
Vergaderjaar 1995–1996

24 609

Intergouvernementele Conferentie 1996

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 1996

Conform de bestaande afspraken heb ik de eer U hierbij aan te bieden het **verslag** van de **Ministeriële IGC-bijeenkomst d.d. 13 mei 1996**.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

Verslag IGC-bijeenkomst d.d. 13 mei 1996

De besprekingen op ministerieel niveau (Brussel, 13 mei jl.) waren gewijd aan twee thema's:

1. intensievere samenwerking/flexibiliteit/differentiatie (in de Nederlandse IGC-nota's meersnelheden-integratie genoemd), en
2. doeltreffendheid en evenwicht van de EU-instellingen, met name in het vooruitzicht van de toekomstige uitbreiding.

Aan de bespreking ging overleg vooraf met EP-voorzitter Hänsch. Voorzitter Hänsch bepleitte zowel meer flexibiliteit als meer eenheid in de Unie. Dit was geen tegenstrijdigheid maar noodzaak nu de Unie uitbreidt, vooral op terreinen van GBVB en JBZ. Zo is denkbaar in die beide pijlers te besluiten bij meerderheid waarbij dan de minderheid niet gebonden wordt. Het EP is voorts bereid een interinstitutioneel akkoord over GBVB-financiering te sluiten, aldus Hänsch. Hiermee koos hij voor een suggestie die eerder ook van Nederlandse kant in de IGC was bepleit. Zo'n interinstitutioneel akkoord beoogt enerzijds het EP in staat te stellen zijn budgetrecht ook op GBVB-terrein te effectueren, anderzijds de EU-executieve de nodige beleidsruimte te geven om het budget aan te wenden. Tenslotte stelde de EP-voorzitter nog eens uitdrukkelijk dat het EP pas met EU-uitbreiding kan instemmen in geval van voldoende verdieping; dat wil zeggen: indien alle instellingen versterkt uit de IGC komen, en de transparantie van het Europees bestuur wordt vergroot.

Het ministerieel overleg behandelde vervolgens beide voornoemde thema's in onderlinge samenhang. Het thema «flexibiliteit» bleek wat minder controversieel dan in de Groep van Persoonlijk Vertegenwoordigers. Het gaat, zoals ikzelf benadrukte in mijn interventie, niet meer om de vraag «of», maar om de vraag «hoe»

Het tweede vergaderthema was in dusdanig brede termen geagendeerd dat het niet kon leiden tot een erg concrete gedachtenwisseling. De ministers lichtten hoofdzakelijk hun uitgangsposities in de IGC nog eens nader toe.

Wat thema 1 betreft: een algemene flexibiliteitsclausule in het Verdrag, zoals door Bondskanselier Kohl en President Chirac voorgesteld in hun brief aan de vooravond van de ER van Madrid, december 1995, is volgens de meeste collegae niet de juiste weg: per pijler, dan wel per beleids-terrein, moeten de voor- en nadelen van flexibiliteit kunnen worden afgewogen. De Ministers gingen in op de randvoorwaarden voor flexibiliteit, alsmede de toepassingsterreinen die zich huns inziens voor flexibiliteit lenen. De randvoorwaarden die gaandeweg ingang vinden in de verschillende hoofdsteden zijn niet nieuw. Ze zijn in een eerder stadium al genoemd door de Nederlandse regering in de eerste IGC-nota van november 1994. Later komen ze terug in, onder meer, het Rapport Westendorp en het Beneluxmemorandum. Van een enkele kant werd ditmaal daarenboven gepleit voor additionele randvoorwaarden. Zo werden genoemd:

- geen flexibiliteit v.w.b. Verdragswijzigingen (het EU-Verdrag geldt voor allen);
- iedere lidstaat moet met het hele Verdrag instemmen;
- flexibiliteitsregelingen moeten bij Verdrag, dus bij unanimitieit overeengekomen worden;
- flexibiliteitsregelingen moeten de Verdragsbeginselen respecteren;
- per pijler moeten de mogelijkheden worden gezien en specifieke clausules worden gevonden;
- de Interne Markt leent zich er niet goed voor, wel de tweede en derde pijler;

- de relatie tussen de «ins» en «outs» (dus resp. de deelnemende en de niet-deelnemende lidstaten) moet geregeld worden, als in de EMU;
- het mag niet gaan om enkele lidstaten: er is een quorum (kritieke massa) nodig om als groep versterkte samenwerking aan te gaan.

