

**EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL  
NAAR MEER LEGITIMITEIT EN SLAGVAARDIGHEID  
VOOR DE EUROPESE UNIE**

No. 27, Mei 2002

**Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken**

**Voorzitter** Mr. F. Korthals Altes

**Leden** Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen  
Dhr. A.L. ter Beek  
Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn  
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh  
Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh  
Mw. drs. A.C. van Es  
Prof. mr. C. Flinterman  
Prof. dr. E.J. de Kadt  
Dr. B. Knapen  
Mw. mr. E.M.A. Schmitz

**Ambtelijk adviseurs** Mr. F.A.M. Majoor (*Ministerie van Buitenlandse Zaken*)  
Drs. B.W. Bargerbos (*Ministerie van Defensie*)

**Secretaris** Drs. F. van Beuningen

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

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

# Inhoudsopgave

## Woord vooraf

<b>I</b>	<b>De uitbreiding van de Europese Unie: een plaatsbepaling</b>	<b>7</b>
<b>II</b>	<b>Een Europese grondwet?</b>	<b>12</b>
<b>II.1</b>	<b>Algemeen</b>	<b>12</b>
II.1.1.	<i>Stand van zaken</i>	12
II.1.2	<i>Europese grondwet, ja of nee</i>	13
<b>II.2</b>	<b>De inhoud van het Basisverdrag</b>	<b>14</b>
II.2.1	<i>Doelstellingen van de Europese Unie</i>	14
II.2.2.	<i>Grondrechten</i>	14
II.2.3	<i>Stemmenweging</i>	16
II.2.4	<i>Omschrijving van bevoegdheden</i>	16
II.2.5	<i>De eigen middelen ter financiering van de activiteiten van de Europese Unie</i>	17
II.2.6	<i>Hiërarchie der normen</i>	18
<b>II.3</b>	<b>Wijzigingen in het Basisverdrag</b>	<b>19</b>
<b>III</b>	<b>Institutionele vraagstukken</b>	<b>20</b>
<b>III.1</b>	<b>Algemeen</b>	<b>20</b>
<b>III.2</b>	<b>De Europese Commissie</b>	<b>20</b>
III.2.1	<i>Comitologie</i>	21
<b>III.3</b>	<b>Het Europees Parlement</b>	<b>22</b>
<b>III.4</b>	<b>De Raad</b>	<b>23</b>
III.4.1	<i>Huidige situatie</i>	23
III.4.2	<i>De Europese Raad</i>	24
III.4.3	<i>De Algemene Raad en de Coördinatieraad</i>	25
III.4.4	<i>Vakraden</i>	25
III.4.5	<i>Het roulerend voorzitterschap</i>	26
<b>III.5</b>	<b>Andere instellingen</b>	<b>27</b>
III.5.1	<i>De Europese Rekenkamer</i>	27
III.5.2	<i>Het Hof van Justitie</i>	27
<b>III.6</b>	<b>Differentiatie</b>	<b>27</b>
<b>III.7</b>	<b>Rol nationale parlementen</b>	<b>28</b>
<b>III.8</b>	<b>Middellange termijn</b>	<b>28</b>

<b>IV</b>	<b>De tweede en derde pijler van de Europese Unie</b>	<b>30</b>
<b>IV.1</b>	<b>Het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB)</b>	<b>30</b>
IV.1.1	<i>Waarom is een afgestemd buitenlands- en veiligheidsbeleid nodig?</i>	30
IV.1.2	<i>Het GBVB en EVDB tot nu toe</i>	30
IV.1.3	<i>Stand van zaken</i>	32
IV.1.4	<i>Aanbevelingen</i>	32
IV.1.4.1	<i>Diplomatie</i>	33
IV.1.4.2	<i>Optreden in crisissituaties respectievelijk met inzet van militaire- en/of politiemiddelen</i>	35
<b>IV.2</b>	<b>De derde pijler van de Europese Unie en de interne en externe veiligheid en bestrijding van terrorisme</b>	<b>36</b>
IV.2.1	<i>Oorsprong</i>	36
IV.2.2	<i>Stand van zaken</i>	36
IV.2.3	<i>Aanbeveling</i>	37
<b>V</b>	<b>Coördinatie van het economisch en monetaire beleid in de Europese Unie</b>	<b>38</b>
<b>V.1</b>	<b>Algemeen</b>	<b>38</b>
V.1.1	<i>Beschrijving</i>	38
<b>V.2</b>	<b>Evaluatie</b>	<b>39</b>
<b>V.3</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>40</b>
<b>V.4</b>	<b>Kandidaatlidstaten en de eurozone</b>	<b>41</b>
<b>V.5</b>	<b>De Europese Centrale Bank (ECB)</b>	<b>41</b>
<b>VI</b>	<b>Samenvatting en aanbevelingen</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage I</b>	Adviesaanvraag	
<b>Bijlage II</b>	Interimadvies van 9 november 2001	
<b>Bijlage III</b>	Lijst van gebruikte afkortingen	

## Woord vooraf

Op 19 juli 2001 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om advies gevraagd over vraagstukken met betrekking tot de toekomst van de Europese Unie (EU). De AIV heeft dit verzoek, ter voorbereiding van het uit te brengen advies, voorgelegd aan één van zijn vier permanente commissies, te weten de Commissie Europese Integratie (CEI). Deze commissie bestaat uit prof. mr. F.H.J.J. Andriessen (voorzitter), dr. B. Knapen (vice-voorzitter), drs. H.J. Brouwer, drs. W.S.J.M. Buck, dhr. P. Dankert, drs. H.C. Posthumus Meyjes, prof. dr. J.Q.Th. Rood, drs. P. Scheffer, drs. W.K.N. Schmelzer, prof. dr. A. Szász, mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke en prof. mr. J.W. de Zwaan. De CEI is voor de uitwerking van dit advies uitgebreid met prof. drs. B.A.G.M. Tromp en drs. E.P. Wellenstein van de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV) en mr. J.G. van der Tas van de Commissie Mensenrechten (CMR) van de AIV. De werkzaamheden ten behoeve van de opstelling van het advies zijn ondersteund door de ambtelijke adviseurs van de CEI, dhr. R.C.J.M. van Schreven en drs. J.A. Werner en tevens door mr. A.R. Westerink (Ministerie van Buitenlandse Zaken). Het secretariaat is gevoerd door mw. drs. M.M.J. Louwerens (secretaris van de CEI). Dhr. J.W. van der Veer en mw. B. Frequin (stagiaires) hebben de werkzaamheden van de staf ten behoeve van de opstelling van het advies ondersteund. De AIV heeft dit advies vastgesteld op 3 mei 2002.

In de Verklaring van de Slotakte van Nice betreffende de toekomst van de Europese Unie zijn vier onderwerpen aangegeven waaraan in een debat over die toekomst aandacht moet worden besteed.<sup>1</sup> De Europese Raad van Laken van december 2001 heeft besloten dat een conventie zich moet buigen over deze en enkele aanverwante onderwerpen. In de Verklaring van Laken zijn zo'n 50 te behandelen vragen gesteld, onderverdeeld naar de volgende thema's: een betere verdeling en omschrijving van de bevoegdheden in de Europese Unie, de vereenvoudiging van de instrumenten van de Europese Unie, meer democratie, transparantie en efficiëntie in de Europese Unie, en ten slotte de weg naar een grondwet voor de Europese burgers. Vragen over het externe beleid, een thema dat naar mening van de AIV ook in de conventie behandeld zou moeten worden, zijn niet onder een apart kopje samengebracht, maar verspreid terug te vinden onder bovenstaande thema's. De conventie is op 28 februari 2002 van start gegaan. Uiteindelijk zal in 2004 een Intergouvernementele Conferentie (IGC) beslissingen nemen over deze materie. De AIV heeft op 9 november 2001 een interimadvies uitgebracht, waarin hij aangeeft dat het debat zich zou moeten richten op de thema's legitimiteit en democratie, coherentie van het externe optreden en terrorismebestrijding en

1 De vier onderwerpen van 'Nice' zijn: (1) hoe zal het mogelijk zijn om een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten vast te stellen en vervolgens te handhaven, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, (2) welke status krijgt ... het ... Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, (3) hoe kunnen de verdragen worden vereenvoudigd om ze duidelijker en begrijpelijker te maken, zonder de inhoud geweld aan te doen en (4) wat is de rol van de nationale parlementen in de Europese architectuur (zie de Verklaring voor de toekomst van de Europese Unie, bijlage IV bij het Verdrag van Nice). In Bijlage I van de Conclusies van de Europese Raad van Laken worden in totaal zo'n 90 vragen geformuleerd ter uitwerking van deze thema's.

veiligheid.<sup>2</sup> In het onderstaande advies zal de AIV substantieel ingaan op de thema's uit de Verklaringen van Nice en Laken en de zelf aangedragen onderwerpen.

Het advies is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk I bevat een algemene analyse van de ontwikkelingen in de Europese Unie nu en in de toekomst. Deze analyse richt zich op de vraag wat de implicaties zijn van de komende, politiek overeengekomen, uitbreiding. Vanuit dit perspectief zullen vervolgens de vraagstukken die voorliggen worden behandeld: in hoofdstuk II constitutionele vraagstukken, in hoofdstuk III institutionele vraagstukken, vervolgens komen externe veiligheid en coherentie van het buitenlands beleid, alsmede interne veiligheid en bestrijding van terrorisme aan de orde in hoofdstuk IV en ten slotte economische onderwerpen in hoofdstuk V. Hoofdstuk VI bevat een overzicht van alle aanbevelingen in dit advies. Bijlage I bevat de adviesaanvraag, bijlage II het interimadvies dat is uitgebracht op 9 november 2001 en bijlage III de lijst met gebruikte afkortingen.

2 Brief waarin is vervat het interimadvies AIV-214/01 van 9 november 2001 (zie bijlage II).

# I De uitbreiding van de Europese Unie: een plaatsbepaling

De Europese Unie bevindt zich 'op een kruispunt van wegen, een scharniermoment in haar bestaan', zo staat in de Verklaring van Laken te lezen. De Europese Raad bestempelt in dit document de Europese Unie terecht als een succes. Vanuit een historische context die werd gekenmerkt door wantrouwen, vijandigheid en geweld, heeft zich een opmerkelijk samengaan ontwikkeld dat bij een groeiend ledental als diepste drijfveer een streven naar vrede, welvaart en democratie heeft. Een integratieproces dat zich bovendien van een in eerste instantie vooral economische vorm van eenwording - met evident politieke oogmerken - heeft ontwikkeld tot een geheel van beleid en ambities op een breed scala van maatschappelijke onderwerpen.

Maar blijvend succes is niet verzekerd. Zo staat de Europese Unie aan de vooravond van een grootschalige uitbreiding. Binnen enkele jaren zal een tiental nieuwe lidstaten toetreden. Op termijn lijkt meer dan een verdubbeling van het huidige aantal lidstaten een reëel perspectief. Als gevolg van grotere verschillen - niet alleen in welvaart - tussen de lidstaten zal de heterogeniteit binnen de Europese Unie sterk toenemen. Deze uitbreiding is derhalve meer dan een getalsmatige aangelegenheid. De Europese Unie zal kwalitatief veranderen. Reeds nu bestaande problemen rond slagvaardigheid, efficiency, cohesie en het externe gezicht zullen in een Europese Unie van 25 of meer leden welhaast onbeheersbaar worden.

De komende uitbreiding roept dan ook vele vragen op over de verdere ontwikkeling van de integratie. Kan een Europese Unie van 25 leden of meer in de huidige vorm hoe dan ook functioneren als effectief samenwerkingsverband? Zo dringt zich de vraag op wat het effect zal zijn van de uitbreiding op het ambitieniveau van de Europese Unie en op de wijze waarop de lidstaten hun samenwerking vormgeven. Zal het mogelijk zijn om ook bij een groter ledental voortgang te maken op terreinen van gemeenschappelijk belang, of zal de uitbreiding, als men alles bij het oude laat, tot een stap terug dwingen, met stagnatie en verwatering als dreigend perspectief? Dit voert tot de vraag welke institutionele en beleidsmatige aanpassingen noodzakelijk zijn om dit laatste te voorkomen en blijvende slagvaardigheid van de Europese Unie te verzekeren. En mocht het niet mogelijk blijken om in het brede gezelschap van alle lidstaten de noodzakelijke aanpassingen te bewerkstelligen, zou dan een kopgroep met een beperkt aantal leden binnen de ruimere Europese Unie het voortouw moeten nemen?

Op deze vragen zal in het vervolg van dit advies worden ingegaan. Hier wenst de AIV echter reeds te benadrukken dat naast dringende institutionele hervormingen van verdergaande aard dan in Nice (2000) overeengekomen, de komende uitbreiding ook een aanpassing van het beleid van de Europese Unie vergt. Dit geldt wel in het bijzonder voor het structuur- en landbouwbeleid, dat, mede in het licht van de (toekomstige) financiële perspectieven, vergaand dient te worden hervormd. Daarnaast beklemtoont de AIV dat een aantal noodzakelijke institutionele hervormingen, onder andere betreffende de werkwijze van Raad en Europese Commissie, reeds mogelijk zijn zonder verdragswijziging, en derhalve niet tot de komende IGC hoeven te wachten.

Niet alleen de uitbreiding - hoe zeer op zich zelf een politiek imperatief - roept vragen op over de toekomst. Ook, en steeds sterker, manifesteert zich het vraagstuk van de democratische legitimiteit van de integratie op de Europese agenda. Ook dit is een

gevolg van het succes van de Europese Unie. Niet langer beperkt de integratie zich tot belangen die deelgroepen raken. Euro, arbeidsmarktbeleid, gezondheidsrichtlijnen en justitiële samenwerking raken samenlevingen in hun geheel. Deze voorbeelden staan dan ook voor de vaakgenoemde 'Europeanisering' van het binnenland. Maar juist dan is de geringe betrokkenheid van burgers, hun tamelijke onverschilligheid, soms overgaand in afkeer of vijandigheid, ten aanzien van de Europese Unie een punt van toenemende zorg, temeer daar deze lijkt te wortelen in een onderstroom van weerstand tegen 'Brussel'. Immers, blijvend succes van de integratie veronderstelt niet alleen ambitie en slagvaardigheid. Zonder een voldoende sterk publiek draagvlak zullen het optreden en de besluiten van de Europese Unie uiteindelijk de noodzakelijke democratische legitimiteit ontberen. Bij onvoldoende publieke steun dreigt zelfs het gevaar van ernstige tegenslagen of mislukkingen; een dreiging die zich binnen de huidige Europese Unie reeds heeft gemanifesteerd (in sommige referenda betreffende verdragsherzieningen). De vraag hoe de Unie zo in te richten dat deze doorzichtiger en democratischer wordt, vormt dan ook één van de kernvragen van de verklaring van Laken. De AIV wijst er in dit kader op dat in zijn visie de vergroting van de legitimiteit en het draagvlak een centrale rol moet spelen. In een eventuele afweging tussen vergroting van de slagvaardigheid en vergroting van de legitimiteit dient naar de mening van de AIV aan het laatste element voorrang te worden gegeven. Dat het vraagstuk van de democratische legitimiteit zo centraal staat in het debat over de toekomst van de Europese Unie markeert overigens in de visie van de AIV een accentverschuiving in de voortdurende hervorming van de Europese Unie, waarbij naast institutionele en beleidsmatige kwesties, vragen met een constitutioneel karakter op de voorgrond komen te staan.

Naast uitbreiding en het prangende vraagstuk van de democratische legitimiteit is er in de visie van de AIV een derde reden die dwingt tot versterking van de integratie. Dit betreft het zich sterker manifesteren binnen de Europese Unie van intergouvernementele tendensen. In de relatie tussen de Europese instellingen en de lidstaten heeft zich de afgelopen jaren onmiskenbaar een verschuiving voorgedaan die ten koste is gegaan van de Europese Commissie. Daarmee is een hoeksteen binnen het communautaire bouwwerk en een vitale schakel in de communautaire methode onder druk komen te staan. Daar deze methode, zo meent de AIV, in belangrijke mate beslissend is geweest voor het succes van de integratie en onontbeerlijk is voor toekomstige vooruitgang, dient versterking van de positie van de Europese Commissie dan ook een wezenlijk doel te zijn van institutionele hervormingen.

In het bijzonder de genoemde constitutionele dimensie - prominent in de verklaring van Laken en daarmee op de agenda van de Conventie - leidt tot de vraag naar de politieke finaliteit van de integratie. Wat zou de Europese Unie moeten worden? Het antwoord op deze vraag veronderstelt allereerst volgens de AIV inzicht in wat de Europese Unie is, omdat daarmee ook de parameters voor haar voorzienbare toekomstige ontwikkeling zijn aangegeven. De AIV is hierbij de overtuiging toegedaan dat de Europese Unie haar unieke betekenis ontleent aan het gegeven dat zij niet vergelijkbaar is met een internationale organisatie, dat wil zeggen substantieel veel meer is dan een interstatelijk samenwerkingsverband. Tegelijkertijd is voor dit advies richtinggevend dat de Europese Unie geen staat is in de klassieke zin van het woord.

De AIV is dan ook van oordeel dat de Europese Unie kan worden aangeduid als een heterogene structuur samengesteld uit statelijke en internationaal-rechtelijke elementen, zonder dat er een tendens is naar een verdere verstatelijking. De Europese Unie vormt een eigen bestel dat zijn uniciteit ontleent aan het ontbreken van een ondubbelzinnige statelijke gezagsstructuur: een stelsel van elkaar overlappende horizontale en

verticale gezagsrelaties zonder duidelijk politiek centrum als richtpunt voor loyaliteit en legitimiteit. Kenmerkend voor dit bestel is bovenal dat het een mengsel is van supranationale en intergouvernementele elementen, en dat het samenspel tussen deze dimensies in belangrijke mate bepalend is (geweest) voor de evolutie van de Unie tot haar huidige gedaante.

Deze mengvorm komt in het bijzonder tot uitdrukking in de wijze waarop bevoegdheden zijn verdeeld binnen de Europese Unie. Op een beperkt aantal terreinen berusten bevoegdheden exclusief bij de Europese instellingen (in het bijzonder de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank), op een aantal terreinen zijn de lidstaten nog altijd formeel soeverein. Hoe dan ook zijn de lidstaten als 'Herren des Vertrags' in onderlinge samenwerking beslissend voor de verdere constitutionele ontwikkeling van de Europese Unie. Maar op een groeiend aantal terreinen is sprake van gedeelde soevereiniteit, waarbij lidstaten en instellingen afhankelijk van het onderwerp in kwestie in wisselende gradatie van binding en institutionalisering op elkaar zijn aangewezen.<sup>3</sup> Op die terreinen hebben de lidstaten een deel van hun beleidsvrijheid opgegeven. Dit laatste is dan een uitdrukking van het gegeven dat zij als gevolg van een aantal ontwikkelingen - waaronder de integratie zelf - geconfronteerd worden met vraagstukken die de schaal van het nationale beleid (ver) te boven gaan en uit oogpunt van effectiviteit tot gemeenschappelijk handelen noden. De betekenis van de Europese Unie is daarbij gelegen in het vermogen om deze samenwerking te initiëren, te institutionaliseren en te verzekeren binnen een geheel van 'checks and balances' dat bekend staat als de communautaire methode. De kern van deze methode is dat samenwerking niet vrijblijvend is maar de lidstaten bindt binnen gemeenschappelijke afspraken geïnitieerd door de Europese Commissie als vertegenwoordiger van het communautaire belang, en dat deze methode tevens mogelijkheden biedt voor democratische controle.

De keerzijde van de beschreven ontwikkeling is dat zich binnen de Europese Unie een uitermate complex mozaïek van een welhaast per deelterrein of onderwerp wisselende mix van procedures, institutionele arrangementen, instrumenten en methodes heeft ontwikkeld. Dit is ten dele een logisch gevolg van de complexiteit van de samenstellende delen en de diversiteit aan beleidsterreinen. Dit mozaïek stelt de Europese Unie in staat om op flexibele wijze zowel institutioneel als beleidsmatig te reageren op nieuwe situaties. Maar tegelijkertijd is dit ook het probleem van de Europese Unie geworden. Deze ontwikkeling is immers gepaard gegaan met een toenemend gebrek aan transparantie, een dreigend gevaar van aantasting van de communautaire rechtseenheid, van inefficiency en ineffectiviteit; manco's die in een uitgebreide Unie nog scherper naar voren zullen treden.

