

Europeser dan Europees

Bart Kerremans

Politicooloog UIA en KUB

Het Verdrag van Maastricht is de laatste jaren niet uit het nieuws weggeweest. Het Verdrag zelf werd, na het politieke akkoord, door de lidstaten ondertekend op de Top van Maastricht, op 9 en 10 december 1991. Op 2 juni 1992 werd het door een nipte meerderheid van de Deense bevolking verworpen. Niet zoveel later, op 20 september 1992, ontsnapte het ternauwernood aan een neen van de Franse bevolking, die de definitieve te-loorgang van het Verdrag zou hebben betekend. In juni 1993 werd in Denemarken een tweede referendum georganiseerd. De Denen lieten zich verleiden door de kleine wijzigingen die in december 1992 op de Top van Edinburgh waren toegestaan. Ondertussen kreeg John Major het nog aan de stok in het House of Commons en werd het Verdrag aangevochten bij het Duitse Grondwettelijke Hof dat uiteindelijk oordeelde dat het Verdrag verenigbaar was met de Duitse Grondwet. Op 1 november 1993, nog net tijdens het Belgische voorzitterschap van de Unie, trad het dan uiteindelijk in werking.

Ook na de inwerkingtreding bleef Maastricht de actualiteit halen. Dat had dan vooral te maken met de ondertussen beruchte 'Maastricht-normen'. Die normen geven de voorwaarden aan waaraan een land moet voldoen als het in 1999 wil toetreden tot de Economische en Monetaire Unie (EMU). Eén van die voorwaarden, de beperking van het jaarlijks begrotingstekort tot 3% van het BNP, wordt door de regeringen van de lidstaten te pas en te onpas gebruikt om zware bezuinigingen of stijgende belastingen goed te praten.

In 1996 is het door iedereen verguisde en verdoemde Verdrag van Maastricht [1] aan herziening toe. Dat is door het Verdrag zelf zo bepaald (artikel N). De voorbereiding daarvoor is reeds volop bezig. Op 2 juni 1995 werd een 'reflectiegroep' opgericht, een think-tank die bestaat

uit een vertegenwoordiger van elke lidstaat, een lid van de Europese Commissie en twee leden van het Europese Parlement. In september bracht die groep een eerste, voorlopig rapport uit. In december wordt het eindrapport verwacht, zodat begin 1996 duidelijk is wat er behandeld zal worden op de Intergouvernementele Conferentie (IGC) die het verdrag moet herzien [2].

Terwijl dat voorbereidingswerk in volle gang is heeft ook de Belgische regering haar voorlopig standpunt i.v.m. de IGC bepaald. Daarnaast heeft het Adviescomité Europese Aangelegenheden van het Belgische parlement twee rapporten uitgebracht omtrent de IGC. Die drie documenten geven duidelijk aan hoe er in het Belgische politieke wereldje over de IGC van 1996 wordt gedacht.

Het standpunt van de Belgische regering

Het Belgische standpunt over de IGC werd op 13 oktober 1995 door de Ministerraad goedgekeurd [3]. Het minste wat men ervan kan zeggen is dat het standpunt een ultra-Europese ingesteldheid weerspiegelt. Eigenlijk hoeft dat niet te verbazen. In het recente verleden, o.m. door de vorige regering, werden al duidelijke aanzetten in die richting gegeven.

De ultra-Europese ingesteldheid van de Belgische regering wordt al meteen duidelijk bij het begin van de beleidsnota. Bij de krachtlijnen voor het Belgische Europa-beleid spreekt de beleidsnota over "de verdere uitbouw van de Europese Unie op federale grondslag" als "een (...) prioritaire doelstelling van het Belgische buitenlands beleid" (Kamer, 1995, blz.2). Dit prioritaire karakter blijkt ook uit de rest van de beleidsnota. In die nota staat de opvatting centraal dat de Europese Unie eerst nog verdiept moet worden, voor er sprake kan zijn van een uitbreiding naar

Centraal- en Oost-Europa. Die verdieping moet dan vooral betrekking hebben op de werking van de EU. Er wordt, enkele uitzonderingen niet te na gesproken, geen pleidooi gehouden voor de opname van nieuwe beleidsdomeinen in de bevoegdheidsfeer van de EU. Het accent ligt op de verbetering van de besluitvormingsprocedures in de bestaande EU-beleidssectoren. Die verbetering moet er komen door de communautarisering van de besluitvorming enerzijds en door de vereenvoudiging van de procedures anderzijds.

