

**DE IGC 2000 EN DAARNA
OP WEG NAAR EEN EUROPESE UNIE
VAN DERTIG LIDSTATEN**

No. 12, Januari 2000

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Prof. drs. R.F.M. Lubbers
Leden	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen Dhr. A.L. ter Beek Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh Prof. mr. C. Flinterman Prof. dr. E.J. de Kadt Dr. B. Knapen
Ambtelijk adviseurs	Drs. D.J. van den Berg (<i>Ministerie van Buitenlandse Zaken</i>) Drs. E. Kwast (<i>Ministerie van Defensie</i>)
Secretaris	Drs. F. van Beuningen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@BSG.minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Samenvatting en aanbevelingen 7

I De noodzaak tot verdergaande institutionele hervormingen 10

II Eerdere advisering over institutionele hervormingen 15

III Een toekomstperspectief voor de Europese Unie 18

III.1 IJkpunten 18

III.1.1 *De vermindering van het democratisch tekort en de versterking van de betrokkenheid van de Europese burger* 18

III.1.2 *De slagvaardigheid van de besluitvorming* 19

III.1.3 *Versterking van de capaciteit van de uitvoering* 20

III.2 Het bevorderen van de Europese integratie:
naar een nieuwe institutionele structuur 22

III.3 Differentiatie 24

IV De instellingen 26

IV.1 Het Europees Parlement 26

IV.2 De Raad van ministers 27

IV.3 De Europese Commissie 29

IV.4 De Europese Raad 30

IV.5 Het Hof van Justitie 31

IV.6 Nieuwe omgangsvormen tussen de lidstaten? 33

Bijlage I Adviesaanvraag

Bijlage II Lijst van gebruikte termen en afkortingen

Woord vooraf

Op 31 mei 1999 hebben de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) verzocht te adviseren over de institutionele hervormingen in de Europese Unie. De AIV heeft dit verzoek, ter voorbereiding van het uit te brengen advies, voorgelegd aan één van zijn vier permanente commissies, te weten de Commissie Europese Integratie (CEI). Deze commissie bestaat uit: prof. mr. F.H.J.J. Andriessen (voorzitter), dr. B. Knapen (vice-voorzitter), drs. H.J. Brouwer, drs. W.S.J.M. Buck, prof. W.H. Buitter, mw. drs. A.E.J.M. Cook-Schaapveld, mw. drs. N. Kroes, drs. H.C. Posthumus Meyjes, drs. P. Scheffer, drs. W.K.N. Schmelzer, prof. dr. A. Szász, mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke. De werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van het advies zijn ondersteund door de ambtelijk adviseurs van de CEI, drs. C. van Rij en drs. R.C.J.M. van Schreven (ministerie van Buitenlandse Zaken). Het secretariaat is aanvankelijk gevoerd door drs. G.J. van der Zwan, later door andere leden van de staf van de AIV. E.P.M. Schreijen (stagiair AIV) heeft de werkzaamheden van de staf ten behoeve van het opstellen van het advies ondersteund.

Naar het oordeel van de AIV verkeert de Europese Unie momenteel opnieuw in een cruciale fase van haar bestaan. De Europese Unie staat voor de uitdaging van een grote uitbreiding van het aantal lidstaten. De afgelopen decennia groeide de Europese Unie van zes naar vijftien lidstaten. Op de Europese Raad in Helsinki, op 10 en 11 december 1999 is het aantal kandidaatlidstaten gebracht op 13. Het ziet ernaar uit dat binnen een relatief korte tijd de Europese Unie haar ledental zal uitbreiden tot zo'n dertig lidstaten. Dit zal ingrijpende gevolgen hebben voor het functioneren van de Europese Unie en de instellingen.

Naast de komende toetreding van nieuwe lidstaten is er tegelijk voortgang te constateren met betrekking tot de uitbreiding en verdieping van de taken van de Europese Unie. Ook gebieden als het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB), het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) en het beleidsterrein van Justitie en Binnenlandse Zaken beginnen nu vorm krijgen (getuige de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Keulen, de Europese Raad van Tampere en de Europese Raad van Helsinki).

In dit advies gaat de AIV in op de institutionele hervormingen van de Europese Unie. Naast het vermelden van de aanbevelingen die al eerder in de adviezen *Europa Inclusief* en *Europa Inclusief II* over de institutionele hervormingen zijn opgenomen, gaat de AIV in op de agenda van de komende IGC. Daarnaast komen ook de institutionele kwesties aan bod, waarmee de Europese Unie in een verder gelegen toekomst onontkoombaar te maken zal krijgen. Daartoe schetst de AIV een toekomstperspectief - hoe de Unie er mogelijksterwijs uit zou kunnen zien - op de middellange termijn. De AIV is zich er van bewust dat een dergelijk toekomstperspectief niet aan de orde is op de komende IGC. Niettemin kan een schets van de toekomst bijdragen aan de discussie over de institutionele vormgeving van de Europese Unie, ook en voor zover deze zal worden gevoerd op de komende IGC. De AIV beoogt met een dergelijk toekomstperspectief bij te dragen aan de discussie die uiteindelijk toch over de toekomst van de Europese Unie zal moeten worden gevoerd.

In het licht van het voorgaande is dit advies als volgt ingedeeld. Allereerst treft u de *Samenvatting en aanbevelingen* aan. In *De verdergaande noodzaak tot institutionele hervorming* (hoofdstuk I) wordt aandacht besteed aan de stand van zaken rond de voorbereiding van de IGC. In Eerdere advisering over de institutionele problematiek (hoofdstuk II) wordt beknopt weergegeven wat de AIV eerder, in *Europa Inclusief* en *Europa Inclusief II*, over de institutionele hervormingen heeft geadviseerd. Vervolgens wordt op grond van te formuleren ijkpunten voor de lange termijn *Een toekomstperspectief voor de Europese Unie* geschetst (hoofdstuk III). Daarna worden institutionele kwesties aan de orde gesteld, die te maken hebben met het functioneren van *De instellingen* (hoofdstuk IV). De aanbevelingen in het advies zijn schuin gedrukt. Als bijlagen zijn opgenomen de adviesaanvraag en een lijst met gebruikte termen en afkortingen.

Samenvatting en aanbevelingen

De noodzaak van verdergaande institutionele hervormingen

De uitbreiding van de Europese Unie is een politiek gegeven. De toename van het aantal kandidaatlidstaten tot dertien en het vooruitzicht voor de landen op de Balkan op het naderbij brengen van volledige integratie in de structuren van de Europese Unie, kunnen betekenen dat de Europese Unie op termijn ongeveer 30 lidstaten zal gaan tellen. Deze groei van de Europese Unie van 15 naar 30 lidstaten zal in relatief korte tijd beslag krijgen. De komende ronden van uitbreiding kunnen niet worden verwezenlijkt zonder de institutionele opzet van de Europese Unie ingrijpend te wijzigen.

Naar het oordeel van de AIV dienen de Europese Unie en de lidstaten zich daarom te bezinnen op de institutionele structuur voor de komende decennia. Daarvoor is het noodzakelijk een toekomstvisie op de Europese Unie en de instellingen te ontwikkelen, die recht doet aan de idealen die de grondslag vormen van het Europese integratieproces en die het functioneren van een Europese Unie van ongeveer dertig lidstaten mogelijk maakt. De AIV onderschrijft de opvatting van de Nederlandse regering dat op de IGC 2000, teneinde de Europese Unie voor te bereiden op een snelle toename van het aantal lidstaten, een brede agenda dient te worden besproken, waarop meer onderwerpen zijn opgenomen dan de 'left overs' van de onderhandelingen die tot het Verdrag van Amsterdam hebben geleid (de samenstelling en omvang van de Europese Commissie, de stemmenweging in de Raad van ministers en de uitbreiding van de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid). Dat zou de IGC 2000 maken tot een werkelijke agenda voor de toekomst van de Europese Unie.

Een toekomstperspectief voor de Europese Unie

De AIV is van oordeel dat de nu noodzakelijke en meer ingrijpende herziening van het institutionele bestel van de Europese Unie in een lange-termijn perspectief moet worden geplaatst. Dit perspectief heeft nog niet op alle punten specifieke oplossingen te bieden voor de vele institutionele vragen. Wel dient een richting te worden aangegeven tegen de achtergrond van enkele ijkpunten, waaraan welke oplossing dan ook zal dienen te worden getoetst. Deze ijkpunten zijn:

1. De vermindering van het democratisch tekort en de versterking van de betrokkenheid van de Europese burger;
2. de slagvaardigheid van de besluitvorming;
3. de versterking van de uitvoerende capaciteit (naleving regelgeving) en de versterking van gemeenschappelijke beleidsvoering.

Ad 1. De AIV wijst op het belang van de vorming van werkelijk Europese politieke partijen. Politieke lijstaanvoerders van deze partijen dienen tevens als kandidaat te kunnen fungeren voor het voorzitterschap van de Europese Commissie.

Ad 2. De AIV is van oordeel dat de eis van besluitvorming met eenstemmigheid in de Raad van ministers van de Europese Unie tot het uiterste minimum zou moeten worden beperkt. Als regel dient bovendien te gelden, dat besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid gepaard dient te gaan met codecisie van het Europees Parlement.

Ad 3. Het functioneren van de huidige en à fortiori van een sterk vergrote Europese Unie staat of valt met de capaciteit om genomen besluiten, of het nu om wetgeving, toegekende competenties of beleidsvorming gaat, op slagvaardige en adequate wijze uit te voeren. Ten aanzien van de toepassing van de regelgeving van de EMU stelt de AIV voor om de Europese Commissie de bevoegdheid te geven

om het advies dat zij geeft aan de Raad van Ministers bij een bestaand of dreigend buitensporig begrotingstekort van een lidstaat, tezelfdertijd toe te sturen aan het parlement van de betreffende lidstaat

Voor de AIV staan centraal in het toekomstperspectief van de Europese Unie de ontwikkeling naar meer democratie, besluitvaardigheid en uitvoering in ruime zin. In dit kader is de AIV voorts van oordeel dat de communautaire besluitvorming niet alleen in de eerste pijler dient te worden gehandhaafd, maar dat de derde pijler versneld in de eerste zal dienen te worden geïncorporeerd, terwijl ook in de tweede pijler uiteindelijk gestreefd zou dienen te worden naar communautarisering. Ten behoeve van de verdere democratisering van de Europese Unie bepleit de AIV een bicameraal vertegenwoordigend systeem, waarin de wetgevende bevoegdheden zijn ondergebracht in twee parlementaire kamers en waarin burgers via vertegenwoordiging op Europees niveau (Europees Parlement) en op nationaal niveau (de Landenkamer) bij de Europese Unie worden betrokken.

Naar het oordeel van de AIV verdient het aanbeveling om de mogelijkheden voor nauwere samenwerking tussen lidstaten, zoals voorzien in het Verdrag van Amsterdam, te verruimen. Twee eisen, die het Verdrag momenteel stelt, zouden naar het oordeel van de AIV aangepast dienen te worden. Ten eerste zou de eis dat slechts een meerderheid van de lidstaten tot een dergelijke vorm van samenwerking kan besluiten, dienen te worden gewijzigd, in die zin dat ook een kleinere groep van lidstaten kan besluiten tot nauwere samenwerking. Ten tweede zou de in het verdrag voorgeschreven vereiste van besluitvorming met unanimiteit, die neerkomt op een veto-recht voor elke lidstaat, dienen te vervallen. Indien nodig dient de Europese Commissie bij nauwere samenwerking tussen (verschillende groepen van) lidstaten een coördinerende rol te vervullen. Deze differentiatie dient op de eerstkomende IGC aan de orde te worden gesteld.

De instellingen

Het gevaar dreigt dat, naarmate de Europese Unie groter wordt, 'Brussel' steeds verder van de burger af zal komen te liggen. Des te meer geldt dat versterking van de politieke partijvorming op Europees niveau en grotere herkenbaarheid voor de Europese burger voorwaarden zijn om het Europees Parlement het noodzakelijke minimum aan belangstelling en betrokkenheid van de Europese burger te doen verwerven. De versterking van de Europese oriëntatie en resultaatgerichtheid van het Europees Parlement staan hier centraal. Het Europees Parlement zal aan betekenis winnen, naarmate het er beter in slaagt om over lands- en nationale partijpolitieke grenzen heen zijn controlerende functie uit te oefenen. Het gaat hier minder om perfectionering of wijziging van instituties, dan om politiek gedrag van parlementariërs en politieke partijen die aan de Europese dimensie van de hun toegekende bevoegdheden inhoud zullen moeten geven.

