

**Belgische Kamer van
Volksvertegenwoordigers en Senaat**

GEWONE ZITTING 1995-1996

18 OKTOBER 1995

**BELEIDSNOTA
VAN DE REGERING**

**aan het Parlement betreffende de
Intergouvernementele Conferentie
van 1996**

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
Voorwoord	2
Krachtlijnen van het Belgische Europa-beleid	2
Inzet van de IGC : Europa verdiepen alvorens uit te brei- den	4
Agenda en verloop van de IGC	6
De juiste beslissing op het juiste niveau	9
Een welvaartvast Europa	12
Een Unie van recht en veiligheid	15
Een Unie met een beslissende stem en gewicht in de wereld	16
Een gemeenschappelijk Europees defensiebeleid	21
Een besluitvaardige en transparante Unie	23
Europees burgerschap	30
Het vermijden van toekomstige blokkeringen	31
De uitbreiding als factor van welvaart en veiligheid in Europa	33

**Chambre des Représentants
et Sénat de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1995-1996

18 OCTOBRE 1995

**NOTE DE POLITIQUE
DU GOUVERNEMENT**

**au Parlement concernant
la Conférence Intergouvernementale
de 1996**

INDEX

	Pages
Préface	2
Lignes de force de la politique européenne de la Belgique	2
Enjeu de la CIG : approfondir l'Europe avant de l'élargir	4
Ordre du jour et déroulement de la CIG	6
La décision adéquate à l'échelon adéquat	9
Une Europe de prospérité durable	12
Une Union de droit et de sécurité	15
Une Union dotée d'une voix et d'un poids décisifs dans le monde	16
Une politique de défense européenne commune	21
Une Union transparente et efficace	23
Citoyenneté européenne	30
Eviter de futurs blocages	31
L'élargissement comme facteur de prospérité et de sécurité en Europe	33

VOORWOORD

De Europese eenmaking moet worden gedragen en gestimuleerd door een breed politiek en maatschappelijk debat. In dit kader wenst de Regering het Parlement nauw te betrekken bij de voorbereiding van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) van 1996. De voorgelegde beleidsnota beperkt zich tot deze Intergouvernementele Conferentie.

In haar programma heeft de Regering aangekondigd dat zij een beleidsnota over de Belgische inbreng in de IGC aan het Parlement zou voorleggen. Bij het opstellen van deze nota heeft de Regering met belangstelling kennis genomen van het Tussentijds Verslag betreffende de Intergouvernementele Conferentie 1996 dat namens het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd uitgebracht door de heren Eyskens en Willockx.

In de schoot van de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid heeft de Regering ook overleg gepleegd met de Gemeenschappen en Gewesten.

De voorliggende beleidsnota biedt een referentiekader voor de bespreking van de onderwerpen en ideeën die de agenda van de IGC zullen beheersen. Uiteraard vormen de standpunten, zoals vervat in deze beleidsnota, slechts een eerste weergave van de Belgische positie. Deze positie zal, in dialoog met het Parlement en met de Gemeenschappen en Gewesten, worden verfijnd en bijgestuurd naarmate de onderhandelingen vorderen.

België wil voor en tijdens de IGC een motorrol vervullen. In regelmatig overleg met de andere lidstaten van de Unie zullen onze voorstellen en ideeën hun volle overtuigingskracht verwerven. Zo zal de bepaling van gezamenlijke standpunten met onze Benelux-partners, daar waar mogelijk, onze slagkracht verhogen. De dynamiek van de Europese onderhandelingen vereist naast duidelijke standpunten een consensus onder de lidstaten. De opeenvolgende Belgische Regeringen hebben steeds een belangrijke functie vervuld in de vaak moeilijke zoektocht naar een consensus die de verdere uitbouw van de Europese integratie kan verzekeren. De IGC moet immers leiden tot vooruitgang, niet tot ontmanteling.

KRACHTLIJNEN VAN HET BELGISCHE EUROPA-BELEID

Zoals het Regeringsprogramma bepaalt, vormt de verdere uitbouw van de Europese Unie op federale grondslag een prioritaire doelstelling van het Belgische buitenlandse beleid. Van in den beginne heeft België deze fundamentele doelstelling stapsgewijze nagestreefd. De Regering schrijft zich hiermee in in de traditie van het Belgische beleid van Europese integratie, dat steeds het doel beoogd heeft om welvaart en veiligheid in Europa te verzekeren door

PREFACE

L'unification européenne doit être alimentée et stimulée par un large débat politique et social. Dans ce cadre, le gouvernement désire associer étroitement le parlement à la préparation de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 1996. La présente note de politique se limite à cette Conférence intergouvernementale.

Dans son programme, le gouvernement a annoncé qu'il soumettrait au parlement une note de politique concernant la contribution belge à la CIG. Lors de la rédaction de cette note, le gouvernement a pris connaissance avec intérêt du rapport provisoire concernant la Conférence intergouvernementale de 1996 émis par Messieurs Eyskens et Willockx au nom du Comité d'avis pour les affaires européennes de la Chambre des Représentants.

Par ailleurs, le gouvernement s'est concerté avec les communautés et les régions au sein de la Conférence Interministérielle de politique extérieure.

La présente note de politique offre un cadre de référence pour la discussion des sujets et idées qui seront à l'ordre du jour de la CIG. En effet, les points de vue exposés dans la présente note de politique ne constituent qu'une première expression de la position belge. Cette position sera affinée et corrigée dans un dialogue avec le parlement, les communautés et régions, à mesure que progressent les négociations.

La Belgique veut jouer un rôle moteur avant et pendant la CIG. C'est en concertation régulière avec les autres Etats membres de l'Union que nos propositions et nos idées trouveront leur pleine force de persuasion. Ainsi la définition des positions communes avec nos partenaires Benelux, là où c'est possible, augmentera notre efficacité. La dynamique des négociations européennes exige, à côté de points de vue tranchés, un consensus entre les Etats membres. Les gouvernements belges successifs ont toujours rempli une fonction importante dans la recherche, souvent difficile, d'un consensus permettant d'assurer la poursuite de l'intégration européenne. En effet, la CIG doit mener au progrès et non au démantèlement.

LIGNES DE FORCE DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE LA BELGIQUE

Tout comme le programme gouvernemental le précise, la poursuite du développement de l'Union européenne sur une base fédérale constitue un objectif prioritaire de la politique extérieure de la Belgique. Dès le début, la Belgique a poursuivi cet objectif fondamental de façon graduelle. Le gouvernement s'inscrit de la sorte dans la tradition de la politique belge d'intégration européenne, qui a toujours eu pour objectif d'assurer la prospérité et la sécurité en

middel van vervlechting van belangen en bundeling van middelen. Deze schaalvoordelen dienen nagestreefd te worden met vrijwaring van het evenwicht tussen eenheid en verscheidenheid (met het oog waarop het Verdrag van Maastricht het subsidiariteitsbeginsel heeft ingevoerd) en binnen een sociaal-economisch model waarin economische groei en sociale vooruitgang samengaan. In dit verband vindt de Regering dat de Unie in het sociale domein evenzeer over actiemiddelen moet beschikken als in het economische domein. De invoering van de EMU dient gepaard te gaan met een versterkte sociale bescherming, hoge milieunormen en een reële fiscale harmonisatie.

Het is en blijft de vaste overtuiging van de Regering dat de Europese integratie enkel gestalte kan krijgen in een communautaire benadering. De gebreken van de intergouvernementele methode zijn evident: besluitvorming bij eenparigheid levert niet meer dan de kleinste gemene deler op of brengt grotere landen tot directorium-vorming. De communautaire methode daarentegen laat toe doeltreffendheid (dank zij meerderheidsbeslissingen) te verzoenen met een afdoende bescherming tegen machtsmisbruik. De Commissie biedt voldoende expertise en onafhankelijkheid bij de voorbereiding en de uitvoering van beslissingen; zij heeft de sleutel van de doeltreffendheid in de besluitvorming: daar waar een voorstel van de Commissie bij meerderheidsstemming kan worden goedgekeurd, kan er alleen bij eenparigheid van stemmen van worden afgeweken. Het Hof van Justitie en de communautaire rechtsorde dragen het hunne bij tot verdere bescherming tegen machtsmisbruik.

De Belgische ervaring leert dat formele soevereiniteitsafstand tot een gevoelige toename van reële invloed leidt. In de huidige context van mondialisering van economie en politiek is de Europese integratie uiteindelijk voor alle lidstaten — groot en klein — de hefboom om reële invloed uit te oefenen op de meer en meer globale wereldordering.

Op de IGC zal de Regering zich eerst en vooral inzetten voor verdere verdieping. Daarbij zal de Regering erop toezien dat de legitimiteit van de Europese constructie versterkt wordt door die domeinen uit te bouwen waar de Europese Unie een reële meerwaarde voor de burger kan brengen en het algemene Europese belang kan behartigen.

— De institutionele versterking zal in de hand worden gewerkt door het bevestigen van de centrale rol van de Commissie, door de verhoging van de besluitvaardigheid van de Raad (veralgemening meerderheidsbeslissingen) en door de bevordering van de democratische controle van het Europees Parlement.

— De interne markt moet uitgebouwd en vervolledigd worden door het realiseren van een gemeenschappelijke sokkel op fiscaal, milieu- en sociaal

Europe par le biais d'une interaction des intérêts et d'une union des moyens. Il faut chercher à atteindre ces avantages d'échelle en sauvegardant l'équilibre entre l'unité et la diversité (c'est justement pour cela que le Traité de Maastricht a introduit le principe de la subsidiarité) et dans un modèle socio-économique où la croissance économique s'allie au progrès social. Dans ce contexte, le gouvernement estime que l'Union doit disposer de moyens d'action dans le domaine social, tout comme c'est le cas dans le domaine économique. L'introduction de l'UEM doit s'accompagner d'une protection sociale renforcée, de normes environnementales élevées et d'une réelle harmonisation fiscale.

Le Gouvernement est et reste intimement convaincu que l'intégration européenne ne peut prendre forme que dans une approche communautaire. Les faiblesses de la méthode intergouvernementale sont évidentes: le processus décisionnel à l'unanimité n'apporte pas davantage que le plus petit commun dénominateur ou mène à la formation d'un directoire des grands pays. Par contre, la méthode communautaire permet de concilier efficacité (grâce aux décisions majoritaires) et protection efficace contre les abus de pouvoir. La Commission offre suffisamment d'expertise et d'indépendance lors de la préparation et de l'exécution des décisions; elle détient la clef de l'efficacité dans le processus décisionnel: là où une proposition de la Commission peut être approuvée par vote majoritaire, il ne peut y être dérogé qu'à l'unanimité des voix. La Cour de Justice et l'ordre juridique communautaire contribuent à la protection contre les abus de pouvoir.

L'expérience belge montre que le renoncement formel de souveraineté conduit à une augmentation sensible de l'influence réelle. Dans le contexte actuel de mondialisation de l'économie et de la politique, l'intégration européenne constitue finalement pour tous les Etats membres — grands et petits — le levier permettant d'exercer une influence réelle sur un ordre mondial de plus en plus global.

Lors de la CIG, le gouvernement veillera en premier lieu à la poursuite de l'approfondissement. A cet égard, le gouvernement veillera à ce que la légitimité de la construction européenne soit renforcée en développant les domaines où l'Union européenne peut apporter une réelle valeur ajoutée au citoyen et promouvoir l'intérêt européen commun.

— Afin d'encourager le renforcement institutionnel, le rôle central de la Commission sera confirmé, la capacité de prise de décision du Conseil sera renforcée (généralisation des décisions majoritaires) et le contrôle démocratique par le Parlement européen sera promu.

— Le marché intérieur doit être élaboré et complété par la réalisation d'un socle au niveau fiscal, environnemental et social. L'harmonisation dans ces

vlak. Harmonisatie op deze vlakken moet met gekwalificeerde meerderheid kunnen gebeuren.

— Het immobilisme in de samenwerking inzake politie en justitie dient doorbroken door alle mogelijkheden tot toepassing van de communautaire methode op deze materies aan te wenden.

— In het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is het aangewezen de impuls- en uitvoerende rol van de Commissie te versterken, meerderheidsbeslissingen toe te passen en communautaire financieringsmechanismen aan te wenden. De Westeuropese Unie dient zo dicht mogelijk bij de Europese Unie gebracht te worden.

Een dergelijke verdieping zal de Europese Unie in staat stellen een verdere uitbreiding aan te vatten, zonder ontmanteling en zonder hoe dan ook de EMU in het gedrang te brengen.

— Bij de institutionele aanpassingen die noodzakelijk zijn om de uitbreiding te kunnen waarmaken, zal België ervan uitgaan dat alle landen zich moeten herkennen in een besluitvormingsproces, waarvan de doeltreffendheid moet worden vergroot.

— De nieuwe lidstaten zullen het volledige « acquis » en dezelfde Unie-doelstellingen moeten aanvaarden. Een systeem van verschillende snelheden, waarbij de Commissie de sleutel houdt tot de differentiatie, kan ertoe bijdragen de integratie van nieuwe leden praktisch mogelijk te maken.

INZET VAN DE IGC : EUROPA VERDIEPEN ALVORENS UIT TE BREIDEN

Het Verdrag van Maastricht: de onvoltooide integratie

Het Verdrag van Maastricht dient zich terecht aan als « een nieuwe etappe in het proces van totstandkoming van een steeds hechter verband tussen de volkeren van Europa ». De realisatie van de Economische en Monetaire Unie (EMU) is inderdaad een fundamentele stap die het Europese integratieproces onomkeerbaar zal maken.

De Politieke Unie, de noodzakelijke politieke omkadering van de EMU, is in het Verdrag van Maastricht echter onafgewerkt gebleven. Het behoort tot de inzet van de IGC de Politieke Unie verder uit te bouwen. Het is een fundamentele eis van evenwicht binnen de Europese Unie dat de realisatie van de EMU gepaard gaat met de verdere ontwikkeling van de Politieke Unie. Dit geldt overigens ook voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en van het sociale Europa.

Bij de verdere ontwikkeling van de Europese Unie moet worden voortgebouwd op het bestaande acquis en het Verdrag van Maastricht, waarvan de onvolkomenheden moeten worden weggewerkt. De Regering zal er nauwlettend over waken dat de herziening van het Verdrag van Maastricht het doel noch de verworvenheden van het Verdrag ondergraaft of in vraag

matières doit pouvoir se réaliser à la majorité qualifiée.

— Il faut briser l'immobilisme dans le domaine de la coopération en matière de police et de justice en utilisant toutes les possibilités d'application de la méthode communautaire à ces matières.

— Dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), il convient de renforcer le rôle d'impulsion et d'exécution de la Commission, de généraliser les décisions majoritaires et d'utiliser les mécanismes communautaires de financement. L'Union de l'Europe occidentale doit être rapprochée le plus possible de l'Union européenne.

Un tel approfondissement doit mettre l'Union européenne en état de poursuivre l'élargissement sans risque de démantèlement et sans compromettre l'UEM de quelque manière que ce soit.

— Dans le cadre des adaptations institutionnelles qui sont nécessaires à la réalisation de l'élargissement, la Belgique partira du principe que tous les pays doivent pouvoir s'identifier au processus décisionnel dont il convient d'accroître l'efficacité.

— Les nouveaux Etats membres devront accepter la totalité de l'acquis communautaire et partager l'ensemble des objectifs de l'Union. Un système à plusieurs vitesses, dont la gestion est assurée par la Commission, peut contribuer à rendre pratiquement possible l'intégration de nouveaux membres.

ENJEU DE LA CIG : APPROFONDIR L'EUROPE AVANT DE L'ELARGIR

Le Traité de Maastricht: l'intégration inachevée

Le Traité de Maastricht se caractérise à juste titre comme « une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». La réalisation de l'Union économique et monétaire (UEM) est effectivement une étape fondamentale qui rendra le processus d'intégration européenne irréversible.

L'Union politique, structure politique indispensable à l'UEM, est cependant restée inachevée dans le Traité de Maastricht. Il appartient à la CIG de poursuivre le développement de l'Union politique. Une condition d'équilibre fondamentale au sein de l'Union européenne consiste à ce que la réalisation de l'UEM aille de pair avec la poursuite du développement de l'Union politique. Il en est d'ailleurs de même pour le développement de l'emploi et pour l'Europe sociale.

La poursuite du développement de l'Union européenne doit reposer sur l'acquis existant et sur le Traité de Maastricht dont il convient de corriger les imperfections. Le gouvernement veillera attentivement à ce que la révision du Traité de Maastricht ne mine, ou ne remette en question, ni l'objectif, ni les acquis du traité. A cet effet, il est rappelé que dans le

stelt. In dit verband weze eraan herinnerd dat in het Verdrag de Europese Unie zich o.a. ten doel stelt: « volledige handhaving en verdere ontwikkeling van het acquis communautaire ». De IGC is niet bedoeld om de verworvenheden van het Verdrag van Maastricht te heronderhandelen.

Vanuit Belgisch perspectief is de verdere ontwikkeling van de Europese Unie vanuit het Verdrag van Maastricht noodzakelijk om drie doelstellingen te verwezenlijken:

- het verzekeren van welvaart en welzijn,
- het bevorderen van de interne veiligheid binnen de Europese Unie,
- het verstevigen van de externe positie van de Unie.

De uitbreiding tot stand brengen

De Europese Unie kan niet blind blijven voor de andere landen van ons werelddeel. Aan een elftal landen in Oost- en Zuid-Europa werd reeds een perspectief op toetreding aangeboden. Gelijklopend met de toekomstige uitbreiding zullen de geprivilegieerde betrekkingen tussen de Unie en de andere buurlanden, in het bijzonder die van het Middellandse-Zeegebied, worden verdiept.

De Regering acht de komende uitbreiding van historisch belang. Hier ligt immers een enige kans om de veiligheid en de welvaart van ons hele continent onomkeerbaar te maken. Om deze kans te kunnen grijpen moet de Unie voorafgaandelijk haar werkmethode aanpassen. Indien de huidige institutionele verhoudingen geëxtrapoleerd worden, dreigen immers een aantal evenwichten op de helling te worden gezet.

Ook ten gronde zijn de Unie-politiek niet zonder meer extrapoleerbaar. De IGC is echter niet de plaats voor een discussie over een eventuele aanpassing van het acquis communautaire of over de cijfers en budgetten in de structuurfondsen, de cohesiefondsen of het landbouwbeleid. Het acquis communautaire, het structuurbeleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn de neerslag van een essentiële solidariteit en van fundamentele evenwichten binnen de Unie. Nieuwe lidstaten zullen zich moeten aanpassen aan het acquis. Een omgekeerde aanpassing van het acquis aan de nieuwe lidstaten zou de voornoemde solidariteit en de evenwichten op de helling zetten en is derhalve niet aanvaardbaar. De IGC is tenslotte ook niet het forum voor een onderhandeling van het financieringsstelsel van de Unie. De herziening van de financiële perspectieven zal gebeuren in 1998/1999. De uitbreiding moet verteerbaar worden gemaakt, niet door een aantal politiek te ontmantelen, maar wel door in de uiteindelijke afzonderlijke toetredingsonderhandelingen bijzondere overgangsmatregelen op te nemen.

traité, l'Union européenne s'assigne notamment pour objectif de "maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer". La CIG n'a pas pour but de renégocier les acquis du Traité de Maastricht.

Dans l'optique belge, la poursuite du développement de l'Union européenne issue de Maastricht s'impose pour réaliser trois objectifs:

- assurer la prospérité et le bien-être;
- promouvoir la sécurité interne au sein de l'Union européenne;
- renforcer la position extérieure de l'Union.

Réaliser l'élargissement

L'Union européenne ne peut ignorer les autres pays de notre continent. Une perspective d'adhésion a déjà été présentée à onze pays d'Europe orientale et méridionale. Parallèlement au futur élargissement, les relations privilégiées qui unissent l'Union à d'autres pays voisins, notamment aux pays méditerranéens, seront approfondies.

Le gouvernement estime que le prochain élargissement revêt une importance historique. Il s'agit en effet d'une chance unique de rendre irréversible la prospérité et la sécurité de l'ensemble de notre continent. Pour pouvoir saisir cette chance, l'Union doit préalablement adapter ses modes de fonctionnement. En effet, si les rapports institutionnels actuels sont extrapolés, un certain nombre d'équilibres risquent d'être remis en question.

Les politiques de l'Union ne peuvent pas non plus être extrapolées inconditionnellement en ce qui concerne le fond. Cependant, la CIG ne se prête pas à une discussion sur une adaptation éventuelle de l'acquis communautaire ou sur les chiffres et budgets des fonds structurels, des fonds de cohésion ou de la politique agricole. L'acquis communautaire, la politique structurelle et la politique agricole commune sont le résultat d'une solidarité essentielle et d'équilibres fondamentaux au sein de l'Union. Les nouveaux Etats membres devront s'adapter à l'acquis. Une adaptation inverse de l'acquis aux nouveaux Etats membres remettrait la solidarité et les équilibres susmentionnés en question, et n'est par conséquent pas acceptable. Enfin, la CIG n'est pas davantage le forum qui se prête à une renégociation du système de financement de l'Union. La révision des perspectives financières de l'Union aura lieu en 1998/1999. L'élargissement doit être rendu assimilable, non pas en démantelant certaines politiques existantes, mais bien en insérant des mesures transitoires spéciales dans les traités d'adhésion finaux.

De grote uitdagingen van de Unie in de komende jaren

Naast de IGC staat een aantal andere grote uitdagingen op de agenda van de Europese integratie in de komende jaren: de overgang naar de derde fase van de Economische en Monetaire Unie; de herziening van de structuurfondsen, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het financieringsstelsel; de toetreding van de nieuwe lidstaten; het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking en het Middellandse-Zeebeleid. Zonder de onderlinge verbondenheid van deze vraagstukken te ontkennen, meent de Regering dat een afzonderlijke aanpak van elke uitdaging de beste waarborg is voor succes.

AGENDA EN VERLOOP VAN DE IGC

Agenda van de IGC

Artikel N (*) van het Verdrag vormt de juridische basis voor de IGC. Volgens Artikel B moet worden nagegaan « in hoeverre het beleid en de samenwerkingsvormen die bij dit Verdrag zijn ingesteld herziening behoeven om de doeltreffendheid van de mechanismen en instellingen van de Gemeenschap te verzekeren ».

Meer specifiek bepaalt het Verdrag van Maastricht dat de volgende onderwerpen tijdens de IGC van 1996 aan de orde moeten komen:

- de opname van civiele bescherming, energie en toerisme als afzonderlijke Verdragstitels;
- de hiërarchie tussen de communautaire besluiten;
- de uitbreiding van de werkingssfeer van de medebeslissingsprocedure;
- het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de toekomst van de West-Europese Unie in het licht van de termijn van 1998 in het Verdrag van Brussel.

(*) « 1. De Regering van elke Lid-Staat of de Commissie kunnen aan de Raad ontwerpen voorleggen tot herziening van de Verdragen waarop de Unie is gebaseerd.