Waar in antwoord op deze deficiënties wordt gesuggereerd een statelijke constructie op Europees niveau - een Verenigde Staten van Europa - na te streven, hecht de AIV eraan te benadrukken dat een dergelijk streven niet vruchtbaar zal zijn. Zo miskent een dergelijke theoretische projectie op de toekomst, zoals reeds gememoreerd, hoezeer de integratie is ingebed in een samenspel tussen lidstaten en de communautaire instellingen en hoezeer vooralsnog dit samenspel bepalend zal blijven voor de verdere ontwikkeling van de Europese Unie. Zo zal deze relatie bij voortgang van de integratie en bij uitbrei-

3 Zie o.a.: Posthumus Meyjes, H.C., 'Europa met zijn dertigen; een onbekommerde toekomstverkenning' *SEW*, 1(2001), pp. 2 - 7; Rood, J.Q.Th., e.a., 'Europa onvoltooid? beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie', Den Haag, Clingendael Instituut, 2001; Rood, J.Q.Th., 'Een einde aan de Europese integratie?', Den Haag, Clingendael Instituut, 2001.



ding nog slechts aan betekenis winnen, onder andere met het oog op de verzekering van goed bestuur en van de nakoming van regelgeving; zaken die zowel afhankelijk zijn van de kwaliteit van de nationale overheden als van de communautaire instellingen. Daarnaast beschikt de gemiddelde lidstaat gemeten naar middelen (bestuurlijke maar ook financiële) over een zodanig gewicht in vergelijking met de Europese Unie, dat niet goed voorstelbaar is hoe zich op het niveau van de Europese Unie binnen afzienbare tijd een evenwaardige gezagsstructuur zou kunnen ontwikkelen. Tot slot moet er op worden gewezen dat de integratie steeds sterker raakt aan beleidsterreinen waarop de lidstaten vooralsnog hun bevoegdheden niet uit handen zullen geven. Dit geldt wel in het bijzonder voor het terrein van de veiligheid en defensie, waarop veeleer een sterkere differentiatie tussen lidstaten naar verantwoordelijkheden en middelen aan de orde is.

Wat betekent deze analyse voor de vragen die centraal staan tijdens de Conventie? Niet dus dat deze er op gericht moeten zijn de Unie te voorzien van een volwaardige statelijke structuur. Wel dat op die terreinen waarop gemeenschappelijk optreden van de lidstaten noodzakelijk is, een substantiële versterking van de bindende, vooral toch supranationale, elementen binnen de Unie wordt bewerkstelligd, waarbij vergroting van de slagvaardigheid van de Europese Unie en versterking van democratische legitimiteit als belangrijkste criteria gelden.<sup>4</sup>

Een eerste kanttekening is dat dit geen toewijzing van nieuwe beleidsterreinen aan de Unie vereist. Binnen de terreinen die onderdeel zijn van de huidige pijlerstructuur kan in (meer dan) voldoende mate worden voldaan aan een streven naar of behoefte aan meer of intensievere integratie of samenwerking. Dit geldt ook voor de ambities die door de lidstaten zijn geformuleerd op het terrein van versterking van de Europese concurrentiekracht, de derde pijler, het veiligheids- en defensiebeleid, bestrijding van terrorisme, etc. Het gaat er nu om de besluitvormingsmodaliteiten van de Unie zo in te richten dat ook daadwerkelijk aan deze ambities kan worden voldaan.

Een tweede kanttekening is dat de uitbreiding in dit opzicht niet in de eerste plaats als een potentiële bedreiging moet worden gezien maar als een kans en een katalysator. Zo zal de geografische expansie de Unieleden dwingen tot een evenwichtiger en effectiever beleid ten opzichte van aangrenzende gebieden, niet in de laatste plaats Rusland. Diezelfde uitbreiding zal als katalysator werken bij het proces van institutionele hervorming, omdat zal blijken dat de bestaande arrangementen niet voldoende werkbaar zijn binnen een Unie van 25 leden en meer. Dit laat onverlet dat er nu al dwingende redenen zijn om anticiperend op deze laatste omstandigheid de noodzakelijke hervormingen in gang te zetten.

Bij de nu ingezette fase van institutionele en (quasi-) constitutionele hervorming dienen in de visie van de AIV de volgende doelstellingen centraal te staan:

1. Vergroting van de democratische legitimiteit, waarbij het toch in de eerste plaats om versterking van de positie van het Europees Parlement en van de Europese Commissie - in onderlinge samenhang - gaat. Naast de bevoegdheden van beide gremia spelen hierbij ook kwesties als de transparantie en openbaarheid van besluitvorming. Binnen dit thema zou in het bijzonder aandacht moeten worden gegeven aan een heldere scheiding van bevoegdheden (wetgevend en uitvoerend) tussen de diverse

4 Zie voor een analyse: Stephan Keukeleire, 'Contactgroepen en directoriums in het buitenlands beleid van de EU: gevaar of noodzaak?', *Internationale Spectator*, 56(2002)3, pp. 139 - 144.

bij de besluitvorming betrokken actoren. Zo'n scheiding is een voorwaarde voor een adequate democratische controle en voor handhaving van de centrale positie van de Europese Commissie binnen het institutionele bestel.

2. Versterking van de bestuurlijke slagvaardigheid van de Europese Unie, waarbij naast vergroting van het toepassingsgebied van het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid ook het vraagstuk van een effectievere coördinatie van het intern en extern optreden van de Europese Unie, en in dat kader de rol van het voorzitterschap, aan de orde zijn.
3. Versterking van de externe herkenbaarheid van de Unie, waarbij wederom de rol van het roulerend voorzitterschap bespreking verdient.
4. Verzekering van rechtseenheid en rechtszekerheid, een thema dat in het bijzonder in het licht van de uitbreiding aandacht verdient, en dat niet alleen betrekking heeft op de toezichthoudende rol van de communautaire instellingen maar ook op de noodzaak van een eenvoudiger en meer transparant juridisch instrumentarium.

De AIV wijst er hier nogmaals op dat in een eventuele afweging tussen vergroting van de legitimiteit en vergroting van de slagvaardigheid het streven naar meer legitimiteit zwaarder moet wegen.

De ultieme toets bij het doorvoeren van hervormingen dient in de visie van de AIV de versterking van de communautaire methode te zijn. Uiteindelijk is dit model de beste garantie voor verdere versterking van slagvaardigheid, legitimiteit en cohesie en voor behoud van een zeker evenwicht tussen grotere en kleinere lidstaten. In het vervolg van dit advies wordt hiertoe een reeks voorstellen geformuleerd. Deze voorstellen beschouwt de AIV als het *minimum* dat tijdens de komende IGC gerealiseerd dient te worden, wil de Europese Unie na uitbreiding nog functioneren als effectief kader voor integratie en samenwerking. Tegelijkertijd wenst de AIV nogmaals te benadrukken dat op die terreinen waarop de communautaire methode (nog) niet van toepassing is, andere besluitvormingsmodaliteiten, waaronder een grotere differentiatie tussen lidstaten, noodzakelijk kunnen zijn om hoe dan ook tot een effectief beleid binnen de Europese Unie te kunnen komen.

## II Een Europese Grondwet?

### II.1 Algemeen

In de Verklaring van Laken over de toekomst van de Europese Unie wordt de vraag gesteld of een vereenvoudiging en herschikking van de verdragen waarop de Europese samenwerking is gebaseerd moet leiden tot het aannemen in de Europese Unie van een constitutionele tekst.<sup>5</sup> Verder wordt de vraag gesteld wat de basiselementen zouden kunnen zijn van een dergelijke grondwet. Juist nu komen vragen op van constitutionele aard en over de finaliteit van de Europese integratie mede als gevolg van de ‘Europeanisering’. Bevoegdheden op steeds meer beleidsterreinen komen namelijk, vanwege de groeiende erkenning dat ontwikkelingen binnen staten effecten kunnen hebben over de grenzen heen, in aanmerking voor deling met of overdracht aan de Europese Unie. Dit leidt ertoe dat de Europese Unie tegenwoordig actief is op bijna alle terreinen van beleid, inclusief beleidsterreinen die tot voor kort veelal nog als exclusief ‘binnenlands’ werden gezien, zoals justitie- en politiesamenwerking.

#### II.1.1 *Stand van zaken*

De Europese samenwerking is gebaseerd op een aantal Verdragen, waarmee de Europese Unie belangrijke, soms zelfs exclusieve, wetgevende en uitvoerende, bevoegdheden heeft gekregen op een groot aantal beleidsterreinen. De Verdragen regelen het bestuursstelsel van de Europese Unie door de beschrijving van de samenstelling van haar instellingen en door het voorschrijven van de reikwijdte van en de manier waarop de bevoegdheden van die instellingen worden uitgeoefend. De Verdragen bevatten kortom al een aantal constitutionele elementen, oftewel de Europese Unie kent een constitutionele orde, die is versterkt en verdiept enerzijds door interpretaties van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna te noemen Hof van Justitie) en anderzijds door opeenvolgende verdragswijzigingen.<sup>6</sup>

Deze constitutionele bepalingen zijn verspreid terug te vinden in de Verdragen. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat de Europese Unie haar autoriteit ontleent aan de lidstaten, die een aantal bevoegdheden, met name op het vlak van de externe betrekkingen en het geweldsmonopolie, aan zichzelf voorbehouden, en dat zij geen compleet bestuursstelsel heeft. Meer dan 90% van de uitvoering en controle van Europese wet- en regelgeving wordt gedaan door nationale administraties.

De lidstaten aan de andere kant beschikken niet meer over volledige soevereiniteit en vrijheid van handelen. Zij hebben echter wel nog steeds als doel, c.q. nationaal belang, het streven naar veiligheid, welvaart en welzijn van hun burgers, die hun nationale overheden ook daarop aanspreken. Lidstaten zullen hun belangen behartigen en doelstellingen realiseren op de daarvoor meest geschikt geachte wijze, in het groeiend besef dat ontwikkelingen binnen grenzen steeds vaker effecten hebben over grenzen heen, die om Europese afstemming en/of regelgeving vragen. Dit betekent dat zij hun belangen, afhankelijk van het beleidsterrein, de omstandigheden en de situatie, in sommige

5 Verklaring van Laken over de toekomst van de Europese Unie, bijlage I bij de Conclusies van het voorzitterschap Europese Raad van Laken, 14 en 15 december 2001, p. 7.

6 ‘Does the European Union have a Constitution? Does it need one?’, Jean-Claude Piris, [www.jeanmonnetprogram.org/papers](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers), 2000.

gevallen behartigen op basis van eigen, exclusieve soevereiniteit en dat zij in andere gevallen soevereiniteit zullen delen met andere lidstaten. In andere gevallen hebben lidstaten hun soevereiniteit opgegeven en overgedragen aan de Europese Unie, die dan een duidelijke meerwaarde heeft.

Zoals in hoofdstuk I al aangegeven, is de Europese Unie geen staat, maar een mix van statelijke en internationaal-rechtelijke elementen, of, in de woorden van Jacques Delors, 'un objet politique non-identifié'<sup>7</sup>, die de hierboven beschreven meerwaarde vertegenwoordigt met soms exclusieve bevoegdheden.

### *II.1.2 Europese grondwet, ja of nee*

*De huidige constitutionele orde laat veel te wensen over qua effectiviteit, transparantie en democratische legitimiteit. De constitutionele bepalingen zijn nu verspreid in de opeenvolgende Verdragen, die voor de Europese burger een moeilijk te begrijpen complex van regels vormen. Naar de mening van de AIV moeten deze constitutionele bepalingen op een heldere en toegankelijke wijze worden geordend. Gegeven de hier eerder omschreven wezenskenmerken van de Europese Unie, dient dit te geschieden niet in de vorm van een grondwet, maar in de vorm van een Basisverdrag.*

*De AIV beveelt aan:*

- *een verbetering en verheldering van de constitutionele orde, op zodanige wijze dat een verdere constitutionalisering van de Europese samenwerking kan plaatsvinden. Dit kan geschieden door een leesbaar en duidelijk Basisverdrag op te stellen, dat een voor de Europese Unie gezichtsbepalend en identiteitscreërend document vormt en de Europese burger een betere rechtszekerheid biedt waar het het primaire recht aangaat.*<sup>8</sup>
  
- *dat in het Basisverdrag bepalingen worden opgenomen betreffende:*
  - *de doelstellingen van de Europese Unie;*
  - *grondrechten;*
  - *de fundamentele beginselen, zoals het gelijkheids-, het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel;*
  - *de instellingen;*
  - *de belangrijkste institutionele spelregels, zoals de regels omtrent meerderheidsstemming, stemmenweging, wetgeving, codecisie etc.;*
  - *de omschrijving van bevoegdheden;*
  - *de instrumenten om de doelstellingen van de Europese Unie te bereiken;*
  - *de eigen middelen ter financiering van de activiteiten van de Europese Unie;*
  - *de hiërarchie der normen;*
  - *de modaliteiten van 'versterkte samenwerking' tussen een bepaald aantal lidstaten;*
  - *de klassieke slotbepalingen, zoals ratificatie, wijziging van de verdragen, toetreding, authentieke taalversies etc.*
  
- *dat aan dit Basisverdrag Protocolen worden toegevoegd, waarin de bepalingen betreffende het beleid ter uitvoering van de doelstellingen hun plaats vinden.*

<sup>7</sup> Interview in *Le Monde* van 19 januari 2000.

<sup>8</sup> 'A Basic Treaty for the European Union - A study of the reorganisation of the Treaties', European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 15 May 2000, p. 1.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal alleen worden ingegaan op die onderwerpen die in het Basisverdrag naar de mening van de AIV anders moeten worden vormgegeven dan in de huidige Verdragen. Bij elke aanbeveling, zowel in dit hoofdstuk als in de rest van het advies, zal worden aangegeven of al dan niet een verdragswijziging nodig is. Dit gebeurt als volgt: ○ – betekent geen verdragswijziging, – wel.

## **II.2 De inhoud van het Basisverdrag**

### *II.2.1 Doelstellingen van de Europese Unie*

De centrale doelstelling zoals geformuleerd in het Verdrag betreffende de Europese Unie, te weten 'de totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa' dient in het Basisverdrag te worden overgenomen en aangevuld, zodat eruit blijkt wat de meerwaarde is van de Europese Unie ten opzichte van de lidstaten en sub-nationale overheden in hun omgang met een steeds complexer wordende wereld. Deze meerwaarde bestaat eruit dat de Europese Unie de volkeren van Europa in staat stelt om meer veiligheid, welvaart, welzijn en democratie in Europa en in de wereld te bereiken dan wanneer zij deze doelen afzonderlijk zouden nastreven.<sup>9</sup>

### *II.2.2 Grondrechten*

De Europese verdragen bevatten geen uitdrukkelijke lijst van mensenrechten. Het Europese recht biedt echter wel zekere waarborgen ter bescherming van fundamentele rechten en grondrechten. Zo heeft het Hof van Justitie 'mensenrechten' al lang geleden in zijn jurisprudentie aangemerkt als integrerend bestanddeel van het gemeenschapsrecht. Een weerslag van die - inmiddels vaste - jurisprudentie is te vinden in artikel 6 lid 2 EU-Verdrag waarin een verwijzing is opgenomen naar het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). De Europese Unie (of de Europese Gemeenschap) is echter geen partij bij het EVRM, het Europees Sociaal Handvest (ESH) en de mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties (VN) en de Internationale Arbeids Organisatie (IAO). Aldus is de Europese Unie ook niet onderworpen aan de rechtsmacht van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg.

De Europese Raad van Nice heeft in december 2000 besloten het, door een conventie opgestelde, Handvest van de grondrechten van de Europese Unie te proclameren als een politieke verklaring. Pas tijdens de IGC 2004 zal worden besloten over de definitieve status van het Handvest.<sup>10</sup> Het was uitdrukkelijk niet de bedoeling van de Europese Raad van Nice het Handvest een juridische betekenis te geven. Dit laatste gebeurt echter in de praktijk wel: het Hof van Justitie baseert zich in zijn uitspraken, waar relevant, op het Handvest.<sup>11</sup>

De AIV is van mening dat het Basisverdrag zo moet worden vormgegeven dat de rechten voor de burgers van de Europese Unie optimaal gewaarborgd zijn. Een optimale waarborg wordt naar de mening van de AIV gegeven indien:

9 Heather Grabbe, 'Preparing the EU for 2004', policy brief van het Centre for European Reform, december 2001.

10 Zie over het Handvest ook 'Een Europees Handvest voor grondrechten?', advies no. 15 van de AIV, mei 2000.

11 Zo blijkt bijvoorbeeld uit het arrest van het Gerecht in Eerste Aanleg van de EG op 30 januari 2002 inzake max. mobil Telekommunikation Service GmbH versus de Europese Commissie, overweging nr. 48.

- *de Europese Unie/Europese Gemeenschap toetreedt tot het EVRM, ESH en de mensenrechtenverdragen van de VN en de IAO.<sup>12</sup> In het Basisverdrag moet een voorziening worden opgenomen die een dergelijke toetreding mogelijk maakt.*

Indien deze optie niet haalbaar is, heeft de AIV er een voorkeur voor hiernaar te streven in een stap-voor-stapbenadering. Een eerste stap moet zijn dat de IGC 2004 besluit de zich ontwikkelende praktijk te formaliseren en de mensenrechtenbescherming een bindend, en dus juridisch, karakter te geven via het Basisverdrag. Een dergelijke rol van het Basisverdrag benadrukt de fundamentele betekenis ervan voor de verdere integratie van Europa. Een optie lijkt dan te zijn de integrale opname van het huidige Handvest in het Basisverdrag. Het Handvest bevat echter zwakke plekken: zo is de algemene bevoegdheid tot beperking van grondrechten te ruim geformuleerd, ontbreken enkele nieuwe grondrechten, zoals het recht op huisvesting, en zijn andere, zoals het recht op onderwijs, zwakker geformuleerd dan in het ESH.<sup>13</sup> Een integrale opname van het gehele Handvest in het Basisverdrag zou dan ook betekenen dat deze ‘zwaktes’ worden overgenomen, hetgeen de AIV niet aanbeveelt. Nodig is derhalve een constructie die dit vermijdt, maar die aan de andere kant een betere bescherming van de grondrechten van burgers garandeert dan tot nu toe. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat in de Europese Unie economische, sociale en culturele grondrechten gelijkwaardig zijn aan burger- en politieke grondrechten. Hieruit mag trouwens niet automatisch worden afgeleid dat ook aan beide soorten rechten gelijke juridische werking wordt verbonden. De betekenis van deze rechten in door burgers op gang gebrachte procedures kan verschillend zijn.

Hiertoe beveelt de AIV aan dat

- *in het Basisverdrag een grondrechtenparagraaf, geïnspireerd op het Handvest Grondrechten, wordt opgenomen.*

Mocht ook deze optie niet haalbaar zijn, dan beveelt de AIV aan dat

- *in de preambule van het Basisverdrag een verwijzing wordt opgenomen naar het Handvest Grondrechten, dat als verklaring wordt gehecht aan het Basisverdrag (de AIV is er geen voorstander van dat het Handvest Grondrechten integraal wordt opgenomen in het Basisverdrag). Verder moet in het Basisverdrag het huidige artikel 6 met verwijzing naar het EVRM worden overgenomen en aangevuld met een verwijzing naar het Handvest Grondrechten, op zodanige wijze dat op die terreinen waarin het EVRM niet voorziet het Handvest een aanvullende bescherming biedt. De formulering in deze kan luiden: ‘De Europese Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het ... EVRM en met inachtneming van het Handvest Grondrechten en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van Gemeenschapsrecht’.*

Dit betekent dat de Europese Unie zich verplicht de rechten, waarnaar het Basisverdrag verwijst, te respecteren. Dit houdt mede in dat burgers bij de nationale rechter verhaal kunnen halen indien zij van mening zijn dat een lidstaat als uitvoerende instantie een bepaald recht uit het Handvest niet juist toepast of handhaaft. De nationale rechter zou

<sup>12</sup> De AIV heeft deze aanbeveling ook al gedaan in zijn advies *Een Europees Handvest voor grondrechten?*, pp. 7 - 11.

<sup>13</sup> Zie het briefadvies van 9 november 2000, kenmerk AIV-154/00, waarin de AIV verder opmerkt dat de algemene bevoegdheid tot beperking van grondrechten te ruim is geformuleerd en dat het Handvest een helderder bepaling moet bevatten over wie rechthebbenden zijn.

in zo'n geval een prejudiciële vraag kunnen stellen aan het Hof van Justitie, dat ook volledig bevoegd is om het Handvest Grondrechten uit te leggen en toe te passen. Het is in dat geval aan het Hof van Justitie zich uit te spreken over de werking die in de gegeven omstandigheden aan het Handvest moet worden toegekend. In dit kader dient te worden vermeld dat het Gerecht van Eerste Aanleg in een recente uitspraak de mogelijkheden van burgers tot direct beroep op het Handvest Grondrechten bij de communautaire rechtsprekende instanties aanzienlijk heeft vergroot.<sup>14</sup>

### II.2.3 *Stemmenweging*

De huidige afspraken in de Verdragen omtrent stemmenweging zijn ondoorzichtig en zodanig gecompliceerd dat ze zelfs voor ingewijden moeilijk te volgen zijn. Dit zou er voor pleiten af te zien van opname van deze regelingen in het leesbaar en begrijpelijk te houden Basisverdrag. Aan de andere kant vormen deze een essentieel element van het institutionele bouwwerk en balans van de Europese Unie.

