

Chambre des représentants et Sénat de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1998-1999 (*)

21 AVRIL 1999

La réforme institutionnelle de l'Union européenne

RAPPORT

FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS CHARGÉ
DE QUESTIONS EUROPÉENNES DE LA
CHAMBRE ET DU SÉNAT (1)

PAR MM. **Mark EYSKENS** (CH) ET
Charles-Ferdinand NOTHOMB (S)

(1) Composition du Comité d'Avis :

Président : M. Langendries.

A. — Chambre des représentants :

C.V.P. M. Eyskens, Mme Hermans.
P.S. MM. Delizée, Moriau.
V.L.D. MM. Desimpel, Versnick.
S.P. M. Van der Maelen.
P.R.L.- M. Clerfayt.
F.D.F.
P.S.C. M. Langendries.
Vl. M. Lowie.
Blok

B. — Sénat :

C.V.P. Mme de Bethune, M. Staes.
P.S. Mme Lizin, M. Urbain, Vice-Président.
V.L.D. Mme Nelis-Van Liedekerke, M. Vautmans.
S.P. M. Hostekint.
P.R.L.- M. Hatry.
F.D.F.
P.S.C. M. Nothomb.
Vl. M. Ceder.
Blok

C. — Parlement européen :

C.V.P. M. Chanterie, Mme Thyssen.
P.S. MM. Desama, Delcroix (Cl.).
V.L.D. Mme Neyts-Uyttebroeck, Vice-Présidente.
S.P. M. Willockx.
P.R.L.- M. Monfils.
F.D.F.
P.S.C. M. Herman.
Ecolo/ Mme Aelvoet.
Agalev
Vl. M. Vanhecke.
Blok

(*) Cinquième session de la 49^e législature.

En remplacement du document distribué précédemment.

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat

GEWONE ZITTING 1998-1999 (*)

21 APRIL 1999

De institutionele hervorming van de Europese Unie

VERSLAG

NAMENS HET ADVIESCOMITÉ VOOR
EUROPESE AANGELEGENHEDEN VAN
KAMER EN SENAAT (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEREN
Mark EYSKENS (K) EN
Charles-Ferdinand NOTHOMB (S)

(1) Samenstelling van het Adviescomité :

Voorzitter : De heer Langendries.

A. — Kamer van volksvertegenwoordigers :

C.V.P. H. Eyskens, Mevr. Hermans.
P.S. HH. Delizée, Moriau.
V.L.D. HH. Desimpel, Versnick.
S.P. H. Van der Maelen.
P.R.L.- H. Clerfayt.
F.D.F.
P.S.C. H. Langendries.
Vl. H. Lowie.
Blok

B. — Senaat :

C.V.P. Mevr. de Bethune, H. Staes.
P.S. Mevr. Lizin, H. Urbain, Ondervoorzitter.
V.L.D. Mevr. Nelis-Van Liedekerke, H. Vautmans.
S.P. H. Hostekint.
P.R.L.- H. Hatry.
F.D.F.
P.S.C. H. Nothomb.
Vl. H. Ceder.
Blok

C. — Europees Parlement :

C.V.P. H. Chanterie, Mevr. Thyssen.
P.S. HH. Desama, Delcroix (Cl.).
V.L.D. Mevr. Neyts-Uyttebroeck, Ondervoorzitter.
S.P. H. Willockx.
P.R.L.- H. Monfils.
F.D.F.
P.S.C. H. Herman.
Ecolo/ Mevr. Aelvoet.
Agalev
Vl. H. Vanhecke.
Blok

(*) Vijfde zitting van de 49^e zittingsperiode.

Ter vervanging van het vroeger rondgedeelde stuk.

TABLE DES MATIÈRES		INHOUDSTAFEL	
	Page		Blz.
INTRODUCTION	3	INLEIDING	3
1. La réforme institutionnelle : nécessité vitale pour l'Union européenne — note de base de M. Eyskens	5	1. De institutionele hervormingen : vitale noodzaak voor de Europese Unie — basisnota van de heer Eyskens	5
2. Préparation de l'« Appel »	16	2. Voorbereiding « <i>Appel</i> »	16
2.1. Projet	16	2.1. Ontwerp	16
2.2. Échange de vues — réunion du 7 octobre 1998	18	2.2. Gedachtewisseling — vergadering van 7 oktober 1998	18
3. Projet d'« Appel »	26	3. Ontwerp « <i>Appel</i> »	26
3.1. Projet amendé suite à la réunion du 7 octobre 1998	26	3.1. Gewijzigd ontwerp op basis van de vergadering van 7 oktober 1998	26
3.2. Échange de vues — réunion du 13 octobre 1998	30	3.2. Gedachtewisseling — vergadering van 13 oktober 1998	30
3.3. Texte adopté par le Comité d'Avis	31	3.3. Tekst aangenomen door het Adviescomité	31
4. Compte rendu de l'audition avec le premier ministre après le Conseil informel de Pörtlach (24 et 25 octobre 1998)	35	4. Beknopt verslag van de hoorzitting met de eerste minister na de informele Raad van Pörtlach (24 en 25 oktober 1998)	35
5. Compte rendu de l'audition avec le ministre des Affaires étrangères, avant le Conseil européen des Chefs d'État et de gouvernement (Vienne, 11 et 12 décembre 1998)	37	5. Beknopt verslag van de hoorzitting met de minister van buitenlandse zaken, voor de Europese Raad van Wenen (11 en 12 december 1998)	37
6. Compte rendu de l'audition avec le premier ministre après le Conseil européen des Chefs d'État et de gouvernement de Vienne (11 et 12 décembre 1998)	40	6. Beknopt verslag van de hoorzitting met de eerste minister na de Europese Raad van Wenen (11 en 12 december 1998)	40
7. Préparation de la résolution en vue des sommets de Cologne et Tampère	43	7. Voorbereiding resolutie met het oog op de Top van Keulen en Tampère	43
7.1. Base de la discussion : l'Appel adopté le 13 octobre 1998	43	7.1. Basistekst van de bespreking : <i>Appel</i> aangenomen op 13 oktober 1998	43
7.2. Amendements et remarques sur l'appel relatif aux réformes institutionnelles de l'U.E.	43	7.2. Amendementen en bemerkingen op het <i>appel</i> met betrekking tot de institutionele hervormingen in de Europese Unie	43
7.2.1. Amendements	43	7.2.1. Amendementen	43
7.2.2. Remarques	46	7.2.2. Opmerkingen	46
7.2.2.1. Remarques de M. Van der Meulen	46	7.2.2.1. Opmerkingen van de heer Van der Meulen	46
7.2.2.2. Remarques de Mme Nelis-Van Liedekerke	47	7.2.2.2. Opmerkingen van Mevrouw Nelis-Van Liedekerke	47
7.2.2.3. Remarques du Groupe PS	50	7.2.2.3. Opmerkingen van de PS-fractie	50
7.3. Commentaires sur les amendements (réunion du 1 ^{er} février 1999)	55	7.3. Commentaar bij de amendementen (vergadering van 1 februari 1999)	55
PROPOSITION DE RÉSOLUTION (Texte adopté par le Comité d'Avis le 9 février 1999)	57	VOORSTEL VAN RESOLUTIE (tekst aangenomen door het Adviescomité op 9 februari 1999)	57
ANNEXES		BIJLAGEN	
I. Travaux dans le cadre de l'initiative BIF (déclaration de la Belgique, de l'Italie et de la France, jointe au traité d'Amsterdam)	62	I. Werkzaamheden in het kader van het B.I.F.-initiatief (Verklaring van België, Italië en Frankrijk, gevoegd bij het Verdrag van Amsterdam)	62
1. Déclaration BIF (Belgique, Italie, France) annexée au Traité d'Amsterdam	62	1. B.I.F.-Verklaring (België, Italië, Frankrijk) gevoegd bij het Verdrag van Amsterdam	62
2. Compte rendu de la réunion de Paris (4 juin 1998)	62	2. Verslag van de vergadering van Parijs (4 juni 1998)	62
3. Réunion informelle des présidents des commissions chargées des affaires européennes (Chambre des représentants, Bruxelles, le 6 juillet 1998)	63	3. Informele vergadering van de voorzitters van de Commissie voor Europese aangelegenheden (Brussel, 6 juni 1998)	63
4. Compte rendu de la réunion de Rome (6 novembre 1998)	68	4. Verslag van de vergadering te Rome (6 november 1998)	68
II. Versions anglaise et allemande de la note de base de M. Eyskens (point 1 du rapport)	69	II. Engelse en Duitse versie van de basisnota van de heer Eyskens (punt 1 van het rapport)	69

INTRODUCTION

Le Traité d'Amsterdam n'a pas apporté toutes les réponses souhaitables en ce qui concerne les réformes institutionnelles de l'Union européenne.

La question de savoir quand et comment traiter les questions institutionnelles qui n'ont pas été réglées à Amsterdam sera tranchée lors du Conseil européen de Cologne (juin 1999). La discussion sur les réformes institutionnelles ne devrait vraisemblablement débiter que sous la présidence finlandaise de l'Union (2^e semestre 1999).

Le Comité d'avis fédéral pour les Questions européennes a chargé MM. Mark Eyskens (Chambre) et Ch.-F. Nothomb (Sénat) d'élaborer un rapport sur les réformes institutionnelles à mettre en œuvre.