Indien de Raad na raadpleging van het Europees Parlement en, in voorkomend geval, van de Commissie, gunstig adviseert ten aanzien van het bijeenkomen van een conferentie van Vertegenwoordigers van de Regeringen der Lid-Staten, wordt deze conferentie door de Voorzitter van de Raad bijeengeroepen, ten einde in onderlinge overeenstemming de in genoemde verdragen aan te brengen wijzigingen vast te stellen. In geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied wordt tevens de Europese Centrale Bank geraadpleegd.

De wijzigingen treden in werking nadat zij door alle Lid-Staten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn bekrachtigd.

2. In 1996 wordt er een conferentie van Vertegenwoordigers van de Regeringen der Lid-Staten bijeengeroepen om de bepalingen van dit Verdrag waarvoor een herziening wordt beoogd, te bestuderen overeenkomstig de doelstellingen als omschreven in de artikelen A en B. »

Les grands défis de l'Union dans les années à venir

Outre la CIG, d'autres grands défis sont à l'ordre du jour de l'intégration européenne dans les années à venir: le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire, la révision des fonds structurels, de la politique agricole commune, du système de financement et l'adhésion de nouveaux Etats membres, la politique en matière de coopération au développement, ainsi que la politique méditerranéenne. Sans nier l'interaction mutuelle de ces questions, le gouvernement est d'avis qu'une approche séparée de chaque défi constitue le meilleur gage de succès.

ORDRE DU JOUR ET DEROULEMENT DE LA CIG

Ordre du jour de la CIG

L'Article N (*) constitue la base juridique de la CIG. Selon l'Article B, il convient d'examiner « dans quelle mesure les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité devraient être révisées en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires ».

Plus spécifiquement, le Traité de Maastricht précise que les sujets suivants doivent être traités lors de la CIG de 1996:

- l'insertion sous des titres distincts du Traité de la protection civile, de l'énergie et du tourisme;
- la hiérarchie des normes communautaires;
- l'élargissement de la sphère de fonctionnement de la procédure de codécision;
- la politique extérieure et de sécurité commune et l'avenir de l'Union de l'Europe occidentale à la lumière de l'échéance de 1998 du Traité de Bruxelles.

(*) « 1. Le Gouvernement de tout Etat membre, ou la Commission, peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités sur lesquels est fondée l'Union.

Si le Conseil, après avoir consulté le Parlement européen et, le cas échéant, la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, celle-ci est convoquée par le Président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter auxdits traités. Dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire, le conseil de la Banque centrale européenne est également consulté.

Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

2. Une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres sera convoquée en 1996 pour examiner, conformément aux objectifs énoncés aux articles A et B des dispositions communes, les dispositions du présent traité pour lesquelles une révision est prévue. »

In het kader van de uitbreidingsonderhandelingen stelden de Europese Raad van Brussel en het compromis van Ioannina een aantal bijkomende institutionele vraagstukken aan de orde, ter behandeling tijdens de IGC: de weging van de stemmen in de Raad, de vaststelling van de drempel voor Raadsbesluiten bij gekwalificeerde meerderheid, het aantal leden van de Commissie, en andere maatregelen die nodig worden geacht om in het vooruitzicht van de uitbreiding het werk van de instellingen te vergemakkelijken en hun efficiënte werking te garanderen.

Twee akkoorden tussen het Europees Parlement, de Commissie en de Raad voegden de kwesties begrotingsdiscipline en comitologie (het vraagstuk van de uitvoering van communautaire besluiten) aan de agenda toe.

De voorbereiding van de IGC

Op 2 juni 1995 werd te Messina een reflectiegroep geïnstalleerd, bestaande uit de persoonlijke vertegenwoordigers van de Ministers van Buitenlandse Zaken en van de Voorzitter van de Commissie. Ook twee vertegenwoordigers van het Europees Parlement nemen aan de vergaderingen van de reflectiegroep deel. Deze groep heeft van de Instellingen van de Gemeenschap evaluatieverslagen ontvangen over de werking van het Verdrag betreffende de Europese Unie, die een bijdrage tot haar besprekingen zullen vormen.

De Europese Raad van Cannes heeft bevestigd dat de reflectiegroep, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Korfoe, aan de hand van de evaluatieverslagen over de werking van het Verdrag, in een geest van democratie en openheid suggesties zal onderzoeken en uitwerken voor de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie die moeten worden herzien, alsmede voor andere mogelijke verbeteringen. Met het oog op de toekomstige uitbreiding van de Unie zal de groep voorstellen uitwerken voor de institutionele vraagstukken die aan de orde zijn gesteld in de conclusies van de Europese Raad van Brussel en in het akkoord van Ioannina.

De Europese Raad van Cannes meende voorts dat de discussie op een aantal prioritaire doelstellingen moet worden toegespitst zodat de Unie aan de verwachtingen van haar burgers kan voldoen, namelijk:

- het analyseren van de beginselen, de doelstellingen en de instrumenten van de Unie om de nieuwe uitdagingen voor Europa tegemoet te treden;
- het versterken van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, zodat het de nieuwe internationale uitdagingen aan kan;
- het beter inspelen op de eisen van deze tijd op het gebied van binnenlandse veiligheid en, meer in het algemeen, op het gebied van justitie en binnenlandse zaken;

Dans le cadre des négociations d'élargissement, le Conseil européen de Bruxelles et le compromis d'Ioannina ont soulevé un certain nombre de questions institutionnelles complémentaires à traiter lors de la CIG: la pondération des voix au Conseil, la fixation d'un seuil pour les décisions du Conseil prises à la majorité qualifiée, le nombre de membres de la Commission, et d'autres mesures jugées nécessaires pour faciliter le travail des institutions et garantir leur fonctionnement efficace en prévision de l'élargissement.

Deux accords entre le Parlement européen, la Commission et le Conseil ont ajouté à l'ordre du jour les questions de discipline budgétaire et de comitologie (le problème de l'exécution des normes communautaires).

La préparation de la CIG

Un groupe de réflexion, composé des représentants personnels des ministres des Affaires étrangères et du Président de la Commission, a été installé le 2 juin 1995 à Messine. Deux représentants du Parlement européen prennent également part aux réunions de ce groupe. Ce groupe a eu communication des rapports des institutions de la communauté sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne qui constitueront une contribution à ses travaux.

Le conseil européen de Cannes a confirmé que, conformément aux conclusions du conseil européen de Corfou, le groupe de réflexion examinera et élaborera des suggestions concernant les dispositions du Traité sur l'Union européenne dont la révision est prévue, ainsi que d'autres améliorations possibles, dans un esprit de démocratie et d'ouverture, sur la base de l'évaluation du fonctionnement du traité contenue dans les rapports. Il élaborera, dans la perspective de l'élargissement futur de l'Union, des options sur les questions institutionnelles figurant dans les conclusions du Conseil européen de Bruxelles et dans l'accord de Ioannina.

En outre, le conseil européen de Cannes considère que la réflexion devrait se concentrer sur quelques priorités afin de permettre à l'Union de répondre aux attentes de ses citoyens:

- analyser les principes, les objectifs et les instruments de l'Union face aux nouveaux défis lancés à l'Europe;
- renforcer la politique étrangère et de sécurité commune de manière à la porter à la hauteur des nouveaux enjeux internationaux;
- mieux répondre aux exigences de notre temps dans le domaine de la sécurité intérieure et, plus généralement, dans les domaines de la justice et des affaires intérieures;

— de verhoging van de doeltreffendheid, het democratische karakter en de transparantie van de instellingen, zodat zij zich aan de eisen van een uitgebreide Unie kunnen aanpassen;

— het aanwakken van de steun bij de publieke opinie voor de Europese eenwording, door in te spelen op de behoefte aan een democratie die dicht staat bij de Europese burger, die zich zorgen maakt over de werkgelegenheids- en milieuproblematiek;

— het beter zorg dragen voor de tenuitvoerlegging van het subsidiariteitsbeginsel.

De Europese Raad van Cannes bepaalde tevens dat in het kader van de strategie ter voorbereiding van de toetreding van de geassocieerde landen tot de Unie de nodige procedures moeten worden ontwikkeld om ervoor te zorgen dat zij volledig op de hoogte worden gehouden van het verloop van de besprekingen van de Intergouvernementale Conferentie.

De Europese Raad zal tegen zijn bijeenkomst te Madrid in december 1995 een volledig verslag van de reflectiegroep ontvangen.

De ratificatie van het resultaat van de IGC

De Europese Unie staat ten dienste van de Europese burgers. De Europese burgers moeten daarom voortdurend betrokken worden bij de discussies over de toekomst van hun Europese Unie. De Europese burgers moeten eveneens zonder problemen kennis kunnen nemen van het eindprodukt van de onderhandelingen. Een van de onvolkomenheden van het Verdrag van Maastricht is precies het gebrek aan helderheid, eenvoud en toelichting. Het Verdrag is opgesteld rond een drievoudige structuur met zeer uiteenlopende regels; individuele Verdragsartikelen vertonen een heterogeen karakter; duidelijke beginselen en doelstellingen wisselen af met onduidelijke procedures; sommige delen hebben hun actualiteitswaarde verloren. De IGC van 1996 moet leiden tot een leesbaar verdrag. Dit zal tevens bijdragen tot de slaagkansen van het Verdrag in de Lidstaten die hun bekrachtiging verbinden aan een referendum. Als bijdrage aan de transparantie van de Europese constructie verdient het idee van een herwerking van het geheel van de bestaande verdragen - EGKS, Euratom, EEG, Eenheidsakte, EU - tot één enkele gecoördineerde tekst een ernstige overweging, zonder dat dit tot een aantasting van het acquis communautaire mag leiden.

Voor de Regering zou het onaanvaardbaar zijn mochten één of enkele lidstaten de vooruitgang van de Europese integratie in de richting van « een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa » kunnen dwarsbomen. De Regering is van oordeel dat een reflectie noodzakelijk is over de politiek-institutionele alternatieven bij een gebrek aan unanieme bekrachtiging van het IGC-onderhandelingsresultaat.

— accroître l'efficacité, le caractère démocratique et la transparence des institutions de manière à leur permettre de s'adapter aux exigences d'une Union élargie;

— raffermir le soutien des opinions publiques à la construction européenne en répondant au besoin d'une démocratie plus proche du citoyen européen, préoccupé par les questions d'emploi et d'environnement;

— mieux assurer la mise en oeuvre du principe de subsidiarité.

Le Conseil européen de Cannes a également précisé que, dans le cadre de la stratégie de préparation à l'adhésion des pays associés à l'Union, il conviendra d'établir les procédures nécessaires pour assurer leur information complète sur l'évolution des travaux de la Conférence intergouvernementale.

Le Conseil européen sera saisi d'un rapport complet du Groupe de réflexion pour sa réunion de Madrid en décembre 1995.

La ratification du résultat de la CIG

L'Union européenne est au service des citoyens européens. Les citoyens européens doivent par conséquent être constamment impliqués lors des discussions portant sur l'avenir de leur Union européenne. C'est également sans problème que les citoyens européens doivent pouvoir prendre connaissance du résultat final des négociations. L'une des imperfections du Traité de Maastricht est précisément le manque de clarté, de simplicité et d'explication. Le traité s'articule autour d'une triple structure avec des règles très divergentes: des articles individuels du traité présentent un caractère hétérogène; des principes et des objectifs clairs alternent avec des procédures confuses; certaines parties ont perdu de leur actualité. La CIG de 1996 doit déboucher sur un traité lisible. Cela contribuera également aux chances de succès du traité dans les Etats membres qui lient leur ratification à un référendum. Comme contribution à la transparence de la construction européenne, et sans que cela ne touche à l'acquis communautaire, l'idée d'une refonte de l'ensemble des traités existants - CECA, Euratom, CEE, Acte unique, UE - en un seul texte coordonné mérite mûre réflexion.

Pour le gouvernement, il serait inacceptable qu'un ou plusieurs Etats membres puissent entraver la progression de l'intégration européenne dans le sens « d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». Le gouvernement est d'avis qu'une réflexion s'impose sur les alternatives politico-institutionnelles en l'absence de ratification unanime du résultat des négociations de la CIG.

DE JUISTE BESLISSING OP HET JUISTE NIVEAU

Subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel laat toe, ingeval van gedeelde bevoegdheden, op basis van het criterium van doelmatigheid te bepalen op welk niveau de beslissingen moeten worden genomen: Unie of lidstaten (centraal of regionaal).

Subsidiariteit mag geen instrument zijn voor systematische verlamming of uitholling van communautaire regelgeving. Subsidiariteit betekent immers ook dat de Europese Gemeenschap optreedt telkens wanneer en voor zover de doelstellingen van een overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt.

De Regering meent dat de huidige subsidiariteitsmechanismen behoorlijk werken. De politieke besluitvormingsorganen (Commissie, Raad, Parlement) moeten het subsidiariteitsbeginsel in overweging nemen vooraleer te beslissen. Wat de Raad betreft, wordt het subsidiariteitsonderzoek afgerond door de beslissing ten gronde, die ipso facto de legitimiteit vanuit het oogpunt van de subsidiariteit bevestigt.

Wat de Commissie betreft, mag worden opgemerkt dat zij, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, systematisch de Europese wetgeving heeft doorgelicht en desgevallend voorstellen heeft ingetrokken. In haar nieuwe voorstellen, waarvan het aantal in 1994 nog maar een derde bedroeg van het aantal in 1990, brengt ze steeds een verantwoording aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel.

De Belgische overheden wensen te benadrukken dat het subsidiariteitsprincipe ten gronde als een beginsel van behoorlijk bestuur moet worden beschouwd. Derhalve zou een meer positieve formulering van de huidige subsidiariteitsdefinitie - die zou berusten op de criteria van noodzakelijkheid, doeltreffendheid en nabijheid - in principe wenselijk zijn. De Belgische overheden gaan ervan uit dat, rekening houdend met de grondwettelijke bepalingen van de Lidstaten, het subsidiariteitsbeginsel ook geldt binnen de interne rechtsorde.

De Regering zal er zich tijdens de IGC voor inzetten deze interpretatie door onze partners te laten delen. Een eventuele heronderhandeling van de subsidiariteitsdefinitie is evenwel slechts mogelijk wanneer dit niet leidt tot:

- de mogelijke afbreuk aan de werking en de verdere evolutie van de Europese constructie;

- het onderwerpen van de interne bevoegdheidsverdeling van de lidstaten aan de toetsing door het Hof van Justitie.

LA DECISION ADEQUATE A L'ECHELON ADEQUAT

Subsidiarité

Le principe de subsidiarité sert, en cas de compétence partagée, à déterminer, sur la base du critère de l'efficacité, le niveau auquel les décisions doivent être prises : l'Union ou les Etats membres (central ou régional).

La subsidiarité ne doit en aucun cas conduire à l'immobilisation ou à l'érosion systématiques de la réglementation communautaire. En effet, la subsidiarité signifie aussi que la Communauté européenne intervient chaque fois que - et dans la mesure où - les objectifs d'une action envisagée ne peuvent être suffisamment réalisés par les Etats membres.

Le gouvernement estime que les mécanismes de subsidiarité tels qu'ils existent actuellement fonctionnent correctement. Les organes décisionnels politiques (Commission, Conseil, Parlement) doivent prendre en considération le principe de la subsidiarité avant de prendre des décisions. En ce qui concerne le Conseil, l'examen relatif à la subsidiarité est clôturé par une décision de fond qui confirme, ipso facto, la légitimité du point de vue de la subsidiarité.

En ce qui concerne la Commission, il est à noter que depuis la mise en oeuvre du Traité de Maastricht, elle a systématiquement contrôlé la législation européenne et qu'elle a, le cas échéant, retiré des propositions. Dans ses nouvelles propositions, dont le nombre ne s'élevait, en 1994, qu'au tiers de celui de 1990, elle donne toujours une justification sur la base du principe de la subsidiarité.

Les autorités belges tiennent à souligner qu'il faut considérer le principe de subsidiarité, au fond, comme un principe de bonne administration. Dès lors, une formulation plus positive - reposant sur des critères de nécessité, d'efficacité et de proximité - de la définition actuelle de la subsidiarité serait, en principe, souhaitable. Les Autorités belges partent de l'idée que, compte tenu des dispositions constitutionnelles des Etats membres, le principe de subsidiarité est également d'application dans l'ordre juridique interne. Lors de la CIG, le gouvernement s'efforcera de rallier nos partenaires à cette interprétation.

Toutefois, une éventuelle renégociation de la définition de la subsidiarité n'est possible que si elle ne donne pas lieu à :

- la possibilité de porter préjudice au fonctionnement et à l'évolution ultérieure de la construction européenne ;

- la soumission de la répartition des compétences internes des Etats membres au contrôle de la Cour de Justice.

De relatie tussen de Europese Unie, de federale lidstaat België, en de Gemeenschappen en Gewesten

Subsidiariteit is een kwestie van bevoegdheidsverdeling die ervoor zorgt dat de juiste beslissing op het juiste niveau genomen wordt en concurrentie tussen beleidsniveaus wordt voorkomen. Een correcte toepassing van subsidiariteit moet met alle beslissingsniveaus rekening houden voor de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling : de Europese Unie, de nationale staten, de Gemeenschappen en de Gewesten. Voor België is subsidiariteit dan ook een cruciaal beginsel in de relatie tussen de Europese Unie, de federale staat en de Gemeenschappen en Gewesten.

Deze relatie krijgt een belangrijke invulling door het Comité van de Regio's van de Unie, waarlangs de Gemeenschappen en Gewesten een rechtstreekse inspraak hebben in aangelegenheden van de Unie.

Daarenboven heeft België als eerste lidstaat een reële invulling gegeven aan de mogelijkheid die het Verdrag van Maastricht de lidstaten heeft geboden om zich in de Raad te laten vertegenwoordigen door ministers die niet uit de nationale regering komen. (Artikel 146, op voorstel van België in het Verdrag ingeschreven en in de IGC van 1996 dan ook voor België niet vatbaar voor heronderhandeling, bepaalt dat elke lidstaat in de Raad vertegenwoordigd wordt door een vertegenwoordiger « op ministerieel niveau die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt te binden »). De invulling van deze bepaling kreeg in België vorm in het Samenwerkingsakkoord dat gesloten werd tussen de federale staat en de Gemeenschappen en Gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging in de Europese Unie. Dit akkoord, dat voorziet in een voortdurend onderlinge coördinatie van de standpunten en mogelijk maakt dat de lidstaat België in de Unie vertegenwoordigd wordt door de Gemeenschappen en Gewesten, kan de discussie over de relaties tussen de Unie en de lidstaten wellicht mede inspireren.

Voor de domeinen waarop Gemeenschappen en Gewesten exclusief bevoegd zijn krachtens de Belgische grondwet, zullen hun Regeringen deelnemen aan de IGC-onderhandelingen, onder de coördinerende leiding van de Minister van Buitenlandse Zaken. Alle parlementen in België zullen gelijkwaardig dienen betrokken te worden bij het verloop van de onderhandelingen.

Bevoegdheidsafbakening

De Belgische overheden onderschrijven de idee dat, indien de Europese Unie efficiënter, doorzichtiger en democratischer moet worden, de burgers uiteraard ook moeten weten wie precies voor wat bevoegd is. Derhalve is een afbakening van bevoegdheden nodig. Het opstellen van een eenmali-

La relation entre l'Union européenne, la Belgique en tant qu'Etat membre fédéral et les Communautés et Régions

La subsidiarité constitue une répartition des compétences assurant la prise de décision qu'il faut, au niveau approprié, et évitant la rivalité entre les niveaux d'action. Une application correcte de la subsidiarité doit tenir compte de tous les niveaux décisionnels pour le partage des compétences et des responsabilités : l'Union européenne, les Etats nationaux, les Communautés et les Régions. Pour la Belgique, la subsidiarité est dès lors un principe crucial dans la relation entre l'Union européenne, l'Etat fédéral et les Communautés et Régions.

Cette relation trouve une concrétisation importante dans le Comité des régions de l'Union, par le biais duquel les communautés et régions ont directement voix au chapitre en ce qui concerne certaines affaires de l'Union.

Par ailleurs, la Belgique a été le premier Etat membre à réaliser la possibilité offerte aux Etats membres par le Traité de Maastricht, de se faire représenter au Conseil par des ministres qui n'appartiennent pas au gouvernement national. (L'article 146, inséré dans le Traité sur proposition de la Belgique et qui dès lors, pour la Belgique, n'entre pas en ligne de compte pour être renégocié lors de la CIG de 1996, prévoit que chaque Etat membre est représenté au Conseil par un représentant "au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre"). En Belgique, cette disposition a été concrétisée par l'Accord de coopération relatif à la représentation dans l'Union européenne, conclu entre l'Etat fédéral et les communautés et régions. Cet accord qui prévoit une coordination mutuelle permanente des points de vue et qui permet à l'Etat membre belge d'être représenté dans l'Union par les Communautés et les Régions, pourrait servir de source d'inspiration pour la discussion sur les relations entre l'Union et les Etats membres.

Pour les domaines où les communautés et les Régions ont une compétence exclusive en vertu de la Constitution belge, leurs gouvernements participeront, sous la direction coordinatrice du Ministre des Affaires étrangères, aux négociations de la CIG. Tous les parlements en Belgique devront être associés sur un pied d'égalité au déroulement des négociations.

Délimitation des compétences

Les autorités belges souscrivent à l'idée que si l'Union européenne doit fonctionner de manière plus efficace, plus transparente et plus démocratique, il est évidemment nécessaire que les citoyens sachent de quelles autorités relèvent les différents domaines d'action et d'administration. Dès lors, une délimita-

ge, vaste en strakke 'catalogus van bevoegdheden' is echter moeilijk verzoenbaar met het dynamische en evolutieve karakter van het Europese integratieproces. Bovendien zou een specifieke bevoegdheidslijst ten gronde niets toevoegen aan de doelstellingen en bevoegdheden van de Unie, zoals die blijken uit de Verdragsartikels en de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Ook zonder dergelijke lijst moet er echter voor gezorgd kunnen worden dat de Unie binnen de haar toegewezen doelstellingen en verleende bevoegdheden blijft. Overschrijding ervan moet gecorrigeerd kunnen worden. De Regering meent dat de gebeurlijke correctie a posteriori dient te gebeuren, door aanwending van de bestaande verhaalmogelijkheden in de communautaire rechtsorde, nl. het beroep op het Hof van Justitie. Ook de Gemeenschappen en Gewesten kunnen, via het Samenwerkingsakkoord, bewerkstelligen dat een zaak met betrekking tot Europese bevoegdheidsoverschrijding voor het Hof van Justitie wordt gebracht.

Ter bestendinging van het dynamische en evolutieve karakter van het Europese integratieproces meent de Regering dat artikel 235 van het Verdrag over de zogenaamde impliciete bevoegdheden gehandhaafd moet blijven. (Artikel 235 biedt de mogelijkheid om, met eenparigheid, maatregelen goed te keuren om doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat het Verdrag in de daartoe vereiste actiemiddelen voorziet.)

