

Vergaderjaar 1995–1996

24 400

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1996

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 oktober 1995

Hierbij gaat U ter informatie toe **een tweede tussentijds 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,
H. A. F. M. O. van Mierlo

Tweede tussentijds verslag van de werkzaamheden van de Reflectiegroep (stand: medio oktober 1995)

Inleiding

Op basis van een door voorzitter Westendorp op persoonlijke titel opgesteld tussentijds verslag van de besprekingen van de Reflectiegroep is sinds begin september een vijftal keer vergaderd. Het betrof hier een «tweede lezing» van de thema's die in dit tussentijds verslag aan bod komen:

- * de hoofdlijnen van vormgeving van de EU (institutioneel evenwicht, inrichting en functioneren van de instellingen),
- * het instrumentarium van de EU (o.m. subsidiariteit) en «nieuw beleid»,
- * de EU en haar burgers (JBZ, transparantie, mensenrechten),
- * buitenlands en veiligheidsbeleid, defensie.

Begin november vangt een derde gespreksronde aan, ter voorbereiding van het eindrapport. Vaststelling van het eindrapport, bedoeld voor de Europese Raad van Madrid, zal plaatsvinden tijdens de laatste bijeenkomst van de Reflectiegroep op 5-6 december a.s.

Hieronder volgt voor ieder van de vier behandelde thema's een – beknopte – schets van de discussie.

1. De hoofdlijnen van vormgeving van de EU (institutioneel evenwicht, inrichting en functioneren van de instellingen)

In de Groep bestaat in algemene zin eensgezindheid over de noodzaak van versimpeling van de besluitvorming tussen Raad en Europees Parlement, en van terugbrenging van het aantal besluitvormingsvarianten tot drie: codecisie, parlementaire goedkeuring, en raadpleging. Deze positie strookt met de inzet van de Nederlandse Regering (vierde IGC-nota). Bij de bespreking van de toepassing van deze uitgangspunten op de diverse specifieke beleidsterreinen stelden de Groepsleden zich voorzichtiger op. De uitwerking van een en ander zal tijdens de IGC zelf moeten geschieden.

Er bestaat consensus binnen de groep om het institutionele evenwicht tussen de instellingen van de Unie te handhaven. Men deelt het Nederlandse standpunt dat de IGC geen afbreuk mag doen aan het ene institutionele kader en de communautaire rechtsorde van de Unie. Voor wat betreft de samenstelling van de Commissie hechten de meeste lidstaten, evenals Nederland, grote waarde aan het behoud van een «eigen» Commissaris. De grotere lidstaten hebben zich niet nader uitgesproken over de optie hun huidige tweede Commissaris prijs te geven.

Wat de weging van stemmen in de Raad aangaat, pleiten de grotere lidstaten in algemene termen voor een herweging van stemmen die recht doet aan hun bevolkingstal. Een aantal vertegenwoordigers van kleinere lidstaten erkent dat meer rekening gehouden dient te worden met de bevolkingsomvang van lidstaten (bijvoorbeeld via de door Nederland in de vierde IGC-nota bepleite «dubbele sleutel»). De vertegenwoordiger van Portugal diende op persoonlijke titel een voorstel in dat de grotere lidstaten meer stemmen geeft.

2. Het instrumentarium van de EU (o.m. subsidiariteit) en «nieuw beleid»

De meeste Groepsleden staan afwijzend tegenover de toevoeging aan het Verdrag van nieuwe beleidsterreinen. Er is slechts bij een enkeling

animo om op terreinen als «energie», «civiele bescherming» en «toerisme» nieuwe EU-bevoegdheden te scheppen. Wel is een meerderheid van mening dat het Verdrag op een tweetal terreinen versterking behoeft: werkgelegenheid en milieu. De meerderheid meent dat de ER van Cannes beide thema's doelbewust aan het mandaat van de Groep heeft toegevoegd.

Naar het oordeel van de meeste leden van de Groep laat het huidige verdrag het belang van de bevordering van de werkgelegenheid onderbelicht. Allen onderkennen dat de Unie al veel doet op dit vlak, getuige onder meer het Witboek Delors en de conclusies van de Europese Raad van Cannes. De indruk bestaat evenwel dat deze bestaande zorg onvoldoende in het Verdrag tot uitdrukking komt. De «zichtbaarheid van de Europese inspanningen» is onvoldoende, zoals het EP-lid mw. Guigou het uitdrukt. Behalve om het Witboek en de uitspraken van Cannes gaat het in meer algemene zin om al datgene wat de Unie al doet ter versterking van de economie: de Interne Markt, de EMU, onderzoek en technologie, beroepsonderwijs, etc. In hoeverre dit tekort aan zichtbaarheid van wat de Unie doet via een nieuwe verdragstekst kan worden verholpen is overigens nog de vraag: we mogen de burger geen rad voor ogen draaien en de suggestie wekken dat verdragsteksten banen scheppen, zo is onder meer van Nederlandse zijde benadrukt. Een aantal groepsleden (Mediterrane landen, Zweed, Fin, Oostenrijker) is voorstander van verdergaande initiatieven. Het Zweeds voorstel voor een nieuw verdragshoofdstuk werkgelegenheid vindt bij hen weerklank. Dit nieuwe hoofdstuk beoogt, behalve een codificatie van bestaande EU-inspanningen op dit vlak, de Unie van nieuwe instrumenten (meerjarenaanpak, lidstaatrapportage, Commissie-evaluatie) te voorzien om het werkgelegenheidsbeleid handen en voeten te geven. Allen, ook de Zweed, verklaren overigens dat het hen er geenszins om te doen is de EMU-criteria en het convergentiebeleid te doorkruisen, integendeel.

