



Wederom een Europese unie?

DR. J. C. VAN ESCH

Inleiding

Op 14 februari jl. heeft het Europees Parlement het ontwerp van verdrag tot oprichting van de Europese unie aangenomen 1). Dit besluit sloot een periode van werkzaamheden af die in juli 1981 was begonnen 2). In dit artikel wordt ingegaan op het ontwerp van verdrag 3), met name de economische aspecten, en wordt de vraag besproken hoe nauwere economische en politieke integratie valt te bereiken.

Europese unie

De gedachte aan een verdergaande integratie tussen de lidstaten van de drie Europese verdragen 4) dan op grond van de bestaande verdragen kreeg gestalte op de Haagse topconferentie van december 1969. De afspraak uiterlijk in 1980 een economische en monetaire unie van de grond te tillen, kon niet gestand worden gedaan. In het midden van de jaren zeventig presenteerde de Belgische minister Tindemans, op verzoek van de Raad van Ministers, een rapport waarin hij de vorming van een Europese unie aanbeval. Op een – wederom Haagse – top van november 1976 volgde de plechtige uitspraak dat zo'n Europese unie moet worden nagestreefd. Sindsdien rapporteren de organen van de EG jaarlijks welke voortgang in deze is bereikt. Deze verslagen zijn dunne boekjes gebleven.

In januari 1981 lanceerde de Duitse minister Genscher een initiatief in de richting van nauwere – ook politieke – samenwerking. Vanwege Italiaanse steun werd dit spoedig als het „Genscher-Colombo-plan” aangeduid. Dit plan werd op de Europese top van Stuttgart (19 juni 1983) in afgezwakte vorm als „Plechtige Verklaring” aanvaard. In vergelijking met het voorstel was het intergouvernementele element verstrekt ten koste van een supranationale aanpak.

In 1981 stortte het Europees parlement zich eveneens op deze materie. Aanvankelijk waren de werkzaamheden gericht op amendering van de bestaande verdragen. Allengs bleek dit niet doenlijk. Zo ontstond een ontwerp van een nieuw internationaal verdrag tot oprichting van een Europese unie. Evenals bij het Genscher-Colombo-plan gaat het daarbij om het om-

vormen van de bestaande Europese organen tot organen van de unie en tot het uitbreiden van de huidige economische bevoegdheden (en doelstellingen) tot de buitenlandse en veiligheidspolitiek. Verder moet het recht van veto worden geregeld (afschaffen of afzwakken).

Het is merkwaardig dat een parlement een verdrag ontwerpt. Normaal ratificeert het een verdrag dat door regeringen wordt opgesteld. Rapporteur Spinelli van de commissie voor institutionele vraagstukken van het Europees parlement gebruikt in zijn verslag 5) dan ook de nodige ruimte om dit uit te leggen. Het Europees parlement heeft volgens hem de juridische noch de politieke bevoegdheid de Europese unie op te richten door de grondwet ervan uit te vaardigen; het kan alleen een ontwerp-verdrag tot oprichting van zo'n unie ter ratificatie door de lidstaten aanbieden aan de nationale parlementen en regeringen. Het ligt in de bedoeling dat de nationale parlementen reacties op het ontwerp-verdrag geven en eventueel voorstellen tot verandering en aanpassing doen, die dan door het Europees parlement kunnen worden verwerkt 6). Uiteindelijk zouden de nationale parlementen de uiteindelijke tekst moeten ratificeren. Een zeer origineel argument van Spinelli vind ik zijn stelling dat geen enkele – al dan niet geschreven – grondwet van de staten voorschrijft dat internationale verdragen volgens de procedure van intergouvernementele diplomatieke onderhandeling dienen te worden voorbereid.

In het ontwerp worden de nationale en supranationale bevoegdheden afgebakend. Daartoe wordt uitgegaan van twee werkmethode die thans reeds bestaan, maar in het ontwerp duidelijker worden onderscheiden. Enerzijds is er een *gemeenschappelijk optreden* waarbij de unie-organen autonoom zijn en anderzijds de *samenwerking* tussen de lidstaten op grond van nationale autonomie. Het eerste kan nooit minder worden; er is geen weg terug, terwijl de laatste kan overgaan – via speciale procedures – in gemeenschappelijk optreden. In geval van gemeenschappelijk optreden worden de mogelijke bevoegdheden met nieuwe termen aangeduid:

– *exclusieve bevoegdheden*; dit zijn bevoegdheden van de unie op een gebied waar de lidstaten geen eigen bevoegdheden meer hebben;

– *concurrerende bevoegdheden*; dit zijn bevoegdheden van de unie op een gebied waar ook de lidstaten (nog) bevoegdheden bezitten. Hierbij kan de unie bij voorbeeld een kader aangeven waarbinnen de lidstaten hun bevoegdheden kunnen uitoefenen. Ook kan de unie zich tot enkele aspecten van zo'n activiteit beperken.