De AIV beveelt daarom aan:

- *dat de regelingen betreffende stemmenweging integraal worden opgenomen in het Basisverdrag en*
- *dat de afspraak omtrent stemmenweging overeengekomen in 'Nice' opnieuw wordt gezien met het doel deze eenvoudiger en inzichtelijker te maken voor de Europese burger. De AIV handhaaft in deze een eerdere aanbeveling, waarbij de lidstaten zijn ingedeeld in zes clusters, waarbinnen de daarin opgenomen lidstaten hetzelfde aantal stemmen hebben. Toetredende lidstaten dienen ook op basis van hun bevolkingsomvang in deze clusters te worden ondergebracht, met dien verstande dat de systematiek van de blokkerende minderheid blijft gehandhaafd.*<sup>15</sup>

### II.2.4 *Omschrijving van bevoegdheden*

De AIV bepleit dat bevoegdheden van de Europese instellingen, die nu verspreid staan in de verdragen, bij elkaar worden gerangschikt. Dit houdt echter niet in dat de bevoegdheden precies kunnen worden afgebakend: de traditionele staatssoevereiniteit is ingrijpend van karakter veranderd en de lidstaat is één van de spelers geworden in een gelaagde bestuursstructuur, waarin handelingsbevoegdheid van de Europese Unie, nationale staten en subnationale overheden naast elkaar staan. Veelal wordt vanuit bestuurlijk krachtige regio's de wens geuit te komen tot een precieze afbakening van bevoegdheden tussen de verschillende bestuursniveaus. Hieraan ligt de vrees ten grondslag dat eigen bevoegdheden 'weglekken naar Brussel', bijvoorbeeld door een extensieve interpretatie of door politieke besluitvorming omtrent de interpretatie van het acquis en de verdere ontwikkeling hiervan. De AIV heeft eerder aandacht besteed aan dit vraagstuk en er toen op gewezen dat deze vrees niet gegrond is. Ten eerste zijn er er meer dan voldoende waarborgen ingebouwd tegen het zich sluipenderwijs toe-eigenen door de

14 Zie de uitspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg in de zaak Jégo-Quéré, zaak T-177/01, 3 mei 2002, waaruit blijkt dat een particulier ook rechtstreeks in beroep kan gaan bij het Gerecht van Eerste Aanleg indien een Europeesrechtelijke bepaling 'op zekere en actuele wijze zijn rechtspositie raakt in de zin dat zijn rechten worden beperkt of hem verplichtingen worden opgelegd'. Het Gerecht van Eerste Aanleg baseerde zich bij deze uitspraak op artikel 47 van het Handvest Grondrechten, dat eenieder recht van toegang tot de rechter toekent.

15 Zie 'Europa inclusief II', advies no. 5 van de AIV, november 1998, p. 26.

Europese Unie van nieuwe bevoegdheden.<sup>16</sup> Zo kunnen nieuwe bevoegdheden alleen aan de Europese Unie worden toegekend bij wijziging van het Verdrag of met inachtneming van artikel 308EG.<sup>17</sup> En in beide gevallen is instemming van *alle* lidstaten vereist. Daarnaast bestaat de mogelijkheid bij de toekenning van nieuwe bevoegdheden deze te beperken of aan voorwaarden te binden. Ten tweede is er bij sommigen de zorg dat bevoegdheden te extensief worden geïnterpreteerd of zelfs misbruikt: deze leek in het verleden enige grond te hebben, gezien de redelijk extensief geachte interpretatie van het Hof van Justitie. Uit recente uitspraken blijkt echter dat het Hof van Justitie in deze terughoudend optreedt.<sup>18</sup>

De AIV is van mening dat opname van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel in het Basisverdrag een voldoende garantie biedt tegen de hierboven beschreven zorgen (zie tevens hoofdstuk III, Algemene Raad).<sup>19</sup>

Een andere reden die wordt aangevoerd om te komen tot een precieze afbakening van bevoegdheden is dat daardoor de doorzichtigheid van de besluitvorming toeneemt, doordat helder wordt welke bestuurslagen waarvoor verantwoordelijk zijn. Hierdoor zou het draagvlak voor die beslissingen toenemen. Hierbij tekent de AIV aan dat het moeilijk, zo niet onmogelijk is bevoegdheden toe te delen en vast te klinken aan bepaalde bestuursniveaus, omdat deze in de loop van de tijd verschuiven vanwege de dynamiek in de politieke en maatschappelijke ontwikkeling, en dus in de wetgeving. Ook in federale staten als de Verenigde Staten en Duitsland is de verdeling van bevoegdheden mede daarom flexibel gehouden. Daarenboven zijn veel bevoegdheden, met name waar het de uitvoering betreft, niet exclusief toegedeeld aan één bestuursniveau, maar worden zij veelal gedeeld tussen verschillende bestuursniveaus. De AIV onderschrijft echter wel het belang van de doelstelling van een doorzichtiger besluitvorming en komt daar nog op terug (zie II.2.6).

#### *II.2.5 De eigen middelen ter financiering van de activiteiten van de Europese Unie*

De begroting van de Europese Unie wordt volgens de tekst van het huidige Verdrag volledig uit eigen middelen gefinancierd.<sup>20</sup> Deze eigen middelen bestaan voornamelijk uit

16 Zie, 'Een gelaagd Europa - De verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden', advies no. 19 van de AIV, april 2001, pp. 31 - 34.

17 Artikel 308 stelt dat '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 Europese Commissie en na raadpleging van het EP de passende maatregelen'.

18 Zo heeft het Hof van Justitie bijvoorbeeld in zaak C-376/98 van 5 oktober 2000 aangegeven dat artikel 95 EG-Verdrag betreffende de volksgezondheid niet kan worden gebruikt als rechtsgrondslag voor een richtlijn betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van reclame en sponsoring voor tabaksproducten.

19 Zie artikel 5 EG, dat stelt dat de Europese Gemeenschap op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve ... beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.

20 Zie artikel 269, EG-Verdrag.



afdrachten, afgezien van de douanerechten en landbouweffingen. Het bedrag van de ontvangsten van de Europese Unie is per definitie gelijk aan het bedrag van de door de begrotingsautoriteit (Europees Parlement en Raad) goedgekeurde uitgaven, doordat de begroting sluitend moet worden opgesteld. In de huidige situatie heeft het Europees Parlement zeggenschap over alleen een deel van de uitgaven, te weten de verplichte, en in het geheel niet over de inkomsten.

De AIV beveelt aan dat

- *het beginsel dat de Unie zich voorziet van de middelen die nodig zijn om haar doelstellingen te verwezenlijken en haar beleid ten uitvoer te leggen wordt opgenomen in het Basisverdrag.*
- *de bepaling betreffende de wijze waarop de Unie zich voorziet van deze middelen wordt opgenomen in een aan het Basisverdrag toegevoegd Protocol.*
- *besluitvorming in de Raad over de wijze van financiering en over de uitgaven plaatsvindt met verzwaarde meerderheid. Het Europees Parlement heeft hierbij het recht van codecisie, bij stemming met gekwalificeerde of verzwaarde gekwalificeerde meerderheid.<sup>21</sup> Het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven vervalt en het recht van amendement door het Europees Parlement wordt uitgebreid tot alle uitgaven (zie ook III.3).*

Dit houdt in dat het 'eigenmiddelenbesluit' in het vervolg als 'gewone' wetgeving wordt beschouwd en niet langer nationaal behoeft te worden geratificeerd. Het Europees Parlement wint door deze wijziging aan invloed.

#### *II.2.6 Hiërarchie der normen*

In de huidige situatie is in de Europese Unie geen duidelijk onderscheid te maken tussen primaire en secundaire wetgeving, tussen een Europese 'wet' en nadere regelgeving. Het is wezenlijk dat dit onderscheid en de wijze van besluitvorming helder en inzichtelijk wordt, zodat de besluitvorming efficiënter en democratischer tot stand kan komen.

De AIV bepleit daarom dat

- *in het Basisverdrag een bepaling wordt opgenomen met betrekking tot de zogeheten hiërarchie der normen, die dit onderscheid vastlegt. Waar het gaat om 'wetgeving' moet het Europees Parlement (EP) worden betrokken via codecisie, terwijl de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit.<sup>22</sup> Nadere regelgeving moet vervolgens via vereenvoudigde procedures tot stand kunnen komen.*

21 (Verzwaarde) gekwalificeerde meerderheid *naar analogie* van artikel 205 EU-Verdrag, waarin wordt geregeld dat besluiten tot stand komen wanneer zij tenminste 62 stemmen hebben verkregen (gekwalificeerde meerderheid), of tenminste 62 stemmen, waarbij dan tenminste 10 leden voor stemmen (verzwaarde gekwalificeerde meerderheid).

22 Zie artikel 251 EG-Verdrag. Codecisie houdt in dat het EP meebeslist over wetgeving en amenderingen kan aanbrengen.

### II.3 Wijzigingen in het Basisverdrag

Bij de huidige wijzigingsprocedure treden verdragswijzigingen pas in werking wanneer zij door elke lidstaat overeenkomstig hun grondwettelijke bepalingen zijn geratificeerd. Deze procedure zou ook recht doen aan het constituerende karakter van het Basisverdrag, dat als zodanig een statelijke aangelegenheid is en derhalve een zaak van de lidstaten en de nationale parlementen. Hieruit vloeit voort dat het Europees Parlement vooralsnog geen formele stem kan hebben in wijzigingen van het Basisverdrag. Het Europees Parlement dient wel een stem te hebben in de voorbereidingen van wijzigingen van het Basisverdrag, door deze te laten plaatsvinden in een conventie, waarvan het Europees Parlement deel uitmaakt. Wijzigingen in de aan het Basisverdrag toegevoegde Protocollen daarentegen moeten eenvoudiger tot stand komen, zodat deze sneller kunnen worden aangepast aan actuele ontwikkelingen. Door hier de eis te stellen dat hiervoor een meerderheid van de nationale parlementen benodigd is, behouden deze niettemin een stem.

De AIV beveelt aan dat

- *voor wijzigingen van het Basisverdrag de lidstaten en de nationale parlementen een goedkeurende rol hebben. Hiervoor kan de procedure blijven gelden zoals deze is vastgelegd in artikel 48 van het Verdrag van de Europese Unie.<sup>23</sup> Verder dient meer draagvlak te worden gecreëerd door wijzigingen voor te laten bereiden in een conventie.<sup>24</sup>*
- *voor wijzigingen in een aan het Basisverdrag toegevoegd Protocol een relatief eenvoudige ‘communautaire’ procedure wordt gecreëerd, waarbij de Raad op voorstel van de Europese Commissie een besluit neemt met gekwalificeerde, of eventueel verzwaaarde, meerderheid en dat de instemming, oftewel ‘avis conforme’, behoeft van het Europees Parlement.*
- *een gekwalificeerde meerderheid (vast te stellen volgens de regels betreffende stemmenweging in de Raad) van de nationale parlementen instemt met de voorgestelde wijziging van een Protocol en wel binnen een van tevoren overeengekomen termijn.*

23 Artikel 48 EU, ‘De Regering van elke lidstaat of de Europese Commissie kunnen aan de Raad ontwerpen voorleggen tot herziening van de verdragen waarop de Europese Unie is gebaseerd. Indien de Raad na raadpleging van het Europees Parlement en, in voorkomend geval, van de Europese Commissie, gunstig adviseert ten aanzien van het bijeenroepen van een conferentie van Vertegenwoordigers van de Regeringen der lidstaten, wordt deze Conferentie door de Voorzitter van de Raad bijeengeroepen, ten einde in onderlinge overeenstemming de in genoemde verdragen aan te brengen wijzigingen vast te stellen. De wijzigingen treden in werking nadat zij door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn bekrachtigd’.

24 Zie ‘Een conventie of een conventionele voorbereiding - De Europese Unie en de IGC 2004’, advies no. 24 van de AIV, november 2001.

## III Institutionele vraagstukken

### III.1 Algemeen

Met het oog op de uitbreiding zijn dringend hervormingen nodig van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad. De aandacht voor constitutionele vraagstukken tijdens de conventie mag niet ten koste gaan van deze dringend noodzakelijke institutionele hervormingen.

De AIV heeft in eerdere adviezen al aandacht besteed aan institutionele vraagstukken en bouwt hierop voort in dit hoofdstuk.<sup>25</sup> De AIV hanteert in dit advies het uitgangspunt dat waar bevoegdheden gedeeld worden met of overgedragen zijn aan de Europese Unie de gemeenschapsinstellingen een centrale rol moeten spelen. Echter, daar waar lidstaten de beschikking blijven houden over de eigen bevoegdheden is meer coördinatie nodig van nationaal beleid, waarbij een centrale rol is weggelegd voor de Raad. Het doel van de AIV is om de institutionele scheefgroei, waarbij een accentverschuiving optreedt ten gunste van de Raad en ten koste van de Europese Commissie, te corrigeren: het institutionele evenwicht moet worden teruggebracht naar de situatie zoals bedoeld in de Verdragen. De AIV presenteert hiervoor aanbevelingen die op de korte termijn (2004 of eerder, indien geen verdragswijziging nodig) kunnen worden ingevoerd en schetst daarna een middellangetermijnperspectief met aanbevelingen, die leiden tot een fundamenteel andere institutionele opzet dan de huidige.

### III.2 De Europese Commissie

Zoals beschreven, meent de AIV dat de heersende trend waarbij de positie van de Raad sterker wordt ten koste van die van de Europese Commissie, dient te worden omgebogen. De AIV bepleit derhalve een versterking van de positie van de Europese Commissie, omdat deze bij uitstek tot taak heeft het algemene Europese belang te bevorderen, de bereikte integratie te bewaken en het communautaire gehalte van de beleidsbepaling te bevorderen. De Europese Commissie moet dus in staat worden gesteld haar rol van initiator, (be)middelaar en uitvoerder goed te blijven vervullen. De AIV zal daartoe aanbevelingen formuleren, die moeten worden gezien in samenhang met de aanbevelingen betreffende wijzigingen in de andere instellingen, aangezien het noodzakelijk blijft een institutioneel evenwicht te bewaren. Dit wil echter niet zeggen dat dit evenwicht statisch hoeft te zijn.

De AIV beveelt aan dat

- *bepaald wordt dat het Europees Parlement de voorzitter van de Europese Commissie kiest en dat de Europese Raad deze keuze bevestigt met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen.*
- *de beoogde nieuwe voorzitter van de Europese Commissie zijn/haar ploeg samenstelt en zich daarbij baseert op aanbevelingen van de lidstaten. De nieuwe Europese Commissie presenteert zich aan het Europees Parlement waarvan zij de goed-*

<sup>25</sup> Het betreft hier de AIV-adviezen 'De IGC 2000 en daarna - op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten', (advies no. 19, januari 2000), *Europa inclusief II, Een gelaagd Europa en Een conventie of een conventionele voorbereiding*.

keuring behoeft. De benoeming geschiedt vervolgens door de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. In het geval van verschil van mening tussen de Europese Raad en het Europees Parlement wordt de procedure herhaald totdat een Europese Commissie is benoemd.

- dat ook de individuele leden van de Europese Commissie het vertrouwen dienen te genieten van het Europees Parlement (zie ook III.2).
- in het voorgestelde Basisverdrag de bestaande bepaling wordt overgenomen volgens welke de Raad aan de Europese Commissie een algemene bevoegdheid verleent tot het nemen van uitvoeringsbesluiten.<sup>26</sup> Dit delegatiebeginsel dient in de praktijk vertaling te vinden in een herziening van de werkwijze van de beheerscomités, zodanig dat deze alleen nog een adviserende rol vervullen. De Europese Commissie neemt de uitvoeringsbesluiten die zij nodig acht en legt daarover zonnodig verantwoording af aan het Europees Parlement. Aldus komt een heldere 'hiërarchie der normen' tot stand. Slechts bij onderwerpen waarover de Raad ten principale (nog) met unanimiteit beslist, kan een mogelijkheid worden geopend om een besluit van de Europese Commissie dat strijdig is met het (meerderheids)advies van het comité, aan een herziening te onderwerpen. Voor die herziening is dan wel unanimiteit vereist. Deze aanbeveling wordt hieronder nader toegelicht (III.2.1).
- de omvang van de Europese Commissie wordt teruggebracht tot ten hoogste 15 leden. ■ Lidstaten mogen voordrachten doen. Verder dienen de afspraken van 'Nice' over het toerbeurtsysteem in de praktijk zodanig te worden uitgevoerd dat grotere lidstaten relatief vaker zitting hebben in de Europese Commissie dan kleinere.<sup>27</sup>

De AIV staat dit laatste, los van andere argumenten als efficiency en versterking van het communautaire karakter van de Europese Commissie, voor om de volgende reden: men moet vrezen dat na toetreding van een groot aantal kleinere lidstaten de dan wel zeer heterogene samenstelling, namelijk enkele grotere en vele kleinere tot problemen zouden kunnen leiden bij besluitvorming bij enkelvoudige meerderheid. Een toerbeurtsysteem waarbij grotere lidstaten frequenter dan de kleinere zitting hebben in de Europese Commissie, is dan noodzakelijk, omdat dit zal voorkomen dat zij in de verleiding komen andere wegen te bewandelen om hun invloed te behouden.

### III.2.1 Comitologie

Er bestaan drie niveaus van besluitvorming in de Europese Unie: ten eerste kan de Raad, op voorstel van de Europese Commissie, veelal met codecisie van het Europees Parlement, besluiten nemen om verdragsdoelstellingen te bereiken. Vervolgens

26 Zie de procedure van artikel 251 EG.

27 Zie de betreffende bepalingen in het Verdrag van Nice, onder A, Protocol, artikel 4. Bepalingen betreffende de Commissie, waar staat dat de Raad met eenparigheid van stemmen de nadere regels van het toerbeurtsysteem vaststelt 'uitgaande van de volgende beginselen: de lidstaten worden bij het bepalen van de volgorde en de zittingsduur van hun onderdanen in de Commissie op voet van strikte gelijkheid behandeld, derhalve mag het verschil tussen het aantal mandaten van onderdanen van twee gegeven lidstaten nooit groter zijn dan één; onder voorbehoud van het vorige punt is elk van de opeenvolgende colleges zodanig samengesteld dat het gehele spectrum van de lidstaten in demografisch en geografisch opzicht op bevredigende wijze wordt weerspiegeld'.

verleent de Raad, in de besluiten die hij neemt, de Europese Commissie de bevoegdheden benodigd ter uitvoering van de regels die hij stelt. De Raad kan zich trouwens in bijzondere gevallen het recht voorbehouden bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen.<sup>28</sup> Ten slotte kunnen nationale of regionale autoriteiten als uitvoerders besluiten nemen ter in- en uitvoering van dergelijke nadere regelgeving.

Het algemene beginsel is derhalve dat de Raad de bevoegdheid tot het nemen van nadere uitvoeringsregels aan de Europese Commissie delegeert, die hierbij over beleidsvrijheid moet kunnen beschikken. Deze bevoegdheid en de beleidsvrijheid van de Europese Commissie worden in de praktijk echter zwaar aan banden gelegd. Ten eerste omdat de Raad vaak gebruik maakt van de uitzonderingsmogelijkheid om uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen. En ten tweede door het bestaan van de zogeheten 'comitologie'. Comitologie is een verzameling procedures van comités van nationale deskundigen die de bevoegdheid tot het nemen van nadere uitvoeringsregels van de Europese Commissie inperkt, omdat deze comités niet alleen de bevoegdheid hebben de Europese Commissie te adviseren, maar ook om deze aan te sturen, op zodanige wijze dat de uitvoeringsbevoegdheid van de Europese Commissie achteraf ernstig wordt ingeperkt. Op deze gang van zaken is het moeilijk, zo niet ondoenlijk politieke controle uit te oefenen. Verder is deze wijze van besluitvorming inefficiënt en traag, en dreigt na uitbreiding zelfs een stilstand. Aan de andere kant stelt de comitologie de Europese Commissie in staat om deskundigheid aan te boren en willen lidstaten invloed houden op de gang van zaken.

De AIV kiest ervoor de voortgang, effectiviteit en doorzichtigheid van de besluitvorming voorrang te verlenen door de comités alleen nog te laten adviseren. Hierdoor worden de positieve kanten van de comitologie behouden. Er is alleen een uitzondering mogelijk bij die onderwerpen waarover de Raad ten principale (nog) met unanimiteit beslist. Deze vereenvoudiging is verantwoord, gezien het 'uitvoerende' karakter van die besluitvorming, die de door de Raad en het Europees Parlement vastgestelde kaders moet respecteren.

### **III.3 Het Europees Parlement**

De verlening van extra bevoegdheden aan het Europees Parlement is voor de reductie van het 'democratisch deficit' noodzakelijk, maar niet voldoende. De Europese Unie moet haar legitimiteit namelijk baseren op zowel de eigen instellingen als de lidstaten. Verder moet worden bedacht dat het draagvlak en de legitimiteit van het Europees Parlement in de ogen van velen nu nog gering zijn, onder andere omdat er alleen nationale en geen Europese kieslijsten bestaan en geen volwaardige Europese politieke partijen. De AIV is van mening dat versterking van de politieke partijvorming op Europees niveau en grotere herkenbaarheid voor de Europese burger voorwaarden zijn om het Europees Parlement het noodzakelijke minimum aan belangstelling en betrokkenheid van de Europese burger te doen verwerven. Daarnaast vindt de AIV het noodzakelijk dat het Europees Parlement nieuwe en zwaardere bevoegdheden worden toegekend. De eerste twee aanbevelingen zijn gericht op de vergroting van het draagvlak van het Europees Parlement, de daarop volgende geven aan welke nieuwe, sterkere bevoegdheden vervolgens naar de mening van de AIV aan het Europees Parlement moeten worden verleend. In dit kader moet een onderscheid worden gemaakt tussen bevoegdheden op het gebied van regelgeving, budget en controle.

