

DE NEDERLANDSE STEM IN DE EUROPESE CONVENTIE

EEN IMPULS VOOR HET DEBAT OVER HET EINDSPEL

Prof.dr. Jacques Pelkmans, drs. Monika Sie Dhian Ho,
drs. Bas Limonard en mr. Antoñita Vazquez Muñoz

Paper voor de WRR-Conferentie 'De Nederlandse stem in de Europese Conventie',
21 mei 2003, Den Haag

**DE NEDERLANDSE STEM IN DE EUROPESE CONVENTIE
EEN IMPULS VOOR HET DEBAT OVER HET EINDSPEL**

Jacques Pelkmans, Monika Sie Dhian Ho, Bas Limonard en Antoñita Vazquez Muñoz

1	Inleiding.....	3
2	Bevoegdheden.....	6
2.1	Regeringsstandpunten.....	9
2.2	Tekortkomingen.....	11
2.3	Resultaat en zegeningen	13
2.4	De Nederlandse strategie voor het eindspel	14
3	de instellingen van de unie	16
3.1	De Nederlandse inzet tot nu toe	17
3.1.1	De Nederlandse beleidstraditie	17
3.1.2	Inzet van de Nederlandse vertegenwoordigers in de Conventie	18
3.2	Verwachte resultaten en dynamiek in de Conventie	22
4	Samenwerking tussen een beperkt aantal lidstaten van de Unie; flexibiliteit	25
5	De financiën van de Unie.....	31
5.1	Het Nederlands belang bij verbeteringen.....	31
5.2	De Nederlandse standpunten voor en in de Conventie	32
5.3	Tekortkomingen.....	36
5.4	De zegeningen	37
5.5	De Nederlandse strategie voor het eindspel	37
6	Het Handvest van de Grondrechten en toetreding tot het EVRM	38
6.1	De positie van de Nederlandse regering	39
6.2	De Nederlandse strategie voor het eindspel	43
7	Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB)	45
8	Samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken	49
8.1	De Nederlandse inzet.....	50
8.2	Dynamiek in de Conventie en aanbevelingen voor de Nederlandse strategie.....	53
9	‘Afdwingbare gedragswijziging’ ... een Gordiaanse knoop?.....	56
9.1	Aspecten van de Gordiaanse knoop.....	56
9.2	Regeringsstandpunten.....	61
9.3	De Nederlandse parlementsleden in de Conventie	63
9.4	De Zegeningen	64
9.5	De Nederlandse strategie voor het eindspel	64

1 INLEIDING

In de Europese Conventie is het aftellen begonnen. Naar verwachting zal het Praesidium van de Conventie een dezer dagen de integrale tekst van de ontwerpgrondwet voor de Europese Unie aan de Conventie voorleggen.¹ Voor een deel zal deze tekst bestaan uit artikelen die zijn herzien in het licht van de duizenden amendementen die Conventieleden hebben ingediend op de ontwerpartikelen die sinds begin februari 2003 in clusters door het Praesidium zijn gepresenteerd. Andere artikelen zullen dan pas in eerste versie voorliggen. Terwijl de tijdsdruk toeneemt (Giscard d'Estaing moet op 20 juni het ontwerpverdrag aan de Europese Raad presenteren) en de belangentegenstellingen scherper naar voren komen, moeten de Conventieleden in de komende weken overzicht krijgen, prioriteiten stellen en consensus bereiken over een coherent ontwerpverdrag, om de Intergouvernementele Conferentie (IGC) die over de Europese grondwet zal beslissen doorslaggevend te kunnen beïnvloeden.

De dynamiek van het hervormingsproces in de Europese Unie en in het bijzonder van de Europese Conventie heeft menigeen verbluft. In de verklaring bij het verdrag van Nice waarin de Europese leiders hun voornemen uitspraken om in 2004 een nieuwe IGC bijeen te roepen over institutionele hervormingen, werden al vier zware onderwerpen genoemd: een verduidelijking van de bevoegdheidsverdeling in de Unie, de status van het Handvest van de Grondrechten, de rol van de nationale parlementen in het Europese bestel en een vereenvoudiging van de Europese verdragen. Op de persconferentie na afloop van de Europese Raad van Laeken (december 2002) verklaarde Guy Verhofstadt vervolgens dat er geen taboes meer zijn. Inderdaad, de Verklaring van Laeken over 'de toekomst van de Europese Unie' heeft de hervormingsagenda nog verder verbreed tot een betere verdeling en omschrijving van de bevoegdheden in de Unie; de vereenvoudiging van de instrumenten; meer democratie, transparantie en efficiëntie; en de vereenvoudiging en herschikking van de verdragen tot 'op termijn' een constitutionele tekst. De Conventie die door de Europese Raad van Laeken bijeen is geroepen ter voorbereiding van de verdragswijziging, heeft onder de ambitieuze leiding van Giscard d'Estaing het mandaat van Laeken op een maximalistische wijze geïnterpreteerd en stevent af op een ontwerpgrondwet voor de Europese Unie.

Nu de Europese Conventie zich tot ware grondwetsontwerper heeft ontwikkeld, is ook in Nederland een besef van het constitutionele moment doorgedrongen. Dat besef is er niet

¹ Deze versie is voorlopig, gezien de snelle ontwikkelingen in de Conventie. Over de precieze vorm waarin de herziene versie zal verschijnen moet nog worden besloten. De auteurs zijn Wendy Asbeek Brusse, Frans Bletz, Anton Hemerijck, Eppo Jansen, Alfred Pijpers, Mendeltje van Keulen en Jan Rood erkentelijk voor hun bijdragen tijdens een voorbereidende workshop over dit thema. Paul van Leeuwe en Joost van Oosterwijk, leden van de WRR-projectgroep Europese Conventie, hebben onderzoek verricht naar de procedurele aspecten van de Nederlandse inbreng en de Nederlandse belangen en uitgangspunten in de Europese Conventie, waarvan dankbaar gebruik is gemaakt.

steeds geweest. Bij de aanvang van de Conventie liet de minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen zich badinerend uit over het belang ervan en waarschuwde zelfs tegen het 'bouwen van politieke luchtkastelen'.² De regering stelde minister van Staat Van Mierlo aan als Regeringsvertegenwoordiger, die in de Conventie wel degelijk *het* moment zag, met name om het fundament te leggen voor een overtuigende Europese buitenlandse politiek. Met de val van Paars II en het verdwijnen van D'66 uit de regering werd de positie van Van Mierlo echter precair. Het gesternte waaronder het kabinet Balkenende aantrad, na de verkiezingsoverwinning van de LPF, was er één van scepsis ten opzichte van de Europese Unie, voor zover Europa al een thema was geweest in de verkiezingen. In het 'Strategisch akkoord' werden vier zinnen gewijd aan de Conventie, waaronder één veelzeggende: 'Het kabinet dient voorstellen ter zake, zoals voorstellen van de Europese Conventie, op hun merites te beoordelen'.³ De hoofdboodschap van 'Europa in de steigers', de eerste standpuntbepaling van het kabinet Balkenende inzake de Conventie, was dat de regering zou inzetten op een versterking van de communautaire methode, '...hetgeen onverlet laat dat op terreinen als het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en Justitie en Binnenlandse Zaken via een meer intergouvernementele weg voortgang wordt geboekt'.⁴ Van Mierlo, die een doorbreken van het unanimitetsvereiste op het buitenlandse beleid van de Unie nu juist cruciaal vond, zag hierin een essentieel verschil van inzicht en reden om zijn ontslag aan te bieden.⁵ Van Mierlo werd opgevolgd door VVD-Tweede-Kamerlid en oud-staatssecretaris Gijs de Vries, wiens werk in de eerste maanden echter evenmin intense belangstelling van het kabinet genoot door een oplaaiende discussie over de uitbreiding van de Europese Unie en de val van het kabinet, waardoor 'de binnenlandse toekomst van Nederland' geruime tijd de agenda beheerste.

Afgezien van de binnenlandse politieke turbulentie zijn verschillende interpretaties te geven van het aanvankelijk schijnbaar ontbreken van een Nederlandse strategie ten opzichte van de Conventie. Sommigen zien hierin een welbewuste keuze, geen strategie als strategie dus, opdat hetgeen als 'vrijblijvende praatclub' werd bejegend, dat mogelijk ook zou blijven. Van Aartsen heeft steeds benadrukt dat zijn prioriteit lag bij 'bread and butter issues', ofwel: de *inhoud* van het Europese integratieproces, omdat de Unie haar legitimiteit immers grotendeels ontleent aan haar beleidsprestaties. Eijsbouts leest in deze ontkenning van het

² http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=MBZ411222

³ *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch Akkoord voor Kabinet CDA, LPF, VVD*, TK 2001-2002, 28 375, nr. 5, p. 29.

⁴ *Europa in de Steigers. De Nederlandse inbreng in de volgende fase van de Conventie over de toekomst van Europa*, TK 2002-2003, 28 604 en 28 473, nr. 3, p. 3.

⁵ *Tekst van de brief van Van Mierlo aan de Minister-President*, <http://www.d66.nl/nieuws/tnieuws/archief/000688.html>

belang van de *vorm* van de Unie een zekere onwil om Europa als meer dan een markt te zien alsmede de vrees dat elke constitutionalisering zal uitdraaien op een correctie van de relatieve oververtegenwoordiging van de kleine landen.⁶ In de lijn van het WRR-rapport *De onvoltooide integratie* is het gebrek aan strategie ook als gevolg te zien van de decentrale coördinatiestructuur voor het Nederlandse EU-beleid, die tendeert naar reactieve en partiële beleidsvoering.⁷ Welbewuste keuze of onbedoeld gevolg, ontkenning van het constitutionele moment is niet langer aan de orde. De Nederlandse Conventieleden bekennen kleur ten aanzien van fundamentele constitutionele vraagstukken in memoranda en amendementen op ontwerpartikelen, zelfstandig en in allianties met de Benelux, met de kleine landen, in wisselende coalities met grote landen (waaronder Frankrijk en Spanje), als groep van Nederlandse parlementaire Conventieleden, en in Europese partijpolitieke samenwerkingsverbanden.

Doelstelling van het WRR-project over de Europese Conventie is het beleidsdebat over de Conventie in Nederland te stimuleren en inhoudelijk te verdiepen. De meer specifieke doelstelling van dit paper is een tussentijdse evaluatie van de stand van zaken op kernthema's van het ontwerpverdrag, teneinde een debat te voeren over de Nederlandse strategie voor het eindspel van de Conventie. Daartoe komen per kernthema aan de orde: (1) een beschouwing van de Nederlandse inzet tot nu toe; (2) een inschatting van de voorlopige resultaten en verwachte dynamiek van de Conventie; en (3) aanbevelingen ten aanzien van de Nederlandse strategie voor het eindspel: welke zegeningen kunnen reeds worden geteld, en voor welke punten moeten de Nederlandse Conventieleden zich nog hard maken (wat zijn breekpunten, wat ruilpunten)? De opbouw van het ontwerpverdrag min of meer volgend zal hieronder worden ingegaan op de bevoegdheden van de Unie (paragraaf 2); de instituties van de Unie (paragraaf 3); 'flexibiliteit' (in de zin van samenwerkings- of integratie-initiatieven waaraan niet alle lidstaten deelnemen) (paragraaf 4); de financiën van de Unie (paragraaf 5); de grondrechten van de burger (paragraaf 6); het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (paragraaf 7); samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken (paragraaf 8); en procedures voor herziening, aanneming, bekrachtiging en inwerkingtreding van het verdrag (paragraaf 9).⁸

⁶ W.T. Eijsbouts, 'Presidenten, parlementen, fundamenteen. Europa's komende constitutie en het Hollands ongemak', in: *Nederlands Juristen Blad*, 28 maart 2003, afl. 13, p. 665.

⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De onvoltooide Europese integratie*, Rapporten aan de Regering nr. 28, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1986, p. 170.

⁸ Deze bijdrage is derhalve niet volledig. Een aantal thema's wordt niet behandeld. Dat geldt ten eerste voor het thema democratisering van de Unie, hetgeen een dermate 'verdragdoorsnijdend' thema is, dat ervoor gekozen is hier een apart paper aan te wijden (cf. Ben Crum, *Vertegenwoordigende democratie in Europa. Een verkenning van de institutionele mogelijkheden*, paper voor de WRR-Conferentie 'De Nederlandse stem in de Europese Conventie', 21 mei 2003, Den Haag). Verder zijn niet apart behandeld de vereenvoudiging van (het nu veel te grote) aantal rechtsinstrumenten, de in te voeren rechtspersoonlijkheid van de nieuwe Unie (waarover consensus

2 BEVOEGDHEDEN

De aan het Verdrag van Nice gehechte Verklaring nr. 23 kan gezien worden als een van de eerste aanzetten tot de huidige Europese Conventie. In deze verklaring werd een aantal thema's opgesomd die dienden terug te komen in het debat over de toekomst van Europa, waaronder het vaststellen en handhaven van een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten die strookt met het subsidiariteitsbeginsel.

De Verklaring van Laeken heeft het door Verklaring 23 in gang gezette proces voortgezet en bevatte een onderdeel getiteld "Een beter verdeling en definitie van bevoegdheden in de EU", waaronder de volgende drie vragen aan de orde worden gesteld. Hoe kan de bevoegdheidsverdeling transparanter gemaakt worden? Dient de bevoegdheidsverdeling gewijzigd te worden? Hoe kan worden verzekerd dat een nadere verduidelijking van de bevoegdheidsverdeling niet zal leiden tot een sluipende uitbreiding van de EU-bevoegdheid in de loop van de tijd enerzijds, en anderzijds de dynamiek van de Unie niet onnodig afremt?

Na de Verklaring van Laeken heeft de Conventie besloten tot een ontwerp Constitutioneel Verdrag te komen waarin deze vragen op bevredigende wijze moeten worden opgelost. Voor het probleemgebied van de bevoegdheden roept dat tal van andere vragen op, gewoonweg omdat de kwestie van bevoegdheden een centraal onderdeel van een Europese grondwet moet zijn.⁹ In het kader van deze bijdrage zullen wij ons beperken tot de vragen die de Verklaring van Laeken stelt en die politieke besluitvorming vereisen.

In de Conventie blijken de volgende vraagstukken van belang:

- i. Dienen categorieën van bevoegdheden in het Verdrag expliciet te worden opgenomen?
- ii. Dienen de specifieke bevoegdheden binnen die categorieën te worden opgesomd, al of niet uitputtend?
- iii. Dient de Conventie bepaalde bevoegdheden te verruimen of te introduceren?
- iv. Wat moet er gebeuren met de "residual powers" clause, nu art. 308 EG uitsluitend de goede werking van de interne markt betreft?

bestaat), sociale aspecten (zie voor een bespreking hiervan de bijdrage van Asbeek Brusse en Hemerijck voor de WRR-conferentie van 9 april op basis van het WRR-rapport *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, maart 2003) en 'economic governance' in de EMU (zie voor een bespreking hiervan de bijdrage van Pelkmans voor de WRR-conferentie van 9 april, op basis van het WRR-rapport *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, maart 2003).

⁹ Enkele voorbeelden van andere aspecten van de bevoegdheden zijn de beginselen van bevoegdheidstoedeling op het Unieniveau; het verband tussen bevoegdheden en juridische instrumenten; het door de Lidstaten (deels) laten uitvoeren van Uniebevoegdheden; proportionaliteit.

- v. De subsidiariteitstoets vormt een institutionele controle op de toepassing van de bevoegdheidsverdeling. Kan deze controle worden aangescherpt?
- vi. Dienen de nationale parlementen niet bij de controle van de bevoegdheden, dus bij de subsidiariteitstoets, betrokken te worden?

Deze punten zullen in het onderstaande kort worden toegelicht.

Ad i. Dienen categorieën van bevoegdheden in het Verdrag expliciet te worden opgenomen?

In feite gaat het hier om een, momenteel niet in het verdrag te vinden, indeling van bevoegdheden in drie categorieën; exclusieve, gedeelde en aanvullende bevoegdheden. Ten aanzien van deze driedeling ligt het probleem verscholen in de gedeelde bevoegdheden. In de praktijk is gebleken dat zeer veel bevoegdheden in wezen "gedeeld" worden tussen de Unie (veelal nu nog de EG) en de Lidstaten. Dit maakt het gebruik van deze bevoegdheden gevoeliger en de wens een subsidiariteitstoets te hanteren, des te begrijpelijker. Probleem is alleen dat de gedeelde bevoegdheden op hun beurt in twee subgroepen uiteen vallen: die waar er voor de lidstaten geen beleidsruimte is (pre-emption) en de zogenaamde parallelle bevoegdheden waar zowel op lidstatelijk als op EU-niveau beleidsruimte behouden blijft en van geval tot geval beoordeeld moet worden wat effectief is. Tenslotte zijn er aanvullende bevoegdheden waarbij de Unie ondersteunend of coördinerend kan optreden, zonder wetgevende handelingen. Het benoemen van deze categorieën lijkt niet bezwaarlijk als een vorm van transparantie van wat reeds feitelijk wordt benut.

Ad ii. Dienen de specifieke bevoegdheden binnen die categorieën te worden opgesomd, al of niet uitputtend?

Deze opsomming wordt, naar Duits voorbeeld, als Kompetenzkatalog aangeduid. Bepaalde juristen beschouwen een dergelijke opsomming als regelrecht schadelijk, daar ze veel te rigide is; het zou de dynamiek en flexibiliteit in de Unie onmogelijk maken. Blijft de wens enig inzicht te verschaffen aan de lezer van de grondwet door althans een niet uitputtende lijst van bevoegdheden bij te voegen. Dit is gepoogd door het Praesidium van de Conventie in artikel 8 en verder, en kan als onbevredigend worden gekenschetst.¹⁰ Veel juristen achten het in dit kader onverstandig de gedeelde bevoegdheden te specificeren in welke vorm dan ook.¹¹

¹⁰ Voor een gedetailleerde kritiek zie bv. Hanf & Baume, 2003 en de Witte, 2003, nog ongepubliceerd, Colloquium Europa College, Brugge, 9 & 10 mei 2003.

¹¹ zie bv. voor een krachtig pleidooi er tegen Wheatherill, zoals verschenen in de bundel van het European University Institute, *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, CONV 703/03 en de Witte 'Clarifying the Delimitation of Powers – A Proposal with Comments', in *Europe 2004 Le grand débat. Setting the Agenda and Outlining the Options*, Brussels: European Commission, 2002, 121-129.

Deze overwegingen hebben het Penelope-ontwerp¹² ertoe gebracht af te zien van specificatie en alleen beleidsgebieden (niet uitputtend) in het verdrag op te nemen. Eigenlijk is dit een variant op wat nu in art. 3, EG staat. Al met al kan geconcludeerd worden dat een ideale formule simpelweg niet lijkt te bestaan. We moeten echter wel proberen schade te voorkomen.

Ad iii. Dient de Conventie bepaalde bevoegdheden te verruimen of te introduceren?

Dit vormt een specifieke kwestie die alleen speelt op een enkel beleidsterrein zoals wellicht Defensie.

Ad iv. Wat moet er gebeuren met de "residual powers" clause, nu art. 308 EG uitsluitend de goede werking van de interne markt betreft?

Beziet men de EU als een bedreiging van de eigen autonomie in plaats van een soepele vorm van gecombineerd handelen in het gezamenlijke belang, dan kan art. 308 beschouwd worden als een ondermijning van de constitutionele vastlegging van bevoegdheden. Dit lijkt echter een zwaar overtrokken reactie. Vermoedelijk is de beste oplossing om de verwijzing naar de interne markt eruit te halen, het artikel op de Unie (in plaats van de EG) toe te passen, eenparigheid te behouden en medebeslissingsrecht aan het EP te verlenen als extra garantie.

Ad v. De subsidiariteitstoets vormt een institutionele controle op de toepassing van de bevoegdheidsverdeling. Kan deze controle worden aangescherpt?

Dit is eerst in de Edinburgh Europese Raad (december 1992) geprobeerd en nader vastgelegd in een Protocol bij het Verdrag van Amsterdam van 1997. Toch lijkt er weinig mee te gebeuren. Hier speelt het probleem dat velen (terecht) niet willen dat het EHJ zich met de inhoudelijke kant van wat veelal als een politieke keuze wordt gezien zou moeten inlaten.

Ad vi. Dienen de nationale parlementen niet bij de controle van de bevoegdheden, dus bij de subsidiariteitstoets, betrokken te worden?

Hiervoor is algemene steun en de kwestie is eerder hoe en in hoeverre, zonder dat de besluitvorming onnodig wordt vertraagd en zonder dat om politieke redenen misbruik van deze betrokkenheid wordt gemaakt.

De specifieke verruiming van bevoegdheden (iii.) komt elders in deze paper aan de orde waar relevant voor het beleidsterrein.

¹² Het ontwerp van de groep Lamoureux, in opdracht van Prodi, gepubliceerd op 5 december 2002.

2.1 Regeringsstandpunten

De Nederlandse regering heeft zich in de periode na het Verdrag van Nice herhaaldelijk uitgelaten over (bepaalde aspecten van) het onderhavige thema. In verschillende beleidsnotities is aan het onderwerp gerefereerd, deze zullen in het onderstaande op chronologische wijze worden besproken.

In de Nota “De toekomst van Europa” van juni 2001¹³ komt de standpuntbepaling van de Nederlandse regering niet veel verder dan een korte bespreking van de betekenis die subsidiariteit zou moeten hebben. De uiteenzetting gaat echter niet verder dan het uitleggen van de benadering die sinds het Verdrag van Amsterdam wordt gevolgd. Het enige aspect wat als nieuw bestempeld zou kunnen worden, is de ontwikkeling van een “ontvankelijkheids- of opportuniteitstoets”, het blijft echter geheel in het midden hoe deze dan zou moeten worden uitgewerkt. Ook verschaft deze notitie geen duidelijkheid in de verschillen en toegevoegde waarde ten aanzien van de bestaande subsidiariteitstoets. Enkele maanden daarvoor, in de Staat van de Unie van september 2000, opperde de regering een Europese Senaat samen te stellen uit nationale volksvertegenwoordigers die de subsidiariteitstoets zou uitvoeren, een idee dat echter door de Tweede Kamer werd verworpen.