Economisch beleid

Voor het economisch beleid is van belang hoe het ontwerp-verdrag de bevoegdheden toedeelt. Globaal ziet dit er als volgt uit:

<i>Exclusief</i>	<i>Concurrerend</i>
– vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitalen	– conjunctuurbeleid
– handel tussen lidstaten	– kredietbeleid
– mededinging	– geleidelijk tot stand brengen van volledige monetaire unie
– handelspolitiek	– sectorbeleid
	– gezondheidspolitiek
	– consumentenbescherming
	– regionaal beleid
	– milieubeleid
	– onderwijsbeleid
	– onderzoekbeleid
	– cultuurbeleid
	– voorlichtingsbeleid
	– sociaal beleid

Deze globale indeling geeft een enigszins misleidende indruk 7). Het lijkt namelijk alsof alles bij het oude blijft. Dit is echter niet de bedoeling. In wat men als de kleine lettertjes kan aanduiden wordt een ontwik-

1) De uitslag was 237 stemmen tegen 31 bij 43 onthoudingen. De resolutie over dit onderwerp werd aangenomen met 238 stemmen tegen 32 bij 34 onthoudingen.

2) Zie *Publikatieblad EG*, nr. C 234 van 14 september 1981, blz. 48; nr. C 238 van 13 september 1982, blz. 25; nr. C 277 van 17 oktober 1983, blz. 95 en nr. C 77 van 19 maart 1984, blz. 24. Zie verder Zittingsdocumenten van het Europees Parlement nrs. 1-1200/83 en 1-575/83 en Handelingen van het Europees Parlement, zitting 1983-1984, Volledig verslag vergaderingen 13-17 februari 1984 in Bijlage nr. 1-309 bij *Publikatieblad EG*. Zie ook *Europa van Morgen* van 15 september 1983, blz. 609-616, waarin het concept wordt besproken.

3) De tekst van het ontwerp-verdrag is opgenomen in het *Publikatieblad EG* nr. C 77/33 van 19 maart 1984 en in *Bulletin EG* 1984/2, blz. 8-27.

4) Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, Europese Economische Gemeenschap en Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

5) Document I-1200/83/B, blz. 5-6.

6) Toen voorzitter Dankert van het Europees Parlement het ontwerp-verdrag op het Binnenhof kwam aanbieden, zei Kamervoorzitter Dolman dat een reactie van de Kamer als geheel er vermoedelijk niet in zit, daar de Kamerleden geen deel uitmaken van de dialoog tussen regering en volksvertegenwoordiging. Het leek hem het beste dat de Kamerfracties elk afzonderlijk hun commentaar aan het Europees Parlement doorgeven (*Europa van Morgen*, 4 april 1984, blz. 242).

7) Weergegeven is slechts wat met zoveel woorden in het ontwerp-verdrag als exclusief of concurrerend is aangeduid.

keling in de richting van uitbreiding van de bevoegdheden van de unie vastgelegd. Hiervan geef ik enkele voorbeelden. Het vrijmaken van het verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal vindt plaats aan de hand van programma's met dwingend karakter. Het vrij verkeer van personen en goederen, geen personencontroles aan de binnengrenzen inbegrepen, dient binnen twee jaar na het inwerkingtreden van het verdrag te zijn verwezenlijkt. Het vrij verkeer van diensten, met inbegrip van die door banken en alle soorten verzekeringen, binnen vijf jaar; het vrij kapitaalverkeer binnen tien jaar.

De exclusieve bevoegdheid ter voltooiing en ontplooiing van het mededingingsbeleid wordt geacht in te houden:

- de noodzaak een stelsel in te voeren tot verlening van toestemming voor concentraties van ondernemingen;
- de noodzaak tot herstructurering en versterking van de industrie, in het licht van de ernstige verstoring die de internationale concurrentie teweeg kan brengen;
- de noodzaak elke discriminatie tussen particuliere ondernemingen en overheidsbedrijven te verbieden.

