
Vergaderjaar 1998–1999

26 559

Institutionele hervormingen Europese Unie

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 1999

Hierbij zenden wij u, mede naar aanleiding van het verzoek terzake van de Algemene Commissie voor Europese Zaken d.d. 12 mei jl., een notitie over de komende intergouvernementele conferentie over de institutionele hervormingen van de Europese Unie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
D. A. Benschop

INTERGOVERNEMENTELE CONFERENTIE OVER INSTITUTIONELE HERVORMINGEN

Inleiding

De Europese Unie staat de komende jaren voor verschillende fundamentele veranderingen. De belangrijkste veranderingen zijn de ontwikkeling van de EMU en de uitbreiding van de Unie naar meer dan 25 lidstaten.

Beide processen zullen grote gevolgen hebben voor de Unie. De vraag is of de instellingen van de Unie nu al over voldoende flexibiliteit beschikken om daarop in te spelen, of dat min of meer vergaande hervormingen noodzakelijk zijn.

Hoe dan ook zal voor de eerstvolgende uitbreiding een intergouvernementele conferentie over institutionele hervormingen plaats vinden. De lidstaten hebben zich daartoe verplicht in een Protocol bij het Verdrag van Amsterdam. De Europese Raad van Keulen (3 en 4 juni 1999) moet een besluit nemen over:

- de reikwijdte;
- de wijze van voorbereiding en onderhandeling; en
- het tijdstip van begin en einde van de intergouvernementele conferentie.

Deze notitie gaat in op deze drie aspecten van de nieuwe IGC.

Na de Europese Raad van Keulen, wanneer meer bekend zal zijn over de reikwijdte van de IGC-agenda, zal de regering een tweede notitie opstellen waarin nader wordt ingegaan op de inhoud van de gewenste institutionele hervormingen.

Waarom een nieuwe intergouvernementele conferentie?

Het vertrekpunt voor de komende intergouvernementele conferentie ligt in feite bij de finish van de laatste IGC. In Amsterdam bleef overeenstemming over de verkleining van de Commissie en de herziening van de stemmenweging in de Raad uit. Daarom werd een «protocol betreffende de instellingen in het vooruitzicht van uitbreiding van de Europese Unie» opgesteld, dat de lidstaten verplicht vóór de eerstvolgende uitbreiding de institutionele bepalingen te herzien.

In het protocol wordt een onderscheid gemaakt tussen een bescheiden hervorming (artikel 1) en een volledige herziening (artikel 2) van de institutionele bepalingen. Indien de uitbreiding van de Europese Unie beperkt blijft tot vijf leden kan volstaan worden met een aanpassing van de Commissie en de stemmenweging zoals in artikel 1 van het protocol genoemd. Indien de uitbreiding leidt tot een Europese Unie van meer dan 20 lidstaten moet, conform artikel 2, een IGC worden gehouden om de bepalingen inzake de samenstelling en de werking van de instellingen volledig te herzien.

Bij de ondertekening van het Verdrag verklaarden België, Frankrijk en Italië dat naar hun oordeel voordat de uitbreiding plaatsvindt ook meer besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid moet kunnen geschieden. De steun voor dit standpunt lijkt de laatste twee jaar te zijn gegroeid en de komende IGC zal aan dit punt zeker aandacht besteden.

Welke institutionele hervormingen dienen aan de orde te komen?

Grofweg staat de Unie thans voor de volgende keuze:

- een korte IGC die zich beperkt tot wat wel wordt genoemd de «left overs» van Amsterdam; of
- een meer fundamentele institutionele hervorming.

Het voordeel van een beperkte IGC zou zijn dat deze mogelijk snel kan worden afgesloten zodat de weg definitief vrij gemaakt wordt voor de uitbreiding. Ook de lidstaten die weinig voelen voor verdere verdieping van de Unie pleiten voor zo'n *quick fix*.

De optie dat de IGC beperkt blijft tot de «left overs» van Amsterdam is door verschillende ontwikkelingen sinds juni 1997 echter steeds minder aantrekkelijk.