De Regering onderkent de vrees die in bepaalde middelen bestaat voor een sluipende en centraliserende bevoegdheidsuitbreiding van de Europese instellingen door toepassing van artikel 235. Deze vrees vindt haar oorsprong in de jaren '70 wanneer, op basis van instructies van de Europese staatshoofden en regeringsleiders, de eerste bouwstenen werden gelegd voor nieuwe gemeenschappelijke politieken zoals het vrij verkeer van personen, het leefmilieubeleid, het wetenschappelijk onderzoek en het Europees wisselkoersmechanisme. Artikel 235 van het Verdrag fungeerde telkens als vector. Inmiddels is de toevlucht tot dit artikel sterk verminderd naarmate de politieken en de Verdragen verdere uitwerking kregen. In het Verdrag van Maastricht werd het artikel behouden als element van flexibiliteit in de Europese constructie.

De onmogelijkheid, zeker in een uitgebreide Unie, om alle maatschappelijke ontwikkelingen voor onbepaalde duur in een Verdrag te voorzien, pleit ook nu voor het behoud van dit artikel 235. De opeenvolgende verdragswijzigingen en de wenselijkheid om de burgers beter bij de Europese besluitvorming te betrekken, pleiten voor een bevestiging van het gematigd gebruik en van de betrokkenheid van het Europees Parlement bij de toepassing van dit artikel.

tion des compétences s'impose. Toutefois, l'établissement d'un "catalogue des compétences" fixe et rigide, instauré une fois pour toutes, serait difficilement conciliable avec le caractère dynamique et évolutif du processus d'intégration européenne. En outre, une liste spécifique de compétences n'ajouterait aucun élément substantiel nouveau aux objectifs et aux compétences de l'Union tels qu'ils ressortent des articles des traités et de la jurisprudence de la Cour de Justice.

Cependant, même en l'absence de pareille liste, il faut pouvoir veiller à ce que l'Union demeure à l'intérieur des objectifs et des attributions qui lui ont été assignés. Il est nécessaire que tout dépassement puisse être corrigé. Le gouvernement estime qu'une éventuelle correction doit être faite a posteriori, par le biais des voies de recours existantes de l'ordre juridique communautaire, c'est-à-dire l'appel à la cour de Justice. En outre, les Communautés et les Régions peuvent obtenir, par le biais de l'Accord de coopération, que la Cour de Justice soit saisie d'une affaire ayant trait à un dépassement de compétence européenne.

Afin de confirmer le caractère dynamique et évolutif du processus d'intégration européenne, le gouvernement estime aussi que l'article 235 du Traité - c'est-à-dire l'article relatif aux compétences dites implicites - doit être maintenu. (Cet article offre la possibilité d'approuver à l'unanimité des mesures visant à réaliser des objectifs de la Communauté sans que les moyens d'action nécessaires à cet effet ne soient prévus par le Traité.)

Le gouvernement reconnaît la crainte présente dans certains milieux de voir l'application de l'article 235 entraîner une extension insidieuse et centralisante des compétences des institutions européennes. Cette crainte a son origine dans les années '70 où, conformément aux instructions des Chefs d'Etat et de gouvernement européens, furent jetées les bases de nouvelles politiques communes telles que la libre circulation des personnes, la politique environnementale, la recherche scientifique, le mécanisme des cours de change européens. Dans chacun des cas, l'article 235 a servi de vecteur. Entretemps, le recours à cet article a fortement diminué au fur et à mesure que les politiques et les traités ont été développés. L'article 235 a été maintenu dans le Traité de Maastricht en tant qu'élément de flexibilité dans la construction européenne.

L'impossibilité, a fortiori dans une Union élargie, de prévoir dans un traité, pour une durée indéterminée, toutes les évolutions sociales, plaide, en ce moment aussi, pour le maintien de l'article 235. La succession de modifications des traités, ainsi que le fait qu'il est souhaitable d'associer les citoyens plus étroitement au processus décisionnel européen, plaident en faveur d'une confirmation de l'usage modéré de cet article et de l'association du Parlement européen à son application.

Een bijzondere zorg van de Regering betreft het oneigenlijk gebruik van artikel 235, d.w.z. een beroep op het artikel om via deze procedure bij unanimité te beslissen in materies waar het Verdrag reeds in gekwalificeerde meerderheid voorziet. Deze werkwijze moet worden bestreden.

Geen bevoegdheidsverlies voor de Unie

Uitbreiding van het actiedomein van de Europese Unie is niet de inzet van de IGC. Een verdragsherziening mag echter ook niet leiden tot het schrappen van actiedomeinen, ook niet de virtuele domeinen zoals civiele bescherming, energie en toerisme. Schrappen zou een ongewenst politiek signaal geven; het zou immers de eerste keer zijn dat actiedomeinen geschrapt worden en niet eens getracht wordt ze te realiseren.

In dat licht zal de Regering ingaan op de wens van de Gemeenschappen en Gewesten dat België op de IGC specifieke tekstvoorstellen zou voorleggen ter amendering van de bestaande verdragsartikels met betrekking tot onderwijs, beroepsopleiding, jeugd, cultuur en audio-visuele politiek, volksgezondheid, leefmilieubeleid en vervoerbeleid. Bovendien werd door sommigen de wens geuit om daarnaast ook met betrekking tot toerisme en sport ontwerpen voor specifieke verdragsartikels uit te werken.

Het is essentieel te wijzen op het belang, het pluralisme evenals de dimensie en diversiteit van cultuur en talen te erkennen in alle werkdomeinen van de Unie.

EEN WELVAARTVAST EUROPA

België en Europa bevinden zich in het midden van een economische revolutie gekenmerkt door mondialisering, liberalisering, de opkomst van de informatiemaatschappij en de bijzondere dynamiek in Azië. In deze economische revolutie vormt de Europese Unie een essentieel instrument ter bestendiging van een welvarend Europa waarin individuele vrijheid en actieve solidariteit naast elkaar en voor elkaar bestaan.

De vooruitzichten op economische welvaart binnen de Europese Unie steunen in grote mate op de afwerking van de eenheidsmarkt en van de Economische en Monetaire Unie (EMU):

- de voltooiing van de eenheidsmarkt, zoals bepaald in de Europese Eenheidsakte van 1986, staat borg voor een economische dynamiek op een verruimde schaal;

- de totstandkoming van de EMU impliceert de creatie van een zone van macro-economische en mo-

Une préoccupation particulière du gouvernement concerne l'usage impropre de l'article 235, c'est-à-dire le recours à celui-ci pour prendre ainsi des décisions à l'unanimité dans des matières pour lesquelles le traité a déjà prévu la majorité qualifiée. Il faut s'opposer à cette façon d'agir.

Pas de perte de compétences pour l'Union

L'élargissement du champ d'action de l'Union européenne ne constitue pas l'enjeu de la CIG. Toutefois, une révision du traité ne peut pas entraîner la suppression de domaines d'action, ni même la suppression de domaines virtuels tels que la protection civile, l'énergie et le tourisme. La suppression de domaines d'action donnerait un signal politique indésirable; en effet, ce serait la première fois que des domaines d'action seraient supprimés sans même que l'on tente de les réaliser.

A la lumière de ce qui précède, le gouvernement donnera suite au souhait exprimé par les communautés et les régions que la Belgique soumette à la Conférence intergouvernementale des propositions de texte spécifiques amendant les articles conventionnels existants relatifs à l'enseignement, à la formation professionnelle, à la jeunesse, à la culture et à l'audio-visuel, à la santé publique, à la politique environnementale ainsi qu'à la politique en matière de transport. De plus, d'aucuns ont exprimé le souhait de voir élaborer également des projets d'articles conventionnels spécifiques concernant le tourisme et le sport.

Il est fondamental de rappeler l'importance de la reconnaissance du pluralisme et de la dimension et de la diversité culturelles et linguistiques dans tous les secteurs d'activité de l'Union.

UNE EUROPE DE PROSPERITE DURABLE

La Belgique et l'Europe sont au coeur d'une révolution économique caractérisée par un processus de mondialisation, de libéralisation, d'avènement de la société de l'information et de dynamique exceptionnelle en Asie. Dans cette révolution économique, l'Union européenne constitue un rouage essentiel dans le maintien d'une Europe prospère au sein de laquelle liberté et solidarité active coexistent et se complètent.

Les prévisions en matière de prospérité économique au sein de l'Union européenne reposent en grande partie sur la réalisation du marché unique et de l'Union économique et monétaire (UEM):

- l'achèvement du marché unique, tel que précisé dans l'Acte Unique européen de 1986, garantit une dynamique économique à grande échelle;

- la réalisation de l'UEM implique la création d'une zone macro-économique et de stabilité moné-

netaire stabiliteit die de basis moet vormen voor een duurzame economische groei.

Het is een krachtlijn van de Regering dat de interne markt moet uitgebouwd en vervuld worden door het realiseren van een gemeenschappelijke sokkel op fiscaal, milieu- en sociaal vlak (de opname van het Sociaal Protocol in het Unie-Verdrag, de institutionele bevestiging van de resultaten van de sociale dialoog, de harmonisatie van de sociale bepalingen naar boven toe, het invoegen van sociale convergentiecriteria, het invoegen van sociale en milieuclausules in het gemeenschappelijk handelsbeleid, de definitie en concretisering van de universele dienst, de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting). Het versterken van de Unie op sociaal, fiscaal en milieugebied krijgt zijn volle betekenis op het vlak van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid en kan tevens bijdragen tot de verlichting van de arbeidskost.

Het is voor de Regering eveneens belangrijk dat de besluitvaardigheid van de Unie versterkt wordt om doelmatiger bij te dragen tot de heropleving van de economische groei, de versterking van het concurrentievermogen en de bevordering van de werkgelegenheid. In dit kader passen maatregelen met het oog op de uitbouw van de transeuropese netwerken inzake vervoer, energie en telecommunicatie, de bevordering van de arbeidsherverdeling, de steun aan de sociale economie.

De doelstellingen die in het Witboek werden geformuleerd, blijven onverkort gelden. Daarom wenst de Regering dat, gelet op hun bijzondere rol en hun arbeidscheppend vermogen in de economie, een bijzondere aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van de kleine en middelgrote ondernemingen in de eengemaakte Europese markt en aan de creatie van optimale voorwaarden voor hun instandhouding en uitbreiding.

De Europese Unie dient eveneens de notie en de actiemogelijkheden van de openbare dienstverlening te erkennen op het niveau van het Verdrag.

De Economische en Monetaire Unie

De EMU-afspraken moeten onverkort worden uitgevoerd. Met de totstandkoming van de EMU zal het Europese integratieproces onomkeerbaar worden. De monetaire eenmaking op grond van verregaande macro-economische convergentie zal een bindingskracht opleveren waarmee de Unie alle interne en externe uitdagingen het hoofd zal kunnen bieden.

Ook na de inwerkingtreding van de laatste fase van de EMU zal de macro-economische convergentie onder de leden van de EMU moeten worden gehandhaafd. De discipline die de EMU in de staathuishoudkunde der lidstaten legt, is inderdaad een blijvende opdracht. Daartoe zal in adequate procedures en middelen moeten worden voorzien.

De onverkorte uitvoering van de EMU-afspraken mag niet beletten dat ook ernstig aandacht wordt

taire qui doit former la base d'une croissance économique durable.

Conformément aux lignes de force du gouvernement, le marché intérieur doit être élaboré et complété par la réalisation d'un socle au niveau fiscal, environnemental et social (intégration du Protocole social dans le Traité sur l'Union, confirmation institutionnelle des résultats du dialogue social, harmonisation des dispositions sociales vers le haut, insertion de critères de convergence sociale, insertion des clauses sociale et environnementale dans la politique commerciale commune, définition et concrétisation du service universel, lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale). Le renforcement de l'Union dans les domaines social, fiscal et environnemental prend toute son importance en matière de financement alternatif de la sécurité sociale et pourra également contribuer à l'allègement des coûts de production.

Il est également important pour le gouvernement que la capacité de prise de décision de l'Union soit renforcée afin de contribuer plus efficacement à la reprise de la croissance économique, au renforcement de la compétitivité et à la promotion de l'emploi. Dans ce cadre pourraient se situer des mesures en vue du développement de réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécommunication, de la promotion de la redistribution du travail, du soutien à l'économie sociale.

Les objectifs formulés dans le Livre blanc restent entièrement valables. Le gouvernement souhaite dès lors que, vu le rôle particulier et le potentiel d'emploi des petites et moyennes entreprises dans l'économie, une attention particulière soit prêtée à leur développement dans le marché européen unifié ainsi qu'à la création de conditions optimales pour leur préservation et leur expansion.

Il convient également que l'Union européenne reconnaisse au niveau du Traité la notion et les possibilités d'action du service public.

L'Union économique et monétaire

Les accords sur l'UEM doivent être exécutés intégralement. La réalisation de l'UEM rendra le processus d'intégration européenne irréversible. L'unification monétaire sur la base d'une convergence macro-économique poussée apportera une force de cohésion avec laquelle l'Union pourra faire face à tous les défis intérieurs et extérieurs.

Après l'entrée en vigueur de la dernière phase de l'UEM, il s'imposera également, de maintenir une convergence macro-économique entre les membres de l'UEM. La discipline que l'UEM impose à la politique économique des Etats membres est en effet une tâche permanente. A cette fin, des procédures et des moyens adéquats devront être prévus.

L'exécution intégrale des accords sur l'UEM n'exclut pas d'attacher une grande attention aux ten-

geschonken aan de economische en monetaire spanning die kan ontstaan tussen de lidstaten van de Europese Unie die zich binnen de EMU bevinden en de lidstaten die zich er — tijdelijk — buiten zullen bevinden. Aan zulke spanning het hoofd bieden in afwachting van de intrede van alle lidstaten van de Europese Unie in de EMU is eveneens een uitdaging van de Europese integratie. Een vlotte werking van de interne markt veronderstelt immers dat verstoringe wisselkoersschommelingen worden bestreden en competitieve devaluaties worden vermeden. Er moeten daarom middelen worden gezocht om concurrentie-vervalsende dispariteiten tussen eenheidsmunt en andere nationale munten binnen de Europese Unie binnen de perken te houden. De tijdelijke monetaire 'cohabitatie' van de eenheidsmunt met andere nationale munten mag niet leiden tot een afbreuk van de interne markt. Daarenboven moet het beleid er blijvend op gericht zijn dat alle lidstaten van de Europese Unie uiteindelijk de voorwaarden vervullen om lid te worden van de EMU.

De andere beleidsdomeinen

Voor de Regering vormen de afwerking van de eenheidsmarkt en de realisatie van de EMU noodzakelijke, maar onvoldoende, voorwaarden om welvaart en welzijn te bestendigen. Welvaart en welzijn vragen immers meer dan liberalisering binnen het kader van de eenheidsmarkt, en dan macro-economische convergentie volgens de EMU-criteria. Een leefbare Europese constructie ten dienste van de Europese burgers moet kunnen steunen op een gemeenschappelijke sokkel op sociaal, milieu- en fiscaal gebied. Door de globalisering van de economie is de effectiviteit van zuiver nationale sociale, ecologische en fiscale beleidsmaatregelen immers zeer beperkt.

Het streven van de Regering naar een Europese minimumsokkel op sociaal, milieu- en fiscaal gebied heeft twee gevolgen voor het institutioneel debat tijdens de IGC.

Het eerste gevolg betreft de eis om de Raadsbesluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid uit te breiden, in het bijzonder op het sociale, ecologische en fiscale terrein. Zoals Paul-Henri Spaak reeds schreef in 1951, « des formules d'unanimité sont des formules d'impuissance ». Gezien de Regering deze onmacht wil overstijgen en streeft naar een actieve Europese Unie op sociaal, milieu en fiscaal gebied is de eis voor besluitvorming in de Raad bij gekwalificeerde meerderheid de logische consequentie.

Het tweede gevolg betreft de structuur van de Unie. De Unie is gebaseerd op een evenwicht tussen de rechten en de plichten van de lidstaten. Het verstevigen van dit evenwicht is van fundamenteel belang voor de leefbaarheid van de Unie. Alle lidstaten die de voordelen van de eenheidsmarkt genieten, dienen bijgevolg de Europese sociale, ecologische en

sions économiques et monétaires qui peuvent apparaître entre les Etats membres de l'Union européenne qui se trouvent dans l'UEM et les Etats membres qui n'en feront — temporairement — pas partie. Résister à de telles tensions, en attendant l'adhésion de tous les Etats membres de l'Union européenne à l'UEM, constitue également un défi de l'intégration européenne. Un bon fonctionnement du marché intérieur implique la lutte contre les fluctuations erratiques des taux de change et la prévention des dévaluations compétitives. Il convient dès lors de rechercher des moyens visant à contenir les disparités qui faussent la concurrence entre la monnaie unique et d'autres monnaies nationales au sein de l'UE. La "cohabitation" monétaire temporaire de la monnaie unique avec d'autres monnaies nationales ne peut porter préjudice au marché intérieur. De plus, la politique doit constamment viser à ce que tous les Etats membres de l'Union européenne remplissent finalement les conditions d'adhésion à l'UEM.

Autres politiques

Pour le gouvernement, la réalisation du marché unique et celle de l'UEM constituent des conditions indispensables, mais insuffisantes, pour assurer la prospérité et le bien-être. Prospérité et bien-être requièrent en effet davantage qu'une libéralisation dans le cadre du marché unique et qu'une convergence macro-économique selon les critères de l'UEM. Une construction européenne viable au service des citoyens européens doit pouvoir s'appuyer sur un socle commun au niveau social, environnemental et fiscal. Suite à la globalisation de l'économie, l'efficacité de mesures politiques purement nationales au niveau social, écologique et fiscal est en effet très réduite.

La recherche par le gouvernement d'un socle européen minimum en matière sociale, fiscale et environnementale entraîne deux conséquences pour le débat institutionnel de la CIG.

La première conséquence concerne la revendication d'élargir le processus décisionnel du Conseil à la majorité qualifiée, en particulier au niveau social, écologique et fiscal. Tout comme Paul-Henri Spaak l'écrivait déjà en 1951, "des formules d'unanimité sont des formules d'impuissance". Etant donné que le gouvernement veut surmonter cette impuissance et veille à une Europe active au niveau social, environnemental et fiscal, la revendication d'un processus décisionnel au conseil à la majorité qualifiée en est la conséquence logique.

La deuxième conséquence concerne la structure de l'Union. L'Union repose sur un équilibre entre les droits et les obligations des Etats membres. Le renforcement de cet équilibre revêt une importance fondamentale pour la viabilité de l'Union. Tous les Etats membres qui profitent des avantages du marché unique doivent par conséquent appliquer inté-

fiscale regels onverkort uit te voeren. Zo niet ontstaat het gevaar van een neerwaartse concurrentie op sociaal, ecologisch en fiscaal vlak, die de eenheidsmarkt zelf in gevaar brengt. Gezien de Regering staat op het verstevigen van het evenwicht tussen de rechten en plichten binnen de Unie verwerpt ze de idee van het Europa « à la carte ». In het Europa « à la carte » kiezen de lidstaten de beleidsterreinen waar ze er een belang bij hebben aan mee te werken zonder consideratie voor de leefbaarheid van de Unie als geheel.

EEN UNIE VAN RECHT EN VEILIGHEID

De samenwerking inzake politie en justitie beantwoordt aan een duidelijke noodzaak en raakt aan maatschappelijke problemen (zoals de grensoverschrijdende criminaliteit) die, om meer efficiënt te kunnen geregeld worden, om een Europese aanpak vragen. De toegevoegde waarde die de Europese Unie de burger kan bieden op het domein van recht en veiligheid is groot, maar werd tot nog toe onvoldoende gerealiseerd.

Het Verdrag van Maastricht heeft getracht een antwoord te geven op de groeiende vraag naar doeltreffend optreden op het vlak van de binnenlandse veiligheid. Het vasthouden aan traditionele opvattingen, die binnenlandse veiligheid en de bescherming van de burger beschouwen als voorbehouden domeinen van het nationale staatsgezag, leverde een overwegend intergouvernementele organisatie van de samenwerking op. Met uitzondering van een deel van het visumbeleid vielen alle materies onder de intergouvernementele methode: asiel- en immigratiebeleid, overschrijding van de buitengrenzen, drugbestrijding, internationale-fraudebestrijding, justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, justitiële samenwerking in strafzaken, douanesamenwerking, politieke samenwerking. Het Verdrag van Maastricht voorziet in een mogelijkheid om, mits de Raad hier toe met eenparigheid beslist, de communautaire procedures toepasselijk te maken op bepaalde niet-communautaire materies. Van deze mogelijkheid is echter geen gebruik gemaakt. De intergouvernementele methode heeft eveneens haar grenzen aange-toond.

Alle mogelijkheden tot toepassing van de communautaire methode moeten worden aangewend. De Regering pleit in het bijzonder voor de overheveling naar de eerste pijler, het verdragsdomein van de Europese Gemeenschap, van deze materies die gebonden zijn aan communautaire bevoegdheden, nl. het visum- en asielbeleid (gebonden aan het vrij verkeer van personen) en de douanesamenwerking en drugbestrijding (gebonden aan het vrij verkeer van goederen).

Op de materies die tot de derde pijler van de intergouvernementele samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken zouden blijven

gralmente les règles sociales, écologiques et fiscales européennes. Sinon apparaît le danger d'une concurrence à la baisse au niveau social, écologique et fiscal qui met le marché unique en péril. Etant donné que le gouvernement tient à renforcer l'équilibre entre les droits et obligations au sein de l'Union, il rejette l'idée d'une Europe à la carte. Dans une Europe à la carte, les Etats membres choisissent les matières politiques dans lesquelles ils ont intérêt à collaborer sans prendre en considération la viabilité de l'Union dans son ensemble.

UNE UNION DE DROIT ET DE SECURITE

La coopération en matière de police et de justice répond à une évidente nécessité et touche à des problèmes de société (tels que la criminalité transfrontalière) qui, pour être réglés plus efficacement, appellent une approche européenne. La valeur ajoutée que l'Union européenne peut offrir au citoyen en matière de droit et de sécurité est grande, mais n'a pas été suffisamment concrétisée jusqu'à présent.

Le Traité de Maastricht a tenté d'apporter une réponse à la demande croissante d'intervention efficace en matière de sécurité intérieure. Les conceptions traditionnelles qui considèrent la sécurité intérieure et la protection du citoyen comme des domaines réservés au pouvoir des Etats nationaux ont engendré une organisation principalement intergouvernementale de la coopération. A l'exception d'une partie de la politique de visas, toutes les matières relevaient de la méthode intergouvernementale: politique d'asile et d'immigration, franchissement des frontières extérieures, lutte contre la drogue, lutte contre la fraude internationale, coopération judiciaire en matière civile, coopération judiciaire en matière pénale, coopération douanière, coopération policière. Le Traité de Maastricht prévoit une possibilité de rendre les procédures communautaires applicables à certaines matières non communautaires, à condition que le Conseil en décide à l'unanimité. Il n'a cependant pas été fait usage de cette possibilité. La méthode intergouvernementale a également montré ses limites.

Toutes les possibilités d'application de la méthode communautaire doivent être exploitées. Le gouvernement plaide, en particulier, pour le transfert vers le premier pilier, la partie du traité portant sur la Communauté européenne, des matières liées aux compétences communautaires, à savoir la politique d'asile et de visas (liée à la libre circulation des personnes), la coopération douanière et la lutte contre la drogue (liée à la libre circulation des marchandises).

