
Vergaderjaar 2000–2001

27 407

Staat van de Europese Unie

Nr. 9

**BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN
BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2001

Met verwijzing naar de van de zijde van de Regering dienaangaand aan Uw Kamer gedane toezeggingen, bieden wij U met genoegen bijgaande notitie aan. Deze is getiteld «De toekomst van de Europese Unie – een nieuwe bijdrage aan het debat».

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

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
D. A. Benschop

«DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE»

– een nieuwe bijdrage aan het debat –

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1.	Het toekomstdebat: structuren ten dienste van beleid	3
1.2.	Uitbreiding	4
1.3.	Mondialisering: werk, inkomen en leefmilieu van de burger	4
1.4.	Belangen van de consumenten: voedselveiligheid, één van de uitdagingen op een groeiende interne markt	4
1.5.	Open grenzen: interne veiligheid in een open Europa	5
1.6.	Conflictpreventie: externe veiligheid	5
2.	Naar een Europese grondwet voor een effectieve en democratische Unie	5
2.1.	De Nederlandse prioriteiten: een ordenende Europese constitutie	5
2.2.	De Nederlandse prioriteiten: de instellingen van de politieke Unie	6
2.3.	Geen definitieve blauwdruk, wel een duidelijke richting	7
3.	De verklaring van Nice	7
3.1.	Het tot nu toe gevoerde debat: initiatieven in de lidstaten	8
3.2.	Wat staat er te doen: de vier onderwerpen van Nice	8
3.2.1.	De verdeling van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten	8
3.2.2.	Status van het EU-grondrechtenhandvest	9
3.2.3.	Vereenvoudiging van de Verdragen	9
3.2.4.	Rol van de nationale parlementen in de Europese architectuur	10
4.	De bredere agenda	11
4.1.	Externe cohesie van de Europese Unie	11
4.2.	Versterking van de democratische legitimiteit van de Europese instellingen	13
4.2.1.	De Commissie	13
4.2.2.	Het Europees Parlement	13
4.2.3.	De Raad van Ministers	14
4.2.4.	De Europese Raad	14
5.	Tijdpad en methode	14
5.1.	Wanneer: het tijdpad	14
5.2.	Hoe: de methode	15

1. Inleiding

De Europese Unie maakt een snelle, positieve ontwikkeling door. De Unie is goed toegerust om de zich nu aandienende taken en verantwoordelijkheden aan te gaan: de interne zowel als de externe. De dynamische ontwikkeling van de Unie, waaronder de uitbreiding, maakt het echter van belang na te gaan of de bestaande structuren aanpassing verdienen teneinde ook in de verder gelegen toekomst democratisch, efficiënt en doeltreffend te kunnen functioneren. De volle en diverse Europese beleidsagenda voor de komende jaren zal van grote invloed zijn op de verdere ontwikkeling van de Unie. De Europese Unie is een politieke Unie in wording. De Europese Unie staat aan de vooravond van de uitbreiding met de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa, waarmee deze een nieuwe bijdrage levert aan het verzekeren van vrede, veiligheid en welvaart in Europa in een veranderende en nieuwe uitdagingen stellende wereld. In de onderstaande paragrafen volgen voorbeelden van de uitdagingen waarvoor de beleidsagenda de Unie stelt.

1.1 Het toekomstdebat: structuren ten dienste van beleid

In hoofdstuk 1 van de laatste «Staat van de Unie» (Tweede Kamer, 2000–2001, 27 407, nr. 1) gaf de regering een verkenning van het verdere Europese integratieproces. Zij heeft daarin de versterking van de Europese instellingen, het behoud van de communautaire methode, betrokkenheid van de regeringen van de lidstaten en een sterkere betrokkenheid van de burgers bij de Europese besluitvorming als uitgangspunten geformuleerd. Op basis hiervan koos de regering de volgende benadering:

- de uitbreiding, de verdere integratie en het behoud van de eenheid in de grote Unie zijn de doelstellingen waar de regering tegelijk op inzet;
- de uitdagingen moeten de samenhang waarborgen, de slagvaardigheid verzekeren en de legitimiteit van de Unie versterken;
- de regering verkende hervormingen op de korte, middellange en lange termijn.

In deze notitie trekt de regering de in de «Staat van de Unie» geschetste lijnen door en levert zij daarmee een nieuwe bijdrage aan het debat waartoe de Europese Raad in december 2000 besloot en dat in maart 2001 is begonnen.

De regering vindt dat dit debat over de toekomst van de Europese Unie moet worden gezien vanuit de concrete vraagstukken en uitdagingen waarvoor de Unie is geplaatst. De aanpak van deze vraagstukken moet richting geven aan de vormgeving van de structuren. De instellingen van de Unie dragen haar besluitvorming. De beproefde communautaire methode blijft daarvoor van het grootste gewicht. Deze methode van Monnet en Schuman heeft de ontwikkeling van de Unie gedragen. Het belang van deze methode die de geleidelijke stap-voor-stap wijze van integratie mogelijk maakt geldt onverkort. De toekomstige Europese Unie zal ook op dit fundament zijn gebouwd. De regering meent dat de communautaire methode, met de kenmerkende wisselwerking tussen de Commissie (met recht van initiatief) en de Raad als lichaam waarin de regeringen van de lidstaten zowel steun als sturing kunnen geven aan de richting en snelheid van de integratie, gecompleteerd met het toenemend betrokken Europees Parlement, voor de voorzienbare toekomst het fundament blijft van het Europese integratieproces.

Het risico dat in het toekomstdebat enigszins lichtvaardig wordt voorbij gegaan aan de bestaande integratie en het dagelijkse beleid van de Unie moet dus worden vermeden. Een debat over de toekomst van de Europese Unie wint niet aan gewicht door het in theoretische of abstracte termen te voeren. Het krijgt juist betekenis door het verband met de

concrete ambities en uitdagingen waar de Unie en haar burgers voor zijn geplaatst.