Ten aanzien van de onderlinge aanpassing van de wetgevingen inzake de ondernemingen wordt slechts opgemerkt dat de unie wettelijke maatregelen neemt indien de nationale bepalingen rechtstreeks van invloed zijn op een gemeenschappelijk optreden van de unie. Bij wet wordt een statuut voor Europese ondernemingen opgesteld.

Voor zover nodig voor het tot stand brengen van de economische integratie van de unie vindt bij wet de onderlinge aanpassing van de belastingwetgeving plaats.

Hoewel de geleidelijke totstandbrenging van de volledige monetaire unie een concurrerende bevoegdheid wordt genoemd, wordt bij organieke wet 8) een aantal voorschriften vastgesteld zoals:

- het statuut en de werking van het Europees Monetair Fonds;
- de voorwaarden voor de feitelijke overdracht aan het Europees Monetair Fonds van een deel van de reserves van de lidstaten;
- de voorwaarden voor de geleidelijke omzetting van de Ecu in een reservevaluta en betaalmiddel en verruiming van het gebruik er van;
- de wijze waarop en de fasen waarin de monetaire unie tot stand zal worden gebracht;
- de verplichtingen en beperkingen welke gelden voor de centrale banken ten aanzien van de vaststelling van hun doelstellingen op het gebied van de geldschepping.

Op industriegebied kan de Europese unie ontwikkelingsstrategieën uitwerken ten einde het beleid van de lidstaten in industrietakken die van bijzonder belang zijn voor de economische en politieke veiligheid van de unie bij te sturen en te coördineren. Dit is een concurrerende bevoegdheid van de unie; de lidstaten hebben op

het gebied van de industriepolitiek eveneens bevoegdheden. Wanneer deze lidstaten het initiatief nemen tot industriële samenwerking buiten het toepassingsgebied van het ontwerp-verdrag kan de Europese Raad, indien het gemeenschappelijk belang dit rechtvaardigt, deze samenwerkingsvormen omzetten in een gemeenschappelijk optreden van de unie. Bovendien kunnen bij wet voor specifieke sectoren van economische bedrijvigheid, die het voorwerp vormen van een gemeenschappelijk optreden, gespecialiseerde Europese instanties in het leven worden geroepen en de daarvoor geldende vormen van controle worden omschreven.

Deze rubriek wordt verzorgd door het Europe Instituut van de Rijksuniversiteit Leiden.

Het regionaal beleid van de Europese unie vormt een aanvulling op het regionaal beleid van de lidstaten, maar streeft tevens eigen doeleinden na. Dit laatste omvat:

- de ontwikkeling van een Europees kader voor het door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten gevoerde beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening;
- het bevorderen van investeringen en infrastructuurprojecten, waarbij de nationale programma's worden geplaatst in het kader van een algemene opzet;
- het tot stand brengen van geïntegreerde programma's van de unie ten behoeve van bepaalde regio's, die worden voorbereid in samenwerking met de vertegenwoordigers van de betrokken bevolkingen, en zo mogelijk de rechtstreekse bestemming van de nodige kredieten van de betrokken gebieden.

Het internationale optreden van de unie is gericht op het verwezenlijken van de internationale doelstellingen 9) van het ontwerp-verdrag en geschiedt hetzij langs de weg van het gemeenschappelijk optreden, hetzij langs de weg van de samenwerking.

De Unie voert een ontwikkelingsbeleid. Tijdens een overgangperiode van tien jaar krijgt dit beleid geleidelijk het karakter van een gemeenschappelijk optreden van de unie. Voor zover de lidstaten nationale programma's blijven uitvoeren, stelt de unie het kader vast waarbinnen zij zorg draagt voor de coördinatie van deze programma's met haar eigen beleid, onder eerbiediging van de vigerende internationale verplichtingen.

Ten aanzien van de financiering van de uniebegroting vallen twee bepalingen op. Er wordt een stelsel van financiële verevening ingevoerd ten einde een buitensporig gebrek aan economisch evenwicht tussen de regio's te verminderen. Bij organieke wet wordt de wijze van uitvoering vastgesteld. Voorts mag de unie leningen afsluiten, waarvan de omvang in de begroting wordt vastgesteld. In het algemeen mag uitsluitend worden geleend voor de fi-

nanciering van investeringen. Zo bezien dient de begroting in evenwicht te zijn.