Des méthodes plus efficaces, s'inspirant autant que possible des méthodes communautaires du premier pilier, doivent être appliquées aux matières qui

behoren, moeten efficiëntere methodes worden toegepast, zoveel mogelijk geïnspireerd door de communautaire methodes van de eerste pijler. Dit betekent: uitbreiding van het mede-initiatiefrecht van de Commissie (inclusief de uitbreiding ervan naar de domeinen waar haar dit niet werd toegekend, nl. justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, douanesamenwerking en politieke samenwerking), uitbreiding van meerderheidsstemming, intensivering van de rol van het Europees Parlement (zeker wanneer de Raad beslissingen van wetgevende aard neemt en/of beslissingen met meerderheid van stemmen goedkeurt), een verplichte bevoegdheid van het Hof van Justitie (een facultatieve bevoegdheid van het Hof van Justitie is in het Verdrag van Maastricht reeds erkend).

De Regering is bereid voor een en ander overgangperiodes te aanvaarden, alsook een onderscheid tussen het normatieve en het operationele luik. Op het politiedomein zullen de weerstanden van bepaalde lidstaten tegen de invoering van de communautaire methode immers aanzienlijk zijn.

De Regering is van mening dat de IGC ook maatregelen moet onderzoeken met het oog op een betere erkenning en een betere uitvoering in de lidstaten van rechterlijke beslissingen genomen in een andere lidstaat, alsook maatregelen om de grensoverschrijdende rechtstoegang voor de Europese burger te vergemakkelijken.

De Regering zal ijveren voor de overname van het Schengen-akkoord door de Europese Unie, met o.a. de overname van de infrastructuur en de verworvenheden van het Akkoord van Schengen door de Europese instellingen en een maximale integratie van de bepalingen van het Akkoord in de communautaire rechtsorde. De hiermee gepaard gaande uitbreiding van het aantal leden mag niet leiden tot verlies aan doelmatigheid. Een parallelle instelling naast de Unie moet in elk geval worden vermeden.

DE UNIE MET EEN BESLISSENDE STEM EN GEWICHT IN DE WERELD

Spreeken met één stem, via de Unie, is de enige wijze waarop de lidstaten van de Unie een effectieve inbreng kunnen verkrijgen in de internationale economische en politieke aangelegenheden die in belangrijke mate de toekomst van Europa bepalen. Meer dan in het verleden moet de Europese eenmaking de Europese Unie in staat stellen haar verantwoordelijkheid op te nemen in dienst van de Europese bevolking en van de wereldgemeenschap.

Het extern economisch beleid van de Gemeenschap

Inzake de externe handelsbetrekkingen is de Unie erin geslaagd haar invloed te laten gelden, dank zij het gebruik van de communautaire methode (arti-

continueren) te relever du troisième pilier de la coopération intergouvernementale en matière de justice et d'affaires intérieures. Cela signifie : extension du droit d'initiative partagé de la Commission (y compris son extension aux domaines qui ne lui ont pas été attribués, à savoir la coopération judiciaire en matières civiles, la coopération douanière et la coopération policière), extension du vote majoritaire, intensification du rôle du Parlement européen (certainement lorsque le Conseil prend des décisions de nature législative et/ou approuve des décisions à la majorité des voix), une compétence obligatoire de la Cour de Justice (le Traité de Maastricht lui reconnaît déjà une compétence facultative).

Le gouvernement est disposé à accepter des périodes transitoires, ainsi qu'une distinction entre le volet normatif et le volet opérationnel. Dans le domaine policier, les résistances de certains Etats membres contre l'introduction de la méthode communautaire seront en effet considérables.

Le gouvernement estime que la CIG devra examiner également des mesures visant à une meilleure reconnaissance et une meilleure exécution dans les Etats membres des décisions judiciaires prises dans un autre Etat membre, ainsi que des mesures pour faciliter, pour le citoyen européen, l'accès transfrontalier à la justice.

Le gouvernement plaidera pour la reprise de l'Accord de Schengen par l'Union européenne avec, entre autres, la reprise de l'infrastructure et de l'acquis de l'Accord de Schengen par les institutions européennes et une intégration maximale des dispositions de cet accord dans l'ordre juridique communautaire. L'augmentation du nombre de membres qui accompagnera ce processus ne peut pas entraîner une perte d'efficacité. Il convient en tout cas d'éviter une institution parallèle aux côtés de l'Union.

UNE UNION DOTÉE D'UNE VOIX ET D'UN POIDS DECISIFS DANS LE MONDE

Parler d'une seule voix, par le biais de l'Union, est la seule manière dont les Etats membres de l'Union peuvent influencer les matières économiques et politiques internationales qui déterminent dans une large mesure l'avenir de l'Europe. Plus que par le passé, l'unification européenne doit permettre à l'Union européenne d'assumer ses responsabilités au service de la population européenne et de la communauté mondiale.

La politique économique extérieure de la Communauté

En matière de relations commerciales extérieures, l'Union a réussi à faire valoir son influence grâce au recours à la méthode communautaire (article 113 du

kel 113 van het Verdrag) die ervoor zorgde dat onze middelen en inspanningen doeltreffend gebundeld werden. De Regering hecht er dan ook een bijzonder belang aan dat de externe economische politiek van de Unie volgens de communautaire traditie verder blijft werken en tevens als voorbeeld dient voor de andere externe beleidsdomeinen.

Tijdens de Uruguay-Ronde trad de Commissie op als de enige onderhandelaar van de Gemeenschap, zowel inzake de traditionele handel in goederen als inzake de nieuwe onderwerpen, nl. de handel in diensten en de bescherming van intellectuele eigendom. Slagkracht en cohesie in de onderhandelingen waren het resultaat van de communautaire werkwijze.

De Regering wil de externe bevoegdheid van de Commissie versterken en uitbreiden tot het domein van de diensten. De Regering zal zich verzetten tegen pogingen om de eenheid van de externe vertegenwoordiging via de Commissie te doorbreken. Dit zou een reële achteruitgang in het integratieproces betekenen, de Gemeenschapspositie in cruciale internationale economische ontwikkelingen bemoeilijken, en de doelmatige verdediging van de individuele belangen van de lidstaten belemmeren. De ervaring leert dat geen van de lidstaten in internationale onderhandelingen de impact kan evenaren van een Gemeenschap die spreekt met één stem.

Cohesie tussen de pijlers van de Unie

Een andere aspect van de cohesie van de externe vertegenwoordiging van de Unie betreft de pijlerstructuur van de Unie. De Raad en de Commissie werd door het Verdrag van Maastricht opgedragen de coördinatie te verzekeren tussen het geheel van de externe activiteiten van de Europese Unie. Deze uitdrukkelijke opdracht was noodzakelijk omdat het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid in een apart hoofdstuk van het Verdrag was ondergebracht met werkingsregels uit de intergouvernementele sfeer. Andere aspecten van het buitenlandse optreden, zoals het ontwikkelingsbeleid, het handelsbeleid of het treffen van economische sancties waren in hun oorspronkelijke communautaire kader behouden.

De zgn. pijlers dichter bij elkaar brengen en ze uiteindelijk versmelten is en blijft een doelstelling van de Belgische regering.

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB)

Het GBVB is in het Verdrag van Maastricht globaal opgevat. Als doelstellingen van het gemeenschappelijk beleid werden aangeduid: bescherming van de gemeenschappelijke waarden, de fundamentele belangen en de onafhankelijkheid van de Unie; versterking van de veiligheid van de Unie en haar

Traité) qui a permis l'union efficace de nos moyens et de nos efforts. Le gouvernement attache par conséquent une importance particulière à ce que la politique économique extérieure de l'Union se poursuive dans la tradition communautaire et serve également d'exemple pour d'autres domaines de politique extérieure.

Pendant l'Uruguay Round, la Commission est intervenue comme seul négociateur de la Communauté, aussi bien en matière de commerce traditionnel de marchandises qu'en matière de sujets nouveaux, comme par exemple le commerce des services et la protection de la propriété intellectuelle. Efficacité et cohésion dans les négociations ont été le fruit de la méthode de travail communautaire.

Le gouvernement désire renforcer et élargir la compétence extérieure de la Commission au domaine des services. Le gouvernement s'opposera aux tentatives visant à briser l'unité de la représentation extérieure telle qu'elle est assurée par le biais de la Commission. Cela signifierait un réel recul dans le processus d'intégration, compliquerait la prise de position de la Communauté dans des développements économiques internationaux cruciaux et, entraverait la défense efficace des intérêts individuels des Etats membres. L'expérience montre que, dans des négociations internationales, aucun des Etats membres ne peut égaler l'impact d'une Communauté parlant d'une seule voix.

Cohésion entre les piliers de l'Union

Un autre aspect de la cohésion de la représentation extérieure de l'Union concerne sa structure en piliers. Le Traité de Maastricht a chargé le Conseil et la Commission d'assurer la coordination de l'ensemble des activités extérieures de l'Union européenne. Cette tâche expresse s'est avérée nécessaire parce que la politique extérieure et de sécurité commune figure dans un chapitre distinct du Traité avec des règles de fonctionnement inspirées de la tendance intergouvernementale. D'autres aspects de l'action étrangère, tels que la politique de développement, la politique commerciale ou la prise de sanctions économiques, ont été maintenus dans leur cadre communautaire initial.

Un objectif du gouvernement belge consiste à rapprocher les piliers pour finalement les fusionner.

La politique extérieure et de sécurité commune (PESC)

Dans le Traité de Maastricht, la PESC est conçue globalement. Les objectifs de la politique commune ont été précisés: la protection des valeurs communes, les intérêts fondamentaux et l'indépendance de l'Union; le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses Etats membres; le maintien de la paix et le

1 - 129 / 1 - 1995 / 1996

lidstaten; vredeshandhaving en versterking van de internationale veiligheid; bevordering van de internationale samenwerking, ontwikkeling en versterking van de democratie en de rechtsstaat, alsmede eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

Als nieuwe instrumenten werden gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijke optredens gecreëerd, juridisch bindend, maar met besluitvorming bij eenparigheid. Eén uitzondering op de unanimiteit werd mogelijk gemaakt: de Raad kan bij het aannemen van een gemeenschappelijk optreden, en dus met eenparigheid, bepalen over welke aangelegenheden besluiten met een gekwalificeerde meerderheid worden genomen. Van deze mogelijkheid is nog maar één keer, voorlopig nog enkel virtueel, gebruik gemaakt: het gemeenschappelijk optreden van de Unie met betrekking tot anti-persoonsmijnen bepaalt, op voorstel van België, dat over specifieke acties van de Unie met gekwalificeerde meerderheid beslist kan worden.

De werking van het GBVB beantwoordt onvoldoende aan zowel de oorspronkelijke opzet ervan als aan de na-Koude-Oorlogse noden van de Europese Unie. In elk van de drie fasen - voorbereiding, besluitvorming, uitvoering - vertoont de huidige werking van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid inderdaad tekortkomingen. Op de IGC van 1996 kunnen voorstellen worden gedaan voor verdragsaanpassing om de tekortkomingen weg te werken.

Beleidsvoorbereiding en impuls

Het Verdrag van Maastricht kende de Commissie een mede-initiatiefrecht toe in de intergouvernementele tweede pijler van de Europese Unie, het GBVB. Het alleen-initiatiefrecht waarover de Commissie in de communautaire eerste pijler beschikt werd haar in de tweede pijler niet gegund. De traditionele soevereiniteitsopvatting van een aantal lidstaten verhinderde dit.

De Regering stelt wel met voldoening vast dat, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, de Commissie een actiever gebruik van haar initiatiefrecht is gaan maken, o.m. door de presentatie van strategie-nota's waarin de Commissie de toegevoegde waarde legt van synergie tussen eerste en tweede pijler en zij zodoende haar verdragsverplichting te waken over de coherentie tussen de pijlers nakomt.

De Regering rekent erop dat de Commissie haar huidige initiatiefrecht ten volle zal blijven benutten en derwijze zal uitbouwen dat zij zich als waarachtig impulsorgaan ontplooit. Met het oog hierop moet de Commissie niet alleen de middelen en bevoegdheden waarover zij beschikt adequaat aanwenden, maar ook kunnen rekenen op medewerking en bijstand van de lidstaten.

renforcement de la sécurité internationale; la promotion de la coopération internationale; le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Des prises de position et des actions communes ont été développées comme nouveaux instruments, juridiquement contraignants, mais dont le processus de décision se fait à l'unanimité. Une exception à l'unanimité a été rendue possible: le Conseil peut, lors de l'adoption d'une action commune, et donc à l'unanimité, déterminer les matières pour lesquelles les décisions sont prises à la majorité qualifiée. Jusqu'à présent, il n'a été fait virtuellement usage de cette possibilité qu'à une seule reprise: l'action commune de l'Union en matière de mines anti-personnel précise, sur proposition de la Belgique, que des décisions peuvent être prises à la majorité qualifiée pour des actions spécifiques de l'Union.

Le fonctionnement de la PESC répond insuffisamment, aussi bien à son intention initiale qu'aux besoins de l'après-Guerre froide de l'Union européenne. Dans chacune des trois phases - préparation, processus décisionnel, exécution - le fonctionnement actuel de la politique extérieure et de sécurité commune présente en effet des manquements. Des propositions d'adaptation du Traité pourront être faites lors de la CIG de 1996 afin d'éliminer ces manquements.

Préparation et impulsion

Le Traité de Maastricht a reconnu à la Commission un droit de co-initiative dans le deuxième pilier intergouvernemental de l'Union européenne, la PESC. Le droit d'initiative exclusif dont la Commission dispose dans le premier pilier communautaire ne lui a pas été accordé dans le deuxième pilier. Les conceptions traditionnelles de souveraineté de certains Etats membres ne l'ont pas permis.

Le gouvernement constate avec satisfaction que, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, la Commission recourt plus activement à son droit d'initiative, notamment en présentant des notes stratégiques dans lesquelles la Commission met en relief la valeur ajoutée des synergies entre le premier et le deuxième pilier, et respecte de la sorte son obligation de veiller à la cohésion entre les piliers.

Le gouvernement espère que la Commission continuera à exploiter pleinement son droit d'initiative et le développera de telle sorte qu'elle se mue en un véritable organe d'impulsion. A cette fin, la Commission ne doit pas uniquement utiliser les moyens et les compétences dont elle dispose de manière adéquate, mais elle doit également pouvoir compter sur la collaboration et l'assistance des Etats membres.

De Regering verwacht niet dat in de IGC van 1996 de tijd en de visies der lidstaten rijp zullen zijn om de Commissie het alleen-initiatiefrecht in het GBVB toe te kennen. Toch zal de Regering in de IGC streven naar een versterking van het initiatiefrecht van de Commissie, o.a. door opname in het verdrag van een bepaling dat voorstellen van de Commissie in het GBVB door een gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad goedgekeurd worden.

Besluitvorming

Ook al is gekwalificeerde meerderheid als een beperkte beslissingsmodaliteit in het Verdrag van Maastricht ingeschreven (in het kader van het gemeenschappelijk optreden), consensus is de regel die in de praktijk nauwelijks een uitzondering heeft gekend. Deze consensusregel heeft de neiging versterkt om buiten het GBVB te werken (zoals in de zogenaamde Contactgroep voor ex-Joegoslavië). Een verhoogd EU-ledental zal deze neiging nog doen toenemen.

Om het GBVB meer efficiëntie te geven, moeten beslissingen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen genomen kunnen worden. Om rekening te houden met bepaalde gevoeligheden of eisen op grond van essentiële nationale belangen (die inzake buitenlandse politiek vaak niet veraf liggen) zijn oplossingen denkbaar, zoals:

- aanduiding van bepaalde domeinen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid als domeinen waarop beslissingen met gekwalificeerde meerderheid genomen worden;
- modulatie van de besluitvorming in functie van de initiatiefnemer: consensus of unanimité voor goedkeuring van voorstellen van de lidstaten, gekwalificeerde meerderheid voor goedkeuring van voorstellen van de Commissie;
- verschillende kwalificaties van (gewone, gekwalificeerde, supergekwalificeerde) meerderheden in functie van de aard of het domein van de beslissing.

Bij de invoering van meerderheidsbeslissing spreekt het voor de Regering vanzelf dat geen enkele lidstaat kan worden gedwongen tegen zijn wil actief deel te nemen aan een optreden met het gebruik van militaire middelen. De Regering gaat er wel van uit dat alle lidstaten politiek en financieel gebonden zijn door een gezamenlijk besluit.

Uitvoering

De hoofdverantwoordelijkheid voor de uitvoering van het GBVB berust bij het Voorzitterschap. Door de zesmaandelijksse rotatie van het Voorzitterschap en het ontbreken van een gemeenschappelijk uitvoeringsorgaan zijn gebreken in de uitvoering van het

Le gouvernement ne s'attend pas à ce qu'au cours de la CIG de 1996, les conceptions des Etats membres soient mûres et que le temps soit venu pour attribuer à la Commission un droit d'initiative exclusif en matière de PESC. Néanmoins, le gouvernement s'efforcera lors de la CIG de renforcer le droit d'initiative de la Commission, notamment par la reprise dans le traité d'une disposition prévoyant que les propositions de la Commission en matière de PESC soient approuvées à la majorité qualifiée au Conseil.

Processus décisionnel

Bien que la majorité qualifiée soit inscrite au Traité de Maastricht comme un mode de décision limité (dans le cadre de l'action commune), le consensus est la règle qui, dans la pratique, n'a quasiment pas connu d'exceptions. Cette règle du consensus a renforcé la tendance à travailler hors de la PESC (comme dans le Groupe de Contact pour l'ex-Yougoslavie). Un nombre accru de membres de l'UE fera encore intensifier cette tendance.

Pour rendre la PESC plus efficace, les décisions doivent pouvoir être prises à la majorité qualifiée des voix. Afin de tenir compte de certaines sensibilités ou exigences basées sur des intérêts nationaux essentiels (qui, en matière de politique étrangère, n'en sont souvent pas éloignés), des solutions sont envisageables, telles que:

- la désignation de certains domaines de politique extérieure et de sécurité commune comme domaines où les décisions sont prises à la majorité qualifiée;
- la modulation du processus décisionnel en fonction de l'initiateur: consensus ou unanimité pour l'approbation de propositions émanant des Etats membres, majorité qualifiée pour l'approbation de propositions de la Commission;
- différentes qualifications de majorités (simple, qualifiée, superqualifiée) en fonction de la nature ou du domaine de la décision.

Lors de l'introduction de la décision majoritaire, il va de soi que, pour le gouvernement, aucun Etat membre ne peut être contraint, contre son gré, de participer activement à une action qui recourt à des moyens militaires. Le gouvernement part cependant du principe que tous les Etats membres sont politiquement et financièrement liés par une décision commune.

Mise en oeuvre

La responsabilité principale de l'exécution de la PESC repose auprès de la présidence. Suite à la rotation semestrielle et en l'absence d'un organe exécutif commun, les manquements dans l'exécution de la PESC sont évidents. La formule de la troïka (dans

GBVB evident. De formule van de Trojka (waarin het Voorzitterschap wordt bijgestaan door de lidstaat die als vorige het voorzitterschap heeft bekleed en de lidstaat die als volgende het voorzitterschap zal bekleden) helpt, maar lost niet alles op. Louter intergouvernementeel voluntarisme stelt onmiskenbaar grenzen aan de efficiëntie van het GBVB.

Om het GBVB een reële stap vooruit te brengen in slagkracht en Europese integratie - en er aldus voor te zorgen dat het GBVB beter beantwoordt aan de hoge verwachtingen die erin gesteld werden - meent de Regering dat de IGC moet trachten het GBVB-instrumentarium te versterken. De Regering denkt hierbij vooral aan de versterking van het gemeenschappelijk optreden, door het Verdrag van Maastricht geïntroduceerd als het instrument van GBVB bij uitstek.

Het gemeenschappelijk optreden houdt samenvoeging en gemeenschappelijk beheer in van de middelen waarover de Europese Unie beschikt voor de tenuitvoerlegging van concrete acties (in tegenstelling tot het gemeenschappelijk standpunt waarbij de eventuele uitvoering gebeurt door maatregelen die onder de bevoegdheid van de lidstaten en de Commissie vallen). Het verregaande engagement van het gemeenschappelijk optreden - de lidstaten verbinden zich niet alleen tot een gemeenschappelijke doelstelling, maar ook tot de gemeenschappelijke inzet van hun middelen - vindt in de huidige werking van het instrument niet de uitvoeringskracht die er logischerwijze aan moet beantwoorden. De Regering meent dat de Commissie de instantie bij uitstek is om in de Unie de gemeenschappelijke inzet van middelen in het kader van een gemeenschappelijk optreden te verzekeren. Deze keuze is des te dwingender, daar alleen de Commissie in staat is ook de noodzakelijke continuïteit en zichtbaarheid van het optreden en de samenhang met andere acties van de Unie (uit het Gemeenschapsdomein) te verzekeren. De Regering beoogt hiermee geenszins een exclusieve uitvoeringsbevoegdheid voor de Commissie in het GBVB of de uitbouw van een grootschalig administratief apparaat dat zulke bevoegdheid zou moeten schragen. Het diplomatieke netwerk, de expertise, de mensen en de middelen waarover elk der lidstaten beschikt, moeten ten volle worden benut in het gemeenschappelijke beheer van middelen. Tussen de Commissie en de lidstaten kunnen desgevallend regelingen worden getroffen voor de uitwisseling van personeel en informatie. In deze samenbundeling van middelen speelt de Commissie de rol van katalysator of coördinator. Terwijl de Europese Raad of de Raad van Ministers de architect van het gemeenschappelijk optreden blijft, wordt de Commissie de aannemer en zijn de lidstaten de onderaannemers.

Een tweede verbetering die de Regering betreffen de het GBVB in de IGC wenst te realiseren, is een ruimere toepassing van de communautaire financiering op dit domein.

laquelle la présidence est assistée par le dernier Etat membre qui a assuré la présidence et par le prochain Etat membre qui assurera la présidence) aide, mais ne résout pas tout. Un volontarisme purement intergouvernemental pose d'indéniables limites à l'efficacité de la PESC.

Afin de faire réellement progresser la PESC en matière d'efficacité et d'intégration européenne - et de veiller ainsi à ce que la PESC réponde mieux aux grands espoirs placés en elle - le gouvernement est d'avis que la CIG doit essayer de renforcer les instruments de la PESC. A cet effet, le gouvernement pense surtout au renforcement de l'action commune, qui a été introduite par le Traité de Maastricht comme l'instrument par excellence de la PESC.