Le présent rapport vise à retracer le plus fidèlement qui soit, les réflexions parlementaires relatives aux réformes institutionnelles de l'Union européenne.

Plusieurs initiatives en la matière se sont déroulées, parallèlement.

Le Comité d'avis a consacré ses réunions des 7 et 13 octobre 1998 à l'examen d'un projet « d'appel » préparé par M. Eyskens dans la perspective du Conseil informel de Pörschach organisé par la présidence autrichienne les 24 et 25 octobre 1998 et qui avait pour objectif initial d'examiner les « left overs » d'Amsterdam. Après amendements, cet appel a été adopté à l'unanimité par le Comité d'avis lors de sa réunion du 13 octobre 1998 et transmis au gouvernement belge.

Afin de pallier, autant que faire se peut, l'insuffisance institutionnelle du Traité d'Amsterdam, la Belgique, l'Italie et la France ont souligné dans une déclaration annexée au Traité d'Amsterdam qu'il était urgent d'opérer une série de réformes institutionnelles dans la perspective de l'élargissement de l'Union. En effet, il est manifeste qu'une Union européenne constituée de 20 ou 25 États membres ne parviendra plus à travailler selon des procédures qui — dans une Union composée de 15 pays — déjà, ne permettent plus d'aboutir à une prise de décisions efficace.

Suite à ce constat, les Présidents des parlements des trois États signataires de la déclaration susmentionnée ont décidé d'organiser une série de réunions informelles des présidents des commissions spécialisées en Affaires européennes afin d'examiner, d'un point de vue parlementaire, le contenu à donner à cette réforme institutionnelle et la méthode la plus efficace pour la mettre en œuvre.

INLEIDING

Het Verdrag van Amsterdam heeft niet alle gewenste oplossingen aangereikt in verband met de institutionele hervorming van de Europese Unie.

De vraag wanneer en hoe de in Amsterdam niet geregelde institutionele vraagstukken moeten worden behandeld, zal beantwoord worden tijdens de Europese Raad van Keulen (juni 1999). Klaarblijkelijk zal de bespreking van de institutionele hervormingen pas onder het Finse voorzitterschap (tweede halfjaar van 1999) worden aangevat.

Het federaal Adviescomité voor de Europese aangelegenheden heeft de heren Mark Eyskens (Kamer) en Charles-Ferdinand Nothomb (Senaat) ermee belast een verslag op te stellen over de institutionele hervormingen die moeten worden doorgevoerd.

Onderhavig rapport ambieert de getrouwe weergave te zijn van het parlementair denkproces over de institutionele hervormingen in de E.U.

Verschillende parlementaire initiatieven terzake, zijn parallel verlopen.

Het Adviescomité heeft aldus zijn vergaderingen van 7 en 13 oktober 1998 gewijd aan het onderzoek van een « ontwerp-appel » dat de heer Eyskens heeft opgesteld in het licht van de op 24 en 25 oktober 1998 door het Oostenrijks voorzitterschap georganiseerde informele top van Pörschach en die aanvankelijk tot doel had de « left-overs » van Amsterdam te bespreken. Dat appel werd geamendeerd, vervolgens eenparig door het Adviescomité aangenomen tijdens zijn vergadering van 13 oktober 1998 en ten slotte overgezonden aan de Belgische regering.

Om de institutionele onvolkomenheid van het Verdrag van Amsterdam zoveel mogelijk weg te werken, hebben België, Italië en Frankrijk er in een bij het Verdrag van Amsterdam gevoegde verklaring op gewezen dat dringend een aantal institutionele hervormingen moeten worden doorgevoerd in het licht van de uitbreiding van de Europese Unie. Het is immers duidelijk dat een Europese Unie die uit 20 of 25 lidstaten bestaat niet meer zal kunnen werken volgens besluitvormingsprocedures die zelfs in een Unie van 15 landen geen efficiënte besluitvorming meer mogelijk maken.

Als gevolg van die vaststelling hebben de Voorzitters van de parlementen van de drie Staten die de voormelde verklaring hebben ondertekend, beslist een aantal informele vergaderingen te beleggen van de voorzitters van de Commissies gespecialiseerd in Europese aangelegenheden teneinde vanuit een parlementair oogpunt te onderzoeken welke invulling die institutionele hervorming moet krijgen en wat de meest doeltreffende werkwijze is om ze in de praktijk om te zetten.

Ces réunions susmentionnées des présidents des commissions spécialisées en Affaires européennes ont eu lieu à Paris le 4 juin 1998; à Bruxelles le 6 juillet 1998 et à Rome le 6 novembre 1998).

La problématique institutionnelle a également été examinée lors de la COSAC de Vienne (23-24 novembre 1998) dans le cadre de la présidence autrichienne de l'Union européenne. Les observations formulées à cette occasion ont été prises en compte lors de la poursuite des travaux relatifs au présent rapport ⁽¹⁾.

Le Comité d'Avis a eu un échange de vues avec le premier ministre le 28 octobre 1998, après le Sommet informel de Pörschach.

Les réflexions qui figurent dans ce rapport (e.a. l'appel formulé en vue du Sommet de Pörschach) sont également évoquées dans le rapport de M. R. Langendries, Président de la Chambre des représentants, à l'occasion de la Conférence informelle des Présidents des Parlements de l'Union européenne qui s'est déroulée à Vienne le 1^{er} décembre 1998 (Doc. Ch. n° 1920/1-98/99) ⁽²⁾.

Enfin, un compte rendu succinct des réunions avant (9 décembre 1998) et après (15 décembre 1998) le Sommet de Vienne des 11 et 12 décembre 1998 figure également au présent rapport.

L'aspect institutionnel n'a été abordé qu'en coulisse étant donné qu'il n'a pas semblé opportun de rouvrir les discussions en la matière avant que le traité d'Amsterdam ne soit ratifié par tous les États membres.

Dans la perspective des discussions futures au sujet des réformes institutionnelles lors des prochains Sommets de Cologne (juin 1999) et Tampère (décembre 1999), le Comité d'avis a consacré ses réunions du 19 janvier, 9 et 24 février 1999 à l'élaboration d'une proposition de résolution qui est soumise à la séance plénière de la Chambre des représentants et du Sénat.

Deze vergaderingen van de voorzitters van de commissies die gespecialiseerd zijn in Europese aangelegenheden hebben plaatsgehad te Parijs op 4 juni 1998; te Brussel op 6 juli 1998 en te Rome op 6 november 1998).

Ook tijdens de COSAC te Wenen (23-24 november 1998) in het kader van het Oostenrijkse EU-Voorzitterschap, is de institutionele problematiek aan de orde geweest. De inzichten hierover hebben zeker hun weerslag gevonden in de verdere werkzaamheden rond dit verslag ⁽¹⁾.

Na deze informele Top van Pörschach heeft het Adviescomité op 28 oktober 1998 een briefing gehad met de Eerste Minister.

Het hier geleverde reflectiewerk (o.m. het Appèl geformuleerd met het oog op Pörschach, is ook aangewend in het rapport van de heer Langendries, Voorzitter van de Kamer naar aanleiding van de Informele Conferentie van de Parlementsvoorzitters in de E.U. die plaats had te Wenen op 1 december 1998 (Stuk Kamer, n° 1920/1-98/99) ⁽²⁾.

Tenslotte wordt eveneens een beknopt verslag gegeven van de pré- en post-briefing (9 en 15 december 1998), met respectievelijk de Minister van Buitenlandse Zaken en de Eerste Minister, over de Top van Wenen (11-12 december 1998).

Het institutionele aspect is hier slechts in de marge aan bod gekomen, aangezien het niet opportuun leek de besprekingen vóór de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam, door alle lidstaten.

Met het oog op de opnieuw in het vooruitzicht gestelde besprekingen over de institutionele hervormingen op de komende Europese Raden van Keulen (juni 1999) en Tampere (december 1999) heeft het Adviescomité zijn vergaderingen van 19 januari, 9 en 24 februari 1999 gewijd aan het uitwerken van een voorstel van resolutie dat thans wordt voorgelegd aan de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat.

⁽¹⁾ Pour le rapport de la COSAC nous renvoyons au doc. n° 1919/1-98/99 (Chambre) et n° 1-1226/1 (Sénat).

⁽²⁾ La situation actuelle de l'Union européenne et les tâches des Parlements nationaux qui en découlent concernant la démocratisation et les réformes institutionnelles.

⁽¹⁾ Voor het COSAC-verslag zij verwezen naar het Stuk n° 1919/1-98/99 (Kamer) en n° 1-1226/1 (Senaat).

⁽²⁾ De actuele situatie van de Europese Unie en de rol van de nationale parlementen die hieruit voortvloeit, inzake democratisering en institutionele hervormingen.

1. LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE : NÉCESSITÉ VITALE POUR L'UNION EUROPÉENNE — NOTE DE BASE DE M. M. EYSKENS (CH)

En cette fin du 20^e siècle, l'Union européenne est confrontée à un défi sans précédent dans son histoire : rassembler dans un projet d'intégration européenne tous les États d'Europe, unis par des valeurs communes de démocratie, de liberté, de justice sociale et en matière de droits de l'homme, et attachés à leur histoire et à leur identité culturelles. La fin de la Guerre froide a marqué, dans l'histoire — par ailleurs tragique — de ce siècle qui s'achève, une rupture de structure salutaire. L'unification européenne, qui tend progressivement vers une Europe comptant 25 à 30 États membres, va nécessairement de pair avec une mutation révolutionnaire du concept, des objectifs, des structures et du fonctionnement de la Communauté européenne, dont les fondements ont été posés il y a cinquante ans, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale.

Le doublement des États membres de l'Union au cours de la décennie à venir constitue un défi exceptionnel, qui n'est pas sans menacer la cohérence du projet d'intégration européenne. Mais l'adage « qui ne risque rien, n'a rien » vaut également au regard de l'histoire.

Les risques doivent cependant être calculés et la menace d'une perte d'efficacité de l'Union européenne et, dès lors, d'une atteinte à sa crédibilité doivent être correctement évalués afin d'aboutir à des solutions constructives. Tel est l'enjeu de la mission inéluctable que constitue la réforme des institutions de l'UE qui, à la lumière de l'élargissement imminent, doit renforcer l'efficacité, la démocratie et la participation des citoyens.

*
* *

Les défis

1. Au cours de la première moitié des années 90, après la fin de la Guerre froide, la question de l'élargissement de l'Union européenne semblait se poser en termes de dilemme : approfondissement ou dilution. Aux yeux de plusieurs dirigeants européens, l'élargissement à de nouveaux États membres impliquait au préalable une réforme des institutions. Le Traité de Maastricht de 1992 qui sur le plan de l'Union politique, et ce contrairement à la percée opérée sur le plan de l'Union économique et monétaire, n'avait suscité que de timides avancées, prévoyait l'obligation de convoquer une Conférence intergouvernementale dans un délai de cinq ans. Cette Conférence intergouvernementale a débouché sur le Traité d'Amsterdam, qui n'a toutefois pas engendré de réalisations importantes sur le plan de la réforme institutionnelle de l'UE. En 1995, l'Union a accueilli trois nouveaux États — le nombre de membres passant

1. DE INSTITUTIONELE HERVORMINGEN : VITALE NOODZAAK VOOR DE EUROPESE UNIE — BASISNOTA VAN DE HEER M. EYSKENS (K)

Aan het einde van de XX^e eeuw staat de Europese Unie voor een opdracht zonder voorgaande en zonder weerga : alle Staten van Europa, verbonden door gemeenschappelijk gedeelde waarden van democratie, vrijheid, sociale rechtvaardigheid en mensenrechten en gehecht aan hun culturele geschiedenis en identiteit, samenbrengen in een project van Europese integratie. Het einde van de Koude Oorlog heeft een gunstige structuurbreuk verwekt in de overigens tragische Europese geschiedenis van de afgelopen eeuw. De Europese eenmaking, zich geleidelijk uitbreidend tot een Unie van 25 à 30 lidstaten, brengt een omwentelende mutatie te weeg in het concept, de doelstellingen, de structuren en de werking van de oorspronkelijke Europese gemeenschap, waarvan de funderingen vijftig jaren geleden, na de Tweede Wereldoorlog werden gelegd.

De verdubbeling van het aantal lidstaten van de Unie tijdens de eerstvolgende decennia is een uitzonderlijke uitdaging, die ook risico's inhoudt voor het behoud van een samenhangend Europees integratieproject. Wie evenwel geen risico's neemt, maakt geen kans, ook niet ten aanzien van de geschiedenis.

Toch moeten de te nemen risico's berekend zijn en de mogelijke hinderpalen correct worden ingeschat, met de bedoeling ze te overstijgen. Dat is de inzet van een onontkoombare opgave : de hervorming van de instellingen van de EU, in het licht van de komende uitbreiding, met het oog op meer doelmatigheid, meer democratie, meer betrokkenheid van de burgers.

*
* *

De uitdagingen

1. Tijdens de eerste helft van de jaren 90, na het beëindigen van de Koude Oorlog, leek zich een dilemma aan te dienen in verband met de uitbreiding van de Europese Unie : of verdiepen of verwateren. Voor een aantal Europese leiders betekende dit dat de hervorming van de Europese instellingen moest voorafgaan aan de opname van nieuwe lidstaten. Het Verdrag van Maastricht van 1992, dat op het stuk van de Politieke Unie slechts schuchtere vorderingen had gemaakt, in tegenstelling tot de doorbaak inzake de Economische en Monetaire Unie, had de verplichting ingebouwd om binnen vijf jaar een Intergouvernementele Conferentie samen te roepen. Uit de Intergouvernementele Conferentie groeide het Verdrag van Amsterdam, dat evenwel wat betreft de institutionele hervorming van de EU relatief weinig realiseerde. In 1995 werd de Unie uitgebreid met drie nieuwe lidstaten, waardoor het aantal leden

ainsi de 12 à 15 —, et ce sans le moindre aménagement institutionnel.

La situation actuelle peut se résumer comme suit : l'élargissement de l'UE à une dizaine (ou plus) de nouveaux États membres sera mis en œuvre de manière progressive, l'achèvement d'une réforme institutionnelle ne constituant plus une condition *sine qua non* à sa réalisation.

Le danger est réel de voir l'adhésion de nouveaux membres, sans réforme institutionnelle approfondie préalable, entraîner une dilution de l'Union, un nivellement de « l'acquis communautaire », une complexité et une inefficacité administratives croissantes, menaçant la crédibilité de l'Union au yeux de l'opinion publique de ses États membres. L'UE serait alors réduite à une vaste zone de libre-échange, marquant — du moins implicitement — l'abandon de tout projet cohérent de construction d'une Europe politique.

2. Dans cette hypothèse d'un élargissement sans réforme institutionnelle, il est évident que les pays adhérant à l'Union économique et monétaire (l'UEM) seront confrontés à d'importants problèmes. L'évolution la plus vraisemblable pour les États membres de l'UEM serait alors de constituer un bloc de plus en plus distinct au sein d'une vaste Union diluée, entraînant l'institutionnalisation d'une « Europe à deux ou à trois vitesses ». Cette évolution pourrait bien sonner le glas du rêve, formulé dans le traité de Rome, d'une Union toujours plus étroite entre les peuples d'Europe.

3. À défaut de réforme institutionnelle, toute politique extérieure et de sécurité commune (la PESC — le deuxième pilier) *efficace*, y compris une intégration progressive de l'Union européenne occidentale au sein des structures européennes, deviendrait impossible. Le même raisonnement s'applique à l'égard du troisième pilier, qui concerne les compétences en matière de police et de justice.

4. Dans l'intervalle, la complexité et l'opacité (le caractère opérationnel de la coopération intégrée, les trois piliers et leurs sous-systèmes, les institutions des pays de l'Euro qui mènent *de facto* leur propre existence, la « comitologie », etc.) de l'UE n'ont cessé de croître, en tout cas aux yeux de l'opinion publique, qui se sent de plus en plus éloignée du fonctionnement des institutions européennes.

5. En dépit des améliorations apportées par le Traité d'Amsterdam en ce qui concerne le pouvoir de codécision du Parlement européen, il est toujours question d'un déficit démocratique, surtout en ce qui concerne le contrôle parlementaire de la politique menée par la Commission.

steeg van 12 tot 15, zonder enige institutionele aanpassing.

De huidige situatie kan als volgt worden samengevat : de uitbreiding van de EU met een tiental (of meer) nieuwe lidstaten zal worden gerealiseerd langs wegen van geleidelijkheid. Een verwezenlijkte institutionele hervorming is niet langer een politieke *conditio sine qua non* voor verdere uitbreiding van de Unie.

Het gevaar is zeer reëel dat toetreding van nieuwe lidstaten zonder grondige institutionele hervorming, zal leiden tot een dilutie van de Unie, een afkalving van het « acquis communautaire », een toenemende bestuurlijke complexiteit en inefficiëntie en een groeiende ongeloofwaardigheid ten aanzien van de publieke opinie in de Europese lidstaten. De EU zou alsdan verschrompelen tot een uitgebreide vrijhandelszone, nadat, althans impliciet, de ambitie om te komen tot een samenhangend Europees politiek project, zou zijn verlaten.

2. In die hypothese van uitbreiding zonder institutionele hervorming, is het evident dat de landen, die toetreden tot de Europese Economische en Monetair Unie (EMU) voor grote problemen zouden komen te staan. De meest waarschijnlijke evolutie zou erin bestaan dat de EMU-Statens een steeds meer afgescheiden blok zouden gaan vormen binnen een verwaterde grote Unie. Aldus zou een « Europa van twee of drie snelheden » worden geïnstitutionaliseerd, zonder perspectief te komen tot een hechte vereniging van alle democratische Staten in Europa. De droom vervat in het verdrag van Rome dat « een steeds hechtere unie tussen de volkeren van Europa » beoogde, zou dan blijken vervlogen te zijn.

3. Zonder institutionele hervorming is elk efficiënt gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB = tweede pijler), inclusief een geleidelijke integratie van de West-Europese Unie in de Europese structuren, onmogelijk. Hetzelfde geldt ten aanzien van de derde pijler in verband met de politieke en justitiële bevoegdheden.

