

Vergaderjaar 1994–1995

23 900 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1995

Nr. 53

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 augustus 1995

Hierbij gaat U ter informatie toe een verslag, opgesteld door de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, die als mijn persoonlijk vertegenwoordiger zitting heeft in de Reflectiegroep ter **voorbereiding van de Intergouvernementele Conferentie tot herziening van het EU-Verdrag (IGC 1996)**.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
W. Kok

TUSSENTIJDVS VERSLAG VAN DE WERKZAAMHEDEN VAN DE REFLECTIEGROEP (STAND: EIND AUGUSTUS 1995)

1. Inleiding

Tot aan het zomerreces is Reflectiegroep tot nu toe vijfmaal bijeen geweest. Hiermee is tevens een eerste fase van de werkzaamheden, die een inventariserend karakter had, afgesloten. Dit biedt de mogelijkheid voor het doen van een tussentijds verslag, dat beoogt in algemene zin de hoofdoriëntaties en trends binnen de groep weer te geven.

Momenteel stelt de Voorzitter van de Reflectiegroep, de Spaanse Staatssecretaris Westendorp, een voortgangsrapport op. Dat zal worden voorgelegd aan de staatshoofden en regeringsleiders, die bijeenkomen in een «informele Europese Raad» op 22 september te Mallorca.

De Nederlandse stellingname in de Reflectiegroep geschiedt aan de hand van de vier IGC-regeringsnota's. In de Reflectiegroep vinden geen onderhandelingen plaats. De werkzaamheden kunnen worden beschouwd als een exercitie waarin de persoonlijk vertegenwoordigers informatie en gedachten uitwisselen over welke thema's en denkrichtingen bespreekbaar zijn in de IGC en welke mogelijk problematisch worden.

2. Kader waarbinnen de Reflectiegroep tot dusver opereert

In Messina ging de groep akkoord met het door voorzitter Westendorp voorgestelde vergaderschema. Dat verdeelt de werkzaamheden van de groep in drieën:

- een eerste ronde, die nu is afgesloten, waarin per vergadering één of twee thema's werden besproken aan de hand van vaak gedetailleerde questionnaires, die vlak voor elke vergadering aan de leden ter hand werden gesteld;
- een tweede ronde, die in september zal aanvangen, waarin Westendorp zal trachten op basis van de verkregen oriëntaties per thema meer richting aan de discussie te geven, met het oog op het opstellen van een ontwerp-rapport;
- een derde ronde, waarin het ontwerp-rapport zal worden vastgesteld. In dat rapport zullen de prioritaire opdrachten voor de IGC worden opgesomd, alsmede per knelpunt meerdere opties voor oplossingen worden aangestipt.

De Europese Raad van Cannes heeft thema's opgesomd, waarop de groep zich met voorrang moet richten. Grosso modo komen deze overeen met de in de vierde IGC-nota gememoreerde prioriteiten:

- subsidiariteit, democratie, transparantie;
- slagvaardigheid met het oog op verdere uitbreiding;
- speciale aandacht voor het instrumentarium van de JBZ- en GBVB-pijlers.

De ER-conclusies bevatten een vierde prioriteit, nl. werkgelegenheid en milieu, bezien vanuit het institutionele perspectief (effectiviteit van het verdragsinstrumentarium).

De Reflectiegroep houdt zich niet bezig met de andere belangrijke beslissingen die de EU de komende jaren, voorafgaand aan de uitbreiding moet nemen; de herziening GLB en structuurbeleid en herziening van de financiële verhoudingen. Hoewel deze dossiers geen onderdeel zijn van de verdragsherziening in het kader van de IGC, is een meerderheid in de groep van mening dat de discussie over beleidsmatige en financiële hervormingen tijdig, desnoods parallel aan de IGC, dient aan te vangen.