De regeringsnota “Europa in de steigers” van september 2002¹⁴ legt meer nadruk op subsidiariteit en de verduidelijking van het attributiebeginsel¹⁵, maar de tekst zelf slaagt er niet in een begin te maken met die gewenste verduidelijking. De regering gaat in dit beleidsdocument wel uitvoerig in op de rol die de nationale parlementen zouden kunnen hebben bij zowel het normale wetgevingstraject als bij subsidiariteitsvragen. In dit kader noemt de regering het “early warning-system”, maar verbindt ze hier geen waardering aan. Het “early warning-system” houdt in dat nationale parlementen in staat worden gesteld om binnen een periode van zes weken gemotiveerd aan te geven dat een bepaald wetsontwerp van de Commissie niet aan het subsidiariteitsbeginsel voldoet; de nationale parlementen kennen als het ware een “gele kaart” toe aan het wetsontwerp. Naast deze manier om nationale parlementen meer bij het wetgevingsproces te betrekken, refereert de regering kort aan hoorzittingen (met een EU- Commissaris) en zelfs over dubbelmandaten voor een aantal parlementariërs.

¹³ http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/notenl_nl.pdf.

¹⁴ Europa in de Steigers, De Nederlandse inbreng in de volgende fase van de Conventie over de toekomst van Europa, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 604 en 28 473, nr. 3.

¹⁵ Kortweg: de Unie slechts kan handelen binnen de bevoegdheden die haar uitdrukkelijk zijn toegewezen.

Over de formulering van bevoegdheden in de ontwerpgrondwet stelt de regering zich wel duidelijk op: zij wijst een Kompetenzkatalog af terwijl zij voorstander is van het handhaven van het huidige art. 308 EG¹⁶. Dit artikel biedt, op basis van eenparigheid, een rechtsbasis voor ontbrekende bevoegdheden voor het goed functioneren van de interne markt. De regering acht handhaving van deze optie, op grond van flexibiliteit, van groot belang.

In het vrij korte Benelux Memorandum van 1 december 2002¹⁷ worden geen voorstellen over de bevoegdheden gedaan, wel wordt gerefereerd aan de betrokkenheid van de nationale parlementen. Het toekennen van een “rode kaart”, wanneer een derde van het Parlement dezelfde mening is toegedaan, wordt in dit kader niet geaccepteerd; de Commissie dient in dit geval te heroverwegen, maar mag niet geblokkeerd worden door de nationale parlementen. Ook de rechtstreekse toegang van de nationale parlementen tot het EHJ wordt afgewezen.

Tenslotte heeft de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken een uitgebreide brief aan de Tweede kamer gestuurd op 7 maart 2003.¹⁸ De regering is niet onverdeeld enthousiast over de driedeling exclusieve, gedeelde en aanvullende bevoegdheden omdat deze enigszins gekunsteld overkomt. De vraag “wie doet wat” wordt hier niet altijd mee beantwoord en dat was nu juist de opzet van de verklaring van Laeken. De regering behoudt zich het recht voor deze systematiek ten opzichte van het gehele ontwerpverdrag nader te beoordelen.

Ten aanzien van het onderwerp van subsidiariteit is de regering nu veel helderder en explicieter dan zij in “Europa in de steigers” was en volgt ze de Benelux-benadering, dat wil zeggen geen rode kaart, noch toegang van parlementen tot het EHJ). De regering spreekt zich ook uit tegen toegang voor het Comité van de Regio’s.

Naar aanleiding van dit korte overzicht kan de opstelling van de Nederlandse regering getypeerd worden als een mengeling van enerzijds reactief meegaan met de Europese ontwikkelingen zoals gedreven door de Conventie en anderzijds het innemen van een behoedzame opstelling vanuit de doelstelling van handhaving van het institutionele evenwicht. Als men al van enig initiatief van de regering kan spreken, is het wellicht de

¹⁶ Artikel 308: Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen.

¹⁷ Benelux Memorandum: een evenwichtig institutioneel kader voor een uitgebreide, meer efficiënte en transparante Unie, CONV 457/02.

¹⁸ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 473, nr. 4.

Europese Senaat die subsidiariteitstoetsen zou moeten toepassen op Commissievoorstellen, iets wat de Tweede Kamer afwees en ook niet strookt met het verzet van de regering om de proliferatie van Europese instituties tegen te gaan. Aangaande de bevoegdheden blijft de regering in algemeenheden hangen, uitgezonderd haar (terechte) afwijzing van een Kompetenzkatalog.

2.2 Tekortkomingen

Zoals in het begin reeds aangegeven, is de kwestie van de bevoegdheden een zeer gecompliceerde. Voorzover ons bekend is deze kwestie in geen enkel recent regeringsdocument of zelfs een studieopdracht geanalyseerd. Men kan en mag niet verwachten dat de parlementaire Conventieleden, laat staan andere parlementariërs of de burgers, deze ingewikkelde materie in elk opzicht beheersen en alle opties op hun merites kunnen waarderen. Men neme alleen al de onderlinge verschillen tussen een aantal gezaghebbende bijdragen.¹⁹ De opmerking in de brief van 7 maart dat de voorgestelde driedeling enigszins gekunsteld is, is juist maar dient geplaatst te worden in de context van de volgende punten. De huidige onduidelijkheid doet in elk geval geen goed aan transparantie en vormt een belangrijke reden voor Laeken, er moet dus actief en creatief gezocht worden naar een verbetering. Er bestaat geen ideale classificatie zoals het naast elkaar leggen van Penelope (gebaseerd op beleidsterreinen) en het huidige ontwerp al direct laat zien; de kwestie van gedeelde bevoegdheden speelt in elk geval bij subsidiariteit een rol en is lastig anders op te lossen.

Naarmate de vaagheid in de bevoegdheden blijft bestaan, zelfs indien dit gerechtvaardigd kan worden, dient de *inhoudelijke* subsidiariteitstoets veel meer nadruk te krijgen en dit verband ontbreekt geheel in de regeringsstukken (en trouwens ook in de Conventie). In het licht van dit alles blijft het dus volstrekt onduidelijk hoe de regering denkt het uiteindelijke oordeel over de algemene kwesties van de bevoegdheidsverdeling te vormen. Dit voedt de vrees dat er uiteindelijk een louter politiek compromis zal worden gesloten.

Wat betreft de subsidiariteit en de rol van de parlementen neemt de regering een verstandige positie in omdat noch een rode kaart noch de toegang tot het Hof dienstig lijken. Zij kunnen strategisch gedrag uitlokken, zelfs op puur politieke gronden, en daarnaast het Hof onnodig verder belasten zonder dat de legitimiteit werkelijk gediend wordt. Met deze strekking zijn de

¹⁹ Zie onder meer Weatherill, zoals verschenen in de bundel van het European University Institute, *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, CONV 703/03, Pisis, *Simplification of legislative procedures and instruments*, WD 6 van Werkgroep IX, het Penelope ontwerp door de Lamoureux groep van Prodi en het Bourlanges rapport van het EP (2002/2140/INI). [zie tevens Hanf & Baumé, 2003 die het ontwerp van het Praesidium bekritisieren]

Nederlandse parlementariërs in de Conventie het niet geheel eens, zo blijkt uit de verschillende amendementen.²⁰

Waar noch regering noch de parlementariërs in geïnteresseerd blijken te zijn, is de *inhoudelijke* kant van de subsidiariteitstoets. De in de Conventie en elders voortdurend herhaalde suggestie dat subsidiariteit een politieke kwestie is, dient noch de transparantie over de motieven van (de)centralisatie noch het nieuwe “early warning” systeem dat toch (in elk geval deels) inhoudelijk moet toetsen. Het Protocol in bestaande en voorgestelde vorm legt de lat zelfs buitengewoon hoog, maar er bestaat hoegenaamd geen traditie op dit gebied en niemand, de SER uitgezonderd²¹, heeft hiertoe suggesties gedaan. Het SER-voorstel is om een apart lichaam in een zekere autonomie een praktische methodologie te laten ontwikkelen en selectief toe te laten passen op ontwerpen waarvan een redelijke verwachting bestaat dat er wellicht rechtvaardigingsproblemen zouden kunnen optreden. Deze methodologie kan, in analogie met de fusiecontrole, geleidelijk worden verdiept door ervaring en debat. De nationale parlementen die een inhoudelijke toets in zes weken nooit kunnen uitvoeren, kunnen daarvan gebruik maken. Bij het jaarprogramma van de Commissie kan het autonome lichaam al keuzes maken en de toets voorbereiden.

Het is teleurstellend te noemen dat de brief van 7 maart in het geheel niet rept over het SER-rapport en het constructieve voorstel over de toets. De Europese discussie over subsidiariteit in het kader van de Conventie stelt terecht dat de juridische toets bij het Hof van Justitie van de EG procedureel moet zijn: de tegenstelling is er hier een van “juridisch” versus “politiek”. Het “politieke” oordeel moet gesplitst worden in twee stappen, wil het ooit enige betekenis krijgen. Stap 1 is functioneel en vormt een inhoudelijke effectanalyse die enigszins lijkt op “regulatory impact analysis”. In de economie is daar wel enige aandacht voor geweest en dit zou verdiept dienen te worden en aangevuld met specialisten op het gebied van regelgeving.²² Het uitgangspunt hiervoor is dat het Protocol eigenlijk niet meer of minder is dan een kosten/baten analyse van (de)centralisatie.²³ De analyse kan, maar hoeft lang niet altijd, tot een heldere conclusie te komen. Er kunnen voor en nadelen afgewogen worden die niet

²⁰ Van Eekelen (met Duff et. al) verzet zich expliciet tegen de toepassing bij de verzoeningsprocedure. Van der Linden en van Dijk (in de PPE groep Brok et al.) willen zelfs een twee-derde regel voor de nationale parlementen en, anderzijds, wel toegang van parlementen tot het Hof. De regering wil, bij amendement van de Vries / de Bruijn, juist een lagere drempel van een-vierde van de parlementen.

²¹ Met uitzondering van SER-advies 03/01 over de Conventie van februari 2003.

²² Zie CEPR, Built to last: a political architecture for Europe, London, 2003, Calmfors, Report on the European Economy, 2003, Munchen, CESifo, 2003, Pelkmans, European Integration. Methods and economic analysis, 2001, Pelkmans, What should the Union do, or, the economics of subsidiarity, nog niet verschenen, paper gepresenteerd op Colloquium Europa College, Brugge, 9 & 10 mei 2003.

²³ Baten: schaal en grensoverschrijdende spill-overs (subsidiariteit), kosten: centralisatie via (dis)proportionaliteit.

objectief meetbaar zijn of anderszins niet vergelijkbaar zijn. Daarom moet in alle gevallen stap 2 het politieke oordeel zijn, met de bijbehorende verantwoording, waarbij het bovenal gaat om de afwegingen en prioriteiten.

Het kardinale verschil is dat een heldere beslissing op basis van algemeen bekende analyses en opties wordt genomen. Een tweede voordeel is dat zowel op EU niveau als bij het “early warning-mechanisme” op nationaal niveau in alle lastige gevallen dit debat grondig gevoerd kan worden, zodat noch de huidige situatie (geen of uiterst oppervlakkige rechtvaardiging van voorstellen en nauwelijks handvaten of informatie om zo’n oordeel te bestrijden) wordt voortgezet noch goedkope kansen aan charlatans of politieke opportunisten wordt geboden die om “politieke redenen” campagnes tegen bepaalde (soorten) voorstellen kunnen opzetten op basis van “subsidiariteit”. Het grootste voordeel is echter compleet buiten het Conventiedebat gebleven. Een correcte toepassing van subsidiariteit en proportionaliteit verhoogt de welvaart en effectiviteit van de Unie; dat is de uiteindelijke grond voor de toets. Het is dus in het algemeen Europees en nationaal belang dat de toets ernstig genomen wordt.

2.3 Resultaat en zegeningen

Het vermoedelijke resultaat van de Conventie zal niet ver afwijken van dat wat de regering wenst op het terrein van het Protocol inzake subsidiariteit en proportionaliteit. Dit kan vanuit politiek oogpunt gezien worden als een zegening aangezien het de ombestemde gevoelens in allerlei kringen, en vooral in de federale EU-landen en Scandinavië, omtrent de blijkbaar niet-te-stoppen en impliciete centralisatie tendens in de Unie, zal verminderen.

Niettemin lijkt het op een tweede fase van hetgeen na Maastricht gebeurde. Toen werd subsidiariteit en proportionaliteit in wat nu in art. 5 EG is ingevoerd en in Edinburgh in een afspraak vastgelegd, die inmiddels tot Protocol is verheven. In feite zijn deze afspraken in letterlijke zin nauwelijks of niet gebruikt. Wat wel geschiedde was een veel grotere behoedzaamheid bij de Commissie om ontwerpen in te dienen. Het aantal daalde drastisch en dit lag niet alleen aan het feit dat EG-1992 was afgelopen. Bovendien werd een aantal voorstellen teruggetrokken. Zou deze grondwet in werking treden dan zou opnieuw een dergelijk effect, wellicht nu in zwakkere mate, op kunnen treden, maar dit is niet met zekerheid te stellen. Immers, naarmate de inhoudelijke toets ernstiger wordt genomen zal op sommige terreinen onherroepelijk meer centralisatie gerechtvaardigd blijken en dat kan dan alleen op grond van politieke weerstand worden afgewezen. In deze zin zou men in de toets net zo goed een nadere aanmoediging kunnen zien van “nauwere samenwerking” in welke vorm dan ook.

Een andere reden om een zegening te zien in een “early warning-systeem” is de stimulans voor nationale parlementen om zich veel actiever met Europa te bemoeien. Iedereen lijkt het hierover eens te zijn, alleen twijfelen wij of beseft wordt wat de implicaties hiervan zijn. Dit eist veel meer optuiging van (sub)commissies, staf, informatiesystemen, rapportages en externe studies naast expert hoorzittingen en wat dies meer zij. Indien men daar politiek (en naar de pers) weinig brood in ziet dan is de “early warning “ ook niet meer dan een vijgenblad.

De zegeningen van het debat over de bevoegdheden zijn evident daar waar het opstellen van een Kompetenzkatalog is voorkomen, maar hebben verder tot veel, deels technisch-juridische verwarring geleid. De regering (de parlementsleden hebben zich hier weinig mee bemoeid) had de fouten en inconsistenties in de voorstellen van het Praesidium aan de kaak kunnen stellen. Inmiddels wordt gewerkt aan het wegpoetsen van deze fouten in een tweede versie en wordt het daarmee onduidelijk of de indeling wellicht toch nog vooruitgang betekent. Bovendien is de afbakening tussen deel I en het beleidsdeel uiterst onbevredigend, zeker vanuit constitutioneel oogpunt. Dit heeft alles te maken met de grote gevoeligheden op de terreinen van JBZ en GBVB en Defensie. Deel I wordt daardoor ook minder “leesbaar” voor de burgers en dient dus de transparantie niet. De opheffing van de pilarenstructuur is nog niet zo eenvoudig.

2.4 De Nederlandse strategie voor het eindspel

Behalve bewaking van het klaarblijkelijk bereikte omtrent het Protocol en de “early warning” kan Nederland inzetten op het ernstig nemen van het functionele deel van de subsidiariteitstoets, waarbij het SER-advies zou kunnen helpen. Zo zou de regering, liefst met de parlementsleden, een verklaring kunnen indienen die de Commissie oproept binnen een jaar met een Groenboek te komen over de methodologie (net zoals dit momenteel geschiedt met de “regulatory impact assessment” in het kader van “better lawmaking”, een Nederlands stokpaardje van het voorzitterschap van 1997). Deze verklaring zou ook ideeën kunnen dan wel moeten bevatten over dit autonome lichaam dat zowel voor EU als nationale parlementen van nut zal zijn, en dat zowel op eigen initiatief als in opdracht zou kunnen werken (bijvoorbeeld van minstens vier nationale parlementen, met cofinanciering).

Bij de bevoegdheidskwesties in het algemeen zou het dienstig zijn indien de regering over haar beoordelingskader duidelijkheid verschaft. Is het voldoende dat de evidente fouten uit het ontwerp worden gehaald, waarbij overigens de indeling (niet uitputtend) wordt gehandhaafd? Dit lijkt momenteel de minst slechte oplossing. Zo de regering een betere oplossing zou voorstaan, dan zal deze toch met kracht van analyse in de Conventie, of ook

daarna, moeten worden ingebracht. Of zal de regering hier volgend optreden? In dat geval lijkt het nuttig de alliantie te smeden die het dichtst bij de Nederlandse voorkeur ligt. In het Benelux Memorandum van december 2002 is hiervoor geen basis te vinden, maar die zou nog gesmeed kunnen worden.

3 DE INSTELLINGEN VAN DE UNIE

Nu de Conventie in zijn eindfase is beland en op korte termijn tot een consensus moet komen, wordt het debat over de institutionele verhoudingen eindelijk op de spits gedreven en in de Conventie gecentreerd. Hoewel de verhoudingen tussen de instellingen (de (Europese) Raad, de Commissie en het Europees Parlement²⁴) al sinds het begin als kernthema van de Conventie werden beschouwd, speelde het ‘debat’ daarover zich aanvankelijk met name in de marges van de Conventie af. Tijdens de zogeheten ‘studiefase’ van de Conventie werd er opvallend genoeg geen werkgroep ingesteld die zich met het vraagstuk van de instellingen bezighield. Hierdoor ontbrak een gedepoliteerd voortraject voor de behandeling van dit vraagstuk. Als gevolg hiervan brachten de nationale regeringen hun eigen standpunten als ‘bijdragen aan de Conventie’ naar buiten, individueel of in coalities met gelijkgestemden. Hieruit bleek bovenal hoezeer bepaalde vraagstukken de lidstaten verdeelden. Met de presentatie van de eerste ontwerpartikelen voor de instellingen²⁵ op 23 april jl. is het debat hierover pas echt in de Conventie getrokken.²⁶ Dit heeft als consequentie dat de tijd om compromissen te smeden binnen het kader van de Conventie erg kort is, terwijl dit toch al geen gemakkelijke opgave is gezien het belang en de politieke gevoeligheid van de vraagstukken.

Het gaat dan ook om de vraag waar het politieke zwaartepunt en het leiderschap in de Unie komt te liggen, en tegelijk om de versterking van de democratische controle op de macht en het dichterbij de burger brengen van de Unie door middel van transparante en begrijpelijke politieke structuren. Het vraagstuk van de instellingen gaat in feite om de ontwikkeling van het politieke systeem van de Unie. Belangrijkste kwesties in dit verband zijn het voorzitterschap van de Europese Raad en de Raad van ministers (vast of roulerend?), de wijze waarop de Commissievoorzitter wordt gekozen, de samenstelling van de Commissie en de rol van het Europees Parlement.

Het belang van het debat over de instellingen wordt ook door de Nederlandse regering onderkend, getuige haar actieve opstelling in het debat. De regering voert op dit punt een strategie die bestaat uit het zoeken naar (wisselende) coalities met collega-lidstaten om haar

²⁴ In feite behelst het debat meerdere instellingen, zoals het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank, het Europees Rekenhof en de nationale parlementen. Het vraagstuk van de positie van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB komt in paragraaf 6 van deze paper aan bod.

²⁵ Zie de ontwerpartikelen 14 tot en met 23 (CONV 691/03).

²⁶ Wel had er op 20 en 21 januari al een debat over de instellingen in de plenaire Conventie plaatsgevonden op basis van een zeer neutrale notitie van het Raadssecretariaat, zie CONV 477/03.

uitgangspunten op dit gebied te realiseren.²⁷ De positie van de Nederlandse regering in het debat over de instelling is tamelijk standvastig te noemen en wordt geleid door heldere uitgangspunten. Versterking van de communautaire methode kan worden gezien als de hoofdinzet van de Nederlandse regering.²⁸ In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de Nederlandse inzet in de Conventie op het terrein van de institutionele verhoudingen (3.2). Wat waren Nederlandse uitgangspunten, de ingenomen standpunten door de Nederlandse vertegenwoordigers in de Conventie en wat was de gevolgde strategie? En vervolgens wordt nagegaan hoe zich dat verhoudt tot de huidige dynamiek in en het te verwachten resultaat van de Conventie (3.3). Hoe verhouden de presidium-voorstellen zich tot de Nederlandse ideeën, welke posities worden er door verschillende actoren ingenomen, en welke compromissen zijn er mogelijk?

3.1 De Nederlandse inzet tot nu toe

3.1.1 De Nederlandse beleidstraditie

Nederland heeft zich altijd een groot voorstander getoond van de communautaire methode. Als belangrijkste kenmerken hiervan worden gezien: het samenspel tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement, transparantie in de besluitvorming, consistentie in beleid, afweging van sectorale belangen, het kanaliseren van machtsverhoudingen in een rechtssysteem op basis van gelijkheid van de lidstaten en ingebouwde ‘checks and balances’.²⁹ Dit mag echter niet worden opgevat als een principiële keuze voor supranationaliteit of een hang naar federalisme, maar eerder als een pragmatische keuze op basis van een inschatting van de Nederlandse machtspositie. De scheiding tussen politieke en economische integratie wordt wel genoemd als belangrijkste constante factor in het Nederlandse Europeabeleid (Nederland toonde zich een fervent voorstander van intra-Europese handelsliberalisatie en vrije concurrentie, maar protesteerde tegen initiatieven die gericht waren op politieke blokvorming in Europa). Eijsbouts typeert dit als het aloude Nederlandse Europa-pact tussen koopman en dominee, dat mede in onze politieke verhoudingen is gestold. De koopman die Europa ziet als markt zonder meer en de high politics overlaat aan onze band met de VS en de dominee die te vinden is in het nationale communautaire idealisme, dat

²⁷ Zie in dit verband het Benelux-memorandum, groep van kleine landen in Athene, gezamenlijke bijdrage met Frankrijk, gezamenlijke bijdrage met Spanje over het Hof van Justitie.

²⁸ Zie Europa in de Steigers, De Nederlandse inbreng in de volgende fase van de Conventie over de toekomst van Europa, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 604 en 28 473, nr. 3, Notitie De Conventie een tussenbalans, 7 maart 2003, Kamerstukken II 2002-2003, 28473, nr. 4 en Benelux Memorandum: een evenwichtig institutioneel kader voor een uitgebreide, meer efficiënte en transparante Unie, CONV 457/02.

²⁹ Europa in de Steigers, p. 3 en 4.

maatschappijbreed wordt gedeeld en met religieuze ijver wordt verdedigd.³⁰ Zo nam Nederland in de IGC over de Politieke Unie (resultierend in het Verdrag van Maastricht) weliswaar een vooruitgeschoven federalistische en communautaire positie in, maar dit plan werd op ‘zwarte maandag’ van tafel geveegd en Nederland keerde terug naar de vertrouwde uitgangspunten.³¹ Beleidsintegratie brengt een andere oriëntatie op het belang van de communautaire instituties met zich mee. Voor het bewaken van de interne markt zijn de kleinste lidstaten wellicht natuurlijke bondgenoten van de Commissie. Maar aangezien diepere beleidsintegratie de soevereiniteit van zowel de grote als de kleine lidstaten inperkt, ligt een dergelijk natuurlijke bondgenootschap hier minder voor de hand.