In mijn interventie verwees ik naar het Beneluxmemorandum dat verbreding, verdieping en differentiatie de drie kernthema's noemt voor de ontwikkeling van de Unie. Europol (rol Hof) en de Schengensamenwerking zijn voorbeelden van situaties waarin een overgrote meerderheid van lidstaten binnen de Unie voortgang wil maken, maar een enkele lidstaat kan blokkeren dat die voortgang ook binnen de Unie plaatsvindt. Ik wees voorts op het verlamdend effect op de Unie van het veto van één tegen 14, in de EG als ook in het GBVB, een effect dat zich bij iedere EU-uitbreiding sterker doet gevoelen. Wat differentiatie betreft – deze term heeft mijn voorkeur boven het wat vrijblijvende begrip flexibiliteit – zei ik voorstander te zijn van strikte criteria, maar tegenstander van een overdaad aan randvoorwaarden. We lopen daarmee het risico de differentiatie binnen de Unie in de kiem te smoren. Gevolg daarvan is onvermijdelijk dat de samenwerking tussen enkelen dan buiten de Unie om gaat plaatsvinden. Het gaat er juist om, de Schengensamenwerking en GBVB-contactgroepen binnen het kader van de Unie te doen plaatsvinden. Wezenlijk criterium voor Nederland is dat de IM niet wordt aangetast, dus het vrij verkeer op basis van eerlijke concurrentie. Voorts riep ik de Persoonlijk Vertegenwoordigers op de merites en toepassingsmogelijkheden van besluitvorming bij versterkte of supergekwalficeerde meerderheid te bestuderen. Deze optie kan als alternatief dienen voor unanimitéitsbesluitvorming.

Het debat over het tweede thema leverde, zoals gezegd, geen echte gedachtenwisseling op. Wel komt gaandeweg duidelijkheid in de nationale opvattingen omtrent specifieke thema's, zoals de gewenste omvang en samenstelling van de Commissie. Minister Kinkel (Duitsland) bepleitte het aantal Commissarissen te verkleinen zonder de belangen van kleinere lidstaten te schaden. Hij deed meer in het algemeen – een beroep op alle lidstaten om tijdens deze IGC met deze en andere substantiële institutionele hervormingen in te stemmen. Dergelijk ingrijpen kan en mag niet wachten tot de EU-uitbreiding daar is. Dan wordt het allengs moeilijker. Ook Minister de Charette (F) koos voor echte hervorming. Hij schetste twee mogelijke scenario's waaruit de Unie thans kan kiezen: het ene gaat uit van verdere extrapolatie van de EEG-institutionalia van de oude Zes (gevolg: achteruitgang, desintegratie), het andere scenario van wezenlijke aanpassingen (gevolg: vooruitgang, behoud van de «esprit» van de oude EEG). Parijs koos voor het laatste: een kleine, zakelijke Commissie bestaande uit een tiental leden, geen recht van welke lidstaat dan ook op een permanente «eigen» Commissaris, verkiezing door de ER van de Commissievoorzitter, verkiezing van de Commissieleden door de Voorzitter uit een voordracht van enkele kandidaten door de lidstaten, en een Commissie die verantwoording schuldig jegens de ER en het EP. Voorts bepleitte hij herweging van stemmen, minder unanimitéitsbesluitvorming (hoewel 2e en 3e pijler specifieke oplossingen vergen), een grotere rol voor het nationaal parlement, en meer ruimte voor flexibiliteit binnen de Unie. De ER van Florence moet zich over deze en enkele andere kernthema's buigen en terzake duidelijke oriëntatie geven aan de IGC. Door de beide Beneluxpartners en mijzelf werd voor wat betreft de Commissiesamenstelling verwezen naar wat het Beneluxmemorandum daarover zegt: als uitgangspunt kiezen we voor één Commissaris per lidstaat; daarnaast bepleiten we dat gezocht wordt naar mogelijkheden, bijvoorbeeld qua portefeuilleverdeling, om het functioneren van de Commissie doelmatiger te maken. Meer in algemene zin heb ik er nog eens op gewezen dat Nederland en de Beneluxpartners

