

De minister van Buitenlandse Zaken
Mr. J.G. de Hoop Scheffer
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

Datum 28 augustus 2003

Kenmerk AIV/CEI-028/03

Onderwerp Resultaat Conventie

Op 18 juli 2003 heeft de Voorzitter van de Conventie over de toekomst van Europa, Valéry Giscard d'Estaing, het ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa aangeboden aan de voorzitter van de Europese Raad.¹ De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft herhaaldelijk aandacht besteed aan de Conventie.² De AIV neemt de gelegenheid te baat in dit briefadvies kort zijn mening te geven over het door de Conventie bereikte resultaat en te adviseren over de manier waarop Nederland met dit resultaat moet omgaan in de IGC, die in oktober 2003 zal aanvangen.

De AIV is alles afwegende positief over het resultaat van de Conventie. In zijn ogen heeft de Conventie meer weten te bereiken dan Intergouvernementele Conferenties (IGC's) tot nu toe. De AIV vindt met name dat de Conventie met deze ontwerpverdragstekst erin geslaagd is te voldoen aan de doelstelling die in zijn ogen de belangrijkste is, namelijk vergroting van de democratische legitimiteit van de Unie. Dit laatste voor zover deze doelstelling, die in wezen handelt over een politieke werkelijkheid, door middel van de instelling van een Grondwettelijk Verdrag naderbij kan worden gebracht. De Europese Unie is hiermee potentieel dichterbij de burger gekomen. Tevens is de Conventie erin geslaagd een groot aantal voorstellen te doen die de bestuurlijke slagvaardigheid van de Europese Unie versterken.

Wat zijn de belangrijkste positieve punten, verondersteld dat deze tekst integraal zou worden overgenomen door de IGC? Alvorens in te gaan op de inhoudelijke aspecten, tekent de AIV aan dat het zonder meer positief is dat de Conventie erin is geslaagd één tekst op tafel te leggen, zonder opties. Een

¹ Dit ontwerp-Verdrag is vervat in Conventiedocument CONV 850/03 van 18 juli 2003.

² Zie AIV-adviezen no. 24 'Een conventie of een conventionele voorbereiding - De Europese Unie en de IGC 2004', november 2001, no. 27 'Een brug tussen burgers en Brussel - Naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie', mei 2002 en no. 32 'Vervolgadvies - Een brug tussen burgers en Brussel', april 2003.

belangwekkend resultaat is dat er nu één Constitutioneel Verdrag ligt in plaats van de ondoorzichtige verzameling verdragsteksten waarop tot nu toe de Europese samenwerking was gebaseerd. Dit draagt bij aan de doelstelling te komen tot een verbetering en verheldering van de constitutionele orde van de Europese Unie. De voorliggende tekst is voor burgers nog altijd moeilijk te doorgronden, maar in elk geval toegankelijker en begrijpelijker dan de genoemde verzameling verdragsteksten. In dit kader is ook van wezenlijk belang dat de pijlerstructuur van de Unie wordt opgeheven en dat de rechtsmacht van het Hof van Justitie wordt uitgebreid. Verder juicht de AIV toe dat de Europese Unie nu rechtspersoonlijkheid krijgt.

Van belang voor de toegankelijkheid en het begrip van burgers is verder het gegeven dat de wetgevende werkzaamheden van de Raad nu in het openbaar plaats dienen te vinden en dat de procedures rond wetgeving eenvormiger en doorzichtiger worden.³ Hieraan is de belangrijke stap verbonden dat voortaan over alle onderwerpen van wet- en regelgeving waarover de Raad met (gekwalficeerde) meerderheid beslist, het Europees Parlement medebeslissingsrecht (codecisie) verwerft: een verhoging van het democratisch gehalte van de Unie. De democratische legitimiteit neemt verder toe doordat de banden tussen de Europese Commissie en het Europees Parlement worden versterkt. Zo kan het Europees Parlement in het vervolg de voorzitter van de Europese Commissie kiezen, hoewel de Europese Raad in de benoemingsprocedure nog altijd een zware rol heeft. Verder is van belang dat, naast de voorzitter, ook de andere Commissarissen verantwoording schuldig worden aan het Europees Parlement, hoewel hun verantwoordingsplicht indirect is vormgegeven.⁴ Verder wordt de omvang van de Europese Commissie teruggebracht tot vijftien leden met stemrecht, een stap die de AIV toejuicht, hoewel de precieze betekenis in belangrijke mate zal afhangen van de invulling van de rol van de Commissarissen zonder stemrecht. Een belangwekkende stap wordt ook gezet doordat het Europees Parlement zeggenschap krijgt over de hele Europese begroting, door de opheffing van het verschil tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven. Ten slotte acht de AIV het in beginsel positief dat nationale parlementen een rol krijgen in de zogeheten subsidiariteitsprocedure. Dit voorstel vergroot hopelijk hun betrokkenheid.

