

Op weg naar de Intergouvernementele Conferentie 1996

Een beleidsadvies van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
in samenwerking met de Werkgroep Europa van het CDA

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over de hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Dr. Kuiperstraat 5, 2514 BA 's-GRAVENHAGE
Telefoon: 070-3424870

's-Gravenhage
augustus 1995

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

Op

Op weg naar de Intergouvernementele Conferentie 1996: een beleidsadvies van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA in samenwerking met de Werkgroep Europa van het CDA/[H. Franken (commissievoorz.) ... (et al.)]

- 's-Gravenhage: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

- (Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA)

Met lit. opg.

ISBN 90-74493-06-8

Trefw.: Europese politiek; CDA-visie

“Een economische reus, een sociaal lichtgewicht,
een politieke dwerg en een militaire worm”

Mark Eyskens

1995 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder

I.	VAN MAASTRICHT NAAR 1996	13
1.	De gerechtvaardigde verlangens van burgers naar vrede, veiligheid, solidariteit en duurzaamheid	13
2.	De identiteit van Europa na 1989	17
3.	Het Nederlands belang	21
4.	Maastricht en verder	24
	4.1. De intergouvernementele optie	27
	4.2. Het Europa der Vaderlanden	28
	4.3. Het Europa van de statengroepen	31
	4.4. Het Europa van de regio's	31
	4.5. Netwerken, partnerschap en functionele zelfregulering	32
	4.6. Europa, zonder staatsvorming	33
	4.7. Meerdere snelheden, kopgroep, géometrie variable en Europa à la carte	34
	4.8. Evaluatie	36
5.	Drie scenario's	37
6.	Conclusie	38
II.	DE SPEELRUIMTE EN DE STRATEGIE IN 1996	43
III.	VOORSTELLEN TER VERBETERING VAN HET FUNCTIONEREN VAN DE EUROPESE UNIE	47
1.	Justitie en Binnenlandse Zaken	47
2.	Buitenlands beleid en Defensie	51
3.	Sociaal beleid, werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen	55
4.	Burgerschap en mensenrechten: een aanzet voor een Europese grondwet	59
5.	Het Europees Parlement	61
6.	De Europese Commissie	67
7.	De Raad van Ministers	68
8.	Het Europese Hof van Justitie	71
9.	De Europese Unie als zelfstandige bestuurslaag	72

BIJLAGEN

1. Hoofdstuk VII, "De institutionele voorwaarden", <i>Europa 2000</i> , Actieprogramma 1994-1999 van de Europese Volkspartij	88
2. Ontwerp-standpunten van de Werkgroep IGC 1996	97
3. Hoofdstuk V, paragraaf 2, "Europese integratie", <i>Wat echt telt</i> , CDA-verkiezingsprogram 1994-1998	100

Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA heeft tot taak om voor het CDA en haar leden in vertegenwoordigende lichamen met name die vraagstukken te bestuderen, waar men in de dagelijkse politieke praktijk telkens weer op stuit en waar sterke principiële aspecten aan kleven. Zo een vraagstuk is in de afgelopen jaren gerezen ten aanzien van de verdere Europese eenwording. Enerzijds wordt thans éénderde van het Nederlandse beleid in Brussel bepaald, anderzijds zijn ten aanzien van Europa onzekerheden binnengeslopen. Tussen de óók door christen-democratische idealen ingegeven Europese politieke besluitvorming en de beleving van de burger is een afstand ontstaan, die verlamdend zou kunnen gaan uitwerken op de politieke praktijk. Dat vraagstuk vraagt om een oplossing.

In 1996 start een Intergouvernementele Conferentie, waarop de vijftien lidstaten van de Europese Unie bepaalde onderdelen van het Verdrag van Maastricht zullen evalueren. Het is met het oog op de daar te nemen besluiten dat het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA thans een beleidsadvies uitbrengt. Het Instituut wil daarmee de gegroeide onzekerheid ten aanzien van Europa serieus nemen en proberen de aangedragen bezwaren te verwerken in constructieve voorstellen, die de dreigende verlamming kunnen doorbreken.

Het beleidsadvies is een interimrapport van de studiec commissie die zich bezig houdt met een fundamenteel rapport over een Europese christen-democratische staatsleer. De commissie bestaat uit prof mr H. Franken (voorzitter), mevrouw dr S.C. van Bijsterveld, dr H.H.F.M. Daemen, prof dr E.M.H. Hirsch Ballin (adv. lid), mr J.L. Janssen van Raay (adv. lid), dr R.Th. Jurriens, dr A. Klink, dr C.J. Klop (secretaris/rapporteur), drs P.R.H.M. van der Linden (adv. lid), mevrouw J.R.H. Maij-Weggen (adv. lid), prof dr D.H.M. Meuwissen, dr H.A.C.M. Notenboom en dr J.W. Sap. De studiec commissie stelde het beleidsadvies op in samenwerking met de Werkgroep Europa van de Commissie Buitenland van het CDA. In de werkgroep hebben zitting: mr P.W.L. Russell (voorzitter), drs J.W. Wiggers (secretaris), drs D.J. van den Berg, drs J.B. Dik, drs J.J. van Dijk, dr L. Doorn, E.H. Horlings, drs Th.A.A.M. Hustinx, drs M.C.A. Klinkenbergh, mevrouw C. Meewis, mr P.H.J. Mudde, mevrouw drs J.A. Offermans, J.A.M. Reynen, prof dr mr J.G.W. Simons, jhr drs R.A. van Swinderen, mr J.H.M. Tak, drs J.H. Wiersma, dr A.N.M. Wijngaards, prof mr J.A. Winter en drs J.F. Wintermans.

Het definitieve rapport van de studiec commissie, getiteld *Publieke gerechtigheid en de*

Europese Unie, verschijnt voorjaar 1996. Vóórdien, in het najaar van 1995, zal het CDA echter al een standpunt moeten bepalen ten aanzien van de bij de Intergouvernementele Conferentie na te streven doeleinden. Deze standpuntbepaling vindt enerzijds plaats in het Nederlandse Parlement, in discussie met de Nederlandse regering. Tegelijk is het CDA betrokken in de standpuntbepaling van de Europese Volkspartij en haar fractie in het Europese Parlement. Het beleidsadvies richt zich op beide besluitvormingsprocessen.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut stelt met waardering vast dat een helder en informatief beleidsadvies tot stand is gekomen. Terecht wordt vertrokken van de gerechtvaardigde verlangens van burgers naar vrede, veiligheid, duurzaamheid, werkgelegenheid en sociale zekerheid. De nationale staat kan aan die verlangens op eigen kracht alleen niet meer voldoen. De consequentie is dat de Europese bestuurslaag bij machte dient te zijn om die vraagstukken op democratisch gecontroleerde wijze effectief aan te vatten. Daartoe bevat het beleidsadvies een reeks concrete aanbevelingen, welke gebaseerd zijn op een voor de christendemocratie kenmerkende verbinding van idealisme en realisme.

Het bestuur verwacht dat het beleidsadvies aldus niet alleen van betekenis is voor de discussie binnen het CDA, maar ook van belang voor het ruimere politieke debat in ons land over de verdere Europese samenwerking. De dreigende kloof tussen de Eurofielen en de Eurosceptici dient te worden gedicht, in het belang van de democratie.

prof mr H. Franken,
voorzitter

mr J.J.A.M. van Gennip
directeur

De doelstellingen van de Unie

Artikel A:

Bij dit Verdrag richten de hoge verdragssluitende partijen tezamen een Europese Unie op, hierna "Unie" te noemen. Dit Verdrag markeert een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. De Unie is gegrond op de Europese Gemeenschappen, aangevuld met het beleid en de samenwerkingsvormen die bij dit Verdrag worden ingesteld. Zij heeft tot taak de betrekkingen tussen de lidstaten en tussen de volkeren van de lidstaten samenhangend en solidair te organiseren.

Artikel B:

De Unie stelt zich ten doel:

- *bevordering van een evenwichtige en duurzame economische en sociale vooruitgang, met name door de totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen, door de versterking van de economische en sociale samenhang en door de oprichting van een economische en Monetaire Unie, die uiteindelijk een gemeenschappelijke munt inhoudt, overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag;*
- *bevestiging van de identiteit van de Unie op het internationale vlak, met name door de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met inbegrip van de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden;*
- *versterking van de bescherming van de rechten en belangen van de onderdanen van de lidstaten van de Unie door de instelling van een burgerschap van de Unie;*
- *ontwikkelen van een nauwe samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken;*
- *volledige handhaving en verdere ontwikkeling van het acquis communautaire teneinde volgens de procedure van artikel N, lid 2, na te gaan in hoeverre het beleid en de samenwerkingsvormen die bij dit Verdrag zijn ingesteld, herziening behoeven om de doeltreffendheid van de mechanismen en instellingen van de Gemeenschap te verzekeren.*

De doelstellingen van de Unie worden verwezenlijkt zoals bepaald in dit Verdrag onder de voorwaarden en volgens het tijdschema waarin dit Verdrag voorziet, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel zoals omschreven in artikel 3B van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap."

VAN MAASTRICHT NAAR 1996

1. De gerechtvaardigde verlangens van burgers naar vrede, veiligheid, solidariteit en duurzaamheid

Dagelijks komen indringende zaken in het nieuws. Of het nu om de burgeroorlog in Bosnië gaat, de internationaal opererende drugsmaffia en autodieven, de mogelijke afzinking van een olieplatform in de Atlantische oceaan, de verplaatsing van bedrijven naar de lage lonen-landen, of de bezuinigingen op de sociale uitkeringen in de Westeuropese verzorgingsstaten. Burgers verlangen op deze punten naar vrede, veiligheid, duurzaamheid, werkgelegenheid en sociale zekerheid. Omdat het hier óók om wezenlijke overheidstaken gaat verwachten zij dat hun politici daar daadwerkelijk wat aan doen. Die beloven dat ook wel, maar kunnen dat vaak maar ten dele. De problemen zijn internationaal geworden en behoeven internationale oplossingen.

Om die internationale oplossingen te kunnen realiseren is, onder meer, de Europese Unie opgericht met een eigen Europees Parlement. Dit Parlement heeft zichzelf in toenemende mate macht verworven, maar deze invloed strekt zich nog niet uit over alle bovengenoemde vraagstukken, ten aanzien waarvan de burger daden verwacht. Aan deze gerechtvaardigde verlangens van burgers komt de Europese Unie ook nog onvoldoende tegemoet, omdat zij onvoldoende slagvaardig kan besluiten. Dat leidt tot scepsis bij de burgers, die niet te lang mag blijven voortbestaan. Burgers moeten van hun politici kunnen verwachten dat politiek tot oplossingen leidt. Het is de plicht van politieke partijen om daartoe stappen te zetten. Zulke stappen, die tot een verbetering van die situatie moeten leiden, kunnen in 1996 gezet worden.

Artikel N.2 van het *Verdrag betreffende de Europese Unie*, dat in 1992 te Maastricht werd gesloten, bepaalt namelijk dat in 1996 een conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten bijeengeroepen wordt om de bepalingen van dit Verdrag waarvoor een herziening wordt beoogd, te bestuderen overeenkomstig de doelstellingen van de Unie, zoals verwoord in de artikelen A en B van het Verdrag (zie pagina 11). Deze beoogde evaluatie

van het Verdrag van Maastricht zal in 1996 tijdens een intergouvernementele conferentie (IGC) van de vijftien lidstaten van de Europese Unie plaatsvinden. De herziening van het Verdrag wordt met name beoogd voor het veiligheids- en defensiebeleid in het licht van het aflopen van het verdrag met betrekking tot de West-Europese Unie in 1998, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, de uitbreiding van de medebeslissingsprocedure van het Europese Parlement, de hiërarchie van de normen, de civiele bescherming, budgetkwesties en begrotingsdiscipline.

In haar in 1993 te Brussel vastgestelde verkiezingsprogramma voor de parlementaire periode van 1994 tot 1999, *Europa 2000: eenheid in verscheidenheid*, stelt de Europese Volkspartij dat de intergouvernementele conferentie "vanaf vandaag wordt voorbereid en dat een Europese Grondwet wordt uitgewerkt" (bijlage 1, artikel 703). De Europese Volkspartij en de fractie van de EVP in het Europees Parlement hebben in januari 1995 een werkgroep ingesteld, die een meer uitgewerkt standpunt heeft voorbereid. Dit ontwerp-EVP-standpunt wordt in de zomer van 1995 aan de lidpartijen ter amendering voorgelegd (bijlage 2). De amendementen worden besproken op het EVP-congres in november 1995 in Madrid. Daar wordt het definitieve standpunt vastgesteld ten aanzien van wat de Europese christen-democratie in 1996 wil bereiken.

Ook in het CDA hebben al voorbereidingen plaatsgevonden. Het verkiezingsprogramma 1994 *Wat echt telt* bevat een paragraaf "Europese integratie" (bijlage 3). De partijraad van november 1994 besprak een discussie-paper van de Werkgroep Europa van het CDA, getiteld *Europa; hoe verder?*, waarin belangrijke bouwstenen werden aangedragen die in dit beleidsadvies zijn verwerkt.¹ De Commissie Buitenland van het CDA discussieerde in het voorjaar van 1995 over de diverse opties, die tijdens de IGC 1996 aan de orde kunnen komen.² Tenslotte besteedt het maandblad *Christen Democratische Verkenningen* een voortgaande artikelenreeks aan de Europese beleidsontwikkeling.³

Ook de Europese instellingen en andere politieke stromingen hebben zich al in de discussie gemengd (zie pagina 15). De voorbereidingen voor de IGC 1996 verschillen aldus wezenlijk van de aanloop naar de intergouvernementele conferentie van 1991 te Maastricht. Toen werd de publieke opinie min of meer overvallen door het gesloten verdrag. De emoties laaiden achteraf hoog op. Vooral bij de referenda in Denemarken (aanvankelijk afwijzend, in tweede instantie een krappe meerderheid vóór) en Frankrijk (waar het referendum eigenlijk door binnenlandse politieke motieven werd gedomineerd en om die reden een uiterst magere meerderheid vóór te zien gaf), de debatten in het Engelse Lagerhuis en de beslissing van het

Deelnemers aan het debat op weg naar de IGC 1996

Het debat over de IGC 1996 is volop aan de gang. De wens om een Europese Grondwet te aanvaarden is ook opgenomen in het verkiezingsprogramma 1994 van de Europese Liberaal Democraten, waarin de VVD deelneemt, en van de parlementaire fractie waarvan D66 deel uitmaakt.⁴ Het verkiezingsprogramma van de Europese Sociaal-Democraten doet wel uitspraken over de opheffing van het democratisch deficit, maar niet over een grondwet.⁵ De sociaal-democratische fractie in het Europees Parlement bracht inmiddels een nota uit over de IGC.⁶ De Groenen spreken zich in hun programma wel uit vóór een Europese grondwet.⁷ In maart 1995 hield de EVP een conferentie samen met de Europese Democratische Unie, het verband van conservatieve partijen in Europa. Afgezien van de Engelse *Conservatives*, bleek men overwegend tot eensluidende standpunten te kunnen komen.⁸

De Europese instellingen hebben zich eveneens al op de gebeurtenissen, die in 1996 moeten plaatsgrijpen, voorbereid: op 27 januari 1994 diende de Commissie Institutionele Zaken van het Parlement een *ontwerp-Grondwet van de Unie* in. Het ontwerp bestempelt de Unie niet als een zuivere federatie, maar als een gedecentraliseerd federaal samenwerkingsmodel. Het Parlement heeft op 10 februari 1994 met voldoening kennis genomen van het ontwerp.⁹ Op 17 mei 1995 nam het een resolutie aan over de werking van het Verdrag betreffende de Europese Unie in het vooruitzicht van de Intergouvernementele Conferentie van 1996.¹⁰ De Europese Commissie heeft op 15 mei 1995 een rapport over het functioneren van het Verdrag van Maastricht aanvaard.¹¹ De Europese Rekenkamer vraagt in haar rapport toegang tot de tweede en derde pijler.¹² Al deze rapporten worden ter hand gesteld van een door de Unie ingestelde Beraadsgroep, die december 1995 aan de Raad rapporteert.¹³

De Nederlandse regering ontwikkelt haar standpuntbepaling met het oog op de Intergouvernementele Conferentie in overleg met de Tweede Kamer aan de hand van vier nota's, waarvan er thans twee zijn verschenen.¹⁴

Bundesverfassungsgericht in Duitsland. Thans vinden uitvoerige discussies vóóraf plaats. Met name de publikatie van een nota van de CDU/CSU-fractie in de Duitse Bondsdag in september 1994, die voorstellen behelsde voor het instellen van een Europese kopgroep, bracht de gemoederen in beweging.¹⁵

Er is aldus een nieuwe situatie gegroeid. Enerzijds zijn er de discussies tussen de Europese specialisten over verdergaande integratie. Anderzijds zijn daar de bevolkingen van de lidstaten, die door verschillende oorzaken tamelijk sceptisch zijn geworden over Europa. Het falen van de Unie in voormalig Joegoslavië en andere moeizame besluitvormingsprocessen spelen daarbij een belangrijke rol, náást de algemene onzekerheid die is opgetreden sinds de val van de Muur in 1989 en die zich vertaalt in het zoeken van geborgenheid in nationale verbanden en welbegrepen eigenbelang. De werkelijkheid van Europa is ook tweeslachtig: bijvoorbeeld de structuurfondsen zijn een uitdrukking van solidariteit met zwakkere lidstaten, maar zij worden tegelijk misbruikt als afkoopsom voor consensus tussen de lidstaten en vormen een bron van fraude. En zo zijn er meer voorbeelden van tegenstrijdigheid tussen de hooggestemde idealen en het feitelijk functioneren van de Unie. Geen wonder dat daardoor reserves groeien ten opzichte van verdere Europese eenwording.

Paradoxaal genoeg zijn er bij de bevolkingen van de landen van Midden- en Oost-Europa juist grote verwachtingen gerezen ten aanzien van de Europese Unie. Deze verwachtingen betreffen niet alleen economische voordelen, maar ook de democratisch-rechtsstatelijke cultuur en de veiligheid tegen militaire dreiging, die zij van toetreding tot de Unie verwachten. Aangenomen mag worden dat deze toetreding in de komende tien jaar zijn beslag zal krijgen, onder vigeur van het Verdrag zoals dat na de IGC 1996 zal luiden. Daaraan kleven grote, nog onopgeloste problemen met betrekking tot het Europese landbouwbeleid, de structuurfondsen en de besluitvormingsprocedures van de Unie.

Deze afstand tussen de Europese beleidsontwikkeling enerzijds en de belevingswereld van de bevolkingen anderzijds schept onzekerheid in de parlementen van de lidstaten, die verlamd zou kunnen gaan werken. Tegelijk moet worden vastgesteld dat nationale staten aan de gerechtvaardigde verlangens van hun burgers naar vrede, veiligheid, duurzaamheid, werkgelegenheid en sociale zekerheid op eigen kracht alleen niet meer kunnen voldoen. De nationale soevereiniteit schiet daarin tekort. Dat vraagstuk vraagt om een oplossing. Voorstellen voor verdere Europese integratie kunnen echter niet langer overtuigend worden beargumenteerd vanuit een vanzelfsprekende pro-Europese houding. Die houding is er niet meer. Er moet een brug worden geslagen tussen de Europese beleidsontwikkeling en hen die

zich, door onzekerheid bevangen, thans afzijdig houden. Deze afzijdigheid biedt, hoe begrijpelijk zij ook is, geen blijvende oplossing. Wij zullen opnieuw de brug moeten slaan tussen fundamentele waarden-keuzen en praktische beleidsvoorstellen. Met andere woorden: we zullen ons opnieuw de vraag moeten stellen wat voor Europa wij willen.

2. De identiteit van Europa na 1989

De Europese Gemeenschap werd in de jaren vijftig in de steigers gezet. Kolen en staal - het fundament van de oorlogseconomie - vormden de basis voor Europese samenwerking, gericht op het bewerkstelligen van voorwaarden voor duurzame vrede. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) ontstond in 1951 en aan zijn Hoge Autoriteit was door de lidstaten wezenlijk soevereiniteit overgedragen. Al in het begin van de jaren vijftig was het streven gericht op federale politieke samenwerking. Van Franse zijde kwam daartegen echter weerstand. Sindsdien is het accent komen te liggen bij de vorming van een gemeenschappelijke markt, die aan intensievere vormen van politieke samenwerking vooraf zou kunnen gaan. Hoewel men om tactische redenen vermeed om de *finalité*, de uiteindelijk beoogde vorm van de samenwerking, vast te leggen, drukt de preambule van het Verdrag tot instelling van de Europese Economische Gemeenschap uit dat het om een stap ging, die gericht was op verdere samenwerking en eenheid onder de Europese volkeren.¹⁶

In de jaren zestig werd er een gemeenschappelijk tarief voor importproducten van buiten de EEG en een afschaffing van de interne tarieven gerealiseerd. Ook vele andere belemmeringen voor een vrij verkeer van goederen en diensten werden opgeheven. Toch leidde dit, met uitzondering van de landbouw, nog niet tot een werkelijk gemeenschappelijke markt. Handelsbelemmeringen bleven bestaan ten gevolge van technische eisen, subsidiebeleid door lidstaten en verkapte protectionistische maatregelen. Sinds het begin van de jaren zeventig was het streven van de EEG gericht op voltooiing van de gemeenschappelijke markt, op verdieping van de integratie en op uitbreiding van het aantal lidstaten. Vooral op het laatste punt hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan: het Europa van de zes werd door de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken, Spanje, Portugal en Griekenland het Europa van de twaalf.

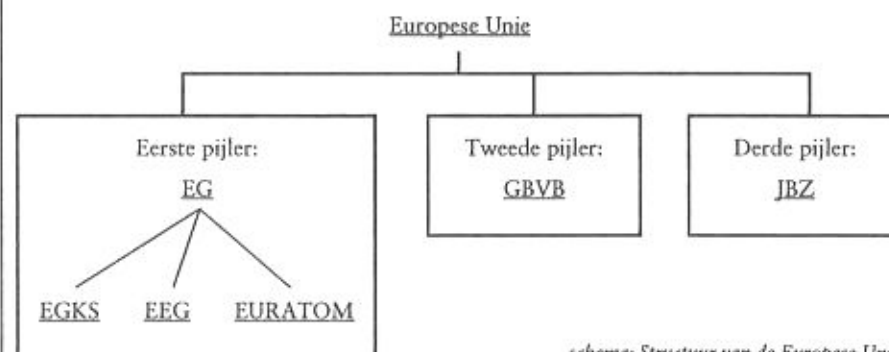
In de jaren tachtig deden de schaduwzijden van de toch nog verbrokkelde Europese markt zich steeds duidelijker voelen. De concurrentie van de Verenigde Staten en vooral het

innoverende Japan nam toe, terwijl het verdeelde Europa aan "Eurosclerose" leed. In het bijzonder het bedrijfsleven ging de nadelen van deze situatie nadrukkelijker voelen. De behoefte aan een werkelijke interne markt groeide. Dit politieke streven naar één markt werd neergelegd in een aanvulling op en wijziging van de drie verdragen, de Europese Akte (1986), waarin ook de naam werd bekort tot "Europese Gemeenschappen". Deze Akte vormt een verbeterde juridische grondslag voor de realisatie van vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal vanaf 1 januari 1993. In de akte wordt niet slechts ingegaan op de economische eenwording. Hij bevat eveneens bepalingen over de economische en sociale samenhang, de sociale dialoog, het technologiebeleid en het milieu. Omdat de laatstgenoemde onderwerpen niet onder een stricte definiëring van de doelstelling van een voltooide interne markt vallen, werd daarmee een eerste stap gezet in de richting van een politieke unie. De Akte vormde aldus een herbevestiging van de houding waarmee de aanvankelijke zes lidstaten aan de Europese integratie waren begonnen. Men noemt deze basishouding ook wel het *Acquis communautaire*, het gemeenschappelijk vertrekpunt.

In 1992 zijn bij het Verdrag van Maastricht afspraken gemaakt over monetaire en politieke eenwording en het subsidiariteitsbeginsel werd erin opgenomen. De toetredingseisen tot de monetaire unie werden geformuleerd en de doelstelling luidt dat in 1997 of uiterlijk 1999 de muntunie van start gaat met de landen die er dan rijp voor zijn. Aan het verdrag werd voorts een paragraaf over cultuurbeleid toegevoegd, terwijl die over het milieubeleid werd aangescherpt. Verdere voortgang op de communautaire weg werd nu niet door Frankrijk, maar met name door het Verenigd Koninkrijk belemmerd, dat voor zichzelf uitzonderingsposities claimde en ook het Gemeenschapshandvest van Sociale Grondrechten niet ondertekende. Tegelijk zijn, naast het oude EEG-verdrag, intergouvernementele afspraken gemaakt over een gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en een gemeenschappelijk beleid op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. Om de oorspronkelijke Europese Gemeenschap en deze nieuwe terreinen te omvatten is de Europese Unie opgericht. De Unie berust aldus op drie pijlers: de eerste pijler bestaat uit de drie oorspronkelijke verdragen (EEG, EGKS en EURATOM), de tweede uit het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de derde uit het gemeenschappelijk beleid op het terrein van binnenlandse zaken en justitie. In Maastricht werd ook een aanzet geformuleerd inzake het burgerschap van deze Unie. In 1994 werden de onderhandelingen afgerond over de toelatingsverzoeken van vier nieuwe lidstaten en traden Oostenrijk, Finland en Zweden daadwerkelijk toe. Het Europa van de twaalf werd het Europa van de vijftien en is, als op afzienbare termijn ook Middeneuropese staten kunnen

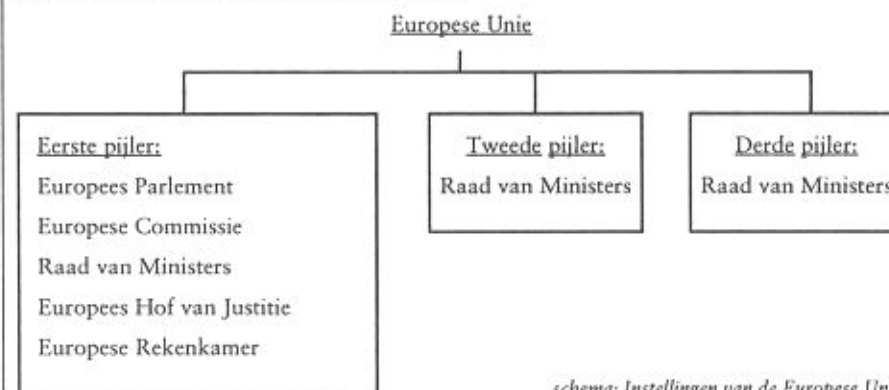
De driepijler-structuur van de Europese Unie

De EU bestaat sinds het Verdrag Van Maastricht uit een driepijler-structuur. Zo zijn er de Europese Gemeenschappen (de eerste pijler), het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB, de tweede pijler) en de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (JBZ, de derde pijler). Bij de laatste twee pijlers is sprake van intergouvernementele samenwerking en niet van supranationale besluitvorming. De Europese Gemeenschappen bestaan uit de voormalige Europese Gemeenschap, EGKS en EURATOM, die op afzonderlijke verdragen berusten, maar institutioneel nauw met elkaar verbonden zijn.



schema: Structuur van de Europese Unie

De rol en bevoegdheden van het Europees Parlement, het Hof, de Commissie en de Raad zijn bij deze drie pijlers verschillend van aard:



schema: Instellingen van de Europese Unie

toetreden, op weg naar zestien tot twintig leden. Deze uitbreiding legt een zware druk op de Europese instellingen om tot effectievere besluitvormingsprocedures te komen.