<sup>28</sup> Zie artikel 202 EU-Verdrag.

De AIV adviseert dat

- *de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2004 plaatsvinden op basis van Europese kieslijsten, waartoe de in het Verdrag geopende mogelijkheid van financiële ondersteuning ten behoeve van Europese partijvorming in praktische maatregelen wordt omgezet.*
- *de rol van het Europees Parlement bij de benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie wordt versterkt en ook individuele leden van de Europese Commissie politieke verantwoordelijkheid tegenover het Europees Parlement verschuldigd zijn voor het beheer van de eigen portefeuille. Voor de algemene beleidslijnen in de portefeuille van een Commissaris blijft de Europese Commissie wel collegiaal verantwoordelijk. Het Europees Parlement kan met enkelvoudige meerderheid van zijn leden zowel de Europese Commissie als geheel als individuele Commissarissen tot aftreden dwingen.*
- *codecisie wordt uitgestrekt tot alle onderwerpen van wet- en regelgeving waarover de Raad met meerderheid van stemmen beslist.*
- *de conciliatieprocedure wordt voltrokken met de zogenaamde Coördinatieraad (zie onder Raad), en in openbare zitting.<sup>29</sup>*
- *het Europees Parlement het recht krijgt een ‘avis conforme’ te geven bij wijziging van een aan het Basisverdrag toegevoegd Protocol (al aanbevolen in II.3).*
- *het verschil tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven wordt afgeschaft, zodat het Europees Parlement zijn bevoegdheid kan uitstrekken over het geheel van de Europese begroting, dus inclusief de uitgaven voor het landbouw- en structuurbeleid. Nu beschikt het Europees Parlement over een budgetrecht, dat inhoudt dat het Europees Parlement de bevoegdheid heeft de begroting goed te keuren dan wel te verwerpen, waarbij echter een onderscheid moet worden gemaakt tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven. Verplichte uitgaven zijn uitgaven die voortvloeien uit de Verdragen of uit op grond van de Verdragen genomen besluiten. Het gaat hier met name om uitgaven voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Met betrekking tot de verplichte uitgaven mag het Europees Parlement geen amendementen indienen, terwijl het dit recht wel heeft bij de niet-verplichte uitgaven. De AIV heeft verder al in II.2 aanbevolen het Europees Parlement het recht van codecisie te geven in beslissingen betreffende de wijze van financiering van de eigen middelen van de Europese Unie.*

### **III.4 De Raad**

#### *III.4.1 Huidige situatie*

De Raad van Ministers heeft, naast beleidsvormende- en uitvoerende, ook wetgevende bevoegdheden. De huidige tendens is dat de Raad, vanwege de voortschrijdende ‘Europeanisering’, meer en meer optreedt als wetgever. De Algemene Raad is, naast de beleidsvorming op het terrein van het buitenlands beleid, tevens belast met de zorg voor de horizontale coördinatie van de verschillende vakraden. En de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders, die zich in het institutionele krachten spel van de

<sup>29</sup> Conciliatieprocedure: procedure ter beslechting van geschillen tussen het Europees Parlement en de Raad wat betreft regelgeving.

Europese Unie steeds meer een prominente plaats heeft verworven, is verantwoordelijk voor het uitzetten van algemene politieke richtlijnen en het bepalen van de strategische agenda van de Europese Unie, in overleg met de Europese Commissie.

In de loop van de tijd is de oorspronkelijke functie van de Europese Raad verwaterd, doordat hij zich meer en meer ging bezighouden met wetgeving, details en het oplossen van kwesties die het voorzitterschap en/of de verschillende vakraden niet hadden weten op te lossen. De coördinerende taak van de Algemene Raad is in de loop der jaren steeds minder uit de verf gekomen, waardoor de zuigkracht van de Europese Raad verder is versterkt. De voornaamste oorzaak van deze zuigkracht is gelegen in het feit dat 'Europa' zo diep op praktisch alle beleidsterreinen is doorgedrongen. Deze 'Europeanisering' zou er tevens toe moeten leiden dat lidstaten hun nationale EU-coördinatie versterken, omdat er nu meer 'Europese' dossiers en meer spelers zijn. In veel lidstaten is op dit vlak verbetering gewenst. En zonder goede, tijdige nationale coördinatie is het moeilijk om in Brussel te komen tot snelle, effectieve en heldere besluitvorming.

Het is nu een breed levend gevoel dat de Europese Raad niet naar behoren, intransparant en ineffectief functioneert, zoals blijkt uit onder meer een rapport van de Secretaris-Generaal van de Raad en een brief van de Duitse Bondskanselier Schröder en de Britse premier Blair.<sup>30</sup> De werkwijze van de Europese Raad is sterk informeel geregeld en besluitvorming slecht voorbereid, waardoor de Europese Raad geen geschikt forum blijkt voor het bieden van een langetermijnvisie. Ook heeft hij weinig greep op de implementatie van zijn besluiten.<sup>31</sup>

Ten slotte zal de uitbreiding zorgen voor een verdubbeling van het ledental van de Raad van Ministers, waardoor deze niet langer effectief kan opereren. De coördinatieproblematiek die zich in de Raad van Ministers zal voordoen na uitbreiding, zal ook spelen bij de (voorbereidingen voor) de Europese Raad. Een vergaande verbetering van de Radenstructuur is derhalve onontbeerlijk.

#### III.4.2 De Europese Raad

De AIV adviseert dat

- *de Europese Raad zich meer concentreert op zijn oorspronkelijke functie van het schetsen van grote beleidslijnen voor de ontwikkeling van de Europese Unie en het aangeven van politieke en bestuurlijke prioriteiten. De agenda moet worden geschoond van incidentele onderwerpen en dient met name geen ruimte te bieden aan arbitrage ten aanzien van onderwerpen waarover men het op lager niveau niet eens heeft kunnen worden. De in te stellen Coördinatieraad moet dit (zoveel mogelijk) voorkomen, doordat hij wordt belast met het voorbereiden van de agenda van*

30 Rapport SG Raad, 'Préparer le conseil a l'élargissement', 1636/1/02 van 7 maart 2002 en de brief van 25 februari 2002 van Schröder en Blair aan de Spaanse premier Aznar als voorzitter van de Raad.

31 Een ander punt is de geringe legitimiteit die de Europese Raad heeft *als college*. Ter vergroting van deze legitimiteit heeft de AIV in zijn advies *De IGC 2000 en daarna* (pp. 30 - 31) aanbevelingen gedaan, die nog altijd gelden, te weten een meer betekenisvolle verslaglegging aan het EP van de beraadslagingen; voorafgaand aan de Europese Raad een bespreking in het EP over sociaal-economische richtlijnen in het kader van de EMU en over zaken betreffende het GBVB; een recht voor het EP om agendapunten voor te stellen; discussie in het EP naar aanleiding van de gebruikelijke uiteenzetting van de voorzitter van het EP; en aanwezigheid van de voorzitter van het EP bij de voor het EP belangrijke agendaonderdelen.

de Europese Raad en in het bijzonder met het tegengaan van het omhoogsturen van gedetailleerde strijdpunten.

- de Europese Raad in toenemende mate besluiten neemt met meerderheid van stemmen en zijn streven naar consensus inperkt. Zeker in een uitgebreide Europese Unie zal het essentieel zijn in de Europese Raad af te stappen van het vereiste van unanimititeit. Hier ligt een belangrijke taak voor het voorzitterschap.

### III.4.3 De Algemene Raad en de Coördinatieraad

De AIV beveelt aan dat

- de Algemene Raad wordt omgevormd tot GBVB-Raad (GBVB: Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid) en zich concentreert op de onderwerpen van buitenlandse politiek in de breedste zin van het woord, dus inclusief de handelspolitiek, ontwikkelingssamenwerking en de toetreding van nieuwe leden.
- voor de taak van algemene coördinatie van de werkzaamheden in de Europese Unie een speciale Coördinatieraad in het leven wordt geroepen die zal worden gevormd door de bewindslieden die ook in de nationale context belast zijn met de afstemming van het Europees beleid.

Het nationale mandaat van deze bewindslieden behoort zodanig te zijn dat zij de hun toebedachte rol effectief kunnen invullen. De AIV doet geen aanbevelingen over de wijze waarop deze mandaten moeten worden ingevuld, aangezien dit de verantwoordelijkheid is van de lidstaten.<sup>32</sup> De Coördinatieraad zal in het bijzonder worden belast met:

- (a) de voorbereiding van de agenda en de conclusies van de Europese Raad. De Coördinatieraad moet verder in beginsel voorkomen dat wetgevende werkzaamheden op de agenda van de Europese Raad komen;
- (b) het toezien op de voortgang van de werkzaamheden in de vakraden en het signaleren van eventuele strijdigheden in de beleidsvorming, ter bewaking van de samenhang en cohesie van het algehele Unie-beleid;
- (c) het toezien op de voortgang van de werkzaamheden van opdrachten verstrekt door de Europese Raad;
- (d) het toezien op de implementatie van de beginselen van subsidiariteit, proportionaliteit en effectiviteit;
- (e) het voeren van de conciliatieonderhandelingen met het Europees Parlement in het kader van de codecisie.

- 4.4 Vakraden

De AIV beveelt aan dat

- over de gehele linie besluitvorming plaatsvindt bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen, dus ook op de terreinen fiscaal en budgettair beleid. Besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen dient telkens gepaard te gaan met codecisie van het Europees Parlement ter versterking van diens (mede)wetgevende rol. Uitzonderingen op deze regel dienen zich te beperken tot constitutionele aspecten,

<sup>32</sup> Hierbij moet worden aangetekend dat deze afstemming zich richt op het einde van de besluitvormingslijn. Het is echter net zo belangrijk dat afstemming ook al plaatsvindt aan het begin van de beleids- en besluitvorming, permanent en op alle niveaus. Verder moet worden bedacht dat de instelling van een minister van Europese Zaken niet zonder meer zal leiden tot een grote sprong voorwaarts in de nationale coördinatie: dit geldt voor Nederland, maar ook voor de meeste andere lidstaten: de complexiteit en diversiteit van de zich verder ontwikkelende EU-agenda beperken de mogelijkheden daartoe.



zoals wijziging van het Basisverdrag, toelating van nieuwe leden en beleidsvorming waarvoor nog geen grondslag in het verdrag bestaat. In dit verband is ook de verdere communautarisering van de derde pijler van belang, evenals een toepassing in de praktijk van de mogelijkheden gegeven in de tweede pijler (zie ook hoofdstuk IV).

- op die gebieden waarop de Raad zijn wet- en regelgevende bevoegdheid toepast, de Raad de besluitvorming in openbare zitting laat plaatsvinden, zodat de inzichtelijkheid voor de Europese burger is gewaarborgd. Tevens dienen debatten terzake met de Europese Commissie openbaar te zijn.

#### *III.4.5 Het roulerend voorzitterschap*

Een voordeel van een voorzitterschap bij toerbeurt is weliswaar dat het de voorzittende lidstaat de kans biedt zich te profileren en de Europese Unie nationaal meer gezicht te geven. Dit laatste kan bijdragen aan een vergroting van het draagvlak voor de Europese Unie. Daar staat tegenover dat na uitbreiding tot bijvoorbeeld 25 lidstaten elke lidstaat maar één maal per twaalfeneenhalfjaar voorzitter kan zijn, oftewel acht keer per eeuw, zodat dit effect goeddeels teniet wordt gedaan. Uit een oogpunt van effectiviteit, continuïteit en zichtbaarheid is een halfjaarlijks roulerend voorzitterschap dan ook geen optie. Het toerbeurtsysteem doet tevens afbreuk aan de geloofwaardigheid van het externe optreden van de Europese Unie, die wat betreft het GBVB overigens wel al verbeterd is door het optreden van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB. Ten slotte neemt na uitbreiding het aantal landen toe dat disproportionele inspanningen zou moeten leveren om het voorzitterschap te vervullen: dit kan dan niet langer als efficiënt worden beoordeeld in het steeds complexer wordend geheel van de Europese Unie.

De AIV heeft er al eerder voor gepleit het roulatieprincipe te vervangen door een meer technisch coördinerend voorzitterschap van langere duur. Hij houdt op basis van de voorgaande argumenten onverminderd vast aan deze aanbeveling, temeer daar het roulerend voorzitterschap minder ruimte zal hebben om de agenda te bepalen, indien de in te stellen Coördinatieraad goed functioneert. De AIV geeft hieronder een nadere invulling van deze eerdere aanbeveling.

De AIV beveelt aan dat

- *een andere methode van het kiezen van het voorzitterschap wordt toegepast, gelet op de aanstaande uitbreiding van het aantal lidstaten en de toevloed van met name kleine landen. Het voorzitterschap van de Europese Raad en de vakraden moet worden vervangen door een voorzitter, die niet de lidstaat vertegenwoordigt. De desbetreffende Raden kiezen de voorzitter met gekwalificeerde meerderheid uit eigen midden voor een zittingstermijn van twee jaar. Herverkiezing is niet mogelijk. Indien een voorzitter nationaal niet langer zijn ambt vervult, dient de desbetreffende Raad een nieuwe voorzitter te kiezen.*

In een eerder advies heeft de AIV aanbevolen de Europese Commissie de voorzittersrol te laten vervullen. Voortschrijdend inzicht leidt de AIV er nu toe afstand te nemen van deze aanbeveling, aangezien de rol van de Europese Commissie als initiator en (be)middelaar niet in overeenstemming te brengen is met het voorzitterschap van een andere instelling, te weten de Raad, en zelfs de positie van de Europese Commissie kan verzwakken.

### **III.5   Andere instellingen**

#### *III.5.1   De Europese Rekenkamer*

Waar het het Hof van Justitie betreft wordt wel gesteld dat het nodig is kennis in huis te hebben van alle nationale rechtsstelsels. Een dergelijke overweging gaat in elk geval niet op voor de Europese Rekenkamer, die de toepassing van Europese regelgeving moet controleren. Daarom hoeft in de Europese Rekenkamer dan ook niet elke lidstaat vertegenwoordigd te zijn. Gezien het belang dat de AIV hecht aan een onafhankelijke en deskundige uitvoering van de controlerende taken van dit orgaan, acht de AIV het dan ook aangewezen dat

- *het aantal leden van de Rekenkamer wordt beperkt tot maximaal vijf deskundigen.*

#### *III.5.2   Het Hof van Justitie*

De AIV gaat in dit advies niet in op de rol van het Hof van Justitie. Ten eerste zijn in het Verdrag van Nice aanzienlijke hervormingen doorgevoerd met betrekking tot dit orgaan en is het zaak eerst af te wachten wat de uitwerking is van deze maatregelen. Overigens heeft het Hof zelf de vrijheid, indien gewenst, met voorstellen te komen.

### **III.6   Differentiatie**

In eerdere adviezen heeft de AIV er reeds op gewezen dat ook in een aanzienlijk homogeenere Europese Unie integratie altijd met vormen van differentiatie - zowel binnen als buiten de Europese Unie - gepaard is gegaan. Gegeven de grote diversiteit die het gevolg zal zijn van de toestroom van nieuwe leden, valt het dan ook te verwachten dat het verschijnsel van gedifferentieerde integratie in de toekomst aan intensiteit zal winnen, mede als gevolg van het feit dat de integratie van nieuwe lidstaten vergezeld zal gaan van (langdurige) overgangsp periodes en wellicht uitzondering met betrekking tot delen van het *acquis communautaire*.

Naar de overtuiging van de AIV zal gedifferentieerde integratie echter ook noodzakelijk zijn met het oog op de verdere ontwikkeling van het *communautaire acquis* en van de samenwerking op de niet strikt *communautaire* terreinen. Binnen het gezelschap van alle lidstaten zal verdere integratie soms onmogelijk blijken. In dat geval bieden de *clausules inzake versterkte samenwerking*, zoals geamendeerd in het Verdrag van Nice, in de ogen van de AIV mogelijkheden om met inachtneming van de vereiste waarborgen inzake de *communautaire eenheid* en rechtszekerheid binnen het verband van een kleinere groep van lidstaten op specifieke beleidsterreinen voortgang van de integratie te verzekeren. De AIV pleit er dan ook voor deze mogelijkheden te onderzoeken. Hierbij dienen er waarborgen te bestaan voor de rechtsmacht en dient het Europees Parlement het recht van instemming te hebben. Buiten het *communautaire vlak* meent de AIV dat differentiatie tussen de lidstaten door middel van constructieve onthouding en de formatie van 'coalitions of the willing and able' een voorwaarde is voor effectief optreden van de Europese Unie in het kader van in het bijzonder de tweede pijler.

Waar de AIV voorstander is van de hiervoor geschetste vormen van versterkte samenwerking, spreekt hij zich vooralsnog niet uit voor de vorming van een vaste 'federatieve kopgroep', zoals onder andere bepleit door de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Fischer, als alternatief voor de nu in gang gezette hervormingen. Een dergelijk scenario is, zo meent de AIV, wel serieus na 2004 aan de orde, indien de dan overeen te komen verdragsherziening onvoldoende resultaat mocht hebben opgeleverd.

### III.7 Rol nationale parlementen

Nationale parlementen moeten een grotere rol en betrokkenheid krijgen in EU-dossiers. De AIV heeft in dit advies al aanbevolen hen een rol te geven bij de wijziging van zowel het Basisverdrag als de daaraan toegevoegde Protocolen. Verdere aanbevelingen moeten worden gebaseerd op de idee dat een betrokkenheid van de nationale parlementen in een vroeg stadium van beleidsvorming de betrokkenheid bij EU-regelgeving, en daarmee de legitimiteit daarvan, vergroot. Dit moet echter niet leiden tot een vermenging van bevoegdheden. Het Protocol over de rol van nationale parlementen in de Europese Unie bij het Verdrag van Amsterdam bevat belangrijke elementen om deze vroegtijdige betrokkenheid te garanderen. Het is volgens de AIV een zaak van de betrokken politieke instellingen in de lidstaten zelf om van deze mogelijkheden optimaal gebruik te maken. Het is essentieel dat nationale parlementen zelf alert erop zijn hun rol in dezen goed in te vullen.

### III.8 Middellange termijn

Bovenstaande aanbevelingen zouden allemaal op korte termijn (2004 of eerder indien geen verdragsherziening nodig) moeten worden ingevoerd. Op de middellange termijn echter dient een fundamentele herziening van de institutionele grondslagen van de Europese Unie plaats te vinden, wil een substantieel antwoord worden gevonden op de kernvragen naar legitimiteit en effectiviteit van de Europese Unie. Zoals al aangegeven in hoofdstuk I is de AIV van mening dat versterking van de communautaire methode onontbeerlijk is voor de toekomstige vooruitgang van de integratie, aangezien deze de beste garantie biedt voor verdere versterking van democratische legitimiteit, slagvaardigheid, cohesie en voor behoud van een zeker evenwicht tussen grotere en kleinere lidstaten.<sup>33</sup> Intergouvernementele tendensen manifesteren zich sterker binnen de Europese Unie en in de relatie tussen de Europese instellingen en de lidstaten heeft zich een verschuiving voorgedaan ten koste van de Europese Commissie. Een centrale rol van de Europese Commissie is volgens de AIV echter essentieel voor een noodzakelijke verdergaande institutionele hervorming op de langere termijn, temeer daar alleen de Europese Commissie kan fungeren als centraal punt van beleidsvoorbereiding- en uitvoering, en alleen zij op volwaardige wijze door het Europees Parlement zal kunnen worden gecontroleerd. In dit kader merkt de AIV op dat de Europese Commissie ook meer haar eigen verantwoordelijkheid moet nemen en zichzelf sterker moet profileren.

De positie van de Europese Commissie zal al aanzienlijk worden versterkt door invoering van de aanbevelingen eerder in dit hoofdstuk gedaan, bijvoorbeeld door de beperking van haar omvang en, waar het betreft haar rol in de uitvoering, door een inperking van de comitologie. Voor de middellange termijn verdient de rol van de Europese Commissie in de wetgeving aandacht: deze moet weer de oorspronkelijk voorziene centrale worden, waarbij de Europese Commissie wetgevingsvoorstellen doet in rechtstreeks gesprek met de volksvertegenwoordiging. Een essentieel element daarbij moet naar de mening van de AIV de instelling van een bicameraal vertegenwoordigend systeem vormen, teneinde de betrokkenheid bij en het zicht van de burgers op de wetgeving te versterken.