4. Inmiddels is de complexiteit en de ondoorzichtigheid (de werkbaarheid van de geïntegreerde coöperatie, de drie pijlers met hun sub-systemen, de Euroland-instellingen die een *de facto*-bestaan gaan leiden, de « comitologie » ...) van de EU steeds groter geworden, zeker in de beeldvorming van de publieke opinie, die zich steeds meer vervreemd voelt van de werking van de Europese instellingen.

5. Ondanks de verbeteringen aangebracht door het Verdrag van Amsterdam aan de codecisie van het Europese Parlement, is er nog steeds sprake van een democratisch deficit, vooral wat betreft de parlementaire controle op het beleid van de Europese Commissie.

6. En raison de la non-application de la règle de la majorité qualifiée, l'harmonisation de la fiscalité et de la sécurité sociale se révèle particulièrement difficile, sinon impossible. Au sein des pays de l'UEM, cette absence d'harmonisation aboutira au développement de régimes d'impôts concurrents et à une érosion fiscale, au risque de créer des distorsions menaçant le fonctionnement de l'Union monétaire.

7. Enfin — quoique l'inventaire établi ci-dessus ne soit pas exhaustif — il apparaît de manière toujours plus évidente que les moyens financiers de l'UE, limités à 1 % à peine du PNB européen, seront largement insuffisants par rapport à l'élargissement des compétences, tel que prévu par le Traité d'Amsterdam et dans la perspective de la politique de convergence qui doit être menée à l'égard des candidats à l'adhésion de l'Europe centrale et orientale. L'accroissement des moyens financiers de l'UE selon la procédure de décision actuelle risque de se heurter à des obstacles insurmontables.

Les problèmes

1. Selon un protocole joint au Traité d'Amsterdam, les négociations relatives à la réforme des institutions entre les États membres (au niveau intergouvernemental) doivent démarrer dès que l'Union comptera plus de vingt États membres. Il en découle *a contrario* que l'élargissement de 15 jusqu'à 20 membres n'entraîne aucune obligation d'entamer des négociations à propos des institutions. Mais le protocole d'Amsterdam implique également que les négociations institutionnelles peuvent démarrer avant toute adhésion nouvelle à l'UE. C'est dans ce contexte qu'il convient de situer l'initiative BIF (Belgique, Italie, France). (Déclaration amenée au Traité d'Amsterdam).

Le protocole précise toutefois qu'à partir de l'entrée en vigueur du prochain élargissement, la composition de la Commission doit être portée à une personne par État membre, à la condition que, dans le même temps, la pondération des voix au sein du Conseil des ministres soit modifiée, soit par une nouvelle pondération des voix de chaque État membre, soit par l'instauration d'une double majorité, la deuxième reposant sur la représentation des populations. À défaut d'accord à propos de ces réformes, le système actuel resterait d'application et l'on retomberait donc sur la disposition générale du protocole (l'obligation de démarrer des négociations dès que l'Union comptera plus de vingt États membres).

En tout état de cause, le protocole d'Amsterdam trace les grandes lignes des thèmes jugés prioritaires lors des négociations institutionnelles : la composition de la Commission et la pondération des voix de chacun des États membres. À ces deux thèmes, une série d'États membres en ont cependant d'emblée

6. Omwille van het niet-toepassen van de regel van de gekwalificeerde meerderheid is de harmonisering van de fiscaliteit en van de sociale zekerheid uitermate moeilijk, zonet onmogelijk. Binnen de EMU-landen zal dit leiden tot de ontwikkeling van concurrerende belastingssystemen en belastingerosie. Hierdoor dreigen distorsies te ontstaan die een bedreiging vormen voor de werking van de Monetaire Unie.

7. Ten slotte — ofschoon bovenstaande opsomming niet uitputtend is — wordt het steeds duidelijker dat de financiële middelen van de EU, beperkt tot nauwelijks 1 % van het Europese BNP, schromelijk tekortschieten in verhouding tot de verruimde bevoegdheden, zoals voorzien in het Verdrag van Amsterdam en met het oog op het convergentiebeleid dat moet worden gevoerd ten aanzien van de kandidaat-lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa. De verhoging van de financiële middelen van de EU volgens de huidige wijze van besluitvorming dreigt tot onoverkomelijke impasses te leiden.

De problemen

1. Volgens een bij het Verdrag van Amsterdam gevoegd protocol moeten onderhandelingen over de hervorming van de instellingen tussen de lidstaten (intergouvernementeel) van start gaan, zodra het aantal EU-leden de twintig zal overschrijden. Hieruit volgt *a contrario* dat de uitbreiding van 15 tot en met 20 lidstaten geen verplichting inhoudt om over de instellingen te onderhandelen. Maar het Amsterdam-protocol houdt ook in dat institutionele onderhandelingen kunnen beginnen vooraleer de EU een eerste nieuwe toetreding zou kennen. Het is in deze context dat het BIF-initiatief (van België, Italië en Frankrijk) moet worden gezien. (Verklaring gevoegd bij het Verdrag van Amsterdam).

Het protocol voegt er evenwel aan toe dat vanaf de inwerkingtreding van de eerstvolgende nieuwe uitbreiding de samenstelling van de Commissie dient gebracht op één persoon per lidstaat, op voorwaarde dat op hetzelfde ogenblik de weging van de stemmen in de Europese ministerraad zou zijn gewijzigd, het weze door een andere weging van de stemmen van elke lidstaat, het weze door het invoeren van een dubbele meerderheid waarbij de tweede stemming zou steunen op de vertegenwoordigde bevolkingen. Bij ontstentenis van akkoord over deze hervormingen, zou het huidige stelsel in voege blijven en zou men terugvallen op de algemene bepaling van het protocol (onderhandelingen over de instellingen moeten starten zodra de EU uitbreidt tot meer dan 20 leden).

Het Amsterdam-protocol bakent alvast de krijtlijnen af van de prioritair geachte thema's van de institutionele onderhandelingen : de samenstelling van de Commissie en de weging van de stemmen van elke lidstaat. Een aantal lidstaten heeft echter onmiddellijk een derde element aan beide voorgaande toege-

ajouté un troisième, à savoir la généralisation de la majorité qualifiée (QMV) ⁽¹⁾. Ainsi a vu le jour le triangle d'Amsterdam : 1) extension de la majorité qualifiée, 2) autre composition de la Commission et 3) autre pondération des voix.

2. Le point crucial semble bien être la majorité qualifiée. Il est évident que l'UE peut continuer de fonctionner sans nouvelle pondération des voix et sans modification de la composition de la Commission. En revanche, les Conseils des ministres européens, au sein desquels chaque État membre (qu'il y en ait 20, 25 ou 30) dispose d'un droit de veto, deviendraient rapidement inopérants, paralysant l'UE. La généralisation de la majorité qualifiée (QMV), et ce par voie progressive, est dès lors essentielle pour l'avenir de l'UE en tant que système intégré de coopération et de répartition des tâches.

Le Traité d'Amsterdam s'est limité à une extension minimale de la majorité qualifiée (recherche scientifique et quelques compétences nouvelles). La politique en matière d'immigration et d'asile, qui revêt une importance majeure reste soumise (à quelques exceptions formelles près) à la règle de l'unanimité. Le protocole social, qui a été repris dans le Traité d'Amsterdam, reste lui-aussi, dans son application, soumis à la règle paralysante de l'unanimité.

3. La règle de l'unanimité risque de devenir très contre-productive surtout sur les plans économique et social. La plupart des aspects du fonctionnement du marché du travail sont sujets au droit de veto de l'un ou l'autre État membre. Il en est de même de la sécurité sociale. À défaut d'un début d'harmonisation des régimes de sécurité sociale et de l'élaboration de règles minimales dans ce domaine, l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale risque d'aboutir à une dérégulation sociale incontrôlée, avec toutes les conséquences imaginables que cela risque d'entraîner pour la survie de l'économie de marché « sociale » dans les autres pays de l'UE. Le bon fonctionnement de l'Union monétaire, dont les États membres sont désormais privés de l'instrument politique que constituaient les corrections des taux de change, sera également entravé si la mobilité des travailleurs et des employeurs est freinée par des distorsions sociales excessives.

4. Beaucoup plus grande encore est la nécessité de procéder à une harmonisation fiscale, alors que la possibilité de voir l'unanimité se dégager à ce sujet est infime. En matière de réduction d'impôts, la surenchère et l'absence de coordination perturbent la concurrence entre États membres. La disharmonie fiscale entraîne une érosion des impôts, dans la mesure où elle crée des possibilités de réduction et

voegd, met name de veralgemening van de gekwalificeerde meerderheid (QMV) ⁽¹⁾. Aldus ontstond de driehoek van Amsterdam : 1) meer gekwalificeerde meerderheid, 2) andere samenstelling van de Commissie en 3) andere weging van de stemmen.

2. Vooral de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheid lijkt cruciaal. Het is evident dat de EU kan blijven functioneren zonder herweging van de stemmen en zonder gewijzigde samenstelling van de Commissie. Europese Ministerraden evenwel, waarin elke lidstaat (uit 20, 25 of 30 leden) over een veto-recht beschikt, zouden totaal onwerkzaam worden en de EU verlammen. Het veralgemenen van de gekwalificeerde meerderheid (QMV) (langs wegen van geleidelijkheid) is daarom van levensbelang voor het voortbestaan van de EU als geïntegreerd systeem van samenwerking en taakverdeling.

