

Datum 9 mei 2000

Op 12 januari 2000 heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) het rapport '*De IGC 2000 en daarna, op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten*' uitgebracht. De regering had de Adviesraad op 31 mei 1999 om een advies over de institutionele hervormingen van de Europese Unie verzocht. Het advies, dat vlak voor de start van de intergouvernementele conferentie is aangeboden, is een waardevolle bijdrage voor de nadere Nederlandse standpuntbepaling in de IGC. Mede namens de Ministers van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken wil ik de Adviesraad dan ook mijn dank voor het advies overbrengen.

In dit advies trekt U de lijnen door die al in Uw adviezen *Europa Inclusief* en *Europa Inclusief II* over de hervormingen van de instellingen waren uitgezet. In zijn jongste rapport heeft de Adviesraad zich toegespitst op de agenda van de IGC. Daarnaast hebt U institutionele kwesties aangesneden die naar Uw oordeel in een verder gelegen toekomst aan de orde zullen moeten komen. Deze aanpak levert interessante combinaties op van concrete en praktische aanbevelingen voor hervormingen op de korte termijn en suggesties voor verdergaande, fundamentele herzieningen van de Europese architectuur.

Zoals ook al in de twee eerdere adviezen, plaatst de AIV de hervormingen die moeten resulteren uit de IGC-2000 in het perspectief van de uitbreiding van de Unie. Dat komt ook treffend in de titel tot uitdrukking. Zoals bekend kiest de regering hetzelfde vertrekpunt in haar analyse van de institutionele hervormingen. De instellingen en de besluitvorming van de Europese Unie moeten in de IGC, die dit jaar wordt gehouden, worden aangepast aan een aanzienlijk groter aantal lidstaten. De Europese Raad heeft immers in Helsinki vastgelegd dat dertien Europese landen kandidaten zijn voor toetreding tot de Europese Unie. Verder is in Helsinki besloten met twaalf kandidaat-lidstaten onderhandelingen te voeren. Het is naar het oordeel van de regering niet gewenst in de IGC 2000 te volstaan met enkele beperkte wijzigingen en op een later tijdstip, halverwege het toetredingsproces, nog eens een aantal aanpassingen van de Verdragen door te voeren. Net als de AIV gaat de regering er van uit de uitbreiding in een relatief kort tijdsbestek haar beslag zou kunnen krijgen. De regering vindt daarom dat in deze IGC op basis van een voldoende brede agenda moet worden bezien welke hervormingen nodig zijn voor een goed functionerende grote Europese Unie.

In het licht van de fundamentele gevolgen van de uitbreiding voor de organisatie en het functioneren van de Europese Unie is reflectie over de uitgangspunten van de Europese integratie gepast. De regering constateert dat de AIV in het derde hoofdstuk van het advies drie ijkpunten kiest die ook voor regering belangrijke toetsstenen zullen zijn bij de beoordeling van hervormingsvoorstellen. Naar het oordeel van de regering zal de IGC ertoe moeten leiden dat de Europese Unie transparanter, democratischer en slagvaardiger wordt. De uitdaging voor de onderhandelingen zal er vooral daarin bestaan dat deze algemene uitgangspunten in het resultaat van de IGC zichtbaar worden. Het nieuwe Verdrag moet de Unie dichterbij de burger brengen en het moet de basis leggen voor een Unie die sneller en doelmatiger opereert. Een concreet voorbeeld, waar de regering en de AIV een gelijklopende opvatting hebben betreft de besluitvorming van de Raad. De Raadsbesluitvorming moet zo veel mogelijk met (gekwalificeerde) meerderheden kunnen geschieden en het vereiste van eenparigheid van stemmen moet tot een minimum worden beperkt.