- Dat komt in de eerste plaats doordat inmiddels met zes landen over toetreding wordt onderhandeld. Met zes andere kandidaat-lidstaten worden de onderhandelingen voorbereid. De groep van onderhandelende kandidaat-lidstaten zal waarschijnlijk nog voor het einde van dit jaar worden vergroot. Gezien de omvang van de groep en de voortgang die in de onderhandelingen is geboekt, moet ernstig rekening worden gehouden met een uitbreiding van de Europese Unie binnen enkele jaren naar meer dan 20 leden. Het is daarom niet verstandig de IGC alleen toe te spitsen op de twee «left-overs» van artikel 1 van het protocol. Naar de letter en de geest van het protocol is artikel 2 een juister startpunt voor de IGC. De gedachte achter artikel 2 was immers dat de uitbreiding naar 25 lidstaten een «quantum jump» is die de verhoudingen binnen de Europese Unie fundamenteel anders maakt. Een uitbreiding van de Unie doorvoeren met slechts kleine aanpassingen in het institutionele en besluitvormende raamwerk dreigt tot onbeheersbaarheid van de Unie te leiden.
- In de tweede plaats kan de recente vertrouwenscrisis tussen het Europees Parlement en de Commissie niet zonder gevolgen blijven. De publieke opinie vraagt om een duidelijker verantwoordingsplicht van de Commissie en haar individuele Commissarissen. Maar dat zal consequenties hebben voor de interinstitutionele verhoudingen. De IGC zal nader moeten bezien of het verdragsrechtelijke kader voor de instellingen nog past bij de nieuwe politieke verhoudingen. Er zal naar een nieuw institutioneel evenwicht moeten worden gezocht.
- In de derde plaats wordt de Unie steeds meer geconfronteerd met de grenzen van haar eigen externe handelingsbekwaamheid. De wereld kijkt naar de Europese Unie en verwacht een eenduidige Europese positie die met één stem wordt vertolkt. Het externe optreden van Commissie, ECB, Raad (Voorzitterschap) en de lidstaten leidt voortdurend tot onderlinge competentiegeschillen. Bij de buitenwereld ontstaat hierdoor een verward en diffuus beeld. Externe financieel-economische en veiligheidspolitieke crises (Azië, Kosovo) voeren de interne integratiedruk op. Europa moet bijvoorbeeld in handelspolitieke vraagstukken op een samenhangende wijze kunnen optreden, zeker met de WTO-millennium-ronde voor de deur. De discussie over een Europese veiligheidsidentiteit, die sinds Pörschach wordt gevoerd, zal naar verwachting institutionele gevolgen hebben. Daarbij zal ook na «Amsterdam» moeten worden bezien hoe de GBVB-besluitvorming verder aan effectiviteit kan winnen.
- In de vierde plaats is het gewenst de bestuurlijke kwaliteit van een

grote Unie onder de loep te nemen. Het bestuur van de Unie wordt door de instellingen gezamenlijk gedragen. De bepalingen over de instellingen moeten vanuit hun samenhang worden bekeken. Daarom kan niet worden volstaan met enkele bijstellingen in de positie of samenstelling van de Raad en de Commissie. Op verschillende terreinen verplaatst de aandacht zich van wetgeving naar uitvoering van en toezicht op de naleving van gemaakte afspraken. In de nieuwe Unie met vele, diverse lidstaten moeten meer eisen worden gesteld aan gemeenschappelijke administratieve procedures, streng financieel beheer van gemeenschapsgelden en een transparante bestuurscultuur.

- Tenslotte is het de vraag of een IGC die zich beperkt tot de «left overs» wel voldoende mogelijkheden biedt om een compromis te bouwen. De onderwerpen, zeker de herweging van de stemmen in de Raad, gaan vooral over verdeling van macht. Dat maakt e.e.a. politiek zeer lastig. Er ontstaat al gauw een tegenstelling groot/klein. De IGC-agenda zal dus voor alle landen punten moeten bevatten waarop gescoord kan worden. Indien de IGC voor sommige lidstaten alleen maar verlies oplevert, is het bereiken van een resultaat al bij voorbaat moeilijk.