Wat de vergroting van de bestuurlijke slagvaardigheid van de Unie betreft, is het belangrijkste resultaat dat voorzien wordt in een toename van het aantal gebieden waarop met (gekwalficeerde) meerderheid van stemmen kan worden besloten. Daarenboven zijn de nieuwe regels betreffende stemmenweging een vooruitgang vergeleken met de nauwelijks begrijpelijke regels daarover uit het Verdrag van Nice. Ook juicht de AIV het toe dat het aantal Raadsformaties wordt gestroomlijnd en dat wordt beoogd een Raad in te stellen verantwoordelijk voor Algemene Zaken en Wetgeving en deze te af te 'splitsen' van de Raad Buitenlandse Zaken. De AIV acht het ook zonder meer positief dat de rol van de Europese Commissie wordt versterkt in de multilaterale toezichtsprocedures, zoals door middel van het recht van voorstel in de buitensporigetekortprocedure en het rechtstreeks geven van vroegtijdige waarschuwingen aan lidstaten die in een situatie van buitensporig tekort dreigen te geraken. De AIV is er ook tevreden over dat in de besprekingen over het beleidsdeel van het Constitutioneel Verdrag, waar de Conventie nog aan heeft gewerkt na de vaststelling van het 'constitutionele' deel I op 20 juni 2003, is vastgelegd dat de op te

³ De AIV tekent hierbij aan dat hij tevreden is over het feit dat voorstellen om de *Europese* Raad een wetgevende taak te geven niet zijn aanvaard.

⁴ Zie CONV 850/03, Artikel I-26, lid 3, waarin bepaald wordt dat een Europees Commissaris of Commissaris zijn ontslag indient indien de voorzitter hem daarom verzoekt.

richten Europese "dienst voor extern optreden" meer komt te vallen onder het gezag van de Europese Commissie dan in de oorspronkelijke plannen. Bij de uitvoering van deze bepalingen zal grote waakzaamheid geboden zijn, opdat zowel de slagvaardigheid als de eenheid van externe vertegenwoordiging gewaarborgd blijft.

Dit positieve oordeel van de AIV houdt echter niet in dat *alle* voorstellen uit het ontwerpverdrag met zijn voorkeuren overeenstemmen. Zo betreft de AIV het bijvoorbeeld dat bij de toedeling van bevoegdheden aan de Europese Unie de flexibiliteit wordt ingeperkt doordat voorgesteld wordt sommige beleidsterreinen uit te sluiten van harmonisatie. Verder acht de AIV de opname van een uittredingsclausule een achteruitgang: deze mogelijkheid staat haaks op de aard van de Europese samenwerking tot nu toe, die van een 'steeds hechter wordend verbond'. Daarnaast blijft de AIV de in zijn vorige adviezen gesignaleerde risico's zien in de hybride constructie van de 'double hatted' minister van Buitenlandse Zaken, die tevens vice-voorzitter is van de Europese Commissie. De AIV is en blijft van mening dat de vermenging van de twee verantwoordelijkheden van deze Minister problematisch kan blijken en tot conflicten kan leiden die de positie van de Europese Commissie kunnen verzwakken. Verder krijgt, naast de Minister van Buitenlandse Zaken, ook de meerjarige voorzitter van de Europese Raad een rol in de externe vertegenwoordiging van de Unie op het terrein van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, hetgeen ten koste gaat van het streven naar meer eenheid van de externe vertegenwoordiging van de Europese Unie. Wel heeft de AIV tot zijn geruststelling kunnen constateren dat de definitieve Conventietekst het institutioneel evenwicht niet verstoort, zoals oorspronkelijk dreigde. De bevoegdheden van de meerjarige voorzitter van de Europese Raad laten die van de (voorzitter van) Europese Commissie intact: deze worden zelfs op belangrijke punten versterkt. In hoeverre twijfels over de instelling van deze meerjarige voorzitter van de Europese Raad gerechtvaardigd zullen blijken te zijn, zal sterk afhangen van de uitwerking in de praktijk en van de keuze van de verantwoordelijke functionarissen. Dit zal beslissend zijn voor de goede verstandhouding van het drietal EU-topfiguren.