3.1.2 Inzet van de Nederlandse vertegenwoordigers in de Conventie

Aan de standpunten van de Nederlandse regering in de Conventie liggen twee basisprincipes ten grondslag: De eerste is een nadruk op het ‘evenwicht tussen de instellingen’. Met name door de sterke verbreding van de Europese beleidsagenda van de laatste jaren, die in veel mindere mate gepaard ging met een overdracht van bevoegdheden aan de Commissie, is de positie van de (Europese) Raad als initiator en uitvoerder van Europees beleid versterkt. De Nederlandse inzet lijkt ingegeven door de gedachte dat het evenwicht dat tussen de instellingen bestond, met name tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement moet worden hersteld. Kennelijk met dit oogmerk zet de regering in op een (relatieve) versterking van de communautaire instellingen (Commissie, Europees Parlement en Hof van Justitie) en verzet zich tegen voorstellen die een grotere rol toebedelen aan de intergouvernementele (Europese) Raad. Het tweede uitgangspunt is gelijkheid tussen de lidstaten, dat vooral doorklinkt in de Nederlandse standpunten ten aanzien van de samenstelling van de Commissie en het Raadsvoorzitterschap, waarbij de regering hamert op het principe van ‘egalitaire rotatie’.

De (Europese) Raad en het voorzitterschap

In de steigernotitie van 26 september 2002 stelt de regering dat zij vreest voor een te sterke Europese Raad, omdat daarin de grote lidstaten meer en directer invloed uitoefenen dan in de traditionele instellingen. Daarnaast zou de Europese Raad een gebrek aan democratische controle kennen, onvoldoende ‘checks and balances’ en onvoorspelbaarheid van uitkomsten. Vandaar dat de regering sterk benadrukt dat de Europese Raad zich moet beperken tot het geven van impulsen aan de ontwikkeling van de Unie en de algemene beleidlijnen moet

³⁰ Zie W.T. Eijssbouts, ‘Presidenten, parlementen, fundamenteën; Europa’s komende constitutie en het Hollands ongemak’. In: *Nederlands Juristenblad*. 78, 2003, 13, p. 662-673

³¹ Zie A.G. Harryvan en J. van der Harst, *Verschuivingen in het Nederlandse Europabeleid*, 1997, Transactie 26, p. 356.

vastleggen. Om te voorkomen dat de Europese Raad zich tot een pseudo-wetgever ontwikkelt, staat de regering ook geen gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Europese Raad voor.³² Zowel de regering als de meeste Nederlandse parlementaire afgevaardigden in de Conventie willen de Europese Raad geen status van Europese instelling geven, zoals het praesidium in haar conceptartikel 14 voorstelt.³³

Wellicht het meest in het oog springende en politiek gevoelige thema is dat van het voorzitterschap van de Europese Raad. Het Frans-Duitse voorstel dat onder andere voorzag in een voltijds voorzitter van de Europese Raad was een belangrijk politiek feit in de Conventie.³⁴ Nederland had zich al in de steigernotitie geen voorstander betoond van een semi-vaste voorzitter van de Europese Raad. Aangezien de Belgen een vaste voorzitter niet zo categorisch afwezen als Nederland, vond – onder erkenning dat de status quo niet viel te handhaven – de formulering dat de Benelux ‘nooit een voorzitter van buiten de Raad zouden accepteren’ zijn weg in het Benelux-memorandum van 4 december. De Nederlands regering hield echter onverkort vast aan het roulerend voorzitterschap van de Europese Raad, zo bleek uit de regeringsnotitie van 7 maart, een roulatie die opvallend genoeg ook terugkeerde in het Benelux-document van 8 mei.³⁵ De bezwaren van Nederland tegen een vaste voorzitter betreffen zijn gebrek aan democratische legitimiteit, het feit dat hij leidt tot institutionele competitie en extra bureaucratie en dat hij onvermijdelijk ten koste gaat van de positie van de Commissie en de invloed van kleinere lidstaten.³⁶

Voor de beoordeling van het vaste voorzitterschap van de Europese Raad moet worden gekeken naar de ambtstermijn, of het een voltijd of deeltijd functie is en welke bevoegdheden en taken bij de functie horen. Een semi-permanent voorzitterschap zou een antwoord zijn op het gebrek aan continuïteit, zichtbaarheid en externe geloofwaardigheid van de Unie dat met het roulerend voorzitterschap samenhangt, zeker na de uitbreiding. Niettemin zijn er risico's verbonden aan een vaste Raadsresident. Rood stelt terecht dat het primaire gevaar van een

³² Notitie De Conventie een tussenbalans, 7 maart 2003

³³ Zie de door de Nederlandse parlementariers ingediende/ ondersteunde amendementen en het Benelux-document van 8 mei (CONV 732/03).

³⁴ Deze vaste president zou voor vijf jaar of voor 2 1/2 jaar met mogelijke herbenoeming, met QMV worden gekozen door de Europese Raad en zou twee hoofdfuncties hebben: 1. Het voorbereiden, voorzitten en stimuleren van het werk van de Europese Raad en toezien op de uitvoering van de genomen besluiten; en de Unie internationaal op het hoogste niveau vertegenwoordigen zonder af te doen aan de verantwoordelijkheden van de Commissie(voorzitter) en de Europese minister van buitenlandse zaken. Zie De Villepin en Fischer, 16 januari 2003 (CONV 489/03).

³⁵ Ook in de laatste bijdrage van de Benelux aan de Conventie (een alternatief voorstel voor de conceptartikelen 14 tot en met 23), wordt vastgehouden aan het roulatiesysteem, zie artikel 18, lid 2 in het document (CONV 732/03). Dat de Belgen met de formulering van artikel 18, lid 2 akkoord gingen, heeft wellicht te maken met het feit dat het hier om een onderhandelingsstuk gaat.

³⁶ Notitie De Conventie: een tussenbalans, p. 8/9.

vaste voorzitter, zoals vaak beweerd, niet schuilt in een doorbreking van het evenwicht tussen kleine en grote lidstaten door dominantie van de laatste, maar in het doorbreken van het institutionele evenwicht door het creëren van een parallelle structuur, die de positie van de Commissie, in het bijzonder van haar voorzitter kan aantasten en tot institutionele onduidelijkheid leidt.³⁷ Wanneer deze president ook nog eens opgedragen wordt met het toezicht op de uitvoering van besluiten wordt hiermee serieus afbraak gedaan aan de positie van de Commissie. Daarbij kunnen de taken van de Raadspresident op het gebied van de externe vertegenwoordiging verwarring oproepen over zijn verhouding tot de Europese minister van Buitenlandse Zaken (zie de paragraaf over het GBVB in deze paper). Vanuit deze argumenten kan begrip worden opgebracht voor het Nederlandse standpunt. Eijsbouts heeft echter meer fundamentele kritiek op het Nederlandse verzet tegen een sterke Europese Raad. Zijn stelling is dat de legitimiteit van het Unie-handelen in grote mate wordt ontleend aan de lidstaten, waaruit voortvloeit dat deze gerechtvaardigd hun directe lijn naar de uitvoerende macht willen behouden, vormkrijgend in een sterkere (Europese) Raad. Een vaste president van de Europese Raad is wat hem betreft dan ook een logische stap in een al veel langer waarneembare ontwikkeling van de Unie in de richting van een presidentieel systeem.³⁸

Ook het voorzitterschap van de overige raadsformaties staat ter discussie in de Conventie. In de notitie van 7 maart gaf de Nederlandse regering aan voor wat betreft de Raad Algemene Zaken en de vakraden bereid te zijn verder mee te denken over een variant op het huidige systeem (zoals duo-voorzitterschappen), onder voorwaarde dat elementen van rotatie behouden zouden blijven. *Team-precidencies* wees zij van de hand, omdat afstemming tussen hen moeilijk zou zijn en de mogelijke voorzitter van de Europese Raad in de kaart zou spelen. In het Frans-Duitse voorstel wordt ervoor gepleit om de voorzitters van de Ecofin- en de JBZ-raad voor een langere periode uit hun eigen midden te kiezen. De AIV wijst er op dat de noodzaak om de continuïteit en coherentie van deze vakraden te verzekeren, een extra argument vormt voor de instelling van een (aparte) coördinatieraad, die in het bijzonder als taak zou moeten hebben de wetgevingsvoorstellen van de vakraden te beoordelen alvorens deze naar het Europees Parlement gaan.³⁹ In het Benelux-document van 8 mei worden voor de Raad Algemene Zaken (RAZ) en de Raad Externe Betrekkingen (REB) ‘dubbelhoed’-voorzitterschappen voorgesteld. Dit houdt in dat de RAZ wordt voorgezeten door de

³⁷ Zie J.Q.h. Rood, ‘De institutionele uitdaging van de Conventie’ (2003) in de paperserie ‘De Nederlandse stem in de Europese Conventie’, WRR.

³⁸ Zie W.T. Eijsbouts, ‘Presidenten, parlementen, fundamenteen; Europa’s komende constitutie en het Hollands ongemak’. In: *Nederlands Juristenblad*. 78, 2003, 13, p. 662-673.

³⁹ AIV, Vervolgadvies. Een brug tussen burgers en Brussel; naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, advies 32, april 2003, Den Haag.

Europese Commissie en de REB door de Europese minister van Buitenlandse Zaken.⁴⁰ Deze vorm leidt echter tot een merkwaardige vermenging van verantwoordelijkheden. De Commissie dient in alle vrijheid voorstellen te kunnen doen en deze te kunnen verdedigen. Dit vereist dat zij los staat van de instelling die de besluiten neemt.

Commissie en parlement

Uitgangspunt voor Nederland is dat de Commissie behouden moet blijven als een onafhankelijke en collegiale instelling die het algemeen belang belichaamt, de gelijke behandeling van de lidstaten garandeert en de coherentie van het beleid waarborgt.⁴¹ De Commissie zou het exclusieve initiatiefrecht voor wetgeving moeten krijgen alsmede het exclusieve recht van uitvoering van regelgeving en een nadrukkelijker rol bij de nauwere coördinatie van het economische beleid.

Nederland is voorstander van een direct door het Europees Parlement gekozen voorzitter van de Commissie. Het Europees Parlement zou met 3/5 meerderheid een Commissievoorzitter kunnen kiezen, een keuze die daarna wordt bekrachtigd door de Raad.⁴² Dit moet voorkomen dat de Commissie onvoldoende de politieke pluriformiteit binnen de Unie weerspiegelt. De optie om de Commissievoorzitter te laten kiezen door een ‘Congres’ van nationale en Europese Parlementariërs, zoals Conventievoorzitter Giscard vaak heeft bepleit, wordt door de Nederlandse regering van de hand gewezen.

Daarnaast speelt in het debat de vraag naar het aantal Commissarissen dat deel mag uitmaken van het college. Vanuit oogpunt van de effectiviteit is een verkleining van de Commissie sterk gewenst. Uit legitimiteitsoogpunt houden veel lidstaten echter vast aan het beginsel van één Commissaris per lidstaat. Dit zou namelijk de communicatie tussen de Commissie en een lidstaat vergemakkelijken, en de zichtbaarheid en het draagvlak van de Commissie ten goede komen. Met name de nieuwe (nu nog kandidaat-) lidstaten dringen sterk aan op behoud van een Commissaris per lidstaat. De Nederlandse regering heeft lang vastgehouden aan de afspraken van Nice ten aanzien van de omvang van de Commissie. Elke lidstaat behoudt hierbij één Commissaris, tot het moment dat de 28^e lidstaat toetreedt, dan wordt de omvang van het college teruggebracht tot twintig en leveren alle lidstaten op basis

⁴⁰ Met deze Europese minister van Buitenlandse Zaken wordt bedoeld de zogenaamde ‘dubbelhoed’-functionaris, die zowel Commissaris voor de externe betrekkingen is, als Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB. Zie CONV 732/03, p. 4.

⁴¹ Zie de notitie ‘De Conventie: een tussenstand’, 7 maart 2003, pagina 9.

⁴² Zie o.a. Benelux-memorandum en Notitie De Conventie een tussenbalans van 7 maart 2003. In het memorandum van de Benelux bepleitte Nederland nog een direct door de burgers gekozen voorzitter van de Europese Commissie.

van gelijkwaardige rotatie een Commissaris.⁴³ Tegelijk toonde Nederland zich gevoelig voor de argumenten van de lidstaten die sterk hechten aan een Commissaris. In het laatste voorstel van de Benelux, als reactie op de conceptartikelen van het presidium, wordt voorgesteld om de Commissie inderdaad uit maximaal 15 volwaardige Commissarissen, dat wil zeggen met stemrecht, te laten bestaan, en daarnaast uit mogelijk evenzoveel 'gedelegeerde' Commissarissen, dat wil zeggen zonder stemrecht. Dit is een creatief compromis, dat de voordelen van een kleinere Commissie en die van één Commissaris per lidstaat met elkaar verenigt. Wel blijft nog onduidelijk wat de status en bevoegdheden van zo'n gedelegeerde Commissaris zijn. Ook in dit voorstel vindt rotatie op basis van gelijkheid plaats.

3.2 Verwachte resultaten en dynamiek in de Conventie

Met de presentatie van de conceptartikelen over de instellingen door het Conventiepresidium op 23 april is het debat over de instellingen een cruciale fase ingegaan. De tijd van politiek strategische positionering, onderhandeling en compromisvorming is daarmee nu echt begonnen. Als reactie op de conceptartikelen hebben de Benelux-landen na een brief aan Giscard waarin zij stelde dat de praesidium-voorstellen geen afspiegeling vormden van de stemming in de Conventie, zelf een reeks alternatieve artikelen voor de instellingen opgesteld. Dit Benelux-document is redelijk enthousiast ontvangen in de plenaire vergadering van de Conventie en zal door het presidium worden gebruikt bij het zoeken naar compromissen voor geschilpunten.

Het voorzitterschap van de Europese Raad

Het vraagstuk van het voorzitterschap van de Europese Raad is een zo belangrijke splijtzwam in de Conventie dat de voorzitter van de Conventie Giscard d'Estaing, die een vaste voorzitter wil, Commissievoorzitter Prodi, die rotatie voorstaat, heeft uitgedaagd voor een televisiedebat. Hiermee is ook aangetoond hoe graag de invloedrijke Conventievoorzitter de vaste voorzitter in het eindresultaat wil terugzien. Hij heeft daarbij de grote lidstaten en veel nationale parlementariërs achter zich. De meeste kleine lidstaten, de Commissie en de meeste Europarlementariërs zijn voor behoud van het rotatiesysteem. Volgens het presidiumvoorstel (artikel 16 a) kiest de Europese Raad zijn eigen voorzitter voor een periode van tweeënhalf jaar. Deze persoon moet óf lid zijn van de Europese Raad óf minstens twee jaar in de Europese Raad hebben gezeten. Dit kan dus een zittende regeringsleider zijn die het voorzitterschap 'erbij doet', of een voormalige regeringsleider, die voltijds deze functie uitoefent. De keuze hiervoor wordt dus pen gelaten aan de Europese Raad van het moment.

⁴³ Volgens de AIV is zelfs een Commissie van 20 te groot en moet het maximale aantal op 15 worden gesteld.

Het ‘tegenvoorstel’ van de Benelux gaat uit van de status quo en laat het voorzitterschap aan de vertegenwoordiger van de lidstaat die voor zes maanden het voorzitterschap bekleedt.⁴⁴ Terwijl de Nederlandse regering nog vasthoudt aan rotatie hebben de Nederlandse parlementaire afgevaardigden, die zich aanvankelijk ook verzetten tegen een vaste voorzitter, inmiddels verklaard akkoord te kunnen gaan met een voorzitter van de Europese Raad voor langere tijd, bijvoorbeeld 2½ jaar, zolang zijn bevoegdheden maar beperkt blijven, deze voorzitter niet van buiten de Europese Raad wordt gekozen (dus een deeltijdfunctie is) en geen eigen bureaucratie om zich heen bouwt. De parlementariërs zien geen meerderheid in de Conventie voor behoud van rotatie en zien derhalve een vast voorzitterschap als onvermijdelijk. Het is duidelijk dat de Nederlandse Conventieleden op dit cruciale punt geen gezamenlijke strategie nastreven. Het is nu de vraag wat de beste tactiek is om deze vaste voorzitter zo ‘licht’ mogelijk te houden, blijven inzetten op roulatie zoals de regering of erkennen dat er een vaste voorzitter komt en je richten op de voorwaarden waaronder.

Het voorzitterschap van overige Raadsformaties

Het voorstel van het praesidium voorziet in vijf Raadsformaties, te weten: de Raad Algemene Zaken, een wetgevende Raad, de Raad Buitenlandse Zaken en de Raden Economische en Financiële Zaken en Justitie en Veiligheid (artikel 17 bis, lid 1-4). De Raad Algemene Zaken kan besluiten dat de Raad in andere formaties bijeenkomt. Aangezien nergens wordt verwezen naar het voorzitterschap van deze Raden kan ervan worden uitgegaan dat handhaving van het roulerend voorzitterschap wordt bedoeld. Wel stelt lid 6 dat de Europese Raad bij consensus kan besluiten dat het voorzitterschap van een Raadsformatie, met uitzondering van de formatie Algemene Zaken, wordt waargenomen door een lidstaat (niet als persoon) voor een periode van tenminste één jaar. Het tegenvoorstel van de Benelux-landen voorziet om te beginnen al niet in een wetgevende Raad en laat de Raad Algemene Zaken bepalen in welke Raadsformaties de Raad bijeen kan komen en welke bevoegdheid deze Raden hebben. Deze Algemene Raad wordt in het Benelux-voorstel voorgezeten door de Commissievoorzitter, terwijl de Raad Externe betrekkingen wordt voorgezeten door de Europese minister van Buitenlandse Zaken. Er wordt hier dus gekozen voor de dubbelhoed-constructie. Voor overige formaties wordt ook door de Benelux roulatie bepleit.

De voorzitter van de Commissie

In het praesidium-voorstel wordt de voorzitter van de Commissie weliswaar ‘gekozen’ door het Europees Parlement, maar niet nadat de Europese Raad – rekening houdend met de

⁴⁴ Een optie waar nauwelijks aan wordt gedacht is juist het verkorten(!) van het voorzitterschap, bijvoorbeeld drie maanden. Bij een technisch voorzitterschap is best mogelijk. Dit idee kwam ter sprake tijdens een WRR-workshop over het institutionele evenwicht.

verkiezingen voor het EP – slechts een kandidaat heeft voorgedragen. In het tegenvoorstel van de Benelux wordt eerst een Commissievoorzitter gekozen door het Europees Parlement (met 3/5 meerderheid) en vervolgens bekrachtigd door de Europese Raad. Belangrijkste twistpunt is hierbij dus of het Parlement een vrije keus wordt toegestaan, of dat de lidstaten controle willen houden over de benoeming. Mogelijk wordt de vrije keus van het Europees Parlement in de eindonderhandelingen ‘geruild’ tegen het vaste Raadsvoorzitterschap, zoals ook het Duits-Franse compromis tot stand lijkt gekomen.

De samenstelling van de Commissie

Op het vraagstuk van de samenstelling van de Commissie lijkt een aardig compromis onderweg. Artikel 18, lid 3 van het praesidium-voorstel stelt dat naast de voorzitter uit maximaal 14 Commissarissen mag bestaan. Wel kan de Commissievoorzitter gedelegeerde Commissarissen aanstellen, die in aantal de Commissieleden niet voorbij mogen gaan. Het Benelux-voorstel (artikel 19, lid 3 en 4) verenigt het doel de Commissie vanuit efficiëntie-overwegingen te verkleinen met het streven elk land een Commissaris te gunnen. In dit voorstel telt de Commissie maximaal 15 Commissarissen en wordt deze geassisteerd door een gelijk aantal gedelegeerde Commissarissen, zonder stemrecht. Elke lidstaat heeft een Commissaris, hetzij als lid van het college, hetzij als gedelegeerde Commissaris op basis van gelijke rotatie en geen lidstaat mag twee Commissarissen hebben. Dit voorstel komt tegemoet aan de lidstaten die per se een Commissaris willen hebben en heeft een goede kans van slagen in de Conventie. Het principe van gelijke rotatie kan echter een punt van onderhandeling worden. Volgens de AIV zou Nederland hier geen belangrijk punt van moeten maken en zouden grotere landen vaker aanspraak moeten kunnen maken op een Commissaris dan kleine.⁴⁵

Zoals gezegd is de tijd voor compromisvorming binnen de Conventie erg kort, zeker gezien het politiek gevoelige karakter van de vraagstukken. Er bestaat het gevaar dat de Conventie te weinig tijd heeft om tot consensus te komen over het vraagstuk van de instellingen en dit doorgeschoven wordt naar de IGC, waarbij de Conventie slechts een aantal varianten voorlegt. In dat geval zou de meerwaarde van een Conventie, waarbij nationale en Europese parlementariërs meedoen, ten opzichte van een IGC sterk wordt gereduceerd. En zoals de laatste keren is gebleken komen bij IGC's zelden ambitieuze oplossingen tot stand.

⁴⁵ Zie AIV-vervolgadvis 'Slagvaardig en legitiem: een brug tussen burgers en Brussel', pagina 13.

4 SAMENWERKING TUSSEN EEN BEPERKT AANTAL LIDSTATEN VAN DE UNIE; FLEXIBILITEIT

Beleidsontwikkeling in de Unie wordt vaak belemmerd door lidstaten die niet bereid of in staat zijn om deel te nemen aan integratie-initiatieven. Eén manier om deze blokkade te overwinnen is gebruik te maken van ‘flexibele’ manieren om diversiteit te accommoderen, oftewel: samenwerking te ontplooiën tussen een beperkt aantal lidstaten van de Unie. Overtuigd dat in een uitgebreide Unie meer ‘flexibiliteit’ onontkoombaar is, hebben de huidige lidstaten in 1997 een ‘veiligheidsmechanisme’ geïntroduceerd in de verdragen, dat de naam ‘nauwere samenwerking’ heeft gekregen.