Uit oogpunt van continuïteit en efficiëntie is de AIV van oordeel dat de Raad van ministers gediend is bij een meer permanent voorzitterschap. Niet uitgesloten is overigens dat een meer permanent voorzitterschap een 'depolitiserende' invloed kan hebben en het karakter van het voorzitterschap zal veranderen. Een meer technisch coördinerend voorzitterschap zou op zich in een sterk uitgebreide Europese Unie zeer wel passen, al zou dat niet zonder gevolg kunnen blijven voor de institutionele rolverdeling tussen de instellingen in de tweede en de derde pijler. In die optiek zou, naar het oordeel van de AIV, een voorzittersrol van de Europese Commissie in de Europese Raad, respectievelijk de Raden van ministers kunnen worden overwogen.

Nu het GBVB in een stroomversnelling lijkt te zijn gekomen, pleit de AIV ervoor dat op de komende IGC duidelijkheid wordt geschapen over de rol die de respectieve instellingen en organen in het GBVB dienen te spelen en dat hun bevoegdheden nauwkeurig worden bepaald.

De AIV bepleit een versterking van de positie van de Europese Commissie in het institutionele bestel. Het communautaire gehalte van de Europese Commissie is er niet primair van afhankelijk of van alle lidstaten een burger in dit college zitting heeft, maar van de positie die de Europese Commissie inneemt met betrekking tot regelgeving en uitvoering van beleid. Indien na de uitbreiding het college minder leden zou tellen dan de Europese Unie lidstaten, dan zou dit niet alleen het communautaire karakter van de Europese Commissie kunnen versterken, maar ook de herkenbaarheid van de Europese Commissie als communautair orgaan kunnen bevorderen. Dit staat los van de overige overwegingen, die de AIV eerder hebben gebracht tot de aanbeveling te komen tot een college van kleinere samenstelling. Gezien de steeds belangrijker plaats die uitvoering van beleid en beheer innemen in de werkzaamheden van de Europese Commissie, beveelt de AIV de regering dringend aan om in het bijzonder aandacht te schenken aan vraagstukken rond de executieve competentie van de Europese Commissie.

In de nasleep van het aftreden van de Commissie Santer in maart 1999 dient op de IGC 2000 het onderwerp van individuele verantwoordelijkheid van Europese commissarissen ten opzichte van het Europees Parlement aan de orde te worden gesteld.

Ten aanzien van het functioneren van de Europese Raad doet de AIV de volgende aanbevelingen, die zonder wijziging van de verdragen kunnen worden verwezenlijkt en waar de Nederlandse regering zich buiten de IGC 2000 voor kan inzetten:

- een meer betekenisvolle verslaglegging aan het Europees Parlement van de beraadslagingen;
- voorafgaand aan de Europese Raad een bespreking in het Europees Parlement over sociaal-economische richtlijnen in het kader van de EMU en over zaken betreffende het GBVB;
- een recht voor het Europees Parlement om agendapunten voor te stellen;
- discussie in de Europese Raad naar aanleiding van de gebruikelijke uiteenzetting van de voorzitter van het Europees Parlement;
- aanwezigheid van de voorzitter van het Europees Parlement bij de voor het Parlement belangrijke agenda-onderdelen.

De AIV is van oordeel dat het functioneren van de Hof van Justitie (werkwijze, werkbelasting, behandeling prejudiciële vragen) deel dient uit maken van de agenda van de IGC 2000.

De AIV is van oordeel dat vormen van wederzijdse beïnvloeding als *peer pressure*, *benchmarking* en *peer review* een waardevol hulpmiddel kunnen zijn bij het bevorderen van consensus tussen de lidstaten. Zij kunnen echter slechts aanvullend zijn in het proces dat is gericht op geformaliseerde besluitvorming door de Europese instellingen binnen het kader van de rechtsgemeenschap die de Europese Unie is.

I De noodzaak tot verdergaande institutionele hervormingen

De uitbreiding van de Europese Unie is een politiek gegeven. Op de Europese Raad van Helsinki, 10 en 11 december 1999, zijn naast Cyprus, Hongarije, Polen, Estland, Tsjechië en Slovenië, ook Roemenië, Slowakije, Letland, Litouwen, Bulgarije, Malta en Turkije als kandidaatlidstaat erkend. Daarnaast heeft in het bijzonder de crisis rond Kosovo de betrekkingen van de Europese Unie met de landen op de Balkan in een stroomversnelling gebracht. Naast een intensivering van de betrekkingen, in het bijzonder in de vorm van hulpverlening en ondersteuning, is op de Europese Raad van Keulen deze landen het vooruitzicht geboden op het naderbij brengen van volledige integratie in de structuren van de Europese Unie.¹ Het toegenomen aantal kandidaatlidstaten en het geschetste vooruitzicht voor de landen op de Balkan kunnen betekenen dat de Europese Unie op termijn ongeveer 30 lidstaten zal gaan tellen.

Anders dan de groei van de Europese Unie van 6 naar 15 lidstaten, die zich in veertig jaar heeft voltrokken, zal de groei van 15 naar 30 lidstaten, naar het zich laat aanzien, in kortere tijd zijn beslag krijgen. Daarom dringt zich nu al de vraag op hoe de Europese Unie met zo'n 30 lidstaten zal kunnen functioneren.

Op voorhand is duidelijk dat uitbreiding van 15 naar ongeveer 30 lidstaten zal leiden tot een Europese Unie met een sterk heterogeen karakter. De huidige lidstaten worden alle tot West-Europa gerekend en vertonen - tegenstellingen tussen de noordelijke en de zuidelijke lidstaten daargelaten - een grote mate van overeenkomst in hun economische structuur, wijze van bestuur en cultuur. Van een Europese Unie met ongeveer 30 lidstaten zullen landen deel uit gaan maken die niet alleen met een economische achterstand kampen, maar die ook in hun politieke en maatschappelijke structuur belangrijke verschillen vertonen met de huidige lidstaten van de Europese Unie. De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat een kandidaat-lidmaatschap en het vooruitzicht van toetreding de betrokken landen zullen aansporen deze verschillen te verkleinen.

Wanneer wordt gesproken over de Europese Unie gaat het in feite over de instellingen die gezamenlijk de Unie vormen, te weten: de Europese Commissie, de Raad van ministers, het Europese Parlement, de Europese Raad, het Hof van Justitie en het Rekenhof. De huidige structuur van de Unie is nog steeds in grote lijnen gebaseerd op de structuur van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) die in 1952 werd opgericht door België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland. In 1957 volgde de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG).² In de

1 Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Keulen, 3 en 4 juni 1999, punt 72.

2 In dit verband is het niet onbelangrijk er op te wijzen dat naast het EGKS-verdrag en het EEG-verdrag er tussen de regeringen van de Benelux, Duitsland, Frankrijk en Italië ook overeenstemming bestond over het oprichten van een Europese Defensie-Gemeenschap (EDG). Bij het ratificeren van de Europese Gemeenschappen heeft de Franse Assemblee in 1954 echter besloten de EDG niet op de agenda te plaatsen. Daarmee was voor een lange periode een Europese Defensie-Gemeenschap van de baan. Het ontbreken van de EDG heeft zich in de loop van tijd steeds meer doen voelen. Dat is één van de redenen waarom de laatste jaren steeds sterker wordt gestreefd naar een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB).

beginjaren van de Europese integratie bestond de Raad van ministers, met zes lidstaten, uit zes leden, telde de Europese Commissie negen commissarissen en vormden 142 parlementariërs het Europees Parlement. In de loop van de tijd groeide de Gemeenschap van zes lidstaten uit tot de huidige Europese Unie met vijftien lidstaten. Bij elke uitbreiding is de basisstructuur van de Europese Unie evenwel ongemoeid gelaten. Elke nieuwe lidstaat kreeg zijn zetel in de Raad van ministers, mocht parlementariërs afvaardigen naar het Europees Parlement en kreeg één - kleine landen - of twee - grote landen - commissarissen toebedeeld in de Europese Commissie.

De rechtvaardiging voor het vergroten van de instellingen ligt in het gegeven dat de lidstaten er naar streefden dat de instellingen in voldoende mate (de verhouding tussen) de lidstaten zou(den) weerspiegelen. Voor de intergouvernementele Raad van ministers, waarin de lidstaten zijn vertegenwoordigd, ligt dit voor de hand. Anders had het echter moeten zijn bij de communautaire instelling bij uitstek: de Europese Commissie. Echter ook voor deze instelling heeft steeds gegolden dat iedere lidstaat minstens één burger deel wilde laten uitmaken van de Europese Commissie. Tegen deze achtergrond vond er gedurende de afgelopen decennia bij elke achtereenvolgende uitbreiding een omvangrijke groei plaats, niet alleen van de intergouvernementele maar ook van de supranationale instellingen. Momenteel bestaat de Raad van ministers uit 15 leden, telt de Europese Commissie 20 commissarissen, bestaat het Hof van Justitie uit 15 rechters, kent het Rekenhof 15 leden en het Europees Parlement 626 parlementariërs.

Theoretisch zou de in het verleden gehanteerde methode van uitbreiding - die in wezen neerkomt op extrapolatie van bestaande regelingen en gebruiken - ook nu weer kunnen worden gevolgd. *De AIV is echter van oordeel dat, met het oog op hun almaar groeiende omvang, de instellingen dan niet meer naar behoren zullen kunnen functioneren en dat een verdere verdieping van de integratie hierdoor zal worden belemmerd. Daarom komt de AIV tot de conclusie dat de instellingen na de komende uitbreiding van de Europese Unie, niet meer kunnen worden aangepast met behulp van de in het verleden gehanteerde methode van extrapolatie. De komende ronden van uitbreiding kunnen niet worden verwezenlijkt zonder de institutionele opzet van de Europese Unie ingrijpend te wijzigen.* In het licht van deze vaststelling is de komende uitbreiding van de Europese Unie uniek te noemen.

Naar het oordeel van de AIV dienen de Europese Unie en de lidstaten zich te bezinnen op de institutionele structuur voor de komende decennia. Daarvoor is het noodzakelijk een toekomstvisie op de Europese Unie en de instellingen te ontwikkelen, die recht doet aan de idealen die de grondslag vormen van het Europese integratieproces en die het functioneren van een Europese Unie van ongeveer dertig lidstaten mogelijk maakt.

Tegen de achtergrond van hetgeen in het voorafgaande is beschreven, is al gepoogd wijzigingen in het institutionele bestel van de Europese Unie aan te brengen in de onderhandelingen die hebben geleid tot het Verdrag van Amsterdam. Tot een oplossing is het, bij gebrek aan overeenstemming tussen de lidstaten, in Amsterdam niet gekomen. De kwestie van hervorming van de instituties is in het Verdrag van Amsterdam door middel van een protocol doorgeschoven naar de toekomst.³ Inmiddels is besloten

3 In het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte 'Protocol betreffende de instellingen in het vooruitzicht van uitbreiding van de Europese Unie' wordt gesteld:

'Uiterlijk een jaar voordat de Europese Unie meer dan 20 leden telt, wordt een conferentie van vertegenwoordigers van de lidstaten bijeen geroepen om alle bepalingen van de Verdragen inzake de samenstelling en de werking van de instellingen volledig te herzien'.

een intergouvernementele conferentie (IGC) bijeen te roepen die in december 2000 dient te worden afgerond.⁴ Op deze IGC zal in ieder geval worden onderhandeld over de samenstelling en omvang van de Europese Commissie, over de stemmenweging in de Raad van ministers en over de uitbreiding van de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Hetgeen op de Europese Raden van Keulen en Helsinki is afgesproken biedt bovendien de mogelijkheid op de IGC 2000 verder te gaan dan de drie bovengenoemde 'left overs' van de onderhandelingen die tot het Verdrag van Amsterdam hebben geleid. Op grond van het tussentijdse verslag over de vorderingen op de IGC, uit te brengen door het Portugese voorzitterschap aan de Europese Raad van Feira, voorzien voor juni 2000, kan worden besloten onderwerpen aan de agenda van de IGC toe te voegen.⁵ In dit licht heeft premier Kok de afspraken over de onderwerpen die op de IGC 2000 aan de orde kunnen komen, omschreven als een open formule voor de agenda.⁶

- 4 Op de Europese Raad in Keulen op 3 en 4 juni 1999 is in de conclusies over de institutionele vormgeving opgemerkt:

'Om te garanderen dat de Instellingen van de Europese Unie ook na de uitbreiding efficiënt kunnen werken, heeft de Europese Raad zijn voornemen bevestigd, begin 2000 een conferentie van de vertegenwoordigers van de lidstaten bijeen te roepen, waarop een regeling moet worden getroffen voor alle institutionele vraagstukken die in Amsterdam niet werden opgelost, en nog voor de uitbreiding tot een oplossing moeten worden gebracht. Eind 2000 moet de conferentie worden afgesloten en moeten de nodige verdragswijzigingen worden overeengekomen.