Communautarisering betekent dat het principe van de gekwalificeerde meerderheid in de Raad algemeen toegepast wordt, ook voor het sociaal beleid, het fiscaal beleid en het milieubeleid. Het betekent ook dat de rol van de Commissie als initiatiefnemer ten volle wordt gerespecteerd. Op het vlak van samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken impliceert dit dat de Commissie op een aantal vlakken (zoals visum- en asielbeleid, douanesamenwerking en drugsbestrijding) het monopolie van het initiatief moet krijgen, zoals dat voor de meeste EU-kwesties het geval is. Ook het Hof van Justitie moet hier zijn rol kunnen spelen. De Belgische regering wil bovendien het Akkoord van Schengen aan deze communautaire methode onderwerpen. Op het vlak van het gemeenschappelijk buitenlands beleid en veiligheidsbeleid (GBVB) bepleit de Belgische regering eveneens de algemene toepassing van de gekwalificeerde meerderheid, zij het dat geen enkele staat gedwongen kan worden deel te nemen aan gemeenschappelijke acties waartegen die staat zich heeft verzet. Maar de Belgische regering gaat zeer ver in haar voorstellen. Zo gauw op voorstel van de Commissie een beslissing wordt genomen in het kader van het GBVB, zou de gekwalificeerde meerderheid van toepassing moeten zijn. Voor andere beslissingen wil de Belgische regering eventueel met een grotere meerderheid of met de unanimiteit instemmen. De algemene regel zou evenwel moeten zijn dat unanimiteit slechts vereist mag zijn voor verdragswijzigingen, toetredingen van nieuwe lidstaten en beslissingen i.v.m. het talenregime (waar ze pleit voor het behoud van de huidige elf werktalen).

De vereenvoudiging van de besluitvorming

moet er komen door de beperking van het aantal procedures tot drie: de medebeslissing, het eensluidend advies [4] en de raadpleging. De samenwerkingsprocedure, die zowat het midden houdt tussen de raadpleging en de medebeslissing, en de omslachtige begrotingsprocedure moeten verdwijnen. Voor alle beslissingen waarin de Raad met een gekwalificeerde meerderheid kan beslissen, moet de medebeslissingsprocedure van toepassing zijn. Europees Parlement en Raad nemen dan gezamenlijk de beslissing. Dit voorstel ontlokte UCL-politoloog Christian Franck de opmerking dat de regering daarmee de kans op de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheid aanzienlijk had verkleind [5].

In dat Belgische standpunt zijn wel verscheidene inconsistenties en onduidelijkheden terug te vinden. Zo pleit de regering voor het betrekken van het Europese Parlement bij de comitologie [6], maar toont ze zich wat verderop voorstander van een hiërarchie van EG-normen waarin de uitvoering uitsluitend aan de Raad of, op diens instructie, aan de Commissie zou toekomen. Onduidelijk zijn ook de bepalingen i.v.m. de rol van de Westeuropese Unie in het GBVB [7]. Nieuwe EU-leden zouden niet meteen van de veiligheids-garantie van de WEU kunnen genieten, maar slechts van een 'expliciet solidariteitsbeginsel' (wat dat ook moge betekenen). De troepen van de WEU zouden "separable but not separate forces" van de EU zijn. Ook inzake de uitvoering van het GBVB, dat nu nogal eens te wensen over laat, blijft het Belgische voorstel behoorlijk vaag. Er wordt alleen gesproken van een rolverdeling waarin de Raad en de Europese Raad de 'architecten' van het GBVB zouden zijn, de Commissie de 'aannemer' en de lidstaten de 'onderaannemers'. Verder blijft onduidelijk wat dan nog de rol is van het voorzitterschap van de Raad en de Troïka. De nota stelt over de Troïka slechts: "De formule van de Troïka (...) helpt, maar lost niet alles op" (Kamer, 1995b, blz.20), terwijl het voorzitterschap "de hoofverantwoordelijkheid voor de uitvoering van het GBVB" krijgt (Kamer, 1995b, blz.19).