Vlak vóór de conferentie in Maastricht was er, hoewel gewild toch plotseling, de val van de Muur. Een gebeurtenis waarvan de draagwijdte in 1991 nog niet ten volle werd onderkend. Het jaar 1989 staat symbool voor fundamentele veranderingen. Machtsverhoudingen die voor iedereen onveranderlijk hadden geleken, werden doorbroken. Het was de vervulling van een droom. Niet alleen in Midden- en Oost-Europa, maar ook in vele landen van de Derde Wereld. Tegelijk zijn andere krachten, die ten tijde van de Koude Oorlog onderdrukt waren, soms verergerd vrijgekomen: nationalisme, vreemdelingenhaat, machtswellust. West-Europa verliest zijn vijandsbeeld en moet zich nu op eigen kracht verder ontwikkelen in het perspectief van toetreding van voormalige Sovjet-vazalstaten tot de Europese Gemeenschap. Dat roept de vraag naar de identiteit van Europa op. Er zijn onverwachte mogelijkheden, maar ook onverwachte risico's. Zij zullen de toekomst bepalen van Europa, de wereld daarbuiten en de wereld voorbij de eeuwwisseling.

De Raad van Europa en de Europese Economische Gemeenschap zijn beide opgericht om de eenheid tussen de staten van Europa te bevorderen. Aan beide liggen waarden ten grondslag, waarvan men meent dat die constituerend kunnen zijn voor deze eenheid. Staten die de verdragen ondertekenen, die op grond van deze waarden zijn opgesteld, kunnen toetreden tot deze Europese eenheid. Daarmee wordt het begrip "Europa" vooral opgevat als een identiteit. De Raad van Europa heeft dit recent nog eens met zoveel woorden vastgesteld: "Only states whose territory lies wholly or partly in Europe and whose culture is closely linked with European culture, should be able to request membership of the organisation".¹⁷ De Europese Unie sluit zich aan bij deze definitie van Europese staten en stelt verder onderschrijving van haar eigen Verdrag van 1957 en aanvullende stukken, zoals de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht, als voorwaarde voor toetreding.

Deze Europese cultuur is gestempeld door joods-christelijk geloof, antieke cultuur en modern humanisme, welke in onderlinge dialoog hebben geleid tot de centrale notie van *vrijheid in verantwoordelijkheid* voor alle mensen. Bij deze vrijheid in verantwoordelijkheid passen in elk geval de democratie, de scheiding van kerk en staat, de *trias politica*, de *rule of law* en de mensenrechten. Tezamen bepalen deze factoren de identiteit van Europa, zoals die tot dusver gegroeid is. Die identiteit is niet een voor eens en voor altijd vastliggend gegeven, zoals de terugval in nazistische en marxistische regimes heeft uitgewezen. Zij dient voortdurend bewerkstelligd, verdedigd en verder ontwikkeld en gedifferentieerd te worden. De christen-

democratie streeft ernaar daarin ook haar concept van een sociale en ecologische markteconomie en het subsidiariteitsbeginsel te verankeren. Nieuwe uitdagingen voor deze identiteit vloeien voort uit de vestiging van de Islam in Europa en uit een mogelijke uitbreiding van de Unie met, naast Griekenland, andere oosters-orthodoxe landen. Een respectvolle dialoog met deze overtuigingen is noodzakelijk, zonder in relativisme te vervallen. De zojuist omschreven Europese identiteit dient daarbij uit eigen ideële kracht geaccentueerd te worden. Zij dient het staatsrechtelijk kader te bepalen waarbinnen ook deze inspiratiebronnen zich een legitieme plek in de Europese cultuur kunnen verwerven.

Deze opvatting van Europa als een identiteit maakt haar principieel open voor nieuwe toetreders en het sluit evenmin uit dat staten die thans deze identiteit niet hebben, wel in deze richting kunnen evolueren. Tegelijk opent zij de mogelijkheid van kritiek op lidstaten die aan deze identiteit niet beantwoorden. Een dergelijke identiteit komt ook vanuit haar wezen in opstand tegen het optrekken van nieuwe scheidslijnen in de wereld, bijvoorbeeld rondom het "fort Europa". Zij inspireert tot het sluiten van samenwerkingsverdragen met niet-Europese staten rondom Europa. Daarmee is een fundamenteel christelijke notie van cultuurontwikkeling gemoeid. Het is een opvatting van "Europa" die het niet meer nodig heeft dat er een vijandsbeeld is om de eigen identiteit te profileren, zoals vóór de val van de Muur toch min of meer het geval was. Die situatie is fundamenteel gewijzigd.

3. Het Nederlands belang

Het is in deze fundamenteel gewijzigde situatie dat de Nederlandse en de Europese christendemocratie hun mening opmaken over de vraag hoe verder te gaan met de Europese eenwording. De zoektocht naar geborgenheid en de hang naar het welbegrepen eigenbelang van nationale staten drijven mensen tot Eurosceptis. Sommige politieke partijen spinnen daar garen bij. Dit roept de vraag op wat het Nederlands belang is bij Europa. Die vraag moet niet worden ontweken. Dit Nederlands belang wordt in de actuele discussies enerzijds opgevat als het nut dat ons land van de Europese Unie heeft, anderzijds heeft het betrekking op onze positie als kleine lidstaat in het grotere verband waar grote lidstaten de dienst dreigen te gaan uitmaken. Het Nederlands belang wordt dus opgevat als een kwestie van nut of een kwestie van macht. Met name binnen de VVD is thans een stroming aanwezig, onder leiding van de fractievoorzitter in de Tweede Kamer, die beide opvattingen van het Nederlands belang, nut en

macht, tezamen neemt en tot een Euroseptische benadering overgaat.¹⁶ Tegen deze benadering verzet zich met kracht een andere stroming onder aanvoering van de liberale fractievoorzitter in het Europees Parlement. De liberalen zijn, net als de Britse Conservatieven, tot op het bot verdeeld over Europa.

Welk nut heeft ons land van de Europese Unie? Die vraag wordt soms ten onrechte verengd tot een rekensom, waarin de financiële bijdrage aan de EG wordt verrekend met de inkomsten die ons land uit de Europese fondsen verkrijgt in de vorm van landbouwsubsidies en gelden uit de structuurfondsen. Zó bezien is Nederland sinds kort netto-betaler geworden. De rekensom klopt evenwel niet. Niet meegenomen wordt het nut dat een klein land met een open economie heeft van een Europa zonder grenzen. Telt men de exportwinsten mee die dankzij de Europese integratie gerealiseerd worden, dan valt de rekensom aanmerkelijk gunstiger uit. De export nam toe met 1200%, terwijl de invoer een stijging kende met 900%.¹⁷ De economische vooruitgang in de Westeuropese en Nederlandse geschiedenis is nimmer hoger geweest. Het Nederlands belang in economische zin is dus gediend geweest met steun aan de Europese integratie. Die steun blijft nodig omdat de interne markt om definitief goed te functioneren de invoering van één Europese munt nodig heeft. En die munt zal niet goed kunnen functioneren zonder verdere politieke integratie.¹⁸ Hetzelfde geldt voor het belang dat ons land heeft bij vrede. De Europese Gemeenschap heeft ertoe bijgedragen dat er sinds 50 jaar vrede is in West-Europa. Die bijdrage wordt, na de val van de Muur, wellicht nog belangrijker. Het antwoord op de vraag naar het nut dat ons land van de Europese Unie heeft, is dus positief.

De tweede opvatting van het Nederlands belang betreft de macht van ons land als kleine lidstaat. Vanouds hebben kleinere staten een voorkeur voor het federale model, dat alle leden een gelijke stem geeft en aldus een zeker juridisch tegenwicht biedt tegen de economische en politieke machtsverschillen tussen de lidstaten. De uitbreiding van de Europese Unie leidt echter tot een sterkere rol van het samenwerkende Frankrijk en Duitsland. Inmiddels nemen beide landen in de Europese Unie - mede vanwege de onmacht van de Engelse regering om voor een Europese koers te kiezen - een dusdanig machtige positie in, dat voor kleinere landen zoals Nederland het dilemma rijst of zij terwille van de eenwording moeten kiezen voor een bijrol bij deze Frans-Duitse samenwerking, dan wel dat vertraging in de eenwording moet worden geaccepteerd terwille van het behoud van de eigen positie.

Het is de vraag of dit het juiste dilemma is. Moeten de kleinere landen de vraag niet veel eerder omdraaien en zich afvragen wat zij eigenlijk opgeven, als zij een zekere voorttrekkersrol van grotere lidstaten aanvaarden? Beslissend bij het zoeken naar een antwoord op deze vraag is

wat er uit bijvoorbeeld een Frans-Duitse of een Frans-Engelse samenwerking voortvloeit. De vraag is wat Nederland nodig vindt voor Europa en of deze samenwerking daartoe bijdraagt.

Tegenover deze redenering stelt men wel dat niet alleen gekeken moet worden naar belangen, maar ook naar macht. Dat is ongetwijfeld juist. Men heeft macht nodig om zijn belangen, ook ideële, te kunnen realiseren. Ons land heeft daartoe vanouds - sinds Johan de Witt - een tussenpositie gekozen tussen de drie Europese grootmachten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. Ook thans nog zou Nederland, of de Benelux, een brugfunctie kunnen vervullen tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie en zich als hoedster van de bredere Atlantische samenwerking dienen op te werpen. In het verlengde van deze benadering ligt het *Europa van de statengroepen*, dat in het navolgende onder 4.3 wordt besproken. Het gaat daarbij om regionale bundelingen van staten die hun beleid op elkaar afstemmen en groot genoeg zijn om Frankrijk en Duitsland tegenwicht te bieden.

Om zich een oordeel te vormen in deze discussie dient in de beschouwingen betrokken te worden dat bijvoorbeeld de Frans-Duitse samenwerking veel meer het karakter draagt van een institutioneel raamwerk, een structurele verbondenheid die nodig is voor de bestendigheid van de Unie, dan van een overeenstemming op tal van concrete beleidspunten. Alleen al ten aanzien van het centrale orderingsvraagstuk, federalisme of centralisme¹⁹, lopen de Duitse en Franse opvattingen fundamenteel uiteen. Dat schept ruimte voor debatten binnen de Unie, die niet bij voorbaat door een Frans-Duits beleidscompromis worden gedomineerd. In dit perspectief is het ook van grote betekenis om de Nederlands-Duitse relatie te blijven verbeteren. Tegelijk moet geconstateerd worden dat het huidige functioneren van deze twee grotere lidstaten niet onverdeeld positief is. Het overleg tussen de Franse president en de Duitse bondskanselier blokkeert soms bij voorbaat mogelijkheden. Soms ook, als er voor één van beide partijen geen bijzonder belang in het geding is, helpt men de ander ten koste van derde lidstaten, teneinde de Frans-Duitse relatie te bestendigen. Met name voor consensus met de Fransen wordt soms een hoge prijs betaald. En daarbij laat de Duitse regering zich soms pijnlijk van zijn *realpolitische* kant zien. Dat heeft ons land op traumatische wijze ervaren toen de Nederlandse voorstellen voor een democratisch Europa in september 1991 van tafel werden geveegd. Belangrijk blijft echter om in het oog te houden of een erkenning van de betekenis van Frans-Duitse samenwerking als structureel raamwerk van de Unie - dus niet als vóórgelookte beleidsconsensus - ook op termijn in de weg staat aan wat Nederland met Europa wil.

Het staat vast dat Frans-Duitse samenwerking essentieel is voor Europese integratie. Als deze samenwerking ertoe kan leiden dat de vrede op het continent gewaarborgd kan worden,

dan is dat zeker in het Nederlandse belang. Men stelle zich eens voor dat Duitsland de huidige isolationistische positie van het Verenigd Koninkrijk zou innemen. Gelukkig is dat beslist niet het geval. Van centraal belang is thans de stabiliteit in Midden-Europa en de daaruit voortvloeiende wens om Duitsland definitief te integreren in de Europese Unie, zodat voorkomen wordt dat het in de toekomst onverhoopt weer een positie tussen Oost en West zou moeten innemen. Voorts prikkelt Duitsland Frankrijk om mee te doen in een concept met sterk federale trekken, met een onafhankelijke centrale bank, met een eigen defensie en met een open, sociale en ecologische markteconomie. Eigenlijk wijst deze analyse uit dat Europa voor de grote lidstaten nog steeds een kwestie is die door binnenlandse politiek bepaald wordt. In Duitsland heerst thans de overtuiging dat Europa goed is voor Duitsland. Het Franse beleid wordt als steeds bepaald door het streven naar "grandeur" voor de Franse natie. Daartoe is thans samenwerking met Duitsland geboden, maar een *flirt* met de Engelsen past eveneens in dit beeld. In Engeland neigt Labour er naar om het Europees sociaal beleid te accepteren, maar vooral omdat daarmee binnenslands het sociale alternatief voor het Conservatieve vrije-markt-beleid geprofileerd wordt. De Engelse bevolking blijft echter tamelijk isolationistisch ingesteld. Ons land doet er goed aan om telkens die krachten te steunen die bijdragen aan een verdere ontwikkeling van Europa in de door ons gewenste zin. Alles overwegend is het daarom thans opportuun om deze Duitse benadering te steunen.

De terecht opgeworpen kwestie van de macht die nodig is om het Nederlands belang te verwirkelijken, moet op andere wijze worden opgelost dan door een terugval op een intergouvernementele benadering. Het is van belang te blijven zoeken naar verbeteringen in het functioneren van de Unie die ertoe leiden dat de publieke gerechtigheid in Europa op termijn toch meer langs lijnen van politieke meerderheidsvorming gezocht gaat worden - en daarbij heeft de Europese christen-democratie, waarbinnen het CDA zeker een rol vervult, een belangrijke vinger in de pap - dan langs lijnen van de belangen van nationale staten, hoe welbegrepen ook. Daartoe worden in hoofdstuk III, met name paragraaf 7, een serie voorstellen besproken en in hoofdstuk II een strategie om die voorstellen ingevoerd te krijgen.

4. Maastricht en verder

De Europese christen-democratie heeft altijd een principiële voorkeur gehad voor het federale ideaal. Langs die weg kan het beste voldaan worden aan de gerechtvaardigde verlangens

van burgers naar vrede, veiligheid en solidariteit tussen de volken van Europa. Tegelijk had en heeft zij een open oog voor de praktische (on)mogelijkheden om haar doel te bereiken. Toen het federale ideaal in de jaren vijftig niet realiseerbaar bleek, is de functionalistische weg van de marktintegratie gekozen, om het eigenlijke ideaal later alsnog te kunnen bereiken. Per saldo beschouwen christen-democraten hun mix van federalisme en functionalisme als een opvatting van Europa met een *sui generis*-karakter: een eigen weg, waarvoor in de geschiedenis en de eigen tijd geen parallellen zijn. Deze termen vergen enige toelichting.

Het (neo-)functionalisme wil beginnen bij zakelijke vormen van integratie, zoals kolen en staal. Het verwacht dat vandaar een *spill-over* zal ontstaan naar bredere terreinen, met als sluitstuk politieke integratie. Deze verwachting wordt gebaseerd op het standpunt dat elites op functionele gebieden belang hebben bij het realiseren van de door hen behartigde functie. Het verwacht dat concepten als het Europa "à la carte" of "van meerdere snelheden" daarom op langere termijn een expansieve innerlijke logica hebben. Een goed voorbeeld is de positie van het Verenigd Koninkrijk ten opzichte van het Sociale Protocol en de EMU. Ook het voorkomen van veel verschillende besluitvormingsprocedures roept alleen al op functionele gronden om meer transparantie.

Het *federalisme* gaat uit van het primaat van de politiek, zoals het geval was bij de poging tot vorming van een Europese Defensie Gemeenschap, met daaraan gekoppeld een Europese Politieke Gemeenschap. Het is een normatief concept, er zit een politieke wil achter. Het integrale federalisme is gebaseerd op vier beginselen: subsidiariteit, corporatieve participatie (lagere corporaties hebben deel aan de samenstelling en activiteiten van meer omvattende verbanden), coöperatie en complementariteit (kleinere en grotere verbanden vullen elkaar aan).²²

Het woord "federaal" heeft in het Angelsaksische taalgebied overigens de betekenis "top down" gekregen, terwijl het in het Duits precies naar het omgekeerde wijst. In deze verschillende opvattingen ligt een belangrijke oorzaak van de Britse weerstand tegen federalistische ideeën. In het christen-democratische denken fungeert het subsidiariteitsbeginsel zowel *bottom up* als *top down* als een mechanisme voor de juiste taaktoedeling. In het Duitse federalisme, dat met name door de *Länder* angstvallig wordt bewaakt, geldt het als waarborg voor regionale autonomie. De moraal en de dynamiek van de christen-democratische benadering ontbreken erin. Het is eerder een statisch beginsel, dat vooral aandringt op een blijvende scheiding van machten door middel van een constitutie, dan een flexibel concept dat een filosofie over de relatie tussen staat en maatschappij weerspiegelt. Ook de Britse

Conservatieven juichen zo een anti-centralistische opvatting van subsidiariteit toe. Binnen de *Conservative Party* is ook zeker een "derde weg"-stroming, die voor het subsidiariteitsbeginsel voelt. Daarbij rijzen echter problemen. Zodra zo een beginsel in een Europese constitutie zou worden opgenomen, komt het in strijd met de Britse *common law*-traditie, die geen grondwet kent. Op de tweede plaats zijn de binnenlandse consequenties een bedreiging voor het Verenigd Koninkrijk, waarbinnen in Schotland en Wales afscheidingsbewegingen actief zijn. In die zin komt subsidiariteit in strijd met het Britse conservatisme. De Britse opvatting van subsidiariteit verschilt aldus van de Duitse dat het element van regionale autonomie erin ontbreekt.

De drie partijen hebben elkaar gevonden op de aanvaarding van een bepaalde definitie van subsidiariteit. Samenbindend was enerzijds de vrees voor sluipend federalisme, anderzijds werd bereikt dat het beginsel nu toch maar in het Verdrag staat (artikel 3B). Na diverse discussies heeft de Europese Raad in zijn bijeenkomst op 11 en 12 december 1992 in Edinburgh overeenstemming bereikt over de algemene benadering voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel:

- a. Het beginsel van de toekenning van bevoegdheden: de Gemeenschap kan slechts handelen als zij daartoe de bevoegdheid heeft gekregen.
- b. Het subsidiariteitsbeginsel in de strikt juridische betekenis: de Gemeenschap mag alleen optreden als een doelstelling beter op het niveau van de Gemeenschap dan op dat van de afzonderlijke lidstaten kan worden bereikt.
- c. Het proportionaliteits- of intensiteitsbeginsel: de door de EG aan te wenden middelen moeten in verhouding staan tot het nagestreefde doel.

Tegelijk moet worden geconstateerd dat dit compromis werd bereikt op het niveau van het kleinste gemene veelvoud van de verschillende opvattingen. De interpretatie van het beginsel zal daarom de gemoederen blijven beheersen.

In christen-democratische ogen is de Europese Unie een onderneming met een supranationaal, bovenstatelijk karakter waarin de deelnemende lidstaten delen van hun soevereiniteit *poolen* in een Europese soevereiniteitslaag, die dan ook democratisch gecontroleerd moet worden.²³ Op die weg is de afgelopen veertig jaar veel voortgang geboekt, maar er zijn tegelijk kritische kanttekeningen te plaatsen bij het proces van *spill over* van economisch beleid naar andere beleidsterreinen. Er zijn dilemma's blijven bestaan en nieuwe gegroeid, die in feite te maken hebben met het uitstellen van de keuze voor politieke eenwording. Gezien de heersende Eurosceptis is het belangrijk dat christen-democraten zich ervan bewust zijn waar-

op hun voorkeur voor het door hen voorgestane *sui generis*-model berust. Zijn er ook andere verwerkingsmodellen van Europa denkbaar, die er eveneens toe leiden dat de door het Evangelie en het christelijk culturele erfgoed geïnspireerde fundamentele en regulerende waarden,²⁴ in instituties geïncorporeerd worden?

Er bestaan natuurlijk alternatieven voor het federale model. In het Europese Parlement bevindt zich bijvoorbeeld een club van parlementariërs die het *intergouvernementele model* voorstaan, waarin de lidstaten hun soevereiniteit zelf behouden. Tot deze parlementaire club behoren ook vertegenwoordigers van de kleine christelijke partijen in Nederland. Een aparte plaats neemt het concept van het *Europa der vaderlanden* in. De optie van het *Europa der statengroepen* is vooral van strategische aard. Actueel zijn voorts concepten als *netwerk*, *partnerschap en zelfregulering*. Tenslotte zou men zich ook kunnen afvragen of het zin heeft om over de toekomst van de Europese Unie te spreken in de misschien wat negentiende eeuwse terminologie van "staat" en "federalisme". Wellicht opent een benadering die niet van het begrip "staat" uitgaat een beter perspectief op Europese samenwerking. Daarbij moeten ook concepten als het *Europa à la carte* en het *Europa van meerdere snelheden* ter sprake komen.

4.1. De intergouvernementele optie

Met name in de kleine christelijke partijen in Nederland bestaat voorkeur voor een intergouvernementeel in plaats van een federaal Europa. Deze voorkeur stoelt enerzijds op de wens om het bijzondere karakter van onze staat, aangeduid met de slogan "God, Nederland en Oranje" te handhaven. Anderzijds stoelt zij op de vrees dat de secularisatie in Europa bevorderd wordt door de materialistische motieven achter het communautaire integratiestreven. Dit zou een neutralisering van politiek, maatschappelijke organisaties en onderwijs met zich meebrengen. Men verwacht dat de bijdragen van de Reformatie aan de Europese cultuur door dit secularisatieproces verloren zullen gaan. Tegenover het federalisme gelooft men in de superioriteit - althans geen inferioriteit - van de intergouvernementele methode van statelijke samenwerking.²⁵

Voor de intergouvernementele optie is zeker wat te zeggen. De OESO en de NAVO hebben aangetoond dat dit model werkt. Wellicht wordt er in zulke volkenrechtelijke samenwerkingsverbanden zelfs meer energie gestoken in het elkaar overtuigen, dan in communautaire verbanden. Toch wijst de christen-democratie de intergouvernementele optie af als niet passend bij het delen van soevereiniteit met het oog op een betere behartiging van de gerecht-

vaardigde verlangens van burgers naar vrede, veiligheid en duurzaamheid. Het veto-recht voor een enkele lidstaat dat kenmerkend is voor de intergouvernementele optie, laat teveel ruimte voor een benadering waarbij het eigen belang van deze lidstaat, hoe welbegrepen ook, voorrang krijgt boven het algemeen belang waarvoor het supranationale bestuursniveau dient te staan.

De zorg van de kleine christelijke partijen over de dominantie van materialistische motieven is ook de zorg van de christen-democratie. Anders dan deze partijen baseert zij op deze zorg echter geen verzet tegen een federaal staatsmodel - eigenlijk verwacht men dan materieel beleid en formele staatsorde - maar is het juist om reden van die zorg dat zij thans definitief wil doorstoten naar een federaal Europa met een integrale bestuurstaak, die ook de niet-economische aspecten van het overheidsbeleid omvat. Aldus dienen culturele en sociale politieke doelstellingen het materialisme zijn plaats te wijzen. De afzonderlijke natie-staat is daartoe op eigen kracht niet bij machte.

4.2. *Het Europa der Vaderlanden*

Deze gedachte speelt een sterke rol in de Franse benadering van Europese samenwerking. Men bepleit van daaruit niet per definitie de intergouvernementele optie, als wel benadrukt men de natiestaten als de plek van geborgenheid en identificatie voor de burgers. Men ziet dan ook de natiestaten als constituerend voor de Europese eenwording. In het verlengde daarvan ligt eerder het accent op de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders als centrale besluitvormende instantie van de Unie, dan op de Europese Commissie en het Europese Parlement.

Naties en nationale staten hebben zich eerst in de vorige eeuw ontwikkeld als nieuwe centra van solidariteit en loyaliteit. Natiestaten namen toen feitelijk de integrerende functie op zich, die de ongedeelde christelijke godsdienst en het humanisme aan het eind van de Middeleeuwen nog vervulden, maar die door de godsdienstoorlogen verloren ging, terwijl de Verlichting niet in staat bleek het aldus ontstane culturele vacuüm te vullen. De meedogenloze strijd tegen koning, Kerk en adel liet in Frankrijk na de Revolutie uiteindelijk een gapende leegte achter, die opgevuld werd door *La Grande Nation* of *La Patrie*. In plaats van de terzijde geschoven God, komt *The deified Nation*. Het volk is de natie en is soeverein. Door de napoleontische oorlogen werd de interesse voor de eigen nationale identiteit vervolgens ook bij de bezette volken gewekt, de agressor had immers de universele idealen van de Verlichting verraden. De natie die hier in het middelpunt kwam te staan, was echter de natie als volksge-

meenschap, berustend op gelijke afstamming, taal, zeden en gewoonten. Dat was met name in Duitsland het geval, waar de vaak bloedeloze idealen van de Verlichting in de Romantiek met warme gevoelens voor de eigen volksgemeenschap gevuld werden. Dit nationaliteitsbeginsel was ideologisch gefundeerd in het beginsel van de volkssoevereiniteit en daarmee verbonden met de idealen van de Verlichting. De strijd voor nationale zelfbeschikking kreeg daarmee een vooruitstrevend karakter.