Overeenkomstig het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte 'Protocol betreffende de instellingen in het vooruitzicht van uitbreiding van de Europese Unie' alsmede de hierover afgelegde verklaringen, behelst de opdracht van de regeringsconferentie de volgende thema's:

- omvang en samenstelling van de Europese Commissie;
- stemmenweging in de Raad (nieuwe weging, invoering van een dubbele meerderheid; drempel voor besluiten met gekwalificeerde meerderheid;
- de kwestie van de mogelijke uitbreiding van het besluiten bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad.

Op de conferentie kunnen voorts andere verdragswijzigingen behandeld worden die nodig mochten blijken ten aanzien van de Europese Instellingen in verband met de bovenvermelde vraagstukken, alsmede in het kader van de uitvoering van het Verdrag van Amsterdam'.

Volgens de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Helsinki, 10 en 11 december 1999, dient de IGC in december 2000 dient te worden afgerond.

- 5 Deze conclusies van de Europese Raad in Helsinki, 10 en 11 december 1999, stellen over de agenda van de IGC 2000:

'In aansluiting op de conclusies van Keulen en in het licht van het verslag van het voorzitterschap, zal de Conferentie zich buigen over omvang en samenstelling van de Commissie, de stemmenweging in de Raad en de mogelijke uitbreiding van het stemmen met gekwalificeerde meerderheid in de Raad, alsook over andere Verdragswijzigingen die ten aanzien van de Europese instellingen nodig zijn in verband met bovenvermelde vraagstukken en in het kader van de uitvoering van het Verdrag van Amsterdam. Het komende voorzitterschap zal aan de Europese Raad verslag uitbrengen over de tijdens de Conferentie gemaakte vorderingen en kan aanvullende agendapunten voor de Conferentie voorstellen'.

- 6 Deze formulering gebruikte premier Kok in het debat over de IGC in de Tweede Kamer op 16 december 1999 (Handelingen Tweede Kamer, 16 december 1999, p. 36-2816).

Ter voorbereiding van de IGC is, op instigatie van de Europese Commissie onder het voorzitterschap van Romano Prodi, in oktober 1999 het rapport *De institutionele gevolgen van de uitbreiding* verschenen. Dit is opgesteld door een commissie onder voorzitterschap van de oud-premier van België Jean-Luc Dehaene. In dit rapport wordt een aantal voorstellen gedaan, onder andere het voorstel om een splitsing te maken in de regelgeving. Er zou een soort 'basisverdrag' tot stand moeten worden gebracht dat de doelstellingen, de beginselen, de algemene beleidslijnen, de rechten van burgers en het institutionele kader bevat van de samenwerking in de Europese Unie. De overige regelgeving zou bestaan uit de andere bepalingen van de huidige verdragen, met inbegrip van die die betrekking hebben op specifiek beleid. Ook voert Dehaene een pleidooi voor uitbreiding van de mogelijkheid van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. *De AIV sluit zich aan bij de gedachte van een splitsing in een basisverdrag en overige regelgeving, doch brengt onder de aandacht dat uitvoering van deze splitsing tal van problemen met zich zal brengen omtrent de ordening van de verdragsbepalingen. De AIV onderschrijft daarnaast het in dit rapport gedane voorstel om te komen tot uitbreiding van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid.* Overigens kan worden opgemerkt dat in dit rapport niet wordt ingegaan op de stemmenweging in de Raad van ministers, noch op de samenstelling van de Europese Commissie. In dit advies van de AIV komen deze onderwerpen wel aan de orde.

Nederland heeft zich, net als een aantal andere lidstaten, vanaf de allereerste voorbereidingen voor de IGC 2000 voorstander getoond van een brede agenda. De Nederlandse regering heeft aangegeven op de IGC tevens te willen spreken over:

- de met de bovengenoemde onderwerpen verbonden zaken als codecisie en de individuele verantwoordelijkheid van commissarissen;
- de vraagstukken die voor het goed functioneren van de Unie in het licht van het Verdrag van Amsterdam van belang zijn, zoals de werkwijze van het Hof van Justitie en goede financiële controle en beheer;
- de voorwaarden voor gedifferentieerde samenwerking tussen lidstaten in het kader van de Europese Unie;
- de institutionele en juridische voorzieningen samenhangend met het EVDB.⁷

Daarnaast dient in dit verband te worden gewezen op de ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid, met inbegrip van de integratie van de West-Europese Unie in de Europese Unie, voorzien voor het einde van het jaar 2000, en op het streven te komen tot een Handvest van Grondrechten van de Europese Unie. Hoewel is besloten deze onderwerpen (vooralnog) niet op de agenda van de IGC 2000 te plaatsen, kunnen besluiten hierover eind 2000 nopen tot verdragswijzigingen. Overigens kan worden opgemerkt dat de belangrijke politieke vorderingen met betrekking tot het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid de vraag oproepen of de Europese Unie als zodanig niet aan één defensie-industriebeleid met passende instrumenten vorm zal moeten gaan geven.⁸

7 Nota van de regering: *De IGC-2000: een agenda voor de interne hervormingen van de Europese Unie*, pagina 4 en 5.

8 De regering heeft dit onderwerp inmiddels opgenomen in het werkprogramma van de AIV voor het jaar 2000.

Mocht het streven te spreken over gedifferentieerde samenwerking tot resultaat leiden, dan dient, in de visie van de Nederlandse regering, ook dat te worden vastgelegd in wijzigingen van het verdrag.

De AIV onderschrijft de opvatting van de regering dat over deze onderwerpen op enig moment in de Europese Unie overleg dient te worden gevoerd. De genoemde onderwerpen zouden nog in 2000 op de IGC aan de orde dienen te worden gesteld. Dat zou de IGC 2000 maken tot een werkelijke agenda voor de toekomst van de Europese Unie. In dit advies zullen deze door de regering naar voren gebrachte onderwerpen, die te maken hebben met de effectiviteit van de Unie, nader worden besproken.

II Eerdere advisering over institutionele hervormingen

Over (mogelijke) hervorming van de Europese Commissie, de Raad van ministers, het Europees Parlement en het voorzitterschap heeft de AIV in *Europa Inclusief* (oktober 1997) en *Europa Inclusief II* (november 1998) eerder geadviseerd. Is in *Europa Inclusief* in het licht van de uitbreiding van de Europese Unie vooral de noodzaak van institutionele hervormingen onderstreept, in *Europa Inclusief II* zijn terzake concrete aanbevelingen gedaan. Omdat op deze eerdere gedachtenvorming wordt voortgebouwd en deze in dit advies verder wordt ontwikkeld, worden hieronder de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit beide bovengenoemde adviezen samengevat.

De Europese Commissie

De AIV heeft in *Europa Inclusief II* als oordeel gegeven dat het aantal commissarissen beperkt dient te worden en wel tot 10 à 15.⁹ Het gevolg hiervan zal zijn dat in de toekomst niet langer van elke lidstaat permanent een burger in de Europese Commissie zal kunnen worden opgenomen. De AIV heeft betoogd dat dit ook dient te gelden voor de grote lidstaten. Ook deze landen dienen af te zien van het recht permanent een burger in de Europese Commissie zitting te laten nemen. Dit om te voorkomen dat voor kleine lidstaten de mogelijkheid al te sterk wordt beperkt een burger deel te laten uitmaken van de Europese Commissie.

De AIV heeft in *Europa Inclusief II* aangegeven dat, terwijl de ontwikkelingen in de Europese Unie steeds meer ingrijpen in het dagelijks leven van de bevolking, zich tegelijkertijd het verschijnsel voordoet dat de afstand van de burger tot de Europese Unie eerder wordt vergroot dan verkleind, waarmee zich in toenemende mate een democratisch tekort in de Unie manifesteert. Het voorstel van 'Notre Europe' (het instituut van Jacques Delors) om de benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie een meer politiek karakter te geven past in het streven de democratische legitimiteit van de Europese Unie te versterken en haar een duidelijker gezicht te geven.¹⁰

De Raad van ministers

Tegen de achtergrond van hetgeen in het Verdrag van Amsterdam is gesteld, heeft de AIV in *Europa Inclusief II* met betrekking tot de stemmenweging in de Raad van ministers gepleit voor het behoud van de bestaande zes clusters voor de indeling van de lidstaten. Op deze wijze kunnen de stabiele verhoudingen tussen de lidstaten, zoals deze

9 *Europa Inclusief II*, pp. 24 en 25.

10 Zie *Europa Inclusief II*, p. 25. Dit voorstel (dat voorafgaand aan de verkiezing van het Europees Parlement in 1998 werd gedaan) houdt in dat de Europese (samenwerkingsverbanden van) politieke partijen ieder voor de verkiezingen voor het Europees Parlement een persoon aanwijzen waarvan zij vinden dat hij of zij voorzitter van de Europese Commissie zou moeten worden. De kiezer kan vervolgens door zijn stem uit te brengen ook zijn voorkeur kenbaar maken voor de persoon die wordt voorgesteld als voorzitter van de Commissie. De gedachte is dat de Europese Raad bij de werkelijke benoeming van de voorzitter van de Commissie niet heen zal kunnen om die kandidaat, wiens 'partij' de grootste is geworden in het Europees Parlement. Dit te meer daar de voorzitter van de Commissie ook het vertrouwen van (de meerderheid van) het Europees Parlement moet genieten. Dit voorstel van 'Notre Europe' kan worden uitgevoerd zonder verdragswijziging en vormt een eerste stap op weg naar een gekozen voorzitter van de Europese Commissie.

de laatste decennia hebben gegolden, behouden blijven. Ter voorkoming dat de relatief kleinere lidstaten een te zware stem in de besluitvorming zouden krijgen omdat hun aantal in de Europese Unie toeneemt, zou het aantal stemmen van de grote lidstaten kunnen worden uitgebreid. Hierdoor blijft de huidige systematiek van de blokkerende minderheid bestaan, waarmee de stabiliteit in de verhoudingen tussen de lidstaten wordt gewaarborgd. Een tweede verdeelsleutel, bijvoorbeeld naar bevolkingsomvang, wordt daarmee overbodig.¹¹

Het Europees Parlement

Om te voorkomen dat het Parlement te omvangrijk wordt en daarmee een onwerkbaar situatie zou ontstaan, is het aantal leden van het Europees Parlement in het Verdrag van Amsterdam aan een maximum van 700 leden gebonden. Wanneer bijvoorbeeld vijf lidstaten zouden toetreden tot de Europese Unie zou, volgens de methode van extrapolatie, het aantal leden van het Parlement toenemen tot circa 760. Dit zou betekenen dat het aantal parlementsleden met circa 60 moet worden verminderd. De vraag doet zich dus voor op welke wijze aan deze begrenzing van het aantal parlementariërs kan worden vorm gegeven. Hierop wordt in dit advies in hoofdstuk IV, paragraaf 1, teruggekomen.

Voor de verkiezingen voor het Europees Parlement geldt tot nu toe geen gemeenschappelijk Europees kiesstelsel. De wijze waarop de leden van het Europees Parlement worden gekozen, verschilt per lidstaat en bouwt voort op de nationale kiesstelsels. Het Europees Parlement is zelf tot de slotsom gekomen dat meer uniform georganiseerde verkiezingen wenselijk zijn. Daarom heeft het Europees Parlement voorgesteld de verkiezingen in 2004 te organiseren volgens het systeem van evenredige vertegenwoordiging gekoppeld aan een quota-regeling.¹² Verder heeft het Parlement het voorgesteld bij de verkiezingen in het jaar 2009 een stap verder te zetten door een deel van het parlement via Europese lijsten te laten kiezen. In het licht van deze opvattingen van het Europees Parlement heeft de AIV in *Europa Inclusief II* betoogd dat de voorstellen van het Europees Parlement ondersteuning verdienen en dat de Nederlandse regering zich in zou dienen te spannen om er voor te zorgen dat deze voorstellen worden verwezenlijkt. De AIV heeft voorts in *Europa Inclusief II*, naast een pleidooi voor uitbreiding van de besluitvorming bij codecisie en voor een uniforme rechtspositie voor leden van het Europees Parlement, betoogd dat de vraag hoe het aantal Europarlementariërs verhoudingsgewijs moet worden verminderd dient te worden bezien in de context van deze veranderingen.¹³

11 Zie *Europa Inclusief II*, pp. 25, 26.

De stemverhouding in de Raad is anno 1999 als volgt:

10 stemmen	Duitsland, Frankrijk, Italië, het VK;
8 stemmen	Spanje;
5 stemmen	België, Griekenland, Nederland, Portugal;
4 stemmen	Zweden, Oostenrijk;
3 stemmen	Denemarken, Finland, Ierland;
2 stemmen	Luxemburg.