In het debat moet daarom scherp worden gelet op drie factoren:

- de dynamiek van de Europese beleidsagenda;
- de daaraan te verbinden gevolgen voor de institutionele structuur en communautaire besluitvorming;
- en de vraag hoe de burgers deze ontwikkelingen beoordelen en kunnen beïnvloeden.

Als de instellingen de beleidsagenda niet kunnen bijhouden, verzandt de dynamiek. Als de burgers ontwikkelingen in het beleid niet kunnen volgen, verschaalt op den duur de ambitie en wordt het draagvlak van de Europese instellingen ondermijnd. Daar is de uitdaging voor de nu te zetten stappen in gelegen.

1.2 Uitbreiding

De uitbreiding in de komende jaren met twaalf nieuwe lidstaten heeft een enorme betekenis voor deze landen en voor de Unie. Het is een historische opdracht om de stabiliteit, veiligheid en welvaart op het Europese continent ook voor toekomstige generaties zeker te stellen. De huidige lidstaten hebben al financiële, beleidsinhoudelijke en institutionele afspraken gemaakt, die de toetreding van nieuwe lidstaten mogelijk maken. De uitbreidingsonderhandelingen gaan een cruciale fase in. Over de landbouw, de structuurfondsen en het vrij personenverkeer moeten nu knopen worden doorgehakt. Deze gevoelige dossiers maken de uitbreiding voor de burger concreet en tastbaar. Vaart in het moeilijke proces van onderhandelingen blijft noodzakelijk, opdat voor alle kandidaat-lidstaten het perspectief op Europese integratie concreet blijft. Verdergaande beleidshervormingen zijn met het oog op de uitbreiding nodig. Over de noodzakelijke hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de structuurfondsen zendt de regering binnenkort separate notities aan het Parlement.

1.3 Mondialisering: werk, inkomen en leefmilieu van de burger

De mondiale economische vervlechting dwingt tot beter gecoördineerd Europees beleid. Het antwoord van Europa op de uitdagingen waarvoor de internationale economische ontwikkelingen ons stellen, moet vooraf eerst bestaan uit coherent beleid dat is gericht op liberalisatie en verdergaande opening van de Europese markt. De Europese economie wordt direct door ontwikkelingen elders beïnvloed. Afspraken in WTO-kader leiden tot beleidsaanpassingen in de Unie. In de Unie noodzaakt de komst van de Euro bovendien tot meer interactie tussen lidstaten bij het economisch en sociaal beleid. In Lissabon is in 2000 afgesproken om Europa in dit decennium de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken. Ieder voorjaar gaat de Europese Raad na welke voortgang is geboekt. In Stockholm is hier nog de milieudimensie aan toegevoegd. Op deze terreinen is nog veel te doen: de voltooiing van de interne markt met een echt «level-playing-field», de liberalisering van netwerksectoren, een krachtig en afgestemd mededingingsbeleid en een sterker accent op het innoverend vermogen zijn voor de toekomst van Europa cruciaal. Het gaat er om meer en betere banen te scheppen en de sociale samenhang in Europa te vergroten. De zekerheid van werk en inkomen – ook in de toekomst – raakt de belangen van de burgers.

1.4 Belangen van consumenten: voedselveiligheid, één van de uitdagingen op een groeiende interne markt

De internationale ontwikkelingen en de nadrukkelijke wens de Europese

economie te versterken, leiden tot hervormingen van markten en productie. Producten en diensten moeten ook veilig zijn. Verschillende voedselcrises dwongen de Unie maatregelen te nemen ter bescherming van haar burgers. BSE, dioxine, monden klauwzeer lieten zien dat de kwaliteit van ons voedsel soms tekortschiet. Het gaat zowel om strengere normen, als om effectieve controle op de naleving van de voorschriften. Daarom is besloten een Europees voedselagentschap op te richten. Deze nieuwe structuur biedt betere garanties voor de voedselveiligheid. Het is van belang dat het Europees Parlement hierbij nauw blijft betrokken. Meer democratische controle op het landbouwbeleid leidt tot een grotere waakzaamheid ten aanzien van de belangen van de burgers.

1.5 Open grenzen: interne veiligheid in een open Europa

Conflicten, humanitaire rampen, transportmogelijkheden en de aantrekkingskracht van welvaart, brengen veel vreemdelingen naar Europa. De migratiestromen nemen toe. De opvang van deze mensen vraagt solidariteit van de lidstaten. Ook op dit terrein is een Europese aanpak nodig. In 1999 zijn in Tampere initiatieven genomen voor een gemeenschappelijk visum-, asiel- en migratiebeleid. Er moeten gemeenschappelijke normen voor asielprocedures en voor de opvang van vluchtelingen komen. Ook de ruimte zonder binnengrenzen en de toenemende grensoverschrijdende criminaliteit vereisen eensgezinde maatregelen. Bijvoorbeeld in de vorm van Europese politieke onderzoeksteams of praktische samenwerking bij vervolging. Een betere justitie- en politiesamenwerking, grotere controleerbaarheid en toezicht op naleving van regels spreekt burgers aan en vergroot het gevoel van interne veiligheid.