Een natie is op de eerste plaats een groep mensen die zich door eigen zeden, gebruiken, taal enz. in de historie van anderen onderscheiden en aan dat onderscheid willen vasthouden.²⁴ Men spreekt dan wel van een volksgemeenschap. Als zo een natie een eigen staat verlangt, ontwikkelt men zich tot een lotsgemeenschap. De relatie tussen volksgemeenschap en lotsgemeenschap is gecompliceerd. In verschillende staten leven meerdere volksgemeenschappen samen, men denke aan de Verenigde Staten van Amerika, of aan Zwitserland. Anderzijds vormen Nederlanders en Vlamingen evenals Duitsers en Oostenrijkers ongetwijfeld volksgemeenschappen, maar leven zij in verschillende staten. In het algemeen heeft een staat die niet op één volksgemeenschap berust méér eenheidsbevorderende symbolen en rituelen nodig dan een staat die in dit opzicht meer homogeen is. Tenslotte heeft het woord "natie" ook een juridische betekenis, het is dan synoniem met "staatsvolk" of "rechtsgemeenschap", waarvan de leden het "staatsburgerschap" bezitten. De relatie tussen staat en burgers kan niet uitsluitend juridisch zijn, maar heeft ook een emotionele dimensie. Een binnen de perken gehouden vaderlandsliefde is niet alleen moreel aanvaardbaar, maar zelfs onontbeerlijk voor het statelijk samenleven van mensen.

De nationale staat is als idee en bron van identificatie nog een niet te onderschatten politiek gegeven. Bijvoorbeeld het statelijke recht staat nog onverminderd in het middelpunt van de rechtsbeoefening. Al het andere recht is daaraan gerelateerd als sub- of bovenstatelijk recht. Ook in de politieke wetenschappen gaat men veelal nog altijd uit van een conceptuele en theoretische scheiding tussen de nationale staat en het internationale systeem en denkt men nog overwegend in een nationale context. Bij verkiezingen staat de nationale volksvertegenwoordiging nog steeds centraal. Sub- en bovenstatelijke verkiezingen worden sterk beïnvloed door de nationale politiek. Er bestaat binnen de lidstaten van de Europese Unie ook een duidelijke vrees voor het verlies van de eigen nationale identiteit. Deze stemming onder de mensen is bij het sluiten van het Verdrag van Maastricht duidelijk onderschat. En overal in Midden- en Oost-Europa heeft het nationale zich op een onverwachte schaal gemanifesteerd, met het voormalige Joegoslavië als catastrofaal dieptepunt.

Tegelijk fungeert de nationale staat als een kader voor de bescherming van het eigen belang van rijke landen, of ter verdediging van de verzorgingsstaat. Het onderstrepen van het Nederlanderschap, hoe sympathiek ook uit hoofde van identiteitsbeleving, kan ook fungeren als het veilig stellen van de eigen positie met voorbijgaan aan de verantwoordelijkheid die men als rijk land heeft in het bredere verband van Europa en de wereld. Daarom dient ook deze eigen identiteit onderzocht te worden op zijn dragende principes. Welke waarden bepalen deze identiteit eigenlijk? En welke binnenlandse gevolgen heeft het om jezelf te isoleren op grond van het criterium van nationale identiteit? Wat is precies het nationale belang?

Vanuit christen-democratisch standpunt wordt zeker erkend dat de lidstaten een belangrijke rol spelen bij de Europese integratie. De moderne staat heeft een te sterk stempel gedrukt op de politieke en maatschappelijke ontwikkeling om de toekomstige politieke structuur te karakteriseren als *New Mediaevalism*.²⁷ De betekenis en invloed van het proces van staat- en natievorming in de moderne cultuur valt niet in die mate uit te wissen als de aanhangers van dit model veronderstellen. Ook in federale structuren verdwijnt soevereiniteit als essentieel kenmerk van de moderne staat niet, maar wordt zij slechts gedeeld.

Daarnaast is er echter in de christen-democratische benadering een sterke voorkeur voor een Europese bestuurslaag met een eigen karakter, waarvan de besluitvorming niet alleen door lidstaten wordt gecontroleerd, maar tenminste evenzeer door langs politieke lijnen tot stand komende meerderheden in het Europees Parlement. Deze voorkeur manifesteerde zich al direct in het parlementaire orgaan dat verbonden was aan de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Daarin is van meet af aan gekozen voor politieke, in plaats van nationale fracties. Die lijn is sindsdien consequent volgehouden. De burgers en hun grensoverschrijdende politieke partijen²⁸ vormen tenminste evenzeer als de lidstaten de *constituante* van de Europese Unie. Het gaat er bij de vraag naar de identiteit van Europa om of de verschillende volks- en lotsgemeenschappen in Europa kunnen toegroeien naar een rechtsgemeenschap, of deze rechtsgemeenschap vervolgens lotsgemeenschappelijke trekken aanneemt en welke cultuur daarbij behoort. Daarom is er bij de christen-democratie eerder sprake van een *Europa van de burgers* dan van een Europa van de vaderlanden. Het beginselprogramma van de EVP zegt daarover: "Het vertrekpunt voor Europese politieke integratie is ons mensbeeld", "Europa is geen kwestie van de regeringen alleen en kan dat ook niet zijn. Het zijn de burgers zelf die Europa moeten denken en maken", "In deze context verwelkomt de EVP de op haar verzoek in het Verdrag van Maastricht erkende onvervangbare rol van Europese partijen".²⁹

4.3. *Het Europa van de statengroepen*

Een door de aanhangers van de intergouvernementele benadering toegejuichte, maar daarvan onderscheidbare, variant is het Europa van de statengroepen. Dat zijn regionale groepen staten die hun beleid op elkaar afstemmen en groot genoeg zijn om Frankrijk en Duitsland tegenwicht te bieden (Benelux, het Verenigd Koninkrijk en Scandinavië/ Middellandse Zee-landen/ Middeneuropese landen/ Frankrijk/ Duitsland). Daarbinnen kunnen meerdere snelheden fungeren. Mits deze regionale bundelingen een eigen parlementaire controle kennen, hoeven in de Raad geen twintig ministers zitting te hebben maar vijf representanten van de regionale statengroepen. De aanhangers van de intergouvernementele benadering wijzen erop dat daarbij de unanimitateis gemakkelijker in stand kan blijven dan thans.³⁰

Het idee heeft zeker sympathie binnen ons land. Het sluit aan op de behoefte om zeggenschap te blijven houden als kleine lidstaat binnen een groep van cultureel verwante landen. Het heeft verwantschap met het hierna te behandelen concept van het Europa van de regio's, maar stelt zich in op veel grotere verbanden dan daarin worden voorgestaan. Voor christen-democraten is het principieel geen aantrekkelijke optie, omdat ons land dan deel zou gaan uitmaken van een groep overwegend niet-federalistisch denkende staten. Ook praktisch, als onderdeel van een functionalistische benadering met een federaal doel, biedt het geen voordelen. Kan ons land thans, door in de Benelux naar overeenstemming te streven, nog bereiken dat er drie stemmen in de Raad vóór het aldus gecoördineerde standpunt zijn, in het geval van een Benelux-statengroep vervalt dit voordeel weer.

4.4. *Het Europa van de regio's*

Een bijzondere variant vormt het "Europa van de regio's". Een culturregio is een regionale eenheid met een eigen culturele identiteit, een voldoende economisch draagvlak en een gekozen bestuur met exclusieve wetgevende en bestuurlijke bevoegdheden. Zij worden gepresenteerd als het bij uitstek geschikte bestuursniveau om het beleid dicht bij de burger te brengen. Dit concept kan zowel betrekking hebben op deelgebieden van een lidstaat (bijvoorbeeld Vlaanderen, Catalonië, Beieren) als op een bepaalde lidstaat (bijvoorbeeld Nederland, Denemarken). De hieruit voortvloeiende culturele verscheidenheid wordt ook wel als een integratiefactor opgevoerd.

Het Verdrag van Maastricht stelde een *Comité van de Regio's* in, dat een rechtstreeks

aan de Europese instellingen adviserende rol toebedeeld kreeg, met voorbijgaan aan de interne integratie van deze regio's in de lidstaten. Belangrijk motief daartoe was de wens van de Duitse *Länder* dat niet de Bondsregering in Brussel zou onderhandelen over bevoegdheden die in Duitsland constitutioneel aan de *Länder* zijn voorbehouden. Problematisch in de opzet van het Comité is vooral dat regio's met soevereiniteit op één lijn zijn gesteld met lokale besturen en intermediaire bestuursstructuren van louter administratieve aard. Doorgaan op deze weg neigt sterk naar de Zwitserse bestuursvorm, een tendens die door niet-federale staten als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk niet zal worden toegejuicht.

Regio's met een grensoverschrijdend karakter kunnen zeker een rol vervullen in het proces van Europese eenwording. Zij kunnen onder de Europese paraplu ook een integratiemechanisme vormen voor nationale minderheden met een sterk regionaal karakter, zonder dat tot afsplitsing of vorming van nieuwe staten behoeft te worden overgegaan.³¹ Van een eigen soevereiniteit, die rechtstreeks invloed uitoefent op de besluitvorming in de Raad kan veel moeilijker sprake zijn.

4.5. Netwerken, partnerschap en functionele zelfregulering

Soms is de marktcorrigerende regelgeving binnen lidstaten het resultaat van zelfregulering (door consumentenorganisaties, milieubeweging, patiëntenverenigingen, sociale partners), die door de overheid algemeen verbindend is verklaard. Voorzover daarbij handelsbelemmeringen ontstaan, zal de Europese overheid deze van haar rechtskracht beroven. De betekenis en rol van het maatschappelijk initiatief komt daarmee onder druk te staan. Voor zover het op nationale schaal blijft opereren, neemt de effectiviteit van zijn handelen af. Degenen die zich niet aan de afspraken willen committeren, hoeven dat ook niet. En daarmee vervalt vaak de aantrekkingskracht van de (geconditioneerde) zelfregulering. Een alternatief ligt in het grensoverschrijdende particuliere initiatief. Er is een bont conglomeraat van niet-gouvernementele organisaties aanwezig die kleur geven aan de Europese samenleving. Ze werpen een dam op tegen een te grote staatsinvloed en ze relativeren de dominantie van de markt. Maatschappelijke organisaties bieden kaders waarbinnen burgers zich bewegen. Zij zijn instituties die de mogelijkheid hebben tot overdracht van normen en waarden. Zij kunnen bijdragen aan de beleving van maatschappelijke verantwoordelijkheid. In een tijd waarin Europese gemeenschappelijkheid soms lijkt te worden gerelativeerd ten gunste van nationale belangen, economisch regionalisme en cultureel isolationisme, kunnen maatschappelijke organisaties bijdra-

gen aan Europese integratie via particuliere weg. Een louter economisch georiënteerde structuur, waarin vanuit juridisch gezichtspunt alleen individuele burgers en ondernemingen als relevante rechtssubjecten worden beschouwd, zal zich niet maatschappelijk kunnen verdiepen. Bovendien kunnen in de praktijk op uiteenlopende gebieden tendenzen worden waargenomen die het vertrouwen rechtvaardigen van de vorming van maatschappelijke netwerken die het substraat van de Europese Gemeenschap zullen versterken.

In dit verband moet dan ook de optie worden beschouwd van de *netwerken* van burgers en maatschappelijke instellingen in Europa, ook wel *functionele zelfregulering* genoemd. De optie pretendeert te kunnen werken zonder staatsvorming en deze zelfs overbodig te maken.³² Het gaat om samenwerkingsvormen tussen bijvoorbeeld universiteiten die elkaars opleidingen erkennen, of tussen kerken of bedrijven. Deze samenwerking levert niet alleen praktisch nut op, maar leidt ook tot het over- en uitdragen van waarden. Zulke netwerken vormen een Europese *social fabric*, die essentieel is voor het slagen van de Europese samenwerking op het niveau van de overheden. De bloei van zulke netwerken is echter mede afhankelijk van het waarborgend en normerend karakter van het Europese overheidsbeleid en vervangt deze als zodanig niet. In die zin is ook de netwerken-benadering geen substituut voor Europese staatsvorming.

4.6. Europa, zonder staatsvorming

Wij zijn zo gewend aan het indelen van de wereld in staten dat het ons moeilijk valt in termen van andere constructies te denken. Toch wordt de vraag wel gesteld of het bestaan van staten in alle gevallen wel een goede zaak is, of wij niet teveel vasthouden aan een bepaalde historische vormgeving van publieke taken, zoals die in de laatste driehonderd jaar in Europa gestalte kreeg. Het is daarom van belang om in te gaan op de vraag of staatsvorming in het algemeen wenselijk is en of alternatieve bestuursvormen op een reële wijze kunnen worden uitgewerkt. Kunnen wij het zonder staat doen op het Europese niveau, door een beroep te doen op regionaal en vooral op functioneel zelfbestuur? In feite zit deze gedachte besloten in een gemeenschapsstructuur, waarbij de markt in Brussel wordt geordend, de verantwoordelijkheid voor de munt in Frankfurt ligt, het cultuurbeleid door de nationale regeringen wordt gevoerd en de defensietaak feitelijk in Washington en New York wordt behartigd.

De vraag is echter of wij met acceptatie van deze postmoderne terminologie niet het risico lopen dat wij ons perspectief op doelgerichte sturing van maatschappelijke processen wat

lichtvaardig bij het grof vuil plaatsen. Er doen zich vraagstukken voor, die om internationale oplossingen vragen, zoals de te grote vrijheid op de kapitaalmarkt, de grensoverschrijdende milieuproblematiek, de grensoverschrijdende criminaliteit en de veiligheidsrisico's door politieke instabiliteit in Midden- en Oost-Europa. Zelfs als deze vraagstukken afzonderlijk effectief zouden kunnen worden aangepakt in onderscheiden mondiale machtscentra, dan nog rijst de vraag of de dwarsverbindingen die tussen de verschillende probleemvelden aanwezig zijn, niet een vorm van integraal bestuur vereisen. Die vraag beantwoorden wij instemmend.

4.7. *Meerdere snelheden, kopgroep, géometrie variable en Europa à la carte*

Bij het lezen van deze titel zou men kunnen denken dat hier vier maal hetzelfde wordt gezegd. Niets is minder waar. Met het *Europa à la carte* bedoelt men dat een lidstaat besluit om aan bepaalde onderdelen van het Europese beleid niet deel te nemen. Momenteel geldt dat voor het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van het sociale beleid en de EMU. Denemarken heeft eveneens een uitzonderingspositie bedongen, ten aanzien van het monetaire en buitenlandse beleid. *A la carte*-elementen worden ook in Europa geïntroduceerd door het Verdrag van Schengen (9 landen). Bij een *Europa à la carte* gaat het initiatief uit van de lidstaat zelf: hij kan altijd nog besluiten om later wel deel uit te maken van die nieuwe samenwerking. In wezen gaat het echter om een permanente uitzonderingspositie, die politiek gemotiveerd wordt. Het *Europa à la carte* legt op den duur een bom onder alles wat de Gemeenschap voorstaat. Tot 1991 was er nog sprake van een uniform beleid dat in alle lidstaten uitgevoerd dient te worden. De doelstelling van de interne markt was dat ieder product, dat in één van de lidstaten verkocht mocht worden binnen de hele Gemeenschap op de markt zou mogen worden gebracht. Dit vereist dat alle lidstaten hun nationale regels onderling als gelijkwaardig erkennen om op die manier eerlijke concurrentiemogelijkheden te bieden binnen de Gemeenschap. Bij een *Europa à la carte* met permanente uitzonderingsposities, waarbij elke lidstaat voor zichzelf uitmaakt welke onderdelen van het Europese beleid hij toepast, komt daar een einde aan, zoals nu al zichtbaar is met het Europese sociale beleid. Dit zal het Europese integratieproces uiteindelijk ondermijnen.

Het *Europa van meerdere snelheden* betekent dat enkele lidstaten sneller kunnen gaan met de Europese samenwerking dan de anderen. Het Verdrag van Maastricht voorziet zelf in meerdere snelheden, namelijk ten aanzien van de monetaire unie. Naast bovengenoemde *à la carte*-elementen bij het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, is bij de EMU sprake van twee

snelheden: landen die aan de EMU-vereisten voldoen, kunnen deelnemen aan de derde fase - de introductie van de gemeenschappelijke munt in 1999 - terwijl de anderen dat later kunnen doen, op het moment dat ook zij aan de EMU-criteria voldoen. De bedoeling is dat het hier om een tijdelijke constructie gaat om zo landen extra tijd te geven om zich op de nieuw overeengekomen regels te kunnen voorbereiden. Het initiatief gaat hierbij ook niet zo zeer uit van de "uitgezonderde" lidstaat zelf, maar juist van de andere lidstaten. Het CDA is van mening dat de verbreding nimmer ten koste zou mogen gaan van de verdieping van de Europese integratie.³³ In die lijn kan gesteld worden dat het CDA geen tegenstander is van een Europa van de twee snelheden, indien geen andere mogelijkheden op vooruitgang met de Europese integratie bestaan. Dit betekent dat een Europa van twee snelheden alleen toegestaan is, als het een tijdelijke oplossing betreft voor landen die niet onmiddellijk en integraal de nieuw overeengekomen regels kunnen toepassen zonder in grote moeilijkheden te komen.³⁴

Varianten van het Europa van de meerdere snelheden zijn de gedachten van een *kopgroep*, zoals die is geopperd door het CDU/CSU-document van september 1994, en van een *géometrie variable*. Men kan zich ernstig afvragen of er naast de EMU binnen de eerste pijler nog ruimte is voor een concept van meerdere snelheden zonder dat dit afbreuk doet aan het functioneren van de interne markt. Wel is het denkbaar dat zich in de tweede en mogelijk in de derde pijler verschillende snelheden zullen ontwikkelen. Als er niet alleen bij de EMU, maar op meerdere gebieden meerdere snelheden mogelijk worden, kan er een kopgroep ontstaan die op alle gebieden het Verdrag voor zijn rekening neemt. Als het er echter toe zou leiden dat zich op verschillende terreinen verschillende kopgroepen gaan voordoen, spreekt men van een *géometrie variable*. Dat laatste moet onder alle omstandigheden worden afgewezen, op dezelfde gronden als het *Europa à la carte* onaanvaardbaar is. Alleen een kopgroep die op alle mogelijke gebieden tegelijk voorop loopt, kan aanvaardbaar zijn als motor in het eenwordingsproces, mits voldaan wordt aan de eisen die hierboven zijn gesteld ten aanzien van het *Europa van de meerdere snelheden*. De harde kern mag alleen vooropgaan onder voorwaarde dat het peloton op termijn kan aansluiten.

De conclusie luidt dat het *Europa à la carte* en de *géometrie variable* onder alle omstandigheden worden afgewezen. Ook aan het Europa van meerdere snelheden zijn risico's van een blijvende tweespalt verbonden. Dit mag alleen indien het om een tijdelijke oplossing gaat met betrekking tot lidstaten die hetzelfde einddoel hebben, maar dat doel op verschillende tijdstippen zullen bereiken. Het mag niet een permanent karakter dragen. Daarnaast zou als voorwaarde moeten worden gesteld dat de nog-niet-deelnemende landen inschakeling van het

Europees Parlement en het Hof van Justitie accorderen. Het Europa van de meerdere snelheden kan met name onvermijdelijk zijn in de vorm van een kopgroep die op alle terreinen initiatieven neemt voor hechtere samenwerking.

4.8. Evaluatie

De voor een federale Europese staat aangedragen alternatieven overtuigen niet. De vraagstukken waar het om gaat, nopen tot een vorm van integraal bestuur met al of niet eigen, maar in elk geval effectieve uitvoeringsmacht. De alternatieven zijn soms ingegeven door een gehechtheid aan de natie-staat, die door christen-democraten in die vorm niet gedeeld wordt. Wel is een versterkte rol van de nationale parlementen wenselijk, die met name gestalte zou kunnen krijgen rond een op het subsidiariteitsbeginsel gebaseerde periodieke evaluatie van de taakverdeling. Soms ook lijken de alternatieven te worden ingegeven door een realistische inschatting van de vooralsnog beperkte mogelijkheden om daadwerkelijk tot de gewenste staatsvorming te kunnen komen. Hoezeer ook begrijpelijk, wezenlijke oplossingen met behoud van het integrale karakter van bestuur vloeien daar vooralsnog niet uit voort.

Het zoeken naar alternatieven voor het klassieke communautaire ideaal opent echter wel de ogen voor de eenzijdigheden die daarin zijn binnengeslopen. In Nederland zijn wij vanuit onze eigen staatsopvatting geneigd de Europese bestuurslaag op te vatten als een overheid die integraal bestuurt, met een gelijke positie voor de verschillende vakdepartementen. Niet alle lidstaten kennen een dergelijke bestuurscultuur. Gewezen kan worden op de *Kanzlerkompetenz* in Duitsland en het presidentiële stelsel in Frankrijk. In zulke bestuursculturen komt er aan bepaalde bevoegdheden een aparte positie toe, zonder dat men zelf het gevoel heeft de gedachte van integraal bestuur te verlaten. Is het denkbaar dat ook de Europese bestuurslaag dergelijke variaties in bevoegdheden zal kennen zonder dat daarmee het integrale karakter verloren gaat? Als dat zo zou zijn, dan ontstaan er toch variërende machtscentra, zij het niet in de boven onder 4.6 genoemde zin. Een *bottom up*-benadering per beleidssector, die niet direct het klassieke communautaire pad kiest, maar aan de eigenheid van elk terrein recht probeert te doen, zou tot een dergelijke variatie kunnen leiden. Tegelijk moet echter de voorwaarde worden gesteld dat de politieke verantwoordelijkheid voor de interdependentie tussen de beleidssectoren gewaarborgd blijft. En dat beperkt - samen met de essentiële wens dat macht gecontroleerd moet worden - de mogelijkheden van deze optie weer drastisch.

5. Drie scenario's

Afhankelijk van de keuzen die terzake al of niet gemaakt zullen worden, ontvouwen zich een mogelijk, een niet uitgesloten en een bedreigend scenario:

- a. *Mogelijk* is een doorgroei via de éne munt naar een politieke unie. Dit scenario berust op de innerlijke logica van het functionalisme, met het federalisme als einddoel. Met name op het noodzakelijke samengaan van markt- en staatsvorming.
- b. *Niet uitgesloten* is een blijvende dominantie van de economische aspecten in een zich uitbreidende Gemeenschap en zich los daarvan ontwikkelende samenwerking op de gebieden van buitenlands, defensie-, justitieel en intern veiligheidsbeleid. De laatstgenoemde hebben een intergouvernementeel karakter en worden dus niet door het Europees Parlement gecontroleerd.
- c. *Bedreigend* is een ontwikkeling van verder protectionisme, desintegratie van de Gemeenschap en de Unie en terugval in nationaal beleid. Culturele factoren, zoals nationalisme en regionalisme, kunnen daarbij een belangrijke rol spelen, als zij niet op communautair niveau worden ondervangen door een krachtige Europese identiteit.

Bij het maken van keuzen speelt de oorspronkelijke doelstelling van de Europese integratie een grote rol: vrede, solidariteit en stabiliteit door het aaneensmeden van economieën en het aldus uitbannen van oorlog. Datzelfde motief dringt zich thans weer aan ons op. En het vraagt wéér om een Europees antwoord. Maar dat geldt nu niet alleen het voorkomen van oorlog, hoe belangrijk dat op zichzelf ook is. Het geldt ook voor andere beleidsterreinen. Het federalisme is het beste model om nationale soevereiniteit te delen in meeromvattende internationale samenwerkingsverbanden, *als de nationale soevereiniteit te kort schiet om de gerechtvaardigde verlangens van burgers naar handhaving van de vrede, naar effectieve bestrijding van criminaliteit, naar effectieve beïnvloeding van mondialiserende markten en naar een effectief milieubeleid te realiseren*. Al deze doelstellingen zijn door de meeste nationale staten niet meer op eigen kracht alleen realiseerbaar. Dat betekent dat soevereiniteit gedeeld moet worden in een meeromvattend verband dat daartoe wel in staat is. Soevereiniteit is een middel om de belangen van de burgers te dienen en niet een doel op zichzelf. Om die reden is de Europese Volkspartij van mening dat de huidige Europese Unie moet overgaan naar een federale Unie van volkeren, staten en regio's. Het federalisme zal een politieke eenheid in verscheidenheid mogelijk moeten maken. De instellingen van de Europese

Unie moeten tot een overheid uitgroeien, waarbij door middel van het subsidiariteitsbeginsel wordt bewerkstelligd dat de bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten zodanig is dat Europees centralisme wordt voorkomen. De Europese federatie zal een federale statengemeenschap zijn en dus geen eenheidsstaat, aldus de EVP (bijlage 1, art. 705 e.v.). En het subsidiariteitsbeginsel dient een reële functie te krijgen opdat per beleidsthema kan worden vastgesteld waar de Nederlandse staat goed in is en waar de Europese Unie het meest geschikt is om de taken uit te oefenen.

6. Conclusie

Het begrip "Europa" dient te worden opgevat als een identiteit, die zich binnen de geografische grenzen van het continent ontwikkelt. Deze identiteit is gestempeld door joods-christelijk geloof, antieke cultuur en modern humanisme, welke hebben geleid tot de centrale notie van *vrijheid in verantwoordelijkheid* voor alle mensen. Bij deze vrijheid in verantwoordelijkheid passen in elk geval de democratie, de scheiding van kerk en staat, de *trias politica*, de *rule of law* en de mensenrechten. Tezamen bepalen deze factoren de identiteit van Europa. De christen-democratie streeft ernaar daarin ook haar concept van een sociale en ecologische markteconomie en het subsidiariteitsbeginsel te verankeren. Deze opvatting maakt de Europese Unie principieel open voor nieuwe toetreders en het sluit evenmin uit dat staten die thans deze identiteit niet hebben, wel in deze richting kunnen evolueren. Tegelijk opent zij de mogelijkheid van kritiek op lidstaten die aan deze identiteit niet beantwoorden. Een dergelijke identiteit komt vanuit haar wezen in opstand tegen het optrekken van nieuwe scheidingslijnen in de wereld, zij inspireert tot het sluiten van samenwerkingsverdragen met niet-Europese staten rondom Europa. Zij dient het staatsrechtelijk kader te bepalen waarbinnen ook de in Europa gevestigde Islam en de Oosters-orthodoxie zich een legitieme plek in de Europese cultuur kunnen verwerven.