12 Uitsluitend een systeem van evenredige vertegenwoordiging zou er toe leiden dat de kleine lidstaten (gezien hun, ten opzichte van de grote lidstaten, relatief geringe aandeel in de Europese bevolking) in vergelijking met de huidige situatie over een zeer beperkt aantal zetels in het parlement zou beschikken. Ter voorkoming hiervan is het voorstel voor evenredige vertegenwoordiging gekoppeld aan een quota-regeling.

13 *Europa Inclusief II*, pp. 26 - 28.

Het voorzitterschap

Elke lidstaat van de Europese Unie van de Europese Unie bekleedt per toerbeurt het voorzitterschap voor een half jaar. Met 15 leden bekleden lidstaten om de zeven en half jaar het voorzitterschap. Naarmate de Europese Unie meer lidstaten zal gaan tellen, zal voor elke lidstaat de periode toenemen die ligt tussen het bekleden van twee voorzitterschappen. Dit, gecombineerd met de relatief korte duur dat een lidstaat het voorzitterschap bekleedt, heeft de AIV in *Europa Inclusief II* tot het oordeel gebracht dat het systeem van het roulerend voorzitterschap niet meer zal werken in een Europese Unie die meer dan 15 lidstaten telt. De AIV heeft er daarom in *Europa Inclusief II* voor gepleit het huidige roulerende voorzitterschap af te schaffen en te komen tot een voorzitterschap voor een langere periode (van minimaal twee jaar).¹⁴ In dit advies worden op dit punt nadere gedachten ontwikkeld (zie hiervoor IV.2).

De hier weergegeven oordelen en aanbevelingen uit *Europa Inclusief* en *Europa Inclusief II* zijn opgesteld in 1997 en in 1998. In het licht van recente ontwikkelingen en, daarmee samenhangende nieuwe inzichten komt de AIV in hoofdstuk IV terug op het functioneren van de instellingen zullen terzake nieuwe aanbevelingen worden geformuleerd.

¹⁴ *Europa Inclusief II*, p. 28.

III Een toekomstperspectief voor de Europese Unie

III.1 Ijkkpunten

Het perspectief voor de Europese Unie is de uitbreiding in een omvang en in een tempo zonder precedent in het integratieproces in Europa. Het is evident dat daarvoor ingrijpende aanpassingen nodig zijn. Niet alleen staan in een Unie van ongeveer 30 lidstaten besluitvaardigheid en slagvaardigheid op het spel, maar ook de gevolgen van het democratisch tekort zullen zich in versterkte mate doen voelen. Institutionele aanpassing is derhalve geboden. Aanpassing van het institutionele patroon heeft in het verleden mondjesmaat en meestal ad hoc plaatsgevonden. In hoofdstuk IV wordt daarop uitgebreid teruggekomen. Thans is een meer ingrijpende aanpassing aan de orde, ook al zal deze naar alle waarschijnlijkheid in fasen plaatsvinden.

De AIV is van oordeel dat, zeker na de aanpassingen in het verleden en de daarmee gepaard gaande verstoring van de institutionele balans, de nu noodzakelijke en meer ingrijpende herziening in een lange-termijn perspectief voor de institutionele ontwikkeling moet worden geplaatst. Dit perspectief behoeft nog niet op alle punten specifieke oplossingen te bieden voor de vele institutionele vragen. Wel dient een richting te worden aangeduid tegen de achtergrond van enkele ijkkpunten, waaraan welke oplossing dan ook zal dienen te worden getoetst.

Deze ijkkpunten zijn:

1. De vermindering van het democratisch tekort en de versterking van de betrokkenheid van de Europese burger;
2. De slagvaardigheid van de besluitvorming;
3. De versterking van de uitvoerende capaciteit (naleving regelgeving) en de versterking van gemeenschappelijke beleidsvoering.

In het onderstaande wordt achtereenvolgens op deze elementen ingegaan, waarbij ten slotte enkele bouwstenen voor een mogelijke toekomstige institutionele structuur zullen worden aangeduid. Deze zullen verderop in het advies nader worden uitgewerkt.

III 1.1. De vermindering van het democratisch tekort en de versterking van de betrokkenheid van de Europese burger

De Europese Unie kent uitsluitend lidstaten met een democratische structuur, zonder echter zelf een democratie in de klassieke zin van het woord te zijn. De bij de rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement in het vooruitzicht gestelde uitbreiding van de rechten van het Europees Parlement is slechts ten dele en mondjesmaat gerealiseerd. Ook de verkiezing van het Europees Parlement, voorzien als een Europese verkiezing, heeft tot dusverre sterk nationale trekken behouden, zonder overigens tot een grotere herkenbaarheid voor de nationale burger, laat staan voor de Europese burger te hebben geleid. De lage opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 1999 spreekt in dit opzicht naar welhaast ieders inzicht duidelijke taal.

De omvang van het Europees Parlement is in het Verdrag van Amsterdam - terecht - beperkt tot 700. Aantallen leden zijn op zich geen garantie voor herkenbaarheid van het Europees Parlement voor de (Europese) burger. Versterking van de positie van het Europees Parlement is een conditio sine qua non voor een verdere vergroting van de

betrokkenheid van de burgers. Die positie hangt af van de wijze waarop het Europees Parlement wordt samengesteld, zijn bevoegdheden ten opzichte van de Europese Commissie en de Raad, alsmede zijn functioneren. Versterking van zijn positie op deze drie punten zal de zichtbaarheid van het Europees Parlement kunnen vergroten. Versterking van de rol in het wetgevende proces is daarvoor wezenlijk. De AIV zal het punt van versterking van de betrokkenheid van de burger verder uitwerken, onder andere in een pleidooi voor een bi-cameraal vertegenwoordigend stelsel en voor individuele verantwoordelijkheid van Europese commissarissen.

Met betrekking tot de samenstelling van het Europees Parlement kan het bevorderen van de vorming van werkelijk Europese politieke partijen, die meer zijn dan een vorm van (federatief) samenwerkingsverband van nationale partijen of fracties, bijdragen aan de versterking van de positie van het Europees Parlement. Sedert het Verdrag van Maastricht in werking is getreden is de mogelijkheid van financiële steun voor Europese partijvorming in de verdragen voorzien. Van deze voorziening zou gebruik dienen te worden gemaakt. Dat geldt zeker met het oog op de uitbreiding. Deze zal immers vanwege het daardoor toenemend heterogene karakter van de volksvertegenwoordiging in het Europees Parlement de basis voor Europese partijvorming eerder verzwakken dan versterken. Het voorstel Europese politieke partijen politieke lijstaanvoerders te doen aanwijzen, die tevens de kandidaat van die partijen zouden zijn voor het voorzitterschap van de Europese Commissie, gedaan in Europa Inclusief II en herhaald in hoofdstuk II van dit advies, dient in dit verband te worden onderstreept. Daaraan zij toegevoegd, dat ook wezenlijk is voor de burger een beter, meer geregeld aanbod van informatie over Europese politiek en beleid. Initiatieven vanuit de media dienen te worden aangemoedigd, door de Europese instellingen ten aanzien van de informatievoorziening meer coördinerend en elkaar ondersteunend te laten optreden. Voor dit alles zijn geen verdragswijzigingen nodig.

III.1.2. De slagvaardigheid van de besluitvorming

Nog steeds geldt in de Europese Unie dat de Raad van ministers veel besluiten met eenstemmigheid dient te nemen. De vereiste van eenstemmigheid staat, zeker in een Europese Unie van zo'n dertig lidstaten, op gespannen voet met de wens slagvaardig te kunnen optreden. *De AIV is daarom van oordeel dat in het huidige stadium van de integratie de eis van eenstemmigheid tot het uiterste minimum zou moeten worden beperkt. Eenstemmigheid zou aldus alleen betrekking dienen te hebben op zaken die de grondslag van de Unie betreffen, institutionele aspecten, (nieuwe) beleidsvorming waarvoor nog geen verdragsbasis bestaat, verdragswijzigingen en dergelijke. Te gemakkelijk bestaat echter de neiging om na aanvaarding van het beginsel van besluitvorming bij meerderheid uitzonderingen te maken, bijvoorbeeld in de fiscale en de budgettaire sfeer. Deze verleiding zou dienen te worden weerstaan. Als regel zou bovendien moeten gelden, dat besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid gepaard dient te gaan met codecisie van het Europees Parlement.*

De besluitvorming in de tweede en derde pijler heeft zijn eigen karakteristieken. Besluitvorming in deze pijlers heeft betrekking op terreinen waar in beginsel potentiële competenties zijn toegekend, die na concrete besluiten moeten worden geïmplementeerd. De pijlerstructuur is juist een gevolg van het gebrek aan bereidheid van de lidstaten om concrete competenties over te dragen. Zolang die onwil blijft bestaan, zal de besluitvaardigheid in deze pijlers onder druk (blijven) staan. Indien met eenparigheid van stemmen van de lidstaten concrete competenties worden geschapen, mag worden aangenomen dat wordt gestreefd naar besluitvaardigheid en slagvaardigheid in de

betreffende sector(en). Verdragswijziging is hiervoor in beginsel niet nodig.¹⁵

Binnen de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid is de nadruk meer en meer komen te liggen op de weging van de stemmen. In een eerder advies, *Europa Inclusief II*, heeft de AIV bepleit aan de grotere lidstaten meer stemmen toe te kennen. De verhouding tussen grote en kleine lidstaten zou daardoor behouden blijven. *Nadere overweging heeft de AIV tot de overtuiging gebracht dat weliswaar de positie van de grote lidstaten moet worden verbeterd, maar dat dit niet dient te geschieden op een wijze waardoor de relatief sterke positie van de grote lidstaten met betrekking de stemmenweging onverkort wordt gehandhaafd. Dan zou namelijk de invloed van de kleine lidstaten sterk verminderen. Derhalve zullen alle lidstaten moeten aanvaarden dat in een Europese Unie van ongeveer 30 lidstaten alle lidstaten een minder pregnante rol zullen vervullen.* De kwestie van stemmenweging zal in de komende IGC moeten worden opgelost. Hoewel de besluitvorming eigenlijk nooit langs de scheidslijnen groot/klein verloopt, zou blijvende onenigheid over deze dikwijls als 'tegenstelling' beschouwde kwestie, de verhoudingen tussen de lidstaten onderling negatief kunnen beïnvloeden en zelfs een beletsel voor de uitbreiding kunnen gaan vormen.

III.1.3. Versterking van de capaciteit van de uitvoering

In het verleden is in het streven naar integratie van de lidstaten de regelgeving benadrukt. Maar de besluitvorming heeft niet alleen betrekking op regelgeving, maar ook op de uitvoering van het beleid. De uitvoering van het beleid van de Europese Unie is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de Europese Commissie en de lidstaten. Dat hangt samen met het karakter van de Europese Unie, die niet alleen communautair van aard is, maar tegelijkertijd op wezenlijke terreinen intergouvernementele samenwerking kent.

Het gaat hier om de uitvoering van beleid, waarbij een wezenlijke rol aan de Europese Commissie toekomt (of zou dienen toe te komen). Daarnaast gaat het ook om uitvoering van met name aan de Gemeenschap toegekende competenties, bijvoorbeeld de handelspolitiek en daarmee samenhangende instrumenten (als anti-dumping, geschillen in het verband van de Wereldhandelsorganisatie, coördinatie van het budgetbeleid, werkgelegenheidsbeleid), het landbouwbeleid (met het prijsbeleid en dergelijke), het concurrentiebeleid en de afstemming van beleid tussen de lidstaten met het oog op toegekende competenties.

Zijn bovenstaande voorbeelden ontleend aan de eerste pijler, de uitvoeringsproblematiek doet zich eveneens voor in de andere pijlers, zoals in het GBVB (tweede pijler) of in het asiel- en immigratiebeleid (derde pijler).

Het functioneren van de huidige en à fortiori van een sterk vergrote Europese Unie staat of valt met de capaciteit om genomen besluiten, of het nu om wetgeving, toegekende competenties of beleidsvorming gaat, op slagvaardige en adequate wijze uit te voeren. Enkele voorbeelden kunnen deze stelling verduidelijken:

- * De toepassing van de regelgeving in het kader van de EMU heeft aangetoond hoe moeilijk het kan zijn om verdragsmatig vastgelegde criteria in de praktijk toe te passen. Dat geldt ook voor de verdragsregels inzake buitensporige tekorten, nader uitgewerkt in het Pact voor Stabiliteit en Groei. Voor een goed functioneren van de EMU is het wezenlijk dat de overeengekomen verplichtingen worden nagekomen.

¹⁵ Op de mogelijkheid van 'constructieve onthouding' in de tweede pijler wordt later teruggekomen.

