

Eurofocus

De Europese Conventie

Sinds februari 2002 buigt de Europese Conventie zich over de vraag of het bestaande verdrag voor de Europese Unie nog wel adequaat is voor een Unie van 25 lidstaten of meer. In de tweede plaats beziet ze of een uitbreiding van bevoegdheden wenselijk en noodzakelijk is of juist niet. Aan deze twee vraagstukken wil ik in deze column enige beschouwingen wijden, mede in het licht van het artikel dat Vos c.s. in het vorige nummer van TvA hebben gepubliceerd. Ik zal aangeven welke onderwerpen in discussie zijn binnen de Conventie en welke standpunten zouden kunnen worden ingenomen. Allereerst de uitbreiding en de gevolgen voor de besluitvorming.

Uitbreiding

Als gevolg van de aanstaande uitbreidingsgolf is het noodzakelijk na te denken over de besluitvormingsmechanismen. Momenteel bestaan er nog veel verschillende manieren waarop de Unie tot besluitvorming kan komen. Daar moet, vanwege de transparantie, verandering in komen. Om die reden wordt voorgesteld om te komen tot gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming met het medebeslissingsrecht voor het EP (hierna QMV) op vrijwel alle beleidsterreinen. Er zijn meerdere argumenten aan te voeren voor dit standpunt. Unanimititeit kan ertoe leiden dat, indien een lidstaat tegen een bepaald voorstel is, hij achterover kan leunen. Hij hoeft niet te bewegen, want het voorstel wordt toch niet aanvaard. Het leidt tot non-participatie. In de tweede plaats kan worden gesteld dat een unanimitetsvereiste zal leiden tot besluiteloosheid binnen de Unie. Het lijkt

alsof de Unie dan een bevoegdheid heeft op dat terrein, terwijl er in de praktijk niets mee kan worden gedaan. Zou het dan niet beter zijn om te stellen dat de Unie op dat terrein geen bevoegdheden heeft?

Daar staat echter tegenover dat binnen de Conventie wordt gesproken over een concretere bevoegdheidsverdeling. Er wordt onderscheid gemaakt tussen exclusieve bevoegdheden, gedeelde bevoegdheden en aanvullende bevoegdheden. Tot de exclusieve bevoegdheden behoren onder andere het monetaire beleid en de internationale handel. Het sociale beleid wordt gerekend tot de gedeelde bevoegdheden: zowel de lidstaten als de Unie hebben de bevoegdheid om beleid te ontwikkelen. Anders ligt dat bij de aanvullende bevoegdheden. Op die terreinen zijn uitsluitend de lidstaten bevoegd, maar de Commissie kan de lidstaten ondersteunen in hun wens om tot meer coördinatie en convergentie te komen. Voorbeelden daarvan zijn het werkgelegenheidsbeleid en het onderwijs.

Over onderwerpen die tot de exclusieve dan wel gedeelde bevoegdheden behoren, zal de hoofdregel worden dat met QMV (kader)wetten kunnen worden aangenomen. Bij de aanvullende bevoegdheden kan alleen met unanimititeit een besluit tot coördinatie worden genomen. Zou het dan niet beter zijn om alle onderwerpen waarover niet met QMV over (kader)wetten kan worden besloten, over te brengen naar de aanvullende bevoegdheden? Dat vergroot de transparantie.

* J.J. van Dijk is plaatsvervangend lid van de Europese Conventie namens de Tweede Kamer.

Bevoegdheden

In de werkgroep sociaal beleid, die na een stevige discussie binnen de Conventie te elfdure in het leven werd geroepen, is stevig van gedachten gewisseld over de vraag of de bevoegdheden van de Unie moesten worden uitgebreid. Daarover was de werkgroep het snel eens: niemand had het gevoel dat een uitbreiding noodzakelijk was. Wel een versoepeling van de besluitvormingsregels, zoals hiervoor al werd aangegeven. Maar ook op dat terrein bleek dat er weinig te verbeteren was: alleen op het terrein van de sociale zekerheid van migrerende werknemers, het ontslagrecht en de medezeggenschap zou QMV moeten worden doorgevoerd. Omtrent de inrichting van de nationale stelsels van sociale zekerheid was iedereen van mening dat daar de unanimiteitseis gehandhaafd moest blijven.

Tot mijn verbazing was er geen enkel draagvlak voor het schrappen van artikel 137, lid 6, het artikel dat bepaalt dat de Unie niet bevoegd is op het terrein van beloning, staking, uitsluiting en het recht op vereniging.

De open methode van coördinatie

Ofschoon er natuurlijk het een en ander is aan te merken op de open methode van coördinatie, op de effectiviteit en legitimiteit, is de methode geschikt als stimulans van verdere convergentie van het beleid van de lidstaten op belangrijke beleidsterreinen. Daarom is het verstandig om het de Commissie en de lidstaten mogelijk te maken ook in de toekomst gebruik te maken van dit instrumentarium. Het is daarom noodzakelijk om in het Verdrag op een of andere wijze de methode te beschrijven of het instrument dat hierbij past, de richtsnoeren, te verankeren in het Verdrag. Daarover was de werkgroep sociaal beleid het uiteindelijk eens.

Momenteel werkt het Presidium aan concrete tekstvoorstellen. Officieel is tijdens de laat-

ste vergadering gemeld dat er geen apart artikel aan dit onderwerp zou worden gewijd. Het leek het presidium overbodig. Door druk van de leden van de Conventie kan daar nog verandering in komen, maar daar is wel de steun van alle conventieleden voor noodzakelijk. En die valt nog te betwijfelen, want lang niet iedereen binnen de Conventie is vertrouwd met deze specifieke methode van Europese samenwerking. Hier wreekt zich de gebrekkige kennis van de open methode van coördinatie. Onbekend maakt onbemind. Dat spreekwoord doet ook hier weer opgeld. Om dit probleem in de toekomst te voorkomen, is het noodzakelijk dat het belang van deze notitie op alle relevante niveaus wordt uitgedragen. Politici, nationale beleidsmakers bij de sociale partners en de departementen hebben hierin een belangrijke verantwoordelijkheid. Het moet minder technocratisch en elitair worden.

De Conventie heeft gemeend om aparte werkgroepen in het leven te roepen voor het economische beleid en het sociale beleid. Dat heeft er uiteindelijk toe geleid dat de sociaal-economische beleidscoördinatie niet echt uit de verf is gekomen. Nieuwe voorstellen zijn er op dat terrein niet echt gekomen, behalve het ondersteunen van de Lissabonstrategie. Het was interessant geweest daar dieper op in te gaan. Welke rol zou de Commissie daar moeten spelen? Wat zou Europa moeten doen en wat zouden de lidstaten moeten doen, zeker in het licht van de discussie over het onderscheid tussen de soevereiniteit van lidstaten enerzijds en de autonomie anderzijds. Het vergroten van de impact van globaal economische richtsnoeren op het nationale beleid en de betrokkenheid van de sociale partners daarbij had aan de orde moeten komen. Sociale partners hadden dan ook duidelijkheid moeten verschaffen over hun betrokkenheid bij het proces. Want de uitslatingen van de sociale partners staan soms wel eens in schril contrast met hun daden. Zeker als het gaat om de discrepantie tussen de Europese uitspraken en de nationale praktijk.