

DEMOKRITOS

Stefaan Thijs

Het Belgisch Europabeleid in de kering ?



2000 - 1

Abstract

Na jarenlange afwezigheid is het debat over de uiteindelijke doelstelling van de Europese Unie opnieuw aan de orde. Jacques Delors, Helmut Schmidt, Valéry Giscard d'Estaing en Joschka Fischer hebben, elk op hun manier, een aantal ideeën en voorstellen geformuleerd naar aanleiding van de Intergouvernementele Conferentie 2000, aan de vooravond van een historische uitbreiding tot 25 lidstaten. De cruciale vraag die hen en andere waarnemers bezighoudt, is: 'Quo vadis Europa ?'

Deze monografie concentreert zich op de mogelijk wijzigende opstelling van België in het debat over de toekomst van Europa. Sedert het einde van de jaren zeventig was België een formeel voorstander van een federale Unie. Ook de regering-Verhofstadt zegt deze optie te onderschrijven, maar is tegelijkertijd de pleitbezorger bij uitstek van méér flexibiliteit in de Unie via het mechanisme van de 'nauwere samenwerking'. Is dit een adequate tactische keuze met het oog op het bereiken van een federale Unie ? Zoniet moeten misschien andere wegen bewandeld worden. Of is België thans aan het afwijken van zijn federale optie ?

Stefaan Thijs is verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

Récemment, l'Europe s'est vue à nouveau confrontée au débat sur sa finalité - débat occulté ces dernières années. Jacques Delors, Helmut Schmidt, Valéry Giscard d'Estaing et Joschka Fischer ont, chacun avec leurs accents propres, formulé des projets et des propositions à l'occasion de la Conférence Intergouvernementale 2000 et à la veille d'un élargissement historique de l'Union vers 25 pays membres. La question-clé qui occupe les esprits est: 'Quo vadis Europa ?'

Cette monographie se concentre sur un changement apparent dans la position belge en matière de construction européenne. Dès la fin des années 70, la Belgique se déclarait formellement en faveur de la construction d'une Europe de type fédérale. Le gouvernement-Verhofstadt déclare le même objectif, mais parallèlement se présente comme l'avocat par excellence de plus de flexibilité dans l'Union, sous la forme du mécanisme de la 'coopération renforcée'. Est-ce une tactique adéquate pour atteindre l'objectif déclaré d'une Europe fédérale. Dans ce cas, d'autres voies doivent peut-être être explorées. Mais la Belgique a peut-être changé de cap et ne poursuit plus dans les faits l'option fédérale ?

Stefaan Thijs est membre du Département de Science Politique à l'Université de Gand (Belgique).

Europe is once again being confronted with the debate on its ultimate objective – for some time a rather neglected issue. Each with their own emphases, Jacques Delors, Helmut Schmidt, Valéry Giscard d'Estaing and Joschka Fisher have formulated a number of projects and propositions on the occasion of the Intergovernmental Conference 2000, at the eve of an historic extension to twenty five member states. The crucial question, which occupies them and other observers, is the following: 'Quo vadis Europa ?'

This essay concentrates on the apparent change in the position of Belgium regarding the future of Europe. Since the end of the seventies Belgium has formally declared itself in favour of a federal construction of the European Union. Nowadays the Verhofstadt government equally claims to subscribe to this option, but at the same time presents itself as the staunchest advocate of more flexibility in the Union through the mechanism of 'enhanced cooperation'. The question is whether this is an adequate tactical choice with the view of reaching the formal objective of a federal Union. If not, other paths may have to be explored. Or is Belgium now changing tack and diverging from the federal option?

Stefaan Thijs is member of the Department of Political Sciences at the University of Ghent (Belgium).

Inhoud

- 1. Inleiding**
- 2. De speciale Europese Raad van Lissabon: de bevestiging van een evolutie**
- 3. Het waarom van de Intergouvernementele Conferentie 2000**
 - 3.1. Samenstelling van de Europese Commissie
 - 3.2. Herweging van het stemgewicht in de Raad
 - 3.3. Uitbreiding van het gebruik van de gekwalificeerde meerderheidsprocedure
- 4. De nauwere samenwerking in het Verdrag van Amsterdam**
- 5. De toepassing van gedifferentieerde integratie-instrumenten: een aantal bedenkingen**
 - 5.1. Aantasting van het fundamentele solidariteitsprincipe, kenmerkend voor de Europese integratie
 - 5.2. Aantasting van het supranationale karakter van de Unie
 - 5.3. Niet werkbaar voor een aantal beleidsdoelstellingen in de eerste pijler
 - 5.4. Wellicht wel werkbaar voor het counteren van sommige beleidsdoelstellingen in de eerste pijler
 - 5.5. Komt niet ten goede aan de toenemende vraag naar meer duidelijkheid en transparantie in de werking van de EU
- 6. Een aantal conclusies**

Bijlage

Standpunt van de Belgische regering omtrent de institutionele hervormingen en de uitbreiding van de Europese Unie

Noten

1. Inleiding

De Europese Unie staat vandaag voor een aantal belangrijke uitdagingen. De uitbreiding van de Unie naar Oost- en Centraal Europa, een rechtstreeks gevolg van de val van de Berlijnse Muur tien jaar geleden, dwingt haar tot fundamentele aanpassingen van haar structuren en besluitvormingsmechanismen. De Intergouvernementele Conferentie die in januari 2000 is gestart onder Portugees Voorzitterschap en die naar alle verwachtingen afgerond zal worden in december 2000 in Nice onder Frans voorzitterschap, zal de basis moeten leggen voor de Europese constructie van de 21^{ste} eeuw.

Méér flexibiliteit brengen in het integratieproces via de verfijning van de verdragsbepalingen in verband met de 'nauwere samenwerking' schijnt de 'deus ex machina' te worden om de Unie, éénmaal uitgebreid, functioneel te houden. Niet iedereen is het hierover eens. Een aantal gewezen Europese leiders met nog steeds veel moreel gezag luiden de alarmklok over sommige denkbeelden en evoluties. De eerste waarschuwingen in die zin waren te lezen in enkele interviews met voormalig Commissie-voorzitter Jacques Delors en werden gevolgd door de gezamenlijke stellingname van Helmut Schmidt en Valéry Giscard D'Estaing. Verscheidene commentatoren hebben het sedertdien over de noodzaak om van Europa opnieuw een politiek project te maken. Die noodzaak werd blijkbaar ook aangevoeld op de informele bijeenkomst in mei jl. van de ministers van buitenlandse zaken van de EU. De Duitse minister van buitenlandse zaken Joschka Fischer heeft het, in eigen naam weliswaar, daarbij voor het eerst sinds lang opnieuw gehad over een Europese 'federatie', een term waarop in het afgelopen decennium bijna een taboe heerste.

Waar situeert België zich in het debat ? Dit is belangrijk om weten omdat België sedert het einde van de jaren zeventig een formeel ijkpunt is geweest voor orthodox Europees federale concepten. Met het sterke pleidooi voor het mechanisme van 'nauwere samenwerking' behoort België vandaag echter tot de meest fervente voorstanders van méér flexibiliteit in het toekomstig Europees integratieproces. Behoort hierdoor het streven naar een federaal Europa tot het verleden of is dit er juist een voortzetting van ? Voor de enen schuilen er in het mechanisme van nauwere samenwerking potentieel grote gevaren die de einddoelstelling van een federaal Europa in gevaar kunnen brengen. Voor de anderen daarentegen is het mechanisme de enig mogelijke weg naar precies dit eindstation van de Europese constructie.

Dit zijn de vragen waarop deze monografie dieper wil ingaan, met de bedoeling hiermee het politieke en maatschappelijke debat over de toekomst van het Europees project te stimuleren.

*Stefaan Thijs
Mei 2000*

2. De speciale Europese Raad van Lissabon: de bevestiging van een evolutie

Als de speciale Europese Raad van Lissabon, die plaatsvond op 23 en 24 maart 2000, al belangrijk was om de Unie definitief op het internetspoor te zetten en om een belangrijke sociale agenda in het vooruitzicht te stellen, dan was deze Top evenzeer richtinggevend op het Europees institutioneel vlak. Vanaf het aantreden in 1994 van Jacques Santer als voorzitter van de Europese Commissie en daarna in 1999 met de komst van diens opvolger Romano Prodi heeft de Europese Commissie ten aanzien van de twee andere componenten van de Europese institutionele driehoek (de Raad van Ministers en het Europees Parlement) stelselmatig aan belang moeten inboeten. "The European Council's new prominence partly reflects the deficiencies of other parts of the EU decision-making machinery. The Commission, although it played an important role in preparing the past two summits, is still suffering from the mass resignation of the Santer executive a year ago," schrijft Peter Norman in de *Financial Times*.¹ Twee frappante voorbeelden van deze evolutie zijn de regeling voor de externe vertegenwoordiging van de eurozone en de aanstelling van de hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid in de schoot van het secretariaat-generaal van de Raad.² Twee voorbeelden waar de Europese Commissie, en haar bevoegde Commissarissen, quasi institutioneel op het tweede plan zijn terechtgekomen. De Commissie krijgt het dus moeilijker en moeilijker om zich overeind te houden en om haar bijna historische rol als motor van het integratieproces verder te blijven vervullen. Ook de conclusies van Lissabon tonen aan dat deze Commissie eerder beschouwd wordt als een groot studiebureau en een louter administratieve eenheid dan als de initiator van communautaire plannen.³ De rol die eens voor haar was weggelegd als toekomstige regering van de Europese Unie is ver weg.