De daartoe vastgelegde procedures, uitmondend in de mogelijkheid om sancties op te leggen, moeten het voor hun effectiviteit vooral hebben van hun preventieve werking. Deze kan worden vergroot door de rol van de Europese Commissie te versterken, met name door het haar mogelijk te maken in een vroeg stadium tegenover een lidstaat van haar zorg te doen blijken. Artikel 104 (oud 104C) van het Verdrag geeft de Europese Commissie de taak om, indien zij van mening is dat er in een lidstaat een buitensporig tekort bestaat of kan ontstaan, een advies uit te brengen aan de Raad van ministers, die dan besluit of er al dan niet sprake is van een buitensporig te kort, en over verdere stappen. *De AIV stelt voor om de Europese Commissie de bevoegdheid te geven om het advies dat zij geeft aan de Raad van Ministers bij een bestaand of dreigend buitensporig begrotingstekort, tezelfdertijd toe te sturen aan het parlement van de betreffende lidstaat.*¹⁶

- * Asielbeleid is een politieke en sociale blikvanger in alle landen van de huidige Europese Unie. Niet zonder reden trachten de lidstaten op het hoogste politieke niveau tot Europese beleidsvorming te komen die voor de burgers herkenbaar is. De directe betekenis van het asielbeleid zal voor de burger in een relatief snel uitbreidende Europese Unie sterk toenemen. Verschillen in welvaartspeil en tevens ook in werkgelegenheid zullen een grote aantrekkingskracht op potentiële immigranten uitoefenen. Mogelijke controle-problemen aan de buitengrenzen van nieuw toegetreden lidstaten zouden deze ontwikkeling verder aanmerkelijk kunnen beïnvloeden. Slagvaardig Europees beleid is daarom nodig. De Europese Raad van Tampere heeft in 1999 op dit terrein een belangrijke stap gezet door de formele toezegging dat op termijn communautaire regelgeving moet leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen die asiel hebben gekregen, welke in de hele Europese Unie geldig is. Met deze besluitvorming lijkt communautarisering van het asielbeleid binnen bereik gekomen en zal de slagvaardigheid van het asielbeleid aanzienlijk kunnen toenemen.¹⁷
- * Het Klimaatverdrag en het vervolg daarop in Kyoto heeft de laatste jaren sterk aan publieke belangstelling gewonnen. De lidstaten van de Europese Unie doen niet meer dan hun inspanningen op het gebied van het klimaatbeleid te coördineren. Uit het oogpunt van effectiviteit en om concurrentievervalsing tegen te gaan, dienen instrumenten van het CO₂-beleid (onder andere verhandelbare rechten, CO₂-heffingen) op Europees niveau gestalte te krijgen. De Europese Commissie dient daarom een initiërende verantwoordelijkheid te krijgen ten behoeve van beleidsvorming op het gebied van klimaat en CO₂. Tevens is het geboden dat de Europese Unie met betrekking tot het CO₂-beleid haar standpunten bepaalt in relatie tot de kandidaat-lidstaten en met (andere) landen waarmee een associatie-overeenkomst is aangegaan. *De AIV is daarom van oordeel dat het noodzakelijk is te komen tot een Europees klimaat- en CO₂-beleid, met een initiërende verantwoordelijkheid voor de Europese Commissie en meerderheidsbesluitvorming in de Raad van ministers.*

16 Een voorstel voor meer stringente coördinatie met een eigen rol voor de Europese Commissie is reeds in 1975 gedaan door de Commissie Spierenburg: *Europese Unie*, rapport van de adviescommissie Europese Unie, 's-Gravenhage 1975, pagina 40.

17 Zie hiervoor uitgebreider 'Asielinformatie en de Europese Unie', advies no. 8 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, juli 1999.

* In het GBVB, doet zich het risico voor, indien volgens de gecompliceerde procedures beslissingen voor gezamenlijke actie zijn genomen, dat de uitvoering met moeilijkheden gepaard gaat. Het optreden van de Europese Unie op de Balkan in het algemeen, en in Kosovo in het bijzonder, zijn daarvan voorbeelden. Onvoldoende afgebakende competenties van de Unie enerzijds en de instellingen onderling anderzijds, gevoegd bij de budget-problemen, hinderen de uitvoering en maken het optreden van de Europese Unie in de ogen van media en burgers veelal niet helder en overtuigend. Is op zich zelf het vermogen om onder dit soort omstandigheden als Europese Unie op te treden als positief te beoordelen, het is uiteindelijk de wijze van uitvoering die beslissend is voor de overtuigingskracht van het handelen. Dit geldt des te sterker nu de Europese Unie zich heeft voorgenoemen, blijkens de besluitvorming op de Europese Raden van Keulen en Helsinki, te komen tot een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. *Met het oog op deze verdere intensivering en versnelling in de ontwikkeling van het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie (zie voor de institutionele vormgeving hiervan IV.2) bepleit de AIV de mogelijkheden na te gaan een Europees defensie-industriebeleid te ontwikkelen. Eén van de instrumenten die hiervoor kan worden aangewend, is medefinanciering door de Europese Unie.*

III.2 Het bevorderen van de Europese integratie: naar een nieuwe institutionele structuur

De Europese Unie is en blijft een unieke constructie. Zij combineert supranationale en intergouvernementele kenmerken en kent instituties, die daarop zijn afgestemd. Elke poging tot hervorming van de Europese Unie zal met deze unieke constructie rekening moeten houden. De lidstaten van de Europese Unie willen aan de ene kant (in meerdere of mindere mate) deel uitmaken van een groter (supranationaal) geheel, aan de andere kant daarentegen hun eigen soevereiniteit en zeggenschap op tal van terreinen behouden. Dit eveneens in verschillende mate. Bij deze karakteristiek behoort een eigen institutionele opzet die eveneens uniek is. Het communautaire (supranationale) element wordt in het bijzonder zichtbaar in de Europese Commissie, het Europese Hof en, in toenemende mate, in het Europees Parlement, als het gaat over initiatief voor wetgeving, medebeslissing in wetgeving, benoeming van en controle op de Europese Commissie en een gedeeltelijke begrotingsmacht. Het intergouvernementele element ligt in de Raad van ministers, die besluiten neemt - onder andere in intergouvernementele conferenties die de leden van de Europese Commissie benoemt en over verdergaande integratie beslist (en overigens geen verantwoordingsplicht heeft aan een communautair orgaan). Het intergouvernementele karakter van de Europese Unie komt het meest pregnant tot uitdrukking in de Europese Raad, die is uitgegroeid tot het belangrijkste beleidsbepalende orgaan van de Europese Unie.

Naar het oordeel van de AIV verdient het aanbeveling bij voorstellen omtrent de verdere integratie van de Europese Unie, in de zin van versterking van het institutionele bestel, voort te bouwen, mede maar zeker niet uitsluitend met het oog op de uitbreiding, op de hiervoor gegeven kenschets van de Europese Unie. De constructie van de Europese Unie bevat voldoende ontwikkelingsmogelijkheden om recht te doen aan de eisen, respectievelijk wensen, die zijn geformuleerd in III.1.1, III.1.2 en III.1.3. Alleen een schets van de toekomst van het institutionele bestel van de Europese Unie waarin tenminste een zo ruime meerderheid van de oude en van de nieuwe lidstaten zich kan herkennen, dat andere daarin aanleiding kunnen vinden om er (ten slotte) mee in te stemmen, biedt uitzicht op een positief resultaat. Iedere toekomstverkenning zal van dit vertrekpunt moeten starten.

Tegelijk is er dringend behoefte, zoals eerder is uiteen gezet, om aanbevelingen voor fundamentele aanpassingen van de institutionele structuur in het kader van een dergelijke toekomstschets te plaatsen. Voor de AIV staan daarbij centraal de ontwikkeling naar meer democratie, besluitvaardigheid in regelgeving en uitvoering in ruime zin. In het kader van een dergelijke schets van de toekomst is de AIV voorts van oordeel dat de communautaire besluitvorming niet alleen in de eerste pijler dient te worden gehandhaafd, maar dat de derde pijler versneld in de eerste zal dienen te worden geïncorporeerd, terwijl ook in de tweede pijler uiteindelijk gestreefd zou dienen te worden naar communautarisering.

Tegen deze achtergrond verdient in de eerste plaats de verdere democratisering van de Europese Unie de aandacht. Voorop staan de eisen van zichtbaarheid en herkenbaarheid in een Unie van Europese burgers en Europese landen (op dat laatste ligt nog steeds het accent). Het zou daarom aanbeveling verdienen de burgers via twee kanalen zicht te geven op de Europese Unie, namelijk 1. via een rechtstreeks gekozen parlement (zoals aangeduid in III.1.1) én 2. via een kamer waarin vertegenwoordigers van de lidstaten zitting hebben (een Landenkamer). Met 2. wordt bedoeld op een landenvertegenwoordiging voor de onderscheiden lidstaten op zo'n wijze dat de nationale burger zich daarin kan herkennen. Dat is in de huidige Raad van ministers, die de landenvertegenwoordiging beoogt te zijn, onvoldoende het geval, omdat de burger op dat orgaan geen rechtstreekse greep heeft en de beraadslagingen zich achter gesloten deuren afspelen. Deze gedachtengang, geformuleerd met het oog op de ontwikkeling van de Europese Unie op de lange termijn, zou dienen te leiden tot een bicameraal vertegenwoordigend systeem, waarin de wetgevende bevoegdheden zijn ondergebracht in de beide parlementaire kamers en waarin burgers via vertegenwoordiging op Europees niveau (Europees Parlement) en op nationaal niveau (de Landenkamer) bij de Europese Unie worden betrokken. Bij het Europees Parlement zou dan vertegenwoordiging horen door middel van proportionele vertegenwoordiging van de bevolking, in beginsel via Europese partijen; bij de Landenkamer een landenvertegenwoordiging met een nader te bepalen omvang en verdeling over de lidstaten. Deze gedachte, die ook door anderen is geopperd, kan uiteraard op verschillende manieren worden uitgewerkt. Zo zouden in een eerste fase de nationale parlementen een rol kunnen spelen bij de aanwijzing of verkiezing van de leden. Rechtstreekse verkiezingen van de Landenkamer zouden eveneens denkbaar zijn en op den duur wellicht aan te bevelen. De besluitvorming daaromtrent dient vooralsnog aan de lidstaten te worden overgelaten, waarbij het streven dan wel moet zijn om op den duur tot éénvormige verkiezingen te komen.

Vanuit de kenmerken van het institutionele bestel van de Europese Unie, zoals eerder beschreven, blijft er in deze gedachtengang een wezenlijke rol bestaan voor de Raad van ministers, namelijk die van coördinator van het interstatelijke beleid, daar waar de uitvoering van de regelgeving (nog) niet is gedelegeerd aan de Europese Commissie, respectievelijk de toegekende competenties nog moeten worden ingevuld. Wetgevende bevoegdheid zou daarentegen geleidelijk kunnen overgaan naar de beide kamers van de volksvertegenwoordiging, waarin immers burger en land (via gekozen vertegenwoordigers) zich uitspreken.

De Europese Commissie blijft in deze gedachtengang initiator, mediator en executeur. Het Europese Hof van Justitie zou zijn rechtsmacht geleidelijk over de onderscheiden pijlers zien uitgebreid. Op den duur is er in deze gedachtengang een minder dominante rol weggelegd voor de Raad van Ministers, c.q. de Europese Raad. Dat is heel wel verdedigbaar, omdat de wetgevende arbeid in hoofdzaak in handen zal zijn van de

Europese Commissie en de bicamerale volksvertegenwoordiging. De algemene richtinggevende rol ten aanzien van het verloop van de integratie zou echter wel bij de Europese Raad dienen te blijven.

Een visie zoals de hier geschetste, die overigens aansluit bij de huidige institutionele structuur, zal eerst op de lange termijn verwezenlijkt kunnen worden. Onderwijl kan zij echter fungeren als leidraad voor de ontwikkelingen op korte termijn en voor de voorstellen die de AIV in dit advies wenst te formuleren.

Alles wat gaat in de richting van:

- een versterking van de initiërende en executieve rol van de Europese Commissie;
- een versterking van de controlerende en mede-wetgevende rol van het Europese Parlement; en
- een algemene verschuiving van het accent van de werkzaamheden van de Raad naar algemene beleidscoördinatie (met een vereenvoudiging van zijn werkwijze en een vermindering van het aantal vakraden¹⁸) ligt in de lijn van de hier gegeven schets van de toekomst van het institutionele bestel en zou derhalve steun verdienen.