De Nederlandse positie

Wat betekent dit voor de Nederlandse inzet in de komende intergouvernementele conferentie? Traditioneel heeft Nederland belang gehecht aan sterke Europese instellingen. De komende uitbreiding zal, met uitzondering van Polen, veel kleine lidstaten omvatten. Nederland heeft daarom een dubbel belang:

1. Nederland en Europa hebben er belang bij dat de instellingen van de Europese Unie worden versterkt. Hiermee wordt niet bedoeld de overdracht van bevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau. Het gaat erom dat de instellingen van de Unie in staat zijn snel en goed dat te doen wat van ze wordt verwacht. Nederland zal er daarbij op moeten letten dat de Europese besluitvorming onder stevig juridisch, financieel en democratisch toezicht staat. Alleen via een sterke institutionele inbedding kan een te dominante rol van afzonderlijke lidstaten worden vermeden.
2. Nederland moet zekerstellen dat het in een Europese Unie van 25 lidstaten invloed behoudt. In de vergrote Unie zal Nederland zowel naar bevolking als naar economische kracht gezien een meer dan gemiddelde positie innemen. Op objectieve gronden is daarom een sterke plaats van Nederland in de verschillende instellingen van de Unie te rechtvaardigen.

In het licht van de bovengenoemde belangen zal Nederland daarom in de IGC-onderhandelingen twee operationele uitgangspunten hanteren:

- verbetering van de slagvaardigheid;
- verbetering van de legitimiteit.

Deze uitgangspunten kunnen de leidraad zijn bij op zich zeer verschillende onderwerpen. Zo is de verbetering van de slagvaardigheid bijvoorbeeld in het geding bij besprekingen over:

- meer meerderheidsbesluitvorming;
- herstructurering van de Raden;
- doelmatiger Voorzitterschap van de Raad;
- versterking van de handelspolitiek;
- versterking van het GBVB en de Europese defensie-identiteit;
- betere organisatie van het Hof van Justitie;
- versterking van de Europese Rekenkamer; etc.

De verbetering van de legitimiteit kan aan de orde komen bij:

- verbreding codecisie-procedure;
- individuele verantwoordingsplicht van Commissarissen;
- een Europese «grondwet»;
- goede werking van het talenregime;
- versterking van «public participation»; etc.

Posities van de lidstaten

Nederland maakt dus bewust de keuze om de komende institutionele IGC een volledige agenda te geven. Nederland kiest ervoor de IGC niet op voorhand te beperken tot de Amsterdamse «left-overs».

In de aanloop naar de Europese Raad van Keulen was sprake van enige verdeeldheid tussen de lidstaten over de reikwijdte van de IGC-agenda.

Het Duitse Voorzitterschap vindt dat in Keulen alleen procedurele besluiten genomen behoeven te worden. Het zal vrijwel zeker aansturen op een IGC die naast de left-overs ook een beperkt aantal andere onderwerpen aansnijdt. Deze onderwerpen zouden de interinstitutionele verhoudingen betreffen en kwesties die direct verband houden met de uitbreiding. Een parallel traject dat verdergaande hervormingen beziet, wordt daarbij niet uitgesloten.

Om vaak zeer verschillende redenen wenst het merendeel van de lidstaten de komende IGC tot de left-overs van Amsterdam te beperken. Sommigen daarvan sluiten een parallelle discussie over andere onderwerpen overigens niet uit (Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk), terwijl anderen (Ierland en Spanje) niet méér onderwerpen willen agenderen, dan de echte left-overs, dat wil zeggen de samenstelling van de Commissie en de stemmenweging in de Raad (dus niet meer meerderheidsbesluitvorming).

Een kleinere groep landen (België, Griekenland, Italië, Oostenrijk en Nederland, gesteund door de Commissie) wenst evenwel een bredere IGC, die enerzijds rekening houdt met de interinstitutionele ontwikkelingen van de afgelopen maanden en anderzijds de Europese Unie daadwerkelijk voorbereidt op de uitbreiding.

Nederland zal zich eveneens moeten afvragen hoe het een zo sterk mogelijke positie in de onderhandelingen opbouwt. Nederland zal tijdig met gelijkgezinde lidstaten zijn standpunten afstemmen. Dat betekent dat in de komende periode nadere keuzes moeten worden gemaakt.