Alsof deze feitelijke evolutie al niet duidelijk genoeg is, ging de speciale Top van Lissabon nog een stap verder in de machtsstrijd onder de Europese instellingen. Sinds het Verdrag van Maastricht met daarin de *roadmap* naar de eenheidsmunt verschoof binnen de verschillende Raden van Ministers veel macht naar de Ministers van Financiën, de ECOFIN-ministers. Dit is voor een stuk logisch gezien het belang van de uitvoering en de bewaking van de EMU-bepalingen met daarbij de macro-economische politiek en de coördinatie ervan. De officiële coördinerende Raad, de Raad Algemene Zaken, de Raad die ook de Europese Raden voorbereidt, kreeg met en heeft nog steeds aan de ECOFIN-Raad een geduchte concurrent. Het gevolg is dat er voor elke Europese Raad nu feitelijk twee naast elkaar staande voorbereidende Raden zijn, de Raad Algemene Zaken en de ECOFIN-Raad, waarbij de Raad Algemene Zaken méér en méér in de verdrukking komt.

Met de start van het Luxemburgproces waarbinnen het Europees werkgelegenheidsbeleid gestalte krijgt én met de sociale agenda van Lissabon gaan steeds meer stemmen op om de dominante rol van de ECOFIN-ministers op zijn minst in te perken of er een tegengewicht aan te geven. Zo eisen de ministers van Arbeid en Sociale Zaken een volwaardige rol in het toekomstig Europees sociaal-economisch debat. Zij vrezen dat anders het werkgelegenheidsbeleid en de sociale politiek te eng macro-economisch zouden worden ingekleurd. De Belgische Minister van Sociale Zaken, Frank Vandenbroucke, verwoordde het een paar dagen vóór de Lissabon-vergadering nog als volgt in *De Morgen*: "De ECOFIN-raad wordt wel uitgenodigd en weegt dan ook zwaarder op de eindconclusies. Dat is een structureel probleem dat verder gaat dan mijn persoonsje. Die ECOFIN-club is nu de eigenlijke regering van Europa en dat is niet langer aanvaardbaar. De Belgische regering moet erover waken dat de inbreng van de ministers van Sociale Zaken niet verwaarloosd wordt."⁴

Deze situatie brengt het zo vaak besproken idee van toenmalig Commissie-voorzitter Jacques Delors om op Europees niveau 'een economische regering' tot stand te brengen opnieuw tot leven. Meer nog, de speciale Europese Raad van Lissabon heeft zelfs beslist waar deze regering gesitueerd moet worden. Niet in de schoot van de Europese Commissie, niet in de schoot van één of andere Raad van Ministers of van een 'jumbo Raad' ECOFIN - Raad Arbeid en Sociale Zaken bijvoorbeeld, maar in Lissabon werd zonder zoveel woorden de aanzet gegeven van een economische regering in schoot van de Europese Raad. In de conclusies van het voorzitterschap⁵ staat gestipuleerd dat er jaarlijks in het voorjaar een bijeenkomst van de Europese Raad zal georganiseerd worden om de economische en sociale vraagstukken te bespreken. "Even if the other institutions improve their performance, summits are likely to grow in clout. The Lisbon decision is especially significant," aldus nogmaals Peter Norman.⁶

Binnen de Europese constructie hebben vandaag de regeringen, en vooral de regeringsleiders, van de lidstaten het voor het zeggen. Het evenwicht tussen de drie belangrijkste Europese instellingen is scheefgetrokken omwille van de dominante rol van de Raden van Ministers en vooral van de Europese Raad. Op dit ogenblik haalt het intergouvernementalisme het van het supranationalisme. De oorzaken van deze evolutie onderzoeken zou ons in het kader van deze bijdrage te ver leiden. Er zijn er meerdere. Onder andere de persoonlijkheid van mensen die beladen zijn met een functie speelt een grote rol in het afdwingen van respect voor de instelling die ze vertegenwoordigen. In een aantal lidstaten heeft zich ook een politieke generatiewissel voorgedaan waardoor bepaalde gevoeligheden in het Europees beleid minder belangrijk zijn geworden. Ten slotte zijn de verhoudingen tussen de Europese instellingen omwille van een aantal recente gebeurtenissen gewijzigd.

Tendensen om het tij te doen keren zijn quasi spoorloos. Met het aantreden van de regering Verhofstadt lijkt zelfs België, het meest 'fundamentalistische' pro-Europese land van de Unie, de strijdwapens voor een federaal en dus meer supranationale Unie te hebben begraven. Meer nog er zijn zelfs tekenen die er op wijzen dat ook België het pad is ingeslagen van het zonder meer voeren van een Europees beleid op de tonen van de nationale belangen. Een aanwijzing hiervoor is, in het kader van de standpuntbepaling voor de Intergouvernementele Conferentie 2000 (IGC-2000), de vastlegging in het Regeerakkoord van het beginsel dat elke lidstaat recht heeft op minstens één Europees Commissaris, ook al wordt de Unie in de komende jaren sterk uitgebreid. Vanuit een juridisch oogpunt wordt met dergelijke stelling de schijn gewekt dat voorbijgegaan wordt aan de principes vervat in artikel 213, lid 2 EG die o.m. bepalen dat "de Commissarissen volkomen onafhankelijk hun ambt moeten uitoefenen in het algemeen belang van de Gemeenschap en dat ze geen instructies van regeringen of andere lichamen mogen vragen of ontvangen". Met deze politieke houding lijkt het erop dat de Belgische regering het principe van één Commissaris per lidstaat belangrijker vindt dan de zorg om de werkbaarheid van de Commissie in een uitgebreide Unie.

Een tweede belangrijke vaststelling is dat daar waar de vorige regering zoveel aandacht schonk aan haar 'prioriteit der prioriteiten' op de Europese agenda, namelijk het zoveel mogelijk doortrekken van de gekwalificeerde meerderheidsprocedure in het Europees besluitvormingsproces ten nadele van de unanimiteitsregel, dit voor de huidige regering minder prioritair lijkt. Niet dat de regering-Verhofstadt dit thema niet meer naar voor schuift als Belgische prioriteit, maar veel diplomatiek werk wordt daar op het eerste gezicht niet aan besteed. Dat staat in schril contrast met het diplomatiek vuurwerk van de Belgen in en na Amsterdam. Het was België dat in Amsterdam de onderhandelingen over het institutionele luik heeft mee helpen blokkeren omdat er te weinig vooruitgang inzat. Het was ook België dat het initiatief heeft genomen om met Italië en Frankrijk, via een Verklaring bij het

Institutioneel Protocol, de problematiek van de verruiming van de gekwalificeerde meerderheid als derde *left-over* van Amsterdam te doen notuleren.⁷

Intergouvernementele Conferenties zijn steeds belangrijke momenten in het Europees integratieproces. Ze geven vorm aan de toekomstige bedding van de Europese rivier. De stellingnames die lidstaten voorbereiden en innemen naar aanleiding van een IGC leggen hun echte visie bloot op de toekomst van het Europees project. Tijdens de vorige IGC's, ter voorbereiding van de Verdragen van Maastricht en Amsterdam, maakte België er altijd een erezaak van om goed voorbereid naar de onderhandelingen te gaan, in de hoop zoveel mogelijk te wegen op de uiteindelijke resultaten. Vanuit een Europees federale gedrevenheid werden door de regeringen en in overleg met de parlementen gedetailleerde beleids- en onderhandelingsdocumenten opgesteld met daarin zelfs artikelsgewijs uitgeschreven amendementen. Het grote voordeel van deze aanpak was dat onderhandelaars perfect wisten wat de politieke contouren waren, waar er onderhandelingsmarge was en welke de echte prioriteiten waren.

De huidige regering houdt er een heel andere benadering op na. Thans is er geen sprake van een lijvig document. Er is enkel een leidraad van drie pagina's met de prioriteiten in 11 puntjes samengevat.⁸ Telkens het Voorzitterschap of de Commissie een discussienota over een bepaald onderwerp op de onderhandelingstafel brengt, wordt ad hoc in diverse vergaderingen vorm gegeven aan het Belgisch standpunt. Het valt af te wachten of België met deze benadering in vergelijking met vorige IGC's nog een zelfde slagkracht zal hebben op de onderhandelingstafel.