De historische ontwikkelingen hebben de Europese Unie nog bepaald niet tot de sterke superstaat gemaakt, die met name de Engelsen haar verwijten te zijn. De internationale politieke ontwikkelingen stellen deze relatief zwakke Unie voor indringende vragen. De uitbreiding van de Unie met nieuwe lidstaten zal deze zwakte volgens sommigen versterken. Bij de evaluatie van het Verdrag van Maastricht in 1996 zal de Europese Unie zich dan ook in omstandigheden bevinden, die de te nemen stappen een fundamenteel karakter geven. Het

moment nadert waarop soevereiniteit over wezenlijke staatszaken (controle over de munt en over het legitiem gebruik van geweld) zal moeten worden gedeeld in de Unie, omdat de ene markt niet langer kan worden gerealiseerd met volledig behoud van de nationale zelfstandigheid. De keuze in 1996 hoe verder te gaan met de Unie lijkt op het volgende neer te komen: ofwel een voortdurend uitbreidende Unie met voldoende institutionele garanties om ongewenste desintegratie te voorkomen, ofwel instelling van een kopgroep, waarbij de kans op succes het grootste lijkt als dat geschiedt door een sprong naar de derde fase van de EMU.

Tegelijk vindt de evaluatie plaats in een tijd waarin de economie mondialiseert en de val van de Muur tot een nieuwe situatie heeft geleid, waarin fundamentalisme en nationalisme de kop opsteken. Deze onzekere situatie leidt thans tot een zeer actieve Frans-Duitse samenwerking. Het is in deze historische en internationaal-politieke context dat de christen-democratie haar idealen moet concretiseren en haar strategie bepalen om haar wensen vervuld te krijgen. Zij zal daarbij antwoorden moeten formuleren met betrekking tot de staatkundige vormgeving van Europa, de Europese identiteit en de rol van Europa in de wereld.

Daarbij bevinden de kleine landen zich in de positie dat verdere eenwording thans acceptatie van de Duits-Franse samenwerking als bestendigend raamwerk van de Unie lijkt te vergen. Wij zijn van mening dat het antwoord op deze vraag gezocht moet worden in een toetsing van de doelstellingen van de Frans-Duitse samenwerking aan de doelstellingen die Nederland in Europa heeft. De uitkomst van deze toetsing is voorsnog positief. Het is thans opportuun voor het Nederlandse belang om verdere Europese integratie te bevorderen, gericht op de invoering van de éne Europese munt en op versterking van het beleid op justitieel terrein en op de gebieden van defensie en buitenlands beleid. Daarbij doen zich eigenlijk geen werkelijke alternatieven voor het federalistische ideaal voor. Wel is het zinvol om, uitgaande van het subsidiariteitsbeginsel op onderscheiden beleidsterreinen na te gaan wat de nationale staat het beste kan en welke taken beter door de Unie kunnen worden vervuld.

- 1 CDA, *Europa; hoe verder?*, Discussiepaper voor de CDA-partijraad, Utrecht, 19 november 1994 ('s-Gravenhage 1994).
- 2 CDA, *Stellingen voor de CDA gedachtemisseling over de IGC van 1996* ('s-Gravenhage 1995).
- 3 Redactionele inleiding, "De toekomst van Europa", *Christen Democratische Verkenningen* ('s-Gravenhage 1995/3, 106); H.A.C.M. Notenboom, "Nederland en de financiering van de Europese Unie" (1995/3, 109); Th.M. Jansen, "De kern moet een magnetische aantrekkingskracht uitoefenen" (1995/3, 120); CDU/CSU-fraktie in der Deutsche Bundestag, "Overwegingen over de Europese politiek" (1995/3, 127); P.W.L. Russell, "Nederland en Europa" (1995/4, 148); L. Doorn, "Deregulering,

- naar meer gespreide verantwoordelijkheid?" (1995/4, 155); J. Penders, "Dwarrelwinden rondom Brussel" (1995/6, 241).
- 4 Europese Liberaal Democraten, *Bouwen aan het Europa van de burger* (Torquay 1993) 18.
 - 5 Partij van de Europese Sociaal-Democraten, *Manifest voor de verkiezingen van het Europese Parlement van juni 1994* ('s-Gravenhage 1993).
 - 6 Parliamentary Group of the Party of European Socialists, *Reflection Document following discussions in the working group on the 1996 Intergovernmental Conference*, document Guigou (Brussel 1995).
 - 7 CDA, *Programvergelijking Europese Verkiezingen 1994* ('s-Gravenhage 1994).
 - 8 Europese Volkspartij/Europese Democratische Unie, *Brüsseler Erklärung* (Brussel 1995).
 - 9 Europees Parlement, *Resolutie over de Grondwet van de Europese Unie* (Brussel 1994) A3-0064/94.
 - 10 Europees Parlement, *Resolutie over de werking van het Verdrag betreffende de Europese Unie* (Brussel 1995) A4-0102/95.
 - 11 Europese Commissie, *Rapport over het functioneren van het Verdrag van Maastricht* (Brussel 1995).
 - 12 Aldus een samenvatting, gepubliceerd in *Europe*, nummer 6498, 10 juni 1995, 5.
 - 13 "Reflectiegroep EU kiest strak tijdschema", *Europa van Morgen* ('s-Gravenhage 1995) nummer 10, 138.
 - 14 *Uitbreiding van de Europese Unie: mogelijkheden en knelpunten*, Tweede Kamer 1994-1995, nummer 23987; *Het gemeenschappelijk Europees buitenlands en veiligheidsbeleid*, Tweede Kamer 1994-1995, nummer 24128.
 - 15 CDU/CSU-Fraktion in der Deutschen Bundestag 1994, gepubliceerd in *Christen Democratische Verkenningen* ('s-Gravenhage 1995/3). Op 13 juni 1995 verscheen een tweede notitie die aanmerkelijk minder nadruk legt op de idee van een kopgroep. De aanvankelijke ideeën zijn met name afgezwakt vanwege de te verwachten defensiepolitiek van de nieuwe Franse president Chirac en vanwege de concurrentievoordelen die niet tot een EMU-kopgroep behorende lidstaten zichzelf met hun valutapolitiek kunnen toedelen.
 - 16 "De Hoge Verdragsluitende Partijen, vastberaden de grondslagen te leggen voor een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren,...). Vastbesloten door deze bundeling van krachten de waarborgen voor vrede en vrijheid te versterken, en de overige Europese volkeren die hun ideale delen, oproepende zich bij hun streven aan te sluiten, hebben besloten een Europese Economische Gemeenschap op te richten."
 - 17 Raad van Europa (1994) document 7103.
 - 18 Vgl. E.H.B.M. Cremers, "Intergouvernementele Conferentie 1996", *Liberaal Reveil* ('s-Gravenhage 1995/3) 112.
 - 19 CDA, *Europa; hoe verder?*, Discussiepaper voor de CDA-partijraad, Utrecht, 19 november 1994 ('s-Gravenhage 1994) 1.
 - 20 Vgl. P.J. Kapteyn, *Markt zonder staat?* (Meppel 1993).
 - 21 Staten kunnen verschillende verschijningsvormen hebben. We onderscheiden eenheidsstaten, federaties en confederaties. Binnen de *eenheidsstaten* onderscheidt men nog gecentraliseerde (alle regels worden vanuit één centrum gesteld) en gedecentraliseerde eenheidsstaten (de staat is verdeeld in kleinere territoriale eenheden die zelf taken en bevoegdheden hebben). In een *federatie (bondsstaat)* hebben de samenstellende delen zelf staatsbevoegdheid, maar hebben zij elementen daarvan afgestaan aan de federale overheid. Daarbinnen wordt in de regel bij meerderheid besloten. De verhouding tussen de centrale overheid en de territoriale delen is in een federatie veel gelijkwaardiger dan in een eenheidsstaat. Als regel is de afbakening van bevoegdheden in een federatie vastgelegd in een constitutie, bewaakt door een constitutionele rechter. In een *confederatie (statenbond)* blijven de samenstellende delen zelf soeverein. De confederatie houdt het midden tussen een staat en een *volkenrechtelijke samenwerkingsvorm*, die zuiver op intergouvernementele basis functioneert, dat wil zeggen dat de deelnemende staten een vetorecht behouden terzake van gezamenlijke besluiten.
 - 22 Federalisme en functionalisme worden in de *Leer der Internationale Betrekkingen* beide beschouwd als onderdelen van het zogenaamde institutionalisme. Dit benadert de internationale betrekkingen vooral vanuit transnationale instituties, zoals de Europese Unie, de VN, de NAVO en de OESO. De interactie tussen staten zou bepaald (moeten) worden door de regels die deze internationale instituties stellen. Een tweede benadering, het (neo-)realisme gaat uit van soevereine (natie)-staten die als rationele actoren hun doelstellingen - lees: hun eigenbelang - nastreven. De in paragraaf 1.3 geschetste verdeeldheid binnen de VVD is een strijd tussen institutionalisten en realisten. Een derde benadering, het marxistisch perspectief, legde de nadruk op dominantie van de macht van het bedrijfsleven in het internationale systeem.
 - 23 J. Penders, "Dwarrelwinden rondom Brussel" *Christen Democratische Verkenningen* ('s-Gravenhage 1995) nummer 6, 245.
 - 24 Europese Volkspartij, *Basisprogram* (Brussel 1993) hoofdstuk I.
 - 25 Middelkoop, E. van, *Nederland in Europa: deelstaat of vrij Koninkrijk* (Groen van Prinstererstichting 1988). Raad voor de Zaken van Overheid en Samenleving van de Nederlandse Hervormde Kerk, *Hart en ziel voor Europa?* (Driebergen 1994) 84.
 - 26 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Wij zijn het volk* (Houten 1992).
 - 27 Jean-Marie Guéhenno, *Het einde van de democratie* (Tiel 1994) 60.
 - 28 Vgl. artikel 138A van het Verdrag van Maastricht.
 - 29 Europese Volkspartij, *Basisprogram* (Brussel 1993) artikelen 283 - 285.
 - 30 Verbrugh, A.J., "Benelux geen bruidsschat bij Frans-Duits huwelijk", *Trouw*, 13 september 1994.
 - 31 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Wij zijn het volk* ('s-Gravenhage 1992).
 - 32 Guéhenno, *a.w.* 59.
 - 33 CDA, *Uitbreiding of Verdieping*, Rapport-Penders ('s-Gravenhage 1991).
 - 34 CDA, *Europa; hoe verder?*, Discussiepaper voor de CDA-partijraad, Utrecht, 19 november 1994 ('s-Gravenhage 1994) 7.

DE SPEELRUIMTE EN DE STRATEGIE IN 1996

De speelruimte bij de Intergouvernementele Conferentie van 1996 wordt door een aantal factoren beperkt. Het is van belang deze factoren nu reeds in gedachten te houden bij het bepalen van de onderhandelingsstrategie. Deze factoren betreffen met name de agenda van de IGC, de noodzakelijke referenda en de positie van het Verenigd Koninkrijk.

Zoals in hoofdstuk I.1, eerste alinea, is beschreven, wordt de IGC 1996 bijeengeroepen ten behoeve van een beperkte agenda. De eerste strategische vraag is of de christen-democratie zou moeten ijveren voor uitbreiding van deze agenda, wat dan overeenkomstig artikel N.1 wel gunstig advies van de Raad, de Commissie en het Parlement vereist. Een dergelijke verbreding van de agenda, gericht op verbetering van het functioneren van de Unie op ook andere dan de geagendeerde terreinen, lijkt inderdaad wenselijk. Daartoe pleiten onder meer het streven naar een Europese grondwet en de integratie van het sociaal beleid in het Verdrag. Een juiste verdieping van de Unie is nu, in het licht van de toekomstige uitbreiding, wenselijk. Dat vergt een brede benadering.

De tweede strategische overweging betreft de referenda die nodig zijn om verdragswijzigingen te ratificeren. De Europese Unie is in nog sterkere mate in de situatie terecht gekomen die bij de ratificatie van het Verdrag van Maastricht in 1993 al aanwezig was. Sinds de toetreding van Zweden, Finland en Oostenrijk zijn er nu in totaal vijf lidstaten die een referendum dienen te houden over verdragswijzigingen, waartoe hun regeringen en parlementen besluiten. Gegeven de relatief grote Eurosceptis bij de bevolkingen, die naar realistische verwachting niet vóórdien voldoende kan worden overwonnen, dient er rekening mee te worden gehouden dat verdragswijzigingen niet in alle lidstaten geratificeerd zullen kunnen worden. Daarmee vervalt echter tegelijk de door de andere lidstaten aanvaarde wijziging, tenzij men nog verder de weg opgaat van het toestaan van een *Europa à la carte*. Verdergaan op deze weg leidt echter tot desintegratie van de Gemeenschap en dat wordt algemeen als onwenselijk beschouwd. Daarom kan het nuttig zijn om de in 1996 te bereiken doelstellingen vooral te zoeken in afspraken die geen verdragswijziging behoeven, maar op andere wijze gerealiseerd kunnen worden. In een later stadium, op een termijn waarop de Eurosceptis reëel kan wor-

den overwonnen - een mogelijke intergouvernementele conferentie voor 2002 zou in 1996 kunnen worden overeengekomen -, kunnen dan weer verdragswijzigingen als hoofdmaaltijd op het menu worden gezet.

Een belangrijke voorwaarde voor het overwinnen van deze Eurosceptis onder de bevolkingen van de lidstaten ligt in een beter functioneren van de Europese instellingen. Aldus wordt het centrale motief voor een betrokken burgerschap niet gezocht in een traditionele federalistische Europese gezindheid - die er niet meer is - maar in een effectieve aanvulling op de tekortschietende nationale soevereiniteit, die niet meer in staat is om aan de gerechtvaardigde wensen van burgers een werkzaam beleidsantwoord te verbinden. Om die reden ook heeft de EVP besloten om haar inzet voor deze parlementaire periode - en dus ook voor de IGC 1996 - toe te spitsen op meer subsidiariteit, efficiëntie en democratie (bijlage 1, 704). In dat perspectief moeten ook de serieuze bezwaren van de burgers tegen de Europese Unie - fraude, regeldruk, rompslomp, crimineel gebruik van open grenzen en asielzoekersproblematiek - overwonnen kunnen worden.

De derde beperkende factor ligt in de rol van het Verenigd Koninkrijk in de Europese Unie. De Conservatieve Britse regering heeft vanuit haar politieke overtuiging grote reserves bij een federaal Europa en bevindt zich door de aanwezigheid van een kleine, maar voor de parlementaire meerderheid beslissende, groep van anti-Europeanen in haar gelederen in een onmachtige positie. Die reden was in Maastricht al fnuikend voor de mogelijkheid om met de Engelsen tot overeenstemming te komen. Daarin ligt ook een belangrijk motief voor het CDU/CSU-voorstel uit 1994 om een Europese kopgroep in de gelegenheid te stellen voort te gaan, zonder dat één enkele lidstaat de anderen kan tegenhouden. Met dit voorstel werd een alternatieve optie geschapen, die voorkomt dat de onderhandelingspartijen weer in de patstelling van Maastricht terecht komen. Bij ontbrekende Britse medewerking hoeven er niet meer eindeloos concessies gedaan te worden. Mislukking van de Intergouvernementele Conferentie is in dat perspectief zelfs te prefereren boven een terugval in de posities van vóór het Verdrag van Maastricht, waarin de afspraken over de monetaire unie zijn vastgelegd die tot deze kopgroepvorming zou kunnen leiden. Daarin ligt de belangrijkste strategische waarde van het CDU/CSU-document.

Er gaan voorts stemmen op om de Intergouvernementele Conferentie niet te beëindigen vóór april 1997, de uiterste datum waarop in het Verenigd Koninkrijk verkiezingen moeten worden gehouden. Eerst daarna kan er weer sprake zijn van een regering, van welke politieke kleur dan ook, die een voldoende kiezersmandaat heeft. Verwacht mag worden dat een

Labour-regering niet de *opt out* van het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van de EMU zal intrekken, maar wel die met betrekking tot het sociaal beleid. Dit uitrekken van de duur van de Conferentie zou overigens betekenen dat de beslissende fase van de IGC zal ingaan onder Nederlands voorzitterschap, dat in het voorjaar van 1997 weer aan de beurt is.

De conclusie die uit deze overwegingen getrokken wordt, luidt dat de christen-democratie zelfbewust moet benadrukken wat zij wil bereiken. Daarover mag geen misverstand bestaan, ook al zouden haar voorstellen bij referenda worden afgeschoten. Subsidiair dient zij te benadrukken wat zij tenminste wil bereiken. In dit beleidsadvies wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen beslissingen die verdragswijziging vergen en beslissingen waarvoor dat niet noodzakelijk is. Zonder de eerste af te zwakken worden ook de laatste opgevoerd. Daarbij wordt voorts met name gezocht naar maatregelen die het functioneren van de Europese instellingen zodanig kunnen verbeteren dat de Eurosceptis bij de Europese bevolkingen in de komende jaren overwonnen kan worden. Aldus kunnen omstandigheden worden geschapen die tijdens een volgende Intergouvernementele Conferentie wel de gewenste verdragswijzigingen mogelijk maken.

Tot slot dit. Bij conferenties als de voorgenomen IGC wordt er onderhandeld. Niet alles wat beoogd wordt, kan worden bereikt. Soms doen zich onverwachte mogelijkheden voor om zaken, die men niet beoogd noch voor zichzelf geagendeerd had, toch in onderhandelingen te realiseren. De christen-democratie is daarop niet uit, maar doet er verstandig aan zulk wisselgeld in de achterzak te hebben.³⁵

35 Wij denken bijvoorbeeld aan:

- * de EMU. Het is niet de bedoeling om de afspraken terzake, die in Maastricht werden gemaakt, opnieuw ter discussie te stellen. Mocht het onderwerp toch aan de orde komen dan zou, om de acceptatiegraad te vergroten, een uitstapregeling na vijf jaar kunnen worden overwogen. Voorts zou het Europees Parlement over de grote economische beleidslijnen niet alleen moeten worden geïnformeerd, maar minstens geconsulteerd of dient het een instemmingsrecht te hebben.
- * een aanscherping van de milieuparagraaf uit het Verdrag,
- * een aanscherping van de cultuurparagraaf uit het Verdrag,
- * opname in het Verdrag van een bevoegdheid voor de Gemeenschap terzake van ruimtelijke ordening,
- * opname in het Verdrag van een bevoegdheid voor de Gemeenschap terzake van volksgezondheid,
- * de kwestie van het cohesievraagstuk.

VOORSTELLEN TER VERBETERING VAN HET
FUNCTIONEREN VAN DE EUROPESE UNIE

In dit hoofdstuk wordt, met inachtneming van de in het vorige hoofdstuk bepaalde strategie, een serie voorstellen besproken die bij kunnen dragen tot de beoogde verbetering van het functioneren van de Europese Unie. Daarbij wordt vertrokken van de gerechtvaardigde verlangens van burgers naar vrede en veiligheid, naar een rechtvaardige oplossing van het asielzoekers- en vluchtelingenvraagstuk, naar werkgelegenheid en sociale zekerheid. Verlangens die door de natie-staten op zichzelf niet meer volledig gehonoreerd kunnen worden, zodat het delen van soevereiniteit in het meer omvattende verband van de Europese Unie noodzakelijk is. Dit delen van soevereiniteit kan echter alleen gerealiseerd worden als er een effectief burgerschap mogelijk is en een adequate werking van de Europese instellingen.

1. Justitie en Binnenlandse Zaken

Voor het CDA is het proces van Europese integratie altijd méér geweest dan een economische aangelegenheid. Ons staat een menselijk en veilig Europa voor ogen. In artikel K1 van het Verdrag van Maastricht is terzake de zogenaamde derde pijler van de Unie overeengekomen, de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). Zoals de titel al zegt betreft het hier geen supranationale structuur, maar is deze samenwerking beperkt gebleven tot intergouvernementele samenwerking, waarbij noch het Europees Parlement noch het Hof van Justitie enige invloed hebben. Wel is in het Verdrag een procedure vastgelegd, die het mogelijk maakt dat meer onderwerpen van de intergouvernementele samenwerking worden overgedragen aan de communautaire besluitvormingsbevoegdheden, de zogenaamde *passerelle* of loopbrug tussen de derde en de eerste pijler (artikel K9 in verband met artikel 100C). Er moet trouwens voor worden gewaakt dat verschillende onderwerpen niet met verlaten van het *acquis communautaire* overgebracht worden naar de intergouvernementele samenwerkingsprocedure in het kader van deze derde pijler. Het risico is aanwezig dat de intergou-

vernemetele samenwerking extensief wordt geïnterpreteerd, hetgeen ten koste zal gaan van de communautaire verworvenheden.

1.1. *Asielzoekers en vluchtelingen*

Ten aanzien van het probleem van vluchtelingen en asielzoekers meent het CDA dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden, dat mensen zich genoodzaakt voelen om te vluchten. Zo zouden politieke en economische oplossingen moeten worden aangewend om vluchtelingenstromen te voorkomen. Gewapende conflicten moeten verhinderd worden. Dit preventieve beleid komt verder aan de orde bij de hiernavolgende paragraaf over het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid.

Voorzover vluchtelingen- en asielzoekersstromen niet op die wijze voorkomen kunnen worden past een rechtvaardig vluchtelingenbeleid. Dat wil zeggen dat echte vluchtelingen ruimhartig moeten worden toegelaten, maar dat voor economische migranten van buiten de Europese Unie geen plaats is. Reeds vóór de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht was er sprake van samenwerking tussen verschillende lidstaten op dit terrein. We doelen hiermee op het Verdrag van Schengen. Op 19 juni 1990 hebben de verdragsluitende partijen een uitvoeringsovereenkomst opgesteld, betreffende garanties voor betere samenwerking en coördinatie van de nationale diensten in onder andere ook de sectoren van vreemdelingen- en asielbeleid.

Met de inwerkingtreding van het *Verdrag van Maastricht* heeft de Europese Unie de verantwoordelijkheid voor een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid gekregen als onderdeel van de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (artikel K1 van het Verdrag). In het Verdrag is een normatief beleidskader geformuleerd waarbinnen afspraken zich moeten bewegen. Terzake van het asiel- en immigratiebeleid is vastgelegd dat het *Europees Verdrag van de Rechten van de Mens* en het *Verdrag betreffende de status van de vluchtelingen* van 1951 in acht moeten worden genomen. Voorts dient er rekening gehouden te worden met de bescherming die de lidstaten verlenen aan personen die om politieke redenen worden vervolgd. Op basis van het subsidiariteitsbeginsel vermeldt het Verdrag dat er geen bezwaar bestaat tegen een nauwere samenwerking tussen enkele lidstaten, mits deze geen belemmering vormt voor de beoogde samenwerking binnen Europese Unie-verband. Op één onderdeel van gemeenschappelijk beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken is in het Verdrag een communautaire bevoegdheid opgenomen. Het betreft hier het opstellen

van een lijst van derde landen waarvan de onderdanen een visum nodig hebben om de Gemeenschap binnen te komen. Daarnaast kan de Raad op voorstel van de Commissie een uniform visummodel invoeren. Hierbij moet het Europees Parlement geraadpleegd worden.

De intergouvernementele benadering van *Schengen* en van de derde pijler is door zijn tijdrovende, ondemocratische en inefficiënte karakter niet geschikt om de groter wordende uitdagingen op het gebied van de interne veiligheid het hoofd te bieden. Om de belangrijke vraagstukken te kunnen aanpakken is een gemeenschappelijk optreden vereist en zou het beleid naar de eerste pijler moeten worden overgebracht. Dit terrein ligt echter gevoelig. De verknochtheid - vooral in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk - aan nationale "soevereiniteit" maakt het waarschijnlijk dat het in de eerste pijler onderbrengen van deze zaken op grote problemen zal stuiten.

Daarom zou overwogen kunnen worden om bij de Commissie en het Raadssecretariaat een gemeenschappelijke, goed ingerichte functie van beleidsanalyse en -initiatief tot stand te brengen. Deze zou zich moeten richten op besluitvorming die duidelijk onderscheidt tussen het normatieve kader enerzijds en de weliswaar niet volstrekt gebonden, maar wel genormeerde (en daardoor toetsbare) beslissingen binnen dat kader anderzijds. In de artikelen J3 en K3 is nu reeds voorzien dat zulke uitvoeringsbesluiten binnen de tweede en derde pijler onder de communautaire besluitvormingsstructuur kunnen worden gebracht. Op die aanzet kan worden voortgebouwd door deze uitvoeringsbesluiten vatbaar te maken voor toetsing door de Europese rechter (die pre-judicieel zijn harmoniserende functie kan vervullen) en voor beoordeling door het Europese Parlement. Bevoegdheid van de Europese rechter is ook noodzakelijk vanwege de ingrijpende effecten die besluiten binnen de derde pijler kunnen hebben op de werking van de interne markt en op de mensenrechten. Aldus behouden de nationale parlementen hun rechten in het kader van de controle op hun eigen regeringen die aan intergouvernementele besluitvorming over het normatieve beleidskader deelnemen en wordt de overige, uitvoerende besluitvorming onderwerp van Europese beleidscontrole.

1.2. *Bestrijding van criminaliteit*

Het in Den Haag gevestigde Europol ontbeert nog steeds een basis in het Verdrag. Het heeft louter de functie van informatie-uitwisseling toebedeeld gekregen, maar zou kunnen uitgroeien tot een federale politie. Zover is het nog lang niet. De weerstanden tegen het delen van soevereiniteit op het gebied van politie en justitie zijn zeer groot, omdat deze beleidsterreinen

sterk verworteld zijn in nationale culturen en identiteiten. Daarom is de vraag opgeworpen of wij op dit beleidsterrein wel moeten streven naar convergentie van rechtsstelsels. Ligt het niet méér voor de hand om, naar Amerikaans voorbeeld, iedere lidstaat zijn eigen nationale rechtscultuur te laten behouden en alleen voor een beperkt aantal terreinen naar supranationaal, federaal recht te streven, dat door de Europese Unie wordt gecreëerd en gehandhaafd? In dit federale recht zouden gelijke sancties dienen te gelden voor alle overtreders, ongeacht hun lidstaat van herkomst. Het Europese Hof van Justitie heeft door verschillende arresten al aangegeven welke richting terzake dient te worden ingeslagen. De bestrijding van typisch internationale criminaliteit, zoals bijvoorbeeld de handel in drugs en grondstoffen voor kernwapens, zijn daartoe geschikte onderwerpen.