Er mogen dan een aantal onduidelijkheden in de tekst zitten; op één punt is de beleidsnota van de Belgische regering alvast zeer duidelijk: België

zal op de IGC van 1996 een maximalistische houding aannemen. Daarmee zit de regering ongeveer op dezelfde lijn als het Adviescomité Europese Aangelegenheden van het Belgische parlement [8].

De houding van het Adviescomité

Het Adviescomité heeft zijn houding t.a.v. de IGC van 1996 kenbaar gemaakt in twee rapporten: het Eerste en het Tweede Interimrapport (Kamer, 1995a en Kamer, 1995c). Het Adviescomité neemt standpunten in die even verreichend zijn als die van de Belgische regering en gaat op *sommige punten nog verder*.

Zo vinden de regering en het Adviescomité elkaar in hun pleidooi voor een verruimde toepassing van de gekwalificeerde meerderheid in de Raad (Kamer, 1995c, blz.10), een versterking van het GBVB via het doorbreken van de unanimité (ook al wordt hier dan geen verband gelegd met de initiatiefrol van de rol van de Commissie), het centraal stellen van de medebeslissingsprocedure (Kamer, 1995a, blz.23 en 1995c, blz.9), de controle van het Parlement op de *comitologie en de toepassing van de communautaire methode* op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (Kamer, 1995a, blz.26).

Op een aantal andere zaken gaat het Adviescomité echter veel verder dan de Belgische regering. Zo wordt het wenselijk geacht dat de WEU zou opgaan in de EU, moet het Parlement ook inspraak krijgen in de vaststelling van de begrotingsinkomsten (op basis van het adagium *no representation without taxation*), moet datzelfde Parlement individuele commissarissen kunnen afzetten [9], en moet de EU de hervorming van de sociale zekerheidsstelsels van de lidstaten kunnen 'begeleiden' (Kamer, 1995a, blz.16).

Europeser dan Europees?

Bij het lezen van de eerste (voorlopige) documenten over de houding van België voor de IGC van 1996 kan ik mij niet van de indruk ontdoen dat de diverse Belgische instellingen elkaar de loef trachten af te steken in de 'meest Europese houding'. Dat kan, gezien de slechte Europese context van deze Conferentie (zie de bijdrage van Anne Van Lancker in dit nummer) alleen

maar positief zijn. Toch moet hierbij een randbemerking gemaakt worden. Men kan de pro-Europese houding van België toejuichen. Belangrijker is echter in hoeverre ons land bereid zal zijn de IGC van 1996 te doen mislukken, als het compromis tussen de vijftien lidstaten op bepaalde onderdelen niet ver genoeg zou gaan in de richting van een eengemaakt Europa. In het verleden is dat niet gebeurd. Conferenties mislukten of dreigden te mislukken, omdat tegenstanders vonden dat het allemaal te ver ging (negatief veto), niét omdat voorstanders vonden dat het niet ver genoeg ging (positief veto). Het feit dat de voorstanders zich reeds gelukkig prijsden met de kleine stapjes vooruit ligt mee aan de basis van de grote problemen waarmee de Europese Unie vandaag de dag worstelt. In feite zijn 'constructieve' landen als België dus mee verantwoordelijk voor het ondemocratische karakter van de Unie en de asociale effecten van haar beleid. De hamvraag is dan ook of de Belgische regering de moed zal willen opbrengen om met een positief veto te dreigen en om het ook effectief aan te wenden. Is ons land bereid te doen *wat er in één van zijn rapporten staat, namelijk duidelijk stellen dat "(...) het elke uitbreiding van de Unie zal weigeren goed te keuren indien de IGC niet leidt tot geloofwaardige verdieping en indien geen beleidsprogramma wordt uitgewerkt dat een nieuwe aanpak van de grote uitdagingen mogelijk maakt"* (Kamer, 1995a, blz.6-7)? Het is te hopen van wel. De bereidheid een positieve veto uit te spreken is immers essentieel voor de geloofwaardigheid van België, maar ook van de Europese Unie.