L'action commune implique la mise en commun et la gestion commune des moyens dont dispose l'Union européenne pour effectuer des actions concrètes (contrairement à la position commune où l'exécution éventuelle se fait par des mesures qui relèvent de la compétence des Etats membres et de la Commission). L'engagement de l'action commune - les Etats membres ne s'engagent pas uniquement à la poursuite d'un objectif commun, mais également à la mise en oeuvre commune de leurs moyens - ne rencontre pas, dans le fonctionnement actuel du dispositif, la force d'exécution qui doit logiquement y répondre. Le gouvernement estime que la Commission est l'instance de l'Union par excellence pour assurer la mise en oeuvre commune des moyens dans le cadre d'une action commune. Ce choix est d'autant plus impératif que seule la Commission est capable d'assurer l'indispensable continuité de l'action et la cohésion avec d'autres actions de l'union (relevant du domaine communautaire). Le Gouvernement ne vise d'aucune manière une compétence d'exécution exclusive pour la Commission en matière de PESC ou la constitution d'un appareil administratif à grande échelle qui devrait assurer une telle compétence. Le réseau diplomatique, l'expertise, les hommes et les moyens dont chacun des Etats membres dispose doivent être pleinement exploités dans la gestion commune des moyens. Au besoin, des arrangements peuvent être pris entre la Commission et les Etats membres pour l'échange de personnel et d'informations. Dans cette union des moyens, la Commission joue le rôle de catalyseur ou de coordinateur. Tandis que le Conseil européen ou le Conseil des ministres reste le maître d'oeuvre de l'action commune, la Commission en devient l'entrepreneur et les Etats membres les sous-traitants.

Une deuxième amélioration que le gouvernement désire réaliser en matière de PESC au cours de la CIG est une application plus large du financement communautaire de la PESC.

Een specifiek probleem in het GBVB is tenslotte het gebrek aan rechtspersoonlijkheid van de Europese Unie (in tegenstelling tot de Europese Gemeenschap). Rechtspersoonlijkheid van de Europese Unie is onmisbaar voor een efficiënt gemeenschappelijk optreden. (Bij de uitvoering van het gemeenschappelijk optreden betreffende het EU-bestuur in de Bosnische stad Mostar is dit duidelijk gebleken. De vereiste akkoorden tussen de Unie en de betrokken partijen dienden in elke lidstaat van de Unie, overeenkomstig zijn eigen wetgeving, te worden goedgekeurd.) Eerder dan een gespleten rechtspersoonlijkheid tussen Europese Gemeenschap en Europese Unie tot stand te brengen, kan een oplossing gezocht worden in een formule die de Unie specifieke verdragsluitende bevoegdheid toekent, bij voorbeeld in de vorm van een Verdragsbepaling die de Europese Unie de bevoegdheid geeft in het kader van het gemeenschappelijk optreden akkoorden te sluiten met derde partijen.

EEN GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES DEFENSIEBELEID

Het GBVB omvat alle kwesties die betrekking hebben op de veiligheid van de Europese Unie, inclusief de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd zou kunnen leiden tot een gemeenschappelijke defensie, aldus het Verdrag van Maastricht, dat ook de Westeuropese Unie (WEU) als een integrerend deel van de ontwikkeling van de Europese Unie erkent. Voorts bepaalt het Verdrag dat de Unie de WEU verzoekt besluiten van de Unie met defensie-implicaties uit te werken en uit te voeren. Dit gebeurde inmiddels in één geval, namelijk voor de oprichting van een gemengde politiemacht in Mostar (Bosnië).

Van haar kant heeft de WEU in juni 1992 haar eigen operationele taken gepreciseerd in de zogenaamde Peterberg-Verklaring: humanitaire en reddingsoperaties, vredebewarende en crisisbeheersingstaken. Tussen de Secretariaten van de Unie en de WEU werden praktische samenwerkingsrelaties gelegd. De WEU ontwikkelde ook relaties met landen die wel lid van de Europese Unie of van de NAVO zijn maar geen lid van de WEU. Griekenland werd volwaardig WEU-lid; NAVO-leden IJsland, Noorwegen en Turkije werden geassocieerd WEU-lid, EU-leden Denemarken en Ierland waarnemend lid. De landen van Centraal- en Oost-Europa en de Baltische Staten werden geassocieerd partner van de WEU.

De WEU zal zelf een bijdrage voorbereiden tot de IGC, zich baserend op o.a. de Verklaring van de WEU, toegevoegd bij het Verdrag van Maastricht, waarin de WEU-lidstaten het doel bevestigen om de WEU op te bouwen tot de defensiecomponent van de

Enfin, un problème spécifique de la PESC est l'absence de personnalité juridique de l'Union européenne (contrairement à la Communauté européenne). Une personnalité juridique de l'Union européenne est indispensable pour une action commune efficace. (Cela s'est clairement avéré lors de la mise en oeuvre de l'action commune concernant l'administration de l'UE dans la ville bosniaque de Mostar. Les accords nécessaires entre l'Union et les parties concernées ont dû être approuvés dans chaque Etat membre de l'Union, conformément à leur propre législation). Plutôt que de mettre au point une responsabilité juridique séparée entre la Communauté européenne et l'Union européenne, une solution peut être recherchée dans une formule qui attribue à l'Union une compétence spécifique de conclusion de traités, par exemple sous la forme d'une disposition de traité qui donne à l'Union européenne la compétence de conclure des accords avec des tierces parties dans le cadre d'actions communes.

UNE POLITIQUE DE DEFENSE EUROPEENNE COMMUNE

La PESC recouvre toutes les questions qui ont trait à la sécurité de l'Union européenne, y compris la disposition à terme d'une politique de défense commune qui, avec le temps, pourrait mener à une défense commune, selon le Traité de Maastricht qui reconnaît également l'Union de l'Europe occidentale (UEO) comme partie intégrante du développement de l'Union européenne. De plus, le traité précise que l'Union prie l'UEO d'élaborer et d'exécuter les décisions de l'Union ayant des implications de défense. Entretemps, cela s'est passé dans un seul cas, à savoir lors de la création d'une force de police mixte à Mostar (Bosnie).

De son côté, l'UEO a précisé ses propres tâches opérationnelles en juin 1992 dans la déclaration dite de Petersberg: opérations humanitaires et de sauvetage, tâches de maintien de la paix et de gestion des crises. Des liens pratiques de coopération ont été établis entre les Secrétariats de l'Union et de l'UEO. L'UEO a également développé des relations avec des pays qui sont effectivement membres de l'Union européenne ou de l'OTAN, mais qui ne sont pas membres de l'UEO. La Grèce est devenue membre à part entière de l'UEO; l'Islande, la Norvège et la Turquie, membres de l'OTAN, sont devenues membres associés de l'UEO; le Danemark et l'Irlande, membres de l'UE, ont le statut de membre observateur. Les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que les pays baltes sont devenus partenaires associés de l'UEO.

Pour sa part, l'UEO préparera une contribution à la CIG en se basant sur la Déclaration de l'UEO annexée au Traité de Maastricht, dans laquelle les Etats membres de l'UEO confirment l'objectif de faire de l'UEO la composante de défense de l'Union

1 - 129 / 1 - 1995 / 1996

Europese Unie, een reeks maatregelen aankondigen om op korte termijn reeds een nauwe samenwerking tussen de WEU en de Europese Unie tot stand te brengen, en tevens de WEU erkennen als instrument ter versteviging van de Europese pijler van de NAVO.

De IGC zal de verdere toenadering van de WEU tot de Europese Unie moeten onderzoeken, zowel op institutioneel als op beleidsvlak. Verschillende opties staan open. Volgens een eerste benadering (die niet verder gaat dan de volledige uitvoering van het Verdrag van Maastricht) blijft de toenadering beperkt tot een betere afstemming van de werkzaamheden en de organen van beide organisaties. De WEU zou als een autonome intergouvernementele organisatie blijven bestaan. Volgens een tweede benadering (geïnspireerd op het model van totstandkoming van de EMU) zou men de WEU in zijn geheel binnen het Unie-verdrag brengen, hetzij in het bestaande hoofdstuk over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, hetzij in een nieuw afzonderlijk geheel. Het gevolg kan zijn dat het WEU-Verdrag en het WEU-acquis verdwijnen en dat automatische en onrechtstreekse veiligheidswaarborgen worden ingebouwd in het EU-kader.

Volgens een derde benadering, die de voorkeur draagt van de Belgische regering, moet de WEU zo dicht mogelijk bij de Unie worden gebracht, met het oog op uiteindelijke integratie. Het complexe karakter van de Europese defensie-integratie en het besef dat voor vele lidstaten defensie tot de harde kern van de nationale soevereiniteit behoort, sterken de Regering in haar overtuiging dat een geleidelijke integratie van de WEU in de EU de beste optie is. Het is in die richting dat de IGC moet werken. De Regering herinnert eraan dat het WEU-Verdrag in 1998 opzegbaar wordt, zodat er op dat moment een mogelijkheid ontstaat voor verdragsherziening. Of in een zulke eventuele herziening ingrijpende voorstellen haalbaar zijn, zal mede afhangen van de resultaten van de IGC.

In de aanloop naar en tijdens de IGC zal de Regering enkele kwalitatieve stappen voorwaarts betrachten, in de eerste plaats met betrekking tot de rol van de WEU:

- verdere ontwikkeling van de operationele capaciteiten van de WEU, met name in het kader van de Petersberg-taken (humanitaire acties, vredeshandhaving, crisisbeheersing). In dit verband wenst de Regering het belang te onderstrepen van, naast de autonome initiatieven van de WEU, de tenuitvoerlegging van het NAVO-concept van « separable, but not separate forces » in de vorm van de zogenaamde Combined Joint Task Forces (CJTF). Dit zal de WEU een nieuw momentum geven, zonder te leiden tot materiële duplicatie met de NAVO;

- administratieve toenadering van de WEU tot de EU, zowel door samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de Secretariaten, de harmonisatie

européenne, annoncent une série de mesures visant à établir une étroite collaboration entre l'UEO et l'Union européenne et reconnaissent également l'UEO comme instrument de consolidation du pilier européen de l'OTAN.

La CIG devra examiner la poursuite du rapprochement entre l'UEO et l'Union européenne, aussi bien au niveau institutionnel qu'au niveau politique. Plusieurs options sont envisageables. Selon une première approche (qui ne va pas plus loin que la mise en oeuvre complète du Traité de Maastricht), le rapprochement resterait limité à une meilleure harmonisation des activités et des organes des deux organisations. L'UEO continuerait à exister en tant qu'organisation distincte. Selon une deuxième approche (inspirée du modèle de réalisation de l'UEM), l'ensemble de l'UEO serait incorporé dans le traité de l'Union, soit dans l'actuel chapitre sur la politique extérieure et de sécurité commune, soit dans une nouvelle partie distincte. Il pourrait en résulter la disparition du Traité UEO et de l'acquis UEO et l'intégration de garanties automatiques et indirectes de sécurité.

Selon une troisième approche, qui recueille la préférence du gouvernement belge, l'UEO doit être rapprochée le plus possible de l'Union en vue d'une intégration finale. Le caractère complexe de l'intégration de la défense européenne et la prise de conscience que, pour de nombreux Etats membres, la défense appartient au noyau dur de la souveraineté nationale, renforcent le gouvernement dans sa conviction qu'une intégration progressive de l'UEO dans l'UE constitue la meilleure option. C'est dans cette direction que doit oeuvrer la CIG. Le gouvernement rappelle que le Traité UEO peut être dénoncé en 1998, si bien qu'une possibilité de révision du traité se présentera à ce moment. La faisabilité d'importantes propositions dépendra notamment des résultats de la CIG.

Dans l'élan de la CIG et pendant cette dernière, le gouvernement tentera de franchir quelques étapes qualitatives concernant, en premier lieu, le rôle aussi bien opérationnel qu'institutionnel de l'UEO:

- la poursuite du développement des capacités opérationnelles de l'UEO, notamment dans le cadre des tâches dites de Petersberg (actions humanitaires, maintien de la paix, gestion des crises). Dans ce cadre et à côté d'initiatives autonomes de l'UEO, le gouvernement désire souligner l'importance de la réalisation du concept OTAN de forces séparables, mais non séparées (« separable, but not separate forces ») sous la forme de Combined Joint Task Forces (CJTF). Cela donnera un nouvel élan à l'UEO, sans conduire à une duplication matérielle avec l'OTAN;

- le rapprochement administratif de l'UEO et de l'UE, aussi bien par la coopération et l'échange d'informations entre les secrétariats, l'harmonisation

van werkmethodes en de harmonisatie van de respectieve Voorzitterschappen;

— toenadering tussen WEU-lidstaten en -waarnemers (d.w.z. EU-lidstaten die geen WEU-lidstaat zijn) door ze op voet van zowel praktische als organisatorische gelijkheid te plaatsen, zonder echter de veiligheidsgaranties onder de collectieve defensie van de WEU toepasselijk te maken op niet-NAVO-leden (geen « back-door guarantees »);

— het WEU-optreden binnen het bereik van het GBVB brengen, in het bijzonder de bepalingen inzake gemeenschappelijk optreden (die in het Verdrag van Maastricht uitdrukkelijk niet toepasselijk werden verklaard op vraagstukken die gevolgen hebben op defensiegebied) en communautaire financiering. De EU moet in staat gesteld worden om de WEU opdrachten te geven, in het bijzonder ter uitvoering van de Petersberg-taken. De EU-beslissing dient bij meerderheid te worden genomen, op voorwaarde dat deze meerderheid alle WEU-leden bevat (behoudens aanpassing van het WEU-Verdrag). Eens de EU-beslissing genomen is, dient de EU in te staan voor de financiële kost. Hier staat tegenover dat geen enkele lidstaat tegen zijn wil verplicht kan worden troepen te leveren.

Een bijkomende kwalitatieve stap in de Europese defensie-integratie kan gezet worden met het voorstel om, na de uitbreiding, in een nieuw EU-Verdrag een expliciet solidariteitsbeginsel (zonder echter automatische veiligheidsgaranties te geven) in te schrijven, evenals een consultatieverplichting ingeval van dreiging en een arbitrage ingeval van conflict tussen lidstaten.

Toenemende toenadering van de WEU tot de Europese Unie zal ertoe moeten leiden dat de geassocieerde WEU-leden (Turkije, IJsland, Noorwegen) de oudere banden met de WEU geleidelijk vervangen door nieuwe banden met de Europese Unie, met name met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

In het perspectief van een gemeenschappelijk Europees beleid inzake de defensie van de lidstaten zal de Regering tijdens de IGC alle voorstellen in deze zin steunen.

EEN BESLUITVAARDIGE EN TRANSPARANTE UNIE

Op institutioneel vlak kan de verdieping ongetwijfeld in 1996 doorgetrokken worden. Essentieel hierbij is versterking en uitbreiding van de rol en de bevoegdheden van de instellingen van de Unie over het gehele Verdragsveld van de Unie. Het betreft hier de rol van zowel de Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie als de Raad waarin besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de regel is. Enkel door de veralgemening van de communautaire methode in het geheel

des méthodes de travail et l'harmonisation des présidences respectives;

— le rapprochement entre Etats membres et pays observateurs de l'UEO (c.-à-d. des Etats membres de l'UE qui ne sont pas membres de l'UEO) en les mettant sur un pied d'égalité tant pratique qu'organisationnelle sans cependant rendre applicables les garanties de sécurité de défense collective de l'UEO aux Etats non membres de l'OTAN (pas de "back-door guarantees");

— placer l'action de l'UEO sous le couvert de la PESC, en particulier les dispositions en matière d'action commune (qui, dans le Traité de Maastricht, ont été expressément déclarées non applicables aux questions ayant des répercussions en matière de défense) et de financement communautaire. L'UE doit être habilitée à confier des missions à l'UEO, en particulier en exécution des tâches de Petersberg. La décision de l'UE doit être prise à la majorité, à condition que cette majorité comprenne tous les membres de l'UEO. Une fois la décision de l'UE prise, l'UE doit en supporter le coût financier. Cependant, aucun Etat membre ne peut être contraint de livrer des troupes contre son gré.

— Une étape quantitative complémentaire dans l'intégration de la défense européenne peut être franchie en proposant d'inscrire, après l'élargissement, dans un nouveau Traité de l'UE, un principe de solidarité explicite (sans cependant donner de garanties automatiques de sécurité), ainsi qu'une obligation de consultation en cas de menace et un arbitrage en cas de conflit entre Etats membres.

Un rapprochement accru entre l'UEO et l'Union européenne devra amener les membres associés de l'UEO (Turquie, Islande, Norvège) à remplacer progressivement leurs anciens liens avec l'UEO par de nouveaux liens avec l'Union européenne, à savoir par la politique extérieure et de sécurité commune.

Dans la perspective d'une politique européenne commune en matière de défense des Etats membres, lors de la CIG, le gouvernement soutiendra toutes les propositions dans ce sens.

UNE UNION TRANSPARENTE ET EFFICACE

Sur le plan institutionnel, l'approfondissement pourra sans doute être poursuivi en 1996. Dans ce contexte, il est essentiel de renforcer et d'élargir le rôle et les compétences de l'Union sur la totalité du champ d'application du Traité de l'Union. Il s'agit là tant du rôle de la Commission, du Parlement européen et de la Cour de Justice que de celui du Conseil où la prise de décision à la majorité qualifiée est la règle. Ce n'est que par la généralisation de la méthode communautaire dans l'ensemble de l'Union que le

1 - 129 / 1 - 1995 / 1996

van de Unie krijgt het ene institutionele kader waarover de Unie krachtens het Verdrag van Maastricht beschikt om de cohesie en de continuïteit van het optreden van de Unie te verzekeren daadwerkelijk slagkracht.

Ook de besluitvorming zelf moet efficiënter, doorzichtiger en democratischer worden. De belangrijkste verbeteringen die de Regering hier beoogt zijn: uitbreiding van de meerderheidsstemming in de Raad, ook naar de flankerende beleidsterreinen van de interne markt (het sociaal, milieu- en fiscaal beleid), uitbreiding van het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement en vereenvoudiging van de talrijke procedures.

Het Europees Parlement

In het Verdrag van Maastricht werd de rol van het Parlement versterkt in meerdere opzichten: rol in de benoemingsprocedure van de Europese Commissie; uitbreiding van zijn controlebevoegdheden; beperkte rol in de domeinen van buitenlands en veiligheidsbeleid en justitie en binnenlandse zaken; recht om de Commissie uit te nodigen voorstellen in te dienen; recht van medebeslissing met de Raad resp. recht om eensluidend advies te geven; algemeen adviesrecht bij de afsluiting van internationale akkoorden.

De verschillende opvattingen inzake versterking van de democratische legitimiteit zullen in de IGC opnieuw met elkaar geconfronteerd worden. Volgens een eerste opvatting, die de Regering deelt, moet de vereiste van een grotere democratische legitimiteit vertaald worden in een grotere rol voor het Europees Parlement. De Regering deelt niet de opvatting van sommige partners die de legitimiteit menen te vinden in de nationale parlementen en in de Raad van Ministers resp. de Europese Raad. Hun antwoord op het democratisch tekort, nl. een teruggrijpen naar het niveau van de lidstaten, leidt tot ontmanteling van de communautaire rechtsorde.

De huidige werking van het Europees Parlement moet verbeterd worden. De maatregelen die de Regering in dit verband steunt, zijn een vereenvoudiging van de al te talrijke parlementaire procedures (beperking tot medebeslissingsrecht, eensluidend advies en raadpleging); de veralgemening van het medebeslissingsrecht van het Parlement door uitbreiding van het toepassingsgebied tot alle gevallen van gekwalificeerde meerderheidsbeslissing, en schrapping van de eenparigheidsvereiste waar medebeslissingsrecht bestaat.

Met de procedure van het eensluidend advies krijgt het Parlement de kans zijn goedkeuring of afkeuring te geven aan de tekst die wordt voorgelegd zonder de mogelijkheid de tekst te wijzigen. De procedure was oorspronkelijk bedoeld voor internationale akkoorden, maar werd in het nieuwe Verdrag uitgebreid tot wetgevende materies (bijvoorbeeld

cadre institutionnel unique dont l'Union dispose en vertu du Traité de Maastricht pour assurer la cohésion et la continuité de l'action de l'Union ne deviendra réellement efficace.

Le processus décisionnel même devra aussi être rendu plus efficace, plus transparent et plus démocratique. Les améliorations les plus importantes auxquelles vise le gouvernement sont l'extension du vote majoritaire qui devrait s'appliquer également aux domaines politiques connexes au marché intérieur (les politiques sociale, environnementale et fiscale), l'extension du droit de codécision du Parlement européen, ainsi que la simplification des nombreuses procédures.

Le Parlement européen

Le Traité de Maastricht a renforcé le rôle du parlement à plusieurs égards: rôle dans la procédure de nomination de la Commission européenne; extension de ses compétences de contrôle; rôle limité dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité ainsi que dans celui de la justice et des affaires intérieures; droit d'inviter la Commission à présenter des propositions; droit de co-décision avec le Conseil ou droit d'émettre un avis conforme; droit consultatif général lors de la conclusion d'accords internationaux.

Les divers points de vue en matière de renforcement de la légitimité démocratique s'opposeront de nouveau lors de la CIG. Selon un premier point de vue, partagé par le gouvernement, l'exigence d'une plus grande légitimité démocratique doit se traduire par un accroissement du rôle du parlement européen. Le Gouvernement ne s'associe pas au point de vue de certains partenaires selon lesquels la légitimité se trouve dans les parlements nationaux ainsi que dans le Conseil des ministres ou au Conseil européen. Leur réponse au déficit démocratique, à savoir un recentrage sur les Etats, mènera au démantèlement de l'ordre juridique communautaire.

Le fonctionnement actuel du Parlement européen doit être amélioré. Les mesures soutenues à cet égard par le gouvernement sont: une simplification des procédures parlementaires actuellement par trop nombreuses (limitation au droit de co-décision, à l'avis conforme et à la consultation), la généralisation du droit de codécision du parlement par l'extension de son champ d'application à l'ensemble des cas de décision à la majorité qualifiée ainsi que la suppression de l'exigence de l'unanimité dans les domaines où existe la codécision.

La procédure de l'avis conforme permet au parlement d'approuver ou de rejeter un texte qui lui a été soumis, sans qu'il ait la possibilité de le modifier. A l'origine, cette procédure avait pour objet les accords internationaux, mais le nouveau traité l'a étendue aux matières législatives (par exemple, la politique structurelle). A première vue, cette procédure paraît

structuurpolitiek). Op het eerste gezicht lijkt de procedure daar minder geschikt voor. Uitbreiding ervan moet vermeden worden. Een bijzonder geval betreft de goedkeuring van Verdragsherzieningen, waarover het Parlement geen zeg heeft. Onterecht wordt soms geargumenteed dat de toekenning aan het Parlement van een eensluidend advies een bijkomende ratificatie zou betekenen.

Volgens het Verdrag van Maastricht (artikel 138B) kan het Parlement, zoals de Raad, een verzoek richten aan de Commissie om voorstellen in te dienen voor communautaire besluiten. Het Parlement wenst hierop voort te bouwen, maar vraagt geen volwaardig initiatiefrecht. De Regering is voorstander van het behoud van het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie.

De lidstaten zien zich reeds lang geconfronteerd met het verzoek van het Parlement om zijn begrotingsbevoegdheden uit te breiden en met name om een onderscheid tussen de zogenaamde verplichte en niet-verplichte uitgaven af te schaffen. Over de eerste categorie heeft de Ministerraad het laatste woord, over de tweede het Europees Parlement. De democratische legitimiteit van de Europese Unie dient versterkt te worden door een versterking van de wetgevende bevoegdheid van het Europees Parlement, met waarborgen betreffende de beheersing van de evolutie van de begroting en een toewijzing van begrotingsmiddelen los van louter nationale drijfveren. De Commissie is de best geplaatste instelling om een verantwoorde en billijke aanwending van de gemeenschapsbegroting te verzekeren. De Regering meent dat zorgvuldig moet worden onderzocht of het principe van veralgemeende medebeslissing niet moet worden toegepast op de begrotingsprocedure ter vervanging van het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven.