Indien dit spoor bewandeld wordt, blijft de benadering binnen het federale concept van Europese eenwording. Een scherpe toepassing van het subsidiariteitsbeginsel leidt in dit geval tot een exclusieve bevoegdheid van de Unie, die zelfs zover gaat dat, anders dan tot dusver overwegend het geval was, ook een eigen handhavingsinstrumentarium aan het te creëren federale recht verbonden zal worden. Geheel nieuw is het niet, omdat de Gemeenschap ook thans reeds fraudebestrijdingsteams kent, waar het de eigen Europese financiën betreft. Deze hebben echter geen bevoegdheden en blijven daarom machteloos.

1.3. Aanbevelingen

1.3.1. Wijzigingen in het Verdrag

1. Het gemeenschappelijk beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken dient bij voorkeur als geheel onder de communautaire structuur te worden gebracht. Dit vergroot de transparantie van de Europese Unie en zorgt tegelijkertijd voor een democratische legitimatie.
2. Voor belangrijke beslissingen op dit gebied dient de gekwalificeerde dubbele meerderheidsregel te worden ingevoerd, die hieronder bij III.7 is beschreven.
3. Op basis van het subsidiariteitsbeginsel dient een eigen Europees strafrecht met eigen sancties te worden gecreëerd voor schendingen van het Europese recht.

4. De Europese rechter en het Europese Parlement dienen de uitvoeringsbesluiten van het gemeenschappelijk beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken te kunnen toetsen aan het intergouvernementeel vastgestelde normatieve beleidskader.
5. Europol dient in het gemeenschappelijk beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken te worden ondergebracht, zodat het op termijn onder democratische controle van het Europese Parlement kan uitgroeien tot een federale politie met operationele bevoegdheden.

1.3.2. Andere voorstellen

1. Als het niet mogelijk blijkt om verdragswijzigingen in voorgaande zin te bewerkstelligen, dient in elk geval de loopbrug benut te worden om bepaalde beleidsterreinen van de derde naar de eerste pijler over te brengen. Prioriteit daarbij hebben het asielzoekers- en vluchtelingenbeleid, de bestrijding van fraude tegen de belangen van de EG en de Europese Unie en de bestrijding van de grensoverschrijdende drugscriminaliteit en de handel in grondstoffen voor nucleaire wapens.
2. Bij de Commissie en het Raadssecretariaat dient een gemeenschappelijke, goed ingerichte functie van beleidsanalyse en -initiatief tot stand te komen. Deze moet zich richten op besluitvorming die duidelijk onderscheid maakt tussen het normatieve kader enerzijds en de weliswaar niet volstrekt gebonden, maar wel genormeerde (en daardoor toetsbare) beslissingen binnen dat kader anderzijds.

2. Buitenlands beleid en Defensie

Zojuist spraken wij over het preventieve aspect van het asielzoekers- en vluchtelingenbeleid, dat noopt tot een gemeenschappelijke buitenlandse politiek van de Unie. Ook internationaalpolitieke overwegingen spelen een rol bij de verdere vormgeving van dit beleid. De buitenlandse politiek van Europa, het vredes- en veiligheidsbeleid, de positie van de Unie in de internationale handelspolitiek en het mensenrechtenbeleid winnen aan gewicht als Europa met één mond spreekt. Bij het Verdrag van Maastricht is dit beleidsterrein toegevoegd als de tweede

pijler van de Europese Unie. Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) wordt geregeld in titel V, de artikelen J (1) tot en met (11). Hierbij is sprake van een intergouvernementele samenwerking en niet van een supranationale structuur. Bovendien liggen er verbandingen met intergouvernementele organisaties als de NAVO en de West-Europese Unie, waar de lidstaten van de Europese Unie op variërende wijze deel van uitmaken.

In de afgelopen jaren is weinig terecht gekomen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, tot grote ergernis van de burgers van de Unie. Dit wordt voor een groot deel verklaard door de immens moeilijke problemen (denk aan de situatie in ex-Joegoslavië), maar vooral door het ontbreken van de hoogst noodzakelijk gemeenschappelijke visie. Indien het daaraan ontbreekt is een slagvaardig beleid onmogelijk. Het unanimititeitsvereiste heeft aan een effectief optreden - toen het nog kon - in voormalig Joegoslavië in de weg gestaan. Hoe kan nu verandering worden aangebracht in deze situatie? Men kan wachten op betere tijden, maar het gevaar is levensgroot aanwezig dat bij verdere mislukkingen het prestige en de geloofwaardigheid van de Europese Unie verder worden aangetast, ook op andere beleidsterreinen dan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Tijdens de IGC moet daarom een open discussie worden gevoerd om de schade te beperken en de negatieve invloed op andere sectoren weg te nemen, die als gevolg van het mislukken van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid kan ontstaan. Er zijn enkele oplossingen mogelijk.

Eén mogelijkheid is terug te keren naar de Europese Politieke Samenwerking-oude stijl. Dit beperkt de samenwerking tot een minimum. Dat zou echter terug naar af betekenen, hetgeen waarschijnlijk een negatief effect op de Europese samenwerking als geheel zal hebben. Dit lijkt ons te ver gaan.

Een tweede benadering kiest zijn vertrekpunt in wat men noemt een *sui generis*-benadering, zonder zich op het federale einddoel vast te leggen. Realisme en historisch besef nopen er dan toe intergouvernementele besluitvormingsmechanismen ten principale te aanvaarden, omdat het als een illusie wordt beschouwd dat landen als het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk ooit hun soevereiniteit zullen willen *poolen* met andere lidstaten met het risico overstemd te kunnen worden. Voorstanders van deze benadering wijzen erop dat de NAVO toch ook goed gewerkt heeft, ondanks zijn intergouvernementeel karakter. In dit perspectief ligt er een directorium van het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland voor de hand dat de Europese defensie bestuurt, aangevuld met de voorzitter van de Europese Commissie. Voor de bredere Europese veiligheid zou zo een directorium uitgebreid met de Verenigde Staten en Rusland tot een soort Europese veiligheidsraad kunnen uitgroeien.

Een derde mogelijkheid is om enerzijds langs de weg van de geleidelijkheid een begin te maken met een werkelijke politieke integratie en anderzijds een adequate besluitvormingsprocedure in de derde pijler te kiezen. De weg van de geleidelijkheid is bijvoorbeeld al ingezet met de oprichting van het Eurokorps en de vorming van gemeenschappelijke marines van verschillende lidstaten. Meerdere van zulke samenwerkingsprojecten kunnen worden gestart teneinde naar een gemeenschappelijk defensiebeleid toe te groeien. Een nieuwe besluitvormingsprocedure zou bij de IGC 1996 in het Verdrag moeten worden opgenomen. Daarbij wordt allereerst gedacht aan de stemverhoudingen zoals die hieronder bij III.7 zijn beschreven. Voor militaire interventies van de Unie (humanitaire, vredehandhavende en vredescheppende interventies) moet voorts de instemming van het Europese Parlement vereist worden, naast de op grond van het nationale recht bestaande instemmingsbevoegdheid van de parlementen van de landen die aan dergelijke interventies willen deelnemen. Door deze dubbele legitimatie - op nationaal en Europees niveau - wordt de Unie in staat gesteld tot handelen, terwijl toch geen lidstaat tegen zijn wil kan worden gedwongen met soldaten aan militaire interventies deel te nemen.

Aldus kan er in de tweede pijler een Europa van de twee snelheden ontstaan. Bij voorkeur dient dit niet het geval te zijn waar het betreft verklaringen, *démarches* en stemgedrag in internationale gremia. Deze boeten aan gezag in als dit gebeurt namens elf of twaalf van de vijftien. Wel denkbaar is dat *actions communes* bij meerderheidsbesluit worden ingesteld. Het dient dan ook een *action commune* van de Unie te blijven, blijkend onder meer uit communautaire financiering. Hoogstens kan men aanvaarden dat de uitvoering geschiedt door *those able and willing*.

Op termijn moeten aldus ook defensie en buitenlands beleid volledig tot de bevoegdheden van de Europese Commissie gaan behoren, gecontroleerd door het Parlement en bij gekwalificeerde dubbele meerderheid beslist. Besluitvormingsmechanismen met een intergouvernementeel karakter, of waarbij slechts enkele lidstaten zijn betrokken (zoals de internationale contactcommissie inzake ex-Joegoslavië of zoals het Eurokorps) zijn dan slechts aanvaardbaar als functionele tussenstappen op weg naar een verder weg gelegen, maar beslist niet opgegeven meer federalistisch einddoel.

De WEU, waarvan het Verdrag in 1998 afloopt, zou daartoe volgens de EVP geïncorporeerd moeten worden in de Unie. Europese Unie-lidstaten zouden lid van de WEU moeten worden, ook als zij geen NAVO-lid zijn of kunnen worden, dan wel zouden zij een bijstands- en solidariteitsclausule moeten aanvaarden. De solidariteitsclausule is al in het Verdrag van Maastricht opgenomen, maar ontbeert effectiviteit. Om deze te vergroten zou het hierboven

genoemde voorstel tot instelling van een secretariaat bij de Raad en de Commissie en de uitbreiding van de competentie van het Hof ook voor de tweede pijler moeten gelden. Indien integratie van de WEU in de Unie niet haalbaar is, zou de WEU moeten worden geherstructureerd als facilitair bedrijf voor de Unie. De Europees Commissaris voor defensie-aangelegenheden zou dan tegelijk secretaris-generaal van de WEU moeten worden. Integratie daarvan in de NAVO blijft problematisch omdat de Verenigde Staten van Amerika geen veiligheidsgarantie willen afgeven voor EU/WEU-lidstaten die geen lid van de NAVO zijn.

2.1. Aanbevelingen

2.1.1. Verdragswijziging

1. Lidstaten die een gemeenschappelijk buitenlands en defensiebeleid willen voeren, moeten daarvan niet meer door een andere lidstaat kunnen worden afgehouden, zonder dat deze weigerende lidstaat zelf gedwongen wordt mee te doen. Daartoe moet bij de IGC 1996 een nieuwe besluitvormingsprocedure in het Verdrag worden opgenomen, waarbij allereerst wordt gedacht aan de stemverhoudingen zoals die hieronder bij III.7 zijn beschreven.
2. Voor militaire interventies van de Unie (humanitaire, vredehandhavende en vrede-scheppende interventies) moet voorts de instemming van het Europese Parlement vereist worden, naast de op grond van het nationale recht bestaande instemmingsbevoegdheid van de parlementen van de landen die aan dergelijke interventies willen deelnemen.
3. De WEU, waarvan het Verdrag in 1998 afloopt, moet worden geïncorporeerd in de Unie. Europese Unie-lidstaten zouden lid van de WEU moeten worden, ook als zij geen NAVO-lid zijn of kunnen worden, dan wel moeten zij een bijstands- en solidariteits-clausule aanvaarden.
4. Indien integratie van de WEU in de Unie niet haalbaar is, zou de WEU moeten worden geherstructureerd als facilitair bedrijf voor de Unie. De Europees Commissaris voor defensie-aangelegenheden zou tegelijk secretaris-generaal van de WEU moeten worden.

2.1.2. Andere voorstellen

1. Bij het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid dient in elk geval ook de weg van de geleidelijkheid te worden bewandeld. Samenwerkingsprojecten dienen te worden gestart teneinde naar een gemeenschappelijk defensiebeleid toe te groeien.

3. Sociaal beleid, werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen

De christen-democratie opteert voor een méér gelijk opgaan van de sociale integratie met de economische: het gaat om een sociale markteconomie. In de geschiedenis is herhaaldelijk bewezen dat economische vooruitgang zonder sociale maatregelen gedoemd is te mislukken. In de tweede plaats dient het Europees sociaal beleid er voor te zorgen dat de economische samenwerking vloeiend verloopt. Velen verwachten schaalvoordelen voor het bedrijfsleven als gevolg van de voltooiing van de interne markt. Met de komst van de EMU zullen de gevolgen voor het sociaal-economisch leven nog groter zijn. Het Europese sociale beleid moet het kader vormen waarbinnen de markt zich dient te ontwikkelen. Een sociaal beleid is op ieder niveau noodzakelijk om de mens te beschermen tegen de gevaren waar hij aan bloot gesteld wordt. Niet alleen op nationaal niveau moet een sociaal beleid gevoerd worden, ook op Europees niveau is dat noodzakelijk.

Gespreide verantwoordelijkheid neemt daarbij een belangrijke plaats in. Enerzijds leidt dit tot verdere betrokkenheid van de sociale partners bij de vormgeving van het Europees sociaal beleid. Anderzijds pleit dit voor vormen van zelfregulering door de sociale partners. Er moet een verdeling van verantwoordelijkheden zijn tussen de overheden en de sociale partners. In beide aspecten komt de uitbouw van de sociale dialoog tot uitdrukking. Dit waarborgende aspect van de Europese Unie terzake van zelfregulering door maatschappelijke organisaties zou in het Verdrag versterkt dienen te worden.

Tot 1987 was de besluitvorming over sociale maatregelen onderworpen aan de unanimiteitsregel: alleen met eenparigheid van stemmen was een positief besluit over het Europese sociale beleid binnen de EG mogelijk. Vanaf dat jaar, met de komst van de Europese Akte, was op het terrein van arbeidsomstandigheden een versoepeling in de besluitvorming opgetreden. Een gekwalificeerde meerderheid volstond op dit terrein (artikel 118A). Op de andere terreinen van het sociaal beleid bleef unanimiteit noodzakelijk.

Bij het Verdrag van Maastricht is lang onderhandeld over het sociale beleid. Het bleek het belangrijkste knelpunt te zijn bij de afsluitende onderhandelingen in Maastricht. Uiteindelijk is gekozen voor een voor niemand tot tevredenheid stemmende oplossing. Besloten werd om tot een noodoplossing over te gaan. De twaalf lidstaten sloten een Sociaal Protocol. Daarin werd het voor elf van de twaalf lidstaten mogelijk gemaakt om voort te gaan met het Europese sociale beleid. Daartoe zouden ze gebruik mogen maken van de communautaire instellingen. De Engelsen maakten hier geen deel meer vanuit. Zuiver juridisch bekeken is er sprake van een "opt in" van de elf lidstaten in plaats van een *opt out* van de Engelsen, zoals bij de EMU het geval is. Deze elf lidstaten vonden het EEG-Verdrag niet meer van deze tijd voor wat betreft het sociale beleid. Ze kozen voor vooruitgang en meenden dat de besluitvorming moest worden aangepast aan de huidige omstandigheden: op meer terreinen van het sociale beleid zou besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid mogelijk moeten zijn. Tegelijkertijd zou de betrokkenheid van de sociale partners bij de totstandkoming van het Europese sociale beleid geregeld moeten worden. Dit zou mogelijk zijn door hen meer verantwoordelijkheden te geven.

Op voorstel van de Europese vakbeweging waren de sociale partners onderhandelingen aangegaan over een tekst die in het nieuwe Verdrag opgenomen zou kunnen worden. Op 31 oktober 1991 bereikten ze een akkoord, hetgeen met een minieme, maar een cruciale, wijziging in het Sociaal Protocol is opgenomen. In het akkoord tussen UNICE, EVV en CEEP was namelijk overeengekomen dat het gesloten akkoord aan de Raad zou worden voorgelegd met het verzoek er een Europees besluit over te nemen. In het Protocol staat dat de Commissie op basis van het gesloten akkoord een voorstel aan de Raad zal richten voor het nemen van een Europees besluit. Dit sluit de mogelijkheid van het wijzigen van de inhoud van de overeenkomst namelijk niet uit.

Het Sociaal Protocol valt in feite in twee delen uiteen. In het eerste deel, met name artikel 2, wordt aangegeven hoe de besluitvorming over de verschillende onderwerpen moet geschieden binnen de Unie. Het tweede deel, artikelen 3 en 4, regelt de betrokkenheid van de sociale partners bij de totstandkoming van het Europees sociaal beleid. In artikel 1 is de algemene doelstelling van het Europees sociaal beleid weergegeven. Artikel 2 geeft aan hoe over de verschillende onderwerpen besloten moet worden. De leden 1 en 2 geven de onderwerpen weer waarover met gekwalificeerde meerderheid besloten mag worden:

- de verbetering van met name het arbeidsmilieu, om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen;

- de arbeidsvoorwaarden;
- de informatie aan en raadpleging van de werknemers;
- de gelijkheid van mannen en vrouwen wat hun kansen op de arbeidsmarkt en de behandeling op het werk betreft;
- de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten.

Bij de volgende onderwerpen is volgens artikel 2, lid 3, unanimité vereist:

- de sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers;
- de bescherming van werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst;
- de vertegenwoordiging van collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers, met inbegrip van de medezeggenschap;
- de werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die op wettige wijze op het grondgebied van de gemeenschap verblijven;
- de financiële bijdragen ter bevordering van de werkgelegenheid en het scheppen van arbeidsplaatsen.

Volgens lid 6 van dit artikel zijn enkele onderwerpen uitdrukkelijk uitgesloten van de Europese bevoegdheden: het recht op staking en uitsluiting, het recht op vereniging en beloning. De Europese maatregelen op basis van dit artikel sluiten de mogelijkheid niet uit van het treffen van een hogere bescherming voor de werknemers, indien deze maatregelen maar niet in tegenspraak zijn met de rest van het Verdrag (artikel 2, lid 5). Ook artikel 100 lid 4 EG-verdrag laat onder bepaalde voorwaarden hogere beschermingsmaatregelen toe.

Met het oog op de IGC zijn er enkele problemen ten aanzien van het Sociaal Protocol, die om beslissingen vragen. Deze betreffen de positie van het Sociaal Protocol met betrekking tot het verdrag en de inhoud van het Sociaal Protocol. Voor wat betreft de positie van het protocol is het grootste probleem dat het slechts geldt voor 14 van de 15 huidige lidstaten. Bij de toetredingsonderhandelingen van de nieuwe landen behoort het Sociaal Protocol echter tot het *acquis communautaire*, waarmee de nieuwe toetreders automatisch het Sociaal Protocol moeten aanvaarden. De enige die voor wat betreft het sociale beleid een uitzonderingspositie inneemt is het Verenigd Koninkrijk. Om ontwijking van sociale wetgeving te voorkomen zou het Verenigd Koninkrijk volledig deel moeten nemen aan het Europese sociale beleid. Derhalve moet bij de IGC 1996 het sociale protocol geschrapt worden en de overeenkomst betreffende de sociale politiek integraal in het Verdrag worden opgenomen.

Indien het Sociaal Protocol voor wat betreft de inhoud wordt vergeleken met de artike-

len 100A, 118A en 119 van het EEG-Verdrag, dringt zich de vraag op welke reële vooruitgang geboekt is. Door middel van het Sociaal Protocol is het mogelijk geworden om op enkele terreinen met gekwalificeerde meerderheid een besluit te nemen in de Raad, slechts enkele onderwerpen blijven onderworpen aan unanimiteitsbesluitvorming. Het gaat hier om arbeidsvoorwaarden, verbetering van het arbeidsmilieu en de gelijke behandeling (gekwalificeerde meerderheid), maar ook om sociale zekerheid, bescherming van werknemers bij beëindiging van arbeidscontract (unanimiteit) en beloning (mag geen Europese regelgeving over komen). Tot nu toe worden weinig besluiten genomen, die tegen de mening van enkele lidstaten ingaan. Het streven is altijd op unanimiteit gericht en er wordt weinig werkelijk gebruik gemaakt van de mogelijkheden van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. Derhalve kan het sociale beleid in zijn geheel worden overgebracht naar de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.

Voorts dienen in het licht van de verwachte toetredingen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het beleid met betrekking tot de structuurfondsen herzien te worden. Nadere studie is hier wenselijk. De aandacht zou daarbij kunnen uitgaan naar het volgende. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zou als regel dienen uit te gaan van marktprijzen. Inkomenssteun zou slechts tijdelijk als mitigerende maatregel van nationale overheden overwogen moeten worden overeenkomstig de in de desbetreffende lidstaat geldende sociale standaarden. Het karakter van de structuurfondsen zou als regel moeten worden gebaseerd op kredietverlening.

3.1. Aanbevelingen

3.1.1. Verdragswijzigingen

1. Het Verenigd Koninkrijk moet de Overeenkomst betreffende de sociale politiek ratificeren, waarmee het integraal in het Verdrag kan worden opgenomen.
2. Het hele sociale beleid moet onder de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming (co-decisieprocedure) vallen.

4. Burgerschap en mensenrechten: een aanzet voor een Europese grondwet

De Europese burger wordt al vroeg in de Europese samenwerking genoemd. Zo is tijdens de Topconferentie van Parijs in 1974 al gesproken over de speciale rechten van de burgers van de lidstaten. Het Europees Parlement heeft al meer dan 20 jaar druk uitgeoefend om duidelijk te maken dat "Europa voor de burgers bestaat en niet omgekeerd". Nu is dan eindelijk in het Verdrag het Europese burgerschap opgenomen in de artikelen 8, 8A tot en met 8E. De instelling van dat burgerschap is opgenomen om zo de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de lidstaten van de Unie te versterken. Voor de niet-burgers, die door artikel B niet worden bestreken, geeft artikel F van het Verdrag betreffende de Europese Unie de rechten en fundamentele vrijheden, zoals die in de moderne samenleving zijn voorzien.

In het Verdrag van Maastricht is als omschrijving van de Europese burger vastgelegd dat dat een ieder is, die de nationaliteit van één van de lidstaten bezit. Als gevolg daarvan geniet hij de rechten van en is hij onderworpen aan de plichten die in het Verdrag zijn opgenomen. De volgende rechten zijn in het Verdrag opgenomen:

- vrij reizen en verblijven op het grondgebied van alle lidstaten;
- bescherming door diplomatieke en consulaire instanties van andere lidstaten bij afwezigheid van de eigen nationale instanties in derde landen;
- bij verblijf in een andere lidstaat het recht verkrijgen deel te nemen aan de plaatselijke en Europese verkiezingen in een land waarvan zij niet de nationaliteit bezitten;
- het recht om een petitie in te dienen bij het Europees Parlement of de Europese ombudsman in te schakelen.

Het is van belang dat het iedere burger binnen de Unie duidelijk is welke rechten hij heeft en welke verplichtingen er over en weer bestaan tussen de Unie en de burger. Om die reden zouden deze rechten en plichten in het Verdrag moeten worden opgenomen. Het ligt daarom voor de hand dat er stemmen opgaan om aan de Unie een grondwet te verbinden. Verschillende Europese partijprogramma's bevatten daartoe voorstellen en het Europees Parlement heeft al een ontwerp-Grondwet gepubliceerd. In deze grondwet zouden de basiswaarden van Europa, zoals die bijvoorbeeld door Lubbers naar voren werden gebracht in zijn pleidooi voor een *Moral Charter*,¹⁶ in rechtsbeginselen en grondrechten kunnen worden vertaald. Voorts dienen in zo'n grondwettelijk document de verhoudingen tussen de Europese

instellingen en het subsidiariteitsbeginsel te worden opgenomen. Aan het betreffende artikel 3B van het Verdrag zou een uitbreiding dienen te worden gegeven die de zogenaamde horizontale subsidiariteit vastlegt.

De aanvaarding van zo een constitutie zal in 1996 nog niet mogelijk zijn, gezien de internationale verhoudingen, zoals die in hoofdstuk II zijn geschetst. Wel kunnen er stappen worden gezet die dit proces op gang brengen. Daartoe zou men de verdragen betreffende de Europese Unie kunnen doen voorafgaan door een lijst van grondrechten en mensenrechten. De Verdragen bevatten thans nog geen bepalingen inzake de grond- en de mensenrechten. Het Europese Hof van Justitie heeft weliswaar door zijn jurisprudentie beginselen terzake ontwikkeld, maar deze zijn nog niet systematisch gecodificeerd. Volgens de beginselen van het Europese recht, zoals dat in de meeste lidstaten wordt aangehangen, zou dit wel moeten gebeuren. De Unie zou hierbij kunnen uitgaan van de door de Raad van Europa uitgewerkte resultaten.

Hierbij staan twee wegen open: enerzijds is het mogelijk dat de Unie - zodra deze rechts-persoonlijkheid heeft verkregen zoals in paragraaf 9 wordt bepleit - zich aansluit bij het *Europees verdrag voor de Rechten van de Mens* (EVRM), anderzijds is het denkbaar dat de Unie een eigen grondrechtencatalogus ontwikkelt. Beide wegen zouden moeten worden bewandeld. In een eigen grondrechtencatalogus van de Unie kunnen dan ook rechten worden opgenomen, die nog niet in het EVRM voorkomen, maar door de Unie wel gewenst worden. Van belang is onder andere een anti-discriminatie-artikel en een nadere bepaling van de verhouding van kerk en staat.³⁷ Als eerste stap in deze richting zouden in 1996 de in de Unie bestaande burgerlijke en politieke rechten uit de afzonderlijke paragrafen moeten worden getild en in een afzonderlijk hoofdstuk in het Verdrag bijeengenomen moeten worden. Voor de inhoud zou als absoluut minimum aangesloten kunnen worden bij het EVRM en het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten voor werkenden.³⁸ Daarin zou ook het subsidiariteitsbeginsel, inclusief zijn horizontale component, opgenomen moeten worden. Dit zou het beste kunnen door het Verdrag om te vormen naar een Europese grondwet.

4.1. Aanbevelingen

4.1.1. Wijziging van het verdrag

1. In het tot een grondwet om te vormen Verdrag dienen de rechten en verplichtingen van de burger te worden opgenomen. Als minimale basis hiervoor kunnen het EVRM en het

Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten voor werkenden gelden. Als tijdelijke oplossing kan deel II van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap uitgebreid worden met het vermelden van de rechten en plichten.

2. Aan artikel 3B over subsidiariteit die betrekking heeft op de verhouding tussen de EG en de lidstaten, dient de zin te worden toegevoegd: "Het beginsel van de erkenning van de autonomie van maatschappelijke verbanden houdt in dat de Gemeenschap zich eveneens terughoudend opstelt indien onderwerpen van internationaal belang door maatschappelijke organisaties behartigd kunnen worden. De Gemeenschap waarborgt in haar optreden de eigen beleidsvrijheid van deze organisaties".

