



## „Niets dan het Verdrag”

DRS. P. DANKERT\*

### Inleiding

Tegen welk licht je het rechtstreeks verkozen Europees Parlement ook houdt, een gewoon parlement valt er niet van te maken. Omdat het een parlement zonder regering is, is het ook een parlement zonder oppositie. De enige oppositie die er te vinden is, is de oppositie tegen het parlement zelf. Fractiediscipline is er onbekend, omdat in een soms door veertien nationale vertegenwoordigingen en enkele onafhankelijke opgevoelde fractie, die regeringspartij noch oppositie is, niets te disciplineren valt. Het parlement mag dan rechtstreeks gekozen zijn, het mist tegelijk elke (mede)wettende bevoegdheid, die het aan zijn kiezers zou kunnen binden. Tegelijk heeft de individuele parlementariër zoveel kiezers dat hij ze alleen via radio of televisie kan bereiken.

Probeert het Europees Parlement de beperkte budgettaire bevoegdheden die het onder de verdragen heeft uit te oefenen, dan weigeren onmiddellijk twee lidstaten meer te betalen dan ze zelf besloten hebben, terwijl een derde naar de rechter loopt om nota bene de begrotingswetgever in het ongelijk gesteld te krijgen. Legt het Europees Parlement zich toe op het controleren van de Europese Commissie, dan knabbelt het aan de toch al afbrokkende publieke steun voor de Gemeenschap, het Parlement inbegrepen, omdat zoiets alleen maar méér kwalijke publiciteit voor Europa oplevert en omdat de genationaliseerde Europese Raad van Ministers de Commissie toch niet zal toestaan het beleid waarvoor formeel ruimte is, behoorlijk te voeren. De Europese Gemeenschap en het Parlement in het bijzonder zijn dan ook een paradijs voor anti-Europeaanen.

### Blokkeren of reguleren

Het binnen de regels van het Verdrag van Rome schrandere spelen van het Europese spel, waartoe het Parlement in staat mag worden geacht omdat het

meestal met een eenvoudige meerderheid van stemmen werkt (al ontstaat wel eens verwarring omdat door wisselende meerderheden een met elkaar strijdig beleid kan worden nagestreefd) is ook al een opdracht die het parlement wel kan worden verstrekt, maar die daarmee nog niet tot resultaten leidt. En dat niet zozeer omdat het Parlement van de drie politieke instellingen de zwakste is, als wel omdat de sterkste, de Raad van Ministers, weigert het spel volgens de regels te spelen. Het Compromis van Luxemburg, van 1966, dat geen echt compromis was omdat alleen Frankrijk het uitlegde als de erkenning van het vetorecht in de Raad in kwesties waarin vitale nationale belangen in het geding waren, is allang achterhaald. Besluitvorming bij meerderheid vindt eigenlijk nog alleen in de Begrotingsraad plaats en zelfs daar bepaalt over het algemeen een blokkerende Frans-Duitse minderheid wat wel en wat niet kan. In alle andere ministerraden zijn concessies en unanimitieit de kernbegrippen, waarvan zelfs met betrekking tot de toegelaten lengte van komkommers niet mag worden afgeweken. Gevolg is wel dat er in de Gemeenschap meer geblokkeerd dan geregend wordt en dat er weinig gebeurt dat het enthousiasme van de burger voor de EG overeind kan houden of de schijn kan wekken dat het Europese Parlement iets nuttigs doet. Erger nog, het zijn regelmatig de leden van de Raad, vooral de Fransen en de West Duitsers, die het Parlement in diskrediet proberen te brengen. En het zijn de regeringsleiders en het nu afgezette Franse staatshoofd geweest die onlangs nog, op de Europese Raad in Maastricht, unaniem besloten dat het Europese Parlement „voorlopig” het leven onmogelijk moest worden gemaakt door de verplichting te handhaven om heen en weer te trekken tussen een plenaire vergaderzaal in Straatsburg, commissieruimten in Brussel en een secretariaat in Luxemburg. Dit waren dezelfde regeringsleiders plus staatshoofd die in 1974 zo unaniem waren over de democratische noodzaak van een rechtstreeks te kiezen parlement met uitgebreidere bevoegdheden. Het kan verkeren.