Een vergelijkbaar debat als over werkgelegenheid ontspint zich op het vlak van het milieubeleid. Een minderheid van de leden benadrukt dat het Verdrag voldoende rechtsbasis biedt voor een goed milieubeleid. Als het ergens aan schort dan is het aan adequate invulling daarvan door de Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Als dat zo is, is het niet zinnig om meer milieubepalingen aan het verdrag toe te voegen. Meerdere groepsleden (Scandinaviërs, Oostenrijker, Ier) tonen zich evenwel gevoelig voor de politieke wenselijkheid om het milieubelang sterker in het Verdrag te profileren. Met steun van een meerderheid in de Groep is van Nederlandse zijde gepleit voor een concrete verdragsverbetering in de vorm van verruiming van meerderheidsbesluitvorming op dit terrein. Mediterrane landen, Spanje voorop, staan hier evenwel afwijzend tegenover. Zij vrezen met hogere en kostbare milieunormen te worden geconfronteerd.

De Nederlandse suggesties om de subsidiariteitstoets meer inhoud en politieke aandacht te geven, uiteengezet in de vierde IGC-nota, vinden weerklank in de Groep. Bij enkelen bestaat niettemin de vrees dat een versterking van de subsidiariteitstoets kan leiden tot aantasting van bestaande communautaire verworvenheden. Ook de Nederlandse suggestie om aandacht te schenken aan de bewaking van de kwaliteit van EU-wetgeving vindt gehoor. Op Nederlands initiatief besprak de Groep voorts de mogelijkheden om de opzet en bewoording van het Verdrag van Maastricht simpeler en toegankelijker te maken, en verouderde bepalingen te schrappen. De wenselijkheid van zo'n ingreep is onomstreden. De verschillende opties moeten nog wel verder worden uitgewerkt.

Een diepgaande discussie over het systeem van de comitologie en de hiërarchie van normen (het onderscheid tussen primaire en secundaire wetgeving in de Unie) kwam niet van de grond. Uit de gedachtenwisseling kan wel worden geconcludeerd dat weinig interesse bestaat om de normenhiërarchie als zodanig te herzien. Wel is geopperd meer specifiek de landbouwregelgeving zodanig vorm te geven (via kaderwetgeving resp. nadere uitvoeringswetgeving) dat ook op dit terrein op hoofdlijnen van beleid de codecisieprocedure kan worden ingevoerd zonder dat dit ertoe noopt het EP te betrekken bij de invulling. Versimpeling van de comitologie wordt wenselijk geacht; gedacht wordt aan verruiming van de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie, maar met adequate mogelijkheden voor de Raad en het EP om de Commissie terug te fluiten.

3. De EU en haar burgers (JBZ, transparantie, mensenrechten)

Op dit terrein vormt de inhoud van de derde Nederlandse IGC-nota het referentiekader voor de Groepsdiscussie, zowel qua analyse van de knelpunten als qua suggesties voor remedie. Nederland bevindt zich qua opstelling in het midden van het spectrum.

Sommigen bepleiten afschaffing van de derde pijler en een meer communautaire aanpak (Belg, Italiaan, Commissie, EP). Anderen (Brit, Fin) wijten de JBZ-stagnatie aan kinderziekten en zien slechts ruimte voor kleine aanpassingen. De meerderheid van de Groepsleden is met Nederland bereid om, uitgaande van het voortbestaan van de derde pijler, deze te hervormen en voor specifieke beleidsterreinen de overgang naar een communautaire aanpak te overwegen. Visum- en asielbeleid komen hiervoor primair in aanmerking. Ook na overheveling naar de EG-pijler zou op deze terreinen overigens het unanimitetsvereiste voorshands kunnen blijven bestaan. Ook de Fransman staat niet bij voorbaat afwijzend tegenover een versterkte communautaire bevoegdheid. Het belang van incorporatie van het Schengen-acquis in het EU-Verdrag wordt door eenzelfde meerderheid in de Groep erkend. De Brit verzet zich hier niet principieel tegen, doch verlangt in ruil erkenning dat het VK als eilandstaat binnengrenscontroles op personen mag handhaven. In hoeverre de continentale lidstaten tot zo'n uitzondering op een van de vier fundamentele vrijheden van de Interne Markt bereid zullen zijn zal nog moeten blijken.