III.3 Differentiatie

In *Europa Inclusief* en *Europa Inclusief II* zijn aan de differentiatie enkele beschouwingen gewijd. Daarbij werd een terughoudende positie ingenomen met betrekking tot de wenselijkheid daarvan. Dat neemt niet weg dat, indien men de geschiedenis van de Europese integratie nader beschouwt, zelfs in een aanzienlijk homogener Europese Unie, integratie altijd met vormen van differentiatie gepaard is gegaan. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen differentiatie binnen en buiten het Verdrag. Differentiatie binnen het Verdrag zijn relatief lange overgangperiodes of toegestane uitzonderingen voor bepaalde onderdelen van de gemeenschappelijke markt of van het concurrentiebeleid. Buiten het Verdrag vallen te noemen de verschillende systemen van monetaire coördinatie die tenslotte in het Verdrag zijn opgenomen, maar zonder verplichte deelneming door alle lidstaten. Hetzelfde geldt voor het akkoord van Schengen, dat eveneens in gedifferentieerde vorm thans deel uitmaakt van het Verdrag. De oudste vorm is overigens de Benelux waarvan in artikel 233 (oud) van het Verdrag nadrukkelijk wordt gesteld dat de bepalingen van het Verdrag geen beletsel vormen voor het ontstaan en de voltooiing van deze regionale Unie. Het Verdrag van Amsterdam bevat een belangrijke innovatie doordat thans binnen het Verdrag niet van tevoren aangeduide vormen van nauwere samenwerking mogelijk worden gemaakt. Wanneer men echter de bewoordingen van het Verdrag analyseert, blijkt dat de consensus over deze mogelijkheid slechts kon worden bereikt door een aantal sterk belemmerende voorwaarden. In het Verdrag van Amsterdam is eveneens voor de tweede pijler de mogelijkheid voor differentiatie opgenomen - de constructieve onthouding - die het mogelijk maakt voor lidstaten beleid in het kader van het GBVB te ontwikkelen zonder dat alle lidstaten verplicht zijn daaraan deel te nemen.

Wanneer deze voorwaarden in beschouwing worden genomen kan de conclusie worden getrokken dat in zeer bijzondere gevallen en hoogst waarschijnlijk slechts bij wijze van

18 De 'Richtsnoeren voor de hervorming en operationele aanbevelingen' van de Europese Raad van Helsinki van 10 en 11 december 1999 bevatten bruikbare aanzetten in de aangegeven richting (bijlage III van de Conclusies van het Voorzitterschap).

uitzondering van deze mogelijkheid van differentiatie gebruik zal kunnen worden gemaakt. Intussen is in de publieke discussie de vraag naar de wenselijkheid van differentiatie opnieuw in de belangstelling gekomen. Zowel de voorzitter van de nieuwe Commissie, Romano Prodi, alsook Jean-Luc Dehaene, adviseur met het oog op de komende IGC, hebben publiekelijk om aandacht voor deze mogelijkheid gevraagd in het kader van de uitbreiding. In *Europa Inclusief II* heeft ook de AIV voorzichtig in deze richting gewezen. De druk die thans wordt uitgeoefend om een meer definitief en korter tijdspad voor de toetreding van ten minste een aantal kandidaatleden vast te stellen, kan er slechts toe leiden dat bij de aanvang van de uitbreiding met nog meer diversiteit rekening moet worden gehouden.

Tegen deze achtergrond verdient het naar het oordeel van de AIV aanbeveling om de mogelijkheden voor nauwere samenwerking tussen lidstaten zoals voorzien in het Verdrag van Amsterdam, te verruimen. Twee eisen, die het Verdrag momenteel stelt, zouden naar het oordeel van de AIV aangepast dienen te worden. Ten eerste zou de eis dat slechts een meerderheid van de lidstaten tot een dergelijke vorm van samenwerking kan besluiten, dienen te worden gewijzigd, in die zin dat ook een kleinere groep van lidstaten kan besluiten tot nauwere samenwerking. Ten tweede zou de in het verdrag voorgeschreven vereiste van besluitvorming met unanimiteit, die neerkomt op een veto-recht voor elke lidstaat, dienen te vervallen.

Het laten vallen van de eerste eis, zoals hier aanbevolen, betekent dat verschillende groepen lidstaten kunnen ontstaan die intensief samenwerken en zich derhalve verscheidene kopgroepen kunnen vormen. *Naar het oordeel van de AIV verdient het aanbeveling in zo'n situatie de Europese Commissie een coördinerende rol te laten vervullen en, in het geval het een beleidsterrein van de eerste pijler betreft, te laten toetsen overeenkomstig artikel 11 EG-verdrag (nieuw). Het verdient aanbeveling om in de eerstkomende IGC de kwestie van differentiatie aan de orde te stellen.*

IV De instellingen

De adviesaanvraag aan de AIV inzake het functioneren van de instellingen is zeer ruim gesteld. Zo ruim dat de AIV meent zich enige beperking te moeten opleggen. Aan het talenregime wordt voorbijgegaan. Ook zal niet worden ingegaan op het functioneren van het Europese Rekenhof, van het Sociaal Economisch Comité en van het Comité voor de Regio's. Dat betekent overigens niet dat de te verwachten aanzienlijke uitbreiding van leden (in het Rekenhof en in het Economisch Sociaal Comité) en van regio's (Comité van de Regio's) op zichzelf op het functioneren van deze organen niet van invloed zal zijn. Voor de centrale vragen rond het institutionele bestel van de Europese Unie lijken zij echter van minder betekenis te zijn. Wel zal worden ingegaan op het functioneren van het Europees Parlement, van de Raad van ministers, van de Europese Commissie, van de Europese Raad en van het Hof van Justitie.

Zoals eerder is vastgesteld brengt de uitbreiding met een aanzienlijk aantal nieuwe lidstaten aanzienlijke institutionele implicaties met zich mee. Maar ook het functioneren van de instellingen zal door de uitbreiding diepgaand worden beïnvloed.

IV.1 Het Europees Parlement

In de verdragen van Maastricht en Amsterdam zijn de bevoegdheden van het Europese Parlement belangrijk uitgebreid. In het bijzonder de aanzienlijke uitbreiding van de code-cisie-procedure, die zich geleidelijk van uitzondering tot regel in het wetgevingsproces begint te ontwikkelen, heeft het functioneren van het Europees Parlement beïnvloed. De noodzaak compromissen met de Raad van Ministers te sluiten én parlementaire meerderheden te smeden, nodig om de parlementaire invloed te doen gelden, hebben aanzienlijk bijgedragen tot een versterking van de discipline van de Europarlementariërs. De resultaatgerichtheid van de beraadslagingen in het Europees Parlement komt steeds meer voorop te staan. De noodzaak van gedisciplineerd optreden zal verder toenemen, indien in de toekomst rekening moet worden gehouden met een aanzienlijk grotere verscheidenheid aan politieke stromingen en nationale of regionale belangen. *Versterking van de politieke partijvorming op Europees niveau en grotere herkenbaarheid voor de Europese burger zijn voorwaarden om het Europees Parlement het noodzakelijke minimum aan belangstelling en betrokkenheid van de Europese burger te doen verwerven. Het gevaar dreigt immers dat, naarmate de Europese Unie groter wordt, 'Brussel' steeds verder van de burger af zal komen te liggen.*

Met betrekking tot het functioneren van het Europees Parlement in relatie tot de Europese Commissie is ervaring opgedaan met de nieuwe bevoegdheden die in het Verdrag van Amsterdam aan het Europees Parlement zijn toegekend. Het gaat hier om twee aspecten van het functioneren van het Parlement: in de eerste plaats om de wijze waarop het Europees Parlement zelf met deze bevoegdheden omgaat en in de tweede plaats om het effect van de uitoefening van deze bevoegdheden op het functioneren van de Europese Commissie en de interactie tussen Parlement en Commissie. *De versterking van de Europese oriëntatie en resultaatgerichtheid van het Europees Parlement is gediend met de versterking van de politieke partijvorming op Europees niveau. Het Europees Parlement zal aan betekenis winnen, naarmate het er beter in slaagt om over lands- en nationale partijpolitieke grenzen heen, de beoordeling van de samenstelling van de Europese Commissie en de kwaliteit van zijn leden vanuit Europees gezichtspunt te beoordelen. Het gaat hier minder om perfectionering of wijziging van*

institutes, dan om politiek gedrag van parlementariërs en politieke partijen die aan de Europese dimensie van de hun toegekende bevoegdheden inhoud zullen moeten geven.

Met betrekking tot het tweede aspect, het effect van de uitoefening van de nieuwe bevoegdheden, kan de vraag worden gesteld of de versterking van het politieke bewustzijn en van het prestige van het Europees Parlement, na het aftreden van de Europese Commissie onder het voorzitterschap van Santer in maart 1999, ertoe zal leiden dat het Parlement in zijn omgang met de Raad van Ministers en in het bijzonder met de Europese Commissie van meer zelfbewustzijn en assertiviteit blijk zal geven. De wijze waarop de toestemmingsprocedure werd uitgevoerd, geeft evenwel weinig reden om in dit opzicht substantiële wijzigingen in gedrag te verwachten. Toch valt niet uit te sluiten dat de versterking van de greep op de Europese Commissie die aan het Parlement is toegekend, zal leiden tot een scherper parlementair profiel, tot uiting komend in te stellen programmatie of uitvoeringseisen aan de Europese Commissie. Het in het Verdrag van Maastricht aan het Europees Parlement toegekende recht om aan de Europese Commissie voorstellen te vragen, respectievelijk van de Europese Commissie voorstellen te eisen, ligt in het verlengde hiervan, al moet worden vastgesteld dat er tot dusverre weinig gebruik van is gemaakt.¹⁹

Het is te verwachten dat, zeker indien in de relatie tussen Europees Parlement en Raad weinig verandering komt, vooral de Europese Commissie voorwerp zal zijn van parlementaire bemoeienis. De toezegging van de voorzitter van de Europese Commissie over de betekenis die hij zal hechten aan het politieke oordeel van het Europees Parlement over individuele commissarissen, is in dit verband niet zonder betekenis. Deze toezegging houdt namelijk in dat hij negatieve oordelen over individuele leden van het college zeer serieus zal nemen in het kader van de door hem met de leden gemaakte afspraak dat hij bij onvoldoende functioneren van hen kan verlangen dat zij hun zetels beschikbaar stellen. Hoewel de opvattingen uiteenlopen of deze toezegging, zolang het Verdrag de individuele verantwoordelijkheid van leden van het college niet erkent, formeel in alle opzichten door de beugel kan, speelt deze intussen wel een rol in de discussie over de individuele verantwoordelijkheid van Europese commissarissen en maakt als zodanig inmiddels deel uit van de institutionele praktijk. De toezegging zal de relatie tussen Commissie en Parlement zeker beïnvloeden, zoal niet bijdragen tot de versnelling van een verdragsrechtelijke regeling waarin de individuele verantwoordingsplicht zal worden geregeld. *De AIV meent dat de gebeurtenissen, die zich in 1999 tussen de Europese Commissie en het Europees Parlement hebben voltrokken en die hebben geleid tot het aftreden van de Commissie, duidelijk maken dat de behandeling van dit onderwerp op de komende IGC aan de orde dient worden gesteld met als doel de verwezenlijking van de individuele verantwoordelijkheid op zo kort mogelijke termijn.*

IV.2 De Raad van ministers

In institutioneel opzicht is de Raad van ministers tot nog toe, behalve waar het gaat om zijn invloed op de wetgeving in de co-decisie procedure en het toenemend gewicht op het functioneren van de Europese Raad, bij de ingrijpende wijzigingen die in de verdragen zijn aangebracht, in belangrijke mate buiten schot gebleven. Tegelijk wordt het functioneren van de Raad van ministers uiteraard beïnvloed door de uitbreiding van het aantal lidstaten omdat het aantal leden van de Raad navenant toeneemt. Nu het er naar uitziet dat het aantal lidstaten in de Europese Unie zal verdubbelen, zullen de gevolgen voor het functioneren van de Raad van ministers alleen maar ingrijpender zijn.

¹⁹ Dat recht is vervat in artikel 192 (nieuw).