In het advies van de AIV komt terecht naar voren dat voor het bereiken van deze doelstellingen ook maatregelen kunnen worden genomen die geen Verdragswijziging vereisen. Het moge duidelijk zijn dat juist zo veel mogelijk binnen het bestaande Verdrag moet worden bezien hoe het functioneren van de Unie kan worden verbeterd. Het AIV-advies noemt in dit verband bijvoorbeeld het belang van Europese partijvorming voor een krachtig Europees Parlement en het

belang van goed aanbod van informatie aan de burger over Europese politiek en beleid. In aanvulling en in samenhang met dit soort maatregelen zal in de IGC moeten worden nagegaan welke wijzigingen van de Verdragen de beoogde doelstellingen dichterbij brengen.

Het pleidooi van de AIV voor versterking van de capaciteit van de uitvoering kan in het algemeen door de regering worden onderschreven. De voorbeelden die in dat verband worden genoemd - EMU, asielbeleid, klimaatbeleid en GBVB - maken duidelijk dat in de Europese Unie een goede samenwerking van de instellingen met de lidstaten van groot belang is om de beoogde beleidsresultaten te bereiken. De genoemde terreinen zijn blikvangers die duidelijk maken op welke terreinen de Europese Unie en haar lidstaten gezamenlijk actief zijn. Een belangrijke premisse voor betrokkenheid van de Europese burgers bij de Unie is dat de Unie tastbaar maakt waar zij mee bezig is en wat zij bijdraagt aan, bijvoorbeeld, de vermindering van de CO₂-uitstoot. De voorstellen die de AIV doet om het beleid op de onderhavige terreinen effectiever te maken zullen naar verwachting buiten de agenda van de IGC 2000 vallen, omdat deze conferentie zich primair moet richten op de institutionele vraagstukken. Er lijkt geen overeenstemming te verkrijgen onder de lidstaten voor uitbreiding van de agenda met nieuwe beleidsterreinen.

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het bredere perspectief op de toekomst van de Europese Unie en stappen die de AIV richting een nieuwe institutionele structuur zou willen zetten. De in het advies geformuleerde aanbevelingen over de communautarisering van de tweede en derde pijler, vindt de regering interessant. De regering wijst er op dat dergelijke hervormingen eventueel pas op de lange termijn verwezenlijkt kunnen worden en daarom buiten deze IGC zullen blijven. De opvatting van de AIV dat de mede-wetgevende rol van het Europees Parlement moet worden versterkt, deelt de regering. Ten aanzien van dit laatste punt moet al wel in deze IGC het nodige gebeuren.

Het standpunt van de AIV dat een tweekamerstelsel binnen het Europees Parlement zou moeten worden ingevoerd, onderschrijft de regering daarentegen niet. Ook op termijn zou een dergelijke ontwikkeling niet wenselijk zijn, omdat de invoering van een tweekamerstelsel van het Europees Parlement de posities van andere instellingen, met name de Raad, in het geding zou brengen, en ook omdat een tweekamerstelsel naar verwachting de Europese besluitvormingsprocedures nog gecompliceerder zou maken.

De regering is verheugd over de jongste standpuntbepaling van de AIV over differentiatie binnen de Unie (ook wel nauwere samenwerking of flexibiliteit genoemd). Dat is met name in verband met het versnelde toetredingsperspectief van een groot aantal kandidaat-lidstaten van belang. De regering constateert dat de AIV de opvatting van de regering deelt over de wenselijkheid de stringente voorwaarden voor besluitvorming over overgaan tot nauwere samenwerking, zoals geformuleerd in het Verdrag van Amsterdam te versoepelen. In de IGC zal de regering er voor pleiten dat de mogelijkheid van een verwijzing van de besluitvorming over het aangaan van een nauwere samenwerking naar de Europese Raad wordt geschrapt, omdat hierdoor de facto één lidstaat een veto over het voorstel kan uitspreken. In de tweede plaats vindt de regering, met het oog op het steeds groter wordende ledental van de Unie, dat de eis dat het aantal deelnemers aan de nauwere samenwerking uit ten minste een meerderheid van de lidstaten moet bestaan, moet verdwijnen. Het vereiste minimum aantal deelnemende lidstaten zou op acht kunnen worden bevroren, maar de regering staat ook open voor bijvoorbeeld de door de Commissie voorgestelde eis dat ten minste een derde van het aantal lidstaten aan een nauwere samenwerking deelneemt.