De rol van het Europees Parlement bij de vaststelling van omkaderende regelgeving voor de economische activiteit dient te worden onderzocht.

Rol van de parlementen in de lidstaten

Sinds het ratificatiedebat van Maastricht wordt meer dan vroeger beklemtoond dat het besluitvormingsproces van de Europese Unie aan een betere en sterkere parlementaire controle moet worden onderworpen, waarbij niet zelden de suggestie geopperd wordt om de parlementen in de lidstaten dichter en sterker te betrekken bij het besluitvormingsproces van de Europese Unie. Een argument dat hierbij gebruikt wordt luidt dat parlementen in de lidstaten invloed en controle verliezen op hun uitvoerende macht via de Europese Unie. Door het behandelen (of laten behandelen) van problemen binnen de Europese instellingen zouden de regeringen zich immers kunnen onttrekken aan interne parlementaire controle.

Mocht het gewijzigde Verdrag betreffende de Europese Unie, of de daaraan toegevoegde Protocollen

moins adaptée à ces matières. Son élargissement doit être évité. Un cas particulier est constitué par l'approbation des révisions du traité pour laquelle le parlement n'a pas voix au chapitre. On invoque parfois l'argument erroné selon lequel l'attribution d'un avis conforme au parlement signifierait une ratification supplémentaire.

Aux termes de l'article 138 B du Traité de Maastricht, le parlement peut, tout comme c'est le cas du Conseil, demander à la Commission de soumettre des propositions de décision communautaire. Le parlement souhaite continuer sur cette voie, mais ne demande pas de droit d'initiative à part entière.

Les Etats membres se trouvent confrontés depuis longtemps à la demande du parlement d'élargir ses compétences budgétaires et, notamment, de supprimer la distinction entre les dépenses dites obligatoires et non obligatoires. En ce qui concerne la première catégorie, c'est le Conseil des ministres qui a le dernier mot; pour la deuxième catégorie, c'est le Parlement européen qui tranche. Il convient de renforcer la légitimité démocratique de l'Union en renforçant la compétence législative du parlement, tout en se donnant des garanties quant à la maîtrise de l'évolution du budget et à une affectation des ressources budgétaires indépendante de tout esprit national. La Commission est l'institution la mieux placée pour assurer une utilisation responsable et équitable du budget communautaire. Le gouvernement estime qu'il convient d'examiner soigneusement s'il ne faut pas appliquer le principe de la codécision généralisée à la procédure budgétaire, en remplacement de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires.

Le rôle du Parlement européen dans la définition des cadres de régulation de l'activité économique, doit être examiné.

Rôle des parlements dans les Etats membres

Depuis le débat sur la ratification de Maastricht, on souligne davantage que dans le passé que le processus décisionnel de l'Union européenne doit être soumis à un contrôle parlementaire plus efficace et renforcé, tout en suggérant bien souvent d'associer les parlements dans les Etats membres plus étroitement à ce processus. Selon un des arguments invoqués à l'appui, les parlements dans les Etats membres perdraient de leur influence et de leur contrôle sur les pouvoirs exécutifs via l'Union européenne. En effet, en traitant (ou en faisant traiter) certains problèmes au sein des institutions européennes, les gouvernements pourraient se soustraire au contrôle parlementaire interne.

Si le Traité sur l'Union européenne modifié ou les Protocoles et Déclarations y ajoutés font référence au

en Verklaringen, verwijzen naar de rol van de parlementen in de lidstaten, dan zal deze verwijzing, gezien de Belgische grondwettelijke bevoegdheidsverdeling, zowel gelden voor het Federale Parlement als voor de Gemeenschaps- en Gewestparlementen.

Uiteraard wenst de Regering in de discussie over een versterking van de rol van parlementen in de lidstaten in de Europese Unie te luisteren naar de mening van het parlement. De Regering meent alvast zelf te mogen vaststellen dat:

— de parlementen in de lidstaten nu reeds invloed uitoefenen op de besluitvorming en de werkzaamheden van de Unie, nl. door controle op de respectieve nationale leden (Ministers) van de Raad, door informatie en consultatie, in België door de regelmatige gezamenlijke bijeenkomsten van Europese en nationale parlementsleden in het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Deze formule zorgt voor een dynamische interactie die zowel de communautaire rechtsorde vrijwaart als beantwoordt aan een legitieme democratische verzuchting op de verschillende niveaus. De Regering is ervan overtuigd dat de toepassing van deze Belgische formule in andere lidstaten een sterke aanbeveling verdient;

— niet alleen parlementen in de lidstaten, maar ook de regeringen in de lidstaten een deel van hun controle verliezen. Soevereiniteitsafstand treft zowel parlement als regering, en betekent niet ipso facto democratisch deficit of gebrekkige controle;

— een sterkere betrokkenheid van de parlementen in de lidstaten bij het Europese gebeuren in niet onbelangrijke mate een kwestie is van interne organisatie van elke lidstaat zelf, eerder dan een kwestie van oprichting van bijkomende structuren op Europees niveau.

De Regering zal er in elk geval naar streven de democratische controle door het Europees Parlement te versterken, wat de beste methode is om het democratisch deficit van de Unie op te vullen.

De Commissie

België is een principieel verdediger van de centrale rol van de Commissie omdat zij een evenwichtsfactor vormt in de verhouding tussen de verschillende lidstaten, omdat zij de sleutel van meerderheidsstemmingen bezit (afwijking van Commissie-voorstellen veronderstelt unanimiteit) en omdat ze een nuttige controle kan uitoefenen op de Europese activiteit zowel stroomopwaarts als stroomafwaarts. Aan het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie in aangelegenheden van de Europese Gemeenschap mag niet geraakt worden. Het is een essentieel onderdeel van het evenwicht tussen de instellingen.

Met de veralgemening van de communautaire methode die België voorstaat als de weg naar een bete-

roel van de parlementen in de lidstaten, deze verwijzing, gezien de Belgische grondwettelijke bevoegdheidsverdeling, zowel gelden voor het Federale Parlement als voor de Gemeenschaps- en Gewestparlementen.

Il va sans dire que, dans la discussion sur un renforcement du rôle des parlements dans les Etats membres, le gouvernement souhaite entendre l'opinion du parlement. Cependant, le gouvernement croit pouvoir constater déjà ce qui suit:

— les parlements dans les Etats membres exercent déjà une influence sur le processus décisionnel et les travaux de l'Union, notamment par leur contrôle sur les membres nationaux respectifs (ministres) du Conseil, ainsi que par l'information et par la consultation — en Belgique, par les réunions communes, organisées régulièrement entre parlementaires européens et nationaux dans le Comité d'avis pour les affaires européennes de la Chambre des représentants. Cette formule assure une interaction dynamique qui sauvegarde l'ordre juridique communautaire et qui répond à une aspiration démocratique légitime aux différents niveaux. Le gouvernement est convaincu que l'application de cette formule belge est hautement recommandable dans les autres Etats membres;

— ce ne sont pas seulement les parlements dans les Etats membres qui perdent une partie de leur contrôle, mais tel est également le cas des gouvernements dans les Etats membres. L'abandon de souveraineté concerne tant les parlements que les gouvernements et n'entraîne pas, ipso facto, un déficit démocratique ni un mauvais contrôle;

— une association plus forte des parlements dans les Etats membres à l'actualité européenne est, dans une mesure non négligeable, une question d'organisation interne de chacun des Etats membres plutôt qu'une question de création de structures supplémentaires au niveau européen.

En tout cas, le gouvernement veillera à ce que le contrôle démocratique par le Parlement européen soit renforcé, ce qui constitue la meilleure façon de combler le déficit démocratique.

La Commission

La Belgique est un défenseur convaincu du rôle central de la Commission parce que celle-ci constitue un élément d'équilibre dans les rapports entre les différents Etats membres, qu'elle détient la clé des votes à la majorité (les dérogations aux propositions de la Commission supposent l'unanimité) et qu'elle peut exercer un contrôle utile sur l'activité européenne, tant en amont qu'en aval. On ne peut pas toucher au droit d'initiative exclusif de la Commission dans les affaires de la Communauté européenne. Il constitue un élément essentiel de l'équilibre entre les institutions.

La généralisation de la méthode communautaire que la Belgique préconise comme la voie vers une

re, efficiëntere en transparantere Europese Unie krijgen de instellingen van de Unie een prominente rol. Zo zal de Commissie haar centrale en cruciale rol in het geheel van de Unie versterken en uitbreiden. In dit perspectief steunt de Regering de volle uitoefening en uitbreiding van het mede-initiatiefrecht van de Commissie in de tweede en derde pijler. De samenhang die de Commissie zodoende tussen de pijlers van de Unie bevordert, is en blijft voor de Regering gericht op de uiteindelijke communautaire eenmaking van de pijlerstructuur.

De Raad

De Raad speelt een essentiële rol in het besluitvormingsproces en dit in het geheel van de activiteiten en samenwerkingsdomeinen van de Unie. Sommige lidstaten willen het evenwicht der instellingen in vraag stellen, in de eerste plaats door een versterking van de positie van de Raad. Ideeën ter zake betreffen de eventuele toekenning van een politieke controlefunctie op de Commissie, de toekenning van een initiatiefrecht in aangelegenheden van de Europese Gemeenschap en een wetgevingsrol voor de Europese Raad.

De Regering zal zich verzetten tegen voorstellen tot uitbreiding van de bevoegdheden van de Raad ten nadele van de Commissie.

De veralgemening van de gekwalificeerde meerderheidsbeslissing, die de Regering bepleit, is de beste methode voor betere besluitvorming en een efficiëntere werking in het geheel van de Unie. De Regering zal er minstens naar streven dat in de eerste pijler, met inbegrip van de flankerende sociale, milieu- en fiscale beleidsterreinen, de besluitvorming in de Raad in principe bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen gebeurt. De unanimiteitsvereiste zou enkel mogen gelden voor besluiten met een constitutioneel karakter (verdragswijziging, talenregime, toetreding). Waar mogelijk moet ook in de tweede en derde pijler besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen kunnen gebeuren.

De Regering zal zich verzetten tegen de bestending van het zogenaamde Akkoord van Ioannina, dat het resultaat was van de eis van het Verenigd Koninkrijk en Spanje om, naar aanleiding van de laatste uitbreiding, de drempel te verlagen om een beslissing met gekwalificeerde meerderheid te blokkeren (26 stemmen, of ongeveer 30 procent van de stemmen, het niveau waarop de drempel bij elke uitbreiding in het verleden werd vastgesteld). Formeel wijzigde het Akkoord van Ioannina de drempel niet, wel werd afgesproken om nog niet tot stemming over te gaan ingeval het aantal tegenstemmen tussen 23 en 26 zou liggen. In dat geval zal de Raad gedurende een 'redelijke termijn' zich inspannen de tegenstemmers tegemoet te komen. Na de IGC van 1996 moet deze hinderlijke compromis-regeling worden afgeschaft.

Union européenne meilleure, plus efficace et plus transparente donnera un rôle de tout premier plan aux institutions de l'Union. Ainsi, la Commission renforcera et élargira son rôle central et crucial dans l'ensemble de l'Union. Sous cet angle, le gouvernement apporte son soutien au plein exercice et à l'extension du droit de coinitiative de la Commission dans les deuxième et troisième piliers. Pour le gouvernement, la cohésion que la Commission favorise ainsi entre les piliers de l'Union est et restera axée sur l'unification communautaire finale de la structure des piliers.

Le Conseil

Le Conseil joue un rôle essentiel dans le processus décisionnel et ce dans l'ensemble des activités et des domaines de coopération de l'Union. Certains Etats membres veulent remettre en cause l'équilibre des institutions, en premier lieu par un renforcement de la position du Conseil. Parmi les idées à ce sujet, on peut citer l'attribution éventuelle d'une fonction de contrôle politique sur la Commission, l'attribution d'un droit d'initiative pour des matières de la Communauté européenne et d'un rôle législatif pour le Conseil européen.

Le gouvernement s'opposera aux propositions visant à élargir les compétences du Conseil au détriment de celles de la Commission.

La généralisation de la prise de décision à la majorité qualifiée que le gouvernement défend, constitue la meilleure méthode pour réaliser un meilleur processus décisionnel et un fonctionnement plus efficace dans l'ensemble de l'Union. Le gouvernement veillera au moins à ce que, dans le premier pilier, y compris dans les domaines connexes des politiques sociale, environnementale et fiscale, le Conseil prenne ses décisions, en principe, à la majorité qualifiée. L'unanimité ne devrait être requise que pour les décisions à caractère institutionnel (modification de traité, régime linguistique, adhésion). Quant aux deuxième et troisième piliers, il faut que, là où c'est possible, les décisions puissent également être prises à la majorité qualifiée.

Le gouvernement s'opposera à la perpétuation de l'Accord dit de Ioannina qui fut le résultat de l'exigence formulée par le Royaume-Uni et l'Espagne, à la suite du dernier élargissement, de baisser le seuil de blocage d'une décision à la majorité qualifiée (26 voix, soit environ 30 % des voix, le niveau auquel le seuil avait été fixé à chaque élargissement dans le passé). L'Accord de Ioannina n'a pas formellement modifié le seuil, mais il a été convenu de ne pas procéder au vote au cas où le nombre de voix opposées se situerait entre 23 et 26. Dans ce cas, le Conseil s'efforcera pendant un "délai raisonnable" de trouver un compromis. Après la CIG de 1996, cet arrangement gênant devra être supprimé.

Het Hof van Justitie

Het Hof van Justitie waakt over de eenvormige toepassing en de eerbiediging van het Europees recht en controleert het optreden van de Europese instellingen. In het Verdrag van Maastricht blijft de rol van het Hof beperkt in de nieuwe activiteitsdomeinen van de Europese Unie, maar werd haar traditionele rol inzake de handhaving van het Gemeenschapsrecht versterkt. In de IGC zal de Belgische regering zich inzetten voor de versterking van de rol van het Hof, met name door de opheffing van de beperkingen die aan zijn rechtsmacht zijn opgelegd in de nieuwe samenwerkingsdomeinen van het Verdrag. Dit laatste geldt vooral voor de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

De Rekenkamer

In de intensivering van de strijd tegen de fraude kan de rol van de Rekenkamer worden versterkt, met name met de bevoegdheid om rechtstreeks de nationale parlementen in te lichten over nationale fraude met Europese middelen.

De Regering herinnert eraan dat het Verdrag van Maastricht de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap gelijkstelt met de bescherming die lidstaten aan hun nationale financiële belangen geven. De Regering zal zich positief opstellen tegenover ook andere initiatieven die ertoe strekken de juridische fraudbestrijdingsinstrumenten van de Gemeenschap te verbeteren.

De Regering is tevens voorstander van de intensivering van de samenwerking tussen de Europese en de nationale Rekenkamers.

Het Comité van de Regio's

De Regering zal de regionale dimensie van de Europese Unie bevorderen. De Regering is voorstander van de omvorming van het Comité van de Regio's tot een volwaardige instelling met rechtstoegang tot het Hof van Justitie. De Regering is van oordeel dat het Comité van de Regio's eveneens een adviesbevoegdheid moet krijgen naar het Europees Parlement toe. De verplichte raadpleging van het Comité van de Regio's moet worden uitgebreid tot de politieke van de Gemeenschap die, binnen de lidstaten, tot het beheersdomein behoren van Gemeenschappen, Gewesten en plaatselijke overheden, in het bijzonder deze betreffende beroepsopleiding, leefmilieu en ruimtelijke ordening. Aan de Raad en de Commissie dient een motivatieplicht te worden opgelegd bij de niet-opvolging van de adviezen, uitgebracht door het Comité van de Regio's.

La Cour de Justice

La Cour de Justice veille à l'application uniforme et au respect du droit européen et contrôle l'action des institutions européennes. Le Traité de Maastricht a attribué un rôle limité à la Cour dans les nouveaux domaines d'activité de l'Union européenne, mais a renforcé son rôle traditionnel de faire respecter le droit communautaire. Lors de la CIG, le gouvernement belge s'emploiera au renforcement du rôle de la Cour, notamment par la suppression des limitations imposées à sa juridiction dans les nouveaux domaines de coopération du traité. Ceci concerne surtout la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

La Cour des Comptes

En vue de l'intensification de la lutte contre la fraude, on peut envisager de renforcer le rôle de la Cour des Comptes, notamment en lui attribuant la compétence d'informer directement les parlements nationaux des cas de fraude nationale concernant les ressources européennes.

Le gouvernement rappelle que le Traité de Maastricht met la protection des intérêts financiers de la Communauté sur le même plan que celle donnée par les Etats membres à leurs intérêts financiers nationaux. Le gouvernement adoptera également une attitude positive à l'égard d'autres initiatives tendant à améliorer les instruments juridiques de lutte anti-fraude de la Communauté.

Le gouvernement est également partisan d'une intensification de la coopération entre les Cours des comptes européenne et nationales.

Le Comité des Régions

Le gouvernement promouvra la dimension régionale de l'Union européenne. Le gouvernement est partisan de la transformation du Comité des Régions en une institution à part entière dotée du droit de saisir la Cour de Justice. Le gouvernement estime qu'il faut également donner à ce Comité une compétence consultative vis-à-vis du Parlement européen. La consultation obligatoire de ce Comité doit être élargie aux politiques communautaires qui, dans les Etats membres, sont gérées par les Communautés, les régions ou les collectivités locales, notamment celles concernant la formation professionnelle, l'environnement et l'aménagement du territoire. Il faut imposer au Conseil et à la Commission, une obligation de motivation en cas de non-observation des avis émis par le Comité des Régions.

Het Economisch en Sociaal Comité

De verdere ontwikkeling van de Europese integratie moet steunen op een voortdurende dialoog met vertegenwoordigers van alle sectoren van het economische en sociale leven. De rol van het Economisch en Sociaal Comité moet gehandhaafd en geïntensiveerd worden.

Enkele bijzondere aspecten van het samenspel tussen de instellingen

Comitologie

Comitologie betreft de kwestie van de uitvoeringsbesluiten van de Europese wetgeving. In vele gevallen wordt de uitvoering overgelaten aan de lidstaten. In sommige gevallen kan de Raad beslissen om de uitvoering toe te vertrouwen aan de Commissie. Het Europees Parlement is van oordeel dat de Ministerraad niet meer alleen kan beslissen over die delegatie van uitvoeringsbesluiten in materies die het voorwerp hebben uitgemaakt van een medebeslissing tussen Raad en Parlement. Indien de Raad betrokken wordt bij de uitvoering, en vooral indien de Raad zich het laatste woord voorbehoudt in de comitologie-procedure, zou ook het Parlement betrokken moeten worden.

Hiërarchie der normen

Het idee bestaat in bepaalde lidstaten om een nieuw onderscheid te maken tussen de besluiten van de Gemeenschap:

- de grondwettelijke besluiten die met unanimiteit of een versterkte meerderheid zouden worden genomen en desgevallend onderworpen aan de ratificatie door de nationale parlementen;
- de wetgevende besluiten die per grote sector het algemene kader vastleggen en waarover de Raad en het Europees Parlement gezamenlijk beslissen. De Ministerraad zou dit doen met gekwalificeerde meerderheid;
- de uitvoeringsbesluiten, die worden overgelaten aan de Raad of, op zijn instructie, aan de Europese Commissie of aan de lidstaten.

Voor de Regering betekent normenhiërarchie in de eerste plaats de mogelijkheid voor de invoering van communautaire kaderwetgeving die door nationale normen wordt ingevuld. Deze methode biedt het voordeel dat het Europees Parlement zich concentreert op het essentiële, terwijl de uitvoering aan de lidstaten wordt overgelaten.

EUROPEES BURGERSCHAP

De Regering steunt de notie van het burgerschap van de Unie en de verdere invulling ervan door vrijking van de desbetreffende verdragsbepalingen.

Le Comité économique et social

La poursuite de l'intégration européenne doit reposer sur un dialogue permanent avec des représentants de tous les secteurs de la vie économique et sociale. Le rôle du Comité économique et social doit être maintenu et intensifié.

Quelques aspects particuliers de la collaboration entre les institutions

Comitologie

La comitologie concerne la question des mesures d'exécution de la législation européenne. Dans beaucoup de cas, l'exécution est laissée aux Etats membres. Dans certains cas, le Conseil peut décider de confier l'exécution à la Commission. Le Parlement européen estime que le Conseil des ministres ne peut plus décider seul de cette délégation d'exécution dans les matières qui ont fait l'objet d'une codécision entre le Conseil et le Parlement. Si le Conseil est associé à l'exécution et surtout si celui-ci se réserve le dernier mot dans la procédure de comitologie, le Parlement doit y être associé également.

Hiërarchie des normes

L'idée a été suggérée dans certains Etats membres d'opérer une nouvelle distinction entre les décisions de la Communauté:

- les décisions constitutionnelles qui seraient prises à l'unanimité ou à une majorité renforcée et qui seraient, le cas échéant, soumises à la ratification par les parlements nationaux;
- les décisions législatives fixant, par grands secteurs, le cadre général et prises par le Conseil et le Parlement européen en commun. Le Conseil des Ministres prendrait ces décisions à la majorité qualifiée;
- les mesures d'exécution laissées soit au Conseil, soit sur instruction de celui-ci, à la Commission européenne ou aux Etats membres.

Pour le gouvernement, la hiérarchie des normes signifie, en premier lieu, la possibilité d'introduire une législation-cadre communautaire complétée par des normes nationales. Cette méthode a l'avantage que le Parlement européen peut se concentrer sur l'essentiel, alors que l'exécution est laissée aux Etats membres.

CITOYENNETE EUROPEENNE

Le gouvernement soutient la notion de citoyenneté de l'Union et la poursuite de son contenu par l'étoffement des dispositions du traité qui y ont trait.

In het Verdrag van Maastricht werd een nieuw hoofdstuk gewijd aan dit begrip met als doel een rechtstreekse band te creëren tussen de Unie en de burger en de bescherming van diens individuele rechten te versterken. De volgende rechten werden ingeschreven: het recht om vrij te circuleren, het recht om vrij te verblijven, het recht om deel te nemen aan lokale en Europese verkiezingen onafhankelijk van de verblijfplaats, het recht op diplomatieke en consulaire bescherming, het recht om petitie in te dienen en beroep te doen op de — in juli 1995 benoemde — Europese ombudsman.

Verdere invulling kan het burgerschap worden gegeven door verdere uitvoering van de bestaande bepalingen: versterking van de diplomatieke en consulaire bescherming, een concrete uitwerking van het recht van vrij verkeer en verblijf, evenals van begeleidende maatregelen en akkoorden over de veiligheid aan de binnen- en buitengrenzen. De uitwerking van het kiesrecht bij lokale verkiezingen, met inbegrip van de toegestane afwijkingen, moet voor einde 1995 door de lidstaten in nationaal recht worden omgezet. Het recht van de burger om deel te nemen aan de rechtstreekse verkiezingen van het Europees Parlement, ook al verblijft hij niet in zijn land van herkomst, werd reeds toegepast.