‘Nauwere samenwerking’ is een mechanisme dat een groep van lidstaten in staat stelt om met behulp van de instituties en procedures van de EU hun samenwerking of integratie te ontplooiën, op beleidsterreinen waarop de EU bevoegdheden heeft. De Raad kan de machtiging tot nauwere samenwerking verlenen, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Het voorgenomen initiatief van de groep (die uit tenminste acht lidstaten moet bestaan) moet in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de Unie, binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Unie blijven, en geen zaken betreffen die gevolgen hebben op militair of defensiegebied. ‘Last but not least’, nauwere samenwerking mag alleen ‘in laatste instantie’ (‘last resort’) worden gebruikt; vastgesteld moet zijn dat de doelen van de nauwere samenwerking niet kunnen worden bereikt binnen een afzienbare termijn via de ‘normale’ procedures van de Unie.

Dat de lidstaten die tot ‘nauwere samenwerking’ overgaan de instituties en procedures van de EU mogen gebruiken, houdt in dat de instituties de rol spelen die ze ook gespeeld hadden als de normale procedures van de Unie waren gevolgd voor de ontwikkeling van EU-beleid. Het enige verschil is dat, hoewel alle leden van de Raad deelnemen in de deliberatie over de ‘nauwere samenwerking’, alleen de lidstaten die meedoen aan de ‘nauwere samenwerking’ deelnemen in de aanneming van beslissingen aangaande het nauwere samenwerkingsinitiatief. Deze beslissingen binden ook alleen de lidstaten die meedoen, en volgens de standaardregeling betalen ook zij de operationele kosten die voortvloeien uit het nauwere samenwerkingsinitiatief.

Het mechanisme voor ‘nauwere samenwerking’ is geïntroduceerd door het verdrag van Amsterdam (1997) en herzien door het overdrag van Nice (2000), waarbij beide

verdragwijzigingen de steun van de Nederlandse regering hadden.⁴⁶ Sterker nog, de Nederlandse regering is één van de partijen geweest die de herziening van de procedures voor nauwere samenwerking heeft geagendeerd in de laatste IGC die tot het verdrag van Nice heeft geleid. Belangrijke redenen hiervoor zijn ten eerste de noodzaak om over een ‘veiligheidsklep’ te beschikken, indien de beleidsontwikkeling geblokkeerd wordt door landen die niet bereid of in staat zijn tot deelname. Ten tweede is samenwerking door een beperkt aantal lidstaten in een Unie van vijftwintig of meer lidstaten onvermijdelijk (om regionale problemen op te lossen in ‘subsystemen’, of om te experimenteren met gemeenschappelijk beleid in ‘beleidslaboratoria’), waarmee de vraag *hoe en waar* die samenwerking plaats gaat vinden aan de orde is, en niet de vraag *of* die samenwerking er gaat komen. Teneinde te voorkomen dat parallelle structuren ontstaan *buiten* de Unie, die de Uniekaders mogelijk uithollen en die inferieur zijn in termen van transparantie, democratische en gerechtelijke controle (denk aan de Schenensamenwerking) of garanties voor de kleinere lidstaten (denk aan directoraten op het terrein van het buitenlands beleid), verdient het de voorkeur deze ‘nauwere samenwerking’ *binnen* de Unie te herbergen op basis van voorwaarden en procedures waar alle lidstaten bij verdrag mee hebben ingestemd.⁴⁷

De Nederlandse Conventieleden hebben tot nu toe geen actie ondernomen ten aanzien van ‘nauwere samenwerking’, omdat het voorstel van het Praesidium werd afgewacht (in het geval van de Nederlandse regeringsvertegenwoordiger), of omdat men wilde voorkomen dat ‘nauwere samenwerking’ zich zou gaan ontwikkelen tot prominent alternatief voor de uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming (dit gold bijvoorbeeld voor parlementair Conventielid Timmermans). Op 14 mei heeft het Praesidium zijn voorstel voor ‘nauwere samenwerking’ voorgelegd aan de Europese Conventie.⁴⁸ Om een aantal redenen zouden de Nederlandse Conventieleden er nu op toe moeten zien dat het Constitutionele Verdrag niet alleen een mechanisme voor ‘nauwere samenwerking’ handhaaft, maar het bestaande mechanisme - dat nog onnodig complex en ‘zwaar’ is - ook verbetert op een aantal punten. Op verschillende punten is het voorstel van het Praesidium in overeenstemming met

⁴⁶ Tot nu toe is nog geen verzoek voor machtiging tot nauwere samenwerking ingediend, maar in verschillende gevallen is er wel met de gedachte gespeeld en gedreigd. In de helft van deze gevallen heeft dit bijgedragen aan het doorbreken van de ‘deadlock’ (in het geval van het ‘European Company Statute’ en in het geval van het Europese arrestatiebevel).

⁴⁷ Zie voor argumenten voor en tegen een mechanisme voor ‘nauwere samenwerking’, Eric Philippart and Monika Sie Dhian Ho, *The pros and cons of closer cooperation within the EU, Argumentation and recommendations*, WRR Working documents W104, Den Haag, 2000.

⁴⁸ Begeleidende nota van het Praesidium aan de Conventie, *Nauwere samenwerking – Artikel 32 ter, Titel V, deel I, en artikelen I tot en met P, deel II van de Grondwet*, Europese Conventie, Secretariaat, Brussel, CONV 723/03, 14 mei 2003.

de aanbevelingen in het WRR-paper 'Flexibility in the European Convention'.⁴⁹ Op andere punten voorziet het in originele oplossingen, die de steun van de Nederlandse Conventieleden verdienen. Het vervolg van deze paragraaf richt zich daarom alleen op die onderdelen van het voorstel van het Praesidium die nog als problematisch worden gezien.

Ten eerste, het voorstel van het Praesidium *voorziet niet in de verwijdering van een aantal overbodige voorwaarden voor de machtiging van een nauwere samenwerkingsinitiatief*. Het verbieden van 'nauwere samenwerking' op terreinen waarop de Unie exclusieve bevoegdheden heeft (dat wil zeggen waar de lidstaten niet langer zelf kunnen optreden) is tautologisch. Op het terrein van de internationale handel spreekt de Unie met één stem in de Wereld Handels Organisatie, of de Unie spreekt niet. Evenmin is het mogelijk om twee monetaire beleidslijnen op te zetten voor dezelfde munt. Wat geldt voor de individuele lidstaten geldt ook voor een groep lidstaten. De referentie naar 'niet-exclusieve' bevoegdheden is dus onnodig en kan worden geschrapt.⁵⁰ Het voorstel van het Praesidium stelt ook dat 'nauwere samenwerking' de Interne Markt of de sociale en economische cohesie niet mag ondermijnen; en dat het niet tot discriminatie dan wel handelsbarrières of concurrentievervalsing mag leiden. Al deze voorwaarden zijn herhalingen van algemene verplichtingen die al in andere artikelen van het Verdrag staan, en kunnen dus worden geschrapt.

Ten tweede voorziet het voorstel van het Praesidium *niet in de mogelijkheid voor een groep van landen die bereid en in staat zijn tot nauwere samenwerking om een hoger ambitieniveau te kiezen en meer efficiënte besluitvormingsprocedures aan te nemen*.⁵¹ 'Nauwere samenwerking' is verboden waar de Unie geen bevoegdheden heeft. Deze regel kan beperkend werken in gebieden waar de bevoegdheden van de Unie minimaal zijn (bijvoorbeeld alleen voorzien in de uitwisseling van informatie en het evalueren van elkaars beleidservaringen). Wat te doen bijvoorbeeld wanneer een groep landen hun wet- en regelgeving willen harmoniseren terwijl het Verdrag die mogelijkheid expliciet uitsluit (denk aan sociaal beleid, onderwijs, cultuur of gezondheidszorg – artikelen 136, 150-152 EG-verdrag)? De voorwaarde dat 'nauwere samenwerking' moet werken volgens 'de relevante bepalingen van de Constitutie' is ook restrictief (bijvoorbeeld daar waar besluitvorming bij

⁴⁹ Eric Philippart en Monika Sie Dhian Ho, *Flexibility and the new Constitutional Treaty of the European Union*, WRR paper-serie 'De stem in de Nederlandse Conventie', mei 2003.

⁵⁰ Artikel 32 ter (nauwere samenwerking) stelt dat '1. De lidstaten die wensen onderling nauwere samenwerking aan te gaan in het kader van de niet-exclusieve bevoegdheden van de Unie, kunnen gebruik maken van de instellingen van de Unie ...'

⁵¹ Procedures voor de overgang naar bijvoorbeeld een andere besluitvormingsprocedure zonder dat daarvoor een verdragswijziging nodig is bestaan al.

unanimiteit plaatsvindt). Teneinde zulke beperkingen op te heffen, zou het mechanisme voor ‘nauwere samenwerking’ lidstaten kunnen machtigen verder te gaan dan de Verdragsbepalingen, onder de voorwaarde dat de beslissing hiertoe wordt genomen in overeenstemming met hun respectievelijke constitutionele vereisten.⁵²

Het voorstel van het Praesidium *verhoogt het minimumaantal deelnemende lidstaten aan een nauwere samenwerkingsinitiatief*. Het voorstel van het Praesidium, in artikel 32 ter (2) luidt dat aan de samenwerking door ten minste eenderde van de lidstaten wordt deelgenomen, terwijl in het huidige verdrag dit minimum op acht lidstaten staat. Ten eerste is er geen universeel geldige drempel voor deelname (de keus is noodzakelijkerwijs arbitrair en dus potentieel problematisch uit functioneel oogpunt). Ten tweede zijn er betere manieren om de nadelen van nauwere samenwerking te ondervangen. Ten derde is de drempel niet van nut in het voorkomen van institutionele spanningen. Een beter alternatief zou zijn om erin te voorzien dat het machtigingsvoorstel voor nauwere samenwerking een minimumaantal bevat onder de andere noodzakelijke specifieke bepalingen (de drempel zou met andere woorden op een “case-by-case” basis worden vastgesteld). De formulering ‘... mits aan de samenwerking door ten minste eenderde van de lidstaten wordt deelgenomen. ...’ zou dus moeten worden geschrapt.

Artikel N over de *procedure voor de latere deelneming van andere lidstaten is onnodig complex*. Het politiseert de huidige procedure en ondermijnt de rol van de Commissie. Het ontwerpartikel bepaalt dat, als de Commissie voor de tweede keer vaststelt dat een lidstaat niet voldoet aan de voorwaarden voor latere deelname aan de nauwere samenwerking, de lidstaat de kwestie kan voorleggen aan de Raad die, overeenkomstig artikel 32 ter, lid 3, van de Grondwet, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit. In het huidige systeem voor nauwere samenwerking is de beslissing over latere deelname geheel in de handen van de Commissie wanneer het de eerste pijler betreft. Het voorstel betekent dan ook een grote stap terug op dit punt. Een beter alternatief zou zijn om een enkele procedure vast te stellen voor de oorspronkelijke en voor de latere deelneming van lidstaten aan nauwere samenwerking, onafhankelijk van het terrein waarop de nauwere samenwerking plaatsvindt. De erkenning van het recht om deel te nemen aan een nauwere samenwerkingsinitiatief, onder de enige

⁵² Een alternatieve bewoording zou kunnen zijn: “Ten aanzien van beslissingen noodzakelijk voor de implementatie van nauwere samenwerking, zijn de terzake geldende bepalingen van deze Grondwet van toepassing. Bij wijze van uitzondering van de bepalingen die elke harmonisatie van de wet- en regelgeving van de Lidstaten uitsluiten, kunnen de Lidstaten die onderling nauwere samenwerking aangaan bij unanimiten in overeenstemming met hun respectievelijke constitutionele vereisten besluiten hiervan af te wijken. Bij wijze van uitzondering van de besluitvormingsprocedures voorzien in het Verdrag, kunnen zij ook bij unanimiten ertoe besluiten dat voor de nauwere samenwerking gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming en/of de wetgevingsprocedure zal gelden in plaats van unanimiten.

voorwaarde dat het *acquis* van de nauwere samenwerking wordt geaccepteerd en over de middelen te beschikken om dit *acquis* uit te voeren, is de meest functionele en meest centripetale benadering hiervan. Omwille van eenvoud en efficiency en omdat de huidige procedurele variaties niet van majeur politiek belang zijn, zou de bemoeienis van de Raad op dit punt moeten worden geschrapt, ten gunste van een enkele procedure in handen van de Commissie.⁵³

Ten aanzien van de *werkwijze van de nauwere samenwerking*, machtigt het voorstel van het Praesidium de lidstaten die onderling nauwer samenwerken niet om in beperkt gezelschap bijeen te komen op informeel niveau. Het biedt ook geen mogelijkheid om een onderscheid te maken tussen de ‘pre-ins’ (de lidstaten die wel bereid zijn om deel te nemen, maar daar niet vanaf het begin van de nauwere samenwerking toe in staat zijn) en de ‘outs’ (de lidstaten die niet bereid zijn om deel te nemen aan de nauwere samenwerking). Beide zouden wel mogelijk moeten zijn.⁵⁴

Ten slotte, ontwerpartikel O (over de *financiering*) reproduceert artikel 44a van het VEU (‘De uitgaven die voortvloeien uit de uitvoering van een nauwere samenwerking, met uitzondering van de administratieve kosten voor de instellingen, komen ten laste van de deelnemende lidstaten, tenzij de Raad, na raadpleging van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen van al zijn leden anders besluit.’) Hier lijkt een logische tegenstelling in te zitten. Er kan alleen een machtiging worden gegeven tot nauwere samenwerking als de Commissie en de Raad (en het Europees Parlement onder bepaalde omstandigheden) erkennen dat het de doelstellingen en belangen van de Unie dient. Is het dan logisch dat alle operationele kosten ‘by default’ worden gedragen door de deelnemende lidstaten? Inderdaad laat de Unie op verschillende terreinen (met name wetgevende en regulerende) de uitvoering van haar beleid over aan de lidstaten, zonder financiële compensatie. Aan de andere kant is ten aanzien van de meeste budgettaire kwesties, niet langer unanimiteit nodig. Er is geen reden om hier een uitzondering te maken. Het zou daarom mogelijk moeten zijn voor de Raad om bij gekwalificeerde meerderheid te beslissen (of hetgeen hiervoor in de plaats komt) dat het

⁵³ Een alternatieve tekst zou kunnen zijn: ‘Een lidstaat die aan nauwere samenwerking wil deelnemen, stelt de Commissie van dit voornemen op de hoogte, die een opinie aan de Raad geeft binnen drie maanden na de datum van ontvangst van dit voornemen. Binnen vier maanden na de datum van ontvangst van dit voornemen, neemt de Commissie een beslissing hierover en op basis van de specifieke arrangementen, die zij hiertoe noodzakelijk acht.’

⁵⁴ Mogelijke toevoeging zou zijn: ‘De lidstaten die deelnemen aan nauwere samenwerking mogen informeel bijeen komen om kwesties met betrekking tot de ontwikkeling van hun samenwerking te bespreken. De Commissie wordt uitgenodigd deze bijeenkomsten bij te wonen.’

budget van de Unie zal worden ingezet ter ondersteuning van de operationele kosten van de nauwere samenwerking.⁵⁵

⁵⁵ Mogelijke alternatieve tekst: 'De uitgaven die voortvloeien uit de uitvoering van een nauwere samenwerking, met uitzondering van de administratieve kosten voor de instellingen, komen ten laste van de deelnemende lidstaten, tenzij de Raad, bij de meerderheid van de lidstaten, die tenminste drie vijfde van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen, en na de instemming van het Europees Parlement, anders besluit.'

5 DE FINANCIËN VAN DE UNIE

5.1 Het Nederlands belang bij verbeteringen

Het Nederlands belang ten aanzien van de constitutionele aspecten van de EU-begroting kan als volgt worden geformuleerd: “het vlot kunnen functioneren van een Unie die de middelen wordt verschaft om de haar toegewezen taken naar behoren uit te voeren, in een grondwettelijk verzekerde context van goede begrotingsbeginselen, discipline, controle op doelmatigheid en rechtmatigheid, een geringer democratisch tekort, een versterking van de Gemeenschapsmethode alsmede grotere transparantie voor kiezers en de pers”.

Op een aantal onderdelen voldoen de EU-begroting en de bijbehorende procedures volstrekt niet aan de criteria opgenomen in deze formulering. Slechts weinige kiezers en wellicht zelfs nationale parlementariërs schijnen te beseffen wat een wonderlijk geheel men onder dit kopje aantreft.⁵⁶ Het hiernavolgende veronderstelt, qua beleidsbetekenis, de status quo, en waar wezenlijke veranderingen door nieuw beleid toch later vereist zouden zijn, dienen krachtige garanties voor rechtvaardiging en discipline te worden ingebouwd.

De misvatting is nog zeer wijd verspreid dat de EU-begroting net zoets is als een nationale begroting. De overeenkomsten zijn echter gering en de verschillen talrijk en fundamenteel. Denk bijvoorbeeld aan het algemene punt dat verreweg de meeste huidige taken van de Unie niet of nauwelijks tot uitgaven op de EU-begroting leiden; de EU gaat bovenal om regels of liberalisatie en marktwerking, niet om geld. Tenslotte heeft het Europese Parlement weliswaar enige begrotingsmacht, maar qua uitgaven is deze niet volledig en qua inkomsten staat het nagenoeg buitenspel; wel kan het de begroting als geheel afkeuren en dat is reeds een keer geschied.⁵⁷

De procedures rondom de begroting zijn uiterst complex en de duur van het proces is te lang. De middellange-termijn beslissingen over het begrotingskader zijn niet gepolitiseerd vanwege beleidsinhoudelijke keuzes - dat is in beginsel een goede zaak - maar vanwege “win/loose” verdelingsgevechten tussen Lidstaten over nettobetalingen, een eigenschap die noch de efficiëntie noch de effectiviteit dient.

⁵⁶ Let wel, in de bovenstaande formulering behoeft geen fundamentele verandering van de aard of beleidsbetekenis van de EU begroting te worden gelezen.

⁵⁷ Andere verschillen zijn bijvoorbeeld: de EU begroting moet in evenwicht zijn – elk jaar -, de omvang is zeer gering (minder dan 2,4 % van de opgetelde nationale begrotingen), de revenuen zijn niet gebaseerd op EU belastingen maar op “eigen middelen” (die tot allerlei volstrekt disfunctionele fricties leidden), de uitgaven zijn voor ruim 80 % overdrachten die min of meer vast liggen door het landbouwbeleid en de structuur/cohesiefondsen [naast nog eens bijna 5 % aan administratieve uitgaven voor de EU instituties] en de feitelijke uitgaven zijn de laatste jaren relatief gedaald van ongeveer 1,2 % van het EU BNP naar ongeveer 1,05 % ervan.

Het Nederlands belang als boven geformuleerd zou op vijf hoofdpunten gediend kunnen worden :

- a. Het Financieel Meerjarenkader, nu nog een interinstitutioneel akkoord, in deel I van de grondwet met een ernstige rol voor het EP en geen eenparigheid in de Raad⁵⁸;
- b. Niet langer ratificatie van het Eigen Middelen *stelsel*, en tegelijk een sterkere rol van het EP en een zekere stem van de nationale parlementen;
- c. de rechtsbasis voor een eigen EU belasting, die huidige revenuen *vervangt*;
- d. het opheffen van het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven;
- e. het opleggen van de “eenheid “ van de EU begroting⁵⁹ (in de praktijk betekent dit dat diverse uitgaven buiten de begroting om, zoals het Europese Ontwikkelingsfonds, gewoon op de begroting verschijnen ; dat zou dus eveneens kunnen, zoniet moeten , voor eventuele militaire uitgaven onder de Petersburg-taken).

5.2 De Nederlandse standpunten voor en in de Conventie

Het algemene oordeel over de diverse nota's van de regering van de laatste jaren moet luiden dat er weinig of geen besef lijkt te bestaan over de urgentie van deze hierboven genoemde verbeteringen en het erachterliggende Nederlandse belang. In de nota “De toekomst van de EU” van 8 juni 2001⁶⁰ wordt de begrotingsproblematiek niet besproken, met uitzondering van de opheffing van het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven (onder het kopje Europees Parlement). In “Europa in de steigers “ van september 2002⁶¹ is geen enkele referentie aan de begrotingskwesties te vinden. Dat verandert in het Benelux Memorandum van 1 december 2002⁶² waar op drie punten wordt aangedrongen: (a) beslissingsbevoegdheid - met de Raad - over het geheel van de uitgaven (en daarmee het vervallen van het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven), (b) inschrijving in het verdrag van de notie van een Financieel Meerjarenkader en eerbiediging ervan in de jaarlijkse begrotingen, en (c) de algemene vaststelling dat de financiering van de Unie verzekerd moet worden door een stabiel, rechtvaardig en autonoom systeem, vastgelegd door de communautaire instellingen.

⁵⁸ Dit gezien de gijzelingsveto's die dit tot gevolg blijkt te hebben en die op hun beurt weer slecht beleid opleveren of hervormingen blokkeren.

⁵⁹ In de praktijk betekent dit dat diverse uitgaven buiten de begroting om, zoals het Europese Ontwikkelingsfonds, gewoon op de begroting verschijnen; dat zou dus eveneens kunnen, zoniet moeten, voor eventuele militaire uitgaven onder de Petersburg taken.

⁶⁰ http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/notenl_nl.pdf

⁶¹ Europa in de Steigers, De Nederlandse inbreng in de volgende fase van de Conventie over de toekomst van Europa, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 604 en 28 473, nr. 3.

Onderdeel (b) was tot dan toe geen Nederlands beleid, maar is dat vervolgens wel geworden gezien de amendementen die de regeringsvertegenwoordiger heeft ingediend. Het lijkt erop dat België en Luxemburg Nederland hebben wakker geschud. Onderdeel (c) is waarschijnlijk een compromis waarin België kan lezen dat de EU de rechtsbasis voor een eigen belasting dient te krijgen ('autonoom systeem') terwijl Nederland er vermoedelijk alleen de 'eigen middelen' mee bedoelt die juridisch allang bestaan (maar onterecht op de Nederlandse begroting als "overdrachten" staan geboekt!). Premier Verhofstadt heeft het taboe op een eigen EU-belasting, althans op politiek topniveau, in 2001 doorbroken met als hoofdargumenten de grotere transparantie voor de EU-burger en de politieke verantwoordelijkheid van de Europarlementariërs.