Het Verdrag van Amsterdam heeft zich beperkt tot een minimale uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheid (wetenschappelijk onderzoek en een paar nieuwe bevoegdheden). Het zo belangrijke immigratie- en asielbeleid blijft onderworpen aan de regel van de eenparigheid (op een paar formele uitzonderingen na). Het sociaal protocol, dat in het Verdrag van Amsterdam is opgenomen, blijft in zijn toepassing onderworpen aan de verlammende unanimiteitsregel.

3. De regel van de unanimiteit dreigt vooral zeer contraproductief te worden op economisch en sociaal gebied. De meeste aspecten van de werking van de arbeidsmarkt zijn onderhevig aan het vetorecht van de een of andere lidstaat. Hetzelfde betreft de sociale zekerheid. Zonder begin van harmonisatie van de sociale zekerheidsstelsels en het uitwerken van minimumregels dreigt de uitbreiding van de Unie met landen van Centraal- en Oost-Europa te leiden tot ongecontroleerde sociale deregulatie, met alle gevolgen vandie wat betreft het voortbestaan van de sociale markteconomie in verscheidene andere landen van de EU. Ook de vlotte werking van de Monetair Unie, waarvan de lidstaten niet langer wisselkoerscorrecties kunnen aanwenden als beleidsinstrument, zal gehinderd worden, indien de mobiliteit van de werknemers en de werkgevers wordt bemoeilijkt door verregaande sociale distorsies.

4. De nood aan fiscale harmonisatie is nog veel groter en de kans hierover een eenparige consensus te bereiken is uiterst miniem. Competitieve en ongecoördineerde belastingverlagingen verstoren de concurrentie tussen de lidstaten. De fiscale disharmonie leidt tot erosie van de belastingen, ingevolge de mogelijkheden tot belastingvermijding en -ontwijking. Het heffen van een Europese ecotaks zou wellicht

⁽¹⁾ QMV = Qualified Majority Voting.

⁽¹⁾ QMV = Qualified Majority Voting.

d'évasion fiscales. La perception d'une « écotaxe » européenne pourrait être envisagée en vue de financer une réduction des cotisations patronales à la Sécurité Sociale, ou des programmes d'emploi, mais une telle mesure ne fera sans doute jamais l'unanimité. Une UE exigeant le consensus de l'ensemble des 15, 20 ou 30 États membres s'expose à des blocages innombrables et insurmontables.

5. En ce qui concerne la politique extérieure (la PESC), le traité d'Amsterdam a instauré une série d'améliorations sans pour autant opérer une percée significative. Les négociateurs ont par trop tenté de trouver un compromis entre une plus grande capacité décisionnelle de l'Europe, d'une part, et la défense des intérêts nationaux, d'autre part. L'échec de la PESC dans une série de situations de crise récentes, comme en ex-Yougoslavie, aurait dû inciter les instances européennes à prendre des décisions plus audacieuses.

L'instauration de l'abstention constructive — en vertu de laquelle un État membre ayant une attitude négative à l'égard d'une proposition, ne peut s'opposer à l'approbation et à la mise en œuvre de celle-ci par les autres États membres — constitue une amélioration. Si cette formule affaiblit la règle de l'unanimité, elle introduit également des éléments d'une « *Europe à la carte* », ce qui est contraire à l'idée même de l'intégration.

Les « stratégies communes » doivent être approuvées à l'unanimité par le Conseil européen. Le Conseil des ministres des Affaires étrangères peut soumettre les mesures d'exécution d'une telle stratégie à des décisions devant être prises à une majorité qualifiée. Dans ce cas, le Conseil des ministres peut, également à une majorité qualifiée, demander au Conseil européen d'examiner la question et de prendre une décision à l'unanimité. Il s'agit là d'une réglementation particulièrement complexe qui formalise la possibilité, pour un État membre, d'invoquer un « intérêt vital », à savoir une argumentation nationale — en d'autres termes, nationaliste — lui offrant la possibilité de se désolidariser de l'UE.

Le Traité de Maastricht prévoyait déjà une procédure analogue à propos des « actions communes ». L'expérience a montré que les ministres n'ont jamais recouru à cette procédure en appliquant la QMV.

En matière de politique de défense, les tâches de Petersberg en matière de maintien de la paix et de missions humanitaires ont été reprises dans les compétences de l'UE. Cette évolution est très positive, même si Amsterdam stipule que toutes les décisions ayant des implications militaires ou concernant des matières liées à la défense doivent être prises à l'unanimité, ce qui risque de rendre impossible toute action concrète, comme ce fut souvent le cas jusqu'à présent au sein de l'UEO.

kunnen worden overwogen teneinde een verlaging van de werkgeversbijdragen aan de Sociale Zekerheid of tewerkstellingsprogramma's te financieren, maar eenparigheid is hierover wellicht nooit bereikbaar. Een EU die de consensus vereist van alle 15, 20 of 30 lidstaten, stelt zich bloot aan talrijke en onoplosbare blokkeringen.

5. Wat het buitenlands beleid (GBVB) betreft heeft het verdrag van Amsterdam een aantal verbeteringen ingevoerd maar geen echte doorbraak tot stand gebracht. Al te zeer hebben de onderhandelaars gepoogd een compromis te verwezenlijken tussen enerzijds grotere Europese besluitvaardigheid en anderzijds de behartiging van de nationale belangen. Het falend GBVB van de EU in een paar recente crisissituaties onder meer in ex-Joegoslavië hadden tot meer gedurfde beslissingen moeten leiden.

Een verbetering is de invoering van de constructieve onthouding, waarbij een lidstaat, die zich afwijzend opstelt tegenover een voorstel, zich evenwel niet kan verzetten tegen de goedkeuring en uitvoering van de overwogen maatregel door de andere lidstaten. Deze formule zwakt enerzijds de eenparigheidsregel af maar introduceert anderzijds elementen van « *l'Europe à la carte* », wat in strijd is met de integratiegedachte.

De « gemeenschappelijke strategieën » worden door de Europese Raad bij eenparigheid goedgekeurd. De Raad van ministers van Buitenlandse zaken kan de uitvoeringsmaatregelen van zulk een strategie onderwerpen aan gekwalificeerde meerderheidsbeslissingen. Hiertegen kan elke lidstaat nochtans verzet aantekenen wegens « belangwekkende politieke redenen ». De Raad van ministers kan dan, andermaal met gekwalificeerde meerderheid, de Europese Raad verzoeken de kwestie te behandelen en bij eenparigheid een beslissing te nemen. Deze regeling is bijzonder gecompliceerd en formaliseert de mogelijkheid voor een lidstaat om een zogenaamd « levensbelang » in te roepen, een nationale — lees : nationalistische — argumentatie die de gelegenheid biedt zich van de EU te desolidariseren.

Het Verdrag van Maastricht voorzag reeds een analoge procedure in verband met « gemeenschappelijke acties ». De ervaring heeft uitgewezen dat de ministers bedoelde procedure nooit hebben toegepast met gebruikmaking van QMV.

Inzake defensiebeleid werden de Petersbergtaken wat betreft *peace keeping* en humanitaire zendingen in de bevoegdheden van de EU opgenomen. Dit is zeer positief, maar Amsterdam stipuleert dat alle beslissingen die militaire implicaties hebben of betrekking hebben op defensieaangelegenheden bij eenparigheid dienen genomen te worden, wat elke daadkracht dreigt onmogelijk te maken, zoals tot op heden vaak het geval is geweest in de schoot van de WEU.

6. L'intégration des accords de Schengen dans un protocole additionnel au Traité d'Amsterdam constitue également une évolution favorable. Quant à savoir si le contenu des Accords de Schengen sera d'emblée communautarisé, la question reste posée. Le Traité prévoit que les compétences de Schengen peuvent être transférées du troisième pilier au premier, décision qui requiert cependant l'unanimité des États membres. La même règle s'applique d'ailleurs à l'ensemble des compétences relatives à la coopération dans le domaine de la justice. Le Traité de Maastricht prévoyait déjà une telle « passerelle » vers la communautarisation aux mêmes conditions d'unanimité. Amsterdam assouplit cette procédure en supprimant la ratification de la communautarisation par les États membres. L'approbation du Conseil suffit. À cet égard aussi, les réelles chances de progrès sont cependant, ici également, limitées à défaut de majorité qualifiée dans ce domaine. Il est toutefois prévu que les principes de « la coopération renforcée ou intégrée » s'appliqueront également aux accords de Schengen. En d'autres termes, les États membres qui souhaitent progresser dans ce domaine ne pourront être entravés par l'attitude négative d'autres États membres.

7. Un élément très important est l'instauration d'un système de coopération intégrée ou renforcée, méthode destinée à contourner le droit de veto d'une petite minorité d'États membres (moins d'un tiers). Hormis les exceptions, cette méthode a été déclarée applicable aux matières des premier et troisième piliers. Dans le deuxième pilier (PESC), c'est la règle de l'abstention constructive qui est d'application. Des États membres peuvent promulguer la coopération renforcée à la majorité qualifiée au Conseil des ministres après que la Commission a formulé une proposition à cet effet. Un État membre peut certes bloquer la procédure en invoquant des raisons politiques impérieuses. Toutefois, la Cour européenne de justice a été déclarée compétente pour statuer sur la gravité du motif invoqué. Si la Cour statue dans un sens positif, le dossier est transmis au Conseil européen, qui se prononce alors à l'unanimité.