De economische integratie voorbij

Wanneer men kennis neemt van het ontwerp-verdrag van het Europees parlement dringt de vraag zich op naar het realiteitsgehalte en tevens naar het al dan niet gewenst zijn van een er in besloten ontwikkeling. Het realiteitsgehalte is niet groot. In het Europees parlement is daar al op gewezen. Het is begrijpelijk dat het eerste rechtstreeks gekozen parlement een eigen bijdrage aan de Europese integratie wil leveren. Wat nu voorligt is een politiek compromis. Niemand weet bovendien wat er van overeind blijft wanneer tien nationale parlementen zich er over zullen hebben gebogen.

De gedachte om de interne markt te versterken en het veiligheidsbeleid toe te voegen stond ook in het rapport *De Europese Gemeenschap: vooruitgang of verval?*, dat vorig jaar vanuit vijf Europese instituten voor internationale betrekkingen tot stand kwam 10). Dit rapport stelt dat het niet voldoende is „om slechts vast te houden aan die vormen van gemeenschappelijke politiek die de Gemeenschap tot nog toe tot stand heeft gebracht; om de voordelen te behouden die de Europese integratie de lidstaten van de Gemeenschap heeft gebracht, moeten wij voortgang maken met nieuw beleid” (blz. 23). Zo komen wij op de vraag of het gewenst is tot nauwere - lees: politieke - integratie te geraken.

Historisch gezien kan deze vraag eigenlijk niet worden gesteld. De Europese integratie is om politieke redenen opgezet. De economische weg is bij toeval of bij gebrek aan een beter vehikel ontstaan. Zou de Europese Defensiegemeenschap niet in 1954 zijn gestrand, dan zou het integratiepad wellicht geheel anders zijn geweest. De voornemens tot het oprichten van een economische en monetaire unie dan wel een Europese unie vloeien dus uit de oorspronkelijke opzet voort.

In de jubileumbundel van het Leidse Eu-

8) Organieke wetten regelen de organisatie en de werking van de instellingen en van uitdrukkelijk in het ontwerp-verdrag genoemde onderwerpen. In parlement en raad geldt voor organieke wetten de eis van een gekwalificeerde meerderheid.

9) In de internationale betrekkingen de veiligheid, de vrede, de samenwerking, de ontspanning, de ontwapening en het vrije verkeer van personen en ideeën te bevorderen en de internationale betrekkingen op handels- en monetair gebied te verbeteren. Bij te dragen tot de harmonische en rechtvaardige ontwikkeling van alle volkeren ter wereld, ten einde hen in staat te stellen het ontwikkelingsstadium en de honger te boven te komen en hun politieke, economische en sociale rechten volledig uit te oefenen.

10) K. Kaiser, C. Merlini, Th. de Montbrial, E.P. Wellenstein en W. Wallace, *De Europese Gemeenschap: vooruitgang of verval?*, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, Den Haag, 1983.

ropa Instituut 11) heeft H.W. de Jong in 1982 er nog eens op gewezen dat er geen automatisch „spill-over”-effect bestaat vanuit een gemeenschappelijke markt in een economische unie of totale integratie (blz.83). Hij is van oordeel dat het beste beleid bestaat uit het handhaven en verbeteren van het functioneren van de gemeenschappelijke markt, zonder zich in avonturen van economische unie of totale integratie te storten (blz.93). Deze zouden pas kunnen ontstaan „once a renewed economic upturn gets under way, which may well be some time off”. Ook de oud-ambassadeur in Washington, J.H. Lubbers, schreef enige weken geleden in gelijke zin, namelijk dat „behoud en waar mogelijk enige uitbouw van het verworvene voor de EEG al een positief resultaat (is)”. Dit is geen tijd van „grand designs” 12).

De conclusie kan luiden dat de integratie van de buitenlandse politiek, het veiligheidsbeleid inbegrepen, nog niet in zicht is. Voor uitbouw van de interne markt is er alle mogelijkheid: vervoerspolitiek, overheidsaankopen, non-tarifaire belemmeringen. Het Europees parlement zou zich op deze beleidsonderdelen kunnen richten.

J.C.P.A. van Esch

11) H.W. de Jong, Reflections on the economic crisis: markets, competition and welfare, in: *Essays in European law and integration*, Deventer, 1982, blz. 79-93.

12) J.H. Lubbers, Beschikbaar Europa, *Haagsche Courant*, 1 en 7 september 1984.