1.6 Conflictpreventie en crisisbeheersing: externe veiligheid.

De instabiliteit aan de buitengrenzen van de Unie en ernstige conflicten in de nabijheid van Europa stellen de buitenlandse en veiligheidspolitieke verantwoordelijkheid van de Europese Unie op de proef. In een paar jaar is de buitenlandse politiek, waaronder het veiligheids- en defensiebeleid, slagvaardiger geworden. De Europese Unie heeft Javier Solana aangesteld als Hoge Vertegenwoordiger. De GBVB-besluitvorming is versoepeld. Er zijn afspraken gemaakt over het optreden van de Europese Unie op het gebied van crisisbeheersing. Vanaf 2003 kan de Unie met 50 000 tot 60 000 militairen optreden. Dat zal in samenhang met de NAVO gebeuren. Een Europees veiligheids- en defensiebeleid krijgt brede steun van de Europese burgers. Zij verwachten dat de Unie haar internationale verantwoordelijkheid draagt.

2. Naar een Europese Grondwet voor een effectieve en democratische Unie

2.1 De Nederlandse prioriteiten: een ordenende Europese constitutie

De keuze voor een samenhangende benadering, vanuit een met de burger verbonden beleidsagenda, moet ook tot uiting te komen in de wijze waarop de bevoegdheden van de Unie zijn neergelegd in de Verdragen. Vereenvoudiging van deze Verdragen (zie ook 3.2.3) is gewenst, ook om deze toegankelijker te maken voor de burger. Alle hoofdbepalingen over de instellingen en de besluitvorming moeten in één basisverdrag worden samengevoegd. De vereenvoudiging van de verdragen is de opmaat tot de vormgeving van een Europese Grondwet – een ordenende constitutie. Hierin moeten de democratische grondslagen en de rechtsbeginselen van de Unie worden verankerd.

De volgende hoofdelementen kunnen daarom van een Europese Grondwet deel uitmaken:

1. de grondrechten van de burger ten opzichte van de Europese Unie en de fundamentele regels betreffende hun bescherming, te baseren op het daartoe aan te passen Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie dat in december 2000 als politieke verklaring werd aanvaard, alsmede op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM);
2. een pragmatische en heldere, op subsidiariteit gebaseerde toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de Europese Unie enerzijds en de lidstaten anderzijds; voor deze toedeling moeten algemene criteria voor de subsidiariteit worden opgesteld die toegepast kunnen worden op nieuwe ontwikkelingen, en die een kritische heroverweging van bestaand beleid niet in de weg staan;
3. een vereenvoudiging van de Europese Verdragen en splitsing van de Verdragen in een constitutioneel basisverdrag en een beleidsdeel.

2.2 De Nederlandse prioriteiten: de instellingen van de politieke Unie

4. voortzetting en versterking van de communautaire methode als beproefd fundament, van de Europese Unie; verdere communautarisering van de samenwerking op justitie en binnenlandse zaken gebied is in lijn hiermee gewenst. Hierbij is
5. een versterking van de Europese Commissie met volledig behoud van haar initiatiefrecht als motor van de Europese integratie, met name in het uitvoerende vlak, de eerste prioriteit;
6. een direct daaraan te koppelen versterking van de rol van het Europees Parlement, vooral door meer mede-beslissingsbevoegdheid over wezenlijke Europese dossiers en het volledig (mede-)budgetrecht, incl. de landbouwuitgaven. Ook kan worden overwogen het Europees Parlement in bepaalde gevallen een initiatiefrecht te geven.;
7. een grotere individuele politieke verantwoordelijkheid van de Commissarissen voor de eigen portefeuille, tegenover het Europees Parlement («commissariële verantwoordelijkheid»). Het Parlement moet beschikken over een effectief, democratisch vermogen de Commissie tot ontslag te dwingen. In dat geval moeten verkiezingen voor een nieuw Parlement worden uitgeschreven.
8. een vergroting van de politiek-democratische legitimiteit van de Commissie door haar Voorzitter rechtstreeks door de burgers te laten kiezen;
9. bezien op welke wijze parlementaire betrokkenheid bij het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) alsmede het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) verder inhoud kan worden gegeven;
10. een krachtiger en coherenter extern optreden van de Unie, ook door de Commissie, waarbij geïnvesteerd moet worden in verbetering van de interne besluitvormingsprocedures zodat de Unie extern meer en meer consistent en met één mond kan gaan spreken;
11. in dit verband blijft de regering van oordeel dat de Unie op enig moment rechtspersoonlijkheid moet krijgen;

12. een aanpassing van de positie van de Raad van Ministers met behoud van het onmisbare samenwerkingsverband tussen de regeringen, waarin naar verdere uitbouw wordt gestreefd van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid en waarin voorts mogelijkheden worden onderzocht het subsidiariteitsbeginsel te concretiseren door besluitvorming te laten voorafgaan door een subsidiariteits- of ontvankelijkheids/opportunitiestoets;
13. een strategische rol van de Europese Raad;
14. constructief het instrument van de versterkte samenwerking gaan hanteren op beleidsterreinen waarop dat noodzakelijk is en op een open wijze die participatie voor alle belangstellende lidstaten mogelijk maakt.

2.3 Geen definitieve blauwdruk, wel een duidelijke richting

De regering kiest voor een bijdrage aan het debat die is geworteld in de beleidsagenda van de Unie en bijgevolg een dynamisch karakter heeft. Zij kiest niet voor een blauwdruk, voor een uitgewerkt plan dat de uiteindelijke, definitieve vorm van de Europese constructie voorschrijft. Zij kiest, vanuit de eisen en behoeften die voortvloeien uit de concrete vraagstukken waarvoor Europa staat, voor hervormingen die op Europees niveau de daadkracht en democratie versterken die in de komende jaren nodig zullen blijken om tegemoet te komen aan de eisen die de burger en lidstaten stellen aan effectiviteit, betrokkenheid en democratische controle.

3. De verklaring van Nice

In de verklaring bij het Verdrag van Nice is besloten tot een debat over de toekomst van de Europese Unie. Burgers en maatschappelijke organisaties worden opgeroepen hun ideeën in dit debat naar voren te brengen. Een eerste verslag over het toekomstdebat moet aan de Europese Raad van Gotenburg (15 en 16 juni a.s.) worden voorgelegd. Op basis van dat verslag zal de Europese Raad in Laken (14 en 15 december 2001) een verklaring aannemen, waarin zal worden aangegeven hoe het debat verder wordt gevoerd.