Of die tekenen, die zouden kunnen wijzen op een wijziging van de Belgische Europapolitiek, bevestigd worden, zal de toekomst uitwijzen. Eén zaak staat vast: totnogtoe hebben geen enkele lidstaat, en dus ook België niet, een signaal gegeven om het aangetaste Europees institutioneel evenwicht aan te kaarten en het toenemende intergouvernementalisme in te tomen. Nochtans, zowel in de Regeringsverklaring als in het Regeerakkoord van 28 juli 1999 bepleit de regering "een verdere verdieping van de Unie in federale zin". Is het misschien daarom dat de regering in het kader van de IGC-2000 zo sterk de kaart trekt van de 'flexibiliteit' (zie infra) als integratievehikel in een uitgebreide Unie ? En zou dit dan de juiste strategie zijn om vooralsnog te evolueren naar een federale Unie ? Deze vragen komen hieronder aan bod.

3. Het waarom van de Intergouvernementele Conferentie 2000

De aanhangers van een sterk politiek Europa noemen de IGC-2000 wel eens de onderhandelingsronde van de laatste kans. Het is wellicht de laatste IGC vooraleer de EU uitgebreid wordt met voornamelijk Centraal- en Oost-Europese landen. De Europese Raad van Helsinki, van december 1999, maakte die link heel duidelijk. Hij concludeerde dat na de ratificatie van de resultaten van die Conferentie de Unie in staat zou moeten zijn vanaf eind 2002 nieuwe lidstaten te verwelkomen zodra deze blijk hebben gegeven in staat te zijn om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen en zodra het onderhandelingsproces met succes is afgesloten.⁹

Anders gezegd, de IGC-2000 moet de noodzakelijke verdieping van de Unie bewerkstelligen opdat de Unie klaar zou zijn om vanaf eind 2002 nieuwe leden op te nemen. Een ander belangrijk argument is dat "na de toetreding van nieuwe lidstaten het nog moeilijker zal zijn, zo niet onmogelijk, om overeenstemming te bereiken over diepgaande aanpassingen".¹⁰ "Dit laatste leidt welhaast logisch tot de voorspelling dat zonder ambitie nu, de Unie eenmaal uitgebreid te zeer het risico van stagnatie, stilstand en verwatering zal lopen."¹¹

De kernagenda van de IGC behelst de zogeheten 'drie *left-overs* van Amsterdam', met name de samenstelling van de Europese Commissie, de stemmenweging in de Raad en de uitbreiding van het stemmen met gekwalificeerde meerderheid in de Raad.¹² Het waren deze vraagstukken, technisch gezien niet zo moeilijk om te behandelen maar politiek zeer gevoelig, waarover de Europese Raad van Amsterdam in juni 1997 tijdens de nachtelijke slotonderhandelingsronde van de IGC geen overeenstemming kon bereiken.

3.1. De samenstelling van de Europese Commissie

Dat de werkbaarheid van de Europese Commissie in gedrang zal komen indien na de uitbreiding van de Unie de huidige regeling inzake de samenstelling van de Commissie zonder meer van kracht blijft, is evident. Een college van 30 commissarissen of méér zal vlug veel van zijn communautaire dynamiek verliezen. Dit zou wellicht het definitieve einde betekenen van de Europese Commissie als motor van de Europese integratie.¹³

Bewust van deze mogelijke nefaste ontwikkeling werd door de Europese Raad van Amsterdam, in het Institutioneel Protocol gehecht aan het Verdrag van Amsterdam bepaald dat bij de eerstvolgende uitbreiding nog slechts één onderdaan van elke lidstaat zitting zal hebben in de Commissie. Dit impliceert dat de vijf grootste lidstaten hun tweede commissaris opgeven. Een compensatie hiervoor door de herweging van het stemgewicht in de Raad ten voordele van de grote lidstaten moet hiervan, aldus datzelfde Protocol, het gevolg zijn.

3.2. Herweging van het stemgewicht in de Raad

De kandidaat-lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa zijn bijna allemaal middelgrote of kleine landen. Na uitbreiding van de Unie zomaar de bestaande regeling van het stemgewicht bij de gekwalificeerde meerderheidsprocedure¹⁴ toepassen zou de positie van de grote lidstaten in gevaar brengen. Het evenwicht tussen de kleine en de grote lidstaten, één van de basisprincipes van de Europese integratie, zou volledig in het gedrang komen. Vandaar dat er

alternatieven gevonden moeten worden die tegemoet komen aan de belangen van de grote lidstaten. Verschillende formules zijn mogelijk: ofwel een herweging van het stemgewicht ten gunste van de grotere lidstaten. Dit kan op verscheidene manieren gebeuren waarbij rekening wordt gehouden met het bevolkingsaantal van de lidstaten, bijvoorbeeld lineair (iedere lidstaat krijgt een verschillend gewicht naargelang de grootte van het bevolkingsaantal) of in groepjes van lidstaten zoals de basis van de huidige weging (de vier grootste lidstaten, daarna komen de middelgrote, de kleine en kleinste lidstaten). Een dubbele meerderheid (bv. een meerderheid van lidstaten aangevuld met een meerderheid van de bevolking van de Unie) is een andere mogelijkheid. Onder meer omwille van de zichtbaarheid van het democratisch gehalte van de dubbele meerderheidsformule, verkiest de Belgische regering die optie.¹⁵

3.3. Uitbreiding van het gebruik van de gekwalificeerde meerderheidsprocedure

Voor een aantal lidstaten die de EU graag sterker willen maken en haar politieke dimensie willen uitdiepen is de derde *left-over*, de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsprocedure, van cruciaal belang. Het is trouwens door een Belgisch-Italiaans-Frans diplomatiek initiatief na het afsluiten van de onderhandelingen in Amsterdam dat er een Verklaring (zie supra) werd afgelegd bij het Institutioneel Protocol waarin werd gesteld dat "een duidelijke uitbreiding van de gevallen waarin met gekwalificeerde meerderheid wordt gestemd, één van de belangrijkste elementen is waarmee rekening moet worden gehouden bij de versterking van de instellingen".¹⁶ Uiteindelijk gaat het hier over de zorg om de Unie werkbaar te houden, om de dynamiek in het Europese beleid te waarborgen ook wanneer morgen de Unie niet meer uit 15 maar uit 25 of 30 lidstaten zal bestaan. De gekwalificeerde meerderheidsprocedure dient de regel te worden, de unanimititeit de uitzondering. Om hierin te slagen moet de unanimitetsregel die nog vaak nodig is in heel wat beleidsdomeinen zoveel mogelijk teruggedrongen worden ten voordele van de regel van de gekwalificeerde meerderheid. Deze materie wordt wellicht één van de moeilijkst te onderhandelen punten. Elke lidstaat heeft wel één of ander beleidsdomein waar het liever de unanimitetsregel behoudt. De som van deze 'nationale voorbehouden' zou wel eens een minimale vooruitgang tot gevolg kunnen hebben.

De vrees dat de onderhandelingen op dit punt dreigen vast te lopen hebben een aantal lidstaten¹⁷, de Europese Commissie¹⁸ en het Europees Parlement¹⁹ er toe gebracht er voor te ijveren om de in Amsterdam ingevoerde bepalingen inzake "nauwere samenwerking" (zie infra) op de agenda van de IGC-2000 te plaatsen. Dit, met als doel het instrument te verfijnen en gebruiksvriendelijker te maken. Voor België bijvoorbeeld komt die verfijning o.a. neer op het afschaffen van de unanimitetsvereiste die nodig is in de Europese Raad om vooralsnog de machtiging te geven om met nauwere samenwerking te starten.²⁰

Indien men hierin slaagt, hoopt men over een werkbaar instrument te beschikken dat een significante groep lidstaten²¹ toelaat verder te integreren, ook al kunnen niet alle andere lidstaten van bij het begin meedoen of willen bepaalde lidstaten überhaupt niet meedoen. Zo wil men vermijden dat het toekomstige integratieproces wordt opgehouden door de traagste of de zwakste of door de minst Europees gezinde factor onder de lidstaten. Naast een alternatief indien zou blijken dat een doorgedreven introductie van de gekwalificeerde meerderheidsprocedure niet haalbaar is, wordt de verfijning van de bepalingen van versterkte samenwerking door sommigen ook verdedigd als een broodnodig mechanisme om verdere integratie mogelijk te maken in een steeds meer heterogeen wordende Unie (zie infra). 'Reeds in de jaren zeventig werd de heterogeniteit binnen de Gemeenschap als een obstakel gezien voor haar verdieping. De Duitse socialist Willy Brandt (toenmalig voorzitter van de SPD) en

de Belgische premier Tindemans pleitten toen voor het volgen van een 'tweesnelhedenstrategie' bij de introductie van de Economische en Monetaire Unie en de Europese Gemeenschap. Om diezelfde reden promoveerde Commissaris Dahrendorf in die tijd een parallelle optie, nl. het idee van een 'Europe à la carte'.²²

4. De versterkte samenwerking in het Verdrag van Amsterdam

De Europese Raad van Kopenhagen in juni 1993 had de deur geopend voor de geassocieerde landen uit Centraal- en Oost-Europa om op termijn, mits naleving van een aantal criteria, lid te worden van de Europese Unie. De IGC die zou uitmonden op het Verdrag van Amsterdam stond dan ook grotendeels in het teken van die nakende en substantiële uitbreiding van de Unie. In het Verdrag van Amsterdam werd daarom een volledige Titel gewijd aan het instrument 'nauwere samenwerking'. "Hiermee werd voor de eerste keer in de geschiedenis van de Europese constructie formeel erkend dat de uitbreiding van de Unie een potentieel obstakel zou kunnen vormen voor haar verdieping."²³ Het voorzien van juridische instrumenten om desnoods met een significante groep verder te integreren moet daarop anticiperen.

