
Vergaderjaar 1996–1997

24 609

Intergouvernementele Conferentie 1996

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 december 1996

Ten behoeve van het overleg dat de regering op 12 december a.s. met de algemene commissie voor Europese Zaken en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken zal voeren over de IGC, doe ik U bijgaand toekomen een verslag van de Ministeriële IGC-zitting van 25 november jl., alsmede een korte vooruitblik op de IGC-behandeling en marge van de Algemene Raad van 6 december a.s.

Zodra meer informatie voorhanden is, gaat U deze separaat toe.

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

Terugblik op de Ministeriële IGC d.d. 25 november 1996

De IGC kwam op 25 november jl. voor de achtste maal op ministerieel niveau bijeen en besprak de volgende drie onderwerpen:

- codecisie; uitbreiding werkings sfeer en vereenvoudiging procedure;
- rol van nationale parlementen;
- flexibiliteit (meersnelheden-integratie).

Voorafgaand aan de vergadering vond een korte gedachtenwisseling plaats met EP-voorzitter Hänsch. Zijn interventie m.b.t. codecisie leverde geen nieuwe gezichtspunten op. Als bekend is het EP voorstander van een zo ruim mogelijke toepassing van de procedure ingeval van EG-wetgeving. Voorts wil het EP de momenteel uitermate complexe procedure fors versimpelen, door schrapping van de derde lezing. Schrapping van de derde lezing zou tot gevolg hebben dat een wetgevingsvoorstel sneuvelt wanneer Raad en EP geen overeenstemming kunnen bereiken in het bemiddelingscomité, of wanneer een in dat comité bereikt akkoord nadien niet door één van beide instellingen wordt bekrachtigd. Nu bestaat nog de mogelijkheid voor de Raad om in de zgn. «derde lezing» alsnog een besluit te nemen, waarbij het aan het EP is om in laatste instantie zo'n besluit te verwerpen.

Ten aanzien van het tweede agendapunt gaf Hänsch te kennen dat de Unie er met een extra instelling, bestaand uit afgevaardigden van nationale parlementen, alleen maar nog ondoorzichtiger op zou worden.

Wat tenslotte het thema flexibiliteit betreft liet Hänsch zich gematigd positief uit over meer-snelhedenconstructies binnen EU-kader, waarbij hij de IGC wel opriep om hier zeer voorzichtig mee om te springen. Voorts gaf hij de IGC de waarschuwing mee dat een goed oordeel over de opportuniteit van meer-snelhedenintegratie pas kan worden geveld, wanneer in de IGC duidelijk is op welke terreinen voortgang wordt geboekt en op welke niet. Zo moet bv. worden voorkomen dat een debat over de wenselijkheid van meerderheidsbesluitvorming in het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid uit de weg wordt gegaan en feitelijk wordt vervangen door een debat over flexibiliteit. Het gaat hier toch om twee verschillende zaken.

Codecisie

Op één na zijn alle lidstaten in principe bereid de werkings sfeer van de codecisieprocedure uit te breiden. De meeste lidstaten zijn daarbij bereid de samenwerkingsprocedure te doen vervangen door de meer democratische codecisieprocedure (met de kanttekening dat de samenwerkingsprocedure van kracht moet blijven in het EMU-hoofdstuk en in de Sociale overeenkomst).

Enkele lidstaten, waaronder Nederland, wezen tevens op die landbouw-wetgeving die dicht tegen de Interne Markt aanzit, zoals fytosanitaire en veterinaire regelgeving. Ook op die terreinen moet de invoering van codecisie worden overwogen (thans geldt hier de procedure van eenvoudige raadpleging). Twee lidstaten tenslotte pleitten onverkort voor een maximale toepassing van de codecisieprocedure voor alle EG-wetgeving, zoals bepleit door het EP.

Wat betreft de vereenvoudiging en stroomlijning van de codecisieprocedure zelf tonen alle lidstaten een constructieve inzet. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, stellen als grens aan de vereenvoudiging dat het bestaande institutionele evenwicht wordt bewaard. Specifiek bestaat er brede steun voor het stellen van termijnen aan het bijeenroepen van het bemiddelingscomité (dat bijeen moet komen, wanneer

Raad en EP het oneens zijn). Thans staat in het Verdrag dat dit «onverwijd» bijeen moet komen. In de praktijk hebben Raad en EP daar soms meer dan 9 maanden mee gewacht en de tussenliggende tijd gebruikt voor informeel overleg. Uit oogpunt van zowel efficiency als transparantie valt het nodige op deze werkwijze aan te merken.

Twee lidstaten ondersteunen het hierboven genoemde pleidooi van het EP tot schrapping van de derde lezing van de procedure. De overige lidstaten, waaronder Nederland, menen dat het institutionele evenwicht zich daartegen verzet.

Nationale parlementen

Alle lidstaten zijn bereid om het recht van nationale parlementen op informatie in het Verdrag te verankeren, bijvoorbeeld in een protocol. Nederland pleitte reeds in de vierde IGC-nota van juli 1995 voor een dergelijk «parlementair recht op informatie».