In Nice is bepaald dat in ieder geval vier vraagstukken moeten worden behandeld:

- een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel;
- de status van het in Nice afgekondigde Handvest van de Grondrechten van de EU;
- de vereenvoudiging van de Europese verdragen, ten einde ze duidelijker en begrijpelijker te maken, zonder de verdragsinhoud te wijzigen;
- de rol van de nationale parlementen in de Europese architectuur.

Na voorbereidende werkzaamheden zal volgens de verklaring in 2004 een nieuwe IGC van regeringsvertegenwoordigers bijeen worden geroepen. Deze IGC zal tot nieuwe wijzigingen in de verdragen leiden. De hervormingen moeten de democratische legitimiteit en transparantie van de Unie en haar instellingen vergroten. De verklaring onderstreept dat de hervormingen geen obstakel of voorwaarde voor het uitbreidingsproces vormen. De in Nice aanvaarde verdragswijzigingen hebben de weg vrij gemaakt voor de uitbreiding van de Unie. De nieuwe lidstaten worden volledig bij het debat over de toekomst van de Unie en de daaropvolgende hervormingen betrokken.

3.1 Het tot nu toe gevoerde debat: initiatieven in de lidstaten

In Nice werd besloten het tot dan toe, vooral in de vorm van toespraken, gevoerde toekomstdebat dit jaar voort te zetten. Sindsdien zijn vanuit de Nederlandse regering, volgend op de «Staat van de Unie», diverse bijdragen aan het debat geleverd, waaronder enkele speeches en discussiebijeenkomsten. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de site «www.europaportaal.nl» geopend en geeft steun aan een tweewekelijkse e-mailkrant «[\[@000e\]uropa](mailto:europa@europa.nl)». Deze initiatieven passen in het streven van de regering om het debat op nationaal niveau aan te moedigen.

De Zweedse premier Persson en de Belgische premier Verhofstadt gaven, tezamen met de voorzitter van de Commissie en een vice-voorzitter van het Europees Parlement, op 7 maart jl. het formele startschot voor het toekomstdebat. Het voorzitterschap verzamelt op website «<http://europa.eu.int/futurum>» bijdragen en reacties van burgers en organisaties.

De noodzaak van nieuwe hervormingen in de Unie is reeds vorig jaar door de Benelux-landen onderkend. In een in Den Haag opgesteld memorandum van 29 september 2000 hebben België, Nederland en Luxemburg de richting aangegeven waarin de Europese Unie zich verder moet ontwikkelen. Deze zomer zullen de Benelux-landen een nieuw memorandum opstellen, waarin de versterking van de communautaire methode het uitgangspunt zal zijn. De drie landen zullen in het toekomstdebat gezamenlijk optrekken.

3.2. Wat staat er te doen: de vier onderwerpen van Nice

3.2.1 De verdeling van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten.

De regels van de Europese Unie bestrijken steeds meer beleidsterreinen, waarop vroeger de nationale, regionale en lokale overheden verantwoordelijk waren. De toenemende – soms gedelegeerde – invloed van Brussel roept spanningen op. Er dient na te worden gegaan hoe de taken tussen Unie en lidstaten beter kunnen worden verdeeld. Er moet duidelijkheid bestaan over de vraag wie wat doet. Een onduidelijke taakverdeling is immers niet alleen een lastig probleem voor verschillende lagen van de overheid. Ook voor de burger is het vaak niet duidelijk wie waarvoor aanspreekbaar is.

De regering vindt voor de bevoegdheidsverdeling twee randvoorwaarden van belang:

- de afbakening mag geen statisch limitatief instrument worden; hiertoe dienen algemene criteria voor de subsidiariteit te worden opgesteld die toepasbaar zijn op nieuwe ontwikkelingen en die een kritische heroverweging van bestaand beleid niet in de weg staan;
- de afbakening mag geen inbreuk zijn op essentiële onderdelen van het Europese acquis, zoals bijvoorbeeld de interne markt en het mededingingsbeleid.

De bevoegdheidsverdeling dient daarbij tot stand te komen aan de hand van zinvolle criteria, zoals de vraag in hoeverre een bepaald onderwerp een werkelijk Europees c.q. grensoverschrijdend karakter heeft en Europees optreden schaalvoordelen heeft.

Het is overigens niet zo dat de Europese Unie kan doen wat zij wil. De Unie moet volgens het Verdrag bevoegd zijn, anders mag zij niet optreden. Waar de Unie de bevoegdheid met lidstaten deelt, moet zij conform het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel

terughoudend zijn. Alleen als een Europese aanpak evidente voordelen heeft, mag de Unie activiteiten ontplooiën. Over deze beginselen zijn in 1997 in Amsterdam precieze afspraken vastgelegd. Ondanks deze afspraken bestaat er ruimte voor een verduidelijking wie wat doet. In de praktijk zal er behoefte bestaan aan een elkaar aanvullende aanpak van Unie en lidstaten. Voor een soepele samenwerking is een goede afstemming nodig, waardoor bij twijfelgevallen of problemen de politieke knopen kunnen worden doorgesneden.

De bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten heeft met verschillende thema's raakvlakken. Het onderwerp moet in een breder perspectief worden geplaatst: effectief bestuur; rol van «civil society»; verhouding tussen overheid en burger. Het witboek dat de Commissie binnenkort over Europees bestuur (governance) uitbrengt, kan voor de taakverdeling tussen Unie en lidstaten relevante elementen bevatten. De mogelijkheden van uitbesteding en decentralisatie van taken dienen aan de orde te komen. Taken van de Commissie kunnen naar gespecialiseerde Europese agentschappen overgaan. Bepaalde Europese bevoegdheden zouden door lidstaten kunnen worden uitgeoefend. Ook zou in dit verband de toepassing van het type wetgeving in beschouwing moeten worden genomen. Europese kaderwetgeving, zoals richtlijnen, laten veel meer ruimte aan de nationale en subnationale overheden.

Deel van de ontwikkeling van de beoogde bevoegdheidsverdeling zou ook de ontwikkeling van een ontvankelijkheids- of opportuniteitstoets kunnen zijn waarmee het subsidiariteitsbeginsel meer geconcretiseerd zou worden. In de Staat van de Unie gaf de regering de mogelijkheid aan een nieuwe instelling te creëren, een uit nationale volksvertegenwoordigers samengestelde Senaat. Deze zou voorgestelde of voorgenomen besluitvorming aan een subsidiariteitstoets onderwerpen. Deze gedachte is door de Tweede Kamer verworpen. Dat zo zijnde, blijft de Regering van mening dat – wanneer niet een nieuwe instelling daarmee wordt belast – een vorm van toetsing van ontwerp-regelgeving aan het subsidiariteitsbeginsel (de opportuniteit van het beoogde besluit en de ontvankelijkheid van het Europese besluitvormingsniveau) wenselijk is. De Raad, waarvan de leden politieke verantwoording afleggen in de nationale parlementen, lijkt in dat licht daartoe het meest aangewezen.

3.2.2 Status van het EU-grondrechtenhandvest

In Nice is een EU-grondrechtenhandvest aanvaard als een politieke verklaring. Op een later tijdstip zal op de juridische status van het handvest worden ingegaan. Nederland beschouwt de verklaring over het handvest als een stap op weg naar de formulering van grondrechten, die bindend in de communautaire rechtsorde moeten worden opgenomen.

In de Unie lopen de meningen uiteen over de vraag of het handvest en de formuleringen van de specifieke grondrechten, gewijzigd moeten worden.

In het toekomstdebat moet de status van het grondrechtenhandvest nader worden bepaald. Dat het aan te passen handvest op termijn een juridische binding krijgt, ligt voor de hand. Het verbindend maken van een EU-grondrechtenhandvest raakt aan de wenselijke toetreding van de Unie tot het EVRM en de jurisdictie van de Hoven in Luxemburg en Straatsburg.

3.2.3 Vereenvoudiging van de verdragen

De Europese Verdragen bevatten zowel institutionele bepalingen als beleidsbepalingen. De institutionele bepalingen hebben betrekking op de instellingen, de besluitvorming, de begrotingsprocedure, rechtsinstrumenten, benoemingen, rechtspraak, financieel toezicht, etc. De

beleidsbepalingen leggen vast welke doelstellingen de Unie op een bepaald (deel) terrein waarop zij bevoegd is, op dat gebied moet verwezenlijken. De Verdragen zijn in de loop der tijd steeds ingewikkelder geworden. De Europese Gemeenschappen gingen op in een Unie met drie verschillende pijlers. De Unie kreeg op meer terreinen bevoegdheden en het institutionele mechanisme voor de besluitvorming werd steeds verder verfijnd. De institutionele en beleidsmatige bepalingen zijn niet logisch en samenhangend geordend. Dat leidt tot twee problemen:

- de Verdragen van de Unie zijn alleen voor specialisten toegankelijk. De burgers hebben moeite te begrijpen waar de Unie mee bezig is en hoe zij daarover besluit;
- de Verdragen van de Unie hebben één zware wijzigingsprocedure voor zowel de beleidsmatige als voor de institutionele bepalingen, terwijl beleid sneller en vaker zou moeten kunnen worden aangepast.

De Commissie liet reeds de mogelijkheden voor een verdere vereenvoudiging door het Europees Universitair Instituut van Florence onderzoeken. Het instituut pleitte voor een eenvoudig en leesbaar basisverdrag, waarin de fundamentele kenmerken van de Unie zijn opgenomen. De regering vindt dat de vereenvoudiging niet mag blijven steken in een technisch-juridische operatie. Alle hoofdbepalingen over de instellingen en de besluitvorming moeten in één constitutioneel Verdrag worden samengevoegd. Hierin kan ook de institutionele verankering van de EMU een plaats krijgen. Wijziging van het basisverdrag blijft aan strikte amenderingsregels gebonden en moet door de nationale parlementen worden goedgekeurd. Het Europese recht dat betrekking heeft op beleidsdoelstellingen moet een aparte plaats krijgen en moet zonder nationale ratificaties kunnen worden gewijzigd. De Europese instellingen moeten over dergelijke wijzigingen kunnen besluiten volgens een zware, nog nader te bepalen procedure, die uiteraard een plaats in het basisverdrag moet krijgen. De invoering van een onderscheid in wijzigingsprocedures van het Europese (Verdrags)recht, zal de Unie ook na de uitbreiding in staat stellen om met nieuwe beleidsantwoorden te komen als deze in de ogen van de burgers nodig zijn.

3.2.4 Rol van de nationale parlementen in de Europese architectuur

In Nice is bepaald dat in het toekomstdebat naar «de rol van de nationale parlementen in de Europese architectuur» wordt gekeken. De regering is er voor de rol van de nationale parlementen te versterken. De nationale parlementen zouden de COSAC-samenwerking kunnen intensiveren. Een verbeterde afstemming tussen nationale parlementen en het Europees Parlement is nuttig. Meer contacten over diverse beleidsterreinen kunnen zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen sterkere spelers maken in de Europese beleidsvorming. De versterking van de Europese politieke partijen kan de relaties tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement versterken. De in Nice gemaakte afspraak dat de Europese politieke partijen een statuut krijgen, is daarom ook een positieve ontwikkeling.

Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en het Europees Veiligheids en Defensiebeleid zijn vooralsnog in overwegende mate intergouvernementeel van karakter, en lenen zich daardoor nu niet voor dezelfde betrokkenheid van het Europees Parlement als bij communautaire onderwerpen. Daarnaast verliest, met de afbouw van de WEU, de WEU-assembly haar huidige functie. Bezien zou moeten worden op welke wijze de parlementaire betrokkenheid bij het GBVB en EVDB verder inhoud kan worden gegeven. Om de gedachtevorming hierover te stimuleren is op 14 mei jl., op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken, door de Europese Beweging Nederland, in samenwerking

met Nederlandse en Belgische parlementariërs, een seminar georganiseerd met leden van nationale parlementen en het Europees Parlement over de parlementaire dimensie van het EVDB. Tijdens Belgisch voorzitterschap zal dit seminar begin juli een vervolg krijgen in de vorm van een conferentie over hetzelfde onderwerp in Brussel. Met de uitkomst ervan wil de regering rekening houden bij het uitstippelen van een koers terzake. De regering vindt het in meer algemene zin evenzeer van groot belang dat de Europese besluitvorming onder stevig parlementair toezicht staat. Het Europees Parlement en de nationale parlementen hebben hier een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De vergroting van de rol van de nationale parlementen moet er toe leiden dat het democratische toezicht op de activiteiten van de Europese Unie wordt versterkt. Voor een levende democratie is het van belang dat burgers zich kunnen herkennen in hun vertegenwoordigers.

4. De bredere agenda

In de «Staat van de Unie» heeft de regering verschillende suggesties aangedragen voor hervormingen van de Europese Unie op middellange en lange termijn. Naast de vier vraagstukken van Nice zijn in de Staat van de Unie meer gedachten en ideeën aangedragen voor toekomstige hervormingen. De verschillende suggesties kunnen worden geordend rondom de thema's (1) externe cohesie van de Europese Unie en (2) versterking van de democratische legitimiteit van de Europese instellingen.

4.1 Externe cohesie van de Europese Unie

In de Staat van de Unie heeft de regering naar voren gebracht dat de externe cohesie van de Europese Unie moet worden versterkt. In het memorandum van de Benelux-landen van 29 september jl., is er voor gepleit dit onderwerp in een nieuwe hervormingsronde te agenderen. Een echt debat over de externe coherentie van de Unie is nodig.

Niet alleen op economisch gebied – van internationale handel en monetaire aangelegenheden tot milieu – heeft de Europese Unie een steeds grotere externe presentie. Door nieuwe beleidsbevoegdheden moest de Unie ook op nieuwe terreinen naar buiten toe optreden. Het ontstaan van de derde pijler leidde tot nauwe samenwerking tussen lidstaten bij de bestrijding van internationale criminaliteit en daardoor moest ook gezamenlijk met derde landen worden overlegd. Versterking van het externe optreden van de Unie vergt wel het op peil brengen door de Lidstaten van hun financiële bijdragen – zoals het op Europees niveau verwezenlijken van de 0,7% BNP doelstelling t.b.v. ODA – en dat een eerlijke Europese lastenverdeling bestaat.

De toename van externe beleidsverantwoordelijkheden leidde ertoe dat de Europese Unie zich op uiteenlopende wijzen manifesteert. De Unie heeft verschillende gezichten. Traditioneel namens de Gemeenschap alleen de Commissie op, inmiddels treedt de Unie ook naar buiten toe op door het Voorzitterschap en de Secretaris-Generaal van de Raad, tevens Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (HV GBVB). Op monetair gebied treedt de ECB op. In bepaalde gevallen treden de lidstaten zelfstandig op, samen of naast een Europese instelling. De regering vindt dat door aanpassingen in de externe vertegenwoordiging de Unie beter in staat moet zijn haar beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Vele beleidsterreinen dienen zich daarvoor aan. Op deze terreinen moet de Unie sterkere bevoegdheden krijgen en moet daarom ook de rol van de Commissie worden vergroot. Grote vraagstukken die nu aan het begin van de eenentwintigste eeuw

hoog op de internationale politieke agenda staan, zoals klimaat en milieu, vereisen een adequate, krachtige positie van de Europese Unie.

De Europese Unie staat ook voor aanzienlijke uitdagingen op buitenlands-politiek terrein. De voortdurende crisis op de Balkan, het stokkende vredesproces in het Midden-Oosten, de samenwerking met Rusland, de transatlantische betrekkingen etc, vragen de volle aandacht van de Unie. In het buitenlands beleid van de Unie heeft de HV GBVB, een belangrijke en versterkende rol. Uitbouw van diens functie ligt daarom in de rede. Om het GBVB en het EVDB kracht bij te zetten, zijn nieuwe structuren ingericht waaronder het Politieke en Veiligheidscomité en het Militaire Comité.

De Europese Unie wil haar politieke invloed meer in overeenstemming brengen met haar economische gewicht. Daartoe wordt, met ingang van dit jaar, in de Algemene Raad jaarlijks een prioriteiten stellend debat gevoerd dat richting geeft aan de toewijzing van begrotingsmiddelen. Sommige beleidsterreinen kunnen kwalitatief worden versterkt. Zo kan ter versterking van het mensenrechtenbeleid van de Unie worden gedacht aan het stelselmatig hanteren van een toets op de coherentie tussen het EU-mensenrechtenbeleid en de regelgeving en overeenkomsten waar de EU zich aan verbindt en aan de aanstelling van een aparte EU-functionaris voor de mensenrechten.

