

Van Gemeenschap naar Unie : institutionele aspecten van een politiek probleem

Prof. Em.J. Mertens de Wilmars

De Europese Unie is een nieuwe stap in de publiekrechtelijke ontwikkeling van de instellingen in het kader van het Europees integratieproces. Hieraan zijn twee documenten gewijd: de plechtige verklaring van 19 juli 1983, afgelegd te Stuttgart, en het ontwerp-verdrag Spinelli. Hoewel de verschillpunten tussen beide wezenlijk zijn, bestaan er niettemin belangrijke convergenties die een gemeenschappelijke basis kunnen vormen voor verdere integratie. Het terugvinden van de institutionele capaciteit om beslissingen te nemen is hierbij ongetwijfeld het centrale uitgangspunt.

L'Union européenne est une nouvelle étape du développement institutionnel dans le procès d'intégration européenne. Deux documents y sont consacrés: la déclaration solennelle de Stuttgart (19 juillet 1983), et le projet de traité-Spinelli. Malgré les différences considérables entre ces deux documents il y a, entre eux un certain nombre de convergences sur des points importants qui peuvent fournir la base des processus d'intégration futurs. La restauration de la capacité décisionnelle des institutions est à cet égard le problème central.

The European Union is a new step in the institutional development of the European integration. Two documents are devoted to this matter: the solemn declaration of Stuttgart (19 July 1983), and the proposal of treaty - Spinelli. Differences between them do exist, but nevertheless, there are some very important points of correspondence, which may be the base for a further integration; the recovery of the institutional capacity to take decisions is, of course, the central starting-point.

Dit referaat beoogt een ontleding te maken van de mogelijkheden van institutionele ontwikkeling in het Europees integratieproces.

De verdragen van Parijs (1952) en Rome (1957) vertolken de overtuiging dat de drie gemeenschappen elk voor zijn deel slechts zovele etappes vormden, die door andere moesten gevolgd worden, naar een "steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren", zoals de préambule van het EEG-verdrag het uitdrukkelijk vooropstelt. Het EGKS-verdrag wilde in de eerste plaats een antwoord geven op een politiek en militair probleem - de herbewapening van het Westen - en het EEG-verdrag werd opgevat als de lange mars naar een verenigd Europa, nadat de korte weg (de Europese Defensie Gemeenschap)

door het Franse Parlement op 30 augustus 1954 opgeblazen werd. Vóór Messina was de Europese onderneming gebouwd op het denkbeeld: 'Politique d'abord, l'intendance suivra'. Toen dit mislukte, heeft men de gegevens van het probleem omgekeerd: er zou eerst aan het economische gewerkt worden en de politieke toenadering zou daaruit groeien. Beide verdragen werden dus geconcipeerd niet als een eindfase, maar als de aanzet van een verdere ontwikkeling. Doch ook deze laatste betrachting is onvolledig verwerkelijkt; geleidelijk is immers gebleken dat de verdragen niet werden beleefd zoals ze geschreven werden en dat bij hun uitvoering een groot deel van hun interne dynamiek verloren ging.

Op dit ogenblik ligt een nieuwe etappe in het vooruitzicht: de Europese Unie. Zij werd onlangs besproken in twee politieke documenten; het eerste is de Plechtige Verklaring van 19 juli 1983 van de Europese Raad over de Europese Unie, afgelegd te Stuttgart; het tweede is het voorontwerp-verdrag voor een Europese Unie door het Europees Parlement goedgekeurd en gekend als het 'Spinelli ontwerp'.

Mijn voordracht is opgevat als een vergelijking van beide documenten en van de institutionele opvattingen die ze weerspiegelen. Een confrontatie van beide opvattingen kan wellicht tot enige verheldering bijdragen. Achter elk van beide opties staan immers politieke stromingen opgesteld die *samen* het geheel der ontwikkeling van de Europese integratie zullen bepalen; bovendien bestaan er tussen beide opties naast grondige divergenties, ook een aantal convergenties die verdienen in het licht te worden gesteld, want het uiteindelijke doel blijft het haalbaar maken van een institutionele, en daardoor politieke, vooruitgang, door de toenadering tussen beide standpunten.