Zolang strak wordt vastgehouden aan het vervangende karakter van deze belasting en zolang de middellange en jaarlijkse disciplines even stringent blijven als ze nu al zijn, is het om economische of administratieve redenen betrekkelijk onbelangrijk of men centraliseert of decentraliseert, althans indien men een belasting kiest die een brede basis heeft.⁶³ Er is echter nog een belangrijke reden om zo'n belasting, als EU-inkomsten, te verwelkomen. Indien deze belasting het merendeel van alle uitgaven dekt, wordt een forse vereenvoudiging, een van de doelstellingen van Laeken, bereikt aangezien er momenteel niet minder dan vier uiteenlopende eigen middelen zijn die tot allerlei kunstgrepen aanleiding hebben gegeven. Bovendien zal althans enigszins de obsessieve drang van netto-betalende Lidstaten om alles in termen van "afdrachten" of de vermindering daarvan, te zien, kunnen verminderen. Deze benadering is fnuikend voor goed EU-beleid omdat doelstellingen en middelen niet functioneel gekoppeld worden.

Aangezien het in de Conventie alleen gaat om "het constitutionele moment" is het voldoende om in de grondwet een rechtsbasis voor een EU-belasting te verschaffen en het feitelijke besluit om zo'n belasting daadwerkelijk te gaan heffen onderdeel te maken van een "Eigen Middelen" besluit voor een nieuw stelsel. Aan zo'n besluit moeten zware eisen worden gesteld.

⁶² Benelux Memorandum: een evenwichtig institutioneel kader voor een uitgebreide, meer efficiënte en transparante Unie, CONV 457/02.

⁶³ Dus geen regulerende heffing of een belasting met sterk uiteenlopende regels of uitzonderingen; het gaat hier om geringe bedragen per betaler. Het zichtbaar maken van die bedragen schept een directe transparantie die buitengewoon wenselijk is.

In de brief van 7 maart aan de Kamer⁶⁴ is opnieuw geen bespreking van de begrotingskwesties te bespeuren. Wellicht is dit weggefallen omdat nergens een paragraaf of subparagraaf aan het Europees Parlement is gewijd, hetgeen toch minstens opmerkelijk mag worden genoemd.

Op 28 maart 2003 dienen Nederland en Zweden (de Vries & Hjelm-Wallen) een bijdrage in voor de Conventie.⁶⁵ De bijdrage kan gekenschetst worden als behoudend en hanteert argumenten die men van een koppel nettobetalers kan verwachten. De bewoordingen zijn echter zorgvuldig gekozen zodat de beginselen ondersteuning verdienen. De vraag is echter of deze bijdrage op alle punten in het Nederlands belang is, tenzij dat belang er louter in zou bestaan hoe dan ook de nettobijdrage te verminderen en elke nadere verantwoordelijkheid aan het EP te onthouden.

Gelegd naast de vijf eerder genoemde hoofdpunten die het Nederlands belang bij het EU-begrotingssysteem uitdrukken, vallen de volgende punten op. Terwijl in Benelux het systeem nog “stabiel, rechtvaardig en autonoom” diende te zijn, worden nu concepten als “accountability and institutional balance” voorop gesteld naast “long-term stability”. Zowel het wegvallen van “autonoom” en “rechtvaardig” als het opvoeren van de nieuwe concepten, waar moeilijk bezwaren tegen kunnen worden aangevoerd, lijkt overigens geen toeval. Met betrekking tot hoofdpunt (a), het Financieel Meerjarenkader, wordt het EP alleen geraadpleegd en beslist de Raad wel met eenparigheid hetgeen de grote risico’s van zinloze en soms sfeervergiftigende budgetcrises laat bestaan. Ten aanzien van hoofdpunt (b), het “Eigen Middelen” stelsel, wordt geen enkele stap vooruit gezet met als argument dat “The current distribution of institutional responsibility ...lends democratic legitimacy to the EU budget..”. Een bewering waar, mild gesteld, veel op af te dingen valt. Over (c), de rechtsbasis voor EU belasting, wordt niet gerept. Hoofdpunt (d) wordt voorzichtig gesteund bij voldoende garanties. Over (e), eenheid in begroting, wordt gezwegen.

Door deze opvattingen en het feit dat pas in Benelux-kader voor het eerst enige beleidsaccenten zijn gelegd, heeft de Nederlandse regering slechts een beperkte rol op begrotingsterrein in de Conventie gespeeld, zelfs niet op het enige punt van beleid waar wel en al heel lang een duidelijk standpunt wordt ingenomen, namelijk het opheffen van het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven. In het eerste voorstel van het Praesidium over art. 38 – 40 deel I, wordt hierover niet gerept en het had in de verwachting

⁶⁴ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 473, nr. 4.

⁶⁵ Zie CONV 651/03 ; Contrib 289, Non-Paper on the future Budgetary system in the EU

gelegen dat de regering dit onmiddellijk bepleit had. Dit is echter niet bij amendement gebeurd, maar alleen via de bijdrage met Zweden en dan nog zeer omzichtig. Meer in het algemeen kan men stellen dat de regering zich in de Conventie op dit terrein lijkt op te stellen als een verwonderde volger van anderen die het tempo en de agenda bepalen, op een aantal amendementen van technische aard en op het gebied van controle na. Zoals zal blijken ligt dat enigszins anders bij de parlementaire vertegenwoordigers.

Art. 38 gaat over het “Eigen Middelen” stelsel en dus tevens over een eventuele rechtsgrondslag voor een EU-belasting. Hier zwijgt Nederland omstandig.⁶⁶

Art. 39 handelt over budgettaire en financiële beginselen. De regering stelt prijs op scherp geformuleerde beginselen; wellicht is dit typisch Nederlands. De amendementen van de regering zijn overigens technisch van aard⁶⁷ en het is de vraag of deze op zich nuttige punten in deel I van de grondwet dienen te worden opgenomen.

Art. 40 heeft twee onderdelen – het Financieel Meerjarenkader en de (jaarlijkse) begroting – die aparte artikelen verdienen. Dit is ook de visie van de regering. Deze vrij technisch/procedurele materie is van grote betekenis om toekomstige begrotingscrises te voorkomen of in elk geval bevredigend en vlot op te lossen. Voor de crisis die velen vrezen in 2006, wanneer een nieuw Financieel Meerjarenkader moet worden vastgesteld met de EU-25 tot 2013, helpt dit al niet meer omdat daar het vetorecht nog voor is vastgelegd. Bij een constitutioneel moment telt dat minder want men dient evenzeer de crisis van 2012 te voorkomen. Helaas stelt de regering eenparigheid bij de Raad voor.

In de Discussion Circles die vervolgens zijn ingesteld, is inmiddels consensus bereikt over superQMV in de Raad en we moeten voorshands aannemen dat de regering in deze richting is opgeschoven. De regering stelt maxima per begrotingshoofdstuk voor en dat dus voor een periode van 5 – 7 jaar. Deze rigiditeit lijkt onverstandig; op zijn minst dient dit begeleid te worden door een flexibiliteitsclausule die inmiddels ook door de Circle (in een zwakke vorm) wordt bepleit.⁶⁸

⁶⁶ Zij het dat Van der Linden en van Dijk (met het EPP meelifend) wel instemming van het EP bepleiten (nu raadpleging) bij een nieuw eigen middelen besluit. Alleen van der Linden stelt , met niet minder dan in totaal 36 andere Conventieleden , een rechtsbasis voor voor een EU belasting.

⁶⁷ Ze gaan over jaarperiodiciteit, aanscherping van de formulering van de disciplines, de Commissie verantwoordelijkheid omtrent de uitvoering, het Commissieverslag over de uitvoering.

⁶⁸ In het WRR rapport “Naar een Europabrede Unie” van september 2001 (no. 59) is een overhevelingsexercitie verstopt in voetnoot 31 op blz. 367. Uit deze berekening blijkt dat hoofdstukgewijze vastlegging over zoveel jaren tot rigiditeit kan leiden die vervolgens beleidsverbeteringen blokkeert

Bij de jaarlijkse begrotingsprocedure is de Circle in communautaire zin opgeschoven. Zo kan de Commissie een waar voorstel (en niet een ‘voorontwerp’) voor de begroting indienen zodat amendering door de Commissie tot diep in de procedure mogelijk blijft. De regering lijkt hier opnieuw volgend. Ingeval de Raad en het EP het niet eens kunnen worden wil de regering het systeem van de ‘voorlopige twaalfden’, eerder een straf dan een oplossing in de ogen van diegenen die eraan meegewerkt hebben. De Circle heeft goed werk gedaan met beweging in de communautaire richting alsmede een kortere procedure. Het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven zou verdwijnen hetgeen eveneens sterk vereenvoudigend uitwerkt. Het Commissievoorstel voor een geheel nieuwe tekst en procedure heeft het werk gunstig beïnvloed, zo lijkt het.

5.3 Tekortkomingen

Nederland heeft pas zeer laat begrepen dat ook voor het budgettaire de Conventie een constitutioneel moment is. Er is sprake van een behoudende strategie, uitgebracht met een andere nettobetaler, waarbij weinig oog voor het constitutionele moment bestaat. Op hoofdpunten heeft de regering afhoudend gereageerd of gezwegen, behalve ten aanzien van de verplichte uitgaven. Bij het Financieel Meerjarenkader komt er waarschijnlijk een apart artikel, maar men is pas later opgeschoven naar een iets meer communautair standpunt (superQMV in de Raad), en zelfs dat is onzeker omdat het niet expliciet bevestigd is.

Over het “Eigen Middelen” stelsel heeft de regering geen amendementen ingebracht. Geen enkele Nederlander heeft een amendement ingediend om de ratificatie (sic) die zo’n besluit vereist, af te schaffen. Deze ratificatie past natuurlijk niet in een grondwet waarbij nota bene het beleidsdeel wellicht niet eens meer nationaal geratificeerd zou behoeven te worden. Bovendien is het Raadsbesluit te nemen met eenparigheid. Veronderstelt men dat nationale parlementen niet zitten te slapen als het over betalingen aan de EU gaat, dan is het nauwelijks denkbaar dat eenparigheid niet de stemming in de nationale parlementen weerspiegelt. Daarmee is het overbodig. Trouwens, er is helemaal geen voorziening ingeval een recalcitrant parlement dwars zou gaan liggen. De ratificatie is dus louter een “stemvee” ratificatie en daarmee zinloos. Niet minder dan 36 Conventieleden willen ervan af.

De EU-belasting lijkt in Nederland nog op taboes of desinteresse te stuiten. Iedereen die de belasting voorstaat verbindt daaraan de voorwaarde dat die de huidige revenuen vervangt. Trouwens, of de eigen middelen omhoog gaan is en blijft een apart besluit. In Benelux had met meer gewicht dit punt bepleit kunnen worden, de Belgen zijn immers grote pleitbezorgers op dit punt. Wat de eenheid van de begroting betreft, heeft de regering gezwegen en hebben de twee Nederlandse EPP-ers dit benadrukt.

5.4 De zegeningen

De Conventie lijkt een aantal bewegingen in de juiste richting te maken maar slechts af en toe dankzij, en vaker ondanks, de houding van Nederland. De opheffing van het onderscheid verplichte/niet-verplichte uitgaven lijkt haalbaar, want ook het Verenigd Koninkrijk acht dit, onder voorwaarden, zinvol. Een Financieel Meerjarenkader in deel I lijkt eveneens te steunen op consensus, al is de procedure daarbij niet bij voorbaat communautair. In hoeverre vooruitgang kan worden gemaakt bij eigen middelen hangt eerder af van een kleine minderheid van landen met een gevoelige politieke snaar op dit punt. Een Europese belasting ligt om die reden eveneens zeer gevoelig hoewel de politieke logica wel erkend wordt; bovendien gaat het vooralsnog om een rechtsbasis, niet meer, en dan nog met eenparigheid.

De eenheid van de begroting is lastig in te schatten, vooral indien het gaat om militaire uitgaven. Tenslotte is het niet waarschijnlijk dat de ratificatie van een Eigen Middelen besluit door nationale parlementen haalbaar is gezien de interventies.

5.5 De Nederlandse strategie voor het eindspel

Nederland zou, vermoedelijk het beste in Benelux-kader, de resultaten van de twee Circles dienen te bepleiten en in ieder geval de zegeningen die het zonder inspanning verkregen heeft vasthouden. In geen geval mag het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven weer uitgeruild worden. Eveneens van groot belang is dat superQMV in de Raad, en niet eenparigheid, bij het Financiële Meerjarenkader in deel I wordt vastgelegd, ook al is de betekenis pas in 2012 duidelijk.

6 HET HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN EN TOETREDING TOT HET EVRM

Twee jaar na zijn totstandkoming is het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna Handvest) opnieuw onderwerp van discussie. De Conventie voor de toekomst van Europa staat onder meer voor de taak een standpunt in te nemen met betrekking tot de status van dit belangrijke grondrechtendocument, een onderwerp dat in 2000, wijselijk, uitdrukkelijk niet op de agenda stond. De doelstelling van de eerste Conventie was het opstellen van een grondrechtencatalogus voor de Europese Unie, over de uiteindelijke vorm en status van dit document werd op dat moment niet gesproken.⁶⁹ Dat van uitstel niet altijd afstel komt blijkt ook nu weer, het lang vooruitgeschoven moment een beslissing te nemen ten aanzien van het Handvest is daar.⁷⁰

In het kader van de discussie rond het Handvest is ook het wat oudere vraagstuk over toetreding tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) weer van stal gehaald. Dit vraagstuk ligt al gedurende ruim twintig jaar op tafel, en is al meerdere malen opnieuw leven in geblazen door voorstellen van zowel Commissie als Parlement. In 1994 heeft de Raad hiertoe een adviesaanvraag bij het Hof van Justitie ingediend, namelijk advies 2/94 van 28 maart 1996.⁷¹ In de Verklaring van Laeken wordt opnieuw de vraag gesteld of de Gemeenschap al dan niet zou moeten toetreden tot het EVRM.

Blijft het Handvest zijn, momenteel louter politieke, status behouden of wordt het verheven tot een juridisch bindend document en, mocht men voor het laatste kiezen, wat betekent dit dan? Welke gevolgen heeft toetreding van de Europese Unie tot het EVRM voor de eigen grondrechtenbescherming? Dit is een aantal van de vragen die gesteld zijn in het kader van de onderhavige discussie. Dat de Conventie ook deze problematiek niet geheel onbelangrijk acht(te), blijkt uit het feit dat werkgroep II de taak kreeg zich hiermee bezig te houden.⁷²

⁶⁹ Hierbij moet echter wel in het achterhoofd gehouden worden dat de toenmalige voorzitter Roman Herzog een tekst wilde opstellen, zodanig dat zij (in de toekomst) juridisch bindend zou kunnen zijn.

⁷⁰ De aan het Verdrag van Nice gehechte Verklaring nr. 23 stelde de status van het Handvest aan de orde terwijl de Verklaring van Laeken de vraag aan de orde stelde of het Handvest opgenomen diende te worden in het op te stellen basisverdrag.

⁷¹ Het Hof ging niet in op de inhoudelijke aspecten en verenigbaarheid met het EG-Verdrag, maar beperkte zijn advies tot de vaststelling dat het Verdrag geen grondslag bood op grond waarvan de Gemeenschap bevoegd zou zijn tot het EVRM toe te treden; toetreding zou wijziging van het Verdrag vereisen.

⁷² De werkgroep de werkgroep diende onderzoek te doen naar: 1. de wijze en consequenties van een eventuele opname van het handvest in de Verdragen en 2. de (formele) consequenties van een eventuele toetreding van de Gemeenschap / Unie tot het EVRM, zie CONV 72/02 van 31 mei 2002.

De door werkgroep II ondernomen activiteiten hebben tot de volgende aanbevelingen geleid: (a) het Handvest moet een constitutionele status verkrijgen en juridisch bindend zijn, en (b) in het constitutionele verdrag moet een constitutionele machtiging ingevoerd worden die de Unie de mogelijkheid biedt tot het EVRM toe te treden.⁷³ Ten aanzien van haar eerste aanbeveling verkiezen de leden van de eerste werkgroep het Handvest integraal op te nemen aan het begin van het constitutioneel verdrag, dit onder meer vanwege de betere leesbaarheid.

6.1 De positie van de Nederlandse regering

In het navolgende zal de positie van de Nederlandse regering ten aanzien van het Handvest wat nauwkeuriger bekeken worden. Hierbij zullen de volgende vragen centraal staan. Welke standpunten zijn door de regering ingenomen en op welke wijze heeft zij geageerd? Had de Nederlandse regering anders moeten of kunnen handelen en welke mogelijkheden zijn er nu nog in de aanloop naar de reeds op handen zijnde intergouvernementele conferentie?

De inzet van de regering is gericht op een verdere versterking van de Unie als waardengemeenschap en rechtsorde, ook met het oog op de uitbreiding, zo kunnen we lezen in het beleidsdocument "Europa in de steigers".⁷⁴ Toch zien we dat de Nederlandse regering in onderhavige discussie steeds weer twee bezwaren naar voren brengt, te weten met betrekking tot de status van het handvest en eventuele toetreding van de Europese Unie tot het EVRM.⁷⁵ Deze zijn sterk, zo niet volledig, gebaseerd op het door de Raad van State uitgebrachte advies⁷⁶

Ten aanzien van de status van het Handvest en het handvest als rechtsbron voor aanspraken neemt de Nederlandse regering het standpunt in dat het grondrechtendocument geen juridische binding zou moeten krijgen, maar dat het de huidige status van een politieke verklaring zou moeten behouden.⁷⁷ Hieraan wordt de conclusie verbonden dat het op te

⁷³ Zie slotverslag WG II, CONV 345/02.

⁷⁴ Zie Europa in de Steigers, De Nederlandse inbreng in de volgende fase van de Conventie over de toekomst van Europa, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 604 en 28 473, nr. 3, p. 5.

⁷⁵ In de brief waarin Van Mierlo ontslag nam als zijnde de Nederlandse regeringsvertegenwoordiger karakteriseerde hij de standpuntinname van het kabinet Balkenende inzake de grondrechten in deze regeringsnotitie als een "symptoom" van een 'terughoudendheid zoals nimmer aangetroffen sinds het begin van het integratieproces'.

⁷⁶ Zie Kamerstukken II 2000-2001, 21 501-20, A, waarin het Handvest gekarakteriseerd wordt als een moeilijk te negeren document, maar de Raad van State desalniettemin de juridische bindendheid sterk ontraadt, vanwege de inhoud en de strekking die onvoldoende onnauwkeurig zijn en teveel onduidelijkheden bevatten. Verder wordt er gewaarschuwd voor geleidelijk uiteenlopen van de rechtspraak van de hoven in Luxemburg en Straatsburg.

⁷⁷ Zie het hierboven genoemde Europa in de steigers, p. 4 e.v. en Kamerstukken II 2002-2003, 28473, nr. 4, p. 15 e.v.

stellen constitutioneel verdrag slechts een verwijzing naar het Handvest zou moeten bevatten. De Nederlandse regering wil hiermee voorkomen dat het Handvest verwordt tot materieel gemeenschapsrecht en op deze basis als rechtsbron zou kunnen dienen voor directe individuele aanspraken. Er wordt gevreesd dat met name bepaalde sociale grondrechten, in dit kader ook wel beginselen genoemd, die in het Handvest verwoord zijn naast de klassieke grondrechten (en wat het handvest nu juist tot zo'n speciaal document maakt) door de burger als basis gebruikt zullen worden voor hun aanspraken jegens de nationale overheden. Verder vreest de Nederlandse regering dat incorporatie van het Handvest leidt tot een verschuiving in de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten.⁷⁸

Grondige lezing van artikel 51 van het Handvest ontnemt een grotendeels de kracht van de door de Nederlandse regering geformuleerde bezwaren. Dit artikel bespreekt het werkingsgebied van het Handvest en brengt hierin twee belangrijke beperkingen aan. Het Handvest is ten eerste primair gericht tot de instellingen van de Unie en secundair tot de lidstaten wanneer zij uitvoering geven aan bepalingen van gemeenschapsrecht. Dit betekent dat de kans op individuele aanspraken van burgers jegens nationale overheden beperkt zal blijven tot die gevallen waarin de lidstaten in hun uitvoerende taak de in het Handvest vermelde grondrechten met voeten betreden. De tweede beperking is hierin gelegen dat het Handvest enkel betrekking heeft op bestaande bevoegdheden en geen nieuwe bevoegdheden zal creëren, noch de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en haar lidstaten zal aantasten.

Vrees voor mogelijke rechtsonduidelijkheid ligt ten grondslag aan het tweede door de Nederlandse regering geformuleerde bezwaar. Gevreesd wordt dat toetreding van de Europese Unie tot het EVRM zal leiden tot een ongewenste (te lang, "courtshopping" etc). en tot onduidelijkheden leidende dubbele rechtsgang.⁷⁹ Wanneer is welk hof bevoegd en kan een burger na de communautaire rechtsgang te hebben uitgeput nog eens zijn gelijk proberen te halen bij het Hof in Straatsburg? Dit zijn enkele vragen die rijzen bij dit discussiepunt en waarvan de Nederlandse regering vindt dat deze goed overdacht dienen te worden alvorens over te gaan tot toetreding. De Nederlandse regering is dan ook van mening dat een meer zorgvuldige besluitvorming ten grondslag moet liggen aan de daadwerkelijke beslissing, een besluitvorming die in het kader van de Conventie niet mogelijk is. De Nederlandse regering ziet ook een duidelijke rol weggelegd voor de Raad en het Europees Parlement bij de formulering van concrete modaliteiten voor toetreding.

⁷⁸ Zie in dit kader tevens het op 11 februari 2003 door de SER uitgebrachte advies 03/01, p. 70.

⁷⁹ Europa in de steigers, p. 5 en Kamerstukken II 2002-2003, 28473, nr. 4, p. 15 e.v.

De door de Nederlandse regering geformuleerde bezwaren zijn opmerkelijk te noemen, gezien het feit dat zowel de Eerste als de Tweede Kamer zich eerder uitspraken vóór toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM.⁸⁰ De Nederlandse regering vreest momenteel voor onduidelijkheden en divergentie tussen jurisprudenties en het zijn juist deze gevaren die door toetreding tot het EVRM voorkomen kunnen worden. Dat er een bepaalde relatie bestaat tussen het Handvest en het EVRM is duidelijk en dit wordt nog eens bevestigd door artikel 52 lid 3 van het Handvest. Het “codificeren” van deze relatie zou juist bijdragen aan de rechtszekerheid omdat op deze manier eventuele divergentie bij de bron aangepakt zou kunnen worden. Ten aanzien van de vrees voor een dubbele rechtsgang kan gezegd worden dat ook dit probleem door toetreding opgelost kan worden; in het toetredingsverdrag kan hiertoe een regeling opgenomen worden. Het spreekt voor zich dat het laatste woord ten aanzien van toetredingsmodaliteiten nog niet gesproken is, deze zijn echter van later zorg en zullen enkel dan onderwerp van gesprek zijn wanneer de daadwerkelijke toetreding van de Unie aan de orde is; het verdrag scheidt nu enkel een mogelijkheid.