Evenmin buigt de Reflectiegroep zich over de EMU. Niemand wil tornen aan criteria of overeengekomen tijdpad. Wel is voorstelbaar, in het licht van de prioriteit «werkgelegenheid», dat in de groep een nadere discussie komt over de «E» van de EMU; de sociaal-economische inbedding van de monetaire unie.

3. Bevindingen t.a.v. de prioritaire thema's

In de eerste ronde zijn de volgende vier door Westendorp gedefinieerde clusters aan de orde gekomen:

- a. de hoofdlijnen van vormgeving van de EU (institutioneel evenwicht, functioneren instellingen);
- b. de EU en haar burgers (burgerschap, grondrechten, transparantie, JBZ);
- c. buitenlands en veiligheidsbeleid;
- d. het instrumentarium van de EU (subsidiariteit, wetgevingsvraagstukken, financieringsinstrumenten), alsmede «nieuw beleid».

Ad a

Geconstateerd kan worden dat een grote meerderheid van de groep voorstander is van een drastische *vereenvoudiging van de soorten besluitvorming* door Raad en EP, bij voorkeur door beperking van de huidige twintig varianten tot drie: co-decisie, recht van instemming en raadpleging. Een uitbreiding van de werkingssfeer van de co-decisie, maar dan wel versimpeld, wordt breed onderschreven. Even eensgezind (uitgezonderd één lid) sprak de groep zich uit voor de noodzaak tot een vermindering van besluitvorming bij unanimititeit, waarbij evenwel wordt gewezen op de samenhang met een betere verdragsmatige invulling van het subsidiariteitsbeginsel.

Voorts sprak de groep zich uit voor handhaving van het bestaand *institutionele evenwicht* tussen de instellingen van de Unie. Een initiatiefrecht voor het EP vond om die reden nauwelijks steun (uitholling positie Commissie), terwijl ook voor het bij verdrag toekennen van rechten aan de nationale parlementen weinig enthousiasme bestaat. Dit wordt alom beschouwd als een «interne» aangelegenheid van de lidstaten.

Zoals verwacht leverde de vraag met betrekking tot de *samenstelling van de instellingen* in het licht van verdere uitbreiding meer tegenstellingen op, grosso modo langs de scheidslijn grote-kleinere lidstaten, waar de kleinere leden vasthouden aan het vertegenwoordigd zijn in de Commissie en aan behoud van hun relatief sterke positie op de bestaande stemmenweging.

Ad b

In de discussie over *JBZ-samenwerking* bleek in meerderheid steun voor de denkbeelden ontvouwd in de Nederlandse (derde) IGC-nota. Over het algemeen bestaat een voorkeur voor behoud van het intergouvernementele karakter van de JBZ-pijler met de mogelijkheid om deelonderwerpen naar de eerste pijler over te hevelen (immigratie & asiel). Enkele leden van de groep bepleiten verstrekkender remedies, zoals het geheel afschaffen van de derde pijler. Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich enkele leden, die weinig tot geen noodzaak tot verandering in de JBZ-structuur zien.

Over het thema *mensenrechten* lopen de meningen uiteen. Bij een aantal deelnemers bestaat enige aarzeling, zolang het EG-Hof zijn advies over toetreding tot het EVRM nog niet heeft uitgebracht hierover een uitspraak te doen. Anderen vinden dat de groep hier een eigen verant-

woordelijkheid heeft. Niettemin vindt een ieder dat het vraagstuk over het al dan niet opnemen van grondrechten op de IGC aan de orde moet komen, waarbij een anti-racismebepaling of een breder non-discriminatieartikel in de discussie centraal staat. De verdere uitbreiding van de EU oostwaarts maakt deze kwestie prominenter dan bij de voorgaande IGC.

Bij het *burgerschap* werd het Nederlandse pleidooi voor transparantie (zowel t.a.v. toegang tot informatie als m.b.t. openheid bij besluitvorming door de Raad) voor enkele leden gesteund.