De regering meent dat de Gemeenschappelijke Strategieën moeten worden ontwikkeld tot het samenhangende effectieve instrument van buitenlands beleid. De mogelijkheid van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid voor de uitvoering van deze strategieën wordt nauwelijks toegepast. In de toekomst zou de HV GBVB kunnen worden voorzien van een beperkt recht van initiatief voor uitvoeringsbesluiten op GBVB-terrein waarover de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit. Nederland staat positief tegenover een versterkte band tussen de HV GBVB en de Commissie. De Commissie heeft al vele taken op extern gebied en is in het algemeen verantwoordelijk voor de uitvoering van het Europees beleid. De HV heeft ook een aantal uitvoerende taken. Sinds het aantreden van de HV is een uitstekende samenwerking met de Commissie gegroeid. Een steeds nauwere afstemming tussen HV GBVB en de Commissie zal het externe optreden van de Unie verder versterken.

Ook de rol van de Raad alsmede de democratische controle op het externe beleid moeten nieuw vorm worden gegeven. De democratische controle op het GBVB moet worden versterkt en de operationaliteit (snelheid, slagvaardigheid) worden bevorderd. Extra aandacht dient uit te gaan naar het EVDB, dat immers bijzondere eisen stelt aan besluitvorming, uitvoering en parlementaire betrokkenheid.

Met de beoogde versterking van het externe optreden van de Unie hangt nauw samen een uniforme en coherente vertegenwoordiging in andere internationale fora. Daarom streeft Nederland op termijn naar één EU-zetel in de Veiligheidsraad. Die zou de EU het beste in staat stellen op basis van gemeenschappelijke standpunten haar beleid via de VN tot uitdrukking te brengen. Over de haalbaarheid en de modaliteiten van zo'n VR-zetel (permanent, vetorecht) en de positie van EU-lidstaten die thans een permanente zetel in de VR bekleden, moet nader worden gesproken, ook tegen de achtergrond van de gesprekken die worden gevoerd in de VN over de hervorming van de Veiligheidsraad. In de G-7 / G-8 en andere organisaties zou op lange termijn evenzeer één vertegenwoordiger van de Unie zitting moeten hebben, zo volgt uit de logica van de ontwikkeling van het GBVB en de totstandkoming van de EMU.

4.2 Versterking van de democratische legitimiteit van de Europese instellingen

In Nice zijn institutionele hervormingen, gericht op *doelmatigheid en effectiviteit*, tot een goed einde gebracht. Zij hebben de weg voor de toetreding van nieuwe lidstaten vrij gemaakt. Wel is het nodig dat verbeteringen in en tussen de instellingen worden aangebracht die de *democratische legitimiteit* versterken.

4.2.1 De Commissie

De Commissie komt een sleutelrol in de Brusselse besluitvorming toe. De communautaire methode als werkwijze tussen de instellingen waarborgt dat het gemeenschappelijk belang van de gehele Unie voorop staat. Het is ook in het Nederlandse belang dat de Commissie het voortouw heeft in de vorming van en het toezicht op het Europese beleid. Het initiatiefrecht van de Commissie zorgt er voor dat ideeën als het ware worden gefilterd voordat zij als voorstel aan de Raad en het Europees Parlement worden voorgelegd. De Commissie moet, zeker bij de uitvoering van beleid, meer ruimte krijgen.

Het optreden van de Commissie moet onder stevige democratische controle staan. De regering benadrukt daarom dat de individuele verantwoordelijkheid van leden van de Commissie ten opzichte van het Europees Parlement moet worden vastgelegd. Het gaat om een «commissariële verantwoordelijkheid» ten opzichte van het Europees Parlement.

De noodzaak van een versterking van de democratische legitimiteit van de instellingen staat vast. Er moeten voorstellen op tafel komen die meer interesse en betrokkenheid van burgers zekerstellen. Daarom bepleit de regering dat de Commissievoorzitter voortaan rechtstreeks wordt gekozen. Een gekozen voorzitter van de Commissie zal een groter gezag genieten.

4.2.2 Het Europees Parlement

De positie van het Europees Parlement kan verder worden verbeterd. Op een aantal terreinen staat het Europees Parlement langs de zijlijn. De regering vindt dat het codecisiererecht naar alle wetgevende terreinen moet worden uitgebreid. Op dit moment wordt het Europees Parlement over het belangrijke gemeenschappelijke landbouwbeleid alleen geraadpleegd. De regering vindt voorts dat het onderscheid tussen verplichte en niet verplichte uitgaven is achterhaald. Het budgetrecht van het Europees Parlement strekt zich niet uit over de verplichte uitgaven. Daardoor heeft het onder andere geen zeggenschap over de financieel zeer omvangrijke landbouwuitgaven.

Voorts zou overwogen kunnen worden het Europees Parlement in bepaalde gevallen een recht van initiatief te geven. Ook zal de regering voorstellen in overweging nemen die betekenis hebben voor de wijze waarop de Unie haar concrete beleid (werk, veiligheid, milieu, etc.) formuleert. Zoals een correctief referendum en een Europees volksinitiatief. Het Europees Parlement zal in bepaalde situaties, bijvoorbeeld na een vertrouwensbreuk tussen Commissie en Europees Parlement, rekening moeten houden met de Europese kiezer die meteen zijn oordeel kan geven. De hervormingen moeten leiden tot een ontwikkeling van een Europees politiek domein, een geëngageerd publiek debat en een levendige democratie.