De door de Nederlandse regering geformuleerde bezwaren zijn duidelijk; zij zet grote vraagtekens bij de juridificering van het Handvest en de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. Gedurende deze Conventie zijn de amendementen het instrument bij uitstek voor alle deelnemers om hun stem te laten horen, om hun standpunt luid en duidelijk kenbaar te maken, en juist op dit punt laat de Nederlandse regering stekken vallen. Het is enigszins opmerkelijk te noemen dat er, gezien de scherpte van de eerder genoemde bezwaren, geen gelijksoortige amendementen zijn ingediend. De hiervoor beschreven bezwaren zijn namelijk niet verwoordt in een amendement op artikel 5 lid 2 van het ontwerpverdrag. Integendeel, er is door een tweetal Conventieleden zelfs een amendement ingediend ter versterking van dit artikel. Wellicht is dit een teken dat de Nederlandse regering haar standpunt op dit vlak aan het herzien is?

Ten aanzien het eerste lid van ontwerpartikel 5 is wel gereageerd; er is een voorstel ingediend tot het schrappen ervan. Integratie van het Handvest in het constitutioneel verdrag zou door de indieners, waaronder de regeringsvertegenwoordiger, enkel dan overwogen kunnen worden wanneer het Handvest hierdoor niet zou verworden tot materieel gemeenschapsrecht dat een directe bron zou kunnen zijn voor burgers bij het instellen van aanspraken tegen hun nationale regeringen. Een ander Nederlands Conventielid heeft echter het voorstel ingediend het Handvest integraal op te nemen aan het begin van het constitutioneel verdrag. Met

⁸⁰ Zie Kamerstukken I 1999-2000, 26800-V, nr. 141b en Kamerstukken II 2000-2001, 21 501-20, nr. 140.

betrekking tot de incorporatie van het Handvest heeft de Nederlandse regering tezamen met een aantal Conventiedeelnemers uit Denemarken, Ierland, Letland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden een brief opgesteld.⁸¹ De huidige bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Unie dient ongewijzigd te blijven indien het Handvest wordt opgenomen in het constitutioneel verdrag, zo luidt de hoofdboodschap. De aandacht dient nu uit te gaan naar het aanpassen van de zogenaamde horizontale bepalingen, de artikelen 51-53, van het Handvest om dit doel te bereiken. Het lijkt erop dat de Nederlandse regering notie heeft genomen van het SER-advies⁸². De strekking van dit advies is negatief met betrekking tot het opnemen van het Handvest. Wanneer dit echter onvermijdelijk zou blijken te zijn, zou aanpassing van deze bepalingen een absolute voorwaarde moeten zijn. De Nederlandse regering lijkt tot inkeer gekomen te zijn; het is alleen spijtig dat dit in een zo laat stadium is gebeurd.

Een ander punt van aandacht met betrekking tot het Nederlands handelen is de ogenschijnlijke onderlinge verdeeldheid die bestaat tussen de Nederlandse afgevaardigden. Enkel alleen al ten aanzien van ontwerpartikel 5 van het constitutioneel verdrag zijn drie verschillende amendementen ingediend, allen met een zeer uiteenlopende, soms zelfs tegengestelde strekking. Wil de Nederlandse regering haar bezwaren op een geloofwaardige en sterke manier naar buiten brengen, dan zullen ze ondersteund dienen te worden door gelijkkluidende amendementen. Nederland dient, wil het Nederlands belang op een adequate manier verwoord en verdedigd worden, te spreken met één stem. Wat nu heel erg duidelijk naar voren komt, is dat verschillende Nederlandse Conventieleden er niet alleen zitten om het Nederlandse belang uit te dragen, maar dat zij op verschillende momenten verschillende groeperingen en instituties vertegenwoordigen.

De wat ongelukkige voorbereiding ten tijde van de totstandkoming van het Handvest is tevens noemswaardig. De Nederlandse voorbereiding is ongelukkig te noemen daar het door de Nederlandse regering aan de Raad van State gevraagde advies veel te laat beschikbaar was. Op het moment dat het uiterst kritische advies verscheen, was het Handvest al een feit; aan de tekst kon op dat moment niets meer veranderd worden. Naast het tijdstip van verschijnen is nog een andere kanttekening te plaatsen bij dit advies, namelijk het onzorgvuldige karakter ervan ten aanzien van het verwijzen naar verschillende tekstversies van het Handvest. Het is belangrijk deze ongelukkige voorbereiding te noemen, daar de huidige bezwaren van de

⁸¹ Conventiedocument 659/03 van 14-4-2003.

⁸² Het SER-advies is in beginsel voor toetreding tot EVRM en in principe tegen incorporatie van Handvest. Mocht incorporatie echter onvermijdelijk zijn, dan dienen er bepaalde aanpassingen aan de zogenaamde "horizontale bepalingen" plaats te vinden, zodanig dat de bestaande verhouding tussen de Gemeenschap en haar lidstaten ongewijzigd blijft.

Nederlandse regering voor belangrijke mate dit advies van de Raad van state als grondslag hebben.

Een laatste, niet onbelangrijke, algemene slotopmerking met betrekking tot het handelen van de Nederlandse regering. De positionering van de Nederlandse regering is, gezien in het licht van haar oorspronkelijke ideologische standpunten, enigszins opvallend. We hebben namelijk kunnen zien dat de Nederlandse regering altijd een groot voorstander is geweest van een gemeenschap van waarden en dat zij zich heeft uitgesproken vóór toetreding tot het EVRM. Materieel gezien schijnt de Nederlandse regering geen bezwaren te hebben en het is daarom enigszins merkwaardig te noemen dat bepaalde formele aspecten geleid hebben tot de geïsoleerde positie waarin Nederland zich ten aanzien van onderhavige discussie bevond.⁸³

6.2 De Nederlandse strategie voor het eindspel

Zoals het er nu naar uit ziet mogen we aannemen dat het Handvest in het constitutioneel verdrag zal worden opgenomen; en welke vorm dit ook aan zal gaan nemen, het Handvest zal in de toekomst een juridisch bindend document zijn. Ook kunnen we nu al de voorzichtige conclusie trekken dat het constitutioneel verdrag een artikel zal bevatten dat toetreding tot het EVRM mogelijk maakt.⁸⁴ Het lijkt er op dat de discussie rondom het Handvest een gelopen race is.

Wat kan de Nederlandse regering nu nog doen, nog belangrijker, wat zou ze moeten doen? Het is nu belangrijk dat de regering voor zichzelf bepaalt waar voor haar de zwaartepunten liggen en dat zij ten aanzien van deze vraagstukken haar krachten bundelt. Het is echter nog maar de vraag in hoeverre de Nederlandse regering haar sterke bezwaren tegen juridificering van het Handvest van de grondrechten wil laten stand houden; in het voorgaande is al gebleken dat ze haar standpunt langzaam aan het nuanceren is. Deze voorzichtig waar te nemen tendens is ten zeerste toe te juichen. Star vasthouden aan de hierboven geformuleerde bezwaren is niet de tactiek die de Nederlandse regering in acht zou moeten nemen in het spoedig te spelen eindspel van de IGC, er zijn andere meer belangrijke onderwerpen die nu alle aandacht vereisen, men denke bijvoorbeeld aan de discussie ten aanzien van de instellingen. De Nederlandse regering zal haar onderhandelingsruimte hard nodig hebben op

⁸³ De enige echte medestander van Nederland, het Verenigd Koninkrijk, baseert haar negatieve standpunten namelijk op materiële argumenten.

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld het syntheseverslag van de plenaire zitting van 27 en 28 februari jl., CONV 601/03, p. 8, waarin de ruime consensus ten aanzien van deze twee punten werd bevestigd. Zie in dit kader ook de oproep van een zeer grote groep Conventiedeelnemers van 11 maart, CONV 607/03 CONTRIB 274, om het handvest op een prominente plaats in het verdrag op te nemen.

andere terreinen en zal haar pijlen moeten gaan richten op nu dringendere zaken, want zoals het er nu naar uitziet, is de opname van het Handvest in het constitutioneel verdrag en de toetreding tot het EVRM een uitgemaakte zaak.

De Nederlandse regering zal zichzelf de vraag moeten stellen wat er voor haar op het spel staat als niet alleen het Handvest wordt opgenomen in het constitutioneel verdrag, maar ook nog besloten wordt tot het daadwerkelijk mogelijk maken van toetreding tot het EVRM. Maar misschien is een andere vraag wel veel pregnanter en van fundamentele aard: welke factoren hebben ertoe geleid dat de Nederlandse regering bezwaren is gaan formuleren met betrekking tot beleidsvraagstukken waarvan zij altijd een groot voorstander is geweest?

7 **HET GEMEENSCHAPPELIJK BUITENLANDS EN VEILIGHEIDSBELEID (GBVB)**⁸⁵

Het gevolg van de Irak-crisis, die zich tijdens een belangrijke fase van de Europese Conventie voltrok, is tweeërlei. Enerzijds is het pessimisme over de mogelijkheid om ooit een coherent gezamenlijk Europees buitenlands en veiligheidsbeleid te voeren toegenomen, anderzijds versterkte dit binnen de Conventie het idee dat belangrijke stappen voorwaarts gedaan moesten worden. Vanzelfsprekend gaat het GBVB over meer dan alleen de crisis zoals die zich ten aanzien van Irak voordeed, maar het heeft de stemming bepaald (ook de aandacht van de regeringen voor de Conventie nam erdoor af) en het Praesidium ertoe gebracht de presentatie van de ontwerpartikelen uit te stellen tot 15 mei. Het Praesidium kon bij haar voorstellen voortbouwen op twee succesvolle werkgroepen (Extern optreden en Defensie).

Hoewel voor de Nederlandse regering de samenhang en slagkracht van het (gehele) externe beleid de twee onbetwiste doelstellingen voor hervorming zijn, kunnen we vaststellen dat Nederland geen voorttrekkersrol op dit vlak heeft gespeeld. Niettemin weerspiegelden de resultaten van de werkgroepen Extern optreden en Defensie in grote lijnen de Nederlandse preferenties. In de notitie 'Europa in de steigers' maakte de regering duidelijk dat voortgang op het terrein van het GBVB op intergouvernementele wijze tot stand dient te komen. De ideeënvorming in het document ten aanzien van versterking van de rol van de Unie in de wereld kan dan ook als voorzichtig worden omschreven. In het navolgende wordt voor een aantal kwesties geïnventariseerd hoe de dynamiek in de Conventie zich verhoudt tot de door Nederland gekozen opstelling.

De positie van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB

Een bekend idee ter versterking van de samenhang tussen het GBVB en het overige externe beleid van de Unie is het samenbrengen van de functies van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB en de Commissaris voor de externe betrekkingen bij één persoon (de zgn. 'dubbelhoed'). De idee hierachter is dat het politieke mandaat om de Unie te vertegenwoordigen en het meer economische instrumentarium voor buitenlands beleid in één hand moet komen. In de notitie "Europa in de steigers" had Nederland nog aarzeling bij het opnemen van de functies van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB in de Commissie. Het idee werd in beginsel positief beoordeeld, maar de regering wenste de daaruit voortvloeiende politieke en institutionele consequenties grondig te bestuderen. In ieder geval moest worden gedacht aan een sterkere betrokkenheid van het Europees

⁸⁵ Deze paragraaf heeft door tijdgebrek nog een inventariserend karakter.

Parlement.⁸⁶ In het Benelux Memorandum van 4 december 2003 werd zonder meer gepleit voor deze functionaris die zijn functies in het domein van het GBVB/EVDB moest uitoefenen onder het gezag van de Raad. In de tussenbalansnotitie van 7 maart 2003 werd volledig in lijn met de uitkomst van de werkgroep Extern Optreden opgemerkt dat deze functionaris het (niet-)exclusieve recht van initiatief diende te hebben en belast zou worden met de externe vertegenwoordigende functie voor GBVB- en EVDB-vraagstukken, taken die nu in belangrijke mate bij het voorzitterschap van de Raad (en de ‘trojka’) liggen. Deze functionaris, die als Europese minister van Buitenlandse Zaken door het leven zal gaan, heeft zijn weg gevonden in de conceptartikelen van het Praesidium.

Meerderheidsbesluitvorming

De Nederlandse regering staat geen radicale verruiming van de meerderheidsbesluitvorming op het gebied van het GBVB voor en erkent dat unanimitéit de basisregel is, dit in tegenstelling tot het Frans-Duitse voorstel. Wel bepleit de regering een ruimer gebruik van de bestaande mogelijkheden tot meerderheidsbesluitvorming, bijvoorbeeld bij de uitvoering van een gemeenschappelijke strategie. De voorstellen van het Praesidium volgen de werkgroep Extern Optreden in de aanbeveling, waarbij unanimitéit de regel blijft, maar dat meerderheidsbesluitvorming binnen het GBVB (naast de nu reeds bestaande mogelijkheden) wordt verruimd naar die besluiten die op voorstel van de Europese minister van Buitenlandse Zaken en de Commissie gezamenlijk worden genomen. Verder kan de Europese Raad bij eenparigheid meerderheidsbesluitvorming op andere terreinen van het GBVB van toepassing verklaren.

In tegenstelling tot de Nederlandse regeringsvertegenwoordiger hebben de Nederlandse parlementaire afgevaardigden in de Conventie Van der Linden, Van Dijk (in een groep van de EVP) en Van Eekelen (in een groep van de Liberalen) een amendement ondersteund ten aanzien van artikel 9 van Deel II dat gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in het GBVB de regel maakt en unanimitéit de uitzondering.

Betrokkenheid van het Europees Parlement

In het Praesidiumvoorstel wordt de betrokkenheid van het Europees Parlement bij het GBVB niet verbeterd, of gaat er zelfs op achteruit. Het Parlement wordt, net zoals in de huidige situatie ‘slechts’ geraadpleegd over de voornaamste aspecten en de fundamentele keuzen op het gebied van het GBVB en wordt op de hoogte gebracht van de ontwikkeling daarvan (art. 29, lid 6 Deel I). Daarbij wordt niet meer vermeld dat het voorzitterschap (of de nieuwe

⁸⁶ Zie Europa in de steigers, p. 14.

Europese minister van Buitenlandse Zaken) erop toeziet dat de opmerkingen van het Parlement naar behoren in aanmerking worden genomen. In hun amendement bij dit artikel trekken Van der Linden en Van Dijk dit weer vlot. Collega Van Eekelen vult slechts aan dat het Parlement ‘geregeld’ wordt geïnformeerd. De Nederlandse regering blijft geheel afzijdig op het gebied van de Parlementaire betrokkenheid. Van der Linden en Van Dijk hebben met een groep van de EVP een amendement ingediend bij art. 17 Deel II dat stelt dat het Europees Parlement geconsulteerd moet worden voorafgaande aan een (unaniem) raadsbesluit tot een militaire operatie. Collega-vertegenwoordiger Van Eekelen vindt het blijkens zijn amendement voldoende om het Parlement te informeren. Wederom is de regering afzijdig op dit punt.

Vertegenwoordiging in internationale organisaties

De Nederlandse regering vindt het van belang dat de Unie zoveel mogelijk met één stem spreekt. Vanuit dit oogpunt is het een verbetering te noemen dat de Europese minister van Buitenlandse Zaken gevraagd kan worden om namens de lidstaten in de VN-veiligheidsraad een EU-standpunt uit te dragen (art. 14 deel II). De Nederlandse regeringsvertegenwoordiger heeft een amendement ingediend bij dit artikel, dat stelt dat lidstaten die in de VN-veiligheidsraad zitting hebben zich gebonden weten door het standpunt van de Unie.

De ontwikkeling van militaire capaciteiten voor crisismanagementoperaties

Het ontwikkelen van militaire vermogens is voor Nederland een belangrijke doelstelling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. De uitkomst van de werkgroep Defensie op dit punt, alsmede de voorstellen voor verdragsartikelen van het Praesidium, die voorzien in verschillende vormen van ‘versterkte samenwerking’ voor lidstaten die hun militaire samenwerking in kleiner verband willen vormgeven binnen het Uniekader, alsmede het idee van een Bewapeningsagentschap, vinden dan ook instemming bij de Nederlandse regering en de Parlementaire vertegenwoordigers.

Gemeenschappelijke verdediging

De Nederlandse regering onderschreef het voorstel van de werkgroep Defensie voor een clause ter bescherming van de civiele bevolking in het geval van een terroristische dreiging/aanslag met massavernietigingswapens.⁸⁷ Het voorstel van enkele werkgroepleden om het begrip solidariteit in ruimere zin zijn beslag te geven in een clause inzake gemeenschappelijke veiligheid, of zelfs een collectieve defensie⁸⁸, kreeg niet de steun van de

⁸⁷ Zie alinea 56 e.v. van het slotverslag werkgroep Defensie, CONV461/02.

⁸⁸ Hiermee zouden de verplichtingen uit het Verdrag van Brussel in het EU-verdrag worden opgenomen en de West-Europese Unie worden opgeheven.

regering. De regering redeneert dat de EU, anders dan de NAVO, niet op een geloofwaardige wijze invulling kan geven aan een dergelijke verplichting. Nederland is er ook geen voorstander van dat de EU die middelen en structuren ontwikkelt, omdat zij dat in het belang van noch de NAVO noch de EU acht.⁸⁹ In het voorstel van het Praesidium komt de mogelijkheid tot gemeenschappelijke defensie terug in artikel 30, lid 7 (uitgewerkt in art. 21) van Deel II, waar lidstaten de mogelijkheid geboden wordt in het kader van de Unie een nauwere samenwerking op het gebied van wederzijdse defensie te kunnen instellen. De Nederlandse regeringsvertegenwoordiger heeft inderdaad een amendement ingediend ter verwijdering van dit lid, met het argument dat duplicatie van de NAVO en de WEU moet worden vermeden. Ook de solidariteitsclausule zoals voorgesteld door het Praesidium in art. X wordt door de Nederlandse regeringsvertegenwoordiger verwijderd. In dit verzet wordt de regering niet gevolgd door de overige Nederlandse afgevaardigden in de Conventie.

⁸⁹ Zie notitie 'de Conventie: een tussenstand', 7 maart 2003, TK 28 473, nr. 4, p. 22.

8 SAMENWERKING INZAKE JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN

De samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) is een 'groeibranche' binnen de Europese Unie. Burgers en regeringen realiseren zich dat wanneer het verkeer van goederen en personen over de grenzen in Europa vrijer wordt, grensoverschrijdende misdaad en illegale immigratie ook Europees aangepakt moeten worden; en dat een acceptabel beschermingsniveau voor asielzoekers in combinatie met een eerlijke verdeling van de lasten hiervan over de Europese lidstaten alleen kan worden gerealiseerd via een Europees asielbeleid. Na de introductie van de JBZ-samenwerking in de Unie door het Verdrag van Maastricht, werd het ambitieniveau opgeschroefd door het Verdrag van Amsterdam, waarin de ontwikkeling van een 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' als centrale verdragsdoelstelling werd opgenomen en de opname van de Schengen-samenwerking (ten behoeve van een vrij personenverkeer) in de kaders van de Unie werd geregeld. Het Verdrag van Amsterdam bevatte bovendien een programma voor de ontwikkeling van de 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' dat doet denken aan het programma voor de verwezenlijking van de Interne Markt in 1992: een reeks van maatregelen in combinatie met een deadline. Na de top van Amsterdam is JBZ hoog op de agenda gebleven, getuige de conclusies van de Europese Raden van Wenen, Tampere en Sevilla.

Tegelijkertijd zijn er echter grote verschillen tussen lidstaten in strafrechtelijke tradities en voorkeuren ten aanzien van bijvoorbeeld immigratiebeleid of drugsbeleid, terwijl die verschillen politiek veelal uiterst gevoelig liggen. Om die reden is de samenwerking binnen de Europese Unie op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken tot nu toe gekenmerkt geweest door aparte procedures, waarin de invloed van de lidstaten relatief groter is dan bij de communautaire methode en die van de Europese instellingen beperkt. Toen de JBZ-samenwerking met het Verdrag van Maastricht in de Unie geïntroduceerd werd, gebeurde dat in een aparte, van de communautaire samenwerking gescheiden, 'derde' pijler. En toen de justitiële samenwerking inzake burgerlijk recht, de samenwerking op het terrein van asiel, immigratie, en de buitengrenzen bij het Verdrag van Amsterdam 'gecommunautariseerd' werden, gebeurde dat niet volledig (besluitvorming bij unanimitéit werd gehandhaafd, en de Commissie moet het initiatiefrecht delen met de lidstaten).

Deze aparte regimes voor JBZ-samenwerking vertonen echter duidelijke tekorten, en die tekorten zullen zich nog sterker manifesteren als de Unie uitbreidt naar Midden- en Oost-Europa. Ten eerste verloopt de besluitvorming bij unanimitéit moeizaam. Dat er desalniettemin aanzienlijke voortgang is geboekt heeft vooral te maken met de grote politieke druk als gevolg van externe crises (denk aan de reeks van maatregelen na 11 september 2001). Na de uitbreiding zal de sociaal-economische en bestuurlijk-juridische diversiteit sterk

toenemen, als gevolg waarvan het bereiken van consensus onder vijftig of meer lidstaten veelal een langdurige en in sommige gevallen onmogelijke opgave zal zijn. De effectiviteit en efficiëntie van de besluitvorming is dus een belangrijk punt van zorg. Ten tweede laat de democratische en gerechtelijke controle te wensen over in het huidige JBZ-regime door de beperkte bevoegdheden van het Europese Parlement en het Hof van Justitie. Ten derde leidt de verspreiding van de JBZ-samenwerking over twee ‘pijlers’, met elk hun eigen samenwerkingsprocedures en –instrumenten tot een grote complexiteit. En ten vierde blijkt het bestaande regime ontoereikend om een eerlijke lastenverdeling tussen lidstaten te realiseren en de solidariteit, zoals in het verdrag beleden, ook werkelijk inhoud te geven. De praktijk is er vooral een van het afschuiven van lasten tussen lidstaten. Ook deze tekortkoming zal waarschijnlijk scherper naar voren komen na de uitbreiding van de Unie, wanneer de zwaarste lasten op de zwakste schouders terecht dreigen te komen (denk aan het beheer van de buitengrenzen van de Unie).