La coopération renforcée comporte un grand risque : l'avènement d'une Europe à la carte, à deux ou à trois vitesses, le marché unique risquant d'être démantelé et la cohésion de la politique suivie dans de nombreux domaines étant amoindrie. Afin d'empêcher cette évolution, le Traité d'Amsterdam a prévu une série d'exceptions et de conditions. Ainsi dispose-t-il que la coopération renforcée ne peut outrepasser les compétences des traités UE actuels. Cela signifie qu'aucun véritable progrès communautaire n'est possible avec un groupe restreint de pays (par exemple les pays de l'UEM) sans modification du traité, ce qui implique une procédure en soi particulièrement hasardeuse et complexe.

8. En vertu du Traité d'Amsterdam, la Cour européenne de justice est désormais compétente en ma-

6. Gunstig is ook dat het Verdrag van Amsterdam, in een protocol, de akkoorden van Schengen in de EU integreert. De vraag is echter of de inhoud van de Schengen-afspraken meteen ook wordt gecommunautariseerd? Het Verdrag voorziet dat de bevoegdheden van Schengen kunnen worden overgeheveld van de derde naar de eerste pijler, echter bij eenparigheid van de lidstaten. Dit geldt trouwens voor het hele luik van de justitiële samenwerking. Reeds was in het Verdrag van Maastricht via eenparigheid een dergelijke « passerelle » naar communautarisering voorzien. Amsterdam vergemakkelijkt deze procedure door de ratificatie van communautarisering door de lidstaten te schrappen. Een goedkeuring door de Raad volstaat. Maar ook hier is de kans op wezenlijke vordering gering, zolang geen gekwalificeerde meerderheid mogelijk wordt gemaakt. Evenwel is voorzien dat de beginzelen van de « versterkte of geïntegreerde samenwerking » ook toepasselijk zijn op de Schengen-akkoorden. Dit betekent dat lidstaten die op dit stuk vorderingen willen maken, hierin niet kunnen gehinderd worden door de negatieve houding van de andere lidstaten.

7. Zeer belangrijk is de invoering van een stelsel van geïntegreerde of versterkte samenwerking, een methode om het vetorecht van een kleine minderheid van lidstaten (minder dan één derde) te omzeilen. Deze methode is — op de uitzonderingen na — toepasbaar verklaard op de materies van de eerste en de derde pijler. In de tweede pijler (GBVB) geldt de regel van de constructieve onthouding. De versterkte samenwerking kan door lidstaten in de Ministerraad worden afgekondigd bij gekwalificeerde meerderheid, nadat de Commissie hiertoe een voorstel heeft gedaan. Weliswaar kan een lidstaat de procedure blokkeren door oproeping van « belangrijke politieke redenen ». Het Europees Gerechtshof is evenwel bevoegd gemaakt om te oordelen over de ernst van het ingeroepen motief. In bevestigend geval gaat het dossier naar de Europese Raad, die vervolgens bij eenparigheid hierover beslist.

Het grote gevaar van de versterkte samenwerking is het ontstaan van een Europa *à la carte*, met twee of drie snelheden, waarbij onder meer de eengemaakte markt dreigt ontmanteld te worden en de samenhang van het beleid in talrijke domeinen aangetast. Om dit te voorkomen heeft het Verdrag van Amsterdam een reeks uitzonderingen en voorwaarden voorzien. Daarbij is bepaald dat de versterkte samenwerking de bevoegdheden van de huidige EU-verdragen niet te buiten mag gaan. Dit betekent dat echte communautaire vooruitgang met een beperkte groep landen (bijvoorbeeld de EMU-landen) niet mogelijk is zonder verdragswijziging, wat een op zich heel riskante en moeilijke procedure inhoudt.

8. Krachtens het Verdrag van Amsterdam is het Europees Gerechtshof voortaan bevoegd inzake de

tière de respect par les États membres des dispositions de la Convention des droits de l'homme de 1950. Il s'agit d'une avancée importante, pour laquelle on a suivi non pas la voie constitutionnelle mais la voie juridique. Par ailleurs, le Traité d'Amsterdam dispose que le Conseil européen peut estimer à l'unanimité (moins l'État mis en cause) qu'un État membre commet une violation grave et persistante des droits de l'homme. Ensuite, le Conseil peut décider à la majorité qualifiée de suspendre en tout ou en partie les droits communautaires de l'État concerné. Une fois de plus la sanction — qui peut revêtir un certain intérêt vis-à-vis de nouveaux États membres à régime démocratique instable — risque de demeurer lettre morte tant que l'unanimité moins une voix est requise pour constater une violation grave des droits de l'homme. Dans ce cas également, seul un système de QMV peut s'avérer salutaire.

9. L'instauration d'un système de majorité qualifiée au sein des conseils européens rencontrerait en grande partie les huit points et problèmes évoqués très succinctement ci-dessus. La QMV revêt une importance vitale pour une UE digne de ce nom.

En outre, il reste indiscutablement à envisager toute une série d'autres réformes, qui sont du reste partiellement intégrées dans le Traité d'Amsterdam :

— De manière générale, il est permis d'affirmer que la Cour européenne de justice joue un rôle trop restreint dans les matières touchant à la protection des droits individuels.

— La compétence consultative du Parlement européen a été considérablement élargie. Il en va de même pour la procédure de codécision, actuellement applicable aux nouvelles matières et aux compétences qui étaient déjà soumises auparavant à la majorité qualifiée. En même temps, la « troisième lecture » gênante, qui avait pour effet d'avantager le Conseil des ministres, a été supprimée.

S'agissant de la désignation du président de la Commission, l'influence du Parlement européen a également été accrue, le parlement devant se prononcer par vote sur la présidence proposée par le Conseil européen. Dès que le président élu a composé la Commission dans sa totalité, toute l'équipe des commissaires doit également recevoir l'appui du Parlement européen.

En ce qui concerne les dépenses consenties pour la PESC, le Parlement européen s'est également vu attribuer des compétences accrues, étant donné qu'aux termes du Traité d'Amsterdam, ces dépenses sont considérées comme communautaires, à moins que le Conseil européen n'en décide autrement à l'unanimité, ou encore lorsqu'il s'agit de dépenses militaires ou de défense.

La grande faiblesse du Parlement européen est évidemment liée à la responsabilité politique limitée de la Commission et de ses membres individuels vis-

naleving door de lidstaten van de bepalingen van de Conventie van de rechten van de mens van 1950. Het gaat om een belangrijke doorbraak, waarbij de juridische en niet de constitutionele weg is gevolgd. Voorts is bepaald dat de Europese Raad, bij eenparigheid (minus de in verdenking gestelde Staat) kan oordelen dat een lidstaat een « ernstige en aanhoudende schending » van de mensenrechten begaat. Vervolgens kan de Raad, bij gekwalificeerde meerderheid beslissen de communautaire rechten van de betrokken Staat geheel of gedeeltelijk op te schorten. Andermaal blijkt deze sanctiemaatregel — die haar belang kan hebben ten aanzien van nieuwe lidstaten met labiele democratische regimes — dode letter te blijven zolang unanimité min één stem vereist is om de zware schending van de mensenrechten te constateren. Hier ook kan enkel een stelsel van QMV soelaas brengen.

9. Alle acht hierboven zeer bondig behandelde punten en problemen zouden in grote mate worden weggewerkt door de invoering van een stelsel van gekwalificeerde meerderheid in de Europese raden. De QMV is van vitaal belang voor de EU, die naam waardig.

Daarnaast zijn er ongetwijfeld nog een hele reeks andere hervormingen te overwegen, die trouwens voor een deel door het Verdrag van Amsterdam werden ingevuld :

— In het algemeen kan worden gesteld dat de rol van het Europees Gerechtshof te gering is in aangelegenheden die betrekking hebben op de bescherming van individuele rechten.

— De consultatiebevoegdheid van het Europees Parlement werd aanzienlijk uitgebreid. Dit geldt ook voor de procedure van co-decisie, thans toepasbaar op de nieuwe materies en de bevoegdheden die vroeger reeds onderworpen waren aan de gekwalificeerde meerderheid. Tevens werd de hinderlijke « derde lezing », die uitpakte in het voordeel van de Ministeraad, afgeschaft.

Wat betreft de aanstelling van de voorzitter van de Commissie is de invloed van het Europees Parlement eveneens vergroot, aangezien het parlement zich bij stemming dient uit te spreken over de door de Europese Raad voorgestelde voorzitter. Eens de gekozen voorzitter de volledige Commissie heeft samengesteld, moet het volledige team van commissarissen eveneens de steun krijgen van het Europees Parlement.

Inzake de uitgaven voor het GBVB heeft het Europees Parlement eveneens grotere bevoegdheden gekregen aangezien deze uitgaven krachtens het Verdrag van Amsterdam worden beschouwd als communautair, tenzij de Europese Raad er bij eenparigheid anders over beslist of wanneer het gaat om defensie- en militaire uitgaven.