Tevens heeft de Conventie wat de AIV betreft enkele kansen gemist: een voorbeeld hiervan acht de AIV het gebrek aan resultaat op het punt van de hervorming van de zogenaamde 'comitologie'. Formeel is zelfs sprake van een zekere achteruitgang, omdat het toekennen van uitvoeringsbevoegdheden aan de Europese Commissie niet meer de normale regel is, terwijl inperking van de rol van de 'comitologie' niet aan de orde is gekomen. Daarmee is de kans om de uitvoerende rol van de Europese Commissie te versterken via grondwetsbepalingen voorlopig verkeken. Het is ook jammer dat er geen soepeler procedure is voorgesteld voor het aanwijzen van nieuwe eigen middelen: hiervoor blijft nu een verdragswijziging vereist. En ten slotte betreft de AIV het dat de 342 beleidsbepalingen uit deel III niet op een eenvoudiger wijze kunnen worden geamendeerd dan de bepalingen van de grondwettelijke delen I en II van het ontwerpverdrag.

Het is nu aan de IGC om de uiteindelijke verantwoordelijkheid en beslissingen te nemen over de inhoud van een nieuw Verdrag. De AIV vindt dat de IGC erop moet toezien dat de besluiten die zij neemt niet ten koste gaan van datgene wat de Conventie heeft bereikt. De AIV meent, met de regering, dat als één bouwsteen uit het resultaat van de Conventie wordt gelicht, het hele bouwwerk uit elkaar zou kunnen vallen. Dat zou inhouden dat de IGC het werk van de Conventie zou overdoen en het gevaar ontstaat dat de IGC minder tot stand brengt dan de Conventie, zoals in het voorgaande reeds betoogd. Als

bijvoorbeeld één lidstaat erin slaagt op een bepaald punt de voorgestelde gekwalificeerde meerderheid terug te brengen naar unanimiteit, dan zal men dat op talloze andere punten aan andere lidstaten niet meer kunnen weigeren en gaat de hele vooruitgang op dit gebied verloren. Bovendien zouden regeringen de Conventie zodoende terugbrengen tot een model van schijnparticipatie: participatie die teniet wordt gedaan doordat uiteindelijk een klassieke IGC beslissingen neemt zonder zich serieus rekenschap te hoeven geven van door een Conventie ontwikkelde suggesties.⁵

De AIV bepleit daarom dat Nederland zich onthoudt van wijzigingsvoorstellen. Zo kan de eis van handhaving van unanimiteit bij de vaststelling van de Financiële Perspectieven, zoals hierboven betoogd, zeer negatieve onderhandelingsconsequenties op andere gebieden uitlokken (nog afgezien van het contraproductieve gevolg, dat andere partijen met tegengestelde belangen daar later gebruik van zouden kunnen maken). In de Wetgevende Raad kan iedere lidstaat de vertegenwoordiger benoemen die hij wil. Een redelijk toerbeurtsysteem voor het vervullen van het voorzitterschap van de Europese Raad is verder ook zonder formele grondwetsbepaling te bereiken, via het mechanisme van de gekwalificeerde meerderheid. Kortom, de AIV meent dat Nederland ook bij andere lidstaten zou dienen aan te dringen op continuïteit ten opzichte van het Conventieresultaat. Indien van andere zijde dan van de Nederlandse regering toch wijzigingsvoorstellen zouden worden gedaan, dan beveelt de AIV aan dat de regering, in overleg met deze lidstaten, alles in het werk stelt om te voorkomen dat het resultaat van de Conventie wordt opgebroken. Indien zou worden besloten tot de instelling van een voorbereidingsgroep voor de IGC, dan herhaalt de AIV graag een eerdere aanbeveling om een vertegenwoordiger van de Europese Commissie en een van het Europees Parlement hierin deel te laten nemen.

Ten slotte heeft de AIV in voorgaande adviezen consequent gewezen op het grote belang van een voldoende draagvlak voor de Europese samenwerking bij de burger. Het voorliggende ontwerpverdrag heeft verstrekkende gevolgen voor de (inrichting van die) samenwerking. De AIV raadt daarom aan dat zowel regering als Staten-Generaal zich ervoor inzetten burgers duidelijk te maken wat de draagwijdte en gevolgen zijn van de invoering van een dergelijk nieuw Constitutioneel Verdrag.

De AIV is graag bereid om in een gesprek zijn visie over een en ander nader toe te lichten.

Hoogachtend,

Mr. F. Korthals Altes
Voorzitter Adviesraad Internationale Vraagstukken

⁵ Zie AIV-advies no. 24 'Een conventie of een conventionele voorbereiding - De Europese Unie en de IGC 2004', november 2001, p. 15.