Belangrijkste vraag in de Europese Conventie ten aanzien van de JBZ-samenwerking is dan ook in hoeverre de aparte procedures voor de JBZ-samenwerking moeten worden gehandhaafd. Aspecten die hierbij naar voren komen zijn de rol van de Europese Raad, het Europees Parlement, nationale parlementen, en het Hof van Justitie, het initiatiefrecht en de besluitvormingsprocedure. Daarnaast spelen beleidsinhoudelijke issues, zoals de bewaking van de buitengrenzen (mogelijk de oprichting van een Europese grenswacht) en de instelling van een Europees openbaar ministerie. En ‘last but not least’ is de vraag aan de orde hoe serieus de lidstaten de beleden solidariteit willen nemen en in hoeverre ze ook bereid zijn hieraan financiële consequenties te verbinden.

8.1 De Nederlandse inzet

De Nederlandse regering heeft verklaard wat betreft het dossier JBZ in de Europese Conventie in te zetten op⁹⁰:

- De versterking van de betrokkenheid van het Europees Parlement bij de totstandkoming van wetgeving;
- De uitbreiding van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, met name op het gebied van asiel en migratie;
- Meer accent op het initiatiefrecht voor de Commissie;
- Institutionele aanpassingen ter bevordering van de samenwerking om doeltreffend tegen criminaliteit en andere bedreigingen van de samenleving op te treden;

⁹⁰ Verslag van een schriftelijk overleg over de Europese Conventie, vastgesteld 9 april 2003, TK 2002-2003, 28 473, nr. 5, pp. 8-9.

- Een inhoudelijke impuls met betrekking tot de samenwerking op het gebied van JBZ.

Voor een deel zijn dit punten die ook al in de IGC van 1996 waren ingebracht, maar destijds niet gerealiseerd werden.⁹¹ Destijds werd een communautarisering van het asiel- en migratiebeleid in het Nederlands belang geacht, omdat dit zou bijdragen aan verdere vrijmaking van het verkeer van personen in de Unie, en dus tot een verbetering van het functioneren van de Interne Markt zou leiden. Volgens Harryvan en Van der Harst blijkt hieruit eens te meer dat het Nederlandse Europabeleid economische integratie voorop stelt en de noodzaak tot samenwerking en integratie op andere beleidsterreinen afmeet aan de functie hiervan voor vrije marktwerking en eerlijke concurrentie.⁹² Meer gezien vanuit de intrinsieke doelstellingen van bijvoorbeeld het asielbeleid is communautarisering echter eveneens een vereiste op korte termijn tot een gemeenschappelijk asielbeleid te komen en zo de ‘race-to-the-bottom’ te stoppen tussen de lidstaten, die via een wedloop in verscherpingen in hun asielbeleid trachten asielstromen in hun richting te voorkomen.

Dat de Nederlandse regering niet in zijn algemeenheid voor communautarisering is, blijkt uit de terughoudende opstelling op het terrein van de strafrechtsamenwerking. In de notitie ‘Europa in de steigers’ stelt de regering dat ‘de keuze tussen een communautaire versus een intergouvernementele aanpak hier zal afhangen van de aard van het onderwerp, de omstandigheden op Europees niveau of het feit dat specifieke nationale belangen - eventueel ook een Nederlands belang - in het geding zijn’⁹³. Zoals blijkt wordt meer in het bijzonder meerderheidsbesluitvorming afgewezen: ‘Strafrechtelijke samenwerking tussen lidstaten vergt onderling vertrouwen en dat kan niet door andere besluitvormingsprocedures worden afgedwongen’⁹⁴. En in een later schriftelijk overleg met de Tweede Kamer: ‘Uitgangspunt van de regering blijft dat de co-decisieprocedure in principe gekoppeld moet zijn aan meerderheidsbesluitvorming, ten behoeve van optimale parlementaire medezeggenschap en ook slagvaardigheid. Echter, voor wat betreft politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, als ook bij maatregelen op het terrein van het familierecht, pleit de regering ervoor op die regel vooralsnog een uitzondering te maken door co-decisie in te voeren maar tegelijkertijd besluitvorming bij unanimititeit te handhaven. Gezien het eigen karakter van deze vormen van samenwerking, veelal beschouwd als nauw verweven met specifiek nationale competenties en maatschappelijke verworvenheden, acht zij het loslaten van de

⁹¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota inzake de Europese samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken*, 's Gravenhage, 23 mei 1995.

⁹² A.G. Harryvan en J. van der Harst, ‘Verschuivingen in het Nederlandse Europabeleid’, in: *Transaktie* 26 (1997), 3, p. 368.

⁹³ Europa in de steigers, TK 2002-2003, 28 604 en 28 473, nr. 3, p. 12.

⁹⁴ Europa in de steigers, p. 12.

unanimiteitsregel vooralsnog niet wenselijk'.⁹⁵ Ook deze terughoudendheid op het gebied van de strafrechtsamenwerking is een constante in de Nederlandse opstelling. Initiatieven van met name Frankrijk tot harmonisatie van de strafmaat voor delicten zijn steeds koel ontvangen in Nederland uit beduchtheid voor bemoeienis met onder andere het Nederlandse drugsbeleid.⁹⁶

Werd het verzet tegen vergaande strafrechtsamenwerking dus eerder gevoed door vermeende strijdigheid met Nederlandse belangen, recentelijk heeft minister Donner deze gerechtvaardigd door een beroep op een geheel nieuw paradigma voor de strafrechtsamenwerking in Europa, geïnspireerd door het systeem in de Verenigde Staten. In een rede ter gelegenheid van de opening van Eurojust, uitte Donner zijn twijfels bij het nut van verdere harmonisatie op dit terrein: 'De problemen die wij ervaren in onze samenwerking worden vaak slechts voor een deel veroorzaakt door verschillen in wetgeving. Zij zijn vaker het gevolg van het bestaan van afzonderlijke nationale rechtsbevoegdheden, en kunnen derhalve niet worden opgelost door harmonisatie van nationale wetgeving. Aangezien criminaliteit niet wordt voorkomen of bestreden door wetgeving op zichzelf—wij hebben immers te maken met mensen die de wet overtreden—maar door optreden van de politie en het openbaar ministerie op basis van hun wettelijke bevoegdheden en in overeenstemming met wettelijke procedures, zullen afzonderlijke rechtsbevoegdheden de samenwerking altijd beperken, ongeacht het feit of de onderliggende wetten en procedures verschillend zijn of gelijk'.⁹⁷ In plaats van verdere harmonisering van de nationale strafrechtstelsels in Europa, zou er daarom een aparte, uniforme Europese rechtssfeer moeten komen voor de opsporing, vervolging, berechting en bestraffing van ernstige, grensoverschrijdende delicten. Voor een beperkt aantal delicten moeten met andere woorden niet alleen de regels uniform zijn, maar ook de instanties die de regels toepassen.⁹⁸ Een aanvullende reden om voor dit systeem te kiezen is volgens Donner dat het onmogelijk is om alle verschillen tussen de Europese lidstaten - zeker na de uitbreiding van de Unie - via harmonisatie gelijk te trekken. De harmonisatie van de strafwet en strafvorderingwet die van toepassing zijn op grensoverschrijdende delicten zal onvermijdelijk het functioneren van het hele systeem beïnvloeden vanwege de eenheid en homogeniteit van het strafrechtstelsel. 'Dit betekent dat om 10% van de delicten aan te pakken, wij wellicht 90% van onze strafwet en strafvorderingwet zouden moeten harmoniseren'. Bovendien vindt hij harmonisatie lang niet altijd gewenst, omdat de

⁹⁵ Verslag van een schriftelijk overleg over de Europese Conventie, vastgesteld 9 april 2003, TK 2002-2003, 28 473, nr. 5, p. 8.

⁹⁶ Harryvan en Van der Harst, p. 369.

⁹⁷ Speech minister Donner Eurojust, 6 mei 2003, p. 2.

⁹⁸ M. Scheltema, 'Harmonisering van Europees (straf)recht?', in: *Staatscourant*, 15 mei 2003.

opsporingsbevoegdheden, het systeem van vervolging en berechting, en de wijze van strafoplegging nauw verweven zijn met de nationale geschiedenis en de nationale opvattingen.⁹⁹ Door een onderscheid te maken tussen zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie (denk aan internationaal terrorisme, mensensmokkel, grootschalige drugshandel en eurovalsemunterij) en ‘nationale’ delicten, kan een Europees systeem gecreëerd worden, met een Europese openbare aanklager, een Europese rechtsgang en een Europees gevangenisregime, terwijl de rest kan worden overgelaten aan de bestaande nationale systemen. Indien Europa zijn eigen strafrechtketen zou hebben, zou de Unie zich veel minder hoeven te bemoeien met het nationale strafrecht.¹⁰⁰ Opmerkelijk is dat Donner weinig woorden wijdt aan de totstandkoming van die Europese rechtssfeer waarover dan, naar wij mogen aannemen, bij unanimititeit zou moeten worden besloten, behalve dan dat dit naar zijn inschatting een minder grote inspanning zou vergen dan de weg via harmonisatie. In de verrassende opstelling van Nederland op dit terrein in de Conventie herkennen we overigens wederom de decentrale structuur en de non-interventie cultuur tussen de departementen in de voorbereiding van het Nederlandse Europabeleid: als een krachtige minister uitgesproken ideeën heeft ten aanzien van de Europese Unie, is dat al snel Nederlands kabinetsbeleid.

Een laatste duidelijke component van de Nederlandse inzet is de Nederlandse zuinigheid, één van de constanten in het Nederlandse Europabeleid van de afgelopen tien jaar. De discussie over de slechte nettobetalingpositie van Nederland heeft geleid tot een ambtelijke cultuur waarin er momenteel een premie staat op geld besparen op de EU.¹⁰¹ Dit leidt ertoe dat pleidooien van lidstaten voor bijvoorbeeld een gemeenschappelijk grensbeheer primair worden geïnterpreteerd in financiële termen, en om die reden welhaast per definitie uiterst koel worden ontvangen. De doelmatigheid en andere positieve effecten blijven daarbij buiten zicht.

8.2 Dynamiek in de Conventie en aanbevelingen voor de Nederlandse strategie

Het Praesidium heeft getracht een compromis te vinden tussen diegenen die de JBZ-samenwerking geheel in het communautaire raamwerk willen brengen, en diegenen die erop

⁹⁹ ‘Samenwerken ja, uniformeren nee’, Interview met Minister Donner over Europese justitie, *NRC Handelsblad*, 10 mei 2003.

¹⁰⁰ M. Scheltema, ‘Harmonisering van Europees (straf)recht?’, in: *Staatscourant*, 15 mei 2003.

¹⁰¹ Zie o.a. ‘Maij-Weggen: betaling Nederland aan EU oneerlijk’, in: *Het Financieele Dagblad*, 15 april 2003.

staan dat dit terrein aparte behandeling behoeft.¹⁰² Kern van dit institutionele compromis is de afschaffing van de pijlerstructuur, maar het behoud van een apart art. 31 in deel I van het Constitutionele Verdrag, waarin speciale instrumenten voor dit terrein van samenwerking worden uiteengezet. Teneinde recht te doen aan het bijzondere karakter van deze samenwerking is daarnaast een reeks van speciale bepalingen opgenomen in deel II, onder andere over de rol van de Europese Raad (art 2), de nationale parlementen (art 3), evaluatiemechanismen (art 4), het initiatiefrecht (art 8) en justitiële controle (art 9). Het Praesidium gaat ver in zijn voorstellen tot uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming. Meer inhoudelijk zijn opmerkelijk de voorstellen van het Praesidium tot het geleidelijk opzetten van een gemeenschappelijk systeem voor een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen (art 10), een ambitieus artikel over het beginsel van solidariteit, dat ook solidariteit ‘op financieel vlak’ expliciet vermeldt (art 13), en de mogelijkheid tot het instellen van een Europees openbaar ministerie (art 20).

In de reactie van de Nederlandse Conventieleden op deze voorstellen is er eensgezinde instemming met de voorstellen voor de invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming en toepassing van de co-decisieprocedure op het terrein van asiel en immigratie. Verder kan Nederland een reeks van zegeningen tellen in communautaire richting met betrekking tot de uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement, de rechtsmacht van het Hof van Justitie en de versterking van het initiatiefrecht van de Commissie.

Er vertoont zich echter een ware scheuring tussen de Nederlandse regeringsvertegenwoordiger en de parlementaire Conventieleden ten aanzien van de strafrechtssamenwerking. Waar de parlementaire Conventieleden omwille van effectiviteit en efficiëntie hameren op meerderheidsbesluitvorming als zijnde de exclusieve methode van besluitvorming op dit terrein, heeft de Nederlandse regeringsvertegenwoordiger amendementen ingediend ter handhaving van de besluitvorming bij unanimitieit voor justitiële samenwerking in strafzaken (art. 15), onderlinge aanpassing van elementen van de strafvordering (art. 16), de harmonisatie van aspecten van het materieel strafrecht (art. 17), de misdaadpreventie (art. 18), Eurojust (art. 19) en de politieke samenwerking (art. 21 en 22). Ook ten aanzien van de artikelen betreffende de omschrijving van de ‘ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid’ (art. 1), de rol van nationale parlementen (art. 3), en het initiatiefrecht (art. 8) gaat de Nederlands regeringsvertegenwoordiger op de rem staan in zijn amendementen,

¹⁰² Begeleidende nota van het secretariaat aan de Conventie, *Ontwerp van artikel 31 in deel I, en ontwerp van de artikelen in deel II betreffende ‘de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid’*, Brussel, 14 maart 2003, CONV 614/03.

terwijl de parlementaire Conventieleden de voorstellen van het Praesidium in verschillende gevallen nog teveel naar een apart regime voor JBZ vinden neigen.

Niettegenstaande de potentiële voordelen op lange termijn van het nieuwe paradigma van Donner over een aparte Europese rechtssfeer, dreigen door zijn buitengewoon late interventie (waarom dit idee bijvoorbeeld niet in de werkgroep X geopperd?) nu wel twee scenario's. Het eerste scenario is hetgeen waarop Donner lijkt af te stevenen; hij erkent te laat te zijn met zijn ideeën om ze nog te realiseren binnen de context van de Europese Conventie, maar lijkt van zins ze nogmaals naar voren te brengen in de IGC. Dit zou betreurenswaardig zijn, aangezien over zo'n fundamentele verandering van aanpak nu juist bij uitstek binnen de context van de Conventie gesproken en besloten had moeten worden. Het tweede - meer waarschijnlijke - scenario is dat de ideeën van Donner over een aparte Europese rechtssfeer ook binnen de IGC onvoldoende gehoor zullen vinden, als gevolg waarvan een situatie dreigt waarvan 'van alles niets' wordt gerealiseerd. Verdere harmonisatie wordt zeer moeilijk door de blokkades die Nederland opwerpt ten aanzien van een reeks van artikelen, terwijl een 'enabling clause' voor de ontwikkeling van een aparte Europese rechtssfeer het waarschijnlijk ook niet haalt. Gezien de noodzaak effectief op te treden tegen de georganiseerde misdaad zou dit een buitengewoon treurig resultaat zijn.

De Nederlandse zuinigheid weerklinkt in het per amendement schrappen van de bijzin over de financiële solidariteit in de solidariteitsclausule die is voorgesteld door het Praesidium en relatieve terughoudendheid ten aanzien van samenwerking op het terrein van de buitengrenzen. Het is de vraag of een dergelijke opstelling niet te kortzichtig is en onnodig de nieuwe lidstaten van Nederland vervreemdt. Het 'binnenhalen van de zilvervloot' mag het soms goed doen bij het Nederlandse publiek, problemen van illegale immigratie en georganiseerde misdaad staan vermoedelijk hoger op de agenda, dus Europese samenwerking ter bestrijding van deze problemen lijkt een uitermate zinnige uitgavenpost. Temeer daar geld, dat bespaard zou worden op de bewaking van de buitengrenzen waarschijnlijk, toch gespendeerd moet worden aan andersoortige maatregelen ter bestrijding van illegale immigratie en georganiseerde misdaad alhier. Gezien de dynamiek in de Conventie en de grote zorg bij de nieuwe lidstaten dat zij straks de zwaarste lasten zullen moeten gaan dragen, is een meer tegemoetkomende en tegelijk functionele opstelling op dit terrein dan ook aan te bevelen.

9 ‘AFDWINGBARE GEDRAGSWIJZIGING’ ... EEN GORDIAANSE KNOOP?

De Conventie kan, als methode, weliswaar stimulerend en verdiepend hebben gewerkt, de uiteindelijke test kan geen andere zijn dan de volledige aanvaarding van dit Constitutionele Verdrag. Met de uitbreiding naar 25 Lidstaten en de ervaring van twee incidenten van (bijna) non-ratificatie¹⁰³ spreekt het vanzelf dat veel stemmen zijn opgegaan om de notie van verdragswijziging voortaan anders te benaderen. Maar dat blijkt verre van eenvoudig wegens verplichtingen in het gangbare internationale recht en wegens extreme politieke gevoeligheden. Niettemin is het moeilijk vol te houden dat de Unie nog in alle opzichten een samenwerkingsvorm is onder een “gewoon” verdrag, ook al is het geen natiestaat. In zeer beperkte vorm kent de Unie reeds verdragswijzigingen die zonder ratificatie van nationale parlementen kunnen geschieden (bijvoorbeeld het aantal Commissarissen). De politieke drijfveer om althans tot enige vorm van versoepeling te komen bij verdragswijzigingen zelf heeft tot grote creativiteit geleid voor en tijdens de Conventie. Het kardinale probleem waar deze creativiteit op stuk dreigt te lopen is de ban van de veto’s die onwillige landen er rechtens over kunnen uitspreken, zelfs bij het vastleggen van allerlei garanties. Verdragswijziging is altijd vrijwillig voor soevereine staten en er bestaat niet zoiets als afdwingbare verdragswijziging. Dat nu is precies waar het in het onderstaande over gaat.

9.1 Aspecten van de Gordiaanse knoop

Er spelen vijf kwesties die politiek en deels juridisch verband met elkaar houden, te weten, de aanneming, ratificatie en inwerkingtreding van het Constitutionele Verdrag dat momenteel ontworpen wordt, de latere wijzigingen ervan en de mogelijkheid van uittreding precies omdat versoepelingen worden ingebouwd die niet meer gevetoed kunnen worden. De eerste vier worden nu op conventionele wijze geregeld in art. 48, EU en art. 52, EU. De IGC neemt de wijzigingen aan met eenparigheid en de Lidstaten tekenen voor de aanneming; vervolgens is er een klassieke ratificatie volgens nationale grondwettelijke procedures (parlementen of referenda) waarbij een enkele niet-ratificatie fataal is voor het hele proces; de inwerkingtreding is dan een formaliteit die gaat over deponeren en een datum. Op alle onderdelen kan versoepeling worden ingevoerd maar omdat soevereiniteit op absolutistische tradities steunt, ligt dit extreem gevoelig.

De gevoeligheid verschilt wellicht nog enigszins indien men een onderscheid maakt tussen eventuele versoepelingen bij de aanneming van *dit* ontwerpverdrag en voor toekomstige amendementen en de aanneming ervan. Zo verwonderlijk is dat niet zoals de recente

¹⁰³ Denemarken in 1992 en Ierland in 2002.

geschiedenis van de verdragwijzigingen van de EG en EU al aantoonst.¹⁰⁴ Beide pogingen worden gedaan in de Conventie. Voor versoepelingen bij *toekomstige* wijzigingen, die nu qua procedure door alle Lidstaten kunnen worden onderschreven, is heel veel te zeggen. Het is niet overdreven om te stellen dat deze versoepelingen een van de belangrijkste potentiële zegeningen van deze Conventie zouden kunnen zijn. Reeds vroeg in de Conventie leek zich een consensus af te tekenen om de verdragen (en de “pilaren”) te verenigen en ze vervolgens weer op te delen in een fundamenteel en eenvoudig leesbaar Deel I, onderworpen aan klassieke, zware aannames en ratificatieprocedures, en een Deel II dat beleidsmatig en gedetailleerder zou zijn, met veel lichtere wijzigingsformules. In het skeletvoorstel van het Praesidium van oktober 2002 wordt zo’n tweedeling voorgesteld, echter zonder bij de ratificatie een onderscheid tussen de twee te maken. Gebeurt dit laatste niet dan reduceert de waarde van de opsplitsing tot een beperkte verbetering van de transparantie, een onvergelijkbaar gering voordeel dan het voorkomen van negatief strategisch gedrag van Lidstaten die weten dat ze een veto hebben en het voorkomen van een “accident de parcours” bij de ratificaties (die nota bene eerder voortvloeien uit binnenlands politieke problemen dan inhoudelijke kwesties over het verdrag). Niet-ratificatie is extra pijnlijk in het geval van kleine landen, laat staan ministaten als Malta, aangezien een dergelijke gebeurtenis wordt opgevat als het knevelen van een overweldigende meerderheid van de EU door een minuscuul aantal mensen hoewel nota bene hun regering getekend heeft. Wordt de splitsing van het ontwerpverdrag wel ondersteund door onderscheiden aannames en ratificatievereisten, of alleen dat laatste, dan komt vervolgens de vraag aan de orde of Deel I nog steeds op de klassieke wijze dient te geschieden of toch iets soepeler, en bovenal, hoe “licht” de procedure moet zijn voor Deel II (bijvoorbeeld eenparigheid in de Europese Raad of in een IGC maar zonder ratificatie; voorafgaand aan de aannames kan een Conventie verplicht worden gesteld waardoor nationale parlementen ook een stem hebben; het EP zou instemming dienen te geven).¹⁰⁵ Wijzigingen in een beleidsdeel zullen frequenter nodig zijn en (doorgaans) politiek minder fundamentele bezwaren oproepen zodat een lichtere procedure gerechtvaardigd is. De Zwaan & Goudappel, op. cit., wijzen erop dat in een consistente benadering van een “grondwet”, er sprake dient te zijn van een “hogere” wet en ook om die reden zou Deel I hogere aannames en ratificatievereisten dienen te krijgen dan de overige delen.

¹⁰⁴ Zie de Zwaan & Goudappel, Een Europese Grondwet, het onderscheid tussen primaire en secundaire teksten van de EU, paper in opdracht van de WRR, zie op www.wrr.nl, 16 mei 2003 die er aan herinneren dat deze splitsing al eerder, tijdens het Nederlandse voorzitterschap in 1997 is geprobeerd en toen niet haalbaar bleek.

¹⁰⁵ De lezer zij verder verwezen naar de paper van Jaap de Zwaan & Flora Goudappel, op. cit., voor een systematische analyse van de mogelijkheden.