Om het burgerschap meer inhoud te geven, is de Regering in de IGC bereid bepaalde voostellen tot uitbreiding van het aantal burgerrechten welwillend te overwegen, zoals:

- toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en andere Verdragen waarin fundamentele rechten en vrijheden zijn vastgelegd, met inbegrip van het Sociaal Handvest (nu bepaalt het Verdrag van Maastricht enkel dat de Unie de grondrechten, gewaarborgd door het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens, eerbiedigt als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht), dan wel inschrijving in het Verdrag van een lijst van fundamentele rechten en vrijheden;

- een beperkte aanvulling van de actuele Verdragslijst van rechten en plichten, zoals de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat;

- invoering van een mechanisme dat sancties, inclusief schorsing van lidmaatschap, mogelijk maakt voor lidstaten die niet aan hun verplichtingen inzake democratische vrijheden en mensenrechten zouden voldoen.

HET VERMIJDEN VAN TOEKOMSTIGE BLOKKERINGEN

In de mate dat de IGC er niet in slaagt een eensgezinde keuze te maken over de eindbestemming van de Europese integratie, zal de vraag zich stellen hoe de aanhangers van een hogere ambitie - een hoger niveau van integratie - kunnen verder gaan, zonder verhinderd te worden door de voorstanders van een

Le Traité de Maastricht consacre un nouveau chapitre à cette notion, avec pour objectif, la création d'un lien direct entre l'Union et le citoyen, et le renforcement de la protection de ses droits individuels. Les droits suivants ont été inscrits: le droit de circuler librement, le droit de séjourner librement, le droit de participer à des élections locales et européennes indépendamment du lieu de résidence, le droit à la protection diplomatique et consulaire, le droit d'introduire des pétitions et de faire appel au médiateur européen — nommé en juillet 1995.

La citoyenneté peut être complétée par la poursuite de la mise en oeuvre des dispositions existantes: le renforcement de la protection diplomatique et consulaire, une application concrète du droit de libre circulation et de séjour, ainsi que des mesures d'accompagnement et des accords sur la sécurité aux frontières intérieures et extérieures. L'application du droit de vote lors d'élections locales, y compris les dérogations autorisées, doit être transposée en droit national par les Etats membres avant fin 1995. Le droit du citoyen de participer aux élections directes du Parlement européen, même s'il ne réside pas dans son pays d'origine, a déjà été appliqué.

Pour donner davantage de poids à la citoyenneté, le gouvernement est disposé, lors de la CIG, à envisager certaines propositions d'élargissement du nombre des droits du citoyen, comme:

- l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et à d'autres conventions définissant des droits et libertés fondamentaux y compris la Charte sociale (actuellement, le Traité de Maastricht précise uniquement que l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme comme des principes généraux du droit communautaire) ou l'inscription au traité d'une liste de libertés et de droits fondamentaux;

- un allongement limité de la liste actuelle des droits et obligations figurant dans le traité, comme la lutte contre le racisme et la xénophobie;

- l'introduction d'un mécanisme permettant d'imposer des sanctions, y compris la suspension de la qualité de membre, aux Etats membres qui ne rempliraient pas leurs obligations en matière de libertés démocratiques et de droits de l'homme.

EVITER DE FUTURS BLOCAGES

Dans la mesure où la CIG ne réussira pas à faire un choix unanime concernant la finalité de l'intégration européenne, il se posera la question de savoir comment les partisans d'une ambition plus élevée - un plus haut niveau d'intégration - pourront progresser sans être empêchés par les partisans d'une ambi-

lagere ambitie. Hier situeert zich het debat over de soepelheid van de Europese constructie. Het is niet bedoeld als een vervangmiddel voor vroegere debatten over de eindbestemming van de Unie, maar als een hulpmiddel om blokkeringen te beletten.

In andere delen van de beleidsnota werden reeds richtingen aangegeven waarin de Regering wil zoeken om blokkeringen te beletten, zoals een maximale afschaffing van de verlamdend werkende eenparigheidsregel, het overstappen van de intergouvernementele naar de communautaire werkmethode. Zoals de ervaring leert, zullen dergelijke verbeteringen alleen wellicht niet volstaan.

De Regering wenst geen beroep te doen op makkelijkheidsoplossingen waarbij men een meerkeuze-Europa (« Europe à la carte ») organiseert. Dit losse Europa kan maar bestaan buiten het Unie-Verdrag, dat er terecht van uitgaat dat in beginsel alle regels in alle lidstaten van toepassing zijn. In het andere geval wordt de eenheidsmarkt ondermijnd, groeien eenieders rechten en plichten uiteen en verliest de Unie haar extern gewicht. Blokkeringen moeten daarom principieel overwonnen worden binnen het Verdragssysteem. Dit uitgangspunt betekent ook dat sommige lidstaten slechts het voortouw kunnen nemen met het akkoord van de andere. De Regering meent dat op de IGC gezocht moet worden naar afspraken en modaliteiten die een beslissing ter zake gemakkelijker maken.

Heden doen ter zake meerdere formules de ronde :

— het Europa met één (harde) kern: een klein of kern-Europa, opgebouwd rond de eenheidsmunt en waarvan de deelnemers zelf beslissen om andere kernen te bouwen of andere lidstaten toe te laten. Het Europa met meerdere kernen vormt hiervan een variëteit: meerdere kleine Europa's, elk met een ander kerndomein (bijvoorbeeld monetair, defensie, justitie) en een verschillende samenstelling. In de mate dat de lidstaten voor zichzelf beslissen aan welke kern ze willen deelnemen, bestaat er weinig of geen verschil met het meerkeuze-Europa;

— het Europa van de concentrische cirkels of van de getrapte solidariteit : het gaat om een globale tekening van Europa met concentrische cirkels die van buiten naar binnen werken. Volgens vooraf overeengekomen voorwaarden en criteria kunnen landen vrijwillig en geleidelijk overgaan van een buitencirkel naar een binnencirkel. De besluitvorming is gezamenlijk, naar het model van de EMU. Het concept is vooral maar niet uitsluitend gericht op de uitbreiding van de Europese Unie zoals blijkt uit de volgende geografische illustratie: de buitenste cirkel zou

tion moins élevée. C'est là que se situe le débat sur la flexibilité de la construction européenne. Ce débat ne veut pas remplacer les débats plus anciens sur la finalité de l'Union, mais il veut être un moyen d'empêcher les blocages.

D'autres parties de la note de politique ont déjà indiqué des orientations selon lesquelles le gouvernement cherchera à empêcher les blocages, comme par exemple une suppression maximale de la règle de l'unanimité qui paralyse le fonctionnement de l'Union, le passage de la méthode intergouvernementale à la méthode communautaire. On sait par expérience que ces améliorations seules ne suffiront sans doute pas.

Le gouvernement ne souhaite pas avoir recours à des solutions de facilité consistant en l'organisation d'une Europe à choix multiple ("Europe à la carte"). Une telle Europe peu soudée, où les Etats membres sont relativement indépendants les uns des autres, ne peut exister qu'en dehors du Traité sur l'Union qui part, à juste titre, de l'idée que toutes les règles doivent s'appliquer en principe dans tous les Etats membres. En effet, dans le cas contraire, le marché unique serait ébranlé, les droits et les obligations des différents Etats membres divergeraient et l'Union perdrait son poids externe. Dès lors, les blocages doivent être surmontés, par principe, à l'intérieur du système établi par le Traité. Ce point de départ signifie également que des Etats membres ne pourront aller de l'avant qu'avec le consentement des autres. Le gouvernement estime que, lors de la CIG, les Etats membres devront tenter de convenir des arrangements et des modalités facilitant une décision à cet égard.

Dans ce contexte, plusieurs formules sont actuellement en vogue:

— l'Europe à noyau unique: une "petite Europe" centrée sur la monnaie unique et dont les participants décident eux-mêmes de constituer d'autres noyaux ou d'admettre d'autres Etats membres. L'Europe à noyaux multiples en est une variante: plusieurs "petites Europes" dont chacune est centrée sur un domaine-clé spécifique (par exemple monnaie, défense, justice) et dont chacune a une composition différente. Dans la mesure où les Etats membres décident chacun pour eux-mêmes à quel noyau, à quel domaine-clé, ils veulent participer, il n'y a que peu ou pas de différence par rapport à l'Europe à choix multiple;

— l'Europe à cercles concentriques ou à solidarité par paliers : il s'agit d'un dessin global d'une Europe constituée par des cercles concentriques que l'on traverse de l'extérieur à l'intérieur. Suivant des critères et des conditions convenus au préalable, les pays peuvent passer volontairement et progressivement d'un cercle extérieur à un cercle intérieur. Les décisions sont prises en commun, sur le modèle de l'UEM. Ce concept a été développé surtout, mais pas exclusivement, en vue de l'élargissement de l'Union européenne, ainsi que le montre l'illustration géogra-

voorbehouden zijn voor landen, zoals bijvoorbeeld Rusland, die niet in aanmerking komen voor lidmaatschap, maar wel voor een versterkte band van samenwerking of associatie. In een eerste binnencirkel bevinden zich de landen die in aanmerking komen voor lidmaatschap (de landen van Midden- en Oost-Europa, van de Middellandse Zee, de Baltische Staten) en voor uiteindelijke opname in een Rechtsgemeenschap die is opgebouwd rond de interne markt, de vier vrijheden en het acquis. In het hart van de tekening staan de cirkels van die landen die in staat zijn een eenheidsmunt te verwerken, een gemeenschappelijke defensie te organiseren, een gemeenschappelijk sociaal beleid te voeren, enz.

— het Europa met meerdere snelheden: alle lidstaten gezamenlijk verbinden zich ertoe dezelfde doelstellingen te realiseren, maar met een verschillend tijdpad. Dit is een veelvuldig toegepaste techniek van de Europese Gemeenschap die soms de naam kreeg van tijdelijke afwijking, van overgangstermijn, e.d.

— het Europa van de gedifferentieerde integratie is hiervan een variant: alle lidstaten nemen gezamenlijk deel aan bepaalde beleidsdomeinen, terwijl zij op andere beleidsdomeinen de toelating krijgen om sneller of dieper te gaan resp. er niet of niet volledig aan deel te nemen.

De Regering is geen voorstander van een kern-Europa. Hoewel het kern-Europa een interne logica heeft, riskeert het in bepaalde vormen tot afstoting te leiden in plaats van tot aantrekking van lidstaten. Op die manier flexibiliteit inbouwen waarborgt geen versterking van de Unie vanwege het mogelijke verlies van zwakkere maar bereidwillige lidstaten. Met meerdere kleine Europa's en variabele deelname kunnen ook de domeinen zelf met elkaar in tegenstelling komen (het monetaire met het politieke, het politieke met defensie, defensie met justitie, enz...).

Een meersnelheden-Europa, zoals bekend tot op vandaag, blijft nuttig maar kan geen antwoord bieden op alle problemen. De theorie van de concentrische cirkels heeft het voordeel dat ze gericht is op insluiting van de nieuwe kandidaten op voorwaarde dat ze beantwoorden aan objectieve criteria en voorwaarden.

De gedifferentieerde integratie is voor de Regering een concept dat ernstige overweging verdient. De Regering is van oordeel dat de IGC dit concept en de werking ervan grondig moet onderzoeken, uitgaande van volgende principes:

— de differentiëring is geen doel op zich, maar is een ultiem middel, een laatste toevlucht, om de vooruitgang van de Europese integratie te vrijwaren tegen eventuele fundamentele blokkeringen, veroorzaakt door onbereidwillige partners;

phique suivante: le cercle extérieur serait réservé aux pays, comme par exemple la Russie, qui ne sont pas pris en considération pour une adhésion à l'Union mais qui entrent en ligne de compte pour un lien renforcé de coopération ou d'association. Dans un premier cercle intérieur se trouvent les pays qui entrent en ligne de compte pour devenir membres (les PECO, les pays méditerranéens, les Etats baltes) et pour être intégrés dans une Communauté de droit centrée sur le marché unique, les quatre libertés et l'acquis. Enfin, au coeur de ce dessin, on retrouve les cercles renfermant les pays capables d'assimiler une monnaie unique, d'organiser une défense commune, de mener une politique sociale commune, etc.

— l'Europe à plusieurs vitesses: tous les Etats membres s'engagent, ensemble, à réaliser les mêmes objectifs, mais suivant des chronologies différentes. Il s'agit d'une technique fréquemment utilisée par la Communauté européenne, connue sous plusieurs noms: dérogation temporaire, période transitoire,...

— l'Europe à intégration différenciée est une variante de la formule précédente: tous les Etats membres participent conjointement à certains domaines d'action, alors que sur d'autres domaines, il leur est permis de progresser plus rapidement ou, au contraire, de ne pas participer ou de ne participer que partiellement.

Le gouvernement n'est pas partisan d'une Europe à noyau unique ou à noyaux multiples. Bien qu'une Europe à noyau unique ou à noyaux multiples possède une logique interne, elle risque, sous certaines formes, de conduire au rejet d'Etats membres plutôt qu'à leur intégration. Incorporer, de la sorte, une flexibilité ne garantit pas un renforcement de l'Union parce que celle-ci risque de perdre des Etats membres disposés à participer mais faibles. Un système de plusieurs "petites Europes" et de participation variable risque aussi de créer des oppositions dans les domaines mêmes (par exemple le monétaire contre le politique, le politique contre la défense, la défense contre la justice,...).

L'Europe à plusieurs vitesses, telle qu'on la connaît jusqu'à présent, demeure utile mais ne peut fournir de réponse à tous les problèmes. La théorie des cercles concentriques comporte l'avantage d'être axée sur l'inclusion de nouveaux candidats, à condition que ceux-ci satisfassent à des conditions et critères objectifs.

L'intégration différenciée est, pour le gouvernement, un concept qui mérite d'être considéré sérieusement. Le gouvernement estime que la CIG devra examiner minutieusement ce concept et ses effets éventuels, en se basant sur les principes suivants:

— la différenciation n'est pas une fin en soi; elle est un moyen ultime, un dernier recours pour préserver le progrès de l'intégration européenne d'éventuels blocages fondamentaux causés par des partenaires peu disposés à aller de l'avant;

— inhaalmodaliteiten moeten de aansluiting van alle lidstaten mogelijk maken (differentiëring moet een aanzuigingseffect sorteren);

— het differentiëeringsdomein dient zorgvuldig te worden uitgekozen en het dient er zich toe te lenen;

— institutionele afwijkingen moeten tot een minimum worden beperkt;

— de goede werking van de interne markt mag niet in het gedrang komen;

— de sleutel van de differentiëring wordt in de handen van de Commissie gelegd. Als onafhankelijke instelling en als behoedster van het gemeenschappelijk belang zal zij alleen kunnen oordelen in welke gevallen en op basis van welke criteria differentiëring gerechtvaardigd is. De Commissie stelt voor, de Raad beslist met meerderheidstemming.

De IGC kan tevens de voor- en nadelen onderzoeken van een eventuele inschrijving van genoemde principes in het Verdrag.

DE UITBREIDING ALS FACTOR VAN WEL- VAART EN VEILIGHEID IN EUROPA

De Regering beschouwt het streven naar vrede en stabiliteit op het Europese continent door integratie als een cruciale opgave. Daarom moet de voorbereiding van een verdere uitbreiding van de Unie één van de hoofddoelen zijn van de IGC van 1996.

De Regering herinnert eraan dat luidens de conclusies van de Europese Raad de onderhandelingen over de toetreding zullen beginnen na de sluiting van de IGC van 1996 en bij de onderhandelingen de resultaten van de IGC in aanmerking zullen worden genomen.

Bij de voorbereiding gaat de Regering ervan uit dat de uitbreiding de verwezenlijkingen van de Unie niet op de helling mag zetten of verzwakken. Uitbreiding mag evenmin ten koste gaan van een verdere verdieping. Integendeel, de uitbreiding maakt een verdere verdieping tot een noodzaak. Pogingen om de uitbreiding 'verteerbaar' te maken door een verzwakking van het acquis zijn niet aanvaardbaar. De zeer reële kloof tussen de Unie en een aantal kandidaat-landen moet anders opgevangen worden, nl. door in de toekomstige toetredingsverdragen in inventieve overgangsformules te voorzien.

Binnen de IGC moet de besluitvorming worden voorbereid op de dubbele uitdaging van een groter aantal leden en de grotere diversiteit tussen hen. Hierbij zal de Regering uitgaan van een dubbel streefdoel: verbetering van de besluitvorming in de Unie (d.w.z. uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen); versterken van het evenwicht tussen rechten en verplichtingen binnen de Unie (d.w.z. geen creatie van een Europa « à la carte »). De institutionele verdieping volgens deze criteria moet verwezenlijkt zijn alvo-

— des modalités de rattrapage devront permettre à tous les Etats membres de rejoindre le peloton (la différenciation doit causer un effet d'entraînement);

— le domaine de différenciation devra être choisi soigneusement et il devra s'agir d'un domaine qui se prête à la différenciation;

— les dérogations institutionnelles devront être limitées au minimum;

— le bon fonctionnement du marché intérieur ne pourra pas être compromis;

— la clé de la différenciation sera mise entre les mains de la Commission. En tant qu'institution indépendante et gardienne de l'intérêt commun, elle seule pourra juger des cas où, et des critères sur la base desquels une différenciation pourrait être justifiée: la Commission propose, le Conseil décide au vote majoritaire.

La CIG pourra également examiner les avantages et les inconvénients découlant d'une inscription éventuelle desdits principes dans le Traité.

L'ELARGISSEMENT COMME FACTEUR DE PROSPERITE ET DE SECURITE EN EUROPE

Le gouvernement considère l'effort pour aboutir, par l'intégration, à la paix et à la stabilité sur le continent européen comme une mission cruciale. C'est pourquoi la préparation de la poursuite de l'élargissement de l'Union doit constituer un des objectifs prioritaires de la CIG de 1996.

Le gouvernement rappelle que, suivant les conclusions du Conseil européen, les négociations d'adhésion seront engagées après la clôture de la CIG de 1996 et que les résultats de celle-ci seront prises en considération lors de ces négociations.

En ce qui concerne la préparation, le gouvernement part du principe qu'un élargissement ne peut pas remettre en cause ni affaiblir les réalisations de l'Union. Il ne peut pas non plus se faire au détriment d'un approfondissement. Au contraire, l'élargissement rend l'approfondissement nécessaire. Tenter de rendre l'élargissement plus facile à "digérer" en affaiblissant l'acquis, n'est pas acceptable. Il faut combler d'une autre façon le fossé très réel qui sépare l'Union et un certain nombre de pays candidats, notamment en prévoyant des formules de transition inventives dans les futurs traités d'adhésion.

La CIG devra préparer le processus décisionnel en vue du double défi d'un nombre plus élevé de membres et d'une diversité accrue entre les membres. Dans ce cadre, le gouvernement prendra pour point de départ un double objectif: l'amélioration de la capacité de prise de décision au sein de l'Union (c'est-à-dire l'élargissement de la prise de décision à la majorité qualifiée); le renforcement de l'équilibre entre les droits et les obligations au sein de l'Union (c'est-à-dire le rejet de la création d'une "Europe à la carte"). L'approfondissement institutionnel doit être

1 - 129 / 1 - 1995 / 1996

rens de Unie kan worden uitgebreid. De Regering zal ernaar streven dat de IGC van 1996 de noodzakelijke institutionele schikkingen binnen de Unie vastlegt, zodat de Unie tijdig klaar is om de uitbreiding aan te gaan.

De uitbreiding voorbereiden: een taak van de kandidaatlanden

De kandidaatlanden moeten een eigen inspanning doen om zich voor te bereiden en aldus te beantwoorden aan de toetredingsvoorwaarden die de Europese Raad van Kopenhagen (juni 1993) heeft gesteld met betrekking tot hun democratische en markteconomische inrichting. Kandidaatlanden moeten beschikken: over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen; over een functionerende markteconomie; over het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden. Ook zullen de kandidaatlanden in staat moeten zijn de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, wat mede inhoudt dat zij de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijven. Het Witboek moet hen bij dit alles helpen. De Europese Raad verklaarde ook de vorderingen van elk kandidaatland bij het vervullen van de voorwaarden voor toetreding tot de Unie van nabij te blijven volgen en passende conclusies te trekken.

Een bijzonder aspect van de weerslag van uitbreiding op de Unie ligt op politiek en veiligheidsvlak. Op het grondgebied van de kandidaatlanden stellen zich problemen inzake minderheden. Ze kunnen zorgen voor spanningen met buurlanden. Indien deze niet worden opgelost voor de toetreding, kunnen de spanningen binnen de Unie toenemen of tussen de Unie en een niet-toegetreden kandidaat, zonder dat er verweermiddelen of sancties bestaan. De ervaring heeft geleerd dat bilaterale problemen van een lidstaat met een buurland vaak worden omgevormd tot een probleem tussen de Unie en dat land. Het in maart 1995 ondertekende Stabiliteitspakt voor Europa kan een nuttige bijdrage leveren, evenals de activiteit van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) op het terrein van de nationale minderheden. De Europese Unie zelf ten slotte kan bijdragen door het creëren van een gezond klimaat van economische ontwikkeling. Maar uiteindelijk zullen de kandidaten zelf de problemen moeten oplossen voor toetreding.

De uitbreiding voorbereiden: een taak van de Europese Unie

De Regering wenst verdieping en uitbreiding met elkaar te verzoenen. Uitbreiding mag immers geen aanleiding geven tot verzwakking van de Europese

réalisé sur la base de ces critères avant que l'Union puisse être élargie. Le gouvernement s'efforcera d'obtenir que la CIG de 1996 fixe les dispositions institutionnelles nécessaires à l'intérieur de l'Union afin de permettre à celle-ci d'être prête à temps pour s'engager dans l'élargissement.

Préparer l'élargissement: une tâche des pays candidats

Les pays candidats doivent faire eux-mêmes des efforts pour se préparer et remplir ainsi les conditions d'adhésion posées par le Conseil européen de Copenhague (juin 1993) en ce qui concerne leur organisation du point de vue de la démocratie et de l'économie de marché. L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire. Le Livre Blanc constitue une aide à cette fin. Le Conseil européen a déclaré également qu'il continuerait à suivre de près les progrès réalisés par chaque pays candidat pour remplir les conditions d'adhésion à l'Union et qu'il tirerait les conclusions qui s'imposent.

Un aspect particulier de l'élargissement de l'Union se situe sur le plan politique et de la sécurité. Sur le territoire des pays candidats, des problèmes se posent en matière de minorités. Ces problèmes peuvent occasionner des tensions avec les pays voisins. S'ils ne sont pas résolus avant l'adhésion, les tensions à l'intérieur de l'Union ou entre celle-ci et un candidat qui n'a pas adhéré peuvent augmenter sans qu'il existe des moyens de défense ou des sanctions. On sait par expérience que les problèmes bilatéraux entre un Etat membre et un Etat voisin se transforment souvent en problème entre l'Union et cet Etat voisin. Le Pacte de stabilité en Europe, signé en mars 1995, peut apporter une contribution utile dans le domaine des minorités nationales. C'est également le cas de l'activité de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Enfin, l'Union européenne peut aussi apporter une contribution par la création d'un climat sain de développement économique. Mais, en fin de compte, les candidats devront eux-mêmes résoudre les problèmes avant leur adhésion.