Met de invoering in het Verdrag van de bepalingen over de nauwere samenwerking werd meteen ook het klassieke integratieconcept aangetast. In het klassieke integratieconcept bevinden alle lidstaten zich namelijk in dezelfde fase van het integratieproces en streven dezelfde doelen na. Daarentegen door de 'nauwere samenwerking' zullen de ene lidstaten zowel in tijd als op bepaalde beleidsterreinen zich in een andere integratiefase bevinden dan de andere lidstaten.

'Nauwere samenwerking' is één bepaalde vorm van flexibiliteit. Er bestaan echter verschillende types van flexibele of gedifferentieerde integratieconcepten. Zonder exhaustief te willen zijn onderscheidt Stubb drie hoofdvormen.

De *meersnelheden-integratie* is "een integratievorm waarbij lidstaten beslissen om een bepaald beleid te gaan ontwikkelen, bepaalde doelstellingen na te streven, weliswaar niet allemaal tegelijk maar ieder op zijn ritme, dus in verschillende snelheden". 'Tijd' is hier de centrale factor. Een schoolvoorbeeld van deze meersnelheden-integratie, volgens Stubb, waren de bepalingen i.v.m. de EMU in het Verdrag van Maastricht. "Volgens deze bepalingen is de Europese Raad verplicht te beslissen of een meerderheid van lidstaten de convergentiecriteria hebben vervuld en dus klaar zijn om de derde fase van de EMU in te stappen. De lidstaten hadden dus een aantal gemeenschappelijke doelstellingen bepaald die op ieders tempo bereikt moesten worden. Het is duidelijk dat éénmaal de lidstaten zich zowel een tijdstabel hadden opgelegd als een gamma van doelstellingen binnen het frame van het *acquis communautaire*, de EMU bepalingen als een vorm van meersnelheden-integratie beschouwd kunnen worden." De *variabele geometrie* is een tweede belangrijke vorm van flexibele integratie. Deze laat toe dat er blijvende verschillen bestaan tussen partners binnenin een globale integratiestructuur, er is dus sprake van een blijvende en onomkeerbare scheiding tussen een kern van lidstaten en de anderen die minder sterk geïntegreerd zijn. Het centrale element is hier de mate waarin de lidstaten deelnemen aan het integratieproces. Dit kan absoluut of minimaal zijn. De Schengen-samenwerking was vóór het Verdrag Van Amsterdam een mooi voorbeeld van variabele geometrie. Ook de West-Europese Unie wordt vaak als voorbeeld aangehaald. Dit zijn toevallig twee voorbeelden van integratieprocessen die zich afspelen buiten de Verdragen. Tenslotte is er het *Europe à la carte*. "Hier kiezen de lidstaten al was het van een menukaart in welk domein ze al dan niet willen mee participeren. Het komt neer op een *pick and choose* benadering." Het *Europe à la carte* kent maar een summier aantal gemeenschappelijke doelstellingen. Centraal punt is hier het principe van de maximale flexibiliteit.²⁴ Hét voorbeeld van het *Europe à la carte* zijn de verschillende *opt-outs* die in het kader van verdragsonderhandelingen aan bepaalde lidstaten werden toegestaan.

De bekendste *opt-out* is waarschijnlijk de *opt-out* die Groot-Brittannië destijds kreeg t.a.v. het Sociaal Protocol. Met het aantreden van de regering Blair werd afgezien van deze *opt-out* en kon het Protocol in het Verdrag worden geïncorporeerd waardoor de sociale bepalingen van toepassing werden op alle lidstaten.

De juridische vertaling van de nauwere samenwerking in het Verdrag van Amsterdam gebeurde op verschillende manieren. Er werd enerzijds een heuse titel opgenomen die het algemeen kader schetst. Anderzijds werden er binnen elke pijler artikelsgewijs specifieke bepalingen ingeschreven. Laat ons hier even dieper op ingaan.

Art. 43 Verdrag Europese Unie (VEU) onder Titel VII geeft het kader aan en bepaalt de voorwaarden waarbinnen aan nauwere samenwerking kan worden gedaan. Lid 1 stelt dat de versterkte samenwerking zich moet afspelen binnen het Verdrag (dit in tegenstelling tot de Schengen-samenwerking vóór Amsterdam, de Schengen-samenwerking was een duidelijke vorm van flexibele integratie die zich voltrok buiten het kader van het Verdrag). Alle instellingen, procedures en regelingen van het Verdrag spelen hier hun rol.²⁵ Men kan van de bepalingen van de versterkte samenwerking pas gebruik maken indien dit gebeurt met respect voor de doelstellingen en de belangen; alsook met respect voor de beginselen en het institutionele kader van de Unie. Er mag pas gegrepen worden naar de nauwere samenwerkingsformule indien de bestaande procedures hebben gefaald. Verder moet tenminste een meerderheid van de lidstaten meedoen. Aan het acquis communautaire mag geen afbreuk gedaan worden, ook kan geen nadeel berokkend worden aan de lidstaten die niet meedoen aan de nauwere samenwerking. De zevende voorwaarde stipuleert dat alle lidstaten de mogelijkheid moeten hebben te allen tijde partij te worden van de samenwerking. Tenslotte moet de samenwerking voldoen aan een aantal specifieke criteria afhankelijk of de samenwerking zich afspeelt in de eerste pijler (de communautaire pijler)²⁶ dan wel in de derde pijler (binnenlandse veiligheid en justitie)²⁷ van het Unieverdrag. Zo wordt in het kader van de eerste pijler de nauwere samenwerking uitgesloten voor bijvoorbeeld initiatieven die betrekking hebben op het burgerschap van de Unie²⁸ en voor gebieden die onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen.²⁹

In de tweede pijler (Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid of GBVB) ten slotte kunnen we de mogelijkheid van een constructieve stemonthouding als een flexibiliteitsprincipe bestempelen.³⁰ Dit houdt het volgende in: in het kader van het GBVB worden de besluiten door de Raad met eenparigheid van stemmen genomen. Indien leden zich echter wensen te onthouden dan vormt deze onthouding geen beletsel voor het aannemen van deze besluiten. In dit geval is het lid niet verplicht het besluit toe te passen, doch aanvaardt het wel dat het besluit de Unie bindt. Op deze manier wordt belet dat de traagste factor onder de lidstaten de anderen verhindert van het nemen van bepaalde beslissingen en bepaalde stappen.

Art. 44 VEU verduidelijkt de besluitvormingsprocedures binnen het kader van de nauwere samenwerking. Alle leden van de Raad kunnen steeds deelnemen aan de beraadslagingen, doch enkel de lidstaten die deelnemen aan de nauwere samenwerking nemen ook deel aan de aanneming van de besluiten, afhankelijk van de materie waarop de nauwere samenwerking betrekking heeft, zal nu eens unanimitieit en dan weer gekwalificeerde meerderheid vereist zijn. Voor een gekwalificeerde meerderheid wordt verwezen naar het aandeel van de gewogen stemmen van de betrokken leden van de Raad zoals is vastgelegd in art. 205, lid 2, EG. Eenparigheid wordt alleen door de betrokken leden van de Raad gevormd. Indien de beslissingen in het kader van een nauwere samenwerking uitgaven met zich meebrengen dan komen deze, met uitzondering van de administratieve, ten laste van de deelnemende lidstaten, tenzij de Raad met eenparigheid van stemmen anders besluit.³¹

Om te onderzoeken welke rol de Europese Commissie precies speelt in het kader van de nauwere samenwerking moet men niet kijken naar het algemene kader in het Verdrag maar wel naar de specifieke bepalingen binnen elke pijler. Zowel in de communautaire pijler als in de derde gaat het initiatief voor nauwere samenwerking uit van de lidstaten. In de eerste pijler zal vervolgens de Commissie een voorstel uitwerken dat aan de Raad wordt voorgelegd. In de derde pijler heeft de Commissie enkel een adviesbevoegdheid over een voorstel van de Raad.