De eerste convergentie betreft de identificatie van de onopgeloste problemen en de diagnose van de onbevredigde situatie, wiens regeling de overgang naar de Unie noodzakelijk maakt. Zowel de Stuttgarter Verklaring als het Spinelli-document leggen de nadruk op de absolute noodzaak om de decisionele bekwaamheid van de Europese instellingen te herstellen en om een einde te maken aan de institutionele verlamming van een aantal communautaire overheden. Dit is wellicht het belangrijkste aspect van beide voorstellen, die zelf voorrang heeft op het zoeken van een nieuw evenwicht tussen de communautaire instellingen onderling. Die *verlamming* is voor een goed deel te wijten aan het onzalig akkoord van Luxemburg van 1966, maar ze houdt tevens verband met de onaangepastheid van de werkmethodes van de Raad van Ministers, terwijl ook de groeiende omvang van de communautaire problemen een rol heeft gespeeld. Een supplementaire oorzaak is gelegen in de verzwakking van het gezag van de Permanente Vertegenwoordigers en van het politiek gewicht van de Commissie. Desniettemin is de Commissie, ondanks de moeilijke omstandigheden waarin zij

werkte, een goed en geruisloos functionerend orgaan van beheer gebleken. Met name op het stuk van de buitenlandse handelspolitiek van de Europese Gemeenschappen is haar gezag stevig gevestigd.

Een tweede convergentie betreft de noodzaak de economische unie te voltooiën. Er kunnen in dit opzicht drie streefdoelen worden onderscheiden die alle drie in beide documenten worden vermeld.

a) de verdere ontwikkeling van het Europees Monetair Stelsel en de inschakeling ervan in het communautair systeem ;

b) de uitbreiding van het communautair systeem van samenwerking door de ontwikkeling van nieuwe gemeenschappelijke politieken in nieuwe economische sectoren (spitstechnologie, ruimtevaart, enz.) Deze uitbreiding zou dan moeten samengaan met een uitbreiding van de sociale dimensie van de Gemeenschap en haar mogelijkheden om een regionale politiek te voeren, t.t.z. de versteviging van de solidariteit tussen de onderdelen van de Gemeenschap ;

c) een grotere graad van coördinatie van de economische politiek, die moet leiden tot gezamenlijke economische relance en gezamenlijke bestrijding van de oorzaken van de werkloosheid. Omdat de tien Lidstaten reeds in ruime mate *één* open markt vormen, heeft economische relance in één afzonderlijke Lidstaat geen eigenlijke toekomst meer.

Een derde convergentie betreft de noodzaak van een nauwere politieke samenwerking, o.a. op het stuk van de buitenlandse politiek en mogelijk - alhoewel minder uitdrukkelijk geformuleerd - ook op het stuk van defensiebeleid.

Een vierde convergentie betreft de noodzaak van *één* coördinerend impuls- en beslissingscentrum, gemeen aan al die oude en nieuwe integratiestructuren. In dit verband zijn beide documenten het erover eens dat institutioneel een onderscheid moet worden gemaakt tussen twee gebieden : enerzijds de materies waarvoor er sprake is van toepassing van *communautaire actiemethodes* ; en anderzijds het gebied van de politieke *samenwerking*, waar coöperatie het haalt op integratie.

De vijfde en laatste convergentie betreft de noodzaak om loyaal de gevolgen te aanvaarden van de rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement, wat meteen de valorisatie van de politieke betekenis van dat Parlement betekent.

Daarnaast blijven echter heel wat *divergenties* aan te stippen : over de vorm en de structuur van de instellingen die deze politieke streefdoelen moeten verwezenlijken ; over de lokalisatie van de besluitvorming ; over de onderlinge verhoudingen tussen de verscheidene instellingen, alsmede tussen de instellingen en de lidstaten, hoewel ook in dit opzicht een aantal convergerende denkbeelden kunnen worden ontdekt. Vooraleer hierop nader in te gaan, is het echter belangrijk goed in te zien dat de twee documenten niet op dezelfde manier kunnen worden benaderd.

Het *ontwerp-verdrag* is een afgerond geheel : een model van constitu-

tie. Het biedt derhalve een coherent streefdoel, dat zijn aantrekkingskracht zeer ten goede komt. De grootste, onmiddellijke verdienste ervan is dat het een globale visie biedt van een Europese Unie.

De *Verklaring van Stuttgart* daarentegen wil geen model zijn, maar een momentopname in een gestadige evolutie. Het zou zich kunnen beroepen op de opvattingen van Robert Schumann: de integratie zal verlopen door middel van opeenvolgende concrete realisaties, zonder een te strak voorafgemaakt plan, ware het niet dat er de durf van de visie van Schumann aan ontbreekt.

Laten we beide documenten nu even afzonderlijk onder de loep nemen.

A. De Verklaring van Stuttgart

Aangezien de Verklaring van Stuttgart zich als een moment in een evolutie voordoet, is het nuttig ze terug te plaatsen in de opvolging van gedeeltelijke verwezenlijkingen die het wil voortzetten.

- In 1965, 8 jaar na het ontstaan van de EEG kwam, voornamelijk uit een bekommernis van rationalisatie, het fusieverdrag tot stand; daarmee vond tevens het denkbeeld van de *ééne* gemeenschap ingang.

- In 1969, op de conferentie van Den Haag, werd het licht op groen gezet voor de toetreding van Groot-Brittannië, Ierland, Denemarken en Noorwegen, en werden de Ministers van Buitenlandse Zaken voor het eerst gelast met het opstellen van een rapport over de Europese politieke samenwerking.

- De topconferentie van Luxemburg in 1970 leidde tot de eerste uitbreiding van de budgettaire bevoegdheden van het Europees Parlement. Ook de eigenlijk historische beslissing over de 'eigen middelen' werd er getroffen en het verslag Davignon betekende de aanvang van de politieke samenwerking.

- In 1971 werd het Europees Monetair Stelsel in werking gesteld.

- Op de top van Parijs in 1972 werd de bijeenkomst van de Ministers van Buitenlandse Zaken van de Lidstaten in het kader van de Europese Politieke Samenwerking geïnstitutionaliseerd, en werd beslist de Europese Unie binnen de eerstvolgende tien jaar te verwezenlijken.

- In 1974, op de tweede top van Parijs, werden de topconferenties als 'Europese Raad' geïnstitutionaliseerd. Hun functie zou drievoudig zijn: ze zouden informatie en persoonlijke contacten tussen staats- en regeringshoofden verzekeren, impulsen geven aan de politieke samenwerking, en als instantie van beroep oordelen over dossiers waarover de Raad van Ministers geen beslissing had kunnen nemen. Bovendien werd Minister Tindemans ermee gelast een rapport op te stellen over de totstandkoming van de Europese Unie, en werd -last but not least- de beslissing getroffen over de rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement.

- In 1975 tekende de Italiaanse Eerste Minister Moro de akte van Helsinki als voorzitter van de Raad, en in 1976 werd het verslag Tindemans aan de staatshoofden voorgelegd.

Alles wel beschouwd, was de ontwikkeling tot 1976 niet onbevredigend te noemen. Vanaf dan echter belette de economische crisis elke verdere vooruitgang en werd het integratieproces eerst vertraagd en vervolgens grotendeels lamgelegd. Het resultaat is dat de *politieke coöperatie* in de schoot van de Europese Raad betrekkelijk goed functioneerde, maar dat op het communautair gebied er een erge graad van verlamming tot stand kwam waarvan is gebleken dat ook de Europese Raad niet bij machte is daaraan te verhelpen.

Het document van Stuttgart zoekt een antwoord op die scheefgegroeide situatie. Het wil een 'verdieping en verruiming' (een ietwat geijkte formule) van de Europese activiteiten door een globalisatie van de verscheidene aspecten van de Europese integratie. Deze globalisatie heeft ook betrekking op de werkingssfeer van de Europese Gemeenschappen die nieuwe gebieden moeten bestrijken (nieuwe industriële sectoren, monetaire unie en coördinatie van economische politiek).

Volgens het document van Stuttgart is een wijziging van de verdragen op dit ogenblik *wistful thinking*. Het wordt bovendien door sommigen gevreesd, eerder dan gewenst, omdat het tot achteruitgang zou kunnen leiden. Er wordt derhalve eerder gedacht aan een 'quasi-institutionalisatie' van de Europese Raad met verplichte aanwezigheid van de Voorzitter van de Commissie en met als opdracht de algemene politieke impuls van de Unie en het geven van gecoördineerde beleidslijnen voor het geheel van de verscheidene sectoren (globalisatie). De Europese Raad zou daarom in aangelegenheden vallende onder de Europese gemeenschappen optreden als de Raad van Ministers.

Deze werkwijze die op de top van Athene (1984) werd besproken liep echter uit op een mislukking.

Opmerkelijk in de Stuttgartse visie is de betrekkelijke *capitis diminutio* van de Raad van Ministers als communautaire instelling. De Raad wordt herleid tot de rol van een eerder ondergeschikt orgaan die het werk van de Europese Raad moet voorbereiden en de beslissingen ervan uitvoeren.

Wat de methode van besluitvorming in de Raad betreft - Raad van Ministers en a fortiori Europese Raad - en in het bijzonder het afbouwen van het onzalig compromis van Luxemburg, valt er ongelukkig *geen enkele* vooruitgang te bespeuren. Integendeel. Er wordt immers in het Stuttgartse document verklaard dat de met de verdragen strijdige vereiste van unanimité van wezenlijk belang wordt geacht. Het enige teken van hoop was de uitspraak van de Franse president Mitterand die erkende dat het compromis van Luxemburg niet meer aangepast is. Een positief punt in de Stuttgartse resolutie is dat de Raad van Ministers het bestendig en effectief bindmiddel zou worden tussen de Euro-

pese Raad en het Europees Parlement. Over het Parlement wordt gezegd dat het als politiek orgaan moet worden betrokken bij alle beslissingen aangaande de Europese politieke samenwerking; over een uitbreiding van haar beslissingsbevoegdheid wordt echter met geen woord gerept.

Een bijzonder negatief aspect van het document is dat de Commissie bij dit alles blijkbaar het kind van de rekening wordt, en het is te hopen dat de Commissie zich daar niet goedschiks zal bij neerleggen. Zij immers moet het impuls-orgaan blijven, alleszins op de gebieden die aan de communautaire actiemethode zijn of zullen worden onderworpen.

B. Het Parlementair model

Het ontwerp Spinelli vormt, zoals gezegd, een afgerond geheel. Het is eigenlijk een model van Europese Grondwet. Als constitutie drukt het enerzijds een aantal maatschappelijke waarden uit zoals de gehechtheid aan de pluralistische democratie, de erkenning van de fundamentele rechten en vrijheden, de noodzaak van milieu- en cultuurbescherming, enz. Het bevat anderzijds de gedetailleerde beschrijving van nieuwe instellingen en nieuwe bevoegdheden.

Hoe belangrijk ook in dit opzicht het verschil met de resolutie van Stuttgart, toch zijn er ook op institutioneel vlak tussen beide documenten twee belangrijke convergenties, namelijk de institutionele bevestiging van de functie van de Europese Raad als instrument van de Unie, met behoud van het veto-recht systeem, en de aanvaarding in beide voorstellen van een twee-luikenstructuur, nl. het onderscheid tussen gemeenschappelijk optreden en samenwerking.

Die twee-luikenstructuur heeft ver gaande gevolgen: de wijze van besluitvorming en de rechtsgevolgen van de getroffen beslissingen zullen immers grondig verschillen naargelang men met de ene of de andere sfeer te doen heeft.

Aan de grondslag van de Unie liggen een aantal fundamentele beginselen die zowel voor de samenwerking als voor het gemeenschappelijk optreden gelden. Daartoe behoren de grondrechten en de fundamentele vrijheden. In werkelijkheid was dit probleem reeds opgelost door de rechtspraak van het Hof van Justitie, maar het kan geen kwaad het principe nog eens uitdrukkelijk te stellen in een constitutioneel document. Andere grondslagen zijn het behoud van de communautaire verworvenheden, het subsidiariteitsbeginsel (alleszins in het geval van concurrerende bevoegdheden) en het Bundestrua beginsel. Bijzonder vernuftig is de procedure die verschuiving van het niveau van de samenwerking naar dat van het gemeenschappelijk optreden mogelijk maakt. Het ontwerp Spinelli voorziet vijf instellingen.

1) Het verkozen Europees Parlement

2) De Raad der Unie (niet te verwarren met de hierna te noemen Europese Raad) samengesteld uit de vertegenwoordigers der lidstaten en te vergelijken met de Duitse Bundesrat of de Amerikaanse Senate.

3) De Europese Commissie, waarvan de Voorzitter door de Europese Raad wordt aangewezen, en die dan zelf de Europese Commissie samenstelt.

De Commissie zal verantwoordelijk zijn tegenover het Europees Parlement.

4) De Europese Raad, samengesteld uit de onderscheidene staatshoofden.

5) Het Hof van Justitie, waarvan de helft van de leden door het Europees Parlement, en de andere helft door de Raad der Unie worden aangesteld.

Wat de wijze van uitoefening van de *bevoegdheden* van de Unie betreft moet men een grondig onderscheid maken tussen de sector 'samenwerking' en de sector 'gemeenschappelijke actie'. Op het gebied van de samenwerking, dat hoofdzakelijk de buitenlandse betrekkingen omvat met uitzondering nochtans van de gemeenschappelijke handelspolitiek, die communautair blijft, is de Europese Raad het beleids- en beslissingsorgaan. Op het gebied van de 'gemeenschappelijke actie' daarentegen is de Commissie voortaan het regerings- en uitvoeringsorgaan. Als regering krijgt de Commissie ruime uitvoeringsbevoegdheden. Zij vertegenwoordigt de Unie in haar betrekkingen met derde landen voor alles wat de gemeenschappelijke actie betreft, maar heeft op dat gebied de richtlijnen te volgen van de Raad der Unie, aan wie een bevoegdheid wordt gegeven die gelijk is op deze die de Amerikaanse Senaat uitoefent terzake van het buitenlands beleid. Het Hof van Justitie bewaart ongeveer dezelfde bevoegdheden, met daarbij het integraal behoud van de prejudiciële procedure. De Europese Raad wordt het voogdijorgaan, een soort 'constitutionele *watchtower*' van de Unie. Hij moet bovendien "de identiteit van de Unie" tot uiting brengen, de voorzitter van de Commissie benoemen en beslissen over de uitbreiding van de communautaire bevoegdheden (d.w.z. over de overgang van samenwerking naar gemeenschappelijk optreden). Hij heeft ook de bevoegdheid om sancties tegen lidstaten uit te vaardigen in geval van ernstige schending van de verdragen, en beschikt over een vetorecht tegen bepaalde beslissingen. Het grondig verschil met de Stuttgart-visie is wel dat de Europese Raad een *voogdijorgaan* en niet meer een impulsorgaan wordt.

De aard en de rechtsgevolgen van de rechtshandelingen verschillen uiteraard in belangrijke mate naargelang het om 'samenwerking' dan wel om 'gemeenschappelijk optreden' gaat. Wat de 'samenwerking' betreft is het ontwerp ietwat onduidelijk. Artikel 32 stelt dat de Europese Raad 'aanbevelingen' doet. Wat het gemeenschappelijk optreden betreft, is de fundamentele wijziging gelegen in de *wetgevende be-*

voegdheid van het Parlement. Voortaan zal de wet de primaire bron van het Europees recht worden.

Slotbeschouwingen

Samenvattend zou men kunnen zeggen dat tegenover de erkende noodzaak van een aanpassing van de institutionele structuren van de Gemeenschap, de Resolutie van Stuttgart een oplossing zoekt in de richting van een dialoog tussen de Europese Raad en het Europees Parlement, terwijl het voorontwerp Spinelli die oplossing zoekt in de richting van een dialoog tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie. Uit de confrontatie van beide standpunten blijkt echter dat men het er over eens is dat het centraal probleem ligt in het herstel van de beslissingscapaciteit van de Gemeenschap. Welke ook de toekomstige ontwikkeling van de instellingen weze, is de eerste stap die in die richting moet worden gezet, duidelijk: de verdwijning van het onzalig en onwettig Luxemburgs compromis. Laat ons onvermoeibaar de oude Cato nazeggen: *'ceteris censeo delendum esse pactum Luxemburgien-sum de non contrahendo'*.