Ad c

De discussie over het *GBVB* was vergelijkbaar aan die inzake JBZ. De knelpunten worden net als bij JBZ door vrijwel allen op dezelfde wijze omschreven, terwijl er verschillende oplossingsrichtingen worden voorgestaan:

- analyse en planning: iedereen wil deze capaciteit versterken, maar waar die capaciteit moet worden geplaatst, bij Raad, Commissie of bij beide gezamenlijk, is een open vraag;
- besluitvorming: iedereen erkent dat er varianten moeten komen voor de unanimiteitsregel, maar welke varianten en voor welke terreinen is eveneens een open vraag;
- financiering: een vergelijkbare angel.

Niettemin moet gesignaleerd worden dat enkele leden sterk geporteerd zijn voor de status quo.

De problemen m.b.t. met name de *defensie-poot* van het GBVB worden evenwel nog vergroot door de verschillende uitgangspunten van de tien WEU-leden en de vijf niet-WEU-leden. Eén lid heeft een zeer uitgesproken positie in de discussie over modaliteiten en tijdpad met betrekking tot inschuiving van WEU en EU. Dezerzijds is de nadruk gelegd op behoedzaamheid in de IGC. Op een gevoelig terrein als defensie moet voorzichtig worden omgesprongen met de integratie WEU/EU, alsmede de rol die de neutrale EU-landen daarin spelen.

Ad d

Bespreking van het vierde cluster bracht naar voren dat er tal van wensen liggen om specifieke bepalingen voor *nieuwe beleidsterreinen aan de EU* toe te voegen. Andere leden hebben zich afhoudend opgesteld t.a.v. deze desiderata en erop gewezen dat het verdrag al diverse invalshoeken biedt om op nieuwe thema's communautair beleid te formuleren.

Meer eensgezind was de groep over de noodzaak om bestaande beleidsbepalingen efficiënter te maken, zoals die inzake werkgelegenheid en milieu. Met name de ondoorzichtige milieubepaling (130 S), waarin nog in veel gevallen unanimiteit wordt voorgeschreven, zou doelmatiger kunnen worden geformuleerd, aldus een aantal leden van de groep.

Bij bespreking van een aantal *institutionele thema's* – comitologie, hiërarchie van normen, subsidiariteit – ontbreekt het nog aan zicht op de onderhandelingsinzet bij de IGC. Enkele leden zien hier ruimte voor veranderingen, een aantal anderen stelt zich meer aarzelend op, temeer omdat deze thema's nauw samenhangen met de balans in bevoegdheden tussen Raad, EP en Commissie. Om dezelfde reden bestaat ook aarzeling om de begrotingsprocedure te herzien.

Evenzeer bestaat de neiging om het Eigen-Middelenstelsel te herzien. Een meerderheid in de groep wees op de noodzaak om deze discussie pas

aan te gaan als we ons in 1998/9 moeten buigen over een nieuw EM-besluit.

4. Voorlopige conclusie

De leden van de Reflectiegroep hebben in een eerste ronde globale standpunten uitgewisseld over alle thema's waarover de IGC zich zal moeten buigen. De gemakkelijkste fase van de werkzaamheden is afgerond. Het is nu aan het voorzitterschap om in de tweede ronde de discussie toe te spitsen. In een aantal gevallen (efficiency van de besluitvorming, JBZ-samenwerking) zal dat, blijkens de opstelling in de groep, gemakkelijker kunnen leiden tot het formuleren van een denkrichting van de meerderheid dan bij andere thema's (samenstelling van de instellingen, nieuwe EU-beleid).

Het door Westendorp op te stellen voortgangsrapport zal meer inzicht verschaffen in diens belangrijkste bevindingen tot dusver en de door hem voorgestane tactiek om tijdig, d.w.z. voor de ER van Madrid een rapport af te ronden.

De informele bijeenkomst te Mallorca van 22 september biedt de lidstaten de gelegenheid om zich over dit voortgangsrapport uit te spreken, alsmede – indien nodig – nadere sturing te geven aan de werkzaamheden van de groep.