5. De toepassing van gedifferentieerde integratie-instrumenten: een aantal bedenkingen

5.1. Aantasting van het fundamentele solidariteitsprincipe, kenmerkend voor de Europese integratie

Het Europese project is gebaseerd op een solidariteitsverband. De lidstaten trachten via Europese samenwerking gezamenlijk een beleid te voeren enerzijds om hun belangen beter te dienen of te verdedigen, anderzijds om als regionale entiteit in de wereld economisch en politiek gewicht te verwerven. “Bij elke stap in haar ontwikkeling werd de Gemeenschap trouwens geïnspireerd door de zorg om solidariteit. ‘Zo is er de solidariteit tussen industriëlen via de beschikkingen over de ‘manifeste crisis’ van het Verdrag over Kolen en Staal, tussen boeren en stedelingen via de prijsondersteuning van het landbouwbeleid, tussen ongelijk ontwikkelde gebieden via het regionaal beleid en tussen munten via de ‘wederzijdse ondersteuning’ van het Europees Monetair Stelsel. Het is ongetwijfeld dat solidariteitsconcept geweest dat de Europese constructie in de loop der jaren een algemene steun opleverde die sectoriële belangen, sociale klassen en relatieve ontwikkelingsniveaus te boven ging”.³²

Flexibiliteitsmechanismen dreigen op het eerste gezicht het solidariteitsprincipe grotendeels te negeren. De typologie van Stubb over verschillende flexibele – integratieconcepten dwingt toch tot enige nuance. De *meersnelheden-integratie* bijvoorbeeld verlaat het solidariteitsprincipe niet, ze gaat er namelijk vanuit dat na verloop van tijd alle lidstaten de gemeenschappelijke doelstellingen zullen bereikt hebben. “Het was trouwens dit concept dat Leo Tindemans verdedigde in zijn rapport over de Europese Unie in 1975. Hij ging er vanuit dat de integratie-doelstellingen, de politieke en economische finaliteit van de Europese integratie, door alle lidstaten aanvaard en nagestreefd werden.”³³ Aan de andere kant van het flexibiliteitspectrum, bij het *Europe à la carte-model*, is de solidariteitsnotie dan weer helemaal verdwenen. “Deze benadering werd trouwens lang geassocieerd met de Britse visie op de Europese integratie.”³⁴ Het participeren aan een vorm van Europese samenwerking wordt hier enkel en alleen overwogen indien de nationale kosten-batenanalyse ervan positief doorweegt. De *variabele geometrie* neemt een tussenoplossing in, de solidariteit wordt er beperkt tot groepjes-solidariteit. In dit scenario is de wil afwezig om blijvend te zoeken naar een volledige consensus, al was het maar m.b.t. de doelstellingen.

Koen Nomden stelt dat uiteindelijk de drie hoofdvormen van flexibele integratie, zoals in kaart gebracht door Stubb, in het Verdrag van Amsterdam aanwezig zijn. “Het meersnelhedenaspect, zo stelt hij, betreft vooral het vervolg op het Verdrag van Amsterdam (en vooral het vervolg op het toekomstige Verdrag), omdat te verwachten is dat lange overgangperiodes van toepassing zullen zijn op de nieuwe lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa. Het principe van de variabele geometrie is dan weer aanwezig in de flexibiliteitsclausules die gelden voor de eerste en derde pijler, en tenslotte in de algemene flexibiliteitsvoorwaarden van de EU zoals opgenomen in de titel over de nauwere samenwerking. De constructieve stemhouding op het gebied van de tweede pijler kan dan weer beschouwd worden als een element van *Europe à la carte*.”³⁵

Het ligt voor de hand dat integratie in verschillende snelheden én vooral op verschillende terreinen zal leiden tot frustraties bij en spanningen onder lidstaten die nog niet kunnen meedoen. Op die manier riskeert men de instabiliteit te institutionaliseren, wat in tegenspraak is met een aantal initiële basisprincipes van de Europese constructie.

Anderzijds kunnen de *outs* ook geconfronteerd worden met grote moeilijkheden die te maken hebben met procedures, voorwaarden,... op het moment dat ze toch willen toetreden tot de groep van de *ins*.³⁶ De kloof kan na verloop van tijd zo groot worden tussen de *ins* en de *outs* waardoor de bepaling in art. 43 VEU die zegt dat alle lidstaten te allen tijde de mogelijkheid moeten hebben om partij te worden van de samenwerking van geringe betekenis wordt.

5.2. Aantasting van het supranationale karakter van de Unie

Bij het karakteriseren van de begrippen supranationaliteit en intergouvernementalisme in de EU is de plaats die de Europese Commissie inneemt van cruciaal belang. De Commissie is de hoedster van het gemeenschappelijke, communautaire belang en speelt dus een fundamentele rol in het supranationale raamwerk. In de mate dat de artikelen inzake nauwere samenwerking worden aangepast zodat ze ook effectief toepasbaar worden als integratie-instrument zal de Commissie meer en meer geneigd zijn of gedwongen worden tot het ontwikkelen van voorstellen voor 'groepen lidstaten' die een nauwere samenwerking op het oog hebben. Hierdoor dreigt haar zorg voor het algemeen communautaire belang op het tweede plan terecht te komen. De toepassing van andere flexibiliteitsmechanismen dan deze die enkel op 'tijd' gericht zijn, houdt ook voor een stuk de opdeling in van het communautaire belang tussen dat van de *ins* en dat van de *outs*. Dat de ene lidstaten willen en kunnen verder integreren in een bepaald domein en dat de andere nog niet kunnen of niet willen, is in feite het verlaten van de notie 'algemeen communautair belang'. In de klassieke integratieleer is het opdelen van dat communautair belang een *contradictio in terminis*.

Deze kanttekeningen zijn essentieel en relativeren op zijn minst de stelling van sommige aanhangers van de nauwere samenwerking dat de rol die de Europese Commissie speelt in de hele procedure de garantie is dat de nauwere samenwerking verloopt met respect voor het *acquis communautaire* en de institutionele evenwichten.

5.3. Niet werkbaar voor een aantal beleidsdoelstellingen in de eerste pijler

Het valt op dat werkbare flexibiliteitsinstrumenten thans hevig worden verdedigd door de aanhangers van een sterk politiek Europa. Zij zouden o.a. via dit systeem een inhaal-integratie-operatie willen doorvoeren. Iedereen heeft zo zijn prioriteiten. Sommige sociaal-democraten bijvoorbeeld wensen vooral een sociale en fiscale inhaaloperatie. Deze beleidsterreinen zijn tot op vandaag nog te onderontwikkeld gebleven, voornamelijk te wijten aan het carcan van het vetorecht dat erop rust. Er van uitgaande dat ook tijdens de IGC-2000 de unanimitetsvereiste niet wordt opgeheven voor deze 'gevoelige materies', kan men zich toch afvragen of flexibiliteitsinstrumenten hier in de toekomst een alternatief kunnen bieden. Dit is eerder een politiek-strategische vraag dan een juridische. Het is moeilijk voor te stellen dat op een bepaald moment een noodzakelijk aantal lidstaten in het kader van de nauwere samenwerking opstaat om aan de Commissie te vragen een initiatief te nemen, bijvoorbeeld in verband met fiscale coördinatie. De lidstaten die elkaar niet meer fiscaal wensen te beconcurreren en hun fiscale paradijsjes willen opdoeken, zullen maar al te goed beseffen dat de andere lidstaten die niet zullen meedoen (maar wel blijven genieten van alle voordelen van de Interne Markt) van deze situatie dankbaar gebruik zullen maken en de deloyale concurrentie op dat domein zullen aanscherpen. Wessels stelt terecht dat "indien de *outs* zich uitgesloten voelen van het gemeenschappelijke beleid, ze noch de behoefte noch de verplichting zullen aanvoelen om het beleid van de *ins* te respecteren. Ze zouden zelfs initiatieven kunnen nemen waardoor ze gaan profiteren van hun out-status: bijvoorbeeld het

eeuwig debat over de mogelijkheid van dumping op sociaal en milieuvlak".³⁷ Kortom geen enkele groep van lidstaten zal zich uit de markt willen prijzen als ze niet van bij het begin zekerheid hebben dat alle andere lidstaten op termijn zullen volgen. "Het zal moeilijk zijn voor de *ins* de *outs* te overtuigen zich zus of zo te gedragen. Ook het Hof van Justitie kan hier niet meteen een rol spelen."³⁸ Ideaal zou zijn dat lidstaten die gewoonweg niet willen meedoen ergens toch een prikkeling zouden krijgen waardoor ze een belang hebben om toch zo vlug mogelijk aansluiting te zoeken. Gemakkelijk zal dit niet zijn want in het post-euro-tijdperk zijn er nog maar weinig (economische) incentives voorhanden om bijvoorbeeld de minst Europees gezinde lidstaten te doen meewerken aan het monetaire randbeleid zoals fiscaliteit en sociaal beleid.

