

De juiste diagnose?

Ad Geelhoed

Prof.mr. L.A. Geelhoed is als advocaat-generaal verbonden aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap in Luxemburg.

1 Het is opvallend dat het huidige debat over de toekomst van de Europese Unie vooral in institutionele termen wordt gevoerd, zoals:

- de samenstelling, omvang en bevoegdheden van de Commissie alsmede de aanwijzing of verkiezing van haar voorzitter en diens bijzondere bevoegdheden;
- de omvang, samenstelling en verkiezing van het Europees Parlement en zijn bevoegdheden als medewetgever en medebegrotingswetgever en als controleur van de communautaire executieve;
- de bevoegdheden van de Raad in het communautaire wetgevingsproces en als mede-executieve en de procedures voor de uitoefening daarvan;
- de afbakening van de gebieden waarop de verschillende besluitvormingsprocedures van toepassing zijn, in al hun gradaties van meer of minder communautair tot minder dan wel zuiver intergouvernementeel.

2 Dit debat wordt tevens gekenmerkt door de on-eigenlijke tegenstelling tussen voorstanders van meer ‘federale’ en protagonisten voor meer ‘intergouvernementele’ oplossingen. Op deze wijze ge-

voerd is het debat weinig vruchtbaar, want zij die denken in termen van federale blauwdrukken zien over het hoofd dat de Europese Unie met haar huidige competenties de belangrijkste rekvisieten mist die in federale staatsverbanden kenmerkend zijn voor de federale overheid: de exclusieve competenties voor het buitenlandse en het externe veiligheidsbeleid, een expliciete bevoegdheid op het gebied van het binnenlandse veiligheidsbeleid, een eigen belastinggebied en, ten slotte, het beslissende woord over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Unie (of federatie) en de lidstaten (de zogenaamde Kompetenz-Kompetenz).

Zuivere intergouvernementalisten verliezen uit het oog dat het politieke en bestuurlijke management van de door een voltooide Economische en Monetaire Unie geschapen onderlinge afhankelijkheden niet meer mogelijk is met intergouvernementele besluitvormingsmethoden. Zij miskennen bovendien ook dat de voor zo’n Unie onontbeerlijke economische en sociaal-economische rechtsorde zich als het ware over de nationale rechtsordes heen moet plooiën en in de nationale sfeer rechten en plichten moet toekennen, waarop burgers tegen-

over hun nationale overheden en – soms – tegenover elkaar een beroep moeten kunnen doen. Die rechtsorde heeft constitutionele trekken waar deze de bevoegdheden van de instellingen van de Unie ten opzichte van elkaar en die van de Unie en de lidstaten onderling afbakent.

3 De huidige stand van het Europese integratieproces als politiek, bestuurlijk economisch en juridisch proces kan worden gekenschetst als een 'communautair' model, dat als model voor een gelede staatkundige constructie uniek is. Het valt noch in de categorieën van het – federale – staatsrecht te passen, noch in die van het internationaal publiekrecht. Het is bij de huidige stand van het integratieproces als politiek proces riskant het communautaire model om te buigen in meer federale richting. Daarmee wordt miskend dat staatkundige federale modellen zich kenmerken door een ingebouwde spanning tussen federale en deelstatelijke competenties en door een sterke competentiejaloezie tussen het federale politieke niveau en dat der deelstaten. Een gedeeld verleden, een relatief grote homogeniteit in staatkundige, culturele en sociale tradities, met een daaruit voortvloeiende sterke *constituency* voor de federatie als zodanig, maken het mogelijk die spanning op te lossen in het constitutionele proces. Dit verklaart waarom in de constitutionele geschiedenis van de Verenigde Staten, het overwicht nu eens bij de federatie dan weer bij de staten ligt.

Even riskant is het de *checks and balances* van het communautaire model in meer intergouvernementele zin om te buigen. Dat gaat voorbij aan de eisen die het beheer van de EMU stelt en aan de eisen die de toetreding van tien of meer Midden- en Centraal-Europese staten zal stellen. De kwalitatieve en kwantitatieve opgaven die de komende uitbreiding voor de Unie meebrengt, vergen eerder een versterking van het huidige communautaire model dan een verwatering ervan.

4 Het debat over de toekomst van de Europese Unie zal zich dan ook vooral moeten concentreren op het herstel van het achterstallige onderhoud dat het communautaire model in de loop van de tijd heeft opgelopen en op de voor het functioneren van dat model nodige aanpassingen in een Unie met bijna dertig lidstaten, die cultureel, sociaal en eco-

nomisch aanzienlijk heterogener zal zijn dan de huidige.

5 Naar mijn indruk heeft de huidige Unie inhoudelijk vier ernstige gebreken:

a. Haar externe competenties vertonen een onmiskenbare discrepantie met haar interne competenties. Bovendien zijn die bevoegdheden versnipperd en ongelijksoortig. Daardoor blijft in het internationale verkeer de politieke betekenis van de Unie ver achter bij haar economische en demografische betekenis. Deze discrepantie blijkt nu al schadelijk voor de Europese belangen; dat zal, zonder de nodige aanpassingen, in de toekomst eer slechter dan beter worden. Zonder het broodnodige achterstallige onderhoud op dit terrein, blijft de Unie op het internationale podium een torso, waarvan de zwakte niet kan worden gecompenseerd door de lidstaten, die egoïstisch hun van binnenuit uitgeholde competenties extern blijven uitoefenen.