In de Nederlandse optiek gaat het om een directe toezending door de Commissie van groen- en witboeken en wetgevingsvoorstellen. Deze informatiestroom dient ter aanvulling op en niet ter vervanging van de informatiestroom tussen regering en parlement, die immers in iedere lidstaat op een andere wijze gestalte wordt gegeven.

Vrijwel alle lidstaten zijn daarnaast voorstander van opneming in zo'n tekst van een minimumtermijn tussen verspreiding van een wetgevingsvoorstel en de agendering in de Raad met het oog op besluitvorming. Aldus krijgen nationale parlementen de mogelijkheid om voorstellen te beoordelen, bijvoorbeeld op subsidiariteitsaspecten, en hun commentaar tijdig aan de regering mee te geven, met het oog op de opstelling in de Raad.

Er bestaat bij de lidstaten daarentegen weinig behoefte om de rol van het COSAC (het samenwerkingsverband van nationale parlementen) uitdrukkelijk in bindende verdragstaal op te nemen en daarmee te erkennen als orgaan. De Belgische Minister van BZ Derijcke, sprekend namens de Benelux, wees erop dat zo'n codificatie verder gaat dan de parlementen die verzameld zijn in de COSAC zelf willen. De meeste parlementen zien in COSAC weliswaar een zeer nuttig informeel forum voor informatie-uitwisseling, maar willen dat zo houden.

Slechts twee delegaties bepleitten opneming van COSAC in een juridisch bindend protocol. In hun optiek zou dit orgaan zich moeten buigen over o.m. door de raad opgestelde halfjaarlijkse rapporten over het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en de samenwerking in het kader van Justitie en Binnenlandse Zaken.

Flexibiliteit/meersnelheden-integratie

Dit was de eerste maal dat ministers uitgebreid over dit lastige thema van gedachten konden wisselen. Veel delegaties beperkten zich tot het schetsen van algemene contouren, al kon hieruit wel worden opgemaakt dat er onder de lidstaten twee groepen zijn te onderscheiden.

Een aantal lidstaten benadert het thema vanuit een positieve grondhouding. Binnen deze groep bestaan nog verschillende opvattingen waar het gaat om de randvoorwaarden. Een aantal, waaronder Nederland, erkende de noodzaak van een flexibiliteitsregeling, maar benadrukte daarnaast dat de mogelijkheden in de eerste pijler beperkt zijn. In de EG immers gaat het toestaan van uiteenlopende regels aan verschillende groepen van lidstaten al gauw ten koste van het functioneren van de Interne Markt. In de 1e IGC-nota «uitbreiding van de Unie, mogelijkheden

en knelpunten» (november '94), zette de regering deze zorgen al uiteen. Als in de EG al tot flexibiliteit wordt overgegaan, dan moet de Commissie een centrale rol in de beoordeling spelen, aldus deze lidstaten.

Een aantal andere lidstaten stelt zich afhoudender op ten aanzien van flexibiliteit. In de interventies van deze groep lag de nadruk op het afwijzen van algemene flexibiliteitsclausules in de verschillende pijlers (als het moet, dan maar op basis van geval per geval) en op het onverkort vasthouden aan de unanimitateis voor het in werking stellen van versterkte samenwerking. In deze groep werden nog de meeste mogelijkheden voor flexibiliteit gezien in de derde pijler, dus op het vlak van Justitie en Binnenlandse Zaken. Van diverse kanten werd in dit verband overigens steun uitgesproken voor het Nederlandse voorstel tot incorporatie van Schengen in het EU-Verdrag.

Na deze eerste gedachtenwisseling op politiek niveau, waaruit nog geen duidelijke conclusies zijn te trekken, zal de discussie onder Nederlands voorzitterschap meer reliëf moeten krijgen. Daarbij is het in eerste instantie aangewezen om op het niveau van Persoonlijk Vertegenwoordigers de bij dit thema behorende kernvragen gedegen te behandelen, zoals de feitelijke mogelijkheden in de EG-pijler, de rol van de instellingen, de budgettaire aspecten en de beleidsmatige gevolgen.

Vooruitblik op de IGC-bespreking en marge van Algemene Raad van 6 december

In tegenstelling tot eerdere plannen ziet het Ierse voorzitterschap af van een Conclaf van de Ministers van Buitenlandse Zaken, specifiek gewijd aan de IGC. Wel zal naar verwachting Minister Spring op 6 december, wanneer de Algemene Raad bijeen is, zijn concept presenteren van «een schets van de ontwerp-herziening van de Verdragen». Dit is het IGC-document, dat conform het verzoek van de Europese Raad van Florence door het voorzitterschap zal worden voorgelegd aan de Europese Raad van Dublin.

Uit contacten met het Ierse voorzitterschap kan worden opgemaakt dat de gevraagde schets zal bestaan uit een rapport, waarin in bijlagen opties voor mogelijke verdragsteksten worden opgenomen. Niet overigens in alle gevallen: de institutionalia (omvang Commissie, en stemmen wegens in Raad) zijn nog nauwelijks aan bod gekomen, terwijl het ook moeilijk blijkt om in dit stadium al teksten te presenteren voor het thema flexibiliteit.

Zodra de concept-tekst ten behoeve van Dublin beschikbaar is, zal de Kamer aanvullend worden geïnformeerd, voorafgaand aan het Algemeen Overleg d.d. 12 december.