### Het Parlement uit de belangstelling

Ook het controleren van de Europese Commissie levert nogal wat problemen op, en dat niet alleen door de benodigde reistijd. De Commissie is allerminst happig op controle, omdat daardoor het functioneren van de internationale „agro-business” van Commissie en lidstaten zou kunnen worden beïnvloed en omdat de Commissie, ten onrechte, vindt dat haar toch al geringe macht buiten de agrarische sfeer er nog verder door zou worden uitgehouden. Maar misschien is dat laatste een slap excuus voor het gebrek aan greep van de Commissie op een ambtenarenapparaat dat, ondanks veel naar geld riekend lawaai over de heiligheid van de Europese publieke functie, maar al te vaak door innige relaties met nationale ambtenaren aan de greep van het eigen opperzegag weet te ontsnappen.

Het is in die omstandigheden niet verwonderlijk, dat de pers zich steeds minder om het Parlement bekommert. Daarmee dreigt de band die de kiezer, het meest direct met die daad van juni 1979 verbindt, te weten het stukje in de krant of op de tv, ook nog verbroken te worden. Geen wonder dat er kort geleden berichten verschenen, met name in kranten die tot dan zeer geringe belangstelling voor het Europees Parlement aan de dag hadden gelegd, dat de diep gefrustreerde parlementariërs nu op kosten van de belastingbetaler aan de champagne zijn geraakt, of met vrouw en kinderen en drie tolken per Concorde droomreizen naar Bogotà maken. Ook is het geen kunst om in dat soort artikelen parlementariërs zelf aan het woord te laten: een kwart tot een vijfde van de Europese dames en heren is immers gekozen om dat te doen wat het einde van een op integratie en supranationaliteit gerichte gemeenschap bespoedigt.

Het Parlement zelf heeft intussen ingezien dat andere redenen voor het bestaan in Europa gevonden moeten worden en de begroting voor 1982 reëel verlaagd. Het moment is aangebroken om na twee jaar verkennen van hoe het niet moet of mag, het Parlement een wat duidelijker rol in het Europese gebeuren te geven, en te proberen de verkiezingen van 1984 zó te halen dat het Parlement en de nu zittende afgevaardigden ook na dat jaar nog verder kunnen. Aanzetten tot succes bij een dergelijk streven zijn er natuurlijk ook in de afgelopen twee jaar geweest. De voorzitter van het Parlement, mevrouw Simone Veil, is niet alleen in de Europese prijzen gevallen, maar heeft er door haar presentatie van de Europese parlementaire zaak ook belangrijk toe bijgedragen dat de Europese zaak niet meer alleen een zaak van de Commissie is. En zonder dat ze allemaal overtuigde

\* Vice-voorzitter van het Europees Parlement.

supranationalistische federalisten zijn geworden hebben de drie kwart tot vier vijfde van de Europarlementariërs die de relevantie van een Europese dimensie erkennen, ervaren dat die erkenning onvermijdelijk tot spanning met nationale partijbesturen en kamerfracties leidt. Zelfs „anti-marketeers” overkomt dat soms: de gaullisten in Straatsburg stemden voor een aanvullende begroting die hun politieke vrienden in Parijs tot opgewonden commentaren over supranationalisme verlokten. En menig Labour-lid in het Europees Parlement meent in zijn kiesdistrict aan gezag te winnen als hij pleit voor een Europees beleid dat het Tony Benn alleen maar moeilijker maakt de „Uncommon Market” te verlaten.