4.2.3. De Raad van Ministers

Een versterking van de rol van de Commissie zal gevolgen hebben voor de positie van de Raad van Ministers. Zeker in het licht van de uitbreiding – de Raad zal straks 27 leden hebben – kan de Raad niet de dagelijkse leiding in de Europese Unie op zich nemen. Hij heeft niet het vermogen de details van dagelijkse beslissingen te overzien en daarop effectief te reageren. Die verantwoordelijkheid valt primair toe aan de Commissie. De ene taak van de Raad heeft betrekking op wetgevend terrein, waar hij mede met het Europees Parlement besluit, alsmede op het stellen van de kaders waarbinnen de Commissie het dagelijkse beleid uitvoert. De andere taak is het bijeenbrengen van de vakministers uit de lidstaten (open coördinatiemethode). Voor een effectief Europees bestuur is een goede afstemming van beleid tussen lidstaten en de Unie en de lidstaten onderling van eminent belang. Deze rol van de Raad als forum voor open beleidscoördinatie en afstemming is onmisbaar. De Raad dient zelf met nieuw elan te werken aan versterking van de eigen, essentiële rol door voortdurend nieuwe werkwijzen te onderzoeken, waarbij met name ook maatregelen ter vergroting van de efficiëntie van het functioneren van de vakraden aandacht verdienen.

4.2.4 De Europese Raad

De directe inbreng (in de Raad, in diverse samenstellingen) van de regeringen, die een belangrijke legitimiteitbron zijn van Europees optreden, blijft van belang.

De Europese Raad heeft een essentiële rol en plaats bij het uitzetten van hoofdlijnen van beleid. Naar het oordeel van de regering moet nadere aandacht uitgaan naar inbedding van de Europese Raad door een meer gestructureerde en toegankelijke agendabepaling, voorbereiding en follow up door de Raad -met name de Algemene Raad- van de bijeenkomsten van de Europese Raad. Hoewel de Europese Raad formeel zelf geen besluiten neemt, is het onmiskenbaar dat hij materieel een steeds belangrijker plaats in het besluitvormingsproces inneemt. De regering erkent de strategische functie van de Europese Raad bij het initiëren en bevorderen van het beleid.

5. Tijdpad en methode

5.1 Wanneer: het tijdpad

Op grond van de verklaring van Nice zijn drie fasen in het debat over de toekomst van de Unie te onderscheiden.

- In de *eerste* fase, is sprake van open reflectie en een zo breed mogelijk debat over de toekomst van de Unie. Dit debat gaat ook in de volgende fasen door.
- De *tweede* fase gaat van start na de Europese Raad van Laken in december 2001. Het debat moet een gestructureerd vervolg krijgen, waarbij gekozen dient te worden voor een formule die een open benadering en voldoende legitimiteit in zich verenigt. Hierbij gaan de gedachten van de regering uit naar een forum, vergelijkbaar met de conventie die het EU-grondrechtenhandvest voorbereidde (zie hieronder).
- In de *derde* fase vindt de Intergouvernementele Conferentie plaats. De verklaring van Nice spreekt over een IGC in 2004. In deze fase, die niet lang hoeft te duren, wordt over de hervormingen besloten en worden ze in een Verdragsherziening vastgelegd.

5.2 Hoe: de methode

In een brief van de algemene commissie voor Europese Zaken (brief griffier d.d. 7 december 2000) is de regering gevraagd in te gaan op de figuur van een conventie als constituerend beraad voor de opstelling van het EU-grondrechtenhandvest. Hieronder geeft de regering een oordeel over de wijze waarop dit instrument als zodanig heeft gewerkt. Ook wordt aangegeven welke lessen de regering hieruit trekt met het oog op de voorbereidingen van de IGC-2004.

Vast staat dat de conventie er in relatief korte tijd in is geslaagd een ontwerphandvest op te stellen. De tekst van het handvest kon rekenen op de instemming van (het overgrote deel van) de leden van de conventie, de Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement. Dit heeft ongetwijfeld mede te maken met het feit dat genoemde instellingen allen in de conventie vertegenwoordigd waren. De conventie heeft tegelijkertijd voldaan aan haar opdracht een voor de Europese burger toegankelijke inventarisatie te maken van zijn grondrechten. De directe betrokkenheid van volksvertegenwoordigers in de conventie en de inbreng van diverse non-gouvernementele organisaties drukten een maatschappelijk draagvlak uit.

In de nationale parlementen is met regelmaat over het (ontwerp) handvest gesproken. Nationale parlementen hebben zich overigens niet formeel akkoord verklaard met de tekst van het handvest. Zij waren ook niet gebonden aan de opstelling van hun vertegenwoordigers in de conventie. Dit is weliswaar begrijpelijk, maar kan aanleiding geven tot onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid van nationale parlementen.

De onderwerpen, die een met de conventie vergelijkbaar forum moet behandelen, dienen zorgvuldig te worden gekozen. Het forum moet daarom over een helder mandaat beschikken. De opdracht voor een forum moet *niet* zijn om kant-en-klare oplossingen aan te dragen voor de behandelde institutionele vraagstukken, *wel* om opties voor verdragsaanpassingen te ontwikkelen. Deze opties moeten vervolgens in een IGC worden behandeld. Het forum kan niet in de plaats van de IGC treden. De besluiten over wijzigingen van de Verdragen zijn aan de vertegenwoordigers van de regeringen voorbehouden. Dat neemt niet weg dat een dergelijk lichaam belangrijk is ter versterking van het draagvlak van mogelijke hervormingen en nuttig voorbereidend werk voor de verdragswijzigingen kan doen. Naar verwachting zullen in Laken over de methode nader besluiten worden genomen.

Gelet op de ervaringen vindt de regering, alles afwegende, dat in het nu ingezette hervormingsproces een forum als hoger beschreven, gevolgd door een korte IGC toch gewenst is. De werkmethode biedt burgers en non-gouvernementele organisaties goede kansen om actief deel te nemen aan de discussie over de toekomst van de Unie. Verder dienen vertegenwoordigers uit de kandidaat-lidstaten een plaats in het forum te krijgen. Zodoende kan met de inbreng uit Midden- en Oost-Europa rekening worden gehouden.