In dit verband kan worden gewezen op op een verschuiving van het zwaartepunt in het besluitvormingsproces van de Europese Commissie naar de Raad van ministers, die het recht van initiatief voor regelgeving en uitvoering delen. Daarbij dient in het bijzonder te worden gedacht aan de benoeming van een Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlands en veiligheidsbeleid, de aanzienlijke tempoversnelling die zich in de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid lijkt te voltrekken, en het zwaardere accent op het vormgeven van beleid in de tweede en derde pijler. In de praktijk maakt de Europese Commissie nauwelijks gebruik van haar recht tot initiatief in de tweede en derde pijler. Daarbij zal de kwalitatieve versterking van het Raadssecretariaat met *de facto* nu twee secretarissen-generaal plus staven voor de voorbereiding van buitenlands en straks ook veiligheidsbeleid, het gewicht van het Raadssecretariaat in het inter-institutionele spel doen toenemen. *De AIV is zich er van bewust, dat zijn eerdere aanbeveling het systeem van het roulerend voorzitterschap te vervangen door een meer permanent voorzitterschap die tendens zou kunnen versterken. Toch blijft deze aanbeveling van het grootste belang uit oogpunt van continuïteit en efficiëntie, die bij het vervullen van het voorzitterschap van de Europese Unie moeten overwegen. Niet uitgesloten is overigens dat een meer permanent voorzitterschap een 'depolitiserende' invloed kan hebben en het karakter van het voorzitterschap zal veranderen. Een meer technisch coördinerend voorzitterschap zou op zich in een sterk uitgebreide Europese Unie zeer wel passen, al zou dat niet zonder gevolg kunnen blijven voor de institutionele rolverdeling tussen de instellingen in de tweede en de derde pijler. In die optiek zou, naar het oordeel van de AIV, een voorzittersrol van de Europese Commissie in de Europese Raad, respectievelijk de Raden van ministers kunnen worden overwogen.*

Vooralsnog lijkt het, echter, meer realistisch te verwachten dat de Raad van ministers en het Raadssecretariaat een meer dominante positie in het integratieproces zullen krijgen. *De AIV acht een dergelijke wijziging in de institutionele balans ten nadele van de Europese Commissie ongewenst en is derhalve van oordeel dat tegen deze ontwikkeling tegenkrachten moeten worden ontwikkeld. Het gaat daarbij in het bijzonder om de versterking van de positie van de Europese Commissie (zie verder IV.3).* Dat is ook van betekenis omdat de toenemende verweving van wetgevende bevoegdheden van Raad van ministers en Europees Parlement, zeker indien in de toekomst de invloed van het Parlement op de wetgeving nog meer in positieve zin zou kunnen worden omgebo-gen, zal leiden tot een andere, meer communautair bepaalde balans in het institutionele bestel van de Europese Unie.

In het advies *De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig. Van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid* is ingegaan op de wenselijkheid van een versterking van het GBVB.²⁰ Daarom kan de AIV zich hier beperken tot de institutionele vormgeving. Allereerst moet worden opgemerkt dat het belang van de ontwikkeling van het GBVB is gelegen in de samenhang tussen het beleid in het kader van de eerste pijler en het beleid dat in de tweede pijler tot ontwikkeling dient te komen. Ten tweede is het in het belang van de lidstaten dat de Europese Unie met één stem over internationale vraagstukken naar buiten kan treden. *Nu de ontwikkeling van het GBVB recent in een stroomversnelling is gekomen en Solana is benoemd tot Hoge Vertegenwoordiger pleit de AIV er voor dat op de IGC 2000 ook duidelijkheid wordt gescha-pen over de rol die de respectieve instellingen en organen in het GBVB dienen te*

20 Zie 'De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig - Van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid', advies no. 10 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, september 1999.

vervullen en dat hun bevoegdheden dienaangaande nauwkeurig worden bepaald. In het bijzonder gaat het daarbij om de Hoge Vertegenwoordiger, de Europese Raad, de Algemene Raad en de Europese Commissie. De AIV benadrukt dat de rol van de Europese Commissie, als instelling die de samenhang in het beleid van de Europese Unie dient te waarborgen, moet worden veilig gesteld. Daartoe zou de Europese Commissie over meer bevoegdheden dienen te beschikken dan momenteel uit het Verdrag voortvloeien. De Europese Commissie zou echter, naar het oordeel van de AIV, ook meer gebruik dienen te maken van de bevoegdheden waarover zij op grond van het verdrag reeds nu beschikt.

IV.3 De Europese Commissie

In IV.2 is de suggestie gedaan leden van de Europese Commissie de rol van voorzitter te laten vervullen in de Europese Raad, respectievelijk de Raad van ministers. Met betrekking tot de positie en het functioneren van de Europese Commissie kan voorts worden geconstateerd dat deze in de afgelopen periode onderhevig zijn geweest aan erosie. Het institutionele bestel - een drietal fundamentele verdragswijzigingen overziende (en daarbij buiten beschouwing latend de belangrijke wijziging met betrekking tot het Europese budgetrecht) - kan moeilijk anders worden geconcludeerd dan dat dikwijls incidenteel in de bestaande verhoudingen is ingegrepen, zonder zicht op de samenhang binnen het institutionele bestel. Deze ingrepen zijn, voor zover ze te maken hebben met de toename van de bevoegdheden van het Europees Parlement, ongetwijfeld ingegeven door het op zichzelf lovenswaardige streven het democratisch tekort te verhelpen. De relatieve versterking van de positie van de Raad van ministers kwam in het voorafgaande reeds ter sprake. Eén en ander heeft echter wel geleid tot een verhoudingsgewijze verzwakking van de positie van de Europese Commissie. *Gezien het feit dat de Commissie als één van de supranationale instellingen van de Europese Unie bij uitstek de taak heeft de bereikte integratie te bewaken en deze, waar mogelijk, te verstevigen, en het communautaire gehalte van de beleidsbepaling te bevorderen, is het echter van groot belang dat de positie van de Europese Commissie zodanig wordt versterkt dat het verstoorde evenwicht zal zijn hersteld. Vanuit het huidige institutionele bestel dient daarbij aandacht te worden geschonken aan het communautaire gehalte van de Europese Commissie. Dit is er niet primair van afhankelijk of van alle lidstaten een burger in dit college zitting heeft, maar van de positie die de Europese Commissie inneemt met betrekking tot regelgeving en uitvoering van beleid. Indien na de uitbreiding het college minder leden zou tellen dan de Europese Unie lidstaten, dan zou dit niet alleen het communautaire karakter van de Europese Commissie kunnen versterken, maar ook de herkenbaarheid van de Europese Commissie als communautair orgaan kunnen bevorderen. Dit staat los van de overige overwegingen, die de AIV eerder hebben gebracht tot de aanbeveling te komen tot een college van kleinere samenstelling.*²¹

Naast de bovengenoemde ingrepen in het institutionele bestel is het voorts van belang voor de positie van de Europese Commissie dat haar wetgevende arbeid belangrijk is afgenomen. Dit geldt vooral voor de eerste pijler. Wetgevende initiatieven in de tweede en de derde pijler kunnen in de toekomst leiden tot meer werkzaamheden op het gebied van wetgeving van de Europese Commissie. Vooralsnog zijn deze echter meer aan de Raad van ministers dan aan de Europese Commissie voorbehouden. Aan de andere kant groeit het gewicht van de uitvoering van het beleid en van de beheers taken voor de Europese Commissie. Dat geldt zowel voor het toezicht op de naleving

²¹ Europa Inclusief II, pp. 24 en 25.

van de dikwijls gecompliceerde wetgeving als het beheer van de in omvang sterk toegenomen geldstromen voor Gemeenschaps- en Unie-doeleinden. Het is zeker niet verwonderlijk dat de spanningen die hiervan het gevolg zijn zich recentelijk hebben ontladen, culminerend in het aftreden van de Europese Commissie onder het voorzitterschap van Santer in maart 1999.

Management van de Europese Unie is één van de belangrijkste taken van de Europese Commissie geworden. Helaas moet worden geconstateerd, dat zowel institutioneel als qua bestaande de Europese Commissie hierop niet voldoende is toegerust. Daarnaast moet er op worden gewezen dat al in het Verdrag van Luxemburg nadrukkelijk was afgesproken dat grotere executieve bevoegdheden aan de Europese Commissie zouden worden toegekend. De ingewikkelde comitologie-discussie van de afgelopen decennia, dat wil zeggen de discussie over de reikwijdte van de bevoegdheden van de comités, heeft dit wezenlijke aspect van het management van de Europese Unie nimmer tot een bevredigende oplossing gebracht. *Naar het oordeel van de AIV zou de huidige comité-procedure aanzienlijk vereenvoudigd dienen te worden en wel op zo'n wijze dat de Europese Commissie haar uitvoerende taken kan waarmaken. Het besluit van de Raad van ministers van juli 1999, dat een vereenvoudiging behelst en de keuze van comité's scherper aanduidt, is ongetwijfeld een verbetering, maar in de praktijk zal moeten worden afgewacht of dit voldoende is om de Europese Commissie in staat te stellen zijn executieve bevoegdheden voluit waar te maken.*²²

Uitvoering van gemeenschapstaken is een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel Europese Commissie als van de lidstaten. Een duidelijke afbakening van bevoegdheden ontbreekt, terwijl de mogelijkheden van toezicht en controle nog altijd onvoldoende zijn. De uitbreiding van de Europese Unie zal de vraagstukken rond toezicht en controle verder verscherpen, onder andere vanwege de uitvoering van gemeenschapswetgeving in de nieuwe lidstaten. Indien geen betere afstemming van rechten en plichten van Europese Commissie en lidstaten met betrekking tot de uitvoering van het gemeenschapsbeleid wordt verkregen, zullen interne rapporten over management voor het optimaal functioneren van de Europese Unie in belangrijke mate een dode letter blijven. Het is zonder meer noodzakelijk dat hier wezenlijke vooruitgang wordt geboekt. Dat geldt overigens ook al voor de huidige situatie. *De AIV beveelt de regering dan ook dringend aan om in het bijzonder aan de vraagstukken rond de executieve competentie van de Europese Commissie aandacht te schenken. De daartoe strekkende voorstellen in het Verdrag van Luxemburg hebben tot nog toe onvoldoende resultaat opgeleverd.*

IV.4 De Europese Raad

In het Verdrag van Maastricht heeft de Europese Raad een prominente plaats gekregen. Hoewel de Europese Raad een algemene opdracht heeft om dynamiek en politieke richtlijnen te geven, zijn in vrijwel alle pijlers verbijzonderde opdrachten voor de Europese Raad neergelegd, zoals bijvoorbeeld het geven van sociaal-economische richtlijnen voor de EMU of van hoofdlijnen van het buitenlands beleid voor de tweede pijler. Hoewel de Europese Commissie aanvankelijk als enige instelling van de Europese Unie het agendarecht had, en thans nog steeds een belangrijk recht van agenda bezit voor de werkzaamheden van de Europese Raad, volgt de vorming van deze agenda zijn eigen procedure. De agenda van de Europese Raad wordt in hoge mate autonoom vastgesteld. Het gegeven dat de voorzitter van de Europese Commissie qualitate qua lid is van de Europese Raad doet aan die omstandigheid niets af.

²² Publicatieblad nr. L 184 van 17-7-1999, pp. 23-26 (<http://europa.eu.int/celex/cgi/>).

De coördinatieproblematiek die zich in de Raad van ministers als gevolg van de uitbreiding zal voordoen, zal zich uiteraard ook manifesteren in (de voorbereidingen voor) de Europese Raad. De betekenis daarvan zal toenemen indien de tendens zich handhaaft om de Europese Raad vaker te doen vergaderen. Gezien de omvang en de intensiteit van de problemen waarvoor de Europese Unie, juist ook in het kader van de uitbreiding, is gesteld, valt dit zeer wel te verwachten. In dit verband dringt zich de vraag op of op langere termijn het sterk informele proces van agendavorming en voorbereiding van besluiten kan worden gehandhaafd en of niet een zekere mate van formele procesgang bij voorbereiding en regelgeving onvermijdelijk wordt. Ook voor de legitimiteit van de Europese Raad lijkt dit niet zonder belang. Weliswaar hebben alle leden van de Europese Raad een eigen politieke democratische legitimatie in de eigen lidstaat, maar voor de Europese Raad als college ontbreekt deze. Meer parlementaire inspraak in hetgeen plaatsvindt in de Europese Raad zou hierin verbetering kunnen brengen. *De AIV doet in dit verband de volgende aanbevelingen, die zonder wijziging van de verdragen kunnen worden verwezenlijkt, waar de Nederlandse regering zich buiten de IGC 2000 voor kan inzetten:*

- *een meer betekenisvolle verslaglegging aan het Europees Parlement van de beraadslagingen;*
- *voorafgaand aan de Europese Raad een bespreking in het Europees Parlement over sociaal-economische richtlijnen in het kader van de EMU en over zaken betreffende het GBVB;*
- *een recht voor het Europees Parlement om agendapunten voor te stellen;*
- *discussie in de Europese Raad naar aanleiding van de gebruikelijke uiteenzetting van de voorzitter van het Europees Parlement;*
- *aanwezigheid van de voorzitter van het Europees Parlement bij de voor het Parlement belangrijke agenda-onderdelen.*

IV.5 Het Hof van Justitie

De kritiek die in sommige lidstaten recentelijk is gehoord op het functioneren van het Hof en de wijze waarop competenties worden ingevuld zijn naar het oordeel van de AIV onvoldoende gefundeerd om daarin aanleiding te zien voor een ingrijpen in de bevoegdheden van het Hof. Bovendien kan worden geconstateerd, dat in het recente verleden het Hof zich een zekere zelfbeperking heeft opgelegd bij de interpretatie van de in het Verdrag aan Unie of Gemeenschap toegekende bevoegdheden. Het lijkt erop alsof het Hof daarmee enigermate is teruggekomen op de naar het oordeel van sommige critici te vergaande teleologische interpretatie van het Verdrag.