## Parlement en Raad

Zelfs de nationale regeringen lijken na twee jaar te gaan inzien, dat men niet voor de consequenties van zijn daden van 1974 kan blijven terugschrikken. Tijdens het jongste informele overleg van de tien ministers van Buitenlandse Zaken in het door het kabinet-Van Agt voor zo Europees gehouden Limburgse land is tenminste afgesproken dat de Raad in het najaar met het Parlement wil praten. In beginsel kunnen Raad en Parlement al twee jaar, via concertatie en andere procedures met elkaar praten, maar gezien het feit dat daarbij een nauwkeurig gemandateerde Raadsvoorzitter (meestal in de persoon van op zijn best een staatssecretaris en op zijn slechtst een tweede of derde ambassade-secretaris) optreedt, is een dialoog op dat soort bijeenkomsten tot nog toe uitgesloten en verhardn conflicten zich alleen maar. Omdat de Raad in vrijwel alle gevallen een lachertje maakt van de behandeling van zorgvuldig door het parlement opgestelde adviezen, of adviezen in het geheel niet behandelt, kan rustig worden gesteld dat Parlement en Raad niet „onspeaking terms” zijn. Het is dan ook goed dat de Raad na twee jaar inziet dat je de rechtstreeks verkozenen en hun kiezers niet zo het bos in kunt sturen.

Ook de Europese rechter heeft in de afgelopen periode zijn best gedaan: met de uitspraak in de z.g. „isoglucose-zaak” heeft het Europese Hof van Justitie duidelijk gemaakt dat in de EG geen wetgeving mogelijk is zonder advies van het Parlement. Het Hof kan helaas niet uitspreken dat de Raad die adviezen ook moet lezen, laat staan gemotiveerd afwijzen. Het Parlement zelf heeft zich, in het in maart jl. aanvaarde nieuwe reglement van orde, procedures voorbehouden bij de behandeling van Commissievoorstellen, die de greep van de parlementariërs op de inhoud van Commissievoorstellen kunnen versterken.

Daarnaast heeft het Europees Parlement tot nu toe een paar politieke punten gescoord, die zelfs door spijt achteraf of rechterlijke vonnissen niet ongedaan te maken zijn. De verwerping van de be-

groting van 1980 en het ophogen van de aanvullende begroting 1980 met bijna f. 1 mrd. méér dan door de Raad voor het sociaal en regionaal beleid voorzien, blijven wapenfeiten, die de Raad tot dialoog dwingen en waarop het Parlement zich naar de kiezers toe kan voorstaan.

Dat laatste geldt ook voor de parlementaire initiatieven op het vlak van de ontwikkelingssamenwerking van de EG, op dat van de industriepolitiek en op het zo omstreden terrein van de energievoorziening. Juist door dat soort initiatieven zijn de nog zeer onderontwikkelde betrekkingen met de georganiseerde nationale achterban iets versterkt.

Al bij al toch niet niks voor een parlement dat geen parlement is en nog steeds niet zeker weet wat het dan wel kan zijn. Wel is het onvoldoende om daar over drie jaar verkiezingen over uit te schrijven.

## De overlevingskoers

Het is dit inzicht dat deze zomer leidt tot een cruciaal debat in het Parlement over de uit te zetten overlevingskoers. Onvermijdelijk staat daarin de kwestie van de vergaderplaats centraal. De uitslag van het debat over Straatsburg of Brussel is van vitaal belang. Het is niet verantwoordelijk dat Straatsburg daarbij, naast de gunsten van de omwonenden, vooral ook die van de „anti-marketeers” heeft. Parallel aan dat debat zal in juni en juli het Parlement zich uitspreken over twee zaken die voor de toekomst van de Gemeenschap van het grootste belang zijn: de herstructurering van de begroting en de institutionele structuur die het aan het parlement mogelijk moet maken om zonder wijziging van de verdragen met Raad, Commissie, Europese politieke samenwerking en nationale parlementen, over het in de Gemeenschap gevoerde en te voeren beleid zinvol te kunnen praten en onderhandelen.