Préparer l'élargissement: une tâche de l'Union européenne

Le gouvernement veut réconcilier l'approfondissement et l'élargissement. En effet, l'élargissement ne peut pas entraîner un affaiblissement de l'Union

Unie. Een minder slagvaardig Europa aanbieden, betekent uiteindelijk minder aanreiken dan datgene waartoe de kandidaatlanden zich aangetrokken voelen. De Europese Unie moet het vermogen ontwikkelen om de kandidaatlanden op te vangen zonder de dynamiek van de Europese eenmaking op te geven.

Beleidsmatig

Een loutere extrapolatie van de bestaande beleidsuitgaven inzake structuurfondsen en het gemeenschappelijk landbouwbeleid zal onbetaalbaar worden. De toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa zal een meerkost veroorzaken ingevolge de uitbreiding van het geografisch toepassingsgebied van de gemeenschappelijke politieken. Dit is vooral het geval voor het landbouwbeleid en het economisch en sociaal cohesiebeleid. Het cohesiebeleid - het beleid van de Unie dat ertoe strekt de welvaartsverschillen tussen de regio's en tussen de lidstaten te verkleinen - stelt een vergelijkbaar begrotingsprobleem.

Tenzij men de uitbreiding op de lange baan wenst te schuiven of het acquis wil ontmantelen, kan enkel een oplossing gevonden worden in een optimaal gebruik van allerlei overgangsmechanismen: naast in de tijd bepaalde overgangsperiodes kan op een aantal domeinen in een overgangsperiode worden voorzien die aan criteria gebonden is (naar analogie met de realisatie van de Economische en Monetaire Unie).

De Regering verkiest de benadering door middel van overgangsmechanismen die zowel tijd- als criteria-gebonden zijn.

Institutioneel

De Regering meent dat institutionele aanpassingen die de Unie in staat zullen stellen de uitbreiding succesvol te realiseren in principe hun toepassing pas zullen krijgen op het ogenblik van de uitbreiding.

Europees Parlement

Over de wijziging in de samenstelling en het aantal leden van het Europees Parlement werd reeds veel denkwerk geleverd (cfr. rapport-De Gucht). Belangrijkste vraag hierbij is of al dan niet een redelijk maximumaantal vastgesteld moet worden, dat niet mag overschreden worden bij opeenvolgende uitbreidingen. Vaak wordt gesproken van een maximum van 600 à 700 Euro-parlementsleden naar het voorbeeld van het aantal leden van de nationale parlementen in grote lidstaten. Vandaag zijn er 663 leden van het Europees Parlement. Verder wordt algemeen aanvaard dat men een relatie moet behouden tussen bevolkingsaantal en parlementaire vertegenwoordiging, gebaseerd op het beginsel van 'degressieve proportionaliteit' gecombineerd met het concept

européenne. Si l'Europe devenait moins efficace et moins dynamique, elle finirait par décevoir les pays candidats puisqu'elle ne leur offrirait pas tout ce qui avait constitué son attrait. L'Union européenne se doit de développer la capacité d'assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne.

Politique à suivre

Une simple extrapolation des dépenses actuelles pour les fonds structurels et pour la politique agricole commune sera impossible à payer. L'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale entraînera des frais supplémentaires en raison de l'extension du champ d'application géographique des politiques communes. C'est surtout le cas pour la politique agricole et pour la politique de cohésion économique et sociale. La politique de cohésion - politique de l'Union visant à réduire les différences de prospérité entre les régions et entre les Etats membres - pose un problème budgétaire comparable.

A moins que l'on ne veuille renvoyer l'élargissement aux calendes grecques ou démanteler l'acquis, la seule solution réside dans un usage optimal d'une série de mécanismes de transition: outre des périodes de transition limitées dans le temps, on pourrait prévoir, dans un certain nombre de domaines, une période de transition liée à certains critères (par analogie avec la réalisation de l'Union économique et monétaire).

Le gouvernement préfère l'approche consistant en des mécanismes de transition qui sont à la fois limités dans le temps et liés à certains critères.

Plan institutionnel

Le gouvernement estime que les adaptations institutionnelles permettant à l'Union de réaliser l'élargissement avec succès, ne seront mises en oeuvre, en principe, qu'au moment de cet élargissement.

Parlement européen

La modification de la composition et du nombre des membres du Parlement européen a déjà fait l'objet d'un vaste travail de réflexion (cfr. rapport De Gucht). Dans ce contexte, la question la plus importante est celle de savoir s'il faut fixer un nombre maximal raisonnable à ne pas dépasser lors des élargissements successifs. On cite souvent un maximum de 600 à 700 euro-parlementaires, à l'instar du nombre de membres des parlements nationaux des grands Etats membres. Actuellement, le Parlement européen compte 663 membres. Par ailleurs, il est généralement admis qu'il faut préserver une relation entre le chiffre de la population et la représentation parlementaire - relation basée sur le principe de la "proportionnalité dégressive" en combinaison avec le

van 'minimumaantal'. Kleinere staten zoals Malta (300.000 inwoners), Luxemburg (400.000) en Cyprus (700.000) moeten immers vertegenwoordigd kunnen blijven in het Parlement.

Commissie

Ingeval van een loutere extrapolatie van de huidige regels zal elke kandidaatlidstaat één commissaris kunnen bijdragen (met uitzondering van Polen, dat aanspraak kan maken op twee commissarissen, naar het voorbeeld van de grote lidstaten). In een EU met 27 lidstaten (de vijftien huidige lidstaten plus zes Midden- en Oosteuropese landen, drie Baltische staten, Malta en Cyprus, en Slovenië) kan men tot een college komen van 33 commissarissen.

Traditioneel staan twee stellingen tegenover elkaar in het debat over de hervorming van de Commissie: enerzijds de stelling die pleit voor minstens één commissaris per lidstaat, met als argument dat de Commissie een politiek orgaan is en bijgevolg representatief moet zijn samengesteld; anderzijds de stelling die het aantal commissarissen wil begrenzen tot een redelijk maximumaantal, gelet op de vereisten van doelmatigheid in de werking van de Commissie en de wenselijkheid om de band met de nationale lidstaten te breken. In beide stellingen is er plaats voor de aanduiding van adjunct-commissarissen.

Een verdergaande stap is de vaststelling van een maximumaantal commissarissen, los van het aantal lidstaten, waarbij het aan de voorzitter van de Commissie toekomt om, in overleg met het Europees Parlement en de Raad, zijn college samen te stellen.

Op het huidige niveau van de Europese eenmaking verdedigt de Regering het principe van één commissaris per lidstaat. Op het huidige niveau van integratie is dit principe een kwestie van geloofwaardigheid en herkenbaarheid van het besluitvormingsproces in alle - grote en kleine - lidstaten. Elke lidstaat wil zich terecht herkennen in de Commissie. Een strakke toepassing van dit principe betekent dat de Unie de uitbreiding tot de landen van Midden- en Oost-Europa kan verwerken zonder het huidige aantal commissarissen te moeten verhogen.

Het idee van zogenaamde regionale commissarissen (in een verdeling van een beperkt aantal commissarissen waarbij één commissaris wordt toegewezen aan elk der grote lidstaten en één commissaris aan elke regionale groep van kleinere lidstaten) is voor de Regering niet aanvaardbaar. Dit idee voldoet noch aan het supranationaliteitsbeginsel, noch aan het beginsel der politieke gelijkheid der lidstaten in een intergouvernementeel kader.

concept du "nombre minimal". En effet, il faut que de petits Etats comme par exemple Malte (300.000 habitants), le Luxembourg (400.000) et Chypre (700.000) puissent également être représentés au Parlement.

Commission

Sur la base d'une simple extrapolation des règles actuellement en vigueur, chaque Etat candidat aura droit à un commissaire (à l'exception de la Pologne qui pourra revendiquer deux commissaires, à l'instar des grands Etats membres). Ainsi, dans une Union européenne à 27 Etats membres (les 15 Etats membres actuels plus 6 PECO, 3 pays baltes, Malte, Chypre et la Slovénie), on pourrait arriver à un collège composé de 33 commissaires.

Traditionnellement, deux points de vue s'opposent dans le débat sur la réforme de la Commission: d'une part, le point de vue qui préconise au moins un commissaire par Etat membre et qui est basé sur l'argument selon lequel la Commission est un organisme politique et doit, de ce fait, être composée d'une façon représentative; d'autre part, le point de vue préconisant une limitation du nombre de commissaires à un maximum raisonnable, eu égard aux exigences d'efficacité de fonctionnement de la Commission et au fait qu'il est souhaitable de rompre le lien avec les Etats membres nationaux. Ces deux points de vue prévoient la possibilité de désigner des commissaires adjoints.

Un pas plus en avant serait la fixation d'un nombre maximal de Commissaires, indépendamment du nombre d'Etats membres. Dans ce cas, il appartiendrait au président de la Commission de composer son collège, en concertation avec le Parlement européen et avec le Conseil.

Au stade actuel de la construction européenne, le gouvernement défend le principe d'un commissaire par Etat membre. Au niveau actuel d'intégration, ce principe est une question de crédibilité et de "reconnaissabilité" du processus décisionnel dans tous les Etats membres, grands et petits. Chaque Etat membre souhaite, à juste titre, se retrouver dans la Commission. Une application rigoureuse de ce principe permettrait à l'Union d'intégrer les PECO sans avoir à augmenter le nombre actuel de commissaires.

L'idée de commissaires dits régionaux (d'un nombre limité et répartis de manière à ce qu'un commissaire revienne à chacun des grands Etats membres ainsi qu'à chaque groupe régional de petits Etats membres) n'est pas acceptable pour le Gouvernement. Cette idée ne satisfait ni au principe de la supranationalité, ni au principe de l'égalité politique des Etats membres dans un cadre intergouvernemental.

Raad

Het spreekt vanzelf dat met elke bijkomende toetreding het steeds moeilijker zal worden om beslissingen te nemen met unanimiteit. In een Unie van 27 landen kan de besluitvorming niet in handen worden gelegd van één partner. De schaalvergroting tast het democratisch gehalte van de besluitvorming aan. De Regering is van oordeel dat de besluitvaardigheid van een uitgebreide Unie enkel gevrijwaard wordt door uitbreiding van de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Dit geldt zowel voor de communautaire aangelegenheden als voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken.

Voor de Regering is de gekwalificeerde meerderheid een essentieel onderdeel van een democratische constructie. België aanvaardt dat een meerderheid een afwijkende mening heeft over de definitie van het gemeenschappelijk belang, op voorwaarde dat het gezamenlijk belang en de minderheid worden beschermd door een gemeenschappelijke instelling, met name door de Europese Commissie. In de toekomstige Europese Unie is het er bovendien niet om te doen de besluitvorming te bemoeilijken met allerlei blokkeringsconstructies, maar wel om de vorming van een meerderheid te bevorderen. Dat is de geest van de Eenheidsakte en van het Verdrag van Maastricht.

Het niveau van de meest gebruikte vorm van meerderheidsstemming, de zogenaamde gekwalificeerde meerderheid, is 71 % van het totaal aantal stemmen in de Raad. Na de uitbreiding van de Unie tot Finland, Zweden en Oostenrijk betekent dit 62 stemmen op een totaal van 87. Om een besluit te blokkeren zijn derhalve 26 stemmen nodig. Het is niet onwaarschijnlijk dat in de IGC van 1996, zoals in de IGC die tot het Verdrag van Maastricht heeft geleid, stemmen zullen opgaan ten gunste van de invoering van een 'supergekwaliificeerde' meerderheid (bijvoorbeeld 80 of 85 % van de stemmen, unanimiteit minus twee landen). Het oogmerk hierbij is een grotere bescherming van de nationale belangen en gaat gepaard met de verwachting dat op die manier de overgang van de unanimiteit naar de meerderheid op minder weerstand zal stuiten en voor een groter aantal domeinen kan gelden. Supergekwaliificeerde meerderheid is voor de Regering enkel denkbaar voor beslissingen in gevallen waar de Commissie over een niet-exclusief initiatiefrecht beschikt, nl. in het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en in de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Daar waar de Commissie het alleen-initiatiefrecht bezit is er geen reden om de lat der gekwalificeerde meerderheid hoger te leggen dan nu het geval is.

Het aantal stemmen dat aan de lidstaten wordt toegekend kan verschillen. De berekeningswijze van het zogenaamde stemgewicht had oorspronkelijk als

Conseil

Il va sans dire que chaque adhésion additionnelle rendra plus difficile la prise de décisions à l'unanimité. Dans une Union à 27, il serait inacceptable que le processus décisionnel dépende d'un seul partenaire, car ainsi, l'élargissement éroderait le caractère démocratique de ce processus. Le gouvernement estime que la capacité de prise de décision d'une Union élargie ne pourra être sauvegardée que par un élargissement de la prise de décisions à la majorité qualifiée et ce tant en ce qui concerne les matières communautaires que pour la PESC et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Pour le gouvernement, la majorité qualifiée est un élément essentiel d'une construction démocratique. La Belgique accepte qu'une majorité ait une opinion divergente sur la définition de l'intérêt commun, à condition que cet intérêt commun et la minorité soient protégés par une institution commune, notamment la Commission européenne. Par ailleurs, dans la future Union européenne, il ne s'agira pas de compliquer le processus décisionnel par toutes sortes de constructions de blocage. Bien au contraire, il s'agira de favoriser la constitution d'une majorité. C'est là l'esprit de l'Acte unique et du Traité de Maastricht.

Le niveau de la forme la plus utilisée du vote à la majorité - la majorité dite qualifiée - s'élève à 71 % du total des voix au Conseil. Après l'élargissement de l'Union à la Finlande, à la Suède et à l'Autriche, ce niveau correspond à 62 voix sur un total de 87. Il faut dès lors 26 voix pour bloquer une décision. Il n'est pas improbable que, lors de la CIG de 1996, il s'élèvera des voix - tout comme ce fut le cas lors de la CIG qui a abouti au Traité de Maastricht - plaidant en faveur de l'introduction d'une majorité "super-qualifiée" (par exemple 80 % ou 85 % des voix, unanimité moins 2 pays). Le but en est une meilleure protection des intérêts nationaux, dans l'espoir qu'ainsi, le passage de l'unanimité à la majorité rencontrera moins d'opposition et s'appliquera à un plus grand nombre de domaines. Le gouvernement considère que la majorité super-qualifiée n'est envisageable que pour la prise de décisions dans les cas où la Commission dispose d'un droit d'initiative non exclusif, à savoir la PESC et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Par contre, dans les domaines où la Commission détient un droit d'initiative exclusif, il n'y a pas lieu de porter la majorité qualifiée à un niveau plus élevé que le niveau actuel.

Le nombre de voix accordées aux Etats membres peut varier. A l'origine, la méthode de calcul de la pondération des voix avait pour but d'éviter une

1 - 129 / 1 - 1995 / 1996

doel een overheersing van de grote landen over de kleine te vermijden of te verhinderen dat de kleinere lidstaten de grote zouden blokkeren. Deze methode is dezelfde gebleven bij opeenvolgende uitbreidingen. Zo heeft België vijf stemmen in de Raad, evenveel als Nederland, Portugal, Griekenland, meer dan Zweden (vier), Oostenrijk, Denemarken, Ierland, Finland (elk drie), en Luxemburg (twee), minder dan Spanje (acht) en de vier grootsten (Duitsland, Frankrijk, Italië, Verenigd Koninkrijk) die elk over tien stemmen in de Raad beschikken. Alhoewel in de praktijk zelden of nooit een blok der groten tegenover een blok der kleinen staat, heeft de Regering begrip voor de vrees van een aantal grotere lidstaten dat hun bevolkingsgewicht al te gemakkelijk door de combinatie van enkele kleinere landen als het ware geannuleerd zou kunnen worden. Zulks zou inderdaad in de grotere lidstaten tot verminderde geloofwaardigheid voor de Unie kunnen leiden.

De stemmenweging kan aangepast worden door stemmen te vermeerderen of af te nemen en/of door een bevolkingsfactor toe te voegen aan de stemfactor, d.w.z. invoering van een zogenaamde dubbele meerderheid van aantal stemmen in de Raad en van totale bevolking. Wat de dubbele meerderheid betreft, weze opgemerkt dat hetzelfde demografisch resultaat bereikt wordt indien het demografisch samengestelde Europees Parlement meer zou meebeslissen (door veralgemening der codecisie). In het kader van de uitbreiding en voor zover deze gepaard gaat met verdieping en binnen een globaal institutioneel pakket zit er volgens de Regering mogelijkerwijze enige marge in de stemmenweging (bijvoorbeeld een lichte verhoging voor grotere lidstaten).

Voorzitterschap

Met de toename van het aantal lidstaten gaan meer en meer stemmen op om het huidige Voorzitterschapsrotatiesysteem te wijzigen, of om de rol van het Voorzitterschap beter vast te leggen in het Verdrag. Meerdere argumenten worden hiervoor naar voor gebracht: de noodzaak van een grotere continuïteit, een grotere legitimiteit, een grotere verantwoordelijkheid, een grotere externe representativiteit.

De Regering verkiest dat zo weinig mogelijk geraakt wordt aan het huidige functioneren van het Voorzitterschap. Wel is het aangewezen de rol van het Voorzitterschap te preciseren in het Verdrag om aldus de communautaire functie van het Voorzitterschap scherper te stellen. De Regering is er niet van overtuigd dat een extrapolatie van het bestaande stelsel onuitvoerbaar is in geval van uitbreiding.

De ideeën met betrekking tot een herverkaveling der voorzitterschappen, bijvoorbeeld via opgedeelde (maar dan langdurige) voorzitterschappen of via ver-

domination des grands pays sur les petits et d'empêcher que les petits Etats membres bloquent les grands. Cette méthode est restée inchangée lors des élargissements successifs. Ainsi, le nombre de voix au Conseil s'élève à cinq pour la Belgique, les Pays-Bas, le Portugal et la Grèce. Ce nombre est supérieur à celui accordé à la Suède (quatre), à l'Autriche, au Danemark, à l'Irlande, à la Finlande (trois à chacun de ces pays) et au Luxembourg (deux), mais inférieur à celui détenu par l'Espagne (huit) et par les quatre Etats membres les plus grands (l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni) dont chacun dispose de dix voix au Conseil. Bien qu'en pratique, il arrive rarement ou pas du tout qu'un bloc des grands et un bloc des petits s'opposent, le gouvernement comprend la crainte d'un certain nombre de grands Etats membres que le poids de leur population ne puisse être neutralisé trop aisément par une "alliance" de quelques petits pays. Cela pourrait en effet entraîner une diminution de la crédibilité de l'Union dans les grands Etats membres.

Le poids de chacun des Etats membres peut être adapté en augmentant ou en réduisant le nombre de voix et/ou en ajoutant un facteur démographique, c'est-à-dire en introduisant une double majorité: nombre de voix au Conseil et de la population totale. Quant à cette double majorité, il est à noter que le même résultat démographique serait atteint si la procédure de codécision du Parlement européen, qui est composé démographiquement, était généralisée. Le Gouvernement estime que, dans le cadre de l'élargissement et pour autant que celui-ci s'accompagne d'un approfondissement, et dans un paquet institutionnel global, on pourrait avoir de la marge pour ce qui concerne la pondération des voix (par exemple, une légère augmentation pour les grands Etats membres).

Présidence

Depuis l'augmentation du nombre d'Etats membres, il s'élève de plus en plus de voix plaçant pour une modification du système actuel de présidences par rotation ou pour une meilleure définition, dans le traité, du rôle de la présidence. Plusieurs arguments sont invoqués: la nécessité d'une meilleure continuité, d'une plus grande légitimité, d'une plus grande responsabilité, d'une meilleure représentativité extérieure.

Le gouvernement souhaite qu'on touche le moins possible au fonctionnement actuel de la présidence. Toutefois, il est souhaitable de préciser, dans le traité, le rôle de la présidence afin de mettre en exergue sa fonction communautaire. Le gouvernement n'est pas convaincu qu'une extrapolation du système existant soit irréalisable en cas d'élargissement.

La mise en oeuvre de certaines idées concernant une transformation des présidences, par exemple en introduisant des présidences parcellisées mais de

kozen voorzitters (zoals een verkozen voorzitter van de Europese Raad) betekenen het einde van presidentiële samenhang.

Hof van Justitie

In het vooruitzicht van de uitbreiding zal het nodig zijn de kwaliteit van de rechtspraak van het Hof te behouden. Het werkvolume en het aantal betwistingen dreigen sterk toe te nemen. De Conferentie zal zich moeten buigen over dit laatste aspect, evenals over het vraagstuk van de toename van het aantal rechters en advocaten-generaal.

De Regering is bereid formules te onderzoeken, enerzijds de toename van het aantal rechters en advocaten-generaal opvangen door aan elke lidstaat ofwel één rechter ofwel één advocaat-generaal toe te kennen, anderzijds het mandaat van de rechters en advocaten-generaal verlengen. Het is voor de Regering in elk geval belangrijk dat de IGC over de hervorming van het Hof van Justitie overleg voert met het Hof zelf.

Talenregime

De Regering zal erover waken dat ook bij uitbreiding van de Unie niet geraakt wordt aan het taalregime van de instellingen en organen van de Unie. In zijn relaties met de Unie-instellingen en -organen moet de EU-burger zijn eigen taal kunnen gebruiken en in deze taal beantwoord worden.

De Belgische overheid is globaal voorstander van het bevorderen van de meertaligheid in de Unie.

longue durée ou en procédant à l'élection des présidents (comme par exemple un président élu du Conseil européen) signifierait la fin de la cohérence présidentielle.

Cour de Justice

Dans la perspective de l'élargissement, il sera nécessaire de préserver la qualité de la juridiction de la Cour. Le volume de travail et le nombre de litiges risquent d'augmenter considérablement. La conférence devra se pencher sur ce dernier aspect, ainsi que sur le problème de l'augmentation du nombre de juges et d'avocats généraux.

Le gouvernement est disposé à examiner certaines formules: d'une part, remédier à l'augmentation du nombre de juges et d'avocats généraux en attribuant à chaque Etat membre soit un juge, soit un avocat général; d'autre part, prolonger le mandat des juges et des avocats généraux. En tout cas, de l'avis du gouvernement, il est important que la CIG se concertent avec la Cour de Justice même sur la réforme de celle-ci.

Régime linguistique

Le gouvernement veillera à ce que l'on ne touche pas au régime linguistique des institutions et des organes de l'Union, même en cas d'élargissement de celle-ci. Dans ses relations avec les institutions et les organes de l'Union, le citoyen de l'Union européenne doit pouvoir utiliser sa propre langue et doit recevoir une réponse dans cette langue.

D'une façon générale, les autorités belges se prononcent en faveur de la promotion du plurilinguisme dans l'Union.