Door een tweekamermodel in te voeren krijgt de burger namelijk meer, want via twee kanalen, zicht op de Europese Unie. Ten eerste via een rechtstreeks gekozen Europees

33 Dit is tevens in lijn met eerdere adviezen, zie bijvoorbeeld *De IGC 2000 en daarna*, pp. 22 e.v.

Parlement, oftewel de Volkerenkamer, en ten tweede via een kamer waarin vertegenwoordigers van de lidstaten zitting hebben, oftewel een Landenkamer.<sup>34</sup> De burgers zijn dan vertegenwoordigd op Europees niveau via de Volkerenkamer en op nationaal niveau via de Landenkamer. In eerste instantie kunnen de nationale volksvertegenwoordigers een prominente rol spelen bij de aanwijzing of verkiezing van een Landenkamer, maar op termijn moeten rechtstreekse verkiezingen voor de Landenkamer plaatsvinden. Aan deze beide kamers moet geleidelijk de wetgeving van de Europese Unie, op initiatief van de Europese Commissie, worden opgedragen. De AIV is van mening dat de conventie ter voorbereiding van de IGC 2004 zich moet uitspreken over de idee van een Landenkamer. Hoewel een unanieme aanbeveling voor de instelling van een Landenkamer niet haalbaar lijkt, zou een beschouwing door de conventie belangrijke indicaties voor de bruikbaarheid ervan voor de verdere democratisering kunnen opleveren.

Waar het de Raad tenslotte betreft, heeft de AIV al eerder in dit advies aangegeven dat de huidige tendens, waarbij de Raad meer en meer optreedt als wetgever, moet worden omgebogen. Daarnaast is de AIV van mening dat de Raad dient op te treden als coördinator van beleid op die terreinen waar de lidstaten (nog) de beschikking houden over eigen bevoegdheden en deze (nog) niet zijn gedelegeerd aan de Europese Commissie.

Daarnaast is van belang vast te stellen dat de integratie zich tegenwoordig meer en meer concentreert op beleidsterreinen in de tweede en derde pijler. Een andere wezenlijke hervorming ter versterking van de communautaire methode dient dan ook te bestaan uit een geleidelijke integratie van de derde pijler in de eerste pijler, waardoor de Europese Commissie ook op deze beleidsterreinen haar rol van initiator, mediator en uitvoerder kan gaan vervullen. Gezien het beleidsterrein van de tweede pijler ligt een integratie hiervan in de eerste pijler, ook op langere termijn, nog niet voor de hand. Ook hier kan echter het communautaire element worden verstevigd (zie hoofdstuk IV).

34 Deze aanbeveling is al gedaan in *De IGC 2000 en daarna*, p. 23.

## IV De tweede en derde pijler van de Europese Unie

### IV.1 Het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB)

#### IV.1.1 *Waarom is een afgestemd buitenlands- en veiligheidsbeleid nodig?*

De Europese Unie moet beschikken over een geloofwaardig, coherent, efficiënt en effectief gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid, omdat dit, ten eerste, onmisbaar is ter handhaving van de stabiliteit, die essentieel is voor de economische en politieke belangen van de Unie. Dit klemmt temeer daar de Europese Unie na uitbreiding grenst aan regio's die minder stabiel (dreigen te) zijn. Een tweede reden is dat aan de Europese Unie een geheel van waarden en normen ten grondslag ligt, die zij beoogt wereldwijd te bevorderen (democratie, mensenrechten en de 'rule of law'). Verder is het een onmisbare component voor het grote economisch gewicht dat de Unie vertegenwoordigt: van een economisch zwaargewicht als de Europese Unie mag een afgestemd extern optreden, naar derden, worden verwacht. Het GBVB draagt wezenlijk bij aan de afstemming van het externe optreden. En ten slotte draagt het bij aan de geloofwaardigheid van de Unie, zowel intern als extern.

Waar het de bevordering betreft van de hierboven al aangeduide normen en waarden, oftewel het streven naar een internationale gemeenschap van waarden op basis van internationale rechtsregels, merkt de AIV op dat de Europese Unie zelf in dit opzicht een succesverhaal is dat aantoont dat vrede, veiligheid en stabiliteit kunnen worden bereikt door relativering van nationale soevereiniteit en de onderschikking van interstatelijke relaties aan de 'rule of law'.<sup>35</sup> Dit verklaart ook gedeeltelijk de aantrekkingskracht die het Europese model heeft. In dit verband en in het zicht van de uitbreiding is het van het grootste belang dat de kandidaatlidstaten de waarden en normen waarop de Unie is gebaseerd, volledig (blijven) erkennen en toepassen: deze garantie is vervat in de eis dat zij met het oog op toetreding moeten voldoen aan alle 'Kopenhagen' criteria. Waar het de handhaving van vrede en stabiliteit betreft is de AIV van mening dat de Europese Unie de ambitie moet hebben deze wereldwijd na te streven, waarbij het accent echter in eerste instantie op de nabije omgeving zal liggen.

#### IV.1.2 *Het GBVB en EVDB tot nu toe*

De eerste stap op weg naar een gezamenlijk buitenlands beleid was de Europese Politieke Samenwerking (EPS, 1970), waarbij lidstaten informele discussies over buitenlandspolitieke kwesties voerden. De resultaten waren de eerste jaren niet opzienbarend, maar er groeide wel een praktijk van onderlinge consultatie en afstemming en er werd wederzijds vertrouwen opgebouwd. In het Verdrag van Maastricht (1992) is het GBVB in het leven geroepen en ondergebracht in de voornamelijk intergouvernementeel vormgegeven tweede pijler. In het Verdrag van Amsterdam is het EVDB daaraan toegevoegd, doordat toen de Petersbergtaken van de WEU werden overgenomen door de Europese Unie.<sup>36</sup>

35 Steven Everts, 'Shaping a credible EU foreign policy', februari 2002.

36 In de Petersbergverklaring van 19 juni 1992 verklaren de lidstaten van de West-Europese Unie (WEU) zich bereid militaire eenheden afkomstig uit alle onderdelen van hun conventionele strijdkrachten ter beschikking te stellen van de WEU, voor militaire operaties onder verantwoordelijkheid van de WEU. (vervolg op p. 31)

In de tweede pijler wordt met eenstemmigheid besloten. Hierop zijn, om de besluitvorming te stroomlijnen (1997), twee uitzonderingen mogelijk. Ten eerste kunnen uitvoeringsbesluiten op basis van door de Europese Raad met unanimité vastgestelde beleidskaders, oftewel 'gemeenschappelijke strategieën', worden genomen met een meerderheid van stemmen.<sup>37</sup> De tweede uitzondering is via de zogeheten constructieve onthouding, waarbij onthouding van stemming door een lidstaat geen beletsel vormt voor het nemen van besluiten. Belangrijke rollen bij de vorming van het GBVB spelen de Algemene Raad van ministers van Buitenlandse Zaken, de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, de functie die nu wordt bekleed door Javier Solana, en het Politiek- en Veiligheidscomité, ook wel onder zijn Franse afkorting bekend als COPS. Het COPS bestaat uit hoge nationale ambtenaren en heeft als belangrijkste taak het bijstaan van de Raad door middel van de analyse van internationaal-politieke gebeurtenissen in de wereld en het voorbereiden van beleidsopties.

De naamgeving 'GBVB' kan tot misverstand aanleiding geven, want het gaat in de tweede pijler niet om alle aspecten van buitenlands beleid, maar om diplomatie en externe veiligheid. Naast het GBVB is er immers het overige externe beleid van de Europese Unie op de gebieden handel, monetair beleid, ontwikkelingssamenwerking en hulpprogramma's, beleidsterreinen in de eerste pijler met externe aspecten derhalve. Hierin speelt de Europese Commissie (die bij het GBVB nauwelijks een rol van betekenis heeft) een leidende rol. De eerste pijler verschilt ook fundamenteel van de tweede, omdat het hier veelal gaat om regelgeving, en niet, zoals in de tweede, om afstemming van nationaal beleid van de lidstaten. De afstemming tussen aan de ene kant het GBVB en het EVDB en aan de andere kant het overige externe beleid (volgens het Verdrag een taak van de Europese Commissie en de Raad) is tot nu toe nauwelijks uit de verf gekomen. Het Europees Parlement kan in dit 'overige externe beleid' bepaalde bevoegdheden uitoefenen. In de tweede pijler zijn de bevoegdheden van het Europees Parlement de volgende: het Voorzitterschap van de Raad moet het Europees Parlement raadplegen over de voornaamste aspecten en de fundamentele keuzen op het gebied van het GBVB. Het Voorzitterschap moet er verder op toezien dat met de opvattingen van het Europees Parlement naar behoren rekening wordt gehouden. Verder kan het Europees Parlement vragen of aanbevelingen richten tot de Raad en debatten wijden aan de vooruitgang die is geboekt bij het uitvoeren van het GBVB.

De Europese Unie beschikt tot nu toe over voornamelijk civiele instrumenten als handels- en hulpbeleid om haar externe betrekkingen vorm te geven. Deze sluiten goed aan op haar traditie en structuur. GBVB-instrumenten zijn verklaringen, demarches, het aanknopen en verbreken van betrekkingen, etc. De Europese Unie richt zich door middel van deze instrumenten op het onderhouden van diplomatieke en politieke betrekkingen met praktisch alle landen ter wereld. De bevordering van de waarden en normen waarop de Europese Unie is gebaseerd, vormen hierin een centraal element.

(vervolg van p. 30) Naast het zorgdragen voor collectieve verdediging kan de WEU verantwoordelijkheid krijgen voor militaire operaties voor humanitaire taken, vredeshandhaving en crisisbeheersing. Met de integratie van de WEU in de pijlerstructuur van de Europese Unie werden ook de Petersbergtaken een aspect van het GBVB. De Europese Raad van Nice bereikte overeenstemming over opnemingsfuncties in de Europese Unie van de crisisbeheersingsfuncties van de WEU.

37 Er zijn tot op heden drie van dergelijke strategieën: voor de betrekkingen tussen de EU en Rusland, de Oekraïne en de Middellandse Zeeregio.

Vooral door de ervaring met de Balkan raakten de lidstaten er meer en meer van overtuigd dat voor het oplossen van ernstige politieke conflicten ook een gezamenlijke militaire reactie moet kunnen worden gegeven. De Europese Unie maakt daarom de laatste jaren werk van haar militaire mogelijkheden. Een belangrijke ontwikkeling was dat in het Verdrag van Amsterdam is vastgelegd dat niet langer de West-Europese Unie (WEU) de defensiecomponent is van de Europese Unie, maar de Europese Unie zelf de militaire- en politietaken op zich neemt, in de vorm van de Petersbergtaken. Verder is de Europese Raad van Helsinki (1999) overeengekomen om uiterlijk in 2003 een autonome capaciteit te ontwikkelen om besluiten te nemen en, in gevallen waar de NAVO als geheel niet betrokken is, om door de Europese Unie geleide militaire operaties uit te voeren. Dit betekent niet de oprichting van een Europees leger, maar wel moeten lidstaten op vrijwillige basis, uiterlijk in 2003 in staat zijn maximaal 50.000 - 60.000 manschappen in te zetten die alle Petersbergtaken kunnen uitvoeren. De AIV tekent hier aan dat het in het kader van dit advies te ver zou voeren het onderwerp EVDB uitputtend te behandelen.

Het totaal van de fondsen dat de Europese Unie ter beschikking heeft voor externe betrekkingen, inclusief de hulpprogramma's (maar uitgezonderd de programma's van de Europese Investerings Bank), bedraagt jaarlijks 10 miljard euro. Het budget voor het GBVB is daarentegen met 40 miljoen euro per jaar zo klein dat het vaak in april al is uitgeput. Bovendien zijn de procedures waarmee fondsen kunnen worden geput uit dit budget onbevredigend.

#### *IV.1.3 Stand van zaken*

Afgezet tegen de beginjaren van de EPS heeft de Europese Unie behoorlijke stappen gezet op de weg naar een afgestemd en gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Het eigen gezicht van de Europese Unie met eigen zwaartepunten begint zich af te tekenen, waarbij centraal staan vredeshandhaving plus (her)opbouw, het streven naar een internationale rechtsgemeenschap op basis van internationale rechtsregels, multilaterale oplossingen en het opbouwen van relaties wereldwijd, gebaseerd op haar model van waarden en normen. Maar afgezet tegen de telkens klinkende roep om een krachtig eigen Europees geluid, zijn de vorderingen pover te noemen. Zo is de Europese Unie niet in staat gebleken in de huidige situatie in het Midden-Oosten een eigen rol te vervullen.

Het ontbreekt de Europese Unie nog altijd aan een voldoende afgestemd, coherent en slagvaardig buitenlands- en veiligheidsbeleid en een duidelijk extern gezicht. De wens tot meer samenwerking en afstemming bestaat wel en bij lidstaten groeit het besef dat zij afzonderlijk steeds minder kunnen bereiken, maar het blijft voor hen vaak een (te) grote stap om bij de bepaling van gezamenlijke standpunten de consequenties te aanvaarden en concessies te doen ten aanzien van de eigen gezichts- en standpunten. De lidstaten zijn dan ook niet bereid om de tweede pijler op afzienbare termijn te communitariseren. Uitgaande van dit politieke gegeven volgen hieronder aanbevelingen om het GBVB in het bestaande kader te versterken en een betere afstemming te bereiken tussen het GBVB en het overige externe optreden.

#### *IV.1.4 Aanbevelingen*

Het uitgangspunt dat de AIV hanteert voor de hierna volgende aanbevelingen, is dat binnen de tweede pijler moet worden gestreefd naar meerderheidsbesluitvorming voor diplomatieke zaken en een zwaardere rol voor gemeenschapsinstellingen. Defensiebeleid komt niet in aanmerking voor een dergelijke aanpak, aangezien het niet denkbaar is

dat lidstaten zich door meerderheidsbesluitvorming laten voorschrijven hun nationale militaire- of politiemiddelen in te zetten.

#### *IV.1.4.1 Diplomatie*

Handhaving van de huidige wijze van besluitvorming op basis van eenstemmigheid zal, zeker na uitbreiding, leiden tot een onwerkbaar situatie.

De AIV beveelt derhalve aan dat

- *op korte termijn meer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot meerderheidsbesluitvorming die nu reeds zijn vervat in de Verdragen. De IGC 2004 moet evenwel verder gaan en tegen de achtergrond van het toenemend aantal leden van de Europese Unie de mogelijkheid creëren om in beginsel, zowel op het niveau van de GBVB-Raad, als ook van de Europese Raad, alle besluiten in de tweede pijler met gekwalificeerde meerderheid te nemen, voor zover geen inzet van militaire- of politiemiddelen aan de orde is.*

Eerder in dit advies heeft de AIV al aanbevelingen gedaan met betrekking tot de organisatie en het voorzitterschap van de Raad die zullen bijdragen tot versterking van en meer afstemming en samenhang binnen het buitenlands beleid van de Europese Unie. Zo zal de instelling van een GBVB-Raad, die zowel eerstelijnderwerpen (handelspolitiek, ontwikkelingssamenwerking, hulp etc.) als klassiek buitenlands- en veiligheidsbeleid behandelt, al een vooruitgang betekenen. Verder zal de GBVB-Raad een voorzitter uit zijn eigen midden kiezen voor een termijn van twee jaar, conform de aanbeveling in III.4.5. Dit zal naar verwachting inhouden dat dit voorzitterschap zal toevallen aan de minister van een lidstaat met een sterk buitenlandspolitiek potentieel, zodat de zwakte van een elke zes maanden tussen alle grote en kleine landen ronderende voorzitter, die in de tweede pijler belangrijke externe taken heeft, wordt vermeden.

De AIV beveelt aan dat

- *deze GBVB-Raad prioriteiten (en posterioriteiten) stelt, die met alle relevante beleids-terreinen zijn afgestemd en die degelijk financieel zijn onderbouwd.*

Hierbij dient specifiek aandacht te worden besteed aan de coördinatie in internationale economische en politieke aangelegenheden en fora. Er bestaat in dezen een dringende behoefte aan verbetering van procedures en een heldere positiebepaling.

Verder beveelt de AIV aan dat

- *beleidsvoorbereiding en -uitvoering meer worden opgedragen aan groepen van lidstaten die op dit vlak een duidelijk belang (willen) hebben, bijvoorbeeld omdat ze fondsen (willen) besteden of mensen inzetten, of omdat ze op dat beleidsterrein, regio of land specifieke deskundigheid bezitten.* ○

Dit kan geschieden op basis van de mogelijkheid die het Verdrag nu al biedt, waarbij de Raad lidstaten die over bijzondere (diplomatieke) mogelijkheden beschikken, formeel verzoekt hiervan namens de Unie en samen met de Hoge Vertegenwoordiger gebruik te maken.

Nu kiezen lidstaten ervoor bij alles betrokken te zijn en behandelen zij zaken daardoor vaak oppervlakkig, waardoor zij de actie compliceren en een snel optreden belemmeren. De instelling van dergelijke groepen kan leiden tot meer synergie tussen de lidstaten en de Brusselse instellingen. In het verlengde hiervan moet worden geconstateerd dat het zinvol is dat diplomatieke vertegenwoordigingen in dit kader meer met elkaar samenwerken en waar mogelijk werkzaamheden bundelen.



De AIV beveelt daarom aan dat

- *werkzaamheden van de diplomatieke vertegenwoordigingen krachtiger dan tot nu toe worden afgestemd, met inschakeling van de EU-vertegenwoordigingen.* ○

Er is echter meer nodig om een beter afgestemd en samenhangend buitenlands beleid van de Europese Unie te bereiken. De interne deling binnen de Europese Unie, die thans wordt gepersonifieerd door de Commissaris voor externe betrekkingen (nu Patten), en de Hoge Vertegenwoordiger (nu Solana), zoveel mogelijk worden overbrugd. Solana haalt de kranten en heeft politiek gewicht en gezicht, maar beschikt nauwelijks over beleidsinstrumenten. Patten daarentegen vertegenwoordigt de instrumenten van de eerste pijler, maar heeft weer geen algemeen politiek mandaat om namens de Europese Unie als geheel op te treden.

Als oplossing voor het hier geschetste probleem doet tegenwoordig de idee opgeld van een 'personele unie' tussen beide functies. De AIV erkent dat deze formule, indien deze gezien wordt als een stap op weg naar een op de langere termijn geheel geïntegreerde eerste en tweede pijler, aantrekkelijk lijkt. De voorgestelde 'double hatting' heeft echter, ook als 'tussenstation', problematische aspecten. Deze vormt namelijk niet een echte aanzet tot communautarisering van de tweede pijler, want de besluitvormingsprocedures in die pijler veranderen niet. Problematisch is zeker het conflict tussen de twee verantwoordelijkheden van deze functionaris: aan de ene kant is hij lid van de Europese Commissie, en als zodanig gebonden aan de collegiale besluitvorming in dit gremium en verantwoordelijk aan het Europees Parlement, en aan de andere kant is er zijn relatie met de Raad, waarvan hij tegelijkertijd de Hoge Vertegenwoordiger is en in welke hoedanigheid hij onderworpen is aan de instructies van de Raad. De AIV signaleert tevens dat zich problemen kunnen voordoen bij de benoemingsprocedure van de betrokken functionaris, waarop de Raad zeker meer invloed zal willen uitoefenen dan hij nu heeft of zou krijgen in de in dit advies voorgestelde procedure voor samenstelling van een Europese Commissie (zie III.1). Er wordt soms eveneens gepleit voor een samenvoeging van de staven van beide functies, hetgeen de verantwoordelijkheden van de Europese Commissie en de Raad zou vermengen. Dergelijke formules dreigen in feite de onafhankelijkheid van de Europese Commissie op het terrein van de externe betrekkingen, derhalve ook op haar 'eigen' terrein, de eerste pijler, te ondergraven. Hierdoor zou juist afbreuk worden gedaan aan het streven de communautaire methode zoveel mogelijk te bevorderen.

De AIV bepleit dat, gezien de mogelijke institutionele problemen rond de personele unie, een hechtere samenhang tussen de eerste en tweede pijler langs andere weg wordt bevorderd, namelijk doordat:

- *de Hoge Vertegenwoordiger een formeel recht van initiatief krijgt, dat hij uitoefent in consultatie met de (Commissaris voor Externe Betrekkingen van de) Europese Commissie. Dit kan ook tot een gezamenlijk initiatief leiden.*
- *de Europese Commissie haar recht van initiatief in de tweede pijler uitoefent in consultatie met de Hoge Vertegenwoordiger. Dit kan ook tot een gezamenlijk initiatief leiden.*
- *de voor het GBVB beschikbare fondsen aanzienlijk worden verhoogd, door middel van de normale begrotingsprocedure, terwijl tegelijkertijd een snelle beschikbaarstelling van de benodigde kredieten wordt gewaarborgd.*

Mocht de IGC 2004 toch besluiten tot een personele unie, dan merkt de AIV op dat als voorwaarde dient te worden gesteld dat de onafhankelijkheid van die functionaris als

collegiaal lid van de Europese Commissie wordt gewaarborgd, bijvoorbeeld in diens functieomschrijving, en dat de functie van Secretaris-Generaal niet aan deze functionaris toevalt.