In alle gevallen gaat het om initiatieven van het Parlement. Heeft men lering getrokken uit het feit dat een reactie op een Commissie-initiatief het Parlement nooit in de schijnwerpers plaatst? Ten dele wel. Maar evenzeer is overweging geweest dat van de Commissie-Thorn nauwelijks meer valt te verwachten dan van de Commissie-Jenkins. Wat tot nog toe is uitgelekt over de gedachten van de nieuwe Commissie over de zo belangrijke herstructurering van de Europese begroting bevestigt dat: in plaats van met met voorstellen te komen die door herstructurering van de begroting de regeling van de Britse bijdrage kunnen voorkomen — de opdracht van de Raad van 30 mei 1980 — lijkt de Commissie voor een derde jaar af te stevenen op een Britse-bijdrage-regeling die een echte herstructurering van de aan het plafond van de eigen middelen rakende begroting in de weg staat. Of het Parlement met

veel zinniger oplossingen komt moet worden afgewacht. Dat vier commissies, die van landbouw, economische en monetaire zaken en de Commissie voor begrotingen eraan werken, is in ieder geval een teken dat het Europees Parlement een eigen weg zoekt en eerder de Commissie wil sturen dan door die Europese Commissie gestuurd te worden.

Minstens zo interessant voor de toekomstige ontwikkelingen van het Parlement is de institutionele discussie: de poging om het institutionele verkeer in de Gemeenschap weer op gang te brengen. Zowel de uitspraken van de ministers van Buitenlandse Zaken in Venlo, als de interviews van Thorn en de verklaringen van bij voorbeeld Mitterrand wijzen erop dat de tijd daarvoor rijp is. Niet vanwege de grote politieke betekenis van zulke pogingen naar de kiezer toe, als wel vanwege het feit dat het smeren van de institutionele motor voorwaarde is voor het van de grond krijgen van het beleid dat de Gemeenschap voor geleidelijke desintegratie kan behoeden.

## Institutionele problemen

Aan institutionele problemen heeft de Gemeenschap geen gebrek. De communicatie tussen Raad en Parlement heeft meer weg van een storing dan van een verbinding. Met de relatie Commissie-Parlement lijkt het aanzienlijk beter gesteld. Objectief zijn de twee immers tot een bondgenootschap veroordeeld. Maar wie garandeert dat in dat gedwongen huwelijk, waarin de Commissie regelmatig overspel pleegt en het Parlement verplicht is om de zoveel dagen de Brusselse woning voor het paleis in Straatsburg te verwisselen, nog voldoende basis voor echte communicatie aanwezig is? Van de speciaal met het in stand houden van het huwelijk belaste Frans Andriessen kan men voorlopig en op zijn vriendelijkst niet meer zeggen dan dat hij in zijn relatiefunctie het tegendeel nog niet bewezen heeft. De betrekkingen met de nationale parlementen vormen al helemaal stof voor een droef verhaal. Ondanks het feit dat zo nu en dan overleg wordt georganiseerd kan rustig worden gesteld dat de politieke betekenis daarvan niet veel groter is dan die van een beleefdheidsbezoek aan de weduwe van de sjah. Toch is er, zowel voor de nationale parlementen als voor het Europees Parlement politiek veel te winnen bij goede en vooral vlotte communicatie, zeker nu het dubbel mandaat in de praktijk niet blijkt te functioneren.

Voor al deze problemen probeert nu de Politieke Commissie van het Parlement — het „nomen est omen” gaat in dit bijzondere geval niet op — suggesties aan te dragen, die de in de Romeinse verdragen voorziene regels een voor het Europees Parlement zinvolle inhoud geven. Zo worden in het rapport-Hänsch

voorstellen gedaan voor een wat soepeler verloop van de begrotingsprocedure. Ook de begrotingscommissie zelf heeft zich daar reeds over gebogen. Omdat de Raad, gezien de ervaringen van de laatste drie jaar, minstens evenzeer behoefte heeft aan procedures die niet automatisch tot conflict leiden, als het Parlement, is nog onder het Nederlandse voorzitterschap een eerste overleg tussen beide instellingen op gang gekomen. Enig resultaat valt, ook wegens de materiële belangen die sommige leden van de Raad daarbij hebben, niet bij voorbaat uit te sluiten, al is het gezien de Europese traagheid onwaarschijnlijk dat overeenstemming wordt bereikt voordat de zich als zeer moeilijk aankondigende begrotingsprocedure 1982 dit najaar tot nieuwe botsingen heeft geleid.