De AIV heeft gemeend zich enige beperkingen te moeten opleggen bij de bespreking van de instellingen van de Europese Unie. De AIV heeft er voor gekozen niet in te gaan op de Europese Rekenkamer, het Sociaal en Economisch Comité en het Comité van de Regio's. De regering heeft begrip voor deze keuze van de AIV, maar had met name een analyse van de mogelijkheden voor het verbeteren van het functioneren van de Europese Rekenkamer op prijs gesteld. De

kwestbaarheid (ook in politieke zin) van de Europese Unie op het gebied van financieel beheer, controle en fraudebestrijding is immers een belangrijke aanleiding geweest voor de vertrouwenscrisis die zich vorig jaar tussen het Europees Parlement en de Commissie voordeed. In dit licht meent de regering dat er in de IGC naar moet worden gestreefd het instrumentarium van de Europese Rekenkamer te verfijnen, de organisatie van de Europese Rekenkamer te versterken en de samenwerking met de Nationale Rekenkamers te verbeteren.

De beschouwingen over het Europees Parlement geven de regering weinig aanleiding tot andersluidende observaties. Ook in dit deel van het AIV-advies komt het belang van Europese partijvorming terug. Verder wijst de AIV erop dat het Europees Parlement gebruik moet maken van de bevoegdheden die het reeds heeft (zoals het recht de Commissie te verzoeken wetgevend voorstel te doen). Dat zal de effectiviteit van het Europees Parlement vergroten. Of het juni 1999 gekozen nieuwe Europees Parlement, na de strijd die met de Commissie Santer begin vorig jaar is gevoerd, in de komende tijd met extra zelfvertrouwen de Commissie (en de Raad) tegemoet zal treden, zal moeten worden afgewacht. De regering deelt de opvatting van de AIV dat de kwestie van de individuele verantwoordelijkheid van Commissarissen in de IGC aan de orde moet komen. Niet alleen omdat het een kwestie is die voor de verhouding tussen Europees Parlement en Commissie van belang is, maar vooral ook omdat een goede regeling bij kan dragen aan het functioneren van de Commissie als instelling.

In het advies herhaalt de AIV zijn aanbeveling voor een meer permanent Voorzitterschap van de Raad. Het standpunt van de regering daarover is reeds verwoord in de reactie op Europa Inclusief II. De regering wil voorlopig niet het roulerende Voorzitterschap van de Raad veranderen. De regering meent dat verbeteringen in het functioneren van het Voorzitterschap gevonden kunnen worden zonder het Verdrag op dit punt te wijzigen. Meer in het algemeen zij opgemerkt dat de regering in de IGC-2000 een diepgaand debat over verschuivingen in de verhouding tussen de Raad en de Commissie niet opportuun vindt. Ook een op zich zelf intrigerend voorstel om de Raad en/of de Europese Raad te laten voorzitten door de Commissie, staat volstrekt buiten de orde van deze IGC. Verder is de rolverdeling op het gebied van het GBVB en met name de plaats van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, op dit moment nog zodanig in beweging, dat een debat over nadere Verdragswijzigingen naar het oordeel van de regering op dit moment niet op zijn plaats is.