hervormingen van de Unie voorstaan die uitgaan van datgene wat het succes van de Europese integratie heeft betekend: de communautaire methode. Het is deze methode die ook in de toekomst het evenwicht tussen het belang van de Unie en dat der individuele lidstaten, ongeacht hun omvang, kan waarborgen. Dit betekent dat Nederland liever geen nieuwe organen, ambtelijke comités of nieuwe hoge personages instelt, maar kiest voor versterking van die instellingen die borg staan voor voornoemd succes: Commissie, Raad van Ministers, Europees Parlement, Hof van Justitie en de Rekenkamer. Dit betekent ook dat Nederland kiest voor vermindering en stroomlijning van procedures, liever dan voor nieuwe intergouvernementele samenwerkingsvormen tussen regeringen.

De nieuwe Spaanse Minister Matutes toonde zich gereserveerd ten aanzien van het fenomeen flexibiliteit. Hij hechtte daarentegen groot belang aan het behoud van de positie van grote lidstaten bij EU-uitbreiding via herweging van stemmen. Behoud van het supranationale karakter van de EG staat voor Spanje voorop, al ziet het weinig ruimte af te zien van unanimiteit in de EG-pijler op de terreinen waar dat vereiste nu nog geldt. Net als Parijs is Madrid voorstander van een kleine Commissie (voorkeur voor een college van 15 leden). Daarnaast bepleit Madrid versterking van het EP. Diens rol bij fraudebestrijding moet groeien. Tenslotte pleitte Matutes voor een grotere rol voor het Comité van de Regio's.

Minister Poos (Lux) waarschuwde tegen de neiging om louter in het vooruitzicht van uitbreiding EU-hervorming te bepleiten. Verdrags-hervorming was niet altijd nodig. Hij riep collegae op nu reeds te zoeken naar vooral praktische verbetering van de werking van de Unie. Aanpassing van stemgewicht van lidstaten zou niet stroken met het gedachtegoed van de oprichters van de EEG. Minister Spring (Ier) stelde zich voorzichtig op, ongetwijfeld ook met het aanstaand voorzitterschap in gedachten. Flexibiliteit in het GBVB – denk aan constructies als positieve onthouding – zou afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van de Unie tegenover derden. Opneming van Schengen in de Unie voor Ierland, hoewel zelf geen Schengenlidstaat, aanvaardbaar maar dan moet dit acquis wel door alle lidstaten worden aanvaard.

Het was collega Derijcke (België) die op het punt van flexibiliteit een nieuwe beeldspraak lanceerde. In stede van de clichés van het traagste schip van het convooi en de laatste wielrenner van het peloton repte hij van de langzaamste wagon die de trein niet mag remmen. Hij brak een lans voor een pragmatische benadering van flexibiliteit. Niet te veel regels van te voren, en geen tien geboden zoals door mijn Finse collega voorgesteld. Enkele principes volstaan, alsmede een centrale rol voor de Commissie om telkenmale te beoordelen of het algemeen belang al dan niet bij differentiatie is gediend.

Commissievoorzitter Santer waarschuwde voor flexibiliteit als panacee voor de toekomstige, grote Unie. Kerngevaar schuilt in zo'n Unie in het unanimitetsvereiste. Dat knelpunt moet primair worden aangepakt. Handhaven op dat punt van de status quo is achteruitgang bij groeiend ledental. De Britse Minister Rifkind sprak als laatste en herinnerde eraan dat MP Major in Leiden in 1994 flexibiliteit als begrip lanceerde in de Unie. Het gebruik ervan wil Rifkind doen reguleren via een aantal criteria. Kern daarvan is dat over de vraag of – en zo ja: hoe? – flexibiliteit wordt toegestaan, immer met unanimiteit moet worden besloten.

Voorzitter Agnelli wees er tot slot op dat de Ministers van BZ voor de Europese Raad van Florence (21–22 juni a.s.) nog tweemaal in IGC-verband bijeenkomen: tijdens de Algemene Raad van 10 juni, en voor een informeel overleg op 17 juni.