Parallele processen

Het is uiteraard van belang de IGC-agenda niet nodeloos te laten uitdijen. Voor het bereiken van de bovengenoemde doelstellingen staan meer wegen open dan wijzigingen in de Verdragsteksten alleen.

Naar Nederlands oordeel zullen de instellingen zich ook nadrukkelijk moeten afvragen hoe zij hun functioneren binnen het bestaande, Amsterdamse Verdragskader kunnen verbeteren. Overigens gebeurt er in dit verband al veel. Zo is de beoogde nieuwe Commissievoorzitter Prodi druk doende met een programma ter verbetering van de doelmatigheid van de Commissie en liggen er in de Raad en het Hof van Justitie rapporten op tafel die het functioneren van deze instellingen kritisch analyseren.

Verder zij erop gewezen dat in Keulen waarschijnlijk een discussie over een plechtige verklaring over de grondrechten voor de burgers van de

Europese Unie van start gaan. De tekst van deze verklaring zal eind 2000 gereed moeten zijn.

De nadere vormgeving van een Europese veiligheids- en defensie-identiteit vormt eveneens een apart traject dat parallel aan de IGC zal worden afgelegd. De EVDI-discussie kan ook tot institutionele veranderingen nopen die in het kader van de IGC uiteindelijk hun beslag zouden moeten krijgen.

Op welke wijze moet de IGC worden aangepakt?

De beslissing over de wijze van aanpak van een IGC is vaak van invloed op de uitkomst.

Hierbij spelen in hoofdzaak drie vragen:

- de wijze van voorbereiding;
- de inrichting van de onderhandelingen zelf; en
- de mate van betrokkenheid van het Europees Parlement.

De vraag of de IGC moet worden voorbereid, en zo ja hoe en door wie, hangt mede af van het ambitieniveau dat men voor ogen heeft. Lidstaten die een beperkte IGC willen, zullen weinig behoefte hebben aan voorbereiding. Lidstaten die een bredere IGC willen, staan over het algemeen wel open voor een degelijke voorbereiding van de onderhandelingen. Twee methoden (met allerlei varianten) worden daarbij vaak overwogen:

- een reflectiegroep van regeringsvertegenwoordigers; of
- een groep van enkele wijze personen.

Het Duitse Voorzitterschap heeft de suggestie gedaan om enkele vooraanstaande Europeanen (Kohl, Delors) te vragen een rapport over de instellingen op te stellen. Dat rapport zou voor de Europese Raad van Helsinki (december 1999) klaar moeten zijn. Deze suggestie heeft bij verschillende lidstaten vraagtekens opgeroepen. Ook Nederland vindt de aanstelling van een groep van wijzen niet echt noodzakelijk.

Dat neemt niet weg dat een goede voorbereiding van de onderhandelingen is geboden. Er is veel voor te zeggen om direct een homogene groep van onderhandelaars aan te wijzen die zich in een eerste fase van hun werkzaamheden, dus voorafgaand aan de eigenlijke onderhandelingen, vanuit verschillende invalshoeken laat inspireren. Deze «input» kan van diverse zijden worden gegeven. Te denken valt aan evaluaties van de instellingen de Unie over hun functioneren, maar ook aan rapporten van de non-gouvernementele organisaties, politieke partijen, wetenschappers, etc. Naar verwachting zal een dergelijke, open wijze van voorbereiding van de IGC het maatschappelijke debat over Europa bevorderen en een interessante mengeling van vergezichten en praktische stappen opleveren.

Wat betreft de inrichting van de onderhandelingen staan nog verschillende vragen open. Wie moeten de onderhandelingen voeren? Wie zit de IGC voor? Hoe vaak wordt er vergaderd? Wat is de opbouw van de onderhandelingen?

In de laatste IGC werden de ministers van Buitenlandse Zaken met de onderhandelingen belast. Voor de «dagelijkse» onderhandelingen benoemden zij persoonlijke vertegenwoordigers. De groep persoonlijk vertegenwoordigers vergaderde tweewekelijks in Brussel. Het Voorzitterschap zat de groep voor (eerst Fagiolo, toen Dorr, tenslotte Patijn). De groep die aan tafel zat had geen homogene samenstelling. Iedere minister besliste zelf wie zijn vertegenwoordiger was. Er trad daardoor een mix van de hoofdsteden (staatssecretarissen) en Brussel (PV's) op.