5. Het Europees Parlement

Het Europees Parlement is de rechtstreeks gekozen vertegenwoordiging van het volk en daarmee een uitdrukking van het Europese burgerschap. Toch hinkt het burgerschap in de Europese Unie nog. Sinds twee eeuwen wordt als kenmerk van burgerschap gezien dat men mede vorm en inhoud geeft aan het politieke leven. De volledige rechtssubjectiviteit van de burger omvat niet alleen de mogelijkheid om deel te nemen aan handel en burgerlijk rechtsverkeer, maar ook die om mee te beslissen over de inrichting van de samenleving. Aan het nu ingestelde grensoverschrijdende burgerschap mankeert een wezenlijk kenmerk, namelijk het recht om mee te beslissen over de aangelegenheden van de staat. Hoewel het Europees Parlement gaandeweg meer controlemogelijkheden heeft verkregen, moet helaas met het oordeel van het Duitse *Bundesverfassungsgericht* van 12 oktober 1993 worden ingestemd, dat dit vertegenwoordigende lichaam nog geen echt, volledig bevoegd Europees Parlement vormt. Bij dat standpunt kunnen christen-democraten zich echter niet neerleggen.

Nu de ontwikkeling van de rechten van het Europees Parlement steeds weer stagneert, komt - met name inzake de tweede en de derde pijler - de neiging op, dan maar te bouwen op versterkte controle door de *nationale parlementen*. Bij de goedkeuring van de uitvoeringsovereenkomst van de verdragen van Schengen en Maastricht behield het Nederlandse Parlement zich het recht voor om intergouvernementele uitvoeringsbesluiten te toetsen vooraleer bindende kracht voor het Koninkrijk zou worden aanvaard. Deze trouvaille heeft het democratische gat formeel gedicht, maar vertoont enkele opvallende tekortkomingen. Ten

eerste geldt de regel niet voor alle besluiten in de intergouvernementele delen van het Verdrag van Maastricht. Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid valt erbuiten, terwijl ook daar onderwerpen aan de orde komen die het diplomatieke verkeer ver te boven gaan. De inpassing in Europese besluitvormingsprocedures verloopt moeizaam, met name doordat in de tijdschema's en werkwijzen met deze rol van het Nederlandse Parlement geen rekening wordt gehouden. Het belangrijkste bezwaar is echter wel dat zo - bij ontstentenis van een door de burgers gelegitimeerde Europese parlementaire autoriteit - de democratische controle op het intergouvernementele Europese besluitvormingsproces verwordt tot een recht om *nee* te zeggen, terwijl in een volwaardige democratische controlestructuur een parlement toch ook zou moeten uitspreken waarheen het beleid zich wél zou moeten richten.

Het aldus geformaliseerde nationaal-parlementaire veto-recht is dus uit een oogpunt van democratische zeggenschapsrechten structureel eenzijdig, want alleen negatief en niet als positief democratisch recht tot meebeslissen inzetbaar. Het zou een teken zijn van nationale zelfgenoegzaamheid, genoeg te blijven nemen met dit niet op een positief, maar op een negatief been steunend, dus mank parlementair controleconcept. Europese actie is niet alleen iets wat moet worden afgeweerd, maar ook iets dat positief gewild en uitgewerkt moet worden. Op elk terrein waar de nationale staat tekort schiet.

Om deze rol van de parlementen van de lidstaten in de actuele omstandigheden tot uitdrukking te brengen verdient het aanbeveling dat Europese zaken in de nationale parlementen niet zozeer aan de orde komen in aparte Kamercommissies, maar in de reguliere vakdepartementale commissies. Daar stuit men immers het duidelijkst op de grenzen van de nationale soevereiniteit bij het behartigen van het algemeen belang. Ofwel men krijgt scherp zicht op een mogelijke te ver gaande centralisatie van bevoegdheid in Brussel. Om het vertrouwen van de burgers in de Unie te vergroten zijn concrete resultaten nodig op het gebied van selectievere taakvervulling. Dat laatste zou kunnen gebeuren door het subsidiariteitsbeginsel een reële functie te geven. Een goed instrument daarvoor is een regelmatige beleidsevaluatie, waarna zo nodig tot beleidsbeëindiging of overdracht van taken kan worden besloten. Deze evaluaties zouden kunnen plaatsvinden in periodieke bijeenkomsten van nationale en Europese parlementariërs, zoals die bijvoorbeeld met succes worden gehouden in het kader van de derde pijler. Het resultaat kan vervolgens worden neergelegd in akties van het Europese Parlement jegens de Commissie en in akties van nationale parlementariërs jegens hun leden van de Europese Raad. De Europese integratie kan daardoor een beter draagvlak krijgen dan in de, thans teveel gescheiden, circuits van "Europeanen" en "nationalen".

In verschillende documenten is ook wel geopperd om aan het Europese Parlement een kamer, waarin nationale parlementen vertegenwoordigd zijn toe te voegen. De bevoegdheden die het Europees Parlement momenteel heeft, zouden gedeeld moeten worden tussen beide kamers. Het CDA is een principieel tegenstander van het op deze wijze betrekken van de nationale parlementen bij de Europese besluitvorming.¹⁹ Op ieder niveau binnen een rechtsgemeenschap, waar besluiten worden genomen, moet democratische controle zijn, door een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging. De gemeenteraden hebben evenmin een vertegenwoordiger zitten in de provinciale staten en dat geldt eveneens voor de verhouding tussen de provinciale staten en de Tweede Kamer.

Wel zou een twee-kamersysteem, vergelijkbaar met het Duitse en Amerikaanse systeem, overwogen kunnen worden. Hierbij is één kamer rechtstreeks gekozen door het volk, terwijl de andere een vertegenwoordiging van de lidstaten is. De voorkeur voor een rechtstreeks gekozen parlement is hierboven al aangegeven. De vertegenwoordiging van de lidstaten is noodzakelijk, daar het gaat om een federatieve samenwerking. De huidige Raad is zich in feite al aan het ontwikkelen in de richting van zo een Senaat. De lidstaten blijven op deze manier nauw betrokken bij Europa, hetgeen noodzakelijk is, omdat het gaat om legitieme nationale belangen en omdat veel Europese wetgeving in nationale wetgeving omgezet moet worden. Het Europees Parlement zal dan samen met deze Senaat het parlement van de Unie gaan vormen. Beide kamers oefenen tezamen controle uit op de uitvoerende macht (in casu de Commissie) en vormen tezamen met de Commissie de wetgevende macht. Alle belangrijke besluiten binnen de Unie moeten door beide kamers worden goedgekeurd. Met de instelling van de Senaat wordt de rol van de Raad van Ministers als hoogste besluitvormende orgaan omgevormd tot de rol van gelijkbetrokken en legitieme behartiger van nationale belangen. Zo ontstaat een transparantere, meer democratische en federale structuur.

Uiteindelijk wil de Europese Volkspartij die richting uit (bijlage 1, artt. 720, 731 en 734). Bij de komende IGC is een dergelijk voorstel vooralsnog volkomen onhaalbaar. Daarom dienen alle kaarten gezet te worden op versterking van de rol van het Europese Parlement. Na 1996 moet het Europees Parlement het co-decisieright op ruimere schaal kunnen toepassen dan thans het geval is. In feite moet dat dan de regel zijn, waarop in enkele gevallen een uitzondering mogelijk zal zijn. Hierdoor zal ook de unanieme besluitvorming in de Raad steeds verder op de achtergrond komen, daar co-decisie verbonden is aan de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. Het Europese Parlement en de Raad van Ministers moeten aldus bij de wetgeving gelijke rechten krijgen.

Toekenning aan het Parlement van een recht van initiatief tot regelgeving, dat nu voorbehouden is aan de Commissie, is daarbij niet opportuun. Het Parlement kan nu al de Commissie uitnodigen en onder druk zetten om met voorstellen te komen, met als ultieme sanctie het naar huis zenden van de gehele Commissie. Die praktijk werkt bevredigend. Toekenning van een initiatiefrecht aan het Parlement, hoezeer ook tot de normale parlementaire bevoegdheden behorend, zou thans ook een initiatiefrecht van de Raad uitlokken. Per saldo ondergraaft een dergelijk voorstel dan de positie van de Commissie als "hoedster van de Verdragen" en dat is thans niet wenselijk.

Wel dient de co-decisieprocedure vereenvoudigd te worden. Het voordeel van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming ligt niet in het overstemmen van lidstaten. Landen lopen echter het risico dat ze overstemd kunnen worden. Om dat te voorkomen moeten ze zich volledig inzetten tijdens de onderhandelingen om te komen tot een voor iedereen aanvaardbaar compromis. In geval van unanimiteit kunnen lidstaten achterover leunen in de wetenschap dat zij een voorstel, dat hen niet bevalt, toch wel tegen kunnen houden. Dit heeft een verlamme werking op het Europese integratieproces. De bestaande van elkaar verschillende wetgevingsprocedures dienen te worden vereenvoudigd tot één enkele, verbeterde en gestroomlijnde medebeslissingsprocedure, waarbij ook de Commissie is betrokken.

Voorts dient het Europese Parlement een instemmingsvereiste te verkrijgen terzake van wijziging van de verdragen waarop de Unie is gegrondvest. Thans heeft het Parlement juridisch gezien geen invloed op deze verdragwijzigingen. Dit druist in tegen de beginselen van de Europese democratie. Theoretisch zouden de regeringen en de nationale parlementen de Europese Unie kunnen afschaffen zonder dat het Europese Parlement dit juridisch zou kunnen voorkomen. Het ratificatierecht voor wijzigingen van de verdragen, waarover de nationale parlementen beschikken, moet daarom ook aan het Europese Parlement worden toegekend.

Binnen de Europese Unie wordt de Commissie bij haar uitvoeringstaken onderworpen aan instemming van de nationale ambtenaren. Dit wordt de *comitologie* genoemd. Dit perkt de rechten van de Commissie drastisch in en daarmee die van het Europees Parlement, omdat het geen zicht meer heeft op de uitvoering van de genomen besluiten. Om de Europese Unie zo doorzichtig en democratisch mogelijk te maken moeten deze praktijken grondig worden herzien. In dit kader dient ook het parlementaire recht van enquête operationeel gemaakt te worden door het Parlement de bevoegdheid te geven om nationale ambtenaren onder ede te horen.

Een laatste punt van versterking van de rol van het Parlement betreft het *budgetrecht*. De begroting van de Europese Unie bestaat globaal uit twee delen. Het ene deel betreft de ver-

plichte uitgaven, we praten dan over circa 50% van de totale uitgaven. Bij de bepaling van deze uitgaven heeft de Raad een dominante rol, het Europees Parlement heeft hier vooral een adviesrecht. Het kan wel amenderen, maar enkel in neerwaartse richting. Wel heeft het het recht om de gehele begroting om gewichtige redenen te verwerpen, maar daar wordt weinig gebruik van gemaakt. Daarnaast zijn er nog de niet-verplichte uitgaven. Alleen daar heeft het Europees Parlement het effectieve recht van amendement. Daarbij moet het binnen het plafond blijven dat de Raad heeft vastgesteld. De omvang van de totale begroting wordt namelijk vastgelegd in een interinstitutioneel akkoord tussen Raad, Commissie en Europees Parlement.

Het Europees Parlement zou over de totale omvang van de begroting het budgetrecht, dat wil zeggen het recht van amendement moeten hebben. Een dergelijke bevoegdheid voor het Parlement vergt wel dat de erosie van het sinds 1970 bestaande systeem van eigen middelen van de Unie omgekeerd wordt. Het budgetrecht vergt dat het Europees Parlement ook mogelijkheden heeft om wijziging van het eigen-middelen-plafond te beïnvloeden. De mogelijkheid van een financieringstekort moet voor de Unie echter afgesloten blijven, zoals het Verdrag reeds bepaalt. In paragraaf 9.3 worden hieromtrent nadere voorstellen gedaan.

5.1. Aanbevelingen

5.1.1. Wijziging van het Verdrag

1. Ter vermindering van het democratisch tekort ligt het uit federaal oogpunt voor de hand om een twee-kamer stelsel in te voeren. Het Parlement zal dan bestaan uit een rechtstreeks door het volk gekozen Parlement en een lichaam dat de lidstaten vertegenwoordigt (Senaat).
2. De co-decisie, waarvan de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming een onderdeel is, moet de regel worden.
3. De co-decisie-procedure moet vereenvoudigd worden. De bestaande van elkaar verschillende wetgevingsprocedures dienen te worden vereenvoudigd tot één enkele, verbeterde en gestroomlijnde medebeslissingsprocedure, waarbij ook de Commissie is betrokken.

4. Het Europese Parlement dient een instemmingsvereiste te verkrijgen terzake van wijziging van de verdragen waarop de Unie is gegrondvest.

5.1.2. Andere voorstellen

1. Het instemmingsvereiste van nationale ambtenaren terzake van uitvoeringstaken van de Commissie moet worden teruggedrongen.
2. Het parlementaire recht van enquête dient operationeel gemaakt te worden door het Parlement de bevoegdheid te geven om nationale ambtenaren in het kader van een enquête onder ede te horen.
3. Het Europees Parlement dient de hele begroting te kunnen amenderen. Daartoe dient het onderscheid tussen verplichte en niet verplichte uitgaven te worden opgeheven.
4. De erosie van het systeem van eigen middelen van de Unie dient te worden omgekeerd. Het Parlement dient ook het eigen-middelen-plafond van de Unie te kunnen beïnvloeden.
5. Iedere Commissaris dient een individuele politieke verantwoordelijkheid te hebben. Dit betekent dat ieder lid afzonderlijk naar huis gestuurd kan worden door het Parlement en niet uitsluitend als collectief, zoals nu nog het geval is.
6. Europese zaken dienen in de nationale parlementen niet alleen aan de orde komen in aparte Kamercommissies, maar eerst en vooral in de reguliere vakdepartementale commissies. Daar stuit men immers het duidelijkst op de grenzen van de nationale mogelijkheden bij het behartigen van het algemeen belang. Ofwel men krijgt scherp zicht op een mogelijke te ver gaande centralisatie van bevoegdheid in Brussel.
7. Het subsidiariteitsbeginsel dient een reële functie te krijgen door het aan te grijpen voor een regelmatige beleidsevaluatie, waarna zo nodig tot beleidsbeëindiging of overdracht van taken kan worden besloten. Deze evaluaties dienen plaats te vinden in periodieke bijeenkomsten van nationale en Europese parlementariërs. Het resultaat dient vervol-

gens te worden neergelegd in akties van het Europese Parlement jegens de Commissie en in akties van nationale parlementariërs jegens hun leden van de Europese Raad.

6. De Europese Commissie

De Europese Commissie is het initiatiefnemend en uitvoerend orgaan van de Unie, de *Exécutieve*. Momenteel bestaat de Commissie uit 21 leden. Volgens een gewoonte komen tegenwoordig 2 leden uit elk van de grote lidstaten en 1 uit elk van de overige. Indien de Europese Unie nog verder uitgebreid wordt, zou dat kunnen betekenen dat de Commissie uit meer dan 25 leden zou moeten bestaan, terwijl het takenpakket niet proportioneel wordt vergroot. Dat roept de vraag op of niet naar een andere vertegenwoordiging kan worden gekeken, die de omvang van het aantal commissarissen kan verkleinen. Daartoe zijn verschillende varianten in discussie:

- a. De samenstelling van de Commissie wordt losgemaakt van een vaste verdeling naar nationaliteit. De voorzitter van de Commissie zoekt, onder voorbehoud van goedkeuring door het Europese Parlement en de Raad zijn commissarissen. Hij treedt als het ware op als een formateur.
- b. Per lidstaat maximaal één vertegenwoordiger in de Commissie. Ook als dit voor de grotere lidstaten aanvaardbaar zou zijn - quod non - dan nog moet in de toekomst gerekend worden op een Commissie bestaande uit tenminste 25 leden. Dat lost het probleem niet op.
- c. Het instellen van een soort kiesgroepen, op basis van regionale vertegenwoordiging, waarbij de grotere lidstaten ieder voor zich een kiesgroep vormen (zie hiervóór onder I.4.3). Nadeel is dat kleinere landen zich achtergesteld voelen omdat zij geen eigen Commissaris meer hebben.
- d. Dit zou kunnen worden ondervangen door een verdeling in Senior- en Junior-commissarissen. De landen die geen senior-lid in de Commissie hebben, zouden dan een soort "onder-commissaris" moeten krijgen. Dezen zouden dezelfde positie moeten hebben als de Nederlandse staatssecretaris: een eigen beleidsterrein, waarvoor ze ook in het Parlement ter verantwoording kunnen worden geroepen, maar waarbij de minister de uiteindelijk verantwoordelijke is. Een variant hierop is de vorm van Gevolmachtigd Minister, die waarnemend en adviserend lid is van de Commissie, maar geen eigen portefeuille heeft.

- e. Het lidmaatschap van de Commissie wordt bij voorkeur toegekend aan lidstaten die het Verdrag integraal (dus ook de EMU en het Sociaal Protocol) hebben aanvaard.

De eerste variant is aantrekkelijk uit een oogpunt van effectief burgerschap. Er ligt een zeker verband met de wijze waarop de voorzitter benoemd wordt. Als deze benoeming meer in het verlengde komt te liggen van de uitslag van de Europese verkiezingen, dan kan ook de Commissie meer een afspiegeling gaan vormen van een politieke meerderheid in het Parlement. Daar is veel voor te zeggen. Voorstellen waarbij Nederland geen band meer zal hebben met minstens één lid van de Commissie worden echter onwenselijk geacht, omdat dit een gevoel van achterstelling in de hand werkt. Daarom zou de voorzitter/formateur zijn formatie-opdracht moeten vervullen binnen de door de punten d. en e. aangegeven speelruimte.

6.1. Aanbevelingen

6.1.1. Verdragswijzigingen

1. De voorzitter van de Commissie wordt door de Europese Raad voorgedragen na raadpleging van het Europees Parlement. Het Parlement stemt na een motie van vertrouwen in met de benoeming.
2. De voorzitter van de Commissie treedt op als formateur van de Commissie. Hij stelt de Commissie samen uit commissarissen en junior-commissarissen, in het licht van de beschikbaarheid van zinvolle en afzonderlijk toetsbare portefeuilles. Daarbij neemt hij de politieke meerderheid in het Parlement en een optimale vertegenwoordiging van lidstaten in acht. De door hem voorgestelde commissie wordt onderworpen aan een motie van vertrouwen in het Parlement en de Raad.

7. De Raad van Ministers

De Raad van Ministers heeft momenteel feitelijk de regie in handen in de Unie. De Raad komt bijeen in een groot aantal verschillende samenstellingen. Gekscherend wordt er dan ook wel eens gesteld dat de Raad in feite bestaat uit achttien (vakdepartementale raden) maal vijftien

(lidstaten), dus 270 leden. Om het democratisch gehalte van de EU te vergroten ligt het echter niet in de rede om de positie van de Raad te versterken. Een versterking van zijn positie zou ongetwijfeld ten koste gaan van de positie van de andere instellingen. Wel moet haar besluitvormingsprocedure verbeterd worden.

Om te beginnen is *openbaarheid* van de ministerraad in zijn rol als wetgever wenselijk. Daarvoor zijn twee motieven valabel. Op de eerste plaats dienen de nationale parlementen hun vertegenwoordigers in de Raad te kunnen controleren. Op de tweede plaats behoeft de rechter voor zijn interpretatie van de Europese regelgeving inzicht in de motieven die tot de besluiten hebben geleid. Daartoe zouden de commissies van de Raad met gesloten deuren moeten kunnen blijven vergaderen; de plenaire vergadering, waarin besluiten gemotiveerd en genomen worden, zou echter openbaar moeten zijn. Verdragswijziging is hier niet nodig, volstaan kan worden met wijziging van het reglement van orde van de Raad.

Van belang voor een beter functioneren van de Raad is ook de *stemprocedure*. Thans zijn er verschillende procedures voor verschillende onderwerpen: soms is er vetorecht, soms wordt er besloten bij gekwalificeerde meerderheid, waarbij aan de verschillende staten verschillende stemgewichten zijn toegekend. Het verdient aanbeveling dat beslissingen bij meerderheid de regel worden. Het akkoord van Luxemburg, dat lidstaten de mogelijkheid geeft om een veto uit te spreken indien het nationaal belang in gevaar dreigt te komen, dient via een stille dood tot zijn eind te komen. Tevens dient het besluit van Ioannina ingetrokken te worden. Dit bepaalt dat bij toetreding van de vier nieuwe lidstaten met ingang van 1-1-95 de blokkerende minderheid via de verschillende stemgewichten weliswaar op 26 stemmen zal komen, maar dat in het geval van een minderheid tussen de 23 en 26 stemmen geen besluit genomen zal worden. Dit verlamt de besluitvorming.

Nodig is een procedure die enerzijds voorkomt dat de kleinere staten door hun grote aantal te gemakkelijk kunnen domineren, terwijl anderzijds de democratie wel moet functioneren. Het EVP-programma stelt daartoe voor om bij wetgevende besluiten van de Raad te beslissen door middel van een zogenaamde "dubbele meerderheid": een meerderheid van de lidstaten en tegelijk een meerderheid van de daarmee vertegenwoordigde bevolkingen (bijlage 1, art. 722). Het eerste geeft de kleine lidstaten garanties, het tweede de grote.⁴⁹ Alleen beslissingen met betrekking tot Verdragswijziging, toetreding van nieuwe lidstaten en verhoging van de eigen middelen zouden gedurende een overgangperiode nog met eenstemmigheid genomen moeten worden. Na ommekomst van deze periode zouden die beslissingen met een zogenaamde "gekwalificeerde dubbele meerderheid" genomen moeten worden: bijvoorbeeld

drievijfde van de lidstaten en viervijfde van de bevolkingen. Dat laatste zou nu reeds kunnen worden toegepast op de derde pijler.

Versterking van het *secretariaat* van de Raad is evenzeer gewenst, in samenhang met het roulerend voorzitterschap dat thans elk half jaar wisselt. Bij een zich uitbreidende Unie wordt deze halfjaarlijkse wisseling een risico-factor voor de continuïteit en de besluitvaardigheid. Bij aanwezigheid van 25 lidstaten zou iedere lidstaat om de twaalf jaar aan de beurt zijn. Voorts zijn er dan kleinere lidstaten die nauwelijks bij machte zullen zijn om het voorzitterschap goed te vervullen. Er dienen zich twee mogelijkheden aan om dit probleem op te lossen. Ofwel men stelt een presidium in met een zittingsduur van een jaar, bestaande uit een voorzitter en twee vice-voorzitters. Sommige kleinere lidstaten zullen dan uitsluitend nog een vice-voorzitter kunnen leveren, terwijl het voorzitterschap al snel aan grotere lidstaten voorbehouden blijft. Ofwel men benoemt een secretaris-generaal van de Unie, opgehangen aan de Raad. De laatste figuur versterkt echter het intergouvernementele karakter van de Unie tegenover de Commissie. Daarom gaat onze voorkeur, ondanks de evidente nadelen die ook daaraan kleven, uit naar een presidium.

Het is duidelijk dat deze voorkeur veel ruimte openlaat voor dominantie van de Unie door grotere lidstaten, het thema dat wij in paragraaf 1.3 hebben behandeld. Deze voorkeur kan daarom alleen in praktijk worden gebracht in samenhang met de andere voorstellen uit dit beleidsadvies, die het door ons land gewenste karakter van de Europese Unie naderbij brengen en andere ontwikkelingen afwijzen. Het is met name alleen aanvaardbaar als het de ontwikkeling naar een twee-kamersysteem, zoals genoemd onder III.5, naderbij brengt.

7.1. Aanbevelingen

7.1.1. Andere voorstellen

1. Openbaarheid van de ministerraad in zijn rol als wetgever.
2. Een dubbele meerderheid (meerderheid van de lidstaten en meerderheid van de daarmee vertegenwoordigde bevolkingen) bij wetgevende besluiten van de Raad.
3. Alleen beslissingen met betrekking tot Verdragwijziging, toetreding van nieuwe lidstaten en verhoging van de eigen middelen dienen gedurende een overgangperiode nog

met eenstemmigheid genomen te worden. Na ommekomst van deze periode dienen deze beslissingen met een gekwalificeerde dubbele meerderheid genomen te worden (bijvoorbeeld drievijfde van de lidstaten en viervijfde van de bevolkingen).

4. Het voorzitterschap van de Raad rouleert niet meer over alle lidstaten, maar wordt gelegd bij presidium, bestaande uit een voorzitter en twee vice-voorzitters, met een zittingsduur van een jaar.

8. Het Europese Hof van Justitie

Het Hof is thans uitsluitend bevoegd terzake van de eerste pijler, het EG-Verdrag, EURATOM en EGKS. Dat is niet bevredigend, er is een rechtsvacuüm in de Unie. Het optreden van een lidstaat, bijvoorbeeld wanneer het gaat om een handelsboycot tegen een derde land, is thans wel onderworpen aan de jurisdictie van het Hof. Het handelsbeleid behoort immers tot de communautaire bevoegdheden. Maar het optreden van een lidstaat op het gebied van het buitenlands beleid, dat overeenkomstig het Verdrag van Maastricht gebaseerd moet zijn op het beginsel van solidariteit ten opzichte van de Unie en de andere lidstaten, is niet onderworpen aan de jurisdictie van het Hof. Onder III.1.3.1.4 is reeds aangestipt dat in dit vacuüm zou kunnen worden voorzien, zonder aan de bevoegdheid van de nationale parlementen ten aanzien van de controle op intergouvernementele besluiten van hun regeringen te tornen. Daartoe zou het gehele optreden van de Unie moeten worden onderworpen aan de jurisdictie van het Hof. Voor wat betreft de tweede en derde pijler zou dit met name de uitvoeringsbesluiten moeten betreffen die genomen worden binnen het intergouvernementeel overeengekomen en genormeerde beleidskader.

Hoewel daar ook risico's van re-nationalisatie aan kleven, zou voorts overwogen kunnen worden om in elke lidstaat een rechterlijke instantie aan te wijzen, die als federale rechter optreedt. Omgekeerd past het in ditzelfde kader dat de benoeming van rechters van het Hof niet alleen geschiedt door de lidstaten, maar ook onderworpen wordt aan instemming van het Europese Parlement.