De grote zwakheid van het Europees Parlement heeft uiteraard te maken met de beperkte politieke verantwoordelijkheid van de Commissie en haar in-

à-vis du Parlement européen, ainsi qu'à la répartition bicéphale des tâches législatives entre le Parlement européen et les Conseils des ministres. Contrairement aux parlements nationaux, le Parlement européen n'est pas encore un véritable « *counter vailing power* » du pouvoir exécutif, ce qui aurait pour effet que la dialectique démocratique entre la majorité et l'opposition pourrait s'y exprimer pleinement. Un premier pas consisterait à définir clairement la responsabilité politique individuelle des commissaires vis-à-vis du Parlement européen.

— Un autre point délicat est la relation entre le Parlement européen et les Parlements nationaux, qui s'efforcent de coopérer notamment au sein de la COSAC. Il importe incontestablement d'éviter l'avènement d'une espèce de Conseil des parlements nationaux, car un Sénat européen des États (un *Bundesrat* européen) porterait atteinte au rôle du Parlement européen et pourrait aboutir à une décommunautarisation des matières communautaires dans un climat de surenchère nationaliste. Par ailleurs, il se trouve que les matières intergouvernementales demeurent considérables (deuxième et troisième piliers) et relèvent encore de la responsabilité politique nationale des ministres. Des formes de coopération interparlementaire plus étroite (notamment via des Commissions et des groupes de travail), y compris avec le Parlement européen, sont hautement souhaitables.

— Il est nécessaire d'élaborer une hiérarchie des normes, une distinction nette étant à établir entre d'une part les véritables actes législatifs et d'autre part les mesures d'exécution.

— Le Conseil des ministres chargé des Affaires générales est surchargé et son fonctionnement est ambigu. Il serait utile de créer un Conseil des ministres des Affaires étrangères distinct et spécialisé.

— Par ailleurs, il faudrait dans le cadre d'une réforme des institutions, prêter une attention accrue à la transparence et à la participation des citoyens européens au fonctionnement des institutions européennes. En la matière, Amsterdam a apporté une série d'améliorations, mais un très long chemin reste à parcourir, notamment en impliquant davantage les médias (télévision et radio européennes?).

— Un élément crucial pour le fonctionnement des institutions européennes est la loyauté européenne, liée au contenu donné à la notion de « subsidiarité ». Pour les uns (les gouvernementalistes), la subsidiarité est utilisée pour freiner la poursuite de l'intégration. Pour les autres, elle est un levier qui pourrait permettre de poursuivre le transfert de compétences à Bruxelles. Il convient d'aborder ce problème en termes d'efficacité. La querelle entre fédéralistes et confédéralistes est dépassée. L'UE est depuis longtemps, *de facto* une confédération fédérative ou une fédération confédérale, selon la perception personnelle. L'essentiel, c'est la viabilité de l'ensemble, sa

individuelle leden tegenover het Europees Parlement en de bicephale taakverdeling op wetgevend vlak tussen Europees Parlement en Ministerraden. Het Europees Parlement, in tegenstelling tot de nationale parlementen, is nog geen volwaardige « *counter vailing power* » van de uitvoerende macht, zodat de democratische dialectiek tussen meerderheid en oppositie er volledig tot uiting zou kunnen komen. Een eerste stap zou erin bestaan de individuele politieke verantwoordelijkheid van de Commissieleden ten aanzien van het Europees Parlement duidelijk vast te leggen.

— Een ander delicaat punt is de verhouding tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen, die onder meer in de schoot van de COSAC proberen samen te werken. Ongetwijfeld dient vermeden dat een soort Raad van nationale parlementen zou ontstaan, want een eigenlijke Europese senaat van de Staten (een Europese *Bundesrat*) zou afbreuk doen aan de rol van het Europees Parlement en kunnen leiden tot « decommunautarisering » van gemeenschapsaangelegenheden in een sfeer van nationalistisch opbod. Anderzijds is het zo dat de intergouvernementele materies voornamelijk aanzienlijk zijn (tweede en derde pijler) en blijven vallen onder de nationale politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Hechtere vormen van interparlementaire samenwerking (onder meer via Commissies en werkgroepen) ook met het Europees Parlement zijn hoogst wenselijk.

— Er is nood aan het bepalen van een hiërarchie van de normen, waarbij een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de echte wetgevende acten en anderzijds de uitvoeringsmaatregelen.

— De werking van de Ministerraad voor Algemene Zaken is overbelast en ambigu. Het verdient aanbeveling een aparte en gespecialiseerde Raad van ministers van Buitenlandse Zaken in het leven te roepen.

— Een hervorming van de instellingen moet ook meer aandacht besteden aan de « transparantie » en de betrokkenheid van de Europese burgers bij de werking van de Europese instellingen. Terzake heeft Amsterdam een aantal verbeteringen aangebracht, maar op dit stuk blijft er nog heel veel te doen, onder meer door veel meer de media in te schakelen (een Europese TV en radio?).

— Cruciaal voor de werking van de Europese instellingen is de « Europese loyauté » en de invulling die men geeft aan het begrip « subsidiariteit ». Voor de enen (de gouvernementalisten) is subsidiariteit het instrument om de verdere integratie af te remmen; voor de anderen is subsidiariteit een hefboom tot verdere overheveling van bevoegdheden naar « Brussel ». Het probleem moet in termen van doelmatigheid worden benaderd. Het dispuut tussen federalisten en confederalisten is achterhaald. Sedert lang is *de EU de facto* een federatieve confederatie of een confederale federatie, naargelang van de persoonlijke gevoeligheden. Essentieel is de werkbaar-

chant que l'UE est bien plus et tout autre chose qu'un simple accord de coopération entre États souverains.

Quelques propositions

Les défis de fonctionnement de l'UE doivent, à titre de stratégie d'avancée, être axés prioritairement sur une série de questions concrètes :

1) le triangle d'Amsterdam : majorité qualifiée, repondération des voix, composition de la Commission. La Belgique, l'Italie et la France plaident surtout pour une percée institutionnelle avant chaque élargissement de l'Union européenne (la soi-disant initiative BIF).

2) le rôle, la responsabilité et les compétences du Parlement européen.

3) le fonctionnement du Conseil des ministres Affaires générales.

1. Aux termes du Traité d'Amsterdam, la composition de la Commission et la repondération des voix au sein du Conseil des ministres sont prioritaires. En ce qui concerne la composition de la Commission, il importe d'élaborer au plus vite un compromis à propos d'une formule prévoyant un seul commissaire par État membre. De plus amples garanties doivent être prévues afin de « dénationaliser » non seulement la fonction mais aussi l'image de chaque commissaire. En effet, les États membres n'ont pas de représentants au sein de la Commission.

Outre le commissaire qu'ils présenteront dorénavant, il est envisageable de permettre aux grands États membres de désigner un « secrétaire de Commission » ou un « commissaire adjoint », à l'instar des secrétaires d'État des gouvernements belge et français, entre autres. Il importe également que le président de la Commission compose un « bureau » restreint ou un « comité restreint », éventuellement constitué des vice-présidents de la Commission qui gèrent les principaux portefeuilles, et qui serait une sorte de comité exécutif de la Commission. Dans une phase ultérieure, si l'UE devait s'élargir à plus de vingt membres, il conviendrait d'envisager de limiter le nombre de membres de la Commission à un nombre inférieur au nombre de membres de l'UE, et ce, dans un but évident d'efficacité. Une distinction serait dès lors faite entre membres permanents et membres désignés en alternance, quoique cette formule présente également de nombreux inconvénients. Pour les États membres, la rotation des commissaires pourrait être facilitée en créant des « constituencies » ou des « districts » de petits groupes d'États membres, qui présenteraient de commun accord un commissaire unique.

2. La repondération des voix au sein du Conseil des ministres est encore plus complexe et le poids politique en est encore plus grand. Pour certains pays, le problème est inexistant et en cas d'extension,

heid van het geheel, in het besef dat de EU veel meer is en iets heel anders is dan een louter samenwerkingsverband tussen soevereine Staten.

Enkele voorstellen

De functioneringsuitdagingen van de EU, moeten bij wijze van doorbraakstrategie, prioritair worden toegesplitst op :

1) de Amsterdamse driehoek : gekwalificeerde meerderheid, herweging van de stemmen en samenstelling van de Commissie. België, Italië en Frankrijk pleiten vooral voor een institutionele doorbraak vóór enige uitbreiding van de Unie plaatsgrijpt (het zogenaamde BIF-initiatief).

2) de rol, de verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van het Europees Parlement.

3) de functionering van de Raad Algemene Zaken.

1. Volgens het Verdrag van Amsterdam zijn de samenstelling van de Commissie en de hervoeging van de stemmen in de Raad, prioritair. Wat de samenstelling van de Commissie betreft moet zo vlug mogelijk een compromis worden geconstrueerd rond een formule van één commissaris per lidstaat. Grote garanties moeten worden ingebouwd teneinde de functie maar ook het imago van elke commissaris te « denationaliseren ». De lidstaten hebben geen vertegenwoordigers in de Commissie.