Noten

- [1] De eigenlijke benaming is het Verdrag betreffende de Europese Unie.
- [2] Europese verdragen worden gewijzigd op regeringsconferenties, ook wel Intergouvernementele Conferenties genoemd. De afkorting IGC is inmiddels vrij goed ingeburgerd.
- [3] Officieel gaat het om een beleidsnota. Die beleidsnota werd op 18 oktober aan de Kamer en de Senaat overgemaakt (zie Doc.146/1-95/96 van de Kamer en J-129/1 van de Senaat).
- [4] Het eensluidend advies (beter bekend als de Avis Conforme) houdt in dat het Parlement zijn instemming moet geven alvorens een beslissing van kracht kan worden. Dat geldt op dit moment voor de benoeming van de Commissie, de sluiting van associatieverdragen en voor de toetreding van

nieuwe lidstaten. Het nadeel van dit systeem ten opzichte van de medebeslissingsprocedure is duidelijk. Terwijl in het eerste geval het Parlement op het einde van het besluitvormingsproces voor de keuze staat tussen 'slikken' of 'stikken', is ze in het tweede geval reeds bij de totstandkoming van de beslissing betrokken. Dit geeft het Parlement meer mogelijkheden om een beslissing inhoudelijk te beïnvloeden.

- [5] Studiedag van de Studiegroep voor Europese Politiek, 7 november 1995, Europees Parlement, Brussel.
- [6] Comitologie verwijst naar de vele comités met vertegenwoordigers van de lidstaten die de Commissie in theorie moeten bijstaan, in de praktijk controleren, in de uitoefening van de door de Raad aan haar toegekende uitvoeringsbevoegdheden. Het Parlement heeft deze werkwijze altijd met argusogen bekeken, omdat de soms vage grens tussen uitvoering en wetgeving maakt dat de wetgevende prerogatieven van deze instelling via de 'verdoken wetgeving' (onder het mom van uitvoering) van de comités wordt uitgehold.
- [7] De Westeuropese Unie is een veiligheidsorganisatie die gebaseerd is op het Verdrag van Brussel van 1948. Daarn aanvaardt de ondertekenaars de bijstandsverplichting. Als één van de landen wordt aangevallen beschouwen de andere WEU-leden dat als een aanval op zichzelf en verplichten ze

zich ertoe de aangevallene met alle mogelijke middelen bij te staan (art.V, Verdrag van Brussel). Elk land biedt de anderen dus een veiligheidsgarantie. Op dit moment zijn tien landen lid van de WEU: België, Nederland, Luxemburg, Frankrijk, Groot-Brittannië, Duitsland, Italië, Spanje, Portugal en Griekenland.

- [8] Het Adviescomité is samengesteld uit leden van de Belgische Kamer en Senaat en Belgische leden van het Europese Parlement.
- [9] Hierover wordt alleen in het Eerste Interimrapport gerept (Kamer, 1995a, blz.12-13).

Bibliografie

- Kamer van Volksvertegenwoordigers, *De Intergouvernementele Conferentie 1996. Tussentijds verslag namens het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden*. Doc. Kamer 1783/1, 94/95, 1995a, blz.1-38.
- Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Beleidsnota van de Regering aan het Parlement betreffende de Intergouvernementele Conferentie van 1996*. Doc. Kamer 146/1, 95/96, 1995b, blz.1-39.
- Kamer van Volksvertegenwoordigers, *De Intergouvernementele Conferentie 1996. Tweede tussentijds verslag namens het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden*. Doc. Kamer 190/1, 95/96, 1995c, blz.1-11.