8.1. Aanbevelingen

8.1.1. Verdragswijziging

1. Het gehele optreden van de Unie moet worden onderworpen aan de jurisdictie van het Hof. Voor wat betreft de tweede en derde pijler betreft dit met name de uitvoeringsbesluiten die genomen worden binnen het intergouvernementeel overeengekomen en genormeerde beleidskader.
2. De benoeming van rechters van het Hof geschiedt niet alleen door de lidstaten, maar wordt ook onderworpen aan instemming van het Europese Parlement.
3. Overwogen zou kunnen worden om in elke lidstaat een rechterlijke instantie aan te wijzen, die als federale rechter optreedt.

9. De Europese Unie als zelfstandige bestuurslaag

9.1. Rechtspersoonlijkheid van de Unie

Voor erkenning als staat zijn er in het volkenrecht drie criteria: er moet een overheid zijn, die feitelijk de macht heeft om bindende regels aan de samenleving op te leggen, voorts moet er een staatsvolk zijn en een staatsgebied. Gemeten aan deze volkenrechtelijke criteria kan geconcludeerd worden dat de Europese Unie een publiekrechtelijke entiteit is, die meer overeenkomst vertoont met een staat dan met een volkenrechtelijke samenwerkingsvorm. Deze Europese staat heeft federale trekken in de eerste pijler (het oorspronkelijke EG-verdrag) en intergouvernementele in de tweede (buitenlands beleid) en confederale in de derde pijler (politie en justitie). De conclusie luidt dat de Europese Unie op weg is een staat te worden: er is een staatsgebied en er is op een aantal terreinen een staatsoverheid, die althans indirect beschikt over handhavingsmacht. Voorts is het voor het ontwikkelen van een Europees burgerschap niet noodzakelijk dat er een Europese natie in volkenkundige zin aanwezig is. Het gaat erom dat er zich een staatsvolk in juridische zin ontwikkelt en dat is het geval.

De Europese Gemeenschap heeft als supranationale entiteit rechtspersoonlijkheid. Zij

kan deelnemen aan het internationale rechtsverkeer en bijvoorbeeld verdragen sluiten. De Europese Unie als geheel van drie pijlers, waaronder de Europese Gemeenschap, heeft geen rechtspersoonlijkheid en kan zich niet in internationale organisaties presenteren. Het verdient daarom aanbeveling dat de Unie internationale rechtspersoonlijkheid verkrijgt.

9.2. Het recht om uit te treden en de mogelijkheid tot verwijdering van lidstaten

Sinds in 1957 zes staten zich, op grond van een gemeenschappelijk streven om vrede en saamhorigheid te bewerkstelligen onder de Europese volken, aaneensloten is de situatie grondig gewijzigd. Nieuwe toetreders zijn vaak tenminste evenzeer gemotiveerd door economische voordelen als door de oorspronkelijke idealen. Voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog zijn de oorspronkelijke idealen door een Europese regeringsleider als verouderd bestempeld.⁴¹ Dat frustreert de besluitvorming. Het is daarom dat in deze notitie de nadruk is gelegd op de identiteit van Europa als grondslag voor samenwerking.

Deze positiebepaling brengt consequenties met zich mee. Het betekent bijvoorbeeld dat nieuwe toetreders zich goed bewust moeten zijn van de stap die zij zetten. Zij sluiten zich aan bij een gemeenschap met een eigen karakter, die méér omvat dan een interne markt. Daarbij past dat enerzijds toetreding van een nieuwe lidstaat op basis van een 51% meerderheid in de eigen bevolking door de Unie en door het Europees Parlement moet worden afgewezen. Voor het werkelijk deelnemen aan de beoogde gemeenschap dient een gekwalificeerde meerderheid vereist te zijn, waaruit blijkt dat men de gevolgen van zijn beslissing ook werkelijk wil dragen. Anderzijds past daarbij een recht tot uittreding uit de Unie als de daadwerkelijke bereidheid tot deelhebben aan de gemeenschap in de loop van de tijd onder een aanvaardbaar minimum zakt. Lidstaten die de op het karakter van de gemeenschap gebaseerde ontwikkelingen niet meemaken, zijn nu een blok aan het been van de meerderheid die dóór wil gaan.

Een oplossing van dit probleem kan worden gezocht in een terughoudende toepassing van het beginsel van meerdere snelheden, verschillende tijdsfasen die lidstaten kunnen behoeven om hetzelfde einddoel te bereiken. Daarbij moet als voorwaarde worden gesteld dat de nog-niet-deelnemende landen inschakeling van het Europees Parlement en het Hof van Justitie accorderen, zoals besproken in I.4.7. Het lijkt er echter op dat sommige lidstaten eerder een *Europa à la carte* willen. Dat moet worden afgewezen. Volharden deze lidstaten in hun houding, dan ontstaat een probleem dat alleen opgelost kan worden door in het Verdrag een recht tot uittreding uit de Unie op te nemen.

Het logische sluitstuk van deze redenering is zelfs het opnemen in het Verdrag van de mogelijkheid tot verwijdering van een lidstaat, die voortdurend niet voldoet aan de waarden en normen die aan de Europese identiteit ten grondslag liggen. Bijvoorbeeld een hardnekkige schending van de mensenrechten zou daartoe aanleiding kunnen zijn. Voorafgaand aan dit paardemiddel, zou de Unie een scala van sancties ter beschikking moeten staan en instrumenten om deze sancties kracht bij te zetten.

9.3. *Eigen financiële middelen voor de Unie*

Hierboven onder III.5 is al opgemerkt dat een parlementair budgetrecht alleen zinvol is als de Unie over een eigen financiële beleidsruimte beschikt. Het evenwicht tussen de Raad en het Parlement kan pas worden verwezenlijkt, wanneer het Parlement een medeverantwoordelijkheid krijgt voor de inkomsten van de Unie. Daarvoor pleit ook de beperktheid van de benadering van het *juste retour* die onder I.3 is afgewezen. Een zelfstandige bestuurslaag als de Europese Unie dient een eigen financieel beleidskader te hebben. Dat kader is er al sinds 1970. Door de ontwikkelingen sindsdien is deze eigen beleidsruimte echter geërodeerd. Deze erosie dient te worden gekeerd en het eigenstandig karakter van de eigen middelen van de Unie te worden hersteld (bijlage I, artt. 713-715).

Daartegen bestaat veel weerstand. Deze weerstand is echter te overwinnen door de vereisten die aan dit kader worden verbonden scherp te formuleren. Tot deze vereisten behoren het fiscale federalisme, het subsidiariteitsbeginsel en de economische en sociale samenhang. Verwacht mag worden dat eigen inkomsten en daarmee verbonden medeverantwoordelijkheid van het Europees Parlement zullen leiden tot een zuiniger financieel beheer. Met name wanneer de niet uitgegeven middelen bij de Unie blijven en niet naar de lidstaten terugvloeien. Voorts mogen de lasten van de burgers door de verwerving van eigen middelen door de Unie niet omhoog gaan. Als deze verwerving de vorm van belastingen zou krijgen - gedacht wordt aan eigen middelen van de Unie te verbinden aan een groter percentage van de BTW dan thans - dan zou deze belasting moeten worden behandeld als een in-plaats-van-belasting, hetgeen betekent dat de nationale lasten voor de burger worden verminderd. De Europese belasting zou daarom niet een vijfde inkomstenbron moeten worden voor de Unie - naast de douanetarieven, de heffingen, het huidige BTW-deel en de contributie van de lidstaten op basis van een percentage van het BNP - maar het zou de laatstgenoemde twee inkomstenbronnen moeten vervangen.

In de publieke opinie wordt voorts geheel terecht bekritiseerd dat te veel geld uit Europese middelen onrechtmatig wordt uitgegeven of door fraude verkregen. Uit alle onderzoeken - ook die van de Europese Rekenkamer - blijkt dat in de meeste gevallen de lidstaten ofwel zelf rechtstreeks zijn betrokken, ofwel deze praktijken door een gebrek aan toezicht mogelijk maken. Nodig is daarom dat de interne controlediensten en de Europese Rekenkamer overeenkomstig algemeen erkende controlebeginselen regelmatig toezicht uitoefenen, niet alleen op het financieel beleid van Europese instellingen, maar ook op de gebruikmaking van Europese middelen door de lidstaten. Bij geconstateerd misbruik moeten sancties kunnen worden getroffen, zoals hierboven onder 9.2 besproken. Het Europese Parlement dient geen décharge meer te verlenen voor onrechtmatige uitgaven, waaronder fraude. De kosten daarvan dienen op de fraudeur te worden verhaald, danwel dient een verzekering de schade te dekken. Zijn beide niet mogelijk dan dient de uitgave via een indemniteitswet alsnog aan Raad en Parlement te worden voorgelegd.

9.4. *De Europese Rekenkamer*

In dit kader past ook uitbreiding van de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer tot de tweede en derde pijler van het Verdrag, in elk geval voorzover binnen die pijlers uitgaven worden gedaan die op het budget van de Europese Commissie rusten, dan wel van lidstaten afkomstig zijn maar aan Europese instellingen toebedeeld worden (zoals Europol), of aan gemeenschappelijke acties (zoals het bestuur over Mostar in 1994). Als de Kamer daarvan afgehouden wordt, moet zij bij het Hof van Justitie kunnen procederen teneinde haar bevoegdheid te kunnen uitoefenen. Voorts dienen de financiële verantwoordelijkheden bij de Europese instellingen duidelijker bepaald te worden zodat zij voor controle door de Rekenkamer toegankelijk worden.

9.5. *Eén verdrag?*

Thans berust de Europese samenwerking op een verscheidenheid aan verdragen. Het is terwille van de duidelijkheid voor de burger en de rechtspraak wenselijk dat het EG-verdrag, het EURATOM-verdrag en het EGKS-verdrag worden samengevoegd tot één enkel verdrag. Deze herredactie mag niet leiden tot het verwijderen van essentiële artikelen.

9.6. Aanbevelingen

9.6.1. Verdragswijziging

1. De Unie verkrijgt internationale rechtspersoonlijkheid.
2. Een zelfstandige bestuurslaag als de Europese Unie dient een eigen financieel beleidskader te hebben, dat voldoet aan de vereisten van het fiscale federalisme, het subsidiariteitsbeginsel en de economische en sociale samenhang.
3. De bevoegdheden van de Europese Rekenkamer dienen te worden uitgestrekt tot de tweede en derde pijler.
4. De interne controlediensten en de Europese Rekenkamer dienen overeenkomstig algemeen erkende controlebeginselen regelmatig toezicht uit te oefenen, niet alleen op het financieel beleid van Europese instellingen, maar ook op de gebruikmaking van Europese middelen door de lidstaten.
5. Het beginsel van meerdere snelheden, verschillende tijdsfasen die lidstaten kunnen behoeven om hetzelfde einddoel te bereiken, is bij uitzondering acceptabel. Daarbij moet als voorwaarde worden gesteld dat de nog-niet-deelnemende landen inschakeling van het Europees Parlement en het Hof van Justitie accorderen.
6. Een Europa *à la carte* wordt afgewezen. In het Verdrag wordt een recht tot uittreding uit de Unie opgenomen.
7. Het Europees Parlement dient nieuwe toetredingen, die niet gebaseerd zijn op de instemming van een gekwalificeerde meerderheid van de bevolking van de toetredende lidstaat, af te wijzen.
8. In het Verdrag wordt een scala van sancties en instrumenten om deze sancties kracht bij te zetten opgenomen, met als ultimum remedium de mogelijkheid tot verwijdering van een lidstaat.

9.6.2. Andere voorstellen

1. Het EG-verdrag, het EURATOM-verdrag en het EGKS-verdrag worden samengevoegd tot één enkel verdrag. Deze herredactie mag niet leiden tot het verwijderen van essentiële artikelen.
2. Het Europees Parlement dient geen décharge meer te verlenen voor onrechtmatige uitgaven, waaronder fraude. De kosten daarvan dienen op de fraudeur te worden verhaal, dan wel dient een verzekering de schade te dekken. Zijn beide niet mogelijk dan dient de uitgave via een indemniteitswet alsnog aan Raad en Parlement te worden voorged.

36 Lubbers, R.F., *Laudatio anlässlich der Verleihung des Karlspreises* (Aken 1994).

37 In haar definitieve rapport zal de studiec commissie uitvoerig ingaan op een Europese Grondwet en grondrechten.

38 Hierbij moet worden aangetekend dat het EVRM en het ESH sterk aan modernisering toe zijn. Echter tot nu toe zijn er nog geen andere Europese verdragen, behalve dan het Gemeenschapshandvest van sociale grondrechten voor werknemers. De karakter van dit handvest is anders dan het EVRM en ESH.

39 CDA, *Europa; hoe verder?*, Discussiepaper voor de CDA-partijraad, Utrecht, 19 november 1994 ('s-Gravenhage 1994) 11.

40 Dit voorstel is door het Europees Parlement verworpen, onder het argument dat de bevolking in het Parlement is vertegenwoordigd en de Raad de lidstaten vertegenwoordigt. Een gewogen stemmen-aantal dat de omvang van lidstaten weerspiegelt, hoeft naar het inzicht van het Parlement niet strict evenredig met de bevolkingsomvang te zijn. Europees Parlement, *Resolutie over de werking van het Verdrag betreffende de Europese Unie* (Brussel 1995) A4-0102/95, artikel 22 (iii). De aangevoerde argumentatie staat er o.i. niet aan in de weg dat toch naar een stemmenweging wordt gezocht die in de richting van het door de EVP aangedragen criterium ligt.

41 J. Major, toespraak ter gelegenheid van de William and Mary-herdenking (Leiden 1994). Hierover: brief van W. Martens, voorzitter van de Europese Volkspartij, aan the Rt Hon John Major MP, 9 september 1994, opgenomen in: Fractie van de Europese Volkspartij, *Naar 1996, institutionele documentatie* (Brussel oktober 1994) 141.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Bij het formuleren van voorstellen voor de Intergouvernementele Conferentie 1996 die bij kunnen dragen tot de beoogde verbetering van het functioneren van de Europese Unie, dient te worden vertrokken van de gerechtvaardigde verlangens van burgers naar vrede en veiligheid, naar een rechtvaardige oplossing van het asielzoekers- en vluchtelingenvraagstuk en naar werkgelegenheid en sociale zekerheid. Verlangens die door de lidstaten op eigen kracht niet meer volledig gehonoreerd kunnen worden, zodat het delen van soevereiniteit in het meer omvattende verband van de Europese Unie noodzakelijk is. Dit delen van soevereiniteit kan echter alleen gerealiseerd worden als er een effectief burgerschap mogelijk is. Met name door te zoeken naar maatregelen die het functioneren van de Europese instellingen kunnen verbeteren, dient ernaar te worden gestreefd de Eurosceptis bij de Europese bevolkingen in de komende jaren te overwinnen.

1. *Om aan de gerechtvaardigde verlangens van burgers naar veiligheid en effectieve bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit te kunnen voldoen en om een rechtvaardig beleid met betrekking tot asielzoekers en vluchtelingen te kunnen voeren,*
 - a. *wordt het gemeenschappelijk beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken in de eerste pijler van het Unie-verdrag ondergebracht,*
 - b. *wordt op basis van het subsidiariteitsbeginsel een eigen Europees strafrecht met eigen sancties gecreëerd voor schendingen van het Europese recht,*
 - c. *dient Europol in het gemeenschappelijk beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken te worden ondergebracht, zodat het op termijn onder democratische controle van het Europese Parlement kan uitgroeien tot een federale politie met operationele bevoegdheden.*

Als het niet mogelijk blijkt om verdragswijzigingen in voorgaande zin te bewerkstelligen,

d. dient in elk geval de loopbrug tussen de derde en de eerste pijler benut te worden om bepaalde beleidsterreinen van de derde naar de eerste pijler over te brengen. Prioriteit daarbij hebben het asielzoekers- en vluchtelingenbeleid, de bestrijding van fraude tegen de belangen van de EG en de Europese Unie en de bestrijding van de grensoverschrijdende drugscriminaliteit en de handel in grondstoffen voor nucleaire wapens,

e. dient bij de Commissie en het Raadssecretariaat een gemeenschappelijke, goed ingerichte functie van beleidsanalyse en -initiatief tot stand te komen. Deze moet zich richten op besluitvorming die duidelijk onderscheidt tussen het normatieve kader enerzijds en de weliswaar niet volstrekt gebonden, maar wel genormeerde (en daardoor toetsbare) beslissingen binnen dat kader anderzijds,

f. dienen de Europese rechter en het Europese Parlement de uitvoeringsbesluiten te kunnen toetsen aan het intergouvernementeel vastgestelde normatieve beleidskader.

2. Om aan de gerechtvaardigde verlangens van burgers naar vrede en veiligheid in Europa en in de wereld te kunnen voldoen,

a. dienen lidstaten die een gemeenschappelijk buitenlands en defensiebeleid willen voeren, daarvan niet meer door een andere lidstaat kunnen worden afgehouden, zonder dat deze weigerende lidstaat overigens zelf gedwongen wordt mee te doen. Daartoe

a.1 dient de stemprocedure in de Raad gewijzigd te worden in de zin dat beslissingen met dubbele meerderheid genomen worden (zoals hieronder bij aanbeveling 7.b en c wordt beschreven),

a.2 moet voor militaire interventies van de Unie (humanitaire, vredehandhavende en vredescheppende interventies) de instemming van het Europese Parlement vereist worden, naast de op grond van het nationale recht bestaande instemmingsbevoegdheid van de parlementen van de landen die aan dergelijke interventies willen deelnemen,

b. dient de West-Europese Unie, waarvan het Verdrag in 1998 afloopt, te worden

geïncorporeerd in de Europese Unie. Europese Unie-lidstaten moeten lid van de WEU worden, ook als zij geen NAVO-lid zijn of kunnen worden, danwel moeten zij een bijstands- en solidariteitsclausule aanvaarden,

c. indien integratie van de WEU in de Unie niet haalbaar is, dient de WEU te worden geherstructureerd als facilitair bedrijf voor de Unie. De Europees Commissaris voor defensie-aangelegenheden zou tegelijk secretaris-generaal van de WEU moeten worden.

d. dienen in elk geval de samenwerkingsprojecten te worden uitgebreid teneinde naar een gemeenschappelijk defensiebeleid toe te groeien.

3. Om aan de gerechtvaardigde verlangens van de burgers naar werkgelegenheid en sociale zekerheid gehoor te kunnen geven,

a. dient het Verenigd Koninkrijk de Overeenkomst betreffende de sociale politiek te ratificeren,

b. dient in elk geval het hele sociale beleid onder de eerste pijler van het Unie-verdrag te worden gebracht,

c. dient overwogen te worden om het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid te herzien in die zin dat als regel marktprijzen gelden en inkomenssteun slechts bij uitzondering en tijdelijk plaats vindt,

d. dient overwogen te worden om de structuurfondsen als regel het karakter te geven van kredietverlenende instellingen.

4. Om aan de gerechtvaardigde verlangens van de burgers met betrekking tot het burgerschap van de Unie te voldoen,

a. dienen in het tot een grondwet om te vormen Verdrag de rechten en verplichtingen van de burgers te worden opgenomen. Als minimale basis hiervoor gelden het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en het Gemeenschapshandvest van de sociale

grondrechten voor werkenden. De Europese Unie ondertekent het EVRM.

- b. dient aan artikel 3B van het Verdrag, dat handelt over subsidiariteit met betrekking tot de verhouding tussen de EG en de lidstaten, de zin te worden toegevoegd: "Het beginsel van de erkenning van de autonomie van maatschappelijke verbanden houdt in dat de Gemeenschap zich eveneens terughoudend opstelt indien onderwerpen van internationaal belang door maatschappelijke organisaties behartigd kunnen worden. De Gemeenschap waarborgt in haar optreden de eigen beleidsvrijheid van deze organisaties".*
 - c. dienen Europese zaken in de nationale parlementen niet alleen aan de orde te komen in aparte Kamercommissies, maar eerst en vooral in de reguliere vakdepartementale commissies. Daar stuit men immers het duidelijkst op de grenzen van de nationale mogelijkheden bij het behartigen van het algemeen belang. Ofwel men krijgt scherp zicht op een mogelijke te ver gaande centralisatie van bevoegdheid in Brussel,*
 - d. dient het subsidiariteitsbeginsel een reële functie te krijgen door het aan te grijpen voor een regelmatige beleidsevaluatie, waarna zo nodig tot beleidsbeëindiging of overdracht van taken kan worden besloten. Deze evaluaties dienen plaats te vinden in periodieke bijeenkomsten van nationale en Europese parlementariërs. Het resultaat dient vervolgens te worden neergelegd in akties van het Europese Parlement jegens de Commissie en in akties van nationale parlementariërs jegens hun leden van de Europese Raad,*
- 5. Om aan de gerechtvaardigde verlangens van burgers naar een effectief eigen Parlement te voldoen:*
- a. wordt de co-decisie tussen Parlement en Raad de regel. De bestaande van elkaar verschillende wetgevingsprocedures worden vereenvoudigd tot één enkele, verbeterde en gestroomlijnde medebeslissingsprocedure, waarbij ook de Commissie is betrokken,*
 - b. dient het Europese Parlement een instemmingsvereiste te verkrijgen terzake van wijziging van de verdragen waarop de Unie is gegrondvest,*

- c. wordt het instemmingsvereiste van nationale ambtenaren terzake van uitvoeringstaken van de Commissie teruggedrongen en het parlementaire recht van enquête effectief gemaakt door het Parlement de bevoegdheid te geven om nationale ambtenaren in het kader van een enquête onder ede te horen,*
 - d. dient het Europees Parlement de hele begroting te kunnen amenderen. Daartoe dient het onderscheid tussen verplichte en niet verplichte uitgaven te worden opgeheven en wordt het systeem van eigen middelen van de Unie gerevitaliseerd,*
 - e. dient iedere Commissaris een individuele politieke verantwoordelijkheid te hebben, zodat ieder lid afzonderlijk naar huis gestuurd kan worden door het Parlement en niet uitsluitend als collectief, zoals nu nog het geval is,*
 - f. dient de benoeming van rechters van het Hof niet alleen door de lidstaten te geschieden, maar ook onderworpen te worden aan instemming van het Europese Parlement.*
- 6. Om de besluitvaardigheid van de Commissie veilig te stellen en het democratisch gehalte te vergroten:*
- a. dient de voorzitter van de Commissie door de Europese Raad te worden voorgedragen na raadpleging van het Europees Parlement. Het Parlement stemt na een motie van vertrouwen in met de benoeming,*
 - b. treedt de voorzitter van de Commissie op als formateur,*
 - c. stelt hij de Commissie samen uit commissarissen en junior-commissarissen, in het licht van de beschikbaarheid van zinvolle en afzonderlijk toetsbare portefeuilles,*
 - d. neemt hij daarbij de politieke meerderheid in het Parlement en een optimale vertegenwoordiging van lidstaten in acht. Lidstaten die het gehele Verdrag voor hun rekening nemen hebben voorrang bij de benoeming van Commissarissen,*

e. wordt de door hem voorgestelde commissie onderworpen aan een motie van vertrouwen in het Parlement en de Raad.

7. Om het functioneren van de Raad te verbeteren:

a. dient de Raad in zijn rol als wetgever in het openbaar te vergaderen,

b. worden wetgevende besluiten van de Raad genomen met een dubbele meerderheid (meerderheid van de lidstaten en meerderheid van de daarmee vertegenwoordigde bevolkingen),

c. worden alleen beslissingen met betrekking tot Verdragswijziging, toetreding van nieuwe lidstaten en verhoging van de eigen middelen gedurende een overgangperiode nog met eenstemmigheid genomen. Na ommekomst van deze periode dienen deze beslissingen met een gekwalificeerde dubbele meerderheid genomen te worden (bijvoorbeeld drievijfde van de lidstaten en viervijfde van de bevolkingen),

d. rouleert het voorzitterschap van de Raad niet meer over alle lidstaten, maar wordt het gelegd bij een presidium, bestaande uit een voorzitter en twee vice-voorzitters, met een zittingsduur van een jaar.

8. Om het eigen karakter als Europese bestuurslaag te versterken

a. verkrijgt de Unie internationale rechtspersoonlijkheid,

b. worden het EG-verdrag, het EURATOM-verdrag en het EGKS-verdrag samengevoegd tot één enkel verdrag. Deze herredactie mag niet leiden tot het verwijderen van essentiële artikelen,

c. dient de Unie een eigen financieel beleidskader te hebben, dat voldoet aan de vereisten van het fiscale federalisme, het subsidiariteitsbeginsel en de economische en sociale samenhang. De totale belastingdruk van de Europese bevolking mag door introductie van eigen middelen van de Unie niet stijgen,

d. dienen de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer te worden uitgestrekt over de tweede en derde pijler,

e. dienen de interne controlediensten en de Europese Rekenkamer overeenkomstig algemeen erkende controlebeginselen regelmatig toezicht uit te oefenen, niet alleen op het financieel beleid van Europese instellingen, maar ook op het gebruik van Europese middelen door de lidstaten,

f. dient het Europese Parlement geen décharge meer te verlenen voor onrechtmatige uitgaven, waaronder fraude. De kosten daarvan dienen op de fraudeur te worden verhaald, dan wel dient een verzekering de schade te dekken. Zijn beide niet mogelijk dan dient de uitgave via een indemniteitswet alsnog aan Raad en Parlement te worden voorgelegd.

g. wordt in het Verdrag een scala van sancties en instrumenten om deze sancties kracht bij te zetten, opgenomen die de Unie ter beschikking staan jegens lidstaten die hun verplichtingen niet nakomen. Als ultimum remedium geldt daarbij de mogelijkheid tot verwijdering van een lidstaat,

h. is het beginsel van meerdere snelheden, verschillende tijdsfasen die lidstaten kunnen behoeven om hetzelfde einddoel te bereiken, bij uitzondering acceptabel. Daarbij moet als voorwaarde worden gesteld dat de nog-niet-deelnemende landen inschakeling van het Europees Parlement en het Hof van Justitie accorderen. Het Europa van de meerdere snelheden kan met name onvermijdelijk zijn in de vorm van een kopgroep die op alle terreinen initiatieven neemt voor hechtere samenwerking,

i. dient het Europees Parlement nieuwe toetredingen, die niet gebaseerd zijn op de instemming van een gekwalificeerde meerderheid van de bevolking van de toetredende lidstaat, af te wijzen,

j. worden een Europa à la carte en een géometrie variable afgewezen. In het Verdrag wordt een recht tot uittreding uit de Unie opgenomen.