Wat betreft het aantal leden van de Commissie erkent de regering de stelling van de AIV dat het functioneren van de Commissie niet primair afhankelijk is van de vraag of uit alle lidstaten een burger in de Commissie zitting heeft. Aan de andere kant wil de regering benadrukken dat het voor de herkenbaarheid van de Europese burgers niet zonder belang is dat een onderdaan uit iedere lidstaat in de Commissie zitting heeft. Om die reden heeft de regering er voor deze IGC voor gekozen dat in beginsel uit iedere lidstaat één onderdaan in de Commissie plaats moet kunnen nemen. Anders dan de AIV voelt de regering er met het oog op de komende uitbreiding van de Unie niet voor dit uitgangspunt te verlaten. Dat laat onverlet dat wel andere passende maatregelen moeten worden genomen om een goed functionerende Commissie na de uitbreiding zeker te stellen.

In het licht van de vorig jaar aanzienlijk gewijzigde procedures voor door de Raad aan de Commissie overgedragen uitvoerende bevoegdheden (de zogenoemde comitologie) acht de regering het niet gewenst reeds nu opnieuw deze comité-procedures ter discussie te stellen. Wel deelt de regering de opvatting van de AIV dat precisering van de positie van de Commissie bij de uitvoering van bevoegdheden, met name op het gebied van de externe betrekkingen, gepast is. Bijvoorbeeld waar de Gemeenschap met derde landen en internationale organisaties onderhandelt over internationale economische vraagstukken.

De regering onderkent de door de AIV aangesneden coördinatieproblematiek in de Raad, met name bij de voorbereidingen van de Europese Raad. Momenteel worden diverse maatregelen bestudeerd, waaronder de mogelijkheid van het samenvoegen van Raden, die tot verbeteringen kunnen leiden. De AIV stelt terecht de vraag of op termijn het sterk informele proces van voorbereiding van de Europese Raad zo kan blijven bestaan. De regering heeft dan ook met belangstelling kennis genomen van de suggesties die de AIV doet voor verbeteringen. Wel is enige voorzichtigheid geboden bij voorstellen die ertoe leiden dat de beperkte tijd die een Europese Raad beschikbaar heeft, zou verminderen. Ook is het gewenst de agenda van de Europese Raad niet verder te laten toenemen. Tot slot geldt dat de effectiviteit van de Europese Raad, die mede is gebaseerd op de hechte en persoonlijke samenwerking tussen de staatshoofden en regeringsleiders, niet zal worden gediend door de vergaderingen in beginsel open te stellen voor de voorzitter van het Europees Parlement.

Net als de AIV is de regering van oordeel dat er geen reden is in te grijpen in de bevoegdheden van het Hof van Justitie. Nederland vindt de uitbreiding van de bevoegdheden die het Hof door het Verdrag van Amsterdam heeft gekregen een belangrijke verbetering voor de rechtspleging in de Europese Unie. Deze extra bevoegdheden, bijvoorbeeld in de derde pijler, zullen wel gevolgen hebben voor de werkdruk bij het Hof van Justitie. De regering en de AIV zijn beide van oordeel dat de werkverdeling tussen het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg, ook wat betreft de behandeling van prejudiciële vragen, in de IGC aan de orde moet worden gesteld.

De AIV signaleert tenslotte dat binnen de Europese Unie een proces van wederzijdse beïnvloeding tussen de instellingen en de lidstaten tot stand komt. De AIV is van oordeel dat de verschillende vormen van wederzijdse beïnvloeding ('peer pressure') waardevolle instrumenten kunnen zijn bij het bevorderen van consensus tussen de lidstaten, maar dat zij het normale besluitvormingsproces niet kunnen vervangen. De regering wil aan het belang van formele besluitvorming uiteraard niets afdoen, maar zou het accent iets meer willen zetten op het belang van afstemming en vergelijking tussen de lidstaten onderling en met de instellingen. De regering verwacht dat juist door deze processen binnen het raamwerk van de Europese Unie in de komende jaren belangrijke impulsen voor de vernieuwing van het beleid zullen worden gevonden. Op deze wijze krijgt de al rijk geschakeerde Europese samenwerking nog meer dimensies.

De Minister van Buitenlandse Zaken

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken