

door mr. T. P. J. N. van Rijn



*mr. T. P. J. N. van Rijn (32) is vanaf 1978 werkzaam bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen, sinds 1980 als lid van haar Juridische Dienst. Hij heeft veel publikaties op het gebied van het Europese recht op zijn naam staan.*

## Institutionele verhoudingen in de E.G. bij een groeiende Europese identiteit

"Au sujet des institutions européennes tout a depuis longtemps été imaginé, espéré et redouté, dit et écrit, souvent avec véhémence."

Michel Gaudet

### INLEIDING

Over geen Europees onderwerp is zoveel geschreven en gezegd als over de institutionele verhoudingen in de Europese Gemeenschappen: analyserende politicologische en juridische boekwerken, pamfletten, blauwdrukken, rapporten, congressen, colloquia en studiedagen<sup>1</sup>. Velen hebben getracht ideale structuren te schetsen; geen enkele daarvan is verwezenlijkt. Niettemin is het nog steeds de moeite waard er over te schrijven, omdat men moet blijven streven naar beter functionerende instellingen. Als deze goed werken, vergemakkelijken ze het gestelde maatschappelijke doel te bereiken.

Het maatschappelijk doel dat in dit artikel centraal staat is de Europese integratie. Deze term vat ik niet op als een vastgelegd einddoel, maar als een proces dat in 1950 is begonnen en zich vervolgens jaarlijks heeft voltrokken en nog steeds voltrekt. Men zou ook kunnen spreken van

het proces van Europese eenwording of Europese identiteit.

De instellingen van de Europese Gemeenschappen zijn in de vijftiger jaren ontworpen en met de jaren hebben zij een ontwikkeling doorgemaakt, mede als gevolg van de groeiende Europese identiteit.

<sup>1</sup> Bijzondere vermelding verdienen het rapport Vedel (1972), Bull. EG Suppl. 4/72; het rapport over de Europese Unie van Tindemans (1975), Bull. EG Suppl. 1/76 en het rapport over de Europese Instellingen van het Comité van Wijzen (1979).

In de toekomst zal deze ontwikkeling verder blijven gaan.

Doel van dit artikel is te zien welke de gevolgen van de groeiende Europese identiteit in de komende jaren zullen zijn voor de verhoudingen tussen de beleidsvormende instellingen van de EG. Mij staat niet voor ogen een blauwdruk te schetsen; dit zou een tamelijk theoretische exercitie zijn. Veeleer zou ik willen nagaan in welke richting naar mijn mening de ontwikkeling in de nabije toekomst zal moeten gaan.

Allereerst zal ik echter een overzicht en een analyse geven van de huidige bevoegdheden van de instellingen. Kennis hiervan is een onontbeerlijke basis voor een goed begrip van toekomstige verhoudingen. Dit is temeer het geval omdat een ingrijpende institutionele hervorming niet verwacht mag worden.

Verder zal ik zeer kort ingaan op de vraag op welke gebieden de Europese identiteit in de komende jaren hechter zou kunnen of moeten worden. Zoals in het verleden is gebleken, bestaat er een correlatie tussen de ontwikkeling van de institutionele verhoudingen en de ontwikkeling van de Europese integratie. Instellingen zijn immers slechts instrumenten – maar wel belangrijke – om het doel te bereiken.

## I. Overzicht van de bestaande institutionele verhoudingen binnen de EG

1. Van de instellingen van de Europese Gemeenschappen neemt de *Raad van Ministers* juridisch en feitelijk de belangrijkste positie in. Zo is in het EEG-Verdrag<sup>2</sup> duidelijk neergelegd dat het zwaartepunt van het besluitvormingsproces bij de Raad ligt. Op de meeste terreinen

worden de beleidsbeslissingen door deze instelling genomen. Ook het nemen van uitvoeringsbesluiten behoudt hij zich dikwijls voor.

De Raad vervult de belangrijke rol van wetgever van de Gemeenschappen. Als zodanig beïnvloedt hij in aanzienlijke mate het economische leven. Een paar cijfers kunnen dit illustreren: in 1980 heeft de Raad 435 verordeningen en 59 richtlijnen aangenomen. Verordeningen zijn te beschouwen als Europese wetten die rechtstreeks op een ieder van toepassing zijn (vergelijkbaar met de nationale wetten). Richtlijnen zijn besluiten die de nationale wetgever of administratie verplichten de nationale wetgeving in een bepaalde in de richtlijn aangegeven zin aan te passen; zij moeten derhalve door de lid-staten worden uitgevoerd en zijn in het algemeen slechts indirect via de nationale uitvoeringswetten van toepassing. Bij het maken van verordeningen en richtlijnen is de Raad niet geheel autonoom: de meeste van deze besluiten<sup>3</sup> kunnen slechts op voorstel van de Commissie worden genomen. Zonder voorstel is geen besluit mogelijk. Op de rol die de Commissie aldus speelt in het besluitvormingsproces wordt hierna teruggekomen<sup>4</sup>.

Verder is de Raad begrotingsautoriteit. Sinds 1970 moet hij deze positie evenwel delen met het Europees Parlement. Ook dit punt zal hierna uitvoerig aan de orde komen<sup>5</sup>.

Tot slot speelt de Raad een belangrijke rol bij de onderhandelingen over en de sluiting van door de Gemeenschappen gesloten internationale overeenkomsten. De sluiting is een uitsluitende bevoegdheid van de Raad. Deze bevoegdheid loopt dus

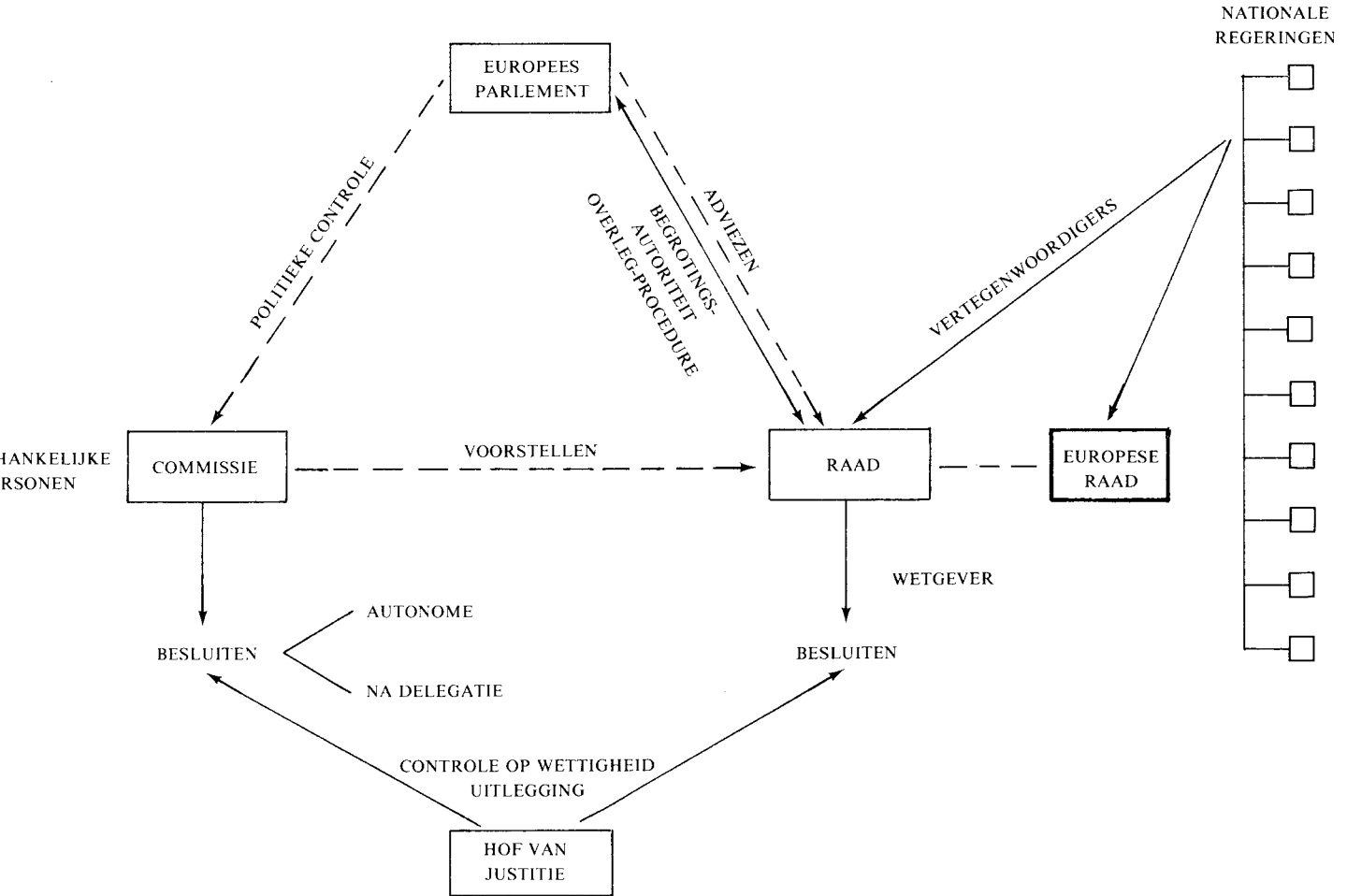
<sup>2</sup> De situatie is onder het EGKS-Verdrag enigszins verschillend. Hierna zal evenwel uitsluitend worden gesproken over de institutionele verhoudingen, zoals die in het EEG-Verdrag zijn geregeld.

<sup>3</sup> Vgl. bijv. art. 43 EEGV met art. 28 EEGV.

<sup>4</sup> Nr. 4.

<sup>5</sup> Nr. 7.

# SCHEMA INTERINSTITUTIONELE VERHOUDINGEN IN DE E.G.



parallel met zijn hoedanigheid van communautaire 'wetgever'. Hoewel de onderhandelingen meestal gevoerd worden door de Commissie, is zij gebonden aan door de Raad vastgestelde onderhandelingsrichtlijnen. Ook de Raad zelf onderhandelt wel; feitelijk gebeurt dit dan door een vertegenwoordiger van de lid-staten die het voorzitterschap bekleedt.

De besluitvorming binnen de Raad is de laatste jaren aanmerkelijk verslechterd. Verschillende oorzaken zijn hiervoor aan te wijzen. De belangrijkste zijn mijns inziens de moeilijke economische situatie en de aard van de te nemen besluiten, die met de voortgang van het integratieproces steeds dieper in het nationale economische leven ingrijpen. De nationale belangen treden hierdoor meer en meer op de voorgrond. Deze ontwikkeling is aan de Raad, die immers uit vertegenwoordigers van de lid-staten bestaat, niet voorbijgegaan. Deze is meer het karakter gaan vertonen van een intergouvernementeel orgaan, waarin de nationale belangen de overhand hebben, dan van een gemeenschapsinstelling die probeert het gemeenschapsbelang te vertolken.

2. De Raad is samengesteld uit leden van de regeringen van de lid-staten: ministers (ministers van buitenlandse zaken of vakministers) of staatssecretarissen. Hoewel juridisch mogelijk, zijn de regeringsleiders (eerste ministers) nooit in de Raad samengekomen.

De toenemende invloed van het Europese gebeuren op de nationale politiek maakte het evenwel gewenst dat ook de regeringsleiders zich met belangrijke Europese vraagstukken gingen bezighouden. Dit geldt vooral voor de landen waar de staatsrechtelijke positie van de eerste minister of staatshoofd belangrijk is, zoals bijvoorbeeld in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Derhalve besloten de regeringsleiders en het Franse staatshoofd vanaf 1975 drie maal per jaar

bijeen te komen in wat werd genoemd de *Europese Raad*.

Deze Europese Raad kan niet beschouwd worden als een gemeenschapsinstelling. Hij is een afzonderlijk orgaan, dat het als haar taak zag de algemene oriëntaties voor het te voeren beleid in de Gemeenschappen vast te leggen. Deze oriëntaties zouden dan door de gemeenschapsinstellingen als basis voor hun werkzaamheden moeten worden genomen.

Van deze taak is in de praktijk helaas minder terecht gekomen dan verwacht of gehoopt werd. De Europese Raad heeft zich voortdurend moeten bezighouden met zaken waarin de Raad niet tot een beslissing kon komen. De gewoonte is zelfs gegroeid om dossiers, waarover in de Raad moeilijk overeenstemming kan worden bereikt, door te sturen naar de Europese Raad. Te zeer bezig met het ontwarren van knopen heeft deze zich aldus niet voldoende kunnen wijden aan haar eigenlijke taak: het ontwikkelen van het gemeenschapsbeleid.

Bovendien heeft het feit dat de Europese Raad verworden is tot een beroepsinstelling voor in de Raad gerezen problemen een ongunstig effect op het besluitvormingsproces in de Gemeenschappen. De instelling die volgens het Verdrag de besluiten moet nemen, de Raad, is daar immers niet meer toe in staat.

3. Binnen het institutionele kader van de Europese Gemeenschappen wordt op de werkzaamheden van de Raad (en Europese Raad) nauwelijks democratische controle uitgeoefend. De Raad is geen verantwoording schuldig aan een van de andere instellingen, afgezien natuurlijk van de rechterlijke controle uitgeoefend door het Hof van Justitie. Het Europees Parlement probeert wel enige greep op de Raad te krijgen, maar is daar tot nog toe niet erg succesvol in geweest. Het belangrijkste dat het Parlement heeft bereikt is het feit dat de Raad zich bereid

heeft verklaard schriftelijke en mondelinge parlementaire vragen te beantwoorden.

Op nationaal niveau is wel parlementaire controle op de besluiten of het afwezig zijn van besluiten van de Raad mogelijk, hoewel op zeer onvolledige wijze. Een lid van de Raad kan in zijn eigen parlement hierover ondervraagd worden. Gezien het geheime karakter van de beraadslagingen van de Raad kan deze minister echter hoogstens rekenschap afleggen van de door hem ingenomen positie. Het leidt geen twijfel dat op deze wijze geen controle op de Raad als zodanig kan worden uitgeoefend. In verschillende landen (vooral Denemarken en het Verenigd Koninkrijk) bemoeit het nationale parlement zich aldus met de in de Raad in te nemen of ingenomen standpunten. Soms gaat deze bemoeienis zo ver dat vóór een Raadszitting aan de minister gedetailleerde en min of meer bindende richtlijnen over het door hem in te nemen standpunt worden gegeven. Het behoeft geen uitleg dat een dergelijke handelwijze het functioneren van de Raad aanmerkelijk kan bemoeilijken.

4. De *Commissie* is de bij uitstek communautaire instelling. Zij heeft de taak bij haar handelen altijd het gemeenschapsbelang voorop te zetten. In dat kader heeft de Commissie de belangrijke opdracht gekregen toe te zien op de toepassing van de Verdragen en van de uitvoeringsbepalingen. Deze geven concrete vorm aan het gemeenschapsbelang en dienen derhalve door alle lid-staten gerespecteerd te worden.

Ok de belangrijkste bevoegdheid van de Commissie – het recht om voorstellen te doen – moet in dit licht worden gezien. Haar taakopdracht en haar samenstelling als college van onafhankelijke personen

uit alle lid-staten stellen haar beter dan wie ook in staat voor problemen gemeenschapsoplossingen te vinden. Dat is dan ook de ratio van haar initiatiefrecht: de Commissie werkt een regeling uit waarin het gemeenschapsbelang is neergelegd.

Op basis van dit voorstel neemt de Raad een besluit; hij kan slechts met eenparigheid van stemmen van het Commissievoorstel afwijken. Deze bepaling en het feit dat de Raad zonder voorstel van de Commissie volgens het Verdrag in de meeste gevallen geen besluit kan nemen geven de unieke positie van de Commissie onder de instellingen van de Gemeenschappen aan. Deze positie kan dan ook geenszins gelijkgesteld worden aan die van een secretariaat in de meeste internationale organisaties. Vervult dit hoofdzakelijk uitvoerende taken, de Commissie heeft een duidelijk politieke opdracht: het behartigen van het algemeen belang van de Gemeenschappen. Haar taak bij het doen van voorstellen is niet het zoeken van een moeizaam compromis van nationale belangen, maar het aangeven van een oplossing die geïnspireerd is door het gemeenschappelijk belang.

In het besluitvormingsproces van de Gemeenschappen is de Commissie een onmisbare schakel. Zij kan de besluitvorming verhinderen door geen voorstel in te dienen. Een reeds op gang gekomen besluitvormingsproces kan zij onderbreken door haar voorstel in te trekken, bijvoorbeeld omdat zij niet kan instemmen met de door de Raad in dat voorstel aangebrachte wijzigingen. Raad en Commissie zijn dus van elkaar afhankelijk. De Commissie kan geen belangrijke besluiten nemen; dat is de bevoegdheid van de Raad. Anderzijds kan deze die bevoegdheid niet uitoefenen zonder medewerking van de Commissie <sup>6</sup>.

De Commissie heeft ook een eigen be-

<sup>6</sup> Zie echter art. 152 EEGV, volgens welk de Raad de Commissie kan verzoeken alle terzake dienende voorstellen te doen.

slissingsbevoegdheid, hetzij rechtstreeks krachtens het Verdrag, hetzij op grond van delegatie door de Raad. In het Verdrag geven de mededingingsbepalingen aan de Commissie de bevoegdheid om controle uit te oefenen op de naleving ervan. Vooral het toezicht op nationale steunmaatregelen kan in dit kader erg belangrijk zijn. Ook is aan de Commissie opgedragen machtigingen te geven tot het nemen van vrijwaringsmaatregelen – dat zijn maatregelen waarbij de lid-staten tijdelijk afwijken van de Verdragsbepalingen – bijvoorbeeld bij betalingsbalansmoeilijkheden van een lid-staat. Gedelegeerde bevoegdheden heeft zij voornamelijk op douane- en landbouwgebied. Deze zijn over het algemeen technisch van aard. De toezichthoudende taak van de Commissie is hierboven reeds vermeld. Deze is zeker niet onbelangrijk. In een Gemeenschap die berust op een stelsel van wederzijdse rechten en plichten en op onderlinge solidariteit tussen de lid-staten, kan niet worden aanvaard dat een lid-staat wel voordelen geniet, maar zijn verplichtingen niet nakomt <sup>7</sup>. Dit zou het evenwicht verstoren. Het is derhalve in het algemeen belang van de Gemeenschappen dat de lid-staten hun verplichtingen nakomen. Als instelling die het gemeenschapsbelang vertegenwoordigt, is de Commissie belast hierop toezicht te houden. Deze taak oefent de Commissie uit in samenwerking met het Hof van Justitie. In het EEG-Verdrag is het namelijk niet de Commissie die vaststelt dat een lid-staat zijn verplichtingen niet is nagekomen, maar het Hof, dat uitspraak doet nadat de Commissie daartoe een verzoek heeft ingediend. De feitelijke rol van de Commissie in de Europese Gemeenschappen is in de loop der jaren een andere geworden dan die welke de opstellers van de Verdragen voor ogen hadden en welke hierboven is geschetst. Ten opzichte van de Raad heeft

de Commissie zich te veel in een secretariaatsfunctie laten dringen. Te dikwijls geven de voorstellen van de Commissie niet de politieke keuze weer van hetgeen zij in het gemeenschapsbelang noodzakelijk acht te doen, maar bevatten zij datgene waartoe de lid-staten naar de mening van de Commissie eventueel bereid zullen zijn. Het Commissie-voorstel is dus dikwijls al een compromis tussen verschillende nationale belangen, terwijl het eigenlijk een gemeenschapsoplossing voor de gerezen problemen moet bevatten. Soms ook laat de Commissie zich door de Raad of de Europese Raad dwingen een voorstel in een bepaalde richting te doen en berust het initiatief in feite helemaal niet bij haar.

Ook de delegatie van bevoegdheden aan de Commissie verloopt niet altijd op bevredigende wijze. Terwijl de Commissie in het systeem van het Verdrag de instelling bij uitstek is voor het uitoefenen van beheersfuncties, behoudt de Raad zich vele bevoegdheden op het gebied van het beheer van bepaalde gemeenschapsregelingen voor. Het behoeft geen betoog dat dat Raad hiervoor te log en dus niet het geschikte orgaan is. De besluitvormingsprocedure die toch al moeizaam verloopt, wordt hierdoor nog meer belast.

5. De leden van de Commissie oefenen hun ambt volkomen onafhankelijk uit. Zij zijn geen vertegenwoordigers van de lid-staat op wiens voordracht zij worden benoemd. Zij zijn dus ook geen verantwoordig schuldig aan deze staat. In feite speelt de nationale herkomst wel een zekere rol; het is voor de leden van de Commissie niet altijd gemakkelijk te weerstaan aan de door hun staat van herkomst op hen in deze of gene richting uitgeoefende pressie.

Voor haar handelen en nalaten is de Commissie verantwoording schuldig aan het

<sup>7</sup> Vgl. ook de tekst van art. 234, laatste alinea, EEGV.

Europees Parlement. De Commissie is dan ook geen technocratisch orgaan, zoals het secretariaat van de meeste internationale organisaties, maar een politiek orgaan, onderworpen aan een politieke controle door een rechtstreeks verkozen volksvertegenwoordiging. Omdat de Commissie een collegiaal orgaan is, bestaat er ook alleen een collegiale verantwoordelijkheid ten opzichte van het Parlement en geen individuele van ieder lid van de Commissie afzonderlijk. Op deze parlementaire controle zal hierna nader worden ingegaan <sup>8</sup>.

De indruk bestaat dat het meer technocratische karakter dat de Commissie is gaan vertonen, ook zijn weerslag heeft op de betrekkingen tussen de Commissie en het Parlement. Vanuit het Parlement wordt wel de kritiek geuit dat het door de Commissie niet altijd als volwaardige gesprekspartner wordt gezien. De Commissie zou zich van de parlementaire meningen weinig aantrekken. Deze parlementaire kritiek heeft evenwel nog nooit geleid tot het aannemen van een motie van wantrouwen.

6. In de opzet van de Verdragen neemt het *Europees Parlement* een zeer bescheiden plaats onder de instellingen in. Zijn bevoegdheden waren aanvankelijk beperkt tot het geven van een advies aan de Raad over Commissie-voorstellen en het uitoefenen van toezicht op de Commissie.

Het adviesrecht geeft het Parlement niet veel invloed. Het staat de Raad vrij het advies niet op te volgen en het Parlement heeft dan geen mogelijkheden zijn standpunt alsnog door te zetten. In de praktijk speelt het advies in de discussies in de Raad en zijn werkgroepen zelfs nauwelijks een rol. Alleen op indirecte wijze kan het

advies van het Parlement enige invloed hebben op de besluitvorming. Artikel 149 van het EEG-Verdrag bepaalt uitdrukkelijk dat de Commissie, zolang de Raad nog geen besluit heeft genomen, haar oorspronkelijk voorstel kan wijzigen, *met name ingeval het Parlement omtrent het voorstel is geraadpleegd*. Het Parlement dient derhalve de Commissie te bewegen rekening te houden met zijn advies en haar voorstel in de gevraagde zin te wijzigen <sup>9</sup>. Het staat de Raad dan natuurlijk vrij van dit voorstel af te wijken, mits hij bij unanimitie beslist.

Toezicht op de Commissie wordt op verschillende wijzen uitgeoefend. Het zwaarste wapen waarover het Parlement daarbij beschikt is de motie van afkeuring. Als deze wordt aangenomen, is de gehele Commissie verplicht af te treden. Juist vanwege de zwaarte ervan is dit wapen moeilijk te hanteren. Het kan niet gebruikt worden tegen één commissaris, maar het beleid van de gehele Commissie is in het geding. Verder heeft het Parlement geen enkele greep op de gevolgen van een aangenomen motie van afkeuring. Het heeft immers niets in te brengen bij de benoeming van een nieuwe Commissie. Dit is een zaak van de regeringen van de lidstaten, die de oude Commissie eventueel weer zouden kunnen benoemen.

Toch beschikt het Parlement over efficiënte methoden om het handelen en nalaten van de Commissie te controleren. Een belangrijk controle-instrument kan het vragenrecht zijn, mits dit verstandig wordt gebruikt. Het stelt het Parlement in staat de Commissie schriftelijk en mondeling, eventueel met debat, over allerlei zaken te ondervragen. Voorts neemt de Commissie deel aan de debatten in het Parlement en in de parlementaire commissies. Vooral in deze commissies vindt dikwijls

<sup>8</sup> Nr. 6.

<sup>9</sup> Zie voor een gekwantificeerd resultaat het antwoord van de Commissie op Schr. Vraag Nr. 1682/80 van mevr. Quin, Pb. 1981, C 63, blz. 18.

een diepgaande gedachtenwisseling tussen Parlement en Commissie plaats. Tot slot dient niet onvermeld te blijven het jaarlijks terugkerende debat over de beleidsvoornemens van de Commissie voor het komende jaar, tezamen met de bespreking van het verslag van de Commissie over het afgelopen jaar.

7. Toen in 1970 besloten werd de begroting van de Gemeenschappen te voeden met eigen middelen (douanerechten, landbouwheffingen, 1 % btw) en niet langer met bijdragen van de lid-staten, was duidelijk dat democratische controle op de besteding van de aldus aan de Gemeenschap overgedragen geldmiddelen verzekerd moest worden. De nationale parlementen konden deze fundamentele controle immers niet meer uitoefenen. Derhalve werd met ingang van de begroting voor 1975 aan het Europees Parlement een beperkt mede-beslissingsrecht over de begroting toegekend. De zeer ingewikkelde regeling hiervan kan als volgt worden samengevat. Het Parlement stelt de begroting vast. Hij heeft het recht deze in haar geheel te verwerpen. De vaststelling van de begroting is een zuiver formele handeling. Het Parlement heeft in laatste instantie alleen het beslissingsrecht over uitgaven die niet dwingend uit het Verdrag of de uitvoeringshandelingen voortvloeien (vooral administratieve uitgaven, Sociaal Fonds, Regionaal Fonds, ontwikkelingshulp). Over de overige uitgaven, die ongeveer 70 % van de begroting vormen, beslist de Raad in laatste instantie. Het begrotingsrecht van het Europees Parlement is dus beperkt. Toch kan het als de belangrijkste bevoegdheid van dat Parlement worden beschouwd.

We hebben gezien dat het Parlement over het merendeel der uitgaven weinig te

zeggen heeft, omdat zij rechtstreeks en dwingend voortvloeien uit besluiten van de Raad. Dit is uit democratisch oogpunt een zeer onbevredigende situatie. Om hieraan enigszins tegemoet te komen, hebben het Parlement, de Raad en de Commissie in 1975 een gemeenschappelijke verklaring uitgegeven, namelijk dat zij overeen zijn gekomen een zgn. overlegprocedure tussen de Raad en het Parlement in te stellen met actieve medewerking van de Commissie. Deze procedure kan worden toegepast bij algemene gemeenschapsbesluiten die belangrijke financiële consequenties hebben, ingeval de Raad wil afwijken van het advies van het Parlement. In dat geval vindt er rechtstreeks overleg plaats (in een 'Commissie van overleg') tussen de Raad en vertegenwoordigers van het Parlement, terwijl de Commissie deel neemt aan de werkzaamheden van deze Commissie van overleg. De bedoeling van deze procedure is te proberen binnen een bepaalde periode (niet langer dan drie maanden) overeenstemming tussen de Raad en het Parlement te bereiken. Hoewel de beslissingsbevoegdheid bij de Raad blijft berusten – deze neemt het uiteindelijke besluit – kan het Parlement aldus een grotere invloed verkrijgen bij de vaststelling van besluiten met belangrijke financiële consequenties dan die welke rechtstreeks uit de Verdragen voortvloeit <sup>10</sup>.

8. Het feit dat het Europees Parlement in 1979 voor het eerst rechtstreeks werd verkozen, kan om twee redenen een sprong voorwaarts betekenen in de strijd van het Parlement voor een grotere democratische controle op het Europese gebeuren. Het Parlement heeft nu een zekere legitimiteit gekregen. De verkozenen hebben van het volk een opdracht meegekregen. Op basis van een bepaald pro-

<sup>10</sup> Zie voor een voorstel tot verbeteringen in de overlegprocedure het rapport van het Comité van Wijzen, blz. 114-118.



gramma zijn zij afgevaardigd om de belangen van het volk op Europees niveau te verdedigen. Langzamerhand zullen de overige gemeenschaps-instellingen zich hiervan rekenschap moeten geven, mits de parlementariërs zich geloofwaardig maken. Verder zal het Europees Parlement beter kunnen gaan functioneren, omdat het merendeel van de leden zich nu volledig aan Europese zaken kan wijden, terwijl zij vóór 1979 ook nog nationaal parlementariër – met alle verplichtingen vandien – waren. Het Parlement zal zich beter kunnen organiseren en zal deskundiger worden. Ondanks de moeilijke start is de afgelopen twee jaar al gebleken dat dit Parlement geheel verschillend is van het voorgaande dat nog niet rechtstreeks was verkozen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de grote parlementaire debatten over bepaalde thema's, het hanteren van het begrotingsrecht en de werkzaamheden in de parlementaire commissies.

9. Buiten het institutionele kader van de Gemeenschappen functioneert de *Europese Politieke Samenwerking* (EPS). Deze is daarom niet minder belangrijk en verdient zeker in deze beschouwing betrokken te worden.

In het kader van de EPS raadplegen de lid-staten elkaar over alle belangrijke zaken van buitenlandse politiek. Daartoe komen de ministers van buitenlandse zaken driemaal per jaar officieel bijeen en voeren zij ook in de marge van de Raadszittingen overleg. Een belangrijk deel van de vergaderingen van de Europese Raad zijn ook aan dit soort kwesties gewijd. Verder is door de ministeries van buitenlandse zaken een informatie- en consultatienetwerk opgezet, zodat dagelijks overleg kan worden gevoerd.

Ondanks het feit dat de EPS als zuiver intergouvernementele organisatie is opgezet, zijn de instellingen van de Gemeenschappen er bij betrokken. Een lid van de Commissie woont de besprekingen op

ministersniveau bij. Verder hebben de ministers zich bereid verklaard antwoord te geven op schriftelijke en mondelinge vragen uit het Parlement over zaken betreffende de EPS. Ook de politieke commissie van het Parlement wordt terzake regelmatig geïnformeerd. Aldus is er wel geen parlementaire controle van het Europees Parlement op de activiteiten in het kader van de EPS, maar wordt het in ieder geval wel geïnformeerd.

## II. Een groeiende Europese identiteit

10. Het lijkt wellicht van niet veel werkelijkheidszin getuigen in deze tijd nog te spreken van een groeiende Europese identiteit. Het proces van Europese integratie wordt immers als geblokkeerd beschouwd. Verschillende waarnemers constateren zelfs een achteruitgang, een proces van renationalisatie. Zeker is in ieder geval dat de Europese eenwordingsgedachte in zwaar weer terecht is gekomen en dat de lid-staten dikwijls meer bekommerd zijn zelf het vege lijf te redden dan te proberen het communautaire schip overeind te houden.

Niettemin moet gehoopt worden dat het verstand zal zegevieren en dat de lid-staten zullen inzien dat een voortgang van het integratieproces van wezenlijk belang voor hen is, juist in deze crisisperiode. Trouwens op bepaalde terreinen kan een zekere voortgang worden bespeurd. Ik ga er dus vanuit dat het eenwordingsproces zich zal voortzetten. Dit proces zal zich enerzijds naar binnen manifesteren op het gebied van het sociaal-economische beleid en anderzijds naar buiten, in de betrekkingen met derde landen.

11. Het *sociaal-economische beleid* wordt reeds in belangrijke mate beïnvloed door op Europees niveau genomen beslissingen. Soms is een beleidsterrein tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen gaan be-

horen, zoals de landbouw; dan weer worden aan het nationaal optreden bepaalde communautaire grenzen gesteld, zoals bijvoorbeeld bij de steunmaatregelen voor bedrijven, sectoren en regio's; op weer andere terreinen worden op Europees niveau slechts oriëntaties voor het beleid gegeven, zoals bij het algemene economische beleid.

Verdergaande integratie zal betekenen dat de Europese invloed op het sociaal-economische beleid groter wordt. Deze invloed zal zich evenwel niet op alle terreinen even sterk doen gevoelen. Op de reeds tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behorende beleidsterreinen zal het gemeenschappelijk beleid verder ontwikkeld worden. De regelingsbevoegdheid is of wordt hier grotendeels aan de Gemeenschappen overgedragen. Aan de andere kant van het spectrum staan de algemene economische politiek op korte en middellange termijn, de begrotingspolitiek en de monetaire politiek. Deze beleidsterreinen zullen voornamelijk nationale bevoegdheid blijven, maar op gemeenschapsniveau zal door middel van bindende richtlijnen het kader worden bepaald waarbinnen het beleid moet worden gevoerd.

Tussen deze twee uitersten zullen zich een aantal onderdelen van het economisch beleid bevinden (zoals het industriebeleid, energiebeleid, regionaal beleid, sociaal beleid, milieubeleid), waarvan de hoofdzaken op Europees niveau geregeld zullen worden, maar waarbij de lid-staten een eigen bevoegdheid behouden, welke echter alleen kan worden uitgeoefend binnen de enge door de Gemeenschappen gestelde grenzen.

12. Bij het *beleid ten opzichte van derde landen* kan ook onderscheiden worden tussen onderwerpen, waarvoor al of niet uitsluitende gemeenschapsbevoegdheden

bestaan – handelspolitiek en de politiek ten aanzien van de geassocieerde landen – en gebieden waar de Gemeenschappen geen bevoegdheden hebben, maar waarop wel onderlinge afstemming van beleid plaatsvindt – het eigenlijke buitenlandse beleid en de ontwikkelingshulp. De voortgang van het integratieproces zal hier een uitdieping van de gemeenschappelijke handelspolitiek medebrengen, vooral ten opzichte van de landen met staatshandel en Japan en met betrekking tot onderwerpen die niet tot de traditionele handelspolitiek<sup>11</sup> kunnen worden gerekend. Wat betreft het eigenlijke buitenlands beleid, zal de interrelatie tussen dit beleid en het economische beleid een verdere communautarisering noodzakelijk maken. Tot slot dient niet onvermeld te blijven dat de laatste tijd steeds meer stemmen opgaan om het defensiebeleid of bepaalde onderdelen daarvan in het gemeenschaps-huis onder te brengen. Of dit zal gebeuren en eventueel de wijze waarop, valt op dit moment nog niet te voorspellen.

### III. Gewenste ontwikkeling van de institutionele verhoudingen

13. Naar uit het eerste hoofdstuk blijkt, bestaan er tussen ieder van de drie beleidsvormende instellingen relaties, dus tussen de Raad en de Commissie, tussen het Europees Parlement en de Commissie en tussen het Europees Parlement en de Raad. Voor ieder van deze verhoudingen zal worden nagegaan in welke richting deze zich moeten ontwikkelen indien het in het voorgaande hoofdstuk geschetste integratieproces voortgang vindt. Voorts zal worden bekeken welke rol aan de instellingen moet worden toebedeeld bij de Europese Politieke Samenwerking in het licht van haar verdergaande communau-

<sup>11</sup> Zie hierover bijv. het advies van het Hof van Justitie van 4 oktober 1979 (nr. 1/78 m.b.t. de Internationale overeenkomst betreffende natuurlijke rubber), Jur. 1979, blz. 2871-2921.

tarisering. Vooraf wil ik enkele inleidende opmerkingen maken.

14. Op de eerste plaats zal uit de (optimistische) analyse van de te verwachten voortgang van het integratieproces duidelijk zijn dat de Gemeenschappen niet binnen afzienbare tijd tot een klassieke federatie zullen evolueren. Dat betekent dat zowel bij het sociaal-economische beleid als bij het buitenlandse beleid nog vele belangrijke bevoegdheden bij de lid-staten zullen blijven berusten. Teneinde de coördinatie tussen het nationale en het gemeenschapsbeleid te verzekeren zal het zwaartepunt van de besluitvorming in de Gemeenschappen derhalve bij de Raad moeten blijven.

Vervolgens: in de huidige situatie wordt het algemeen als prematuur beschouwd via verdragswijziging veranderingen in de bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen aan te brengen. Daarom zal ieder onderzoek naar de gewenste ontwikkeling van de institutionele verhoudingen uit moeten gaan van de huidige situatie. Zoals zal blijken, geeft deze echter nog voldoende mogelijkheden tot een ontwikkeling naar een bevredigender functioneren.

Tot slot: hier wordt nagegaan in hoeverre zich wijzigingen zouden moeten voordoen in de verhoudingen tussen de instellingen. Autonome maatregelen van een instelling bedoeld om haar meer politieke kracht te geven (Parlement)<sup>12</sup> of haar organisatie en werkwijze efficiënter te maken (Raad en Commissie)<sup>13</sup>, worden buiten beschouwing gelaten.

### Verhouding Raad - Commissie

15. De verhouding tussen de Raad en

de Commissie is van cruciale betekenis voor de besluitvorming in de Gemeenschappen. In de structuur van de Verdragen worden de besluiten immers hoofdzakelijk in samenwerking tussen beide instellingen genomen. Wil deze samenwerking goed verlopen, dient ieder zijn eigen taak goed te vervullen en de rol en plaats van de ander volledig te respecteren.

De verbetering van de besluitvorming – een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van het integratieproces – maakt de eerbiediging van enkele fundamentele regels nodig. Eén is de onafhankelijke positie van de Commissie, die vereist is, opdat het gemeenschapsbelang zo goed mogelijk wordt behartigd. De Raad zou alleen moeten beraadslagen op voorstel van de Commissie. Deze voorstellen moeten dan niet de weerslag zijn van het compromis dat, naar de Commissie meent, mogelijk zal zijn, maar het moet de regeling bevatten die uit gemeenschapsoogpunt in de gegeven omstandigheden geboden is. De Raad zou zich voorts moeten verplichten binnen een bepaald (door de Commissie aan te geven) aantal maanden na het indienen van het voorstel en na ontvangst van het advies van het Parlement een discussie in de Raad of in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers te voeren over de politieke oriëntaties van het voorstel. De Commissie moet deze duidelijk in de toelichting bij het voorstel vermelden. De discussie in de Raad geeft de Commissie inzicht in hoeverre de Raad het met de politieke oriëntatie van het voorstel eens is. Zij kan vervolgens haar voorstel eventueel zodanig wijzigen dat overeenstemming in de Raad mogelijk wordt of het voorstel intrekken. Indien de Raad het met de politieke

<sup>12</sup> Zie bijv. het rapport van een studiegroep ad hoc van de Eur. Beweging Nederland over *Het Europees Parlement na de eerste rechtstreekse verkiezingen* en T. Koopmans, *Euroverkiezingen; symbool of panacee*, SEW 1979.

<sup>13</sup> Zie het rapport van het Comité van Wijzen en het rapport Spierenburg over de organisatie van de Commissie (1979).

oriëntaties eens is, dient hij duidelijke richtlijnen aan zijn werkgroepen te geven, op grond waarvan de technische aspecten kunnen worden behandeld. Mocht achter een gerezen technisch probleem politieke onenigheid schuil gaan, dient de werkgroep dit onmiddellijk te rapporteren, zodat de politieke vraag op het politieke niveau wordt beslist. Op deze wijze kan de besluitvorming efficiënter verlopen en is de Commissie in staat – zoals we nog zullen zien in nauw overleg met het Europees Parlement – haar onafhankelijke positie als hoedster van het gemeenschapsbelang in de Raad op het politieke niveau optimaal geldend te maken.

16. Een ander belangrijk punt in de verhouding tussen de Raad en de Commissie is de delegatie van bevoegdheden. Te weinig worden beslissingsbevoegdheden door de Raad aan de Commissie gedelegeerd. Toch is dit een noodzaak, wil het raderwerk van de besluitvorming niet vastlopen. Dit is reeds nu het geval, maar zal nog dringender worden bij de voortgang van het integratie-proces. Het is onmogelijk in de Gemeenschappen een economisch beleid te voeren indien iedere beslissing door de Raad moet worden genomen. Binnen door de Raad vastgestelde kaderbesluiten zal aan de Commissie moeten worden overgelaten uitvoeringsbesluiten te nemen. Om de noodzakelijke coördinatie met nationaal beleid veilig te stellen kan de Commissie verplicht worden een Comité van vertegenwoordigers van de lid-staten te raadplegen, een techniek die ook nu al op grote schaal zonder al te grote problemen wordt toegepast<sup>14</sup>. Het is een misplaatst idee te veronderstellen dat aan de nationale soevereiniteit onherstelbare schade wordt toegebracht indien aan de Commissie wordt overgelaten uitvoeringsbesluiten te

nemen. Te trage of geheel geen besluitvorming kan voor de nationale belangen veel schadelijker zijn. Het is echter wel zaak de Commissie in staat te stellen zich goed voor haar taak uit te rusten.

17. Ook de Europese Raad dient betrokken te worden bij de bespreking van de verhouding tussen Raad en Commissie. Ook deze is immers samengesteld uit vertegenwoordigers van de regeringen van de lid-staten, maar dan op het hoogste niveau.

In de Europese Raad moet de positie van de Commissie versterkt worden. Deze Raad zou terug moeten keren tot de functie die hij zich van de aanvang af gedacht had: het geven van richtlijnen voor toekomstig beleid. Als zodanig zou de Europese Raad alleen moeten beraadslagen op grond van een memorandum (of, indien gewenst, een voorstel voor een besluit) van de Commissie. Ook op dit niveau dient de Commissie haar rol van hoedster van het gemeenschapsbelang te vervullen. Een belangrijk middel hiertoe is haar (uitsluitende) recht van initiatief. In dezelfde lijn zou liggen dat de Europese Raad zich zou verplichten slechts op verzoek van de Commissie als beroepsinstantie te dienen voor in de Raad vastgelopen besluitvorming. Natuurlijk sluit het voorgaande niet uit dat regeringsleiders en staatshoofden op informele wijze met elkaar spreken over allerhande communautaire problemen. Hierin kan een waardevol bindend en stimulerend effect besloten liggen. Ook in de Europese Raad dient echter het samenspel met de Commissie haar volle gewicht te krijgen.

### **Verhouding Europees Parlement - Commissie**

18. Bij de verhouding tussen het Euro-

<sup>14</sup> Zie *Uitbreiding van de Gemeenschap. Overgangsperiode en institutionele consequenties*, Suppl. Bull. E.G. nr. 2/79, blz. 16-17. Vgl. ook Van Rijn, *Enkele gedachten over de besluitvorming in de Gemeenschappen*, Nieuw Europa nr. 1/79, blz. 8-9.

pees Parlement en de Commissie moet niet de fout worden gemaakt deze te identificeren met die tussen parlement en regering. De Commissie is geen regering en het Europees Parlement heeft niet dezelfde bevoegdheden als een nationaal parlement (althans het Nederlandse) heeft. Het is niet te verwachten dat deze situatie in de nabije toekomst zal veranderen.

Het Europees Parlement en de Commissie hebben beide tot taak het gemeenschapsbelang te verdedigen. Er zou daardoor een natuurlijk bondgenootschap tussen hen moeten bestaan. Hieraan heeft het echter nog al eens ontbroken. Natuurlijk bondgenootschap of niet, feit is dat de Commissie de enige instelling is waar het Parlement daadwerkelijk controle op kan uitoefenen. Bij de strijd om versterking van zijn bevoegdheden, vooral op wetgevend terrein, is het de natuurlijke weg voor het Parlement als eerste de Commissie aan te spreken.

Het Parlement heeft er alle belang bij de Commissie sterker te maken in haar verhouding met de Raad. Via zijn controle op de Commissie krijgt het indirect enige invloed op de besluitvorming. Anderzijds is het in het belang van de Commissie de steun van het Parlement te krijgen voor haar handelen. Deze steun van een rechtstreeks gekozen parlement geeft haar meer legitimiteit. Er zou dus toch een natuurlijk bondgenootschap tussen de twee moeten bestaan.

19. Bij de voortgang van het integratieproces is essentieel dat het democratische gehalte van de gemeenschapswetgeving wordt vergroot. De enige werkelijke mogelijkheid daartoe is het Europees Parlement meer invloed bij de besluitvorming te geven. Op indirecte wijze kan dit ge-

beuren via de Commissie.

De Commissie is voor al haar handelen verantwoording schuldig aan het Parlement, dus ook voor haar medewerking bij de besluitvorming, zoals de uitoefening van haar voorstelrecht. De Commissie zou voortaan de politieke oriëntaties en hoofdlijnen van alle belangrijke voorstellen aan het Parlement moeten voorleggen, voordat zij deze voorstellen bij de Raad indient<sup>15</sup>. Met de opmerkingen van het Parlement zou zij eventueel rekening kunnen houden en het uiteindelijke voorstel kunnen aanpassen. Deze handelwijze is te meer aan te bevelen omdat in de Gemeenschappen steeds meer fundamentele politieke keuzen moeten worden gemaakt. Steun van het Parlement hierbij versterkt de positie van de Commissie in de Raad niet onaanzienlijk. Ook belangrijke wijzigingen in of intrekking van voorstellen zouden na overleg met het Parlement moeten gebeuren. Het Parlement zou de Commissie moeten vragen stelselmatig op de hoogte te worden gebracht van de besprekingen van alle belangrijke voorstellen in de Raad. Het is dan geïnformeerd en kan via de controle op de Commissie trachten invloed op de besluitvorming te verkrijgen<sup>16</sup>.

Het moet natuurlijk worden vermeden dat de Commissie als een schoothondje aan de leiband van het Parlement moet gaan lopen. Zij heeft een eigen verantwoordelijkheid en moet over een zekere vrijheid van handelen beschikken. Het Parlement kan dan ook niet eisen dat de Commissie al zijn wijzigingsvoorstellen of suggesties zonder meer overneemt. Wel zal de Commissie achteraf in het Parlement gemotiveerd moeten verklaren welk gevolg er aan is gegeven, zodat het Parlement zijn controlerecht kan uitoefenen.

<sup>15</sup> Vgl. voor een verdergaand standpunt de resolutie van het EP van 17.4.80, punt 9.

<sup>16</sup> Vgl. rapport van het Comité van Wijzen, blz. 79 en de resolutie Jonker in het EP (febr. 1981), samengevat in Europa van Morgen 1981, blz. 87. Zie ook het Politiek Programma van de Eur. Volkspartij, hfst. IV, punt 2.2.

20. Een van de hoogtepunten in het nationale parlementaire jaar is het jaarlijkse debat over de beleidsvoornemens van de regering. Ook in het Europees Parlement wordt een dergelijk debat over de beleidsvoornemens van de Commissie gehouden. Aan dit debat zou meer gewicht moeten worden gegeven. Het kan zeer belangrijk zijn voor de invloed van het Parlement op het beleid. In dit debat dient de Commissie aan te geven in welke richting het sociaal-economisch beleid in het komende jaar moet gaan, op welke onderdelen de nadruk moet worden gelegd, welke nieuwe initiatieven zij zich voornemt te doen, kortom de hoofdlijnen van het te voeren beleid moeten worden aangegeven. Aan de hand van de discussie in het Parlement kan zij haar plannen bij het formuleren van concrete voorstellen eventueel bijsturen. Teneinde een zo groot mogelijke effectiviteit te verkrijgen moet dit debat in het najaar tijdens de begrotingsbehandeling plaatsvinden. De oriëntaties die uit het debat te voorschijn komen, kunnen dan door het Parlement bij de begroting in aanmerking worden genomen. Aan beleidsombuigingen of verlegging van zwaartepunten zou eveneens een debat in het Parlement dienen vooraf te gaan. Door middel van deze debatten is het Parlement in staat vooraf invloed uit te oefenen op het te voeren beleid, althans op het beleid zoals de Commissie het aan de Raad voorstelt.

### **Verhouding Europees Parlement - Raad**

21. De verhouding tussen het Europees Parlement en de Raad is een dubbelzinnige. Het ligt in de lijn van het Parlement invloed trachten te krijgen bij de Raad, die immers alle belangrijke beslissingen neemt. Buiten de begroting heeft het Parlement evenwel geen enkel machtsmiddel om de Raad tot een echte dialoog te dwingen. De Raad, van zijn kant, hoeft

zich natuurlijk aan het Parlement niets gelegen te laten liggen, maar steun van dit Parlement of althans geen afwijzing van het gevoerde beleid kan hem met het oog op de publieke opinie slechts welkom zijn. De Raad heeft echter de moeilijkheid dat hij alvorens een standpunt in de discussie te kunnen innemen eerst tien nationale standpunten tot een gemeenschappelijk standpunt moet samensmelten. Een echte discussie is dan erg moeilijk geworden. Het is evenwel in het belang van het integratieproces dat ondanks alle problemen het overleg tussen Parlement en Raad geïntensiveerd wordt, zonder dat het Parlement dit nu als een panacee moet beschouwen. Het is nodig dat er wederzijds begrip ontstaat. Het Parlement moet oog hebben voor de moeilijkheden van de Raad de nationale positie op één noemer te brengen – te meer van belang nu de Europese parlementariërs nauwelijks nog banden hebben met de nationale parlementen – en de Raad dient te beseffen dat het Europees Parlement een rechtstreekse opdracht van de Europese volkeren heeft gekregen en dat het in het belang van de Gemeenschappen is het democratische element te versterken.

22. Het overleg tussen het Parlement en de Raad functioneert reeds in de laatste fase van de begrotingsbehandeling en bij de overlegprocedure die gevolgd kan worden bij besluiten met belangrijke financiële gevolgen.

Bij de voortgang van het integratieproces is het voor de democratische legitimiteit van de gemeenschapsbesluiten noodzakelijk dat het Parlement invloed krijgt bij de totstandkoming van deze besluiten. Een middel daartoe kan de reeds vermelde overlegprocedure zijn, die zou moeten worden uitgebreid tot alle belangrijke besluiten van de Raad<sup>17</sup>. Dit betekent dat het Parlement in zijn advies

<sup>17</sup> Vgl. de resolutie Jonker in het EP (febr. 1981), samengevat in Europa van Morgen 1981, blz. 87.

aan de Raad op een Commissievoorstel kan aangeven dat het wil dat de overlegprocedure wordt gevolgd indien de Raad wenst af te wijken van het advies. Binnen een bepaalde termijn proberen Raad en Parlement dan met behulp van de Commissie tot overeenstemming te komen. Te dien einde vindt rechtstreeks overleg plaats tussen een delegatie uit het Parlement en de Raad, waarbij alle Raadsleden aan de discussie moeten kunnen deelnemen, in aanwezigheid van de Commissie. Na overeenstemming bereikt te hebben brengt het Parlement eventueel een nieuw advies uit. In ieder geval wordt het besluit uiteindelijk door de Raad genomen. Een bepaling dat, indien de Raad niet binnen een bepaalde termijn heeft besloten, het Parlement het besluit neemt<sup>18</sup>, zou een verdragwijziging behoeven en zou mijns inziens in de huidige fase van het integratieproces onwenselijk zijn. Op zijn hoogst zou dit kunnen worden voorzien voor besluiten op gebieden die reeds volledig tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen behoren.

### **De Europese Politieke Samenwerking (EPS)**

23. De instellingen van de Gemeenschappen zijn, zoals we hebben gezien, nog weinig bij de Europese politieke samenwerking betrokken. De voortgang van de Europese integratie – in de richting van een verdere communautarisering van deze politieke samenwerking – maakt ook een verdergaande betrokkenheid van de instellingen noodzakelijk.

Gezien de steeds nauwere verstrengeling tussen het buitenlands beleid en het economisch beleid zal bij de politieke samenwerking het gemeenschapsbelang naast de belangen van de lid-staten staan. In de EPS dient de Commissie dus een

actieve rol te spelen als hoedster van het gemeenschapsbelang. Daarbij moet haar een recht van initiatief worden toegekend, dat zich evenwel niet hoeft te uiten in formeel juridische voorstellen; er zijn andere technieken om dit initiatiefrecht uit te oefenen. Dit recht hoeft niet een uitsluitend recht te zijn. Zolang de politieke samenwerking nog niet volledig in de Gemeenschappen is opgenomen, moeten aan de lid-staten ruime bevoegdheden worden gelaten. Vanwege de mogelijke gevolgen voor het gemeenschapsbeleid dient de Commissie evenwel bij alle aspecten van de politieke samenwerking te worden betrokken en niet alleen bij die aspecten waarvan duidelijk is dat zij in nauw verband staan met het gemeenschapsbeleid.

24. De bevoegdheden van het Europees Parlement inzake de EPS zullen beperkt blijven. Een wezenlijke uitbreiding kan slechts door een nieuw verdrag bewerkstelligd worden. Voorzover echter de Commissie bij de EPS wordt betrokken, krijgt ook het Parlement enige invloed. Deze zal berusten op informele gedragsregels, omdat de hele EPS vooralsnog niet op formele wijze is geregeld. Vooral op de terreinen waar een nauwe relatie bestaat tussen het gemeenschapsbeleid en de politieke samenwerking dient het Parlement door Commissie en Raad geconsulteerd te worden als waren de Gemeenschapsverdragen toepasselijk. Dit is ook daarom noodzakelijk omdat het gevaar bestaat dat vele Gemeenschapsregels anders in feite op internationaal niveau worden bepaald zonder dat het Parlement zijn invloed heeft kunnen doen gelden.

### **IV. Conclusie**

Uitgaande van de politieke realiteit heb ik me als taak gesteld mogelijke ontwikkelingen te schetsen voor de institutionele verhoudingen in de Europese Gemeen-

<sup>18</sup> Bepleit door Politiek Programma van de Eur. Volkspartij, hfst. IV, punt 2.1.

schappen in het licht van een groeiende Europese identiteit zonder dat een verdragswijziging nodig is. Het blijkt dan dat de huidige verdragsbepalingen vooralsnog voldoende ruimte laten.

Veel van de huidige problemen bij de besluitvorming kunnen worden opgelost indien de bestaande regeling van de institutionele verhoudingen in alle volheid wordt toegepast. Dit geldt vooral voor de verhouding Raad - Commissie. Voor deze verhouding is de onafhankelijkheid van de Commissie, de juiste uitoefening van het voorstelrecht en een ruimere delegatie van bevoegdheden van essentieel belang. Voorts zou de Raad moeten afzien van haar gewoonte alle besluiten met eenparigheid van stemmen te nemen.

De groeiende Europese identiteit maakt dat de bevoegdheden van de instellingen worden uitgebreid. Deze uitbreiding kan slechts aanvaardbaar worden gemaakt als het democratische gehalte van de Gemeenschappen groter wordt, d.w.z. als de invloed van het Europees Parlement toeneemt. Twee wegen kunnen hiervoor worden begaan. De ene loopt via een grotere invloed op de uitoefening van het voorstelrecht door de Commissie. Deze weg lijkt een omweg, maar is in de structuur van de verdragen de meest aangewezen. De andere is directer en gaat via een grotere invloed op de besluitvorming

van de Raad zelf. Deze weg is echter ook de meest onzekere, omdat de effectiviteit ervan afhangt van de medewerking van de Raad. Vanzelfsprekend moet het Parlement ook via een betere uitoefening van haar huidige bevoegdheden invloed op het (niet-) handelen van Raad en Commissie trachten te verkrijgen.

Het buitenlands politiek beleid is van oudsher een terrein waar de invloed van een parlement niet groot is. Zo ook in de Gemeenschappen. De noodzaak van een zekere communautarisering van de EPS bergt de noodzaak van een grotere betrokkenheid van de instellingen en daarmee van het Europees Parlement in zich. Zolang echter geen nieuw verdrag terzake is gesloten – eventueel ook een samenwerking op defensiegebied omvattend – zal deze betrokkenheid op pragmatische wijze georganiseerd moeten worden.

Institutionele verhoudingen in de EG zijn een traditioneel Nederlandse bekommernis en lijken ver weg te staan van de essentiële gemeenschapsproblemen. Wij moeten ons evenwel niet laten ontmoedigen, maar ons realiseren dat zonder efficiënte instellingen geen goed resultaat mogelijk is.