Aangezien de meeste regeringen direct grip op de onderhandelingen zullen willen hebben, ligt het voor de hand dat ook ditmaal het merendeel van de lidstaten zal kiezen voor dagelijkse onderhandelaars die uit de hoofdsteden komen. Nederland heeft in ieder geval een sterke voorkeur voor een groep van onderhandelaars uit de hoofdsteden.

Het is verder verstandig nadrukkelijk te bezien hoe de vertegenwoordigers van de instellingen in de IGC kunnen worden betrokken. Dat geldt in ieder geval voor het Europees Parlement. Hoewel het EP formeel geen bevoegdheden heeft, kan het toch zijn invloed laten gelden ook als het niet wordt betrokken. De vraag zal daarom minder zijn of het EP wordt betrokken, maar meer de mate waarin.

Ten slotte zal Nederland er voor pleiten dat de kandidaat-lidstaten regelmatig en volledig over de onderhandelingen op de hoogte worden gehouden.

Wanneer begint en wanneer eindigt de IGC?

De timing van de IGC is van essentieel belang.

Op 12 januari jl. zei de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Fischer dat het de ambitie van het Voorzitterschap is in Keulen een «startschot» te geven voor de intergouvernementele conferentie over de hervormingen van de instellingen. Het ligt voor de hand dat gedurende het Finse Voorzitterschap een echt begin wordt gemaakt met de conferentie, of de voorbereiding daarvan.

Interessanter is de vraag wanneer de IGC moet worden afgerond. Volgens het Voorzitterschap moet de IGC zo spoedig mogelijk tot een onderhandelingsresultaat leiden. De conferentie zou daarom het beste onder het Franse Voorzitterschap in de tweede helft van 2000 kunnen worden voltooid. In dat geval zal de toetreding van de kandidaat-lidstaten waarschijnlijk geen vertraging oplopen. Een nieuw Verdrag waarin de hervormingen worden bezegeld, moet door alle lidstaten worden geratificeerd en de ervaring leert dat dat minstens anderhalf jaar duurt.

Een kort tijdspad voor de IGC hangt ook samen met de inschatting een beperkte agenda makkelijk resultaten zal leiden. Sommige lidstaten zullen waarschijnlijk niet tot diepgaande hervormingen bereid zijn. In dit verband speelt voor enkele lidstaten ook de wens om alsnog toe te treden tot de Euro een rol, waarbij de gedachtengang is dat te veel ambitie in de IGC de acceptatie van de aansluiting bij de eenheidsmunt in gevaar kan brengen.

Het Franse Voorzitterschap zou in deze planning van een prestigieus resultaat (Traité de Paris?) zijn verzekerd. Frankrijk heeft na Amsterdam benadrukt dat het eigenlijk meer voortgang in het institutionele dossier had willen bereiken. Deze opstelling, waarvan tijdens de Amsterdamse onderhandelingen niet veel bleek, komt mede voort uit de binnenlandse politieke druk. Zo staat in de Franse goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam dat nadere institutionele hervormingen noodzakelijk zijn voordat een uitbreiding van de Europese Unie kan plaatsvinden.

Een IGC die slechts een jaar duurt, zoals Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk lijken te willen, zet de onderhandelingen meteen onder hoge tijdsdruk. Nederland heeft daarmee op zich zelf geen moeite, maar plaatst wel de kanttekening dat de tijdsdruk niet ten koste mag gaan van de inhoud van de IGC. Of een jaar genoeg zal afhangen van de agenda en de procedure die wordt gekozen. Inhoudelijk liggen de onderwerpen die in Amsterdam niet konden worden afgesloten voor de

lidstaten niet wezenlijk anders dan twee jaar geleden. Dat maakt de verschillen van mening uiteraard niet kleiner en succesvolle afronding van de IGC binnen een jaar zal een zware klus worden.