Wat de grondrechten betreft staat een grote meerderheid positief tegenover opneming in het Verdrag van een expliciete anti-racisme bepaling, al blijft in het midden hoe deze moet luiden. Hetzelfde geldt voor de wenselijkheid een algemeen anti-discriminatieverbod in het Verdrag op te nemen. De meningen zijn verdeeld over de vraag hoe specifiek zo'n verbod zou moeten zijn. Van Nederlandse kant is bepleit ten eerste helder onderscheid te maken tussen EU-burgerrechten en algemene grondrechten, ten tweede zorgvuldig te onderzoeken wat de juridische implicaties zijn van toevoeging aan het EU-Verdrag van een meer of minder specifiek anti-discriminatieverbod.

Opstelling van een eigen Uniecatalogus van grondrechten wordt afgewezen. De meeste groepsleden zijn voorstander van toetreding van de EG of de Unie tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Alleen de Brit is principieel tegen. Van Nederlandse kant is bepleit eerst het advies van het Hof terzake af te wachten. Dit wordt eind dit jaar verwacht. Tevens is van Nederlandse kant aandacht gevraagd voor de optie het Verdrag met het oog op de EU-uitbreiding te voorzien van een bepaling die het de Unie mogelijk maakt stappen te ondernemen tegen lidstaten die de grondrechten schenden.

De Nederlandse suggestie om het recht op bestuurlijke informatie als EU-burgerrecht op te nemen krijgt met name steun van de vertegenwoor-

digers van Noordelijke lidstaten. Vele Groepsleden menen evenwel dat aan deze behoefte momenteel in de praktijk al voldoende tegemoet wordt gekomen. Meer respons krijgt de Nederlandse wens om het recht van parlementen op adequate en tijdige informatie te erkennen.

4. Het buitenlands en veiligheidsbeleid, defensie

De opzet van een planning & analyse-eenheid ter versterking van de voorbereiding van GBVB-beleid wordt door allen nuttig geacht. Dat de Commissie zowel als de lidstaten deze eenheid gezamenlijk moeten bemannen is eveneens akkoord. Twistpunt is de vraag waar deze eenheid moet worden geplaatst: bij de Commissie, bij het Raadssecretariaat, of als aparte entiteit. De meeste leden voelen tevens voor de instelling van een specifiek met GBVB-zaken te belasten persoon, een zgn. «Mr PESC» of «Meneer GBVB». Deze zou als hoofd van voornoemde eenheid kunnen fungeren, maar vooral de tenuitvoering van het GBVB gestalte moeten geven. Hij zou – naast of in plaats van het roulerende voorzitterschap, de troika, de met GBVB belaste Commissaris, en in veel gevallen de lidstaten zelf – de Unie een «gezicht» en een aanspreekpunt voor derden moeten verschaffen. Maar ook hier verschillen de meningen over de positionering van deze functionaris: onder aegis van de Commissie, als SG van de Raad, of als aparte entiteit. Die laatste variant heeft weinig steun. Allen willen de opzet van weer een nieuwe instelling binnen de Unie vermijden. Sommigen kiezen voor toedeling van de taak aan de SG van de Raad, eventueel tevens te combineren met de functie van SG WEU. Anderen daarentegen pleiten ervoor een Commissaris met deze verantwoordelijkheid te belasten. Zo kan de samenhang tussen EG-extern beleid en GBVB, en daarmee de eenheid van optreden naar buiten, worden bevorderd; voor zijn uitvoerende taak zou zo'n Mr. PESC uiteraard handelen in opdracht van de Raad.

Menigeen bepleit invoering van enigerlei vorm van meerderheidsbesluitvorming in de GBVB-pijler, overigens zonder nadere uitwerking van opties. Tevens spreken de meesten zich uit voor verlening van rechtspersoonlijkheid («treaty making power») aan de Unie. De Brit verzet zich tegen een Mr. PESC, tegen enigerlei meerderheidsbesluitvorming, en tegen rechtspersoonlijkheid voor de Unie.

In hoeverre de IGC voortgang zal kunnen maken op weg naar integratie van de WEU in de EU zal mede afhangen van de medio november te verwachten WEU-bijdrage aan de IGC. In de Reflectiegroep is er op gewezen dat heldere, operationele afspraken tot stand moeten komen tussen WEU en NAVO. Tevens moet duidelijkheid komen omtrent de positie die de «neutralen» (EU/niet-WEU-lidstaten) op dit vlak innemen. Van verschillende kanten werd ervoor gepleit althans pragmatische voortgang te boeken. Suggesties betroffen onder meer de opzet van een humanitaire interventiemacht, een Europese dienstplicht, en verbreding van deelname van lidstaten aan het Eurokorps.