5.4. Wellicht wel werkbaar voor het counteren van sommige beleidsdoelstellingen in de eerste pijler

Lidstaten met hoge sociale bescherming of lidstaten met de hoogste milieunormen en die ook de ambitie hebben deze op Europees niveau in te bedden, zouden wel eens het risico kunnen lopen dat ze, door één of andere vorm van flexibele samenwerking, op gang gebracht door een andersdenkende coalitie, tot afbouw genoodzaakt worden. Twee elementen zijn hier van belang ter staving van deze stelling. Enerzijds is in die domeinen (het sociale en milieu) het acquis communautaire ofwel nog te mager ofwel nog niet ver genoeg gaand. Wat verworven is op Europees niveau kan dus vrij gemakkelijk gerespecteerd blijven in het kader van art. 43 lid 1, e) VEU. Anderzijds zijn de Unie-doelstellingen voldoende vaag om interpretatie- en prioriteitendiscussies mogelijk te maken. Daardoor zullen de bepalingen vervat in art. 43, lid 1 a) en b) VEU die stellen dat de nauwere samenwerking (a) beoogt de doelstellingen van de Unie te bevorderen en haar belangen te beschermen en te dienen en (b) de samenwerking strookt met de beginselen van de genoemde verdragen, ... nog niet zo gauw geschonden worden.

Andersdenkende coalities kunnen dus perfect binnen het juridische kader van de nauwere samenwerking bepaalde doelstellingen zodanig in de verf zetten waardoor andere doelstelling in de verdrinking komen.

Laat ons het huidig werkgelegenheidsbeleid van de Unie als voorbeeld nemen.

Art. B VEU stipuleert: "de Unie stelt zich ten doel de bevordering van economische en sociale vooruitgang alsmede een hoog werkgelegenheidsniveau en totstandkoming van evenwichtige en duurzame ontwikkeling ..."

Thans hoort men vaak de kritiek, althans vóór de speciale Europese Raad van Lissabon van 24 maart 2000, dat op het vlak van sociale vooruitgang de Unie het nogal laat afweten, dat het EMU-project volledig gebaseerd is op economische parameters en dat het jonge Europese werkgelegenheidsbeleid te eng gericht zou zijn op het arbeidsmarktbeleid en de macro-economische context. In het kader van dit werkgelegenheidsbeleid zou de aandacht voor de sociale omkadering volledig afwezig zijn. Critici spreken dan ook vaak van het gemis aan de derde component nodig voor het uitwerken van een evenwichtig werkgelegenheidsbeleid (arbeidsmarktbeleid - macro-economische context - sociale omkadering).

Dit voorbeeld toont aan dat ondanks het feit dat de bevordering van de sociale vooruitgang duidelijk opgenomen is als één van de doelstellingen van de Unie, de ene doelstelling een

meer prioritaire aandacht krijgt dan de andere, zonder dat er formeel sprake is dat die minder prioritaire doelstelling niet nageleefd wordt.

De kans dat in de toekomst door de flexibiliteit de ene doelstelling sterker wordt waargemaakt dan de andere met een scheeftrekking van het globale integratieproces als gevolg wordt veel groter. In dit verband moet ook rekening worden gehouden met de speciale positie waarin de Europese Commissie zit in het kader van de flexibiliteit, zoals trouwens uiteengezet in punt 5.2. Zij zal het steeds moeilijker krijgen om op te treden als hoedster van het belang van de hele Unie.

5.4. Komt niet ten goede aan de toenemende vraag naar meer duidelijkheid en transparantie in de werking van de EU

Eén van de redenen waarom vandaag de EU zoveel scepsis wekt bij de bevolking heeft te maken met haar gebrek aan toegankelijkheid. Europa en zijn beleid worden heel vaak ervaren als technisch, zeer complex en ondoorzichtig. Vrij recente initiatieven zoals de Europese ombudsdienst, de vereenvoudiging van administratieve handelingen en reglementen, inzagerecht in documenten voor en na onderhandelingen enz. ... moeten hier het tij doen keren.³⁹

Een doorgedreven gebruik van het principe van de nauwere samenwerking, zal daarentegen tot gevolg hebben dat de EU, nog meer dan vandaag, een EU op maat van juristen wordt dan op maat van burgers. Welke lidstaat nu wel behoort tot een groep integristen en welke niet en wat voor, vooral juridische, gevolgen dit zal hebben voor de nationale administraties en de burgers die zich vrij op de interne markt begeven, zijn vragen die schering en inslag zullen worden. Een goed overzicht bewaren op het Europese speelveld, zal enkel en alleen nog weggelegd zijn voor een aantal gespecialiseerde advocatenbureaus. Of deze manier van Europese integratie de meest ideale is om de EU dichterbij de mensen te brengen is nog maar de vraag.

6. Enkele conclusies

Uit hierboven geformuleerde bedenkingen blijkt dat er dus nogal wat risico's verbonden zijn met de tactiek om via bepaalde vormen van flexibiliteit te komen tot een verdere integratie in federale zin. Kunnen de argumenten die worden aangevoerd om naar die mechanismen te grijpen, overigens wel voldoende overtuigen? En als het er de Belgische regering om te doen is om tijdens de huidige IGC de EU dichter bij een federale Unie te brengen, zijn andere wegen dan die van de 'nauwere samenwerking' dan niet méér opportuun?

Zij die het klassieke integratieconcept willen ruilen voor meer flexibiliteit voeren, zoals hierboven vermeld, twee belangrijke argumenten aan. Enerzijds willen ze via flexibiliteit de problemen overstijgen die gepaard gaan met de *toenemende heterogeniteit* binnen de Unie omwille van de opeenvolgende uitbreidingsgolven. Anderzijds willen ze de *efficiëntie van de besluitvorming* in de Unie bevorderen door de unanimitetsvereiste in bepaalde gevallen aan de kant te schuiven door één of andere vorm van flexibiliteit.

Over de toenemende heterogeniteit...

Het is vanzelfsprekend dat de nakende uitbreiding de heterogeniteit tussen de lidstaten drastisch zal doen toenemen. Het is echter wel bevreemdend dat die toenemende heterogeniteit ingeroepen wordt om meer flexibiliteit te verdedigen. Het Europees project is er juist opgericht om via allerlei vormen van samenwerking landen dichter bij elkaar te brengen en om gezamenlijk aan de welvaart te bouwen. Hierdoor wordt bijna automatisch de homogeniteit onder de lidstaten bevorderd. Tegenover heterogeniteit meer flexibiliteit plaatsen, riskeert dit niet die heterogeniteit te institutionaliseren?

Er zijn verscheidene vormen van heterogeniteit.

- De sociale, economische, politieke en culturele verschillen zullen in de Unie nog toenemen met de komst van de landen uit Centraal- en Oost-Europa. Het gevolg hiervan is dat door veel solidariteit, via het communautaire beleid, de nieuwe lidstaten zullen opgekrikt worden. Gelijkaardige inspanningen werden destijds en worden nog steeds geleverd voor o.a. Spanje, Griekenland en Portugal. De bedoeling van zulk beleid is juist de versterking van de economische en sociale cohesie m.a.w. de vermindering van de sociaal-economische heterogeniteit binnen de Unie. Ook in de toekomst zal dit een hoofdprioriteit moeten blijven.
- De toenemende heterogeniteit zou ook vervat kunnen zitten in de totaal andere visie en achtergrond die de nieuwe lidstaten hebben vis à vis het Europees project. Wat de waarde van dit argument is, valt nog af te wachten. De recente geschiedenis leert ons dat de 'jongste' lidstaten zich niet automatisch minder pro-Europees opstelden dan de andere. Finland en tot voor kort Oostenrijk zijn hiervan uitstekende voorbeelden. Deze landen profileerden zich vaak zeer Europees en maakten dikwijls coalities in Europees verband met eerder 'traditioneel' pro-Europese lidstaten. Zo vond België in Oostenrijk een belangrijke partner tijdens de onderhandelingen over een werkgelegenheidshoofdstuk in het Verdrag van Amsterdam.

- Een laatste punt met betrekking tot heterogeniteit in de Unie betreft de toenemende invloed van de klassieke sociaal-economische en ideologische stromingen in de Europese politiek. Vandaag wordt er op Europees niveau actief gezocht naar een consensus onder de lidstaten over sociaal-economische opvattingen en beleidsopties. Deze gang van zaken heeft ertoe geleid dat de Europese politiek sinds de Interne Markt, de EMU, het werkgelegenheidsbeleid, de agenda van Lissabon,... binnenlandse politiek is geworden. De groeiende Europese politieke partijvorming zal deze evolutie wellicht nog verscherpen. Deze vorm van verscheidenheid, die ook meer en meer zijn impact heeft op hoe de lidstaten de institutionele hervormingen van de Unie zien, kan moeilijk als een vorm van toenemende heterogeniteit bestempeld worden. Het zijn uitingen van confrontaties tussen politiek ideologische stromingen op Europees niveau die de zichtbaarheid van het Europees democratisch spel ten goede komt.

Over het efficiëntie-argument...