b. De Unie blijkt uiterst kwetsbaar voor crisissituaties, omdat zij niet beschikt over de buitengewone bevoegdheden die in dergelijke situaties nodig zijn. Dit gebrek aan handelingscapaciteit leidt ertoe dat al bij betrekkelijk lichte verstoringen van de normale verhoudingen of voorziene ontwikkelingen, de lidstaten zelfstandig naar eigen goeddenken gaan handelen. Communautaire besluitvorming moet deze onregelmatigheden dan achteraf dekken. Hieruit kunnen ernstige bedreigingen voor de eenheid van verhoudingen binnen een voltooide EMU voortvloeien, terwijl de nationale crisismaatregelen binnen de door de EMU geschapen context suboptimaal blijven. Naarmate de economische en sociaaleconomische interdependenties binnen de EMU groter worden, neemt de kwetsbaarheid voor interne en externe verstoringen toe. De noodzaak om in dit competentiedeficiet te voorzien wordt dan ook steeds klemmender.

c. De Europese Unie dient een eigen belastinggebied te krijgen, waaruit zij haar eigen middelen moet kunnen putten. Het huidige stelsel van 'eigen middelen' die alleen in naam eigen middelen zijn, maar in feite bestaan uit inkomensoverdrachten van de lidstaten, leidt tot een duidelijk suboptimale allocatie van de communautaire bestedingen. De besluitvorming over deze bestedingen wordt ernstig belast door het streven van de lidstaten hun saldo van bijdragen aan en inkomsten van de Unie zo

positief mogelijk te houden. De komende uitbreiding zal de welvaartsverschillen binnen de Unie aanzienlijk groter maken. Daardoor zal de besluitvorming over de middelen en bestedingen van de Unie nog gecompliceerder worden dan zij nu reeds is. Dit vooruitzicht, dat de eenheid van de Unie zwaar zal kunnen belasten, maakt het aantrekkelijk aan de Unie een eigen belastinggebied toe te kennen, ten aanzien waarvan de communautaire wetgever, als belasting- en begrotingswetgever over een eigen autonome competentie beschikt.

d. Er bestaat een onlosmakelijk verband tussen het vrije personenverkeer binnen de Unie, het migratie- en asielzoekersbeleid en de samenwerking op justitieel gebied. Deze drie gebieden kenmerken zich door het gegeven dat het optreden van het openbaar bestuur daar aan hoge eisen van rechtsstatelijkheid moet voldoen, zowel procedureel als inhoudelijk. Bovendien vormen zij in menig opzicht elkaars keerzijde: een volstrekt vrij personenverkeer vraagt een minimum aan eenheid van normen voor de toelating van onderdanen van derde landen. Zonder intensieve justitiële samenwerking en een minimum aan inhoudelijke harmonisatie van het materiële strafrecht, dreigt de interne markt een vrijplaats te worden voor grensoverschrijdend crimineel ondernemerschap. Dit hebben de initiatiefnemers tot het Verdrag van Schengen al onderkend. In de Verdragen van Amsterdam en Nice zijn daaruit enkele consequenties getrokken.

Echter uit een oogpunt van rechtsstatelijkheid, rechtsbescherming, rechtseenheid en transparantie is de huidige situatie verre van optimaal. Dit pleit ervoor dit hele terrein integraal te communautariseren, opdat de bijzondere waarborgen van de communautaire rechtsorde daarop ten volle van toepassing zullen worden.

6 Uiteraard blijven ook de institutionele kanten van het Europese integratieproces aandacht verdienen. Terecht concentreert Lijphart zich daarbij op de positie van de Europese Commissie, die in het institutionele bestel van de Unie een centrale eigen

plaats inneemt. Ik ben het met hem eens dat zowel bij de benoeming als in de samenstelling van de Commissie zal moeten worden gezocht naar methoden die verzekeren dat deze instelling een afspiegeling geeft van de politieke, culturele en sociale diversiteit die zo kenmerkend is voor de Unie. Daarmee onverenigbaar is de 'digitale' wijze, waarop in de Verenigde Staten de president als hoofd van de federale executieve wordt gekozen. Een meer 'analoge' procedure, waarin rekening kan worden gehouden met verschillende, elkaar niet bij voorbaat uitsluitende, voorkeuren is in het huidige Unieverband vooralsnog te prefereren.

De voorkeur voor een Commissie als 'afspiegelingscollege' mag er echter niet toe leiden dat met de uitbreiding van de Unie deze instelling tot onhanteerbare proporties uitdijt. 'Communautaire representativiteit' houdt juist voor de Commissie wat anders in dan de vertegenwoordiging van alle lidstaten daarin.

7 De democratische legitimatie van het Unieoptreden vergt minder een fundamentele uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement dan het overzichtelijker en doorzichtiger maken van zijn huidige competenties. De invoering van de zogenaamde samenwerkingsprocedure tussen Parlement en Raad voor alle communautaire wetgeving, met de daarbij behorende gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad, is een even wenselijk als – in het licht van de komende uitbreiding – noodzakelijke stap.

Het Europees Parlement zal zelf de nodige initiatieven moeten nemen tot versterking van zijn legitimiteit tegenover de Europese constituency: meer uniformiteit van de verkiezingsprocedure, transnationale kandidatenlijsten en op enkele hoofdpunten toegesneden programma's kunnen daarbij nuttig zijn. Echter, bovenal, zullen de in het Europees Parlement gevoerde debatten als 'politieke' discussies over het voetlicht moeten komen. Daarin ligt de uitdaging opgesloten voor het Europees Parlement om – eindelijk – eens een echt agendamanagement te gaan voeren.