#### *IV.1.4.2 Optreden in crisissituaties respectievelijk met inzet van militaire- en/of politiemiddelen*

Een andere situatie treedt op waar het gaat om crisissituaties respectievelijk de inzet van militairen en/of politie, aangezien slechts een deel van de lidstaten effectief zal kunnen c.q. willen meedoen aan de uitvoering van taken in dit kader. De Europese Unie is op dit vlak vooralsnog geen speler, hetgeen ertoe kan leiden dat de Europese Unie niet in staat blijkt zich effectief te doen gelden, dan wel dat de besluitvorming zich verplaatst naar informele groepen van lidstaten, buiten het kader van de Europese Unie. Debet hieraan is onder meer een algemeen erkende zwakte van het GBVB, namelijk de omslachtige en tijdrovende wijze van besluitvorming.

De AIV beoogt dat, ten eerste, ook besluitvorming over handelen in crises en wat betreft militair of politieoptreden (meer) plaatsvindt binnen de Europese Unie en, ten tweede, dat deze besluitvorming zodanig wordt ingericht dat de Europese Unie sneller, effectiever en efficiënter kan optreden. Om dit doel te bereiken beveelt de AIV aan dat een voorziening wordt getroffen die, in uitzonderingsgevallen, de weg opent naar een voortrekkersrol van een klein aantal direct betrokken lidstaten (direct betrokken door de aard van de ontstane internationale situatie en/of door hun bereidheid militaire middelen ter beschikking te stellen). Deze beperkte groep lidstaten moet namens de Europese Unie handelend kunnen optreden, onder voorbehoud van goedkeuring of correctie door de competente organen van de Europese Unie in volledige samenstelling. Deze organen kunnen tevens voorwaarden verbinden aan het handelen van deze groep: zo kan de Raad de maximale tijdsduur bepalen gedurende welke de beperkte groep van lidstaten namens de Unie kan handelen. Op deze manier kan de noodzaak van snelheid van optreden in overeenstemming worden gebracht met behoud van procedures in GBVB-kader.

Concreet beveelt de AIV aan dat:

- *in het relevante Protocol een bepaling wordt opgenomen inzake een 'crise manifeste'-procedure op het gebied van het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Europese Unie.<sup>38</sup> Deze procedure moet erin voorzien dat een groep lidstaten zich kan formeren en snel en effectief kan handelen namens de Europese Unie en haar lidstaten, onder voorbehoud van goedkeuring of correctie door de competente organen van de Europese Unie in volledige samenstelling. De Hoge Vertegenwoordiger en de Europese Commissie moeten volledig worden betrokken bij de beraadslagingen van deze beperkte groep lidstaten, die uit eigen midden een lidstaat aanwijst die met de leiding wordt belast. Besluiten van deze groep, voor zover van niet-militaire aard, worden geacht te zijn goedgekeurd door de Raad, tenzij deze met gekwalificeerde meerderheid anders beslist. Besluiten op militair of defensiegebied behoeven evenwel bevestiging door de Raad met eenparigheid van stemmen (behoudens constructieve onthouding). De groep maakt, in voorkomende gevallen, gebruik van de militaire structuren van het EVDB.*

<sup>38</sup> Deze bepaling zou eventueel kunnen worden toegevoegd als nieuw, derde lid aan het huidige artikel 22 EU Verdrag. 'Crisis manifeste' wordt in dit verband gedefinieerd als internationale ontwikkelingen die de Europese Unie confronteren met een situatie van zodanige aard dat een onmiddellijke en bijzondere handlingsbekwaamheid van de Europese Unie is vereist.

- de betreffende procedure en het handelen vallen onder de verantwoordelijkheid van de GBVB-Raad, die in voorkomende gevallen de Justitie- en Binnenlandse Zaken-Raad erbij betreft (bijvoorbeeld waar het gaat om bestrijding van terrorisme).

## **IV.2 De derde pijler van de Europese Unie en de interne en externe veiligheid en bestrijding van terrorisme**

### *IV.2.1 Oorsprong*

Aanvankelijk vond naar behoefte (intergouvernementeel) overleg plaats tussen de ministers verantwoordelijk voor politiezaken over terrorismebestrijding in het zogeheten Trevi-overleg. Na 1987 werd dit overleg, dat inmiddels halfjaarlijks plaatsvond, gecombineerd met een overleg tussen de ministers belast met migratiezaken en het betrokken lid van de Europese Commissie over de thema's asielbeleid, grenscontrole, immigratie en grensoverschrijdingen en zware criminaliteit (drugshandel, fraude en witwassen). Bij het Verdrag van Maasticht is de derde pijler gevormd voor de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, leidende tot de oprichting van de Justitie- en Binnenlandse Zaken-Raad, waar de hiervoor genoemde overlegvormen in zijn opgegaan. In het Verdrag van Amsterdam zijn de bepalingen inzake asiel- en immigratiebeleid en ten aanzien van het beleid van vrij verkeer van personen overgeheveld naar de eerste pijler, terwijl de bepalingen over politieke en justitiële samenwerking in strafzaken in de derde pijler zijn gebleven (titel VI van het EU-Verdrag).

In het kader van de derde pijler is ook Europol opgericht, de organisatie die een intensieve grensoverschrijdende politiesamenwerking mogelijk moet maken bij de aanpak van georganiseerde misdaad. In eerste instantie werd alleen informatie uitgewisseld. Sinds 'Amsterdam' kan Europol lidstaten verzoeken om samen te werken bij het opsporen van verdachten. Verder schrijft dit Verdrag voor dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding een aantal specifieke maatregelen ten aanzien van Europol wordt genomen, hetgeen een extra impuls moet vormen voor de samenwerking bij de bestrijding van misdaad. Sinds 1999 speelt Europol ook een rol in de bestrijding van terrorisme. Mede met het oog op het verdwijnen van de persoonscontrole aan de binnengrenzen zal Europol vooral zorg moeten dragen voor een snelle uitwisseling van justitiële- en politiegegevens.

De Europese Raad van Tampere (1999) besloot dat een speciale eenheid van juridische en gerechtelijke deskundigen, bekend als Eurojust, moest worden opgericht. Het doel van Eurojust is het vergemakkelijken van de coördinatie bij het onderzoek naar en de vervolging van ernstige grensoverschrijdende criminaliteit. Eurojust zal bijvoorbeeld optreden in grensoverschrijdende gevallen die door Europol worden geanalyseerd, en waarbij behoefte bestaat aan onmiddellijk juridisch advies en bijstand van nationale autoriteiten.

### *IV.2.2 Stand van zaken*

Op de beleidsterreinen die binnen de derde pijler blijven vallen, wordt met eenstemmigheid besloten. De Europese Commissie wordt volledig betrokken bij de ontwikkeling van beleid en heeft een mede-initiatiefrecht, evenals de lidstaten. Het Europees Parlement heeft geen recht van codecisie en wordt alleen geïnformeerd en geraadpleegd. De derde pijler betreft zowel regelgeving als, in hoge mate, de georganiseerde samenwerking tussen nationale instanties.

De aanslagen op het World Trade Centre en het Pentagon van 11 september 2001 hebben gezorgd voor een stroomversnelling in de ontwikkelingen in de derde pijler.

Hieronder volgt een niet uitputtende opsomming van maatregelen. De meest in het oog springende is het besluit te komen tot een EU-opsporings- en arrestatiebevel. Verder wordt een EU-lijst van terroristische organisaties samengesteld, is besloten tot implementatie van bestaande internationale verdragen inzake de bestrijding van terrorisme en zijn er maatregelen genomen om de financiering van terrorisme te voorkomen en te bestrijden. Ook is besloten tot een intensivering van de uitwisseling van informatie, onder meer door regelmatig overleg tussen de hoofden van de antiterrorisme-eenheden en inlichtingendiensten. Verder heeft Europol, waar een taakgroep is ingesteld van twintig gedetacheerde deskundigen op het gebied van terrorismebestrijding, een breder mandaat gekregen. De Raad heeft verder een politieke overeenkomst bereikt over een 'Framework decision on combatting terrorism', die een definitie van verschillende terroristische misdrijven bevat. En ten slotte is Eurojust nu formeel van start gegaan.

Lidstaten erkennen meer en meer dat het onvermijdelijk is dat een aanpak op Europees niveau nodig is, maar zijn huiverig om bevoegdheden te delen of over te dragen, aangezien deze beleidsterreinen bij uitstek als nationale kerntaken worden gezien.

#### *IV.2.3 Aanbeveling*

De AIV merkt op dat vraagtekens kunnen worden gezet bij de veronderstelling dat het noodzakelijk of onvermijdelijk is om rechten in te perken, aangezien binnen de bestaande kaders voldoende mogelijkheden bestaan tot vergroting van veiligheid, die nog niet of weinig worden benut. Bij de bestrijding van terrorisme moet steeds een belangrijke afweging worden gemaakt tussen vergroting van de slagvaardigheid en de efficiency en een onverkorte handhaving van grondrechten.

Het geheel overziende stelt de AIV vast dat de materie van de derde pijler, anders dan die van de tweede, zich althans ten dele leent voor communautarisering (zoals in Amsterdam al is besloten voor asiel- en migratiebeleid). Voor zover het om gemeenschappelijke regelgeving gaat zou de communautaire methode veel sneller en effectiever zijn dan de huidige.

De AIV beveelt in dit kader aan dat

- *de derde pijler geleidelijk wordt overgeheveld naar de eerste pijler. Voor zover dit (nog) niet in de IGC 2004 vorm kan krijgen, zou op dat moment de mogelijkheid moeten worden geschapen om zonder nieuwe IGC te besluiten tot die overheveling, bijvoorbeeld met verzwaarde meerderheid, en/of met inschakeling van instemming van een meerderheid van de nationale parlementen, zoals elders in dit advies bepleit wordt voor wijzigingen in een Protocol. Zo zou op termijn de besluitvorming over taakomschrijving en bevoegdheden van Europol en Eurojust volgens de communautaire procedures in de eerste pijler kunnen plaatsvinden. De samenwerking zou een zaak blijven van nationale instanties, waarbij de Europese Commissie geen uitvoerende bemoeienis heeft, maar wel een faciliterende.*

# V Coördinatie van het economisch en monetaire beleid in de Europese Unie

## V.1 Algemeen

Met de invoering van de chartale euro op 1 januari 2002 is de laatste stap gezet in de monetaire eenwording van de Europese Unie. De voltooiing van de economische integratie is evenwel nog ver verwijderd. Het betreft hier bijvoorbeeld het vervolmaken van de interne markt voor arbeid, goederen, kapitaal en diensten, alsmede de minder eenduidig te omschrijven onderlinge coördinatie op het gebied van het begrotings- en fiscale beleid en dat van de werkgelegenheid. Dat er een samenhang bestaat tussen het inmiddels ééngeworden monetaire beleid en de nog in hoofdlijnen nationaal bepaalde vormen van algemeen economisch beleid is evident, maar in concrete gevallen kunnen de opvattingen over de aard van die samenhang en de wenselijke mate en vorm van beleidscoördinatie verschillen.

Voor Nederland, met zijn open economie, zijn de gekozen vorm en inhoud van de algemene economische beleidscoördinatie van groot belang en het verdient dan ook aanbeveling aan de versterking en/of verbetering daarvan aandacht te besteden bij de komende verdragsonderhandelingen, zulks in het licht van de tot dusver opgedane ervaringen.

### V.1.1 Beschrijving

Zoals de zaken thans zijn geregeld, ligt de economische beleidscoördinatie in de Economische en Monetaire Unie (EMU) voornamelijk in handen van de Europese Raad, de Raad van Ministers van Financiën (ECOFIN) en van de informele bijeenkomst van de ministers van Financiën van het eurogebied, de zgn. Eurogroep. Op aanbeveling van de Europese Commissie legt de ECOFIN de 'globale richtsnoeren voor het economisch beleid' vast. Deze richtsnoeren geven de grote lijnen van het te volgen beleid aan, waarbij ook specifieke aanbevelingen worden gericht aan individuele lidstaten. Vervolgens komen de details aan de orde in de vier onderliggende nadere coördinatieprocedures.

De bekendste van deze vier is het Stabiliteits- en Groeipact. Dit schrijft voor dat om een evenwichtige begrotingsontwikkeling te waarborgen de lidstaten op middellange termijn dienen te streven naar een begrotingsevenwicht of een -overschot teneinde een overschrijding van het maximale tekort van 3%, zoals neergelegd in het Verdrag van Maastricht (1992), te voorkomen.

Daarnaast is er de procedure, aangeduid als het 'proces van Luxemburg', waarbij de uitvoering van de werkgelegenheidsstrategie in de Europese Unie aan de orde komt, alsmede 'het proces van Cardiff' voor de structurele hervormingen van product- en kapitaalmarkten. Voorts voeren de ministers van Financiën, de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank (ECB) in het kader van het zogeheten 'proces van Keulen' een macro-economische dialoog met de sociale partners, met het doel te komen tot een goede informatie-uitwisseling over het begrotingsbeleid, de loonontwikkeling en het op prijsstabiliteit gerichte monetaire beleid. Ten slotte bestaat er sinds de Europese Raad van Lissabon in 2000 een strategie ter verbetering van het concurrentievermogen van de Europese economie. Deze Lissabonstrategie kent diverse actieplannen, uiterste termijnen en criteria.

Deze procedures verschillen van elkaar in de mate waarin de lidstaten worden gebonden. Hoe noodzakelijker de coördinatie, des te dwingender de gevolgtrekkingen en des te krachtiger eventuele sancties. Het zwaarste sanctiemiddel is beschikbaar in het Stabi- liteits- en Groeipact met betrekking tot buitensporige begrotingstekorten. Hierbij kun- nen lidstaten zelfs gedwongen worden een boete te betalen, indien zij geen gevolg geven aan de aanbevelingen van de ECOFIN. In de andere coördinatieprocedures heb- ben de aanbevelingen een minder stringent karakter; zij kunnen daarom beter worden beschouwd als aanmoedigingen, die hun kracht moeten ontleen aan de *peer pressure* die lidstaten kunnen uitoefenen op degene die uit de pas loopt en daardoor het alge- mene belang van de Europese Unie dreigt te schaden. Dit is de grondslag van de glo- bale richtsnoeren en in mindere mate van het 'proces van Luxemburg'. De processen van Cardiff en van Keulen kennen in het geheel geen sanctiemogelijkheden en moeten het hebben van de zgn. *benchmarking* van elkaars prestaties en van het selecteren van *best practices*.

## V.2 Evaluatie

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat de genoemde procedures, ondanks de beperkte mate van afdwingbaarheid, sinds de inwerkingtreding van de Verdragen van Amsterdam en Maastricht goed zijn gebruikt en dat er in hun toepassing vooruitgang te bespeuren is geweest. Zo zijn de globale richtsnoeren tegenwoordig meer en meer rechtstreeks gericht tot de lidstaten en zijn ook de zachtere coördinatiemechanismen niet geheel tandeloos gebleken, zoals het voorbeeld van Ierland heeft aangetoond. Een gelukkige omstandigheid daarbij is dat de kwaliteit van de analyses en beoordelingen van de Europese Commissie de laatste jaren duidelijk is toegenomen en dat de Euro- pese Commissie haar rol als onafhankelijke partij goed vervult. Het is evident dat de deskundigheid en het prestige van het bij het coördinatie-traject betrokken lid van de Europese Commissie en zijn staf essentieel zijn voor het welslagen daarvan. Het objec- tieve oordeel van de Europese Commissie is op dit terrein een onontbeerlijke factor bij de effectieve correctie van nationaal beleid dat het gemeenschappelijk belang zou dre- igen te schaden.

Maar dit oordeel kan niet anders dan voorlopig zijn. De vraag kan worden gesteld of de in het kader van de EMU gehanteerde (zachte) methode van beleidscoördinatie bij eco- nomische tegenwind, voldoende is om de benodigde begrotingsdiscipline te handha- ven. Zo heeft de Europese Commissie in 2001 moeten vaststellen dat vier lidstaten nog immer belangrijke overheidstekorten hadden in plaats van posities dicht bij het evenwicht of in overschot, en dat het saldo niet verbeterde, maar verslechterde. Deze landen, aldus de Europese Commissie, "misses the opportunity of the recent favoura- ble growth environment to meet the target of the Stability and Growth Pact". Voorts stelde zij dat "the sustainability of public finances in the light of ageing populations gives cause for concern". Daarnaast is het ook nog onzeker of de verhoudingen binnen de Europese Unie zodanig zijn dat alle lidstaten, zowel groot als klein, op gelijke wijze kunnen worden behandeld. Het is in dit verband essentieel dat de ministers vooraf aan hun beslissing een open discussie voeren over de aanbevelingen van de Europese Commissie. Indien machtspolitiek, door middel van een verschuiving naar een her- nieuwd intergouvernementalisme, een rol gaat spelen, dient rekening te worden gehou- den met een verschil in behandeling tussen grote en kleine lidstaten. Op den duur zou dit tot spanningen kunnen leiden die fataal zouden kunnen zijn voor het gehele mecha- nisme. In dit verband moet worden geconstateerd dat de ECOFIN de aanbeveling van de Europese Commissie voor een 'early warning' voor Duitsland en Portugal over een ernstig verslechterde begrotingspositie niet heeft overgenomen. Weliswaar zijn de

inhoudelijk juiste aanbevelingen gegeven en hebben beide lidstaten een committing afgegeven, maar de daarbij behorende procedure is niet goed gevolgd. Hierdoor rijst de vraag of de komende Verdragsherziening niet moet worden aangegrepen om versterkingen van de procedures door te voeren. De AIV is van oordeel dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord. Hij doet daartoe een aantal voorstellen.

In het algemeen kan worden opgemerkt dat op het terrein van de coördinatie van economisch beleid nog veel valt te doen. Zeker waar het de structurele hervormingen van arbeids- en productmarkten betreft moet nog veel werk worden verzet. Gegeven de grote verschillen tussen de lidstaten kan dit beleid het beste op nationaal niveau worden uitgevoerd, waarbij de methode van de *best practices* een grote rol zal dienen te spelen. Daarbij moet wel voorop staan dat de uit deze beleidsvergelijkingen voortvloeiende conclusies ook in de praktijk worden toegepast. Het mechanisme van de beleidsconcurrentie kan hierbij een nuttige rol vervullen. Bij dit alles is een goed functionerende interne markt van wezenlijk belang, want zonder deze krijgt noch de beleidscoördinatie noch de beleidsconcurrentie een kans.

### **V.3 Aanbevelingen**

In de eerste plaats moet worden geconstateerd dat de veelheid van coördinatieprocedures, met het risico van dubbele coördinatie en overlappingsen, een zwakke plek vormt. Er moet dan ook zeker niet worden toegegeven aan de wens van successieve voorzitterschappen om op dit terrein telkens met nieuwe initiatieven te komen. Integendeel, er valt veel te zeggen voor het doen samensmelten van de verschillende procedures tot één algemeen coördinatietraject, met een heldere procesgang en met duidelijke prioriteiten. De 'globale richtsnoeren' van de ECOFIN moeten daarbij richtinggevend zijn.

De AIV beveelt derhalve aan dat

- *de verschillende coördinatieprocedures worden samengesmolten, waarbij de mate van dwingendheid op de verschillende beleidsterreinen wel onderscheiden kan zijn, maar ook in de zwakste vorm niet geheel afwezig mag zijn.*

In de tweede plaats valt er een behoefte te constateren aan een intensivering van de coördinatie gedurende de voorbereidende fase van de beleidsvorming. Weliswaar hebben de ministers van Financiën van het eurogebied onderling afgesproken elkaar vooraf op de hoogte te stellen van belangrijke beleidsvoornemens, maar het betreft hier een informele regeling, die in de praktijk weinig effect blijkt te sorteren. Gezien de nauwe verwevenheid van de economieën van de lidstaten lijkt het gewenst deze afspraak te formaliseren en om te zetten in een verplichtende verdragstekst.

De AIV beveelt derhalve aan dat

- *lidstaten worden verplicht de andere lidstaten en de Europese Commissie tijdig in te lichten over economische maatregelen en begrotingsontwikkelingen die een weerslag kunnen hebben op de economie van het gehele eurogebied. Tevens moeten de lidstaten worden verplicht de voornaamste punten uit hun Stabiliteitsprogramma's tijdig door te geven aan de Europese Commissie.*

In de derde plaats moet worden geconstateerd dat de recente ervaring met de voorgenomen *early warning* aan het adres van Duitsland en Portugal noopt tot de constatering dat het instrument van de *early warning* niet alleen op gelijke wijze moet worden toegepast voor alle lidstaten, maar ook dat de desbetreffende procedures verder moeten worden versterkt. De AIV bepleit in dit kader een versterking van de rol van de Europe-

se Commissie bij de beoordeling van nationale begrotingen. De AIV brengt hierbij in herinnering dat hij reeds eerder heeft geadviseerd de Europese Commissie de bevoegdheid te verlenen om het advies dat zij geeft aan de Raad van Ministers bij een bestaand of dreigend begrotingstekort tezelfdertijd toe te zenden aan het parlement van de betrokken lidstaat.<sup>39</sup> Hierdoor zouden de beleidsvoornemens immers in een eerder stadium kunnen worden bijgestuurd en zou eventuele *peer pressure* meer effect kunnen hebben. De AIV acht deze verbetering ook thans dringend gewenst.