Het efficiëntie-argument dat men aanvoert in het flexibiliteitsdebat, namelijk de manier om de unanimiteit aan de kant te zetten en er dus voor te zorgen dat het integratieproces niet wordt opgehouden door de traagste factor, is een belangrijk punt. Maar zijn er alternatieven om de efficiëntie te bevorderen en binnen het klassieke integratieconcept te blijven? Het antwoord op deze vraag hangt grotendeels af van de politieke wil om binnen het klassieke concept te sleutelen ter bevordering van de doeltreffendheid en de snelheid van de Europese besluitvorming. Allerlei recepten hiervoor werden reeds op papier gezet: de veralgemening van de meerderheidsbesluitvormingsprocedures (einde dus aan de nationale voorbehouden), de splitsing van het Verdrag (zoals door het rapport van de Wijzen⁴⁰ werd voorgesteld in een constitutioneel luik en een niet-constitutioneel deel) en tenslotte de herziening van de formule van de Intergouvernementele Conferentie.

Al deze beschouwingen enerzijds en anderzijds de klare doelstelling om te streven naar een federaal Europa dwingen tot het creatief zoeken naar adequate alternatieven.

Om, enerzijds, uit de vicieuze cirkel te geraken (flexibiliteit aan de ene kant bedoeld om verder te integreren, maar aan de andere kant een ondermijning van de Europese basisprincipes) en om, anderzijds, te vermijden dat er een soort monsterverbond groeit rond de promotie van 'flexibiliteit' tussen de aanhangers van een sterk politiek Europa en zij die pleiten voor een magere Europese samenwerking, kan de vraag gesteld worden of een terugkeer naar het idee van de kern-Europa zich niet opdringt, onder de vorm van een 'open en solidair kern-Europa'.

Het idee van een kern-Europa is niet nieuw. De eerste concepten definieerden de kern rond de Frans-Duitse as. De Gaulle was de eerste die het idee naar voren bracht. Later in 1994 zette de Franse Premier Balladur het opnieuw op de agenda. Het idee werd toen onmiddellijk overgenomen door de CDU/CSU-fractie in het Duitse parlement via de reflectienota 'Reflections on European Policy' van Wolfgang Schäuble en Karl Lamers.

Het basisidee achter dit concept was dat een klein aantal lidstaten die dit kunnen en willen vlugger konden integreren dan de andere met als doel de Unie te verdiepen om het uiteenvallen ervan te beletten. De kern zou een sterk centrum zijn te midden van een bredere en meer heterogene Unie. In de kern zou er ook een sterke communautaire spirit aanwezig zijn. Het zou geen gesloten club zijn, maar open voor elke lidstaat die de regels onderschrijft. Uiteindelijk zou de kern een aanzuigeffect moeten hebben voor de overige lidstaten (*outs*)."⁴¹

De reacties op het idee van een kern-Europa waren veelal afwijzend. Een van de fouten die men in de diverse papers beging, was dat men reeds een selectie maakte van lidstaten die uitverkoren waren om deel uit te maken van de kern. Hierdoor creëerde men onnodig wroef en frustraties. Naar aanleiding van de huidige IGC gaan opnieuw stemmen op om na te denken over een kern-Europa. Jacques Delors, Helmut Schmidt en Valéry Giscard D'Estaing zijn een kern-Europa of een variant erop sterk genegen en plaatsen het idee als alternatief voor andere vormen van flexibiliteit.⁴²

Om dezelfde fouten in de toekomst niet te herhalen en om de politieke haalbaarheid van het concept te bevorderen moet wellicht meer aandacht besteed worden aan de presentatie en aan sommige randvoorwaarden.

Een aantal lidstaten die bereid zijn gezamenlijk een aantal klare politieke doelstellingen na te streven zouden de nieuwe motor of de avant-garde kunnen vormen van een verdiept Europa. Om Jacques Delors te citeren, komt het neer op het groeperen van de lidstaten die durven en willen de volgende 'vitale vragen' beantwoorden: "Que voulons-nous et que pouvons-nous faire ensemble?"⁴³ Geen enkele van de bestaande of toekomstige lidstaten zouden uitgesloten mogen worden om te behoren tot dat kern-Europa, het enige criterium is het zich akkoord verklaren met een vernieuwd en ambitieus programma van gemeenschappelijke politieke doelstellingen voor de Unie. Binnen zulk een kern-Europa zou nog één vorm van flexibiliteit toegepast kunnen worden, namelijk de meersnelheden-flexibiliteit, de enige vorm van flexibiliteit die het solidariteitsprincipe in de Unie intact houdt. Indien het politiek onhaalbaar is om het klassieke integratiemodel efficiënter en democratischer te maken zoals hierboven gesuggereerd, dan zou een kern-Europa een alternatief kunnen zijn om ooit nog een sterk politiek Europa uit te bouwen. Een ambitie die voor sommigen gezien de ingrijpende mondialisering op verschillende terreinen nog steeds gerechtvaardigd lijkt.

Welke voordelen kan een 'open en solidair kern-Europa' bieden ?

Dit concept heeft het voordeel van de duidelijkheid. Er zijn grosso modo twee concentrische cirkels, de *ins* en de *outs*. Lidstaten behoren tot de *ins* van zodra ze de gemeenschappelijke doelstellingen hebben onderschreven, ook al hebben ze een langere overgangperiode nodig om bij te benen. De *outs* onderschrijven niet de nieuwe of verfijnde gemeenschappelijke doelstellingen en houden het bij het huidige integratieniveau. Kortom de situatie is veel duidelijker dan de lappendekenintegratie die het gevolg zou zijn van concepten die gebaseerd zijn op de variabele geometrie of op het *Europe à la carte*.

De solidariteit onder de lidstaten blijft gehandhaafd. Het open en solidair kern-Europa berust niet op het principe van de sterkste lidstaat wint. Indien lidstaten die de gemeenschappelijke doelstellingen hebben onderschreven niet onmiddellijk ten volle kunnen participeren ontstaat er een vorm van verplichte solidariteit onder de *ins*. Dit gaat veel verder dan de bepalingen inzake nauwere samenwerking omdat daar enkel en alleen voorzien is dat "te allen tijde lidstaten de mogelijkheid moeten hebben partij te worden van de samenwerking". Hierboven hebben we deze bepaling reeds gerelativeerd. Hier is ook geen sprake van één of andere vorm van solidariteit.

Een open en solidair kern-Europa zal het supranationale karakter van de Unie in mindere mate aantasten omdat de Commissie op een bepaald moment zich enkel maar over twee groepen van lidstaten moet ontfermen, de *ins* en de *outs*. Anderzijds zal het supranationale karakter en dus de rol van de Commissie aan belang winnen in de kerngroep. Het is juist de bedoeling van een kern-Europa om een globale en coherente verdieping van het Europees project mogelijk te maken.

Welk nadelen heeft het open en solidair kern-Europa ?

Het belangrijkste minpunt is ongetwijfeld de opdeling van de lidstaten in *ins* en *outs*. Maar zoals hierboven beschreven en geargumenteed, gezien de huidige politieke situatie, is wellicht dit concept dat maximaal een tweedeling onder de lidstaten veroorzaakt, het minst nefaste.

Hoe de instellingen en hun werkmethoden aangepast moeten worden om te functioneren in zulk een tweeledig Europa is eerder een technische vraag. De tweeledigheid lijkt me echter wel gemakkelijker te beheren dan de onoverzichtelijk lappendeken dat het gevolg zou zijn van andere flexibiliteitsconcepten.

Het allermoeilijkste met dit concept lijkt de aanzet ervan te zijn. Een institutionele patstelling met een crisis als gevolg kan een momentum zijn waar zulke ideeën een kans kunnen krijgen. Een belangrijk moment in dat verband zullen ongetwijfeld de slotonderhandelingen zijn van de IGC-2000. Zullen de ambities van de verschillende lidstaten voldoende gehaald zijn en zoniet welke zullen de gevolgen hiervan zijn? In het kader van de goedkeuringsprocedures zullen de nationale parlementen ook deze keer een heel belangrijk stem in het debat hebben. Ook het Europees Parlement, de instelling die sinds het debacle met de vorige Commissie aan zelfvertrouwen heeft gewonnen, zal méér dan ooit wegen op de IGC te meer omdat dit Parlement de sleutel voor de uitbreiding in handen heeft. Kunnen zij een hefboom zijn voor de introductie van nieuwe integratieconcepten indien de resultaten van de IGC te mager zouden uitvallen ?

Welk Europees model nagestreefd wordt, is afhankelijk van de maatschappijvisie van de regeringen van de lidstaten. De voorstanders van een sterk politiek Europa gebaseerd op een federale structuur willen op een Europese schaal politiek greep krijgen op allerlei processen waar het nationale beleid te kort schiet. Zij zijn bereid nationale bevoegdheden af te staan aan het supranationale niveau. De euro wordt door hen gezien als hefboom om ook ander beleid op Europees niveau mogelijk te maken. De voorstanders van een minimalistisch Europa zien het Europees project eerder als de creatie van een grote handelsruimte. De euro voor hen betekent de kroon op de (economische) integratie. Op nog wat intergouvernementele samenwerking na op het vlak van buitenlands en binnenlands beleid hebben ze nog maar weinig Europese ambities.