Veel moeilijker zal het zijn overeenstemming tussen de instellingen te bereiken over de door Hänsch bepleite verbetering van de informatie aan het Europese Parlement en van de raadplegingsprocedure voorafgaand aan wetgeving door de Raad, om over een medewetgevende rol van het Parlement nog maar te zwijgen. Toch gaat het in geen enkel geval om doldrieste verlangens van de rapporteur van de Politieke Commissie. Het meeste wat Hänsch vraagt is in een meer of minder ver verleden door de Raad al toegezegd terwijl de Eurotop van 1974, die leidde tot de instelling van de Europese Raad en besloot tot rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement, dat rechtstreeks te kiezen Parlement uitdrukkelijk een medewetgevende rol beloofde. Raadsbeloften schijnen echter geen schuld te maken. Zo schreven reeds in 1970 de toenmalige Raadsvoorzitters Harmel en Scheel aan het niet-rechtstreeks gekozen Parlement dat de Raad aan het Europees Parlement de redenen zou meedelen voor afwijking van de adviezen van het Parlement. De indruk bestaat dat die adviezen door de Raad nog steeds niet gelezen worden. Redenen waarom ervan wordt afgeweken, hebben het Parlement dan ook ook nog nooit bereikt. Toegegeven, die adviezen slaan vaak ook nergens op, omdat de Raad advies vraagt over het oorspronkelijke Commissievoorstel en vervolgens de Commissie dwingt met een soms volstrekt ander voorstel te komen, waarover dan besloten wordt zonder dat nieuw advies wordt gevraagd. Hänsch vraagt terecht aan deze omzeiling van het adviesrecht van het Europees Parlement, die in ieder geval met de geest van het verdrag strijdig is, een eind te maken.

Met de informatie aan het Parlement is het zo mogelijk nog droeviger gesteld. De Raadsvoorzitter kan op schriftelijke of mondelinge vragen niet meer antwoorden dan wat tien regeringen met vetorecht, maar in de praktijk meestal vijftig ambtenaren met ieder dat zelfde vetorecht, gezamenlijk nog goed kunnen vinden. Dat is zelden meer dan niks.

Hetzelfde geldt de in 1975 tussen Raad

en Parlement overeengekomen procedure van overleg over belangrijke politieke zaken, een procedure die de besluitvorming in de Raad drie maanden kan opschorten. In de praktijk valt er weinig te overleggen omdat overeenstemming over de vraag over welke onderwerpen overlegd kan worden moeilijk is. Als die overeenstemming toch komt is er weinig te overleggen omdat de Raadsvoorzitter meestal zit opgescheept met een mandaat, dat hem geen millimeter onderhandelingsruimte geeft. Kortom, er kan nog veel verbeterd worden zonder wijziging van het Verdrag.

Een wezenlijke voorwaarde daarvoor is de terugkeer naar de meerderheidsbesluiten in de Raad. Het compromis van Luxemburg van 1966 staat dat niet in de weg: dat hebben de „drie wijzen”

(Biesheuvel, Dell en Marjolin) enige tijd geleden wel duidelijk gemaakt. Wat in de weg staat is de Raad zelf. De intergouvernementele mode is een eigen bestaan gaan leiden. Het is die mode, die niet alleen het bestaansrecht van de Commissie en het Parlement aantast, maar ook het integratieproces zelf stilzet en de desintegratie bevordert. „Niets dan het Verdrag” heeft Francois Mitterand met betrekking tot het door Frankrijk te voeren EG-beleid herhaaldelijk uitgeroepen. Als zijn verkiezingsoverwinning dat mogelijk zou maken, dan zijn niet alleen de beperkte institutionele verlangens van het Parlement inwilligbaar, maar komen we ook met de Gemeenschap als geheel een flink stuk verder.

Piet Dankert