Het wordt anders indien versoepeling reeds voor de aanneming, ratificatie en inwerkingtreding van het *voorliggende* ontwerpverdrag zelf wordt bepleit. De politieke argumenten zijn hetzelfde maar de juridische context is totaal verschillend, tenzij alle Lidstaten hier vrijwillig in toestemmen. De Conventie van vandaag is reeds een wereld van verschil met alle eerdere wijzigingen inclusief de toetredingsverdragen. Verder zal de aanneming moeten geschieden volgens art. 48, EU evenals ratificatie. Bij de inwerkingtreding zijn echter allerlei ideeën opgedoken die er op neer komen dat niet alle Lidstaten behoeven te hebben geratificeerd alvorens dit Constitutioneel Verdrag in werking zou kunnen treden. Politiek komen deze benaderingen neer op wat wel de “refondation” (herfundering) theorie wordt genoemd.¹⁰⁶ Deze theorie ziet de Constitutie, opgesteld door een Conventie, als een wezenlijk nieuwe fase in de Europese integratie waar uiteindelijk alleen een JA of NEE voor kan gelden. Bij NEE veroordeelt men zich in wezen tot uittreding, niet alleen door niet-deelname maar tevens doordat de oude verbintenissen zouden vervallen. Deze radicale versie, aanvankelijk verdedigd door onder andere Giscard zelf, is reeds lang verlaten, wellicht omdat een dergelijke politieke druk contraproductief werkt, en zeker omdat het Weense verdrag over verdragsrecht niet toestaat dat het oude EG of EU verdrag zou vervallen, tenzij er een dergelijke clause al tevoren in opgenomen zou zijn. Er zou, naast het Constitutioneel verdrag, een ultrakort verdrag over de inwerkingtreding ervan worden gesloten. In dit korte verdrag verbinden de 25 Lidstaten zich onverwijld te kiezen tussen ratificatie of uittreding! Heeft driekwart van de Lidstaten (binnen een jaar na de ratificatie van het korte verdrag) het Constitutionele Verdrag geratificeerd dan moet deze keus voor de overige Lidstaten geëffectueerd worden. Hiermee wordt alsnog een “repeal clause” als bedoeld in het verdrag van Wenen in het leven geroepen. Alleen, waarom zou een twijfelende Lidstaat zo’n kort verdrag tekenen, als het daardoor het reële risico loopt uit de EU te moeten treden? Vandaar dat het korte verdrag, volgens Penelope, reeds in werking zou treden bij ratificatie van 5/6^e van de Lidstaten, maar dit vormt een aantasting van de garanties onder het verdrag van Wenen.¹⁰⁷ Dit lost het juridische probleem op maar zeer waarschijnlijk niet het politieke.

Beter lijkt het een soort EER-constructie na te streven waarbij de niet-ratificerende landen in de huidige EU/EG blijven (eventueel geamendeerd) en de ratificerende landen de grondwet aannemen, met geavanceerdere bepalingen. Echter, dit zou tevoren in het verdrag moeten

¹⁰⁶ Deze benadering is geprobeerd in het EP bij het Bourlanges rapport van 3 dec. 2002 maar werd verworpen bij het opstellen van de resolutie. Het Penelope document en andere voorstellen komen er dicht bij. Giscard d’Estaing verwoordde het duidelijk in de Financial Times van 11 november 2002 als het afschaffen van de huidige verdragen en indien enkele landen niet ratificeren, schakelen ze zichzelf daarmee uit (“they cannot seek refuge in the old agreement”).

¹⁰⁷ Om hier om heen te komen stelt Bruno de Witte voor om deze clause te wijzigen van ratificatie (bij 5/6^e) in een voorstel van deze 21 Lidstaten aan de overige om tot onderhandelingen over te gaan “in order to agree upon any other terms on which this Treaty will enter into force. All states shall seek, in a spirit of sincere cooperation, to bring such negotiations to a mutually acceptable conclusion”. De Witte, 2003 b, p. 212.

worden opgenomen zodat dwarsliggende landen niet eerst het nieuwe verdrag teveel verwateren en vervolgens toch nog blokkeren bij ratificatie. Integendeel, door een status-quo optie in te bouwen voor de ‘onwillige’ landen, kunnen de overige het verdrag consistentier krijgen met hun politieke voorkeuren en dat betere resultaat kan dan geratificeerd worden. Tevens zou dit enige discipline in het strategisch gedrag van sceptische landen teweeg brengen.

In het licht van deze discussie is het ook niet verwonderlijk dat een andere optie in de Conventie een rol is gaan spelen, namelijk een expliciete bepaling voor uittreding. Toch is er een belangrijk verschil, zo belangrijk dat Nederland ernstig moet overwegen of dit geen breekpunt of allerm minst een zwaar ruilpunt moet vormen. Momenteel bestaat er geen uittredingsclausule en heeft het verdrag (i.t.t. het EGKS verdrag dat 50 jaar duurde) een onbeperkte duur. Deze opzet is van wezenlijke betekenis voor het welslagen en de voortgang van de Europese integratie.¹⁰⁸ Het drukt een verregaand vertrouwen tussen de Lidstaten uit waardoor in de EU routinematig tal van kwesties kunnen worden opgelost die in de “gewone” internationale betrekkingen traag, moeizaam of niet opgelost kunnen worden of in regelingen doorspekt zijn met uitzonderingen. Deze opzet vormt eveneens de ongeschreven en onzichtbare maar cruciale fundering voor de unieke institutionele kaders van de Unie, de voorrang van het Europese recht boven het nationale en de innerlijke dynamiek die de Unie zo veerkrachtig en boeiend maakt. Het heeft er zelfs toe kunnen leiden dat een monetaire unie ontstond met één gezamenlijke munt. Het faciliteert verder allerlei vormen van lichtere samenwerking tussen de Lidstaten die, ongewis, gedreven worden door een “prejuge favorable”. Het Praesidium heeft art. 46 voorgesteld onder het kopje ‘Vrijwillige uittreding uit de Unie’; dit zou een dramatische verarming van de Europese constructie betekenen. In de eerste plaats zou het een niet-aflatend effect hebben op het strategisch gedrag van sommige lidstaten, de ene keer wegens louter binnenlandspolitieke redenen, de andere keer om afgeschafte veto’s op deze wijze politiek de arena weer binnen te rijden, de volgende keer om verdeeldheid in de Unie te verscherpen door de verbondenheid politiek in twijfel te trekken. Natuurlijk wil Europa geen “burgeroorlog” en zal daarom alleen al een manifest binnenlands besluit tot uittreding uiteindelijk nooit kunnen worden tegengehouden; zoiets had wel kunnen gebeuren in 1975 toen het VK een referendum hield. Zoiets kan opnieuw geschieden indien de Labour Party in Malta terug aan de macht komt (al lijkt het daar voorlopig niet op na de recente verkiezingen). Niettemin gaat het minder om het feitelijke gebruik van art. 46 als om de implicaties voor het onderling gedrag en vertrouwen. In de tweede plaats zal het effect hebben op het commitment van nieuwe toetreders. Juist het onherroepelijke karakter

¹⁰⁸ Ook de nieuwe grondwet, als voorgesteld, wordt van onbepaalde duur.

van het Europese recht heeft de gewenste krachtige effecten op beleid en handhaving die bij waarden en in markten vertrouwen inboezemen, en daardoor ook bij de huidige lidstaten. Het risico van “flipperkast” gedrag neemt toe door de uittredingsclausule en dat ondermijnt de geloofwaardigheid van de Unie. Geloofwaardigheid is veeleisend en kan in een ingewikkelde en Europabrede Unie slechts langzaam door ervaring en beleidseffectiviteit worden opgebouwd. De beschadiging ervan mag nooit gemakkelijk worden gemaakt en de kosten moeten bovendien in overwegende mate neerkomen op de veroorzaker. In de derde plaats kan de Unie haar coöperatieve inslag verliezen doordat conflicten niet in alle gevallen moeten worden opgelost. Diepe politieke irritatie kan overgaan in de roep om uitstoting van een Lidstaat, eveneens een fnuikende optie. In het ontwerp van het Praesidium is dit niet mogelijk. Art. 45 maakt weliswaar schorsing van bepaalde rechten van een Lidstaat (waaronder stemrecht) mogelijk doch dit geldt uitsluitend indien de fundamentele waarden van de Unie worden ondermijnd. In de politieke praktijk zal het echter zo niet werken. Het loutere bestaan van art. 46 kan uiteindelijk tot grote politieke druk op een lidstaat leiden, vooral indien daar sterke, eurosceptische stromingen bestaan, om vrijwillig uit te treden. Dit zal tot schadelijke spanningen in de Unie leiden die jaren kunnen nawerken.

De argumenten die genoemd worden om de uittredingsclausule te rechtvaardigen zijn oppervlakkig. Deels is het een reactie op de steeds terugkerende klacht van eurosceptici in sommige lidstaten dat de Unie een “gevangenis” met levenslang is. Opname van art. 46 zou de wind uit de zeilen van deze groepen nemen. Dit argument kan wellicht helpen bij twijfelaars maar houdt geen steek voor de zeer kleine maar luidruchtige groepjes tegenstanders. Deels wordt uittreding gezien als het faciliteren van een uitruil: op een fundamentele manier dan “constructieve onthouding” wordt verdieping tussen “voorlopers” politiek vergemakkelijkt omdat de overige altijd de optie hebben vrijwillig uit te treden. Dit argument lijkt uiterst zwak en speculatief, behalve indien elders in het ontwerp buitengewoon krachtige artikelen voor een dergelijke verdieping zouden worden opgenomen en allerlei opt-outs verdwijnen.

Naarmate de Unie een ander karakter krijgt gezien het belang van interne en externe veiligheid en defensie op Europees niveau doemt het gevaar op van Quebec: Europese stijl. Quebec heeft sinds 1867 negen maal getracht uit te treden. Dit heeft tot talloze vruchteloze en verspillende politieke crises geleid, een les die Europa ter harte moet nemen. Bovendien is het interessant dat Quebec bij de laatste twee pogingen (in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw) de Canadese EMU wél wilde handhaven. Anders gezegd, het wilde eigenlijk uittreden zonder een al te grote prijs te betalen. Ook op dit punt is art. 46 onaanvaardbaar zwak want het baseert zich louter op de benadering van het Verdrag van Wenen. Daarmee is

de prijs van uittreding onbepaald; dit kan nooit de bedoeling zijn. De bescherming van het collectieve goed van de EMU zou tevoren vast moeten staan, er nog steeds van uit gaande dat uiteindelijk de eurozone de gehele Unie zal omvatten. Uittreding zou dan kunnen slaan op culturele en politieke aspecten en later defensie, maar dit zou eerst grondig doordacht moeten worden en dient niet met een vage open clausule te worden afgedaan.

9.2 Regeringsstandpunten

In de nota “De toekomst van de EU” van 8 juni 2001 wordt over deze kwesties niet gerept. Wel spreekt de regering de verwachting uit van een korte IGC, daarmee het idee ondersteunend dat het toch vooral de Conventie zou moeten zijn die de verdragswijzigingen bepaalt. Toen de Conventie eenmaal was ingesteld is door onder andere minister Van Aartsen twijfel gezaaid over het primaat van de Conventie als politiek bepalend orgaan. In “Europa in de steigers” van september 2002 lijkt de regering een aarzelend positieve houding in te nemen over wijzigingen en ratificatie kwesties. “Het is de bedoeling dat er een scheiding komt tussen een meer constitutioneel deel en een materieel deel (al dan niet bestaande uit meerdere protocollen). Een van de bijkomende voordelen zou zijn dat het materiele deel, waarin beleidsbepalingen zijn vervat, op een eenvoudigere wijze zou kunnen worden geamendeerd dan het constitutionele. Het is waar dat het in een Unie in ontwikkeling voordelen biedt als de beleidsbepalingen kunnen worden aangepast zonder dat alle Lidstaten die hoeven te ratificeren. Paralyse moet voorkomen worden. Maar hier doen zich wel principiële vragen voor van democratische controle.

Een andere vraag is of de scheiding van de verdragen, ervan uitgaande dat hun juridische betekenis onveranderd blijft, technisch wel mogelijk is zonder toch weer te vervallen in constructies die de overzichtelijkheid geweld aan doen. Ook een meer radicale oplossing van een nieuw en helder constitutioneel verdrag roept vragen op. Wat zou precies de verhouding zijn tussen die grondwet en de bestaande verdragen?

Niet onbelangrijk is daarnaast de vraag of zo'n ambitieuze opzet wel kans van slagen heeft op ratificatie in *alle* Lidstaten. De paradox doet zich dus voor dat een grondwet in termen van zichtbaarheid voor de burger belangrijke voordelen biedt, maar dat zo'n stap wel eens over ratificatie problemen zou kunnen struikelen, omdat diezelfde burger de gevolgen ervan niet overziet of te ver vindt gaan”.

In het Benelux Memorandum van 1 december 2002 wordt over deze kwesties niet gesproken behalve op het punt van het primaat van de Conventie bij toekomstige wijzigingen: de Benelux bepleit dit zonder omwegen. De brief van 7 maart jl. aan de Kamer bevat evenmin

concrete aanwijzingen voor een standpunt. De overwegingen zijn voornamelijk toegesneden op het verband tussen de Conventie en de IGC.

De regering heeft, bij amendement, een voorstel ingediend om het materiële deel van de nieuwe grondwet met lichtere procedures te wijzigen dan het eerste deel. Zoals vermeld was dit niet voorgesteld door het Praesidium in art. F. De toelichting van het Nederlandse voorstel lijkt terecht: “Amending Part II of the Constitution should be subject to a ‘less heavy’ procedure than an IGC. If not, then what is the use of splitting up the Treaty in three different parts?” Een omissie aan regeringskant lijkt echter dat de uitdrukkelijke suggestie in de toelichting van het Praesidium over de rol van de Conventie bij toekomstige wijzigingen niet wordt gesteund. Gezien het uitdrukkelijke pleidooi hiervoor in het Benelux Memorandum valt dit niet te begrijpen.

Over art. G (ratificatie en inwerkingtreding) heeft de regering geen amendement ingediend aangaande de eerste twee onderdelen. Dit is interessant want art. G volgt de conventionele benadering (zoals in art. 52 EU) met dien verstande dat een “politieke” bepaling is toegevoegd als zwakke echo van de “refondation” theorie. Art. G.3 zegt dat, indien 2 jaar na de ondertekening, 4/5^e van de Lidstaten heeft geratificeerd en een of meer Lidstaten ratificatieproblemen blijken te ondervinden, de kwestie zal worden verwezen naar de Europese Raad. Dit lijkt welhaast onnozel aangezien dit ongetwijfeld toch wel zou gebeuren. De zin refereert echter aan de steeds geringere politieke acceptatie van “accidents de parcours” die zulke negatieve effecten hebben op de inspanningen van alle andere Lidstaten in de Unie, zonder nadere specificaties die het volkerenrecht zouden kunnen schenden. Welnu, de derde deel van art. G wordt, bij amendement van de regering, geschrapt. Om twee redenen wekt dit verbazing. Ten eerste kan men weliswaar bezwaar hebben tegen de achtergrond van dit onderdeel maar zeker niet tegen de tekst want dit is niet meer dan een politieke wens die, bij uitblijven van de laatste ratificatie, altijd vervuld zal worden. Het is eenvoudig ondenkbaar dat de Europese Raad zich hier niet over zou buigen. Ten tweede is de toelichting nogal defensief: “The possibility that the Treaty can enter into force without the ratification of the Kingdom of the Netherlands is unacceptable”. Dit suggereert dat de regering in de IGC zou tekenen en dat het parlement het nieuwe verdrag toch zou afwijzen! Deze nogal hypothetische mogelijkheid uitsluiten en niet het strategische karakter van deze clause (willen) zien noch een alternatief suggereren, vormt geen behulpzame bijdrage om dit lastige en kardinale probleem aan te pakken. De toelichting gaat verder: “After all, it is unclear what the European Council shall decide”. Maar, zoals hierboven ondubbelzinnig is gebleken, *kan* de Europese Raad Nederland *niet* uit het huidige verdrag zetten, als het überhaupt al voor Nederland ooit bedoeld zou zijn.

Over de uittredingsclausule is de regering glashelder. Ze is tegen en stelt bij amendement voor het geheel te schrappen. Het argument luidt dat het tegen het idee van Europese integratie ingaat als zijnde een “process of creating an ever closer union among the peoples of Europe”.

9.3 De Nederlandse parlementsleden in de Conventie

De vier Nederlandse parlementsleden in de Conventie hebben alert en actief gereageerd op de openingen die art. F en G bieden. In de eerste plaats zijn de vier, bij amendement, voorstander van de Conventiemethode als verplichting voorafgaand aan een IGC. In hetzelfde amendement van art. F wensen zij een lichtere procedure voor het materiele deel van de constitutie, alleen gaan zij daarbij verder dan de Nederlandse regering door superQMV voor te stellen in de Raad en bovendien minimaal twee/derde van de nationale parlementen te laten goedkeuren. Van der Linden en Van Dijk liften tevens mee met de EPP (Brok c.s.) in een nog verdergaand voorstel om ratificatie door 4/5^e van de lidstaten als voldoende te kwalificeren voor inwerkingtreding. Dit moet betekenen dat, voor de overige Lidstaten, de huidige verdragen van kracht blijven. Bij art. G blijkt later echter dat de EPP gewoon een harde keuze wenst voor de overige lidstaten: mee met de grondwet of uittreden. Een groep liberalen (met Van Eekelen) gaat nog verder met art. F, althans waar het Deel I betreft van de grondwet: de IGC zou niet eenparig maar met 5/6^e meerderheid de grondwet kunnen wijzigen, dus een federale procedure, met ratificatie eveneens door 5/6^e van de lidstaten. De toelichting hierbij is duidelijk en strookt met het bovenstaande.¹⁰⁹

Wat betreft art. G achten de vier een kortere periode (1½ jaar) beter voor de politieke druk en eisen zij de mening van het EP alvorens de Raad de politieke consequenties beziet. De EPP (met Van Dijk en Van der Linden) wenst inwerkingtreding bij ratificatie door 4/5^e van de lidstaten. De “refondation” benadering wordt dan opgelegd als volgt: “The other Member States will have to decide, within one year following the entry into force of this Constitution, whether they want to be member of the Union on the basis of this Constitution or to leave the Union”. Naar alle waarschijnlijkheid is deze formulering een schending van het volkenrecht. Er bestaat niet zoiets als een afdwingbare verdragswijziging hoezeer dit politiek ook gerechtvaardigd lijkt. De liberale groep (met Van Eekelen) zit op 5/6^e van de ratificaties voor inwerkingtreding maar wenst ook de instemming van het EP. Ook zij willen ‘refondation’ en

¹⁰⁹ “The Convention must ... pose the question about whether it is right that the opposition of a small minority of voters or parliamentarians in one or two Member States – often acting for reasons only loosely connected with the politics of the EU – should be sufficient to veto the constitutional reform required and supported by the rest of Europe”.

bieden “associate or partner membership” aan die klaarblijkelijk een soort EER of interne markt oplossing zou behelzen. De liberalen leggen in de toelichting een uitdrukkelijk verband met het uittredingsartikel 46.

Het uittredingsartikel wordt, bij amendement, door de EPP (met Van der Linden en Van Dijk) geschrapt.

9.4 De Zegeningen

Het is momenteel onduidelijk of de splitsing van de verdragen wel gepaard zal gaan met differentiatie in ratificatie en/of inwerkingtreding. Mocht dit er niet van komen, dan is de vermoedelijk grootste winst die met deze Conventie behaald kon worden weggesmolten. De irritatie van de regering die blijkt uit de toelichting van haar amendement hierover is gerechtvaardigd; zij wordt hierin gesteund door de vier Nederlandse parlementariërs en trouwens door vele anderen. Het is ons niettemin momenteel niet duidelijk of hierover consensus mogelijk is.

Er zijn weinig zegeningen te tellen ten aanzien van art. F en G indien deze niet fors geamendeerd worden zoals hierboven besproken. In feite zijn de voorstellen nauwelijks meer dan de status quo. Hooguit zal de Conventie methode in de toekomst wel verplicht worden. Dit is winst voor de legitimiteit en transparantie (de openheid van de Conventie is op zich een groot pluspunt).

De secessie (uittreding) die mogelijk wordt kan moeilijk als een winstpunt worden gepresenteerd, tenzij dit expliciet met art. G wordt verbonden. Dan geldt echter de vraag of dit in de IGC wel haalbaar zou zijn.

Eigenlijk is dit teleurstellende resultaat - dat misschien door de amendementen wordt verbeterd - deels een gevolg van de Gordiaanse knoop waar de Unie zich in bevindt en zich niet uit los kan wringen.

9.5 De Nederlandse strategie voor het eindspel

In de prioriteitsstelling voor het eindspel zou de splitsing en de daarbij behorende differentiatie in ratificatievereisten (en eventueel de aanneming zelfs) tot een wezenlijk punt moeten worden gemaakt. Vice-voorzitter Dehaene heeft onlangs¹¹⁰ verklaard dat deze

¹¹⁰ Tijdens een colloquium in Brugge (Europa College)

differentiatie onaantrekkelijk blijkt te zijn omdat het te sterke prikkels oplevert om zeer veel kwesties in Deel I vast te leggen. Hij bepleitte de differentiatie in een later stadium, en dan op basis van het nu bereikbare “lichtere” deel I. Het zou natuurlijk kunnen, maar dit stelt wel exorbitant hoge eisen aan het vertrouwen in het “afschermen” van datzelfde deel I, ingeval een volgende Conventie/IGC wel die differentiatie zou aanbrengen. De Nederlandse regering zou beter *nu* allianties moeten smeden en niet alleen met regeringsvertegenwoordigers maar eventueel met de vele parlementariërs die dit ook wensen.

Bij de cirkelredenering die art. F en G betreft zal toch ooit een doorbraak moeten worden bereikt. Het blijft merkwaardig dat het Praesidium daar wel politieke stappen suggereert en zelfs afdwingbare wijziging bespreekt (niet voorstelt) terwijl het tegelijk geen onderscheiden ratificatie van delen I en II voorstelt. Wij moedigen de regering aan de kwestie van de “afdwingbare verdragswijziging” nog eens goed te doordenken, met het oog op een zo constructief mogelijke bijdrage. Bij dit complexe vraagstuk, wellicht tezamen met de voor Nederland moeilijk verteerbare uittredingsclausule, liggen ruilpunten in het eindspel. Interessant is of dit niet in Benelux-kader zou kunnen.