De AIV beveelt aan dat

- *de Europese Commissie de bevoegdheid krijgt haar advies inzake de beoordeling van nationale begrotingen in voorkomende gevallen ook toe te zenden aan het parlement van de lidstaat in kwestie.*

#### **V.4 Kandidaatlidstaten en de eurozone**

Sommige kandidaatlidstaten hebben reeds aangegeven zo spoedig mogelijk toe te willen treden tot de eurozone (waarbij moet worden bedacht dat de nieuwe lidstaten dan voor toetreding tot de eurozone eerst tenminste twee jaar deel moeten uitmaken van het 'Exchange Rate Mechanism II' oftewel ERM II, waarbij niet-eurovaluta binnen marges van 15% mogen fluctueren in relatie tot de euro). Vaak wordt een snelle toetreding van nieuwe lidstaten gezien als een gevaar voor de stabiliteit van de euro. Deze angst is weinig reëel, aangezien het gecombineerde economisch gewicht van de toetreders relatief gering is. Overigens dient niet te worden veronachtzaamd dat deze perceptie in de publieke opinie een gegeven is. Voor de toetredende landen zou het echter economisch gezien nadelig kunnen zijn om al te vroeg te willen voldoen aan de toetredingscriteria en de budgettaire evenwichtsdoelstellingen in het Pact. Het vroegtijdig realiseren van deze sterk nominale toetredingsvoorwaarden voor de EMU is moeilijk verenigbaar met reële voorwaarden voor hun economische groei en transitie. In elk geval dienen de Verdragen niet te worden aangepast om tegemoet te komen aan dit dilemma, omdat een onverkorte toepassing van de relevante criteria essentieel is voor de stabiliteit van de euro en de economische groei in de eurozone.

Eveneens is deelname in het eurogebied (en dus het deelnemen in het gemeenschappelijk monetair (ofwel rente-)beleid) slechts optimaal voor een lidstaat, indien een voldoende mate van convergentie is bereikt. Het verdient aanbeveling in het kader van de toetredingsonderhandelingen aan deze materie aandacht te besteden.

De AIV beveelt aan dat

- *de globale richtsnoeren zo spoedig mogelijk ook voor de nieuwe lidstaten worden opgesteld. De globale richtsnoeren die na toetreding voor de nieuwe EU-lidstaten (en nog niet van EMU) zullen worden opgesteld in de reguliere gang van zaken met betrekking tot de beleidscoördinatie moeten zich eveneens voornamelijk richten op de reële convergentie.*

#### **V.5 De Europese Centrale Bank (ECB)**

De uitbreiding van de Europese Unie zal effect hebben op de economische beleidscoördinatie, maar ook op het functioneren van de Bestuursraad van de Europese Centrale

<sup>39</sup> *De IGC 2000*, pp. 20 - 21.



Bank.<sup>40</sup> Anders dan bijvoorbeeld bij de Europese Raad van Ministers het geval is, heeft de ECB-raad geen brede beleidsagenda (gewoonlijk wordt slechts éénmaal per maand vergaderd over het monetair beleid) en spelen er geen potentieel verlamme politieke belangentegenstellingen. Desalniettemin zou een doorlopende uitbreiding van het aantal raadsleden de (indruk van) slagvaardigheid van de ECB-raad kunnen weg nemen. Daarom is beperking van het aantal presidenten van nationale centrale banken (NCB) dat op enig moment stemrecht heeft in het monetaire besluitvormingstraject, op termijn, wenselijk, bijvoorbeeld door de invoering van een roulatiesysteem. Met het oog hierop heeft de Europese Raad in Nice besloten om een ‘machtigingsclausule’ in het Verdrag op te nemen die het mogelijk maakt om de stemprocedure in de ECB-raad, buiten het vaste stramen van een IGC om, te wijzigen. Een invulling van deze machtigingsclausule is alleen mogelijk indien de Europese Raad het unaniem eens is met de voorstellen die haar door de ECB of door de Europese Commissie worden voorgelegd. Bovendien dient het voorstel door alle nationale parlementen van de lidstaten van de EU te worden goedgekeurd.

Indien inderdaad wordt overgegaan tot een dergelijke beperking van het aantal presidenten van Nationale Banken door de invoering van een roulatiesysteem, dient ervoor te worden gewaakt dat grote lidstaten een einde maken aan het in het Verdrag van Maastricht vastgelegde principe van nationale gelijkheid (‘one man, one vote’) door zichzelf permanent stemrecht te geven. De creatie van een onderscheid tussen groot en klein op het gebied van het inmiddels volledig gemeenschappelijke monetair beleid is, mede gezien de mogelijke precedentwerking op andere terreinen, bijzonder onwenselijk. Verder is het evenmin wenselijk dat een situatie zou ontstaan waarbij op een gegeven moment enkel Nationale Bankpresidenten uit kleinere en economisch minder ontwikkelde landen in een ECB-raad zitting zouden hebben.

De AIV beveelt derhalve aan dat

- *een uitgebalanceerd roulatiesysteem wordt ontwikkeld dat naast de gelijkheid ook de heterogeniteit van de vertegenwoordigde lidstaten weerspiegelt.*

40 De Bestuursraad van de ECB (ECB-Raad) is het belangrijkste besluitvormingsorgaan van het Europese Stelsel van Centrale Banken (ESCB). Deze raad bestaat uit de 6 leden van de ECB-Directie en de Presidenten van de Nationale Centrale Banken (NCBs) van de lidstaten die deel uitmaken van het Eurogebied en is onder meer belast met de besluitvorming over het gezamenlijke Europese monetair beleid. Alle leden nemen op persoonlijke titel deel aan de Raadsvergaderingen en richten zich bij de monetaire besluitvorming op de handhaving van prijsstabiliteit in het Eurogebied als geheel.

## VI Samenvatting en aanbevelingen

In Hoofdstuk I heeft de AIV aangekondigd dat “de ultieme toets bij het doorvoeren van hervormingen de versterking van de communautaire methode dient te zijn”. Uiteindelijk is dit model de beste garantie voor verdere versterking van slagvaardigheid, legitimiteit en cohesie en voor behoud van een zeker evenwicht tussen grotere en kleinere lidstaten. In het vervolg van dit advies wordt hiertoe een reeks voorstellen geformuleerd. Deze voorstellen beschouwt de AIV als het minimum dat tijdens de komende IGC gerealiseerd dient te worden, wil de Europese Unie na uitbreiding nog functioneren als effectief kader voor integratie en samenwerking.

De AIV geeft hieronder alle in dit advies gedane voorstellen weer, die in zijn ogen dat minimum vormen (uitgezonderd de aanbevelingen voor de middellange termijn). Bij elke aanbeveling is aangegeven of al dan niet een verdragswijziging nodig is: ○ – betekent geen verdragswijziging, – wel.

**Waar het betreft constitutionele hervormingen** beveelt de AIV aan

- *een verbetering en verheldering van de constitutionele orde, op zodanige wijze dat een verdere constitutionalisering van de Europese samenwerking kan plaatsvinden. Dit kan geschieden door een leesbaar en duidelijk Basisverdrag op te stellen, dat een voor de Europese Unie gezichtsbepalend en identiteitscreërend document vormt en de Europese burger een betere rechtszekerheid biedt waar het het primaire recht aangaat.*
- *dat in het Basisverdrag bepalingen worden opgenomen betreffende:*
  - *de doelstellingen van de Europese Unie;*
  - *grondrechten;*
  - *de fundamentele beginselen, zoals het gelijkheids-, het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel;*
  - *de instellingen;*
  - *de belangrijkste institutionele spelregels, zoals de regels omtrent meerderheidsstemming, stemmenweging, wetgeving, codecisie etc.;*
  - *de omschrijving van bevoegdheden;*
  - *de instrumenten om de doelstellingen van de Europese Unie te bereiken;*
  - *de eigen middelen ter financiering van de activiteiten van de Europese Unie;*
  - *de hiërarchie der normen;*
  - *de modaliteiten van ‘versterkte samenwerking’ tussen een bepaald aantal lidstaten;*
  - *de klassieke slotbepalingen, zoals ratificatie, wijziging van de verdragen, toetreding, authentieke taalversies etc.*
- *dat aan dit Basisverdrag Protocollen worden toegevoegd, waarin de bepalingen betreffende het beleid ter uitvoering van de doelstellingen hun plaats vinden.*

Hieronder geeft de AIV alleen aanbevelingen weer betreffende die onderwerpen die in het Basisverdrag naar de mening van de AIV anders moeten worden vormgegeven dan in de huidige Verdragen.

Voor wat betreft grondrechten is de AIV van mening dat het Basisverdrag zo moet worden vormgegeven dat de rechten voor de burgers van de Europese Unie optimaal

gewaarborgd zijn. Een optimale waarborg wordt naar de mening van de AIV gegeven indien

- *de Europese Unie/Europese Gemeenschap toetreedt tot het EVRM, ESH en de mensenrechtenverdragen van de VN en de IAO. In het Basisverdrag moet een voorziening worden opgenomen die een dergelijke toetreding mogelijk maakt.*

Indien deze optie niet haalbaar is, heeft de AIV er een voorkeur voor hiernaar te streven in een stap-voor-stapbenadering. Hiertoe beveelt de AIV aan dat

- *in het Basisverdrag een grondrechtenparagraaf, geïnspireerd op het Handvest Grondrechten, wordt opgenomen.*

Mocht ook deze optie niet haalbaar zijn, dan beveelt de AIV aan dat

- *in de preambule van dat het Basisverdrag een verwijzing wordt opgenomen naar het Handvest Grondrechten, dat als verklaring wordt gehecht aan het Basisverdrag (de AIV is er geen voorstander van het Handvest Grondrechten integraal wordt opgenomen in het Basisverdrag). Verder moet in het Basisverdrag het huidige artikel 6 met verwijzing naar het EVRM worden overgenomen en aangevuld met een verwijzing naar het Handvest Grondrechten, op zodanige wijze dat op die terreinen waarin het EVRM niet voorziet het Handvest een aanvullende bescherming biedt. De formulering in deze kan luiden: 'De Europese Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het ... EVRM en met inachtneming van het Handvest Grondrechten en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van Gemeenschapsrecht'.*

Voor wat betreft de onderwerpen stemmenweging, eigen middelen ter financiering van activiteiten van de Europese Unie en hiërarchie der normen beveelt de AIV aan dat

- *de regelingen betreffende stemmenweging integraal worden opgenomen in het Basisverdrag en*
- *de afspraak omtrent stemmenweging overeengekomen in 'Nice' opnieuw wordt bezien met het doel deze eenvoudiger en inzichtelijker te maken voor de Europese burger. De AIV handhaaft in deze een eerdere aanbeveling, waarbij de lidstaten zijn ingedeeld in zes clusters, waarbinnen de daarin opgenomen lidstaten hetzelfde aantal stemmen hebben. Toetredende lidstaten dienen ook op basis van hun bevolkingsomvang in deze clusters te worden ondergebracht, met dien verstande dat de systematiek van de blokkerende minderheid blijft gehandhaafd.*
- *bevoegdheden van de Europese instellingen, die nu verspreid staan in de verdragen, bij elkaar worden gerangschikt. ○*
- *het beginsel dat de Unie zich voorziet van de middelen die nodig zijn om haar doelstellingen te verwezenlijken en haar beleid ten uitvoer te leggen wordt opgenomen in het Basisverdrag.*
- *de bepaling betreffende de wijze waarop de Unie zich voorziet van deze middelen wordt opgenomen in een aan het Basisverdrag toegevoegd Protocol.*
- *besluitvorming in de Raad over de wijze van financiering en over de uitgaven plaatsvindt met verzwaarde meerderheid. Het Europees Parlement heeft hierbij het recht van codecisie, bij stemming met gekwalificeerde of verzwaarde gekwalificeerde meerderheid. Het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven vervalft en het recht van amendement door het Europees Parlement wordt uitgebreid tot alle uitgaven.*
- *in het Basisverdrag een bepaling wordt opgenomen met betrekking tot de zogeheten hiërarchie der normen, die dit onderscheid vastlegt. Waar het gaat om 'wetgeving' moet het Europees Parlement (worden betrokken via codecisie, terwijl de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit. Nadere regelgeving moet vervolgens via vereenvoudigde procedures tot stand kunnen komen.*

Waar het wijzigingen in het Basisverdrag en het Uitvoeringsverdrag betreft, beveelt de AIV aan dat

- voor wijzigingen van het Basisverdrag de lidstaten en de nationale parlementen een goedkeurende rol hebben. Hiervoor kan de procedure blijven gelden zoals deze is vastgelegd in artikel 48 van het Verdrag van de Europese Unie. Verder dient meer draagvlak te worden gecreëerd door wijzigingen voor te laten bereiden in een conventie.
- voor wijzigingen in een aan het Basisverdrag toegevoegd Protocol een relatief eenvoudige 'communautaire' procedure wordt gecreëerd, waarbij de Raad op voorstel van de Europese Commissie een besluit neemt met gekwalificeerde, of eventueel verzwaaarde, meerderheid en dat de instemming, oftewel 'avis conforme', behoeft van het Europees Parlement.
- een gekwalificeerde meerderheid (vast te stellen volgens de regels betreffende stemmenweging in de Raad) van de nationale parlementen instemt met de voorgestelde wijziging van een Protocol en wel binnen een van tevoren overeengekomen termijn.

**Waar het institutionele onderwerpen betreft,** beveelt de AIV aan dat wat de Europese Commissie betreft:

- bepaald wordt dat het Europees Parlement de voorzitter van de Europese Commissie kiest en dat de Europese Raad deze keuze bevestigt met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen.
- de beoogde nieuwe voorzitter van de Europese Commissie zijn/haar ploeg samenstelt en zich daarbij baseert op aanbevelingen van de lidstaten. De nieuwe Europese Commissie presenteert zich aan het Europees Parlement waarvan zij de goedkeuring behoeft. De benoeming geschiedt vervolgens door de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. In het geval van verschil van mening tussen de Europese Raad en het Europees Parlement wordt de procedure herhaald totdat een Europese Commissie is benoemd.
- dat ook de individuele leden van de Europese Commissie het vertrouwen dienen te genieten van het Europees Parlement.
- in het voorgestelde Basisverdrag de bestaande bepaling wordt overgenomen volgens welke de Raad aan de Europese Commissie een algemene bevoegdheid verleent tot het nemen van uitvoeringsbesluiten. Dit delegatiebeginsel dient in de praktijk vertaling te vinden in een herziening van de werkwijze van de beheerscomités, zodanig dat deze alleen nog een adviserende rol vervullen. De Europese Commissie neemt de uitvoeringsbesluiten die zij nodig acht en legt daarover zonedig verantwoording af aan het Europees Parlement. Aldus komt een heldere 'hiërarchie der normen' tot stand. Slechts bij onderwerpen waarover de Raad ten principale (nog) met unanimiteit beslist, kan een mogelijkheid worden geopend om een besluit van de Europese Commissie dat strijdig is met het (meerderheids)advies van het comité, aan een herziening te onderwerpen. Voor die herziening is dan wel unanimiteit vereist.
- de omvang van de Europese Commissie wordt teruggebracht tot ten hoogste 15 leden. Lidstaten mogen voordrachten doen. Verder dienen de afspraken van 'Nice' over het toerbeurtsysteem in de praktijk zodanig te worden uitgevoerd dat grotere lidstaten relatief vaker zitting hebben in de Europese Commissie dan kleinere.

Wat het Europees Parlement betreft:

- de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2004 plaatsvinden op basis van Europese kieslijsten, waartoe de in het Verdrag geopende mogelijkheid van financiële ondersteuning ten behoeve van Europese partijvorming in praktische maatregelen wordt omgezet.

- de rol van het Europees Parlement bij de benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie wordt versterkt en ook individuele leden van de Europese Commissie politieke verantwoordelijkheid tegenover het Europees Parlement verschuldigd zijn voor het beheer van de eigen portefeuille. Voor de algemene beleidslijnen in de portefeuille van een Commissaris blijft de Europese Commissie wel collegiaal verantwoordelijk. Het Europees Parlement kan met enkelvoudige meerderheid van zijn leden zowel de Europese Commissie als geheel als individuele Commissarissen tot aftreden dwingen.
- codecisie wordt uitgestrekt tot alle onderwerpen van wet- en regelgeving waarover de Raad met meerderheid van stemmen beslist.
- de conciliatieprocedure wordt voltrokken met de zogenaamde Coördinatieraad (zie onder Raad), en in openbare zitting.
- het Europees Parlement het recht krijgt een 'avis conforme' te geven bij wijziging van een aan het Basisverdrag toegevoegd Protocol.
- het verschil tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven wordt afgeschaft, zodat het Europees Parlement zijn bevoegdheid kan uitstrekken over het geheel van de Europese begroting, dus inclusief de uitgaven voor het landbouw- en structuurbeleid.

Wat de Raad betreft:

- de Europese Raad zich meer concentreert op zijn oorspronkelijke functie van het schetsen van grote beleidslijnen voor de ontwikkeling van de Europese Unie en het aangeven van politieke en bestuurlijke prioriteiten. De agenda moet worden geschoond van incidentele onderwerpen en dient met name geen ruimte te bieden aan arbitrage ten aanzien van onderwerpen waarover men het op lager niveau niet eens heeft kunnen worden. De in te stellen Coördinatieraad moet dit (zoveel mogelijk) voorkomen, doordat hij wordt belast met het voorbereiden van de agenda van de Europese Raad en in het bijzonder met het tegengaan van het omhoogsturen van gedetailleerde strijdpunten.
- de Europese Raad in toenemende mate besluiten neemt met meerderheid van stemmen en zijn streven naar consensus inperkt. Zeker in een uitgebreide Europese Unie zal het essentieel zijn in de Europese Raad af te stappen van het vereiste van unanimititeit. Hier ligt een belangrijke taak voor het voorzitterschap.
- de Algemene Raad wordt omgevormd tot GBVB-Raad (GBVB: Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid) en zich concentreert op de onderwerpen van buitenlandse politiek in de breedste zin van het woord, dus inclusief de handelspolitiek, ontwikkelingssamenwerking en de toetreding van nieuwe leden.
- voor de taak van algemene coördinatie van de werkzaamheden in de Europese Unie een speciale Coördinatieraad in het leven wordt geroepen die zal worden gevormd door de bewindslieden die ook in de nationale context belast zijn met de afstemming van het Europees beleid.
  - Het nationale mandaat van deze bewindslieden behoort zodanig te zijn dat zij de hun toebedachte rol effectief kunnen invullen. De AIV doet geen aanbevelingen over de wijze waarop deze mandaten moeten worden ingevuld, aangezien dit de verantwoordelijkheid is van de lidstaten. De Coördinatieraad zal in het bijzonder worden belast met:
    - (a) de voorbereiding van de agenda en de conclusies van de Europese Raad. De Coördinatieraad moet verder in beginsel voorkomen dat wetgevende werkzaamheden op de agenda van de Europese Raad komen;
    - (b) het toezien op de voortgang van de werkzaamheden in de vakronden en het signaleren van eventuele strijdigheden in de beleidsvorming, ter bewaking van de samenhang en cohesie van het algehele Unie-beleid;
    - (c) het toezien op de voortgang van de werkzaamheden van opdrachten verstrekt door de Europese Raad;

- (d) *het toezien op de implementatie van de beginselen van subsidiariteit, proportionaliteit en effectiviteit;*
- (e) *het voeren van de conciliatieonderhandelingen met het Europees Parlement in het kader van de codecisie.*
- *over de gehele linie besluitvorming plaatsvindt bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen, dus ook op de terreinen fiscaal en budgettair beleid. Besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen dient telkens gepaard te gaan met codecisie van het Europees Parlement ter versterking van diens (mede)wetgevende rol. Uitzonderingen op deze regel dienen zich te beperken tot constitutionele aspecten, zoals wijziging van het Basisverdrag, toelating van nieuwe leden en beleidsvorming waarvoor nog geen grondslag in het verdrag bestaat. In dit verband is ook de verdere communautarisering van de derde pijler van belang, evenals een toepassing in de praktijk van de mogelijkheden gegeven in de tweede pijler.*
- *op die gebieden waarop de Raad zijn wet- en regelgevende bevoegdheid toepast, de Raad de besluitvorming in openbare zitting laat plaatsvinden, zodat de inzichtelijkheid voor de Europese burger is gewaarborgd. Tevens dienen debatten terzake met de Europese Commissie openbaar te zijn.*

Wat het roulerend voorzitterschap betreft:

- *een andere methode van het kiezen van het voorzitterschap wordt toegepast, gelet op de aanstaande uitbreiding van het aantal lidstaten en de toevloed van met name kleine landen. Het voorzitterschap van de Europese Raad en de vakraden moet worden vervangen door een voorzitter, die niet de lidstaat vertegenwoordigt. De desbetreffende Raden kiezen de voorzitter met gekwalificeerde meerderheid uit eigen midden, voor een zittingstermijn van twee jaar. Herverkiezing is niet mogelijk. Indien een voorzitter nationaal niet langer zijn ambt vervult, dient de desbetreffende Raad een nieuwe voorzitter te kiezen.*

Wat de Europese Rekenkamer betreft:

- *het aantal leden van de Rekenkamer wordt beperkt tot maximaal vijf deskundigen.*

Wat betreft het onderwerp differentiatie, is de AIV onder bepaalde voorwaarden voorstander van vormen van versterkte samenwerking, maar spreekt hij zich vooralsnog niet uit voor de vorming van een vaste 'federatieve kopgroep'.