De laatste decennia situeerde België zich duidelijk in het eerste kamp. België was een orthodox Europees federalist. Maar de balans scheen voor het eerst wat te kantelen tijdens de onderhandelingen in Amsterdam. Daar schreef België zich mee in in de logica van de nauwere samenwerking. Toch is de balans toen niet volledig gekanteld. Dat bewees het diplomatiek offensief ten voordele van de gekwalificeerde meerderheid. De steun van de regering-Dehaene voor de nauwere samenwerking diende dan ook geïnterpreteerd te worden als uiting van de zorg van de regering om de Unie in de toekomst werkbaar te houden. De mogelijke gevolgen van de toepassing van dit mechanisme werden wellicht onvoldoende ingeschat.

Of ook de regering-Verhofstadt nog de ambitie heeft om tot die eerste groep van lidstaten te behoren, valt af te wachten. Heel waarschijnlijk is de eensgezindheid hierover in de regering minder groot dan voorheen. “De vraag waar Europa thans voor staat, is niet zomaar de vraag of voor de verdere toekomst van de Europese constructie het ‘VN’-(intergouvernementeel) of het VS-(communautair-federaal) model zal gevolgd worden, maar eerder welk maatschappijmodel als uiteindelijke doelstelling wordt genomen. (...) Net zoals eerder in de diplomatieke geschiedenis van België zal de keuze tussen een ‘suivistisch’ of een

‘voluntaristisch’ beleid enerzijds en de keuze inzake de inhoudelijke invulling van het Europese maatschappelijke model anderzijds, beslecht worden door de binnenlandse machtsverhoudingen, die de inhoud van de na te streven belangen en doelstellingen zullen bepalen.”⁴⁴

Bijlage

Standpunt van de Belgische regering omtrent de institutionele hervormingen
en de uitbreiding van de Unie

Noten

-
- ¹ NORMAN, P., 'Joint push towards the new economy', in: *Financial Times*, 27 maart 2000
- ² Externe vertegenwoordiging eurozone, zie: Europese Raad van Wenen, 11-12 december 1998, *Conclusies van het voorzitterschap*, punt 14. De hoge vertegenwoordiger voor GBVB, zie: artikel 18, lid 3 VEU
- ³ Europese Raad van Lissabon, 23-24 maart 2000, *Conclusies van het voorzitterschap*, punten 13,15,17 en 26
- ⁴ De Belgische Minister voor Sociale Zaken, Frank Vandembroucke in *De Morgen* van 21 maart 2000
- ⁵ Europese Raad van Lissabon, 23-24 maart 2000, *Conclusies van het voorzitterschap*, punt 36
- ⁶ NORMAN, o.c.
- ⁷ Verklaring (nr. 57) van België, Frankrijk en Italië inzake het Protocol betreffende de instellingen in het vooruitzicht van uitbreiding van de Europese Unie (Verklaring gehecht aan de Slotakte van Amsterdam)
- ⁸ Zie bijlage. Naast de 11 paragrafen met het Belgische standpunt over de IGC-onderhandelingen bevat deze nota ook 3 paragrafen met het Belgische standpunt over de uitbreiding van de Unie.
- ⁹ Europese Raad van Helsinki, 10-11 december 1999, *Conclusies van het voorzitterschap*, punt 5
- ¹⁰ BARNIER, M., EU-Commissaris voor Institutionele Hervormingen, in: *Financial Times*, 27 oktober 1999
- ¹¹ ROOD, J.Q.Th., 'De uitbreiding en hervorming van de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, december 1999, nr. 12, p.637
- ¹² Zie ook: Europese Raad van Keulen, 4 juni 1999, *Conclusies van het voorzitterschap*, punt 53
- ¹³ Zie supra over de moeilijkheid voor de Europese Commissie om zich te handhaven t.o.v. de Europese Raad en de Raden van Ministers binnen de institutionele driehoek.
- ¹⁴ Zie Artikel 205 EG
- ¹⁵ Belgisch Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota buitenlands beleid*, 7 december 1999, punt 5
- ¹⁶ *Ibid.*, punt 2
- ¹⁷ O.a. de BENELUX-landen. Zie hiervoor: BENELUX-Memorandum over de IGC en de institutionele hervormingen, 1 december 1999, punt 3
- ¹⁸ Avis de la Commission au titre de l'article 48 du traité sur l'Union européenne sur la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres en vue de modifier les traités, Adopter les institutions pour réussir l' Elargissement, Conférence Intergouvernementale 2000, Com (2000) 34, 26 janvier 2000, p. 54
- ¹⁹ Résolution du Parlement européen sur la préparation de la réforme des traités et la prochaine Conférence intergouvernementale, C5-0143/1999-1999/2135 (COS)
- ²⁰ Zie Artikel 11, lid 2 § 2 EG
- ²¹ Belgisch Ministerie van Buitenlandse Zaken, o.c., punt 11: De Belgische regering houdt er een pleidooi opdat in de toekomst (dus ook na uitbreiding van de Unie) nauwere samenwerking mogelijk zou zijn vanaf 8 lidstaten. Thans is bepaald in art. 43 VEU dat een meerderheid van lidstaten (8 van de 15) betrokken moet zijn bij de nauwere samenwerking.
- ²² KERSTIN, J., *Flexibility, Enhanced Cooperation and the treaty of Amsterdam*. European Dossier Series, Kogan-Page, 1999, p.1
- ²³ KERSTIN, o.c., p. 16
- ²⁴ STUBB, A., 'A Categorization of Differentiated Integration', in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, nr. 2, juni 1996, pp. 287-297
- ²⁵ "L'avantage de cette coopération réside dans le fait que le niveau démocratique du processus décisionnel est garanti par les checks and balances du cadre institutionnel unique de l'Union et que la Cour de justice assure une protection judiciaire convenable." E. De SMIJTER en K. LENAERTS, 'Le traité d'Amsterdam', in: *Journal des tribunaux - Droit européen*, 1998, pp. 25-36
- ²⁶ Zie Artikel 11 EG
- ²⁷ Zie Artikel 40 VEU
- ²⁸ Zie Artikel 11, lid 1, c EG
- ²⁹ Zie Artikel 11, lid 1, a EG
- ³⁰ Zie Artikel 23 VEU
- ³¹ Zie Artikel 44, lid 2 VEU
- ³² DE SCHOUTHEETE, P., 'De Europese Unie : tussen competitiviteit en solidariteit', in: *Internationale Spectator*, maart 1999, nr. 3, p.142
- ³³ WESSELS, W., *Flexibilité, différenciation et coopération renforcée – Le Traité d'Amsterdam à la lumière du Rapport Tindemans, dans l'Union européenne au-delà d'Amsterdam*. Nouveaux concepts d'intégration européenne Martin Westlake, Collection « La Cité européenne », nr. 17, p.139
- ³⁴ KERSTIN, o.c., p. 34
- ³⁵ NOMDEN, K., 'Flexibilité: sleutelement van Europese integratie ?', in: *Internationale Spectator*, december 1997, p. 689

³⁶ WESSELS, o.c., p.153

³⁷ GAJA, G., 'How flexible is flexibility under the Amsterdam Treaty?', in: *Common Market Law Review*, vol. 35, 1998, pp. 855-870; WESSELS, o.c., p.152

³⁸ WESSELS, o.c., p.153

³⁹ Zie Artikel 21 EG en Artikel 195 EG

⁴⁰ Verslag ten behoeve van de Europese Commissie, *De institutionele gevolgen van de uitbreiding*. Opgesteld door von Weizsäcker, Dehaene en Simon, Brussel, 18 oktober 1999

⁴¹ KERSTIN, o.c., p.32-33; NUGENT, N., 'Preparing, waiting and hoping', in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, Annual Review, September 1997

⁴² Zie interview van Jacques Delors in *Le Monde* van 19 januari 2000 onder de titel '*Jacques Delors critique la stratégie d'élargissement de l'Union*': Hij houdt daar een pleidooi voor een fédération des États-nations als avant-garde in het integratieproces. Zie tevens het artikel in: *Le Figaro* van 10 april 2000, *La leçon d'Europe de Giscard et Schmidt*. Hierin pleiten Giscard D'Estaing en Helmut Schmidt onder meer voor een specifieke rol van de founding lidstaten bij de creatie van een kern-Europa. Zie ten slotte ook: RICCARDI, F., 'A look behind the news', in: *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 7705, 27 april 2000

⁴³ Jacques Delors in: *Le Monde*, o.c

⁴⁴ COOLSAET, R., 'Continuïteit en discontinuïteit in het Belgisch Europabeleid', in: *Res Publica*, 1998/2, p.190