De voorgenomen uitbreiding van de Europese Unie, evenals de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, zullen belangrijke gevolgen hebben voor het functioneren van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en het Gerecht van Eerste Aanleg. Ten aanzien van de consequenties van het Verdrag van Amsterdam voor het Hof zelf betreft dat vooral de verwachte toename van het aantal zogenaamde prejudiciële procedures (procedures waarin nationale rechters vragen kunnen voorstellen aan het Hof) als gevolg van de inwerkingtreding van titel IV van het EG-Verdrag (met betrekking tot visa, asiel- en immigratieprocedures), de inwerkingtreding van wetgeving met betrekking tot de derde fase van de EMU, in het bijzonder met betrekking tot de introductie van Euro en de inwerkingtreding van titel VI van het Verdrag inzake de Europese Unie (politiële en justitiële samenwerking).

Het Hof van Justitie heeft onlangs zelf een inventarisatie gemaakt van de voorziene problemen in verband met deze toename van de werklust.²³ In verband met de feitelijke organisatie van het Hof en het Gerecht van Eerste Aanleg doet zich daarbij om te beginnen de vraag voor of na de uitbreiding van de Europese Unie de bestaande relatie tussen het aantal rechters en het aantal lidstaten moet worden gehandhaafd. Al in 1995 signaleerde het Hof dat een aanzienlijke toename van het aantal rechters zou kunnen betekenen dat een zitting van het voltallige Hof de onzichtbare grens tussen de samenkomst van een rechterlijk college en een raadplegende vergadering zou overschrijden. Anderzijds dient te worden vastgesteld dat de aanwezigheid van één rechter uit iedere lidstaat in de twee rechtsprekende colleges de legitimiteit van de rechtspraak versterkt. De AIV heeft overwogen te adviseren, zoals hij hiervoor heeft gedaan ten aanzien van de Europese Commissie, het aantal rechters na uitbreiding van de Europese Unie te beperken, zodat niet langer van elke lidstaat een rechter in het Hof zitting heeft. Op grond van de volgende argumenten wordt hier van afgezien: 1. het Hof kan zich opsplitsen in 'Kamers' waardoor het aantal rechters (per Kamer) is beperkt; 2. een rechter die afkomstig is van een nieuw toegetreden lidstaat kan eraan bijdragen dat ook toetredende landen zich herkennen in de rechtshandhaving herkennen zoals deze vorm krijgt in de Europese Unie. *Mede met het oog op de principiële en organisatorische aspecten van deze vraag onderschrijft de AIV het standpunt van de Nederlands regering dat de toekomst van het Hof van Justitie deel dient uit te maken van de agenda voor de komende IGC.*

In de bovengenoemde inventarisatie doet het Hof zelf een aantal voorstellen met het oog op een mogelijke reductie van de bestaande en te verwachten werklust. Deze variëren van voorstellen die gerealiseerd kunnen worden door procedurele wijzigingen en van voorstellen die een verdragswijziging zouden vergen. *De AIV onderschrijft in dat verband het uitgangspunt van het Hof, dat alle voorstellen met betrekking tot de toekomst van het systeem van rechtspleging in de Europese Unie rekening moeten houden met de volgende fundamentele eisen:*

- *de noodzaak om de eenheid van gemeenschapsrecht zeker te stellen door middel van een hoogste rechtsprekende instantie;*
- *de noodzaak te verzekeren dat het rechtssysteem transparant, begrijpelijk en toegankelijk is voor het publiek; en*
- *de noodzaak dat zonder onaanvaardbaar uitstel uitspraak wordt gedaan.*

De AIV is het eens met het standpunt van de Regering, dat het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg, zoals voorgesteld door het Hof, de bevoegdheid zouden moeten krijgen wijzigingen in het Reglement van procesvoering door te voeren, waarbij eventuele zwaardere bepalingen in het Statuut van het Hof kunnen worden ondergebracht.

In het licht van de hiervoor vermelde vereisten kunnen echter ook kritische kanttekeningen worden geplaatst bij enkele van de door het Hof voorgestelde veranderingen. Vraagtekens kunnen bijvoorbeeld worden gezet bij de suggestie dat nationale rechters, wanneer zij een prejudiciële vraag stellen aan het Hof, deze al van tevoren zouden moeten voorzien van een door hen voorgesteld antwoord. Een dergelijke verandering zou een vergroting van de werkdruk van nationale rechters betekenen en in veel gevallen de werkdruk van het Hof niet werkelijk verlichten. Met het oog op het vereiste dat

23 De titel van deze inventarisatie luidt: 'De toekomst van de rechtspleging in de Europese Unie', gepubliceerd op 28 mei 1999 te Straatsburg.

de rechtspraak toegankelijk moet blijven voor het publiek dienen ook de vóór- en nadelen van voorstellen grondig tegen elkaar te worden afgewogen zoals die betreffende het introduceren van een selectiemechanisme van 'zinvolle' prejudiciële vragen en 'zinvolle' beroepen van het Gerecht van Eerste Aanleg op het Hof van Justitie. *Ter ontlasting van het Hof zou kunnen worden overwogen - een voorstel dat al wordt ondersteund door de Nederlandse regering - het Gerecht de bevoegdheid te geven voor de behandeling in eerste instantie van prejudiciële vragen. Dat zou, in het bijzonder indien ook nog het aantal rechters in het Gerecht zou worden verhoogd, kunnen leiden tot een substantiële verlichting van de werklast bij het Hof. Daarbij geeft de AIV in overweging het beroepsrecht van prejudiciële beslissingen van het Gerecht bij het Hof open te stellen voor burgers. De AIV is zich ervan bewust dat dit wel tot een taakverzwaring zal leiden. Maar burgers hebben het meest directe belang bij de uiteindelijke uitkomst van de zaak en zijn bovendien méér dan lid-staten zelf een motor gebleken voor de naleving in rechte van afspraken op het gebied van Europese integratie.*

De voorstellen van het Hof dienen naar de mening van de AIV echter in hun geheel te worden gezien en onderwerp te vormen van overleg, zowel het met oog op een mogelijk verdragswijziging als met het oog op mogelijke wijzigingen van procedure en organisatie. Deze aspecten dienen grondig te worden bekeken en de AIV is, desgewenst, gaarne bereid hierover nader advies uit te brengen.

IV.6 Nieuwe omgangsvormen tussen de lidstaten?

Hiervoor is al aangegeven hoe belangrijk het functioneren van de instellingen is voor het functioneren van de Europese Unie als geheel. De laatste tijd treden in de bestuurlijke praktijk, ook van de Europese Unie, steeds veelvuldiger vormen van wederzijdse beïnvloeding op de voorgrond die niet zo zeer gestoeld zijn op het functioneren van (geregelde) instellingen als wel een veel sterker procesmatig karakter dragen. Voorbeelden daarvan zijn *peer pressure, benchmarking en peer review*. *De AIV is van oordeel dat deze vormen van wederzijdse beïnvloeding een waardevol hulpmiddel kunnen zijn bij het bevorderen van consensus tussen de lidstaten. Zij kunnen echter slechts aanvullend zijn in het proces dat is gericht op geformaliseerde besluitvorming door de Europese instellingen binnen het kader van de rechtsgemeenschap die de Europese Unie is.*

Ministerie van

Buitenlandse Zaken

De Voorzitter van de Adviesraad Internationale
Vraagstukken (AIV)
Prof. drs. R.F.M. Lubbers
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

SBO
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 31 mei 1999

Kenmerk SBO 592/99

Blad 1/3

Bijlage(n)

Betreft Adviesaanvraag over institutionele hervormingen in de
Europese Unie

Behandeld K.A. Koekkoek

Telefoon 070-3485331

Fax 070-3484258

E-mail ka.koekkoek@sbo.minbuza.nl

Zeer geachte heer Lubbers,

Bij het Verdrag van Amsterdam, dat op 1 mei in werking is getreden, is een protocol opgenomen over de instellingen in het vooruitzicht van uitbreiding van de Europese Unie. Voor de eerstvolgende uitbreiding van de Europese Unie, zullen de lidstaten de bepalingen over de instellingen opnieuw bezien. Het aantal landen dat toetreedt tot de Unie bepaalt of alleen de samenstelling van de Commissie en de stemmenweging in de Raad moeten worden aangepast (artikel 1 van het protocol) of dat een volledige herziening van de samenstelling en werking van de instelling noodzakelijk is.

De Europese Raad van Keulen zal nadere besluiten nemen over de aanpak en het tijdpad van de institutionele hervormingen die in Amsterdam nog niet zijn opgelost. Wanneer dient de intergouvernementele conferentie te beginnen en wanneer moet zij worden voltooid? Het Voorzitterschap, gesteund door verschillende lidstaten, is van oordeel dat de IGC eind 2000 zou moeten worden afgerond. De vraag naar de aanpak heeft onder meer betrekking op de voorbereiding van de conferentie en op de wijze waarop de onderhandelingen zullen worden gevoerd. Moeten de ministers



van buitenlandse zaken worden belast met de IGC en zullen zij weer een persoonlijk vertegenwoordiger aanwijzen voor de onderhandelingen? Een derde algemene vraag die in Keulen naar verwachting aan de orde zal komen is de agenda van de conferentie.

Gezien het bovengenoemde protocol is de afbakening van de agenda een moeilijk vraagstuk. Naar het oordeel van de regering dient de intergouvernementele conferentie zich niet te beperken tot de samenstelling van de Commissie en de stemmenweging in de Raad. Er kan immers van uit worden gegaan dat de Europese Unie binnen een tijdsbestek van enige jaren meer dan 20 leden zal tellen. Het is daarom gewenst dat ook het functioneren van de overige instellingen en hun onderlinge samenwerking in de conferentie wordt besproken. Daarbij komt dat de regering van oordeel is dat de IGC moet worden benut om slagvaardigheid van en de democratische controle in de Europese Unie verder te versterken.

De regering heeft met veel belangstelling kennis genomen van de rapporten 'Europa inclusief I' en 'Europa inclusief II' van de Adviesraad. De hoofdstukken uit deze rapporten over de noodzaak van verderreikende institutionele hervormingen dan die die in Amsterdam zijn overeengekomen, vormen nuttig denkmateriaal voor de bepaling van de Nederlandse inzet in de komende intergouvernementele conferentie. De regering zal binnenkort een eerste notitie over het tijdpad, de aanpak en de agenda van de IGC aan de Tweede en de Eerste Kamer zenden. Dit najaar zal de regering een tweede, meer inhoudelijke notitie over de Nederlandse inzet bij de institutionele hervormingen opstellen.

De regering stelt het op prijs om van de Adviesraad voor de aanvang van de IGC, zo mogelijk in het najaar, een advies te mogen ontvangen over de institutionele hervormingen die voor de toekomst van de Europese Unie van belang zijn.

De regering verzoekt de Adviesraad met name in te gaan op de volgende punten:

- de samenstelling, bevoegdheden en functioneren van alle instellingen;
- de wijze waarop de instellingen onderling samenwerken;
- de rolverdeling van de instellingen en de lidstaten in de externe vertegenwoordiging van de Europese Unie (Gemeenschappen);
- de mogelijke verbeteringen van het bestuur van de Europese Unie (uitvoering en



Ministerie van
Buitenlandse Zaken


toezicht op naleving van communautaire regelgeving, rechtsinstrumenten, openbaarheid, etc.)

Bij de behandeling van deze verschillende aspecten van de institutionele hervormingen zou de Adviesraad rekening kunnen houden met het streven van de regering om de Europese Unie slagvaardiger en democratischer te maken. Een beoordeling van de Adviesraad van de Nederlandse belangen in de institutionele hervormingen stelt de regering evenzeer op prijs.

Wij zien uw advies met belangstelling tegemoet. Mede namens de Minister van Defensie, en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,



De Minister van Buitenlandse Zaken
J.J. van Aartsen



De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken
D. Benschop



Gebruikte termen en afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
CEI	Commissie Europese Integratie
Commissie	Europese Commissie
EDG	Europese Defensiegemeenschap
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EMU	Economische en Monetaire Unie
EVDB	Europese Veiligheids- en Defensiebeleid
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid
Gemeenschap	Europese Gemeenschap(pen)
Gerecht	Gerecht van Eerste Aanleg
Hof	Hof van Justitie
IGC	Intergouvernementele Conferentie
Parlement	Europees Parlement
Raad	Raad van ministers/Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders
Unie	Europese Unie
Verdrag	Verdrag van Amsterdam
WTO	Wereld Handels Organisatie (World Trade Organization)

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: NAAR EEN NIEUWE BEGRENZING, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS *september 1999*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*