Voor de **middellange termijn** beveelt de AIV aan een duidelijke versterking van de communautaire methode en als essentieel element daarin een centrale rol van de Europese Commissie, die weer de oorspronkelijk in de Verdragen voorziene rol van wetgever moet vervullen, in samenspel met het Europees Parlement. Dit dient dan te bestaan uit een in te stellen 'Landenkamer', waarin op langere termijn rechtstreeks verkozen leden dienen te zitten, en een 'Volkerenkamer'. Tevens dient de derde pijler geleidelijk te worden geïntegreerd in de eerste en meer samenhang te worden bewerkstelligd tussen de eerste en de tweede pijler.

**Waar het de tweede en derde pijler betreft**, (het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid) beveelt de AIV aan dat:

- *werkzaamheden van de diplomatieke vertegenwoordigingen nog krachtiger dan tot nu toe worden afgestemd, met inschakeling van de EU-vertegenwoordigingen. ○*

De AIV is geen voorstander van een personele unie tussen de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissaris voor externe betrekkingen van de Europese Commissie en beveelt aan dat de bevordering van de samenhang tussen de eerste en tweede pijler bij voorkeur geschiedt doordat

- *de Hoge Vertegenwoordiger een formeel recht van initiatief krijgt, dat hij uitoefent in consultatie met de (Commissaris voor Externe Betrekkingen van de) Europese Commissie. Dit kan ook tot een gezamenlijk initiatief leiden. Wanneer de Hoge Vertegenwoordiger voorstellen doet op terreinen waarop hij een mandaat heeft, kan de Raad deze niet terzijde leggen, tenzij hij hiertoe besluit met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen.*
- *de Europese Commissie haar recht van initiatief in de tweede pijler uitoefent in consultatie met de Hoge Vertegenwoordiger.*
- *de voor het GBVB beschikbare fondsen aanzienlijk worden verhoogd.*

Verder merkt de AIV op dat indien toch mocht worden besloten tot een personele unie, dat als absolute voorwaarde dient te worden gesteld dat de onafhankelijkheid van die functionaris als collegiaal lid van de Europese Commissie wordt gewaarborgd, bijvoorbeeld in diens functieomschrijving, en dat de functie van Secretaris-Generaal niet aan deze functionaris toevalt.

Waar het betreft het optreden in crisissituaties, respectievelijk met inzet van militairen en/of politiemiddelen, beveelt de AIV aan dat

- *in het relevante Protocol een bepaling wordt opgenomen inzake een 'crise manifeste'-procedure op het gebied van het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Europese Unie.<sup>41</sup> Deze procedure moet erin voorzien dat een groep lidstaten zich kan formeren en snel en effectief kan handelen namens de Europese Unie en haar lidstaten, onder voorbehoud van goedkeuring of correctie door de competente organen van de Europese Unie in volledige samenstelling. De Hoge Vertegenwoordiger en de Europese Commissie moeten volledig worden betrokken bij de beraadslagingen van deze beperkte groep lidstaten, die uit eigen midden een lidstaat aanwijst die met de leiding wordt belast. Besluiten van deze groep, voor zover van niet-militaire aard, worden geacht te zijn goedgekeurd door de Raad, tenzij deze met gekwalificeerde meerderheid anders beslist. Besluiten op militair of defensiegebied behoeven evenwel bevestiging door de Raad met eenparigheid van stemmen (behoudens constructieve onthouding). De groep maakt, in voorkomende gevallen, gebruik van de militaire structuren van het EVDB.*
- *de betreffende procedure en het handelen vallen onder de verantwoordelijkheid van de GBVB-Raad, die in voorkomende gevallen de Justitie- en Binnenlandse Zaken-Raad erbij betreft (bijvoorbeeld waar het gaat om bestrijding van terrorisme).*

Waar het de derde pijler betreft, beveelt de AIV aan dat:

- *de derde pijler geleidelijk wordt overgeheveld naar de eerste pijler. Voor zover dit (nog) niet in de IGC 2004 vorm kan krijgen, zou op dat moment de mogelijkheid moeten worden geschapen om zonder nieuwe IGC te kunnen besluiten tot die overheveling, bijvoorbeeld met verzwaarde meerderheid, en/of met inschakeling van instemming van een meerderheid van de nationale parlementen, zoals elders in dit advies bepleit voor wijzigingen in het Uitvoeringsverdrag. Zo zou op termijn de besluitvorming over taakomschrijving en bevoegdheden van Europol en Eurojust volgens de communautaire procedures in de eerste pijler kunnen plaatsvinden. De samenwerking zou een zaak blijven van nationale instanties, waarbij de Europese Commissie geen uitvoerende bemoeienis heeft, maar wel een faciliterende.*

41 Deze bepaling zou eventueel kunnen worden toegevoegd als nieuw, derde lid aan het huidige artikel 22 EU Verdrag. 'Crisis manifeste' wordt in dit verband gedefinieerd als internationale ontwikkelingen die de Europese Unie confronteren met een situatie van zodanige aard dat een onmiddellijke en bijzondere handlingsbekwaamheid van de Europese Unie is vereist.

**Waar het de coördinatie van het economisch en monetaire beleid in de Europese Unie** betreft beveelt de AIV aan dat

- *de verschillende coördinatieprocedures worden samengesmolten, waarbij de mate van dwingendheid op de verschillende beleidsterreinen wel onderscheiden kan zijn, maar ook in de zwakste vorm niet geheel afwezig mag zijn.*
- *lidstaten worden verplicht de andere lidstaten en de Europese Commissie tijdig in te lichten over economische maatregelen en begrotingsontwikkelingen die een weer-slag kunnen hebben op de economie van het gehele Eurogebied. Tevens moeten de lidstaten worden verplicht de voornaamste punten uit hun Stabiliteitsprogramma's vroegtijdig door te geven aan de Europese Commissie.*
- *de Europese Commissie de bevoegdheid krijgt haar advies inzake de beoordeling van nationale begrotingen in voorkomende gevallen ook toe te zenden aan het parlement van de lidstaat in kwestie.*

Wat de kandidaatlidstaten en de eurozone betreft beveelt de AIV aan dat

- *de globale richtsnoeren zo spoedig mogelijk ook voor de nieuwe lidstaten worden opgesteld. De globale richtsnoeren die na toetreding voor de nieuwe EU-lidstaten (en nog niet van EMU) zullen worden opgesteld in de reguliere gang van zaken met betrekking tot de beleidscoördinatie moeten zich eveneens voornamelijk richten op deze materie.*

Wat de Europese Centrale Bank (ECB) betreft dat

- *een uitgebalanceerd roulatiesysteem wordt ontwikkeld dat naast de gelijkheid ook de heterogeniteit van de vertegenwoordigde lidstaten weerspiegelt.*





Ministerie van  
Buitenlandse Zaken

Aan de Waarnemend Voorzitter van de  
Adviesraad Internationale Vraagstukken  
Prof. mr F.H.J.J. Andriessen  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Den Haag, 19 juli 2001

In de Verklaring voor de Slotakte betreffende de toekomst van de Unie (bijlage IV bij het Verdrag van Nice) wordt opgeroepen tot een breder en tegelijk dieper debat over de toekomst van de Europese Unie. Dit debat is op 7 maart jl. officieel van start gegaan. Aan de conclusies van het Zweedse voorzitterschap (Gotenburg, 15 en 16 juni jl.) is een verslag gehecht, dat een overzicht bevat van de initiatieven die sindsdien genomen zijn. De Europese Raad zal tijdens zijn bijeenkomst te Laken/Brussel op 14 en 15 december 2001 een verklaring aannemen over het toekomstdebat, waarin wordt aangegeven hoe de discussie kan worden voortgezet.

Tijdens dat debat moeten onder meer de volgende problemen worden behandeld:

- Hoe zal het mogelijk zijn om een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten vast te stellen en vervolgens te handhaven, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel?
- Welke status krijgt, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Keulen, het te Nice afgekondigde Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie?
- Hoe kunnen de verdragen worden vereenvoudigd om ze duidelijker en begrijpelijker te maken, zonder de inhoud geweld aan te doen?
- Wat is de rol van de nationale parlementen in de Europese architectuur?

De regering verzoekt aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken om haar te adviseren over genoemde vraagstukken en daarbij in zijn beschouwingen ook de notitie te betrekken die ik, tezamen met de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken op 8 juni jl. aan het Parlement heb gezonden. De notitie is getiteld "De toekomst



van de Europese Unie – een nieuwe bijdrage aan het debat” (Kamerstuk 2000-2001, 27 407, nr. 9) en is ter informatie bijgevoegd.

De vraag welke onderwerpen uiteindelijk door een mogelijk in te stellen forum zullen worden behandeld, komt in ieder geval tijdens de Europese Raad van Laken aan de orde, maar mogelijk ook al tijdens de informele Europese Raad van Gent op 19 oktober 2001. Met het oog op deze spoedige behandeling acht de regering het voorstelbaar dat de AIV op zo'n korte termijn niet op alle hierboven genoemde thema's (diepgaand) kan ingaan.

Wellicht ten overvloede zij vermeld dat de regering uiteraard bekend is met het advies van de AIV, getiteld 'Een Europees Handvest voor Grondrechten?' (advies no. 15, mei 2000). Dit betekent dat de AIV op de status van het Handvest niet (uitvoerig) hoeft in te gaan.

Ik hoop dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken haar (deel)advies tijdig uit kan brengen, zodat de regering dit kan betrekken bij haar standpuntbepaling voor eerdergenoemde Europese Raden.

*Met de meeste hoofdelingen,*

J.J. van Aartsen  
Minister van Buitenlandse Zaken

**Interimadvies van 9 november 2001**

De minister van Buitenlandse Zaken  
De heer J.J. van Aartsen  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

*Datum* 9 november 2001

*Kenmerk* AIV-214/01

*Onderwerp* Aanbieding interimadvies

Geachte heer van Aartsen,

In haar adviesaanvraag van 19 juli 2001 vraagt de regering de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om haar te adviseren over de problemen genoemd in de Verklaring voor de Slotakte betreffende de toekomst van de Europese Unie (bijlage IV bij het Verdrag van Nice). Verder stelt de regering dat de vraag welke onderwerpen uiteindelijk door een in te stellen conventie zullen worden behandeld, in ieder geval aan de orde komt tijdens de Europese Raad van Laken, die op 14 en 15 december 2001 zal plaatsvinden. De regering geeft verder aan dat zij hoopt dat de AIV zijn (deel)advies tijdig uit kan brengen, zodat de regering dit kan betrekken bij haar standpuntbepaling voor onder meer deze Europese Raad.

Teneinde aan deze laatste wens van de regering te kunnen voldoen, acht de AIV het aangegeven de advisering over de toekomst van de Europese Unie in twee (deel)adviezen op te delen. In het hieronder volgende interimadvies wordt aangegeven welke onderwerpen naar de mening van de AIV voldoende aandacht moeten krijgen bij de opstelling van de agenda van het toekomstdebat van de Europese Unie. De AIV hoopt door dit interimadvies nu uit te brengen, dat de onderstaande punten kunnen worden betrokken bij de bepaling van het Nederlandse standpunt ter voorbereiding van de besluitvorming in Laken, half december, over de onderwerpen die door de conventie zullen worden behandeld. De AIV tekent hierbij aan dat de onderstaande opsomming niet limitatief kan zijn. Verder verwijst de AIV naar zijn eerdere advies over de werkwijze voor de IGC 2004, waarin hij stelt dat een conventie, die een IGC voorbereidt, zich niet hoeft te beperken tot de vier thema's uit de Verklaring van Nice en door de ministers toe te voegen onderwerpen.<sup>42</sup> De AIV is voornemens u vervolgens in 2002 een volgend advies toe te doen gaan, waarin meer substantieel op de verdere ontwikkeling van de Europese Unie zal worden ingegaan, te weten de vier onderwerpen uit de Slotakte en de onderwerpen die de AIV zelf aandraagt.

Voor dit interimadvies heeft de AIV aansluiting gezocht bij hetgeen de regering in de Staat van de Europese Unie naar voren heeft gebracht. De regering geeft in het kader van het toekomstdebat veertien inhoudelijke prioriteiten aan, die op termijn in een Europese Grondwet - een ordenende constitutie - kunnen worden vastgelegd.<sup>43</sup> De hoofdpunten die de

<sup>42</sup> Zie *Een conventie of een conventionele voorbereiding: De Europese Unie en de IGC 2004*, advies no. 24 van de AIV, november 2001, p. 17.

<sup>43</sup> 'Staat van de Europese Unie, De Europese agenda vanuit Nederlands perspectief', pp. 61, 62, 2002.

regering daarmee aangeeft te willen behandelen zijn de onderwerpen legitimiteit en democratie en de coherentie van het externe optreden van de Unie. De AIV onderschrijft deze keuze, die het functioneren van de Europese Unie in de kern raakt. Aan de andere kant zal de agenda van het toekomstdebat niet alleen worden bepaald door de werkwijze en het functioneren van de Europese Unie, maar ook door de actualiteit. Zo is het vanwege de gebeurtenissen van 11 september 2001 onvermijdelijk dat het onderwerp 'terrorismebestrijding/veiligheid' op de agenda van het toekomstdebat komt. De AIV vraagt de regering er voor te waken dat de aandacht voor eventuele actuele onderwerpen niet ten koste gaat van een gedegen behandeling van het functioneren van de Europese Unie.

De AIV adviseert om onder de noemer **legitimiteit en democratie** de volgende onderwerpen op de agenda van het toekomstdebat op te nemen, die deels overeenkomen met de door de regering voorgestelde prioriteiten.<sup>44</sup> De AIV tekent daarbij aan dat hij aan de hieronder volgende negen punten al in eerdere adviezen aandacht heeft besteed.<sup>45</sup>

Ten aanzien van de Raad zijn dit de onderwerpen:

1. regulering van de werkwijze van de Europese Raad;
2. een voorzitterschap van de Raad van Ministers voor een langere periode dan nu gebruikelijk;
3. openbaarheid van de vergaderingen van de Raad van Ministers wanneer deze optreedt als wetgevend orgaan;
4. codecisie als regel bij meerderheidsbesluitvorming. Dit thema dient te worden gezien in samenhang met het onderstaande punt 8 voor de Europese Commissie.

Ten aanzien van het Europees Parlement:

5. individuele verantwoordelijkheid van de leden van de Europese Commissie voor hun portefeuille tegenover het Europees Parlement;
6. afschaffing van het verschil tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven voor het Europees Parlement. Met betrekking tot de verplichte uitgaven mag het Europees Parlement slechts wijzigingsvoorstellen indienen, terwijl het bij de niet-verplichte uitgaven het recht van amendement heeft. Bij de afschaffing van het verschil tussen niet-verplicht en verplicht zal het Europees Parlement derhalve het recht van amendement krijgen voor de gehele EU-begroting;
7. invoering van een tweekamersysteem.

Ten aanzien van de Europese Commissie:

8. een versterking van de Europese Commissie: ten eerste door een aanzienlijke vereenvoudiging van de comitologie, ten tweede door de toedeling van heldere bevoegdheden aan de Europese Commissie voor uitvoering en controle en ten slotte door meer delegatie van de uitvoering;
9. de rechtstreekse verkiezing van de voorzitter en de wijze van benoeming van het voltallige college.

Onder de noemer '**coherentie van het externe optreden**' dient aandacht te worden besteed aan het vraagstuk van een samenhangend, uniform optreden van de Europese Unie in politieke, economische en monetaire zin, zoals in internationale fora die zich met deze onder-

44 De hier genoemde punten 4, 5 en 9 worden ook door de regering genoemd in de Staat van de Unie.

45 Zie 'Europa Inclusief' van oktober 1997, 'Europa Inclusief II' van november 1998, 'De IGC 2000 en daarna: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten' van januari 2000 en 'Een gelaagd Europa: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden' van april 2001.

werpen bezighouden. Hierbij valt te denken aan de positie van de Europese Unie in bijvoorbeeld de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereld Handelsorganisatie (WTO) en de G-8.

Daarnaast onderschrijft de AIV het standpunt van de regering dat aandacht dient te worden geschonken aan het onderwerp Gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). Het GBVB is via een intergouvernementele benadering en met behulp van een Hoge Vertegenwoordiger op een wijze vormgegeven, die geleidelijk aan meer en meer wringt. Aandacht hiervoor acht de AIV nodig om onder meer de volgende redenen: Een niet-coherent Europees GBVB-optreden houdt risico's in voor de stabiliteit in de wereld. De reacties, uitingen van solidariteit, toezeggingen, reserves en vormen van samenwerking vanuit de diverse Europese hoofdsteden jegens de Verenigde Staten na 11 september 2001 en voor wat betreft de militaire acties tegen Afghanistan, illustreren deze risico's. De nasleep van de aanslagen op het WTC en het Pentagon onderstreept de afwezigheid van een Europese stem: noch de tijdelijk voorzitter van de Europese Unie, noch de voorzitter van de Europese Commissie, noch de Hoge Vertegenwoordiger hebben de positie, de legitimatie en de zichtbaarheid om namens de burgers van de gehele Europese Unie te kunnen spreken. Verder heeft een uitgebreide Unie straks een lange territoriale grens van mogelijke instabiliteit. Deze vraagt om eenheid van beleid om de nieuwe oostelijke lidstaten in een veilige, stabiele positie te brengen en niet ten prooi te laten vallen aan verdeeldheid binnen de Europese Unie, bijvoorbeeld inzake het beleid jegens Rusland en de Oekraïne. Tenslotte loopt de monetaire stabiliteit van de euro-zone ernstige risico's, wanneer buitenlands- en veiligheidsbeleid zo weinig dwingend behoeft te worden afgestemd. Zo is voorstelbaar dat wanneer veiligheidsbeleid en crises leiden tot militair handelen, dit de overheidshuishouding raakt en daarmee de monetaire positie van een lidstaat. Een verdere versterking van het externe optreden van de Europese Unie zou derhalve moeten leiden tot een steviger grondslag voor monetaire solidariteit en soliditeit. In het verlengde hiervan zou ook het onderwerp financiering van het externe optreden van de Europese Unie onder de loep dienen te worden genomen.

Bij het onderwerp '**terrorismebestrijding/veiligheid**' zou, evenals bij het voorgaande onderwerp, kunnen worden nagedacht over een samenhangend, effectief optreden. De AIV tekent hierbij aan dat de Europese Unie zich in alle drie pijlers bezighoudt met dit onderwerp: in de eerste pijler middels economische sancties, in de tweede pijler in het kader van het buitenlandse- en defensiebeleid, en in de derde pijler in het kader van terrorisme(bestrijding). Hierbij adviseert de AIV dat ook aandacht wordt geschonken aan een verdere communautarisering van (onderdelen) van de derde pijler, een prioriteit die ook de regering stelt in de Staat van de Unie 2002.

(getekend)

prof. mr. F.H.J.J. Andriessen  
(waarnemend voorzitter AIV)

**Lijst van gebruikte afkortingen**

<b>AIV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>BNP</b>	Bruto Nationaal Product
<b>CEI</b>	Commissie Europese Integratie van de AIV
<b>CMR</b>	Commissie Mensenrechten van de AIV
<b>COPS</b>	Politiek en Veiligheidscomité
<b>CVV</b>	Commissie Vrede en Veiligheid van de AIV
<b>ECB</b>	Europese Centrale Bank
<b>ECOFIN</b>	Raad van Ministers van Financiën van de Europese Unie
<b>EMU</b>	Europese Monetaire Unie
<b>EPS</b>	Europese Politieke Samenwerking
<b>ERM II</b>	Exchange Rate Mechanism II
<b>ESCB</b>	Europese Stelsel van Centrale Banken
<b>ESH</b>	Europees Sociaal Handvest
<b>EVDB</b>	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
<b>EVRM</b>	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>GBVB</b>	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie
<b>IAO</b>	Internationale Arbeids Organisatie
<b>IMF</b>	Internationaal Monetair Fonds
<b>NCB</b>	Nationale Centrale Bank
<b>VN</b>	Verenigde Naties
<b>VREU</b>	Veiligheidsraad van de Europese Unie
<b>WEU</b>	West-Europese Unie
<b>WTO</b>	Wereldhandelsorganisatie

## Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen\*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 \*\**
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

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

\*\* *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001 \*\*\**
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*

\*\*\* Ook beschikbaar in het Frans en Russisch.