BIJLAGEN

1. Hoofdstuk VII, "De institutionele voorwaarden", *Europa 2000*, Actieprogramma 1994-1999 van de Europese Volkspartij
2. Ontwerp-standpunt van de Werkgroep IGC 1996 van de Europese Volkspartij
3. Hoofdstuk V, paragraaf 2, "Europese integratie", *Wat echt telt*, CDA-verkiezingsprogramma 1994-1998

Hoofdstuk VII, "De institutionele voorwaarden", *Europa 2000*, Actieprogramma 1994-1999 van de Europese Volkspartij

701. Alleen de eenheid kan de toekomst van Europa verzekeren. Prioritaire doelstelling is dus het overgaan van de huidige Europese Unie naar een federale Unie van volkeren, staten en regio's. Deze Unie moet gebaseerd zijn op de beginselen van verantwoordelijkheid, fundamentele gelijkheid, rechtvaardigheid, solidariteit en eerbied voor de schepping.

Van Gemeenschap naar Unie

702. Het Verdrag van Maastricht, speciaal ontworpen om het hoofd te bieden aan een periode van diepgaande veranderingen, biedt een aanvaardbare basis voor nieuwe vooruitgang op weg naar een democratisch Europa, dicht bij de burger, dat efficiënter, minder bureaucratisch en minder centralistisch is.

703. Maar de doelstelling van de Europese Unie is nog niet bereikt. Vanaf vandaag moet de voor 1996 voorziene intergouvernementele conferentie worden voorbereid en een Europese Grondwet uitgewerkt.

704. De toekomstige Europese Grondwet moet geïnspireerd zijn door de beginselen van de rechtsstaat. Ze moet de rechten van de burger vastleggen. De institutionele structuur van de Unie moet aan drie fundamentele vereisten voldoen: subsidiariteit, efficiëntie en democratie.

Het subsidiariteitsbeginsel

705. De toepassing van het subsidiariteitsbeginsel biedt de beste waarborg voor een Europa dicht bij de burger dat zijn nationale en regionale verscheidenheid respecteert. Alzo zullen de identiteit, cultuur en levenswijze van ieder volk het best beschermd en bevorderd worden. Het federalisme zal politieke eenheid in verscheidenheid mogelijk maken en Europees centralisme vermijden.

706. De Europese Unie moet gegrondvest zijn op een federale verhouding - en dus geen ondergeschikte - tussen haar en de lidstaten. Dit federaal concept moet rekening houden met het lokale, regionale, nationale en Europese niveau. De Europese federatie zal een gedecentraliseerde statengemeenschap zijn en geen unitaire superstaat.

707. De toewijzing van bevoegdheden aan de Unie, de lidstaten of de regio's moet gebaseerd zijn op het subsidiariteitsbeginsel, d.w.z.: de interventies van de Unie zijn slechts subsidiair ten overstaande van die van de lidstaten en regio's. Daarom moeten slechts die bevoegdheden overgedragen worden die de Unie zelf het best kan uitoefenen of waartoe alleen de Unie in staat is ze uit te oefenen om de doelstellingen te bereiken. De Unie zal dus op die domeinen bevoegd zijn waar haar optreden efficiënter is dan dat van de afzonderlijke lidstaten of regio's omdat de omvang of de effecten van de tussenkomst in kwestie de nationale grenzen overstijgen.

708. Het subsidiariteitsprincipe moet van nu af aan uitdrukkelijk toegepast worden op de acties van alle instellingen van de Europese Unie. De nationale, regionale en plaatselijke instanties behouden in deze context hun specifieke betekenis en functie. Het is evident dat de typische nationale, regionale en lokale bevoegdheden en de verscheidenheid die eruit voortvloeit, moeten geëerbiedigd worden, zowel wat betreft de bevoegdheden zelf als de middelen om ze behoorlijk uit te oefenen.

709. Hoewel enerzijds de staten en regio's een voldoende aangepaste autonomie moeten bewaren, is het niet minder belangrijk dat de Unie niet ondergeschikt gemaakt wordt aan staten en regio's in de domeinen waar haar actie zich opdringt in het algemeen belang.

710. Zoals in ieder federaal systeem moet er een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de exclusieve bevoegdheden van de lidstaten en regio's, de exclusieve bevoegdheden van de Unie en de concurrerende of gedeelde bevoegdheden, wel te verstaan dat de opdeling tussen concurrerende en exclusieve bevoegdheden niet voor eeuwig vastligt en het subsidiariteitsbeginsel hierin een belangrijke rol speelt.

711. Zowel de exclusieve als de concurrerende bevoegdheden moeten nauwkeurig omschreven worden. De Unie zal slechts die bevoegdheden uitoefenen die haar uitdrukkelijk zijn toegewezen; alle andere (de restbevoegdheden) blijven nationaal of regionaal.
712. De Grondwet van de Europese Unie zal uiteindelijk ook een efficiënt mechanisme en procedures moeten voorzien om bevoegdheden toe te wijzen die niet voorzien waren bij haar inwerkingtreding. Deze nieuwe bevoegdheden zullen noodzakelijk zijn om de Unie toe te laten zich aan te passen aan nieuwe economische, sociale en technologische uitdagingen en aan de ontwikkeling van Europa en de internationale politieke situatie.
713. De Europese Unie moet over de nodige middelen beschikken om haar doelstellingen en beleidsopties uit te voeren. Daartoe moet de Unie een begroting toegekend worden met voldoende inkomsten rekening houdend met de relatieve welstand van de respectievelijke lidstaten.
714. In dit verband is het wenselijk een rechtstreekse band tussen de Unie en belastingbetaler te creëren om aldus ook een rechtstreekse verantwoordelijkheid te geven aan het Europees Parlement tegenover de belastingplichtige. De financiering van de Unie moet rekening houden met de financiële toestand zowel van de lidstaten als van de Unie. De toewijzing van fiscale bevoegdheden aan de Unie, zoals voorzien in het Ontwerpverdrag over de Europese Unie, goedgekeurd door het EP in 1984, mag niet tot een verhoging van de totale fiscale druk leiden.
715. De EVP vraagt een betere begrotingsdiscipline van de Europese Unie en met name een grotere controle. De lidstaten moeten een grotere bereidheid tonen om de aanwending van gemeenschapsgelden te laten controleren door de Europese Commissie en het Rekenhof, met het oog op een strengere beteugeling van fraude en manipulatie.

Het efficiëntiebeginsel

716. Het efficiëntiebeginsel is meer dan ooit noodzakelijk. De toekomst van de Europese constructie zal afhangen van het ware vermogen van de Unie om de concrete problemen van de burger te voorkomen en op te lossen.
717. De verdere ontwikkeling van Gemeenschap naar een echte Europese Unie veronderstelt een institutioneel systeem dat voldoende efficiënt is om zijn verantwoordelijkheden te kunnen opnemen. Bovendien moet het ook na toetreding van nieuwe lidstaten bij machte blijven de doelstellingen van de Unie te realiseren. De versterking van de instellingen is een noodzakelijke voorwaarde om toekomstige uitbreidingen kans op slagen te geven.
718. De noodzakelijke verdragswijzigingen zouden de mogelijkheid moeten voorzien van een integratie met verschillende snelheden, in het kader van een institutionele eenheidsstructuur. Aldus zou een meerderheid van de lidstaten niet meer verhinderd worden door een minderheid om de Unie verder te verdiepen en de noodzakelijke overdracht van soevereiniteit te beslissen.
719. De Europese Raad, de vergadering van Staats- en Regeringsleiders en de Voorzitter van de Commissie, heeft als strategische rol het geven van politieke richting en elan aan de Europese Unie.
720. De Ministerraad, die de lidstaten vertegenwoordigt, deelt de wetgevende macht op evenwaardige basis met het Europees Parlement.
721. De besluitvormingsprocedure - of beter medebeslissing - moet aanzienlijk verbeterd worden, met name door openbare zittingen van de Ministerraad wanneer deze als regelgever optreedt en door de democratische controle ervan via de nationale parlementen. De leden van de Raad zijn individueel onderworpen aan de democratische controle van hun nationaal parlement.

722. Het toepassingsgebied van de gekwalificeerde meerderheid moet uitgebreid worden tot de domeinen van prioritair belang voor de Unie. De procedures moeten opnieuw onderzocht worden. De stemming bij unanimiteit in de Raad moet worden vervangen door een dubbele meerderheid van de lidstaten en de bevolking van de Europese Unie.
723. De Europese Commissie moet de motor van de Unie blijven. Met behoud van haar wetgevend initiatiefrecht en haar bevoegdheden als uitvoerend orgaan, moet ze politiek verantwoordelijk zijn tegenover de Europese Raad en het (met meer controlebevoegdheden uitgeruste) Europees Parlement. Haar samenstelling en bevoegdheden moeten beter aangepast zijn aan de vereisten van een efficiënt beheer dat vooral rekening houdt met toekomstige uitbreidingen. Om de Commissie een grotere legitimiteit te geven zal de door de Europese Raad gekozen Voorzitter van de Europese Commissie - na zijn in het Verdrag van Maastricht voorziene voorstelling in het Europees Parlement - in overleg met de regeringen, zelf een ploeg samenstellen die hij ter goedkeuring voorlegt aan het EP en de Europese Raad.
724. De EVP is ook voorstander van een echte Europese uitvoerende macht, onafhankelijk van de Raad. Deze laatste moet de wetgevende bevoegdheid delen met het Europees Parlement door Kamer der Staten te worden.
725. De lidstaten en de regio's moeten de Europese wetgeving en beslissingen loyaal toepassen.
726. Het Europees Gerechtshof, dat het Gemeenschapsrecht interpreteert en doet eerbiedigen, moet de lidstaten kunnen sanctioneren die haar vonnissen niet uitvoeren.
727. Tenslotte zou de Unie rechtstreeks uitvoerende maatregelen moeten kunnen nemen binnen een redelijke termijn, wanneer nationale overheden weigeren of passief blijven.

Het democratisch beginsel

728. Nieuwe inspanningen moeten worden geleverd om de Europese Unie eindelijk een ware en fundamentele democratische legitimiteit te geven. De trouw aan democratische idealen, eigen aan alle lidstaten, - en die ook van alle toetredingskandidaten geeist wordt - moet zich in het algemeen weerspiegelen in de structuren van de instellingen en in het besluitvormingsproces in het bijzonder.
729. Het uitgangspunt van de Europese eenmaking is de bekommernis om de mens. Daarom moet de Grondwet van de Unie in het algemeen de rechten van de menselijke persoon aanduiden en in het bijzonder de fundamentele rechten van de burger in de Unie waarborgen.
730. De nationale parlementen - die de burgers vertegenwoordigen in de lidstaten - moeten nauwer betrokken worden bij de communautaire besluitvorming. Ze moeten met name de democratische controle op leden van de Ministerraad verbeteren, die hun respectieve staten vertegenwoordigen, bv. door het oprichten van commissies voor Europese zaken, het houden van Europese debatten en door een nauwe samenwerking met het Europees Parlement.
731. De dubbele legitimiteit van de Unie, - vertolkt door enerzijds de Raad die de lidstaten vertegenwoordigt en anderzijds door het Europees Parlement, samengesteld uit de vertegenwoordigers van de volkeren - veronderstelt noodzakelijkerwijze een medebeslissing van beide instellingen.
732. Het Europees Parlement, verkozen bij algemeen stemrecht, verzekert bij uitstek de democratische legitimiteit van de Europese constructie. Daarom moet het op wetgevend vlak het laatste woord hebben. In dit verband moet - het conform advies van het EP uitgebreid worden tot alle communautaire acties en beleidsvormen en tot herziening van de verdragen waarop de Unie gebaseerd is;
- op wetgevend vlak de medebeslissingsprocedure vereenvoudigd en toegepast worden op alle wetten van algemene draagwijdte en tijdens de ganse procedure waarbij de Raad niet eenzijdig kan beslissen zonder goedkeuring van het EP;
 - het EP de bevoegde instantie zijn om de Grondwet van de Unie uit te werken.

733. De uitbreiding van de bevoegdheden van het EP mag echter niet ten koste gaan van de Europese Commissie. Terwijl haar democratische legitimiteit zelf wordt versterkt (investituur door het EP), moet de Commissie verder haar initiatiefrecht uitoefenen in alle fases van het wetgevend proces. Het Parlement zou echter een aanvullend wetgevend initiatiefrecht moeten hebben, met name op vlak van het Europees burgerschap.

734. Op grondwettelijk vlak is geen enkele verdragswijziging legitiem als ze niet het gezamenlijk akkoord krijgt van de parlementen en regeringen van de lidstaten, die de nationale soevereiniteit uitdrukken en van het EP en Raad die staan voor de Europese soevereiniteit.

735. De Europese Raad zou snel een groepje onafhankelijke Europese personaliteiten moeten samenstellen, dat nadenkt over de wijzigingen die aan de huidige instellingen moeten aangebracht worden, zowel om de onvolkomenheden te herstellen die de bespreking van de ratificatie van Maastricht hebben aangetoond, als om de Unie toe te laten zich uit te breiden onder de beste voorwaarden. Het verslag van deze groep zou moeten gepubliceerd worden en het onderwerp uitmaken van een breed debat op Europees en nationaal vlak dat de herziening van de verdragen inleidt.

736. De EVP vraagt dan ook dat het Europese Parlement door een meerderheidsbeslissing van de lidstaten, een mandaat krijgt om een ontwerp van Grondwet op te stellen die de totaliteit van de Europese regels en procedures omvat en duidelijk de bevoegdheden verdeelt met een onderscheid tussen wetten en richtlijnen.

De bijdrage van de sociale krachten en de politieke partijen

737. De Unie heeft de actieve medewerking van de Europese burgers nodig. Europa is niet en kan niet enkel een zaak van regeringen zijn. Het zijn de burgers zelf die Europa moeten uitdenken en maken. De EVP pleit daarom voor:

- de goedkeuring van een eenvormige kieswet voor de Europese verkiezingen;
- de mogelijkheid voor iedere burger aan deze verkiezingen deel te nemen, ook wanneer hij in een andere lidstaat woont;

- een grotere aanwezigheid van vrouwen op de kieslijsten en op politiek belangrijke posten, rekening houdend met een evenwichtige behandeling.

De EVP zal hiertoe concrete voorstellen doen.

738. Partijen, kerken, verenigingen, vakbonden en andere maatschappelijke verbanden dragen een bijzondere verantwoordelijkheid voor de realisering van de Europese eenmaking en voor de politieke en sociale ontwikkeling van het gemeenschappelijke Europa.

739. De media hebben een belangrijke en onmisbare functie in de vorming van de publieke opinie. Hun informatie- en verstrooiingsopdracht is verbonden met de fundamentele waarden van onze vrije samenleving. Daardoor hebben ze een plicht en een verantwoordelijkheid tegenover het publiek. Hun onafhankelijkheid en pluralisme moeten worden verdedigd, niet alleen tegenover de overheid maar ook tegen de gevaren van buitensporige concentratie en commercialisering.

740. De Europese partijen hebben een bepalende rol in de vorming van de politieke wil en de ontwikkeling van het gemeenschappelijk welzijn. De EVP zet zich vastberaden in voor de goedkeuring van een Statuut voor Europese partijen, dat op basis van Artikel 138A van het Verdrag van Maastricht de wettelijke basis zal bieden voor de activiteiten, financiering en huishoudelijk reglement van de Europese partijen.

741. De Europese politieke partijen dragen de verantwoordelijkheid om op het niveau van de Europese Unie de democratische principes te vertalen in politieke praxis. In dezelfde zin dragen de nationale en regionale lidpartijen en verenigingen van de Europese partijen bij, op hun niveau, aan de realisatie van de Europese idee.

742. Daaruit volgt de noodzaak de partijen aan te passen aan de nieuwe maatschappelijke noden en uitdagingen door een grotere inspanning gericht op:

- de dialoog met de talrijke organisaties die de initiatieven, zorgen en vitaliteit van de samenleving vertolken;
- het appel op de ethische regels die het politiek handelen moeten voorafgaan en de dwingende noodzaak verantwoordelijkheid op te nemen in geval er wordt van afgezien;

- organisatie van de politieke partijen in het teken van integriteit, doorzichtigheid en verantwoordelijkheid;
- wederzijdse informatie over de meeste efficiënte middelen om de kloof tussen burger en politiek te dichten.

743. De EVP spant zich in om deze noden naar het niveau van de Europese Unie te vertalen en engageert zich om in haar activiteiten steeds meer de principes toe te passen van openheid naar de samenleving, zuinigheid, efficiëntie, doorzichtigheid, interne democratie en verantwoordelijkheidszin van haar leiding.

Ontwerp-standpunten van de Werkgroep IGC 1996 van de Europese Volkspartij

1. De Europese Unie krijgt internationale rechtspersoonlijkheid.
2. De Verdragen over de Europese Unie worden voorafgegaan door een lijst van grondrechten en mensenrechten.
3. Het Europees Parlement en de Raad van Ministers hebben bij wetgeving gelijke rechten. De bestaande wetgevingsprocedures dienen te worden vereenvoudigd.
4. Bij wijzigingen van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, is de instemming van het Europees Parlement vereist.
5. De Raad van de Unie (Ministerraad) vergadert bij het nemen van wetgevingsbesluiten in het openbaar.
6. De wetgevende besluiten van de Raad van de Unie dienen principieel met meerderheid van stemmen te worden genomen.
7. Voor de benoeming van de Commissie worden twee alternatieven voorgesteld:
 - a) De voorzitter van de Commissie wordt door het Europees Parlement voorgedragen en door de Raad bevestigd. De voorzitter van de Commissie stelt de Commissie met inachtneming van alle lidstaten samen uit commissarissen en junior-Commissarissen en onderwerpt zich vervolgens aan een motie van vertrouwen in Parlement en Raad.
 - alternatief*
 - b) De voorzitter van de Commissie wordt door de Europese Raad na raadpleging van het Europees Parlement voorgedragen. Het Europees Parlement stemt na een motie van vertrouwen in met de benoeming. De Commissie wordt in haar totaal goedgekeurd na individuele hoorzittingen in alle betrokken parlementaire commissies en na een motie van vertrouwen in de plenaire vergadering.

8. Bepaalde gebieden van binnenlands beleid en justitie, bijvoorbeeld het asielbeleid, het visum- en integratiebeleid, worden geleidelijk onderworpen aan een communautaire procedure. Met name ten aanzien van de van operationele bevoegdheden voorziene Europese politiemacht (Europol) is het optreden van de Commissie onderworpen aan de parlementaire controle door het Europees Parlement.
9. De West-Europese Unie wordt geïntegreerd in de Europese Unie. Alle EU-lidstaten aanvaarden een bijstands- en solidariteitsclausule of artikel 5 van het WEU-Verdrag.
10. De Europese Unie moet bij onrechtmatig gebruik van Europese gelden, met name in geval van fraude, sancties tegen individuele staten kunnen treffen en over instrumenten beschikken om deze sancties kracht bij te zetten.
11. Er moet een Europese kaderwetgeving worden geschapen die het mogelijk maakt bij gelijke overtredingen van het Europees recht in de vijftien EU-landen eenduidige en gelijke straffen op te leggen.
12. De rechters van het Europees Hof van Justitie worden alleen door vertegenwoordigers van de nationale regeringen benoemd, na advies van het Europees Parlement.
13. Het EG-Verdrag, het EURATOM-Verdrag en het EGKS-Verdrag dienen in één enkel Verdrag te worden samengevat.
14. Er moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de bevoegdheden van de Unie, de lidstaten en de regio's; daartoe dient een lijst van bevoegdheden te worden opgesteld, rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel is ook van toepassing op de relatie tussen de Unie en de plaatselijke en regionale lichamen.
15. De nationale parlementen moeten ieder door hun eigen regering, voordat er wetgevende besluiten door de Raad van de Unie worden genomen, stelselmatig en tijdig worden betrokken bij het wetgevingsproces van de Europese Unie.
16. In bijzonder gevallen kunnen aan de lidstaten bepaalde termijnen voor de uitvoering van richtlijnen en verordeningen worden toegekend. De omzetting van richtlijnen en

verordeningen dient altijd binnen een vastgestelde termijn plaats te vinden, die voor alle lidstaten geldt. Deze basisprincipes moeten ook voor die beleidsterreinen gelden die (nog) niet aan de Unie-procedures onderworpen zijn.

Hoofdstuk V, paragraaf 2 “Europese integratie”, *Wat echt telt*, CDA-verkiezingsprogram 1994-1998

V.2.1.

Nederland is voorstander van de volledige en loyale uitvoering van de verplichtingen in het kader van het Verdrag van Maastricht dat voorziet in een Europese Politieke Unie (EPU) en een Economische Monetaire unie (EMU), die op weg naar een federaal Europa, onafscheidelijk van elkaar verwerkelijkt moeten worden. De institutionele structuur dient zich bij uitbreiding van de Europese Unie zo te ontwikkelen dat ook de kleinere lidstaten reële medezeggenschap behouden.

V.2.2

Nederland houdt een voorkeur voor gezamenlijke en gelijktijdige voortgang van het integratieproces. Evenwel, meerdere snelheden moeten als tussenoplossing op declattereinen niet worden uitgesloten, mits het integratieproces zelf er op termijn mee wordt gediend. Onder die voorwaarde speelt Nederland in op initiatieven van hechtere samenwerking binnen de EU.

V.2.3

Ook om Europa dichterbij de burger te brengen, blijft Nederland ijveren voor volwaardige democratische bevoegdheden voor het Europese Parlement. De rol van de afzonderlijke nationale parlementen wordt versterkt ten aanzien van gebieden waar de Europese Unie en lidstaten gedeelde bevoegdheden hebben. Er komt een betere afstemming en samenwerking tussen leden van de Staten-Generaal en het Europese Parlement. De Nederlandse regering zorgt er, waar mogelijk, voor dat de Staten-Generaal vooraf worden gekend in belangrijke beslissingen die zich aandienen op het Europese vlak.

V.2.4

De Europese Unie moet openstaan voor nieuwe lidstaten, die de wil hebben verder mee te gaan in het proces van verdieping van de integratie, zoals vastgelegd in het Verdrag van Maastricht. Uitbreiding van de Europese Unie mag niet leiden tot verwatering van het communautaire karakter van de Unie. Op weg naar volledige aansluiting worden aspirant-lidstaten nauwer betrokken bij de werkzaamheden en de instellingen van de Unie en krijgen zij toegang voor hun produkten tot de gemeenschappelijke interne markt en steun bij het toegroei-

en naar koppeling van hun valuta aan de Europese munteenheid (ECU).

V.2.5

De Raad van Europa vervult een onmisbare rol in het bevorderen van de democratie, de beginselen van de rechtsstaat en politieke pluriformiteit in de landen van Midden- en Oost-Europa.

V.2.6

Nederland is voorstander van toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Dat betekent dat de Unie alleen daar moet optreden, waar een doelstelling beter op het niveau van de afzonderlijke lidstaten kan worden bereikt.

V.2.7

De EU dient de voorwaarden te scheppen voor aanwezigheid en participatie van maatschappelijke organisaties op Europees niveau, zoals kerken, milieu- en mensenrechtenorganisaties, vakbonden en werkgevers, consumentenorganisaties, wetenschappelijke instellingen en ook politieke partijen. Dit beleid dient ter versterking van een verantwoordelijke samenleving, die ook op Europees niveau betekenis krijgt en daarmee tevens de burger dichterbij Europa betreft. Het CDA ondersteunt het idee van een Europees burgerschap zoals verwoord in het Verdrag van Maastricht.

V.2.8

Het beleid dat in het kader van de Europese Unie gevoerd wordt, heeft de geestelijke vrijheid, maatschappelijke initiatieven en de pluriformiteit in culturen en in onderwijs te respecteren. De Nederlandse taal blijft een van de officiële talen in de EU.

In het Europa zonder grenzen neemt het belang van hechtere vormen van samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen toe. De Nederlandse regering speelt actief in op nieuwe mogelijkheden van samenwerking.

V.2.9

Op het terrein van de sociale zekerheid stelt de Europese Unie toereikende minimumnormen vast die rekening houden met relevante verschillen tussen lidstaten. Lidstaten houden de vrij-

heid om nationaal verdergaande sociale normen te hanteren. De sociale dialoog tussen de werkgevers en werknemers op Europees niveau wordt bevorderd.

V.2.10

Openheid en solidariteit blijken uit de Europa-akkoorden en hun uitvoering, die uitzicht bieden op toetreding tot de Unie van landen van Midden- en Oost-Europa. Vooruitlopend op de toetreding tot de Unie kunnen landen toetreden tot de Europese ruimte (EER). De toegankelijkheid van de Europese markt dient te worden verruimd door het slechten van de nog bestaande handelsbarrières voor de produkten waarmee de Midden- en Oosteuropese landen kunnen concurreren op de wereldmarkt.

EERDERE PUBLIKATIES VAN HET WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOOR HET CDA:

- Over Vredesbeleid, januari 1981
- Massa- of kassacommunicatie? (mediabeleid), april 1981
- Herziene belastingwetgeving, juni 1981
- De ruimte en wij, wij en de ruimte, (ruimtelijke ordening), november 1981
- Pastor of politie (beleidsadvies Wet Gelijke Behandeling), februari 1982
- De toekomst van de NCO (beleidsadvies), mei 1982
- Themabundel Emancipatiebeleid, oktober 1982
- Vernieuwing om behoud (sociale zekerheid), december 1982
- Gewetensbezwaren vragen aandacht, mei 1983
- Samen verder (onderwijs), oktober 1983
- Pluriformiteit (beleidsadvies pers en omroep), oktober 1983
- Hoeksteen of sluitpost (beleidsadvies kosten onderwijs), november 1983
- Themabundel Drugs, het einde?, december 1983
- Werkloosheid en de crisis in onze samenleving, januari 1984
- Vernieuwend energiebeheer, januari 1984
- Christen-democratie, kunst, politiek (i.s.m. de Boekmanstichting), augustus 1984
- Dorpsdespoten onttrenen (uitg. T. Wever, Franeker), september 1985
- Wereldeconomie en ontwikkeling, maart 1986
- 1 + 1 = Samen (samenlevingsvormen), maart 1986
- Vrede wegen (veiligheidsbeleid), juni 1986
- Welk uitzicht biedt eenvoud (beleidsadvies inzake het belastingrapport "Zicht op eenvoud"), november 1986
- Zorgvernieuwing door structuurverandering, januari 1987
- Technologie in een verantwoordelijke samenleving, oktober 1987
- Zinvol leven (voortplantingstechnieken), september 1988
- Economische groei, april 1989
- Zuid Afrika, mei 1989
- Ruimte voor kwaliteit (onderwijs), september 1989
- Armoede en participatie, mei 1990