Het is denkbaar dat men de grote lidstaten toestaat, naast de ene commissaris die zij voortaan voordragen, ook een « Commissie-secretaris » (*secrétaire de commission*) of « adjunct-commissaris » aan te stellen, naar het voorbeeld van de staatssecretarissen in onder meer de Belgische en Franse regeringen. Belangrijk is ook dat de president van de Commissie een beperkt « bureau » of « kernkabinet » (*comité restreint*) zou samenstellen, eventueel bestaande uit de vice-presidenten van de Commissie die de belangrijkste portefeuilles beheren, en dat zou optreden als een soort dagelijks bestuur van de Commissie. In een latere fase, bij verdere uitbreiding van de EU tot meer dan twintig leden, moet overwogen worden het aantal Commissieleden te beperken tot een aantal dat geringer is dan het aantal EU-leden, en dit om evidente redenen van doelmatigheid. Een onderscheid tussen permanente en roterende leden zou dan worden gemaakt, ofschoon die formule ook heel wat nadelen heeft. De rotatie van commissarissen naar de lidstaten zou kunnen worden vergemakkelijkt door het oprichten van « constituencies » of « districten » van kleine groepen lidstaten, die onderling zouden afspreken over het voordragen van één commissaris.

2. Nog moeilijker en politiek geladener is de herweging van de stemmen in de Ministerraad. Volgens sommige landen is er geen probleem en moet bij uitbreiding het stemmenaantal lineair worden opge-

il conviendrait d'augmenter linéairement le nombre de voix. La « surpondération » au bénéfice des petits États membres permet néanmoins à ces derniers de constituer plus aisément une minorité de blocage lors des votes à la majorité qualifiée (QMV), ce qui suscite chez les grands États membres une certaine crainte d'être minorisés.

En cas d'élargissement, le maintien du *statu quo* ne semble pas réaliste. Plusieurs formules sont envisageables :

a. Maintien de la pondération actuelle, mais instauration d'un second vote (double majorité) en fonction des populations représentées par les États membres. Une autre formule constituerait à combiner, pour le vote d'une proposition, le QMV avec l'approbation d'une majorité ou d'une majorité qualifiée des États membres (par exemple les deux-tiers des États membres).

b. La repondération du nombre de voix à l'avantage des grands États membres, combinée ou non avec un relèvement ou un abaissement du seuil de la majorité qualifiée (par exemple 80 % ou 60 %?).

Un seuil plus élevé diminue le danger de minorisation des grands États membres mais rend la prise de décision plus difficile.

Le compromis le plus raisonnable et le plus réaliste semble consister en :

a. un maintien de l'actuelle pondération et l'extrapolation de ce *statu quo* en cas d'élargissement. Ceci signifie que les critères de pondération actuels sont appliqués aux nouveaux États membres;

b. une légère augmentation du seuil requis pour la majorité qualifiée, ce qui réduit le danger de minorisation des grands États membres;

c. pour les matières très importantes, l'instauration d'une double majorité en fonction des populations représentées. Une variante plus simple serait qu'outre le QMV, la majorité qualifiée du nombre d'États membres (un État, un vote) soit requise;

d. l'exclusion du QMV pour toutes les matières constitutionnelles et quasi-constitutionnelles.

Dans ce contexte, il convient de ne pas perdre de vue que dorénavant en cas de blocage, la procédure de la coopération renforcée (PESC) demeure possible pour certaines matières en cas de blocage. Il semble également nécessaire de réformer le Conseil Affaires générales, composé de ministres des Affaires étrangères, et de rendre son travail plus efficace par exemple en créant un Conseil séparé des ministres des Affaires étrangères et/ou européennes qui ne s'occuperait que de la PESC et au sein duquel, « Monsieur PESC » pourrait jouer pleinement son rôle.

3. L'élargissement du champ d'application du QMV dépend partiellement du compromis qui pourra être atteint quant à la nouvelle procédure de vote (pondération). Cela vaut également pour le cas inverse. Un consensus sur les nouveaux champs d'applica-

trouwen. Door de « overweging » (*surpondération*) in het voordeel van de kleinere lidstaten, wordt het evenwel voor deze staten gemakkelijker een blokkeringsminderheid te verwerven bij gekwalificeerde meerderheidsstemming (QMV), wat voor de grotere lidstaten enige minorisatievrees opwekt.

Bij uitbreiding lijkt het handhaven van het *status-quo* niet realistisch. Verscheidene formules zijn mogelijk :

a. Behoud van de huidige weging maar toevoeging van een tweede stemming (dubbele meerderheid) in functie van de bevolkingen vertegenwoordigd door de lidstaten. Een andere formule bestaat erin bij de goedkeuring van een voorstel naast de QMV ook de instemming te vereisen van een meerderheid of gekwalificeerde meerderheid van het aantal lidstaten (bijvoorbeeld twee derden van de lidstaten).

b. Herweging van het aantal stemmen in het voordeel van de grotere lidstaten, al dan niet gecombineerd met het aanpassen naar boven of naar onder van de gekwalificeerde meerderheidsdrempel (bijvoorbeeld 80 % of 60 %?).

Een verhoogde drempel verkleint het minorisatiegevaar van de grote lidstaten maar maakt de besluitvorming moeilijker.

Het meest redelijke en haalbare compromis lijkt erin te bestaan :

a. de huidige weging te behouden en bij uitbreiding dit *status-quo* te extrapoleren. Dit betekent dat de geldende wegingscriteria ook worden toegepast op de nieuwe lidstaten.

b. de drempel voor het bereiken van de gekwalificeerde meerderheid licht te verhogen, wat het minorisatiegevaar van de grotere lidstaten vermindert;

c. voor zeer belangrijke materies een dubbele meerderheid te voorzien in functie van de vertegenwoordigde bevolkingen. Een eenvoudiger variant is naast de QMV ook een gekwalificeerde meerderheid van het aantal lidstaten (*one State, one vote*) te vereisen;

d. de QMV uitzonderen voor alle constitutionele en quasi-constitutionele materies.

Bij dit alles mag niet worden vergeten dat voortaan de procedure van versterkte samenwerking (*coopération renforcée*) voor bepaalde aangelegenheden mogelijk blijft in geval van blokkering. Het blijkt eveneens noodzakelijk de Raad Algemene zaken te hervormen. Deze is samengesteld uit de ministers van buitenlandse zaken. Deze Raad zou efficiënter kunnen worden gemaakt door een afzonderlijke Raad van Ministers van Buitenlandse zaken te creëren die zich enkel met het GBVB zou bezighouden en waarin « Mister PESC » een duidelijke rol zou kunnen spelen.

3. Het verruimen van het toepassingsgebied van de QMV hangt voor een deel af van het compromis dat kan worden bereikt over de nieuwe wijze van (gewogen) stemmen. Maar het omgekeerde geldt evenzeer. Een consensus over de nieuwe toepassings-

tion du QMV facilitera un accord sur la procédure de vote.

La méthodologie suivie est particulièrement importante à cet égard. Il conviendra vraisemblablement de rechercher un consensus préalable sur les matières qui devront de toute manière être exclues du QMV, à savoir les matières constitutionnelles et quasi-constitutionnelles. Ensuite, les États membres devront être consultés sur les autres matières pour lesquelles ils désirent conserver la règle de l'unanimité.

À ce propos, la motivation en termes d'efficacité n'est pas simple. Il doit également être clair qu'au plus on conservera l'unanimité, au plus il faudra organiser la « coopération renforcée », ce qui équivaldra à une application de facto du QMV et rangera de surcroît les pays non-participants dans un « groupe de deuxième classe ». On pourrait éventuellement également examiner quelles matières devraient être assujetties à un QMV spécial à seuil plus élevé. Ce calendrier de la réforme est un élément important pour aboutir à un consensus sur un compromis, de sorte que celui-ci puisse se réaliser progressivement.

4. En ce qui concerne les compétences du Parlement européen, il faut revendiquer la procédure de co-décision soit automatiquement applicable à toutes les matières qui tombent sous l'application du QMV élargi.

5. Le Parlement européen doit également être compétent pour sanctionner politiquement des membres individuels de la Commission par l'adoption d'un vote de méfiance qui entraîne leur démission. Il faut veiller à ce que les dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à la désignation du président de la Commission et à l'investiture de la Commission européenne par le Parlement européen soient appliquées à partir de 1999-2000.

6. Pour ce qui concerne le *profilage du Parlement européen*, une suggestion utile serait d'envisager qu'un pourcentage déterminé des sièges du parlement (par exemple 20 %) puisse être élu dans une circonscription couvrant l'ensemble du territoire de l'UE. Un tel district électoral transnational et « pan-européen » favoriserait la constitution de partis européens et la redistribution des sièges du parlement en cas d'adhésion de nouveaux membres.

7. Le déficit démocratique peut également être réduit en incitant les partis politiques à manifester clairement, à l'occasion des élections européennes, quelle(s) est (sont) la (les) personnalité(s) politiques qu'ils envisagent de proposer pour la prochaine présidence de la Commission.

*
* *

gebieden van de QMV zal een vergelijk over de stemmingsprocedure vergemakkelijken.

De gevolgde methodologie is hierbij zeer belangrijk. Wellicht dient vooreerst een consensus gezocht over de materies die in elk geval dienen uitgesloten van de QMV, namelijk de constitutionele en quasi-constitutionele materies. Vervolgens moet aan de lidstaten worden gevraagd welke andere materies zij onder de regel van de unanimité willen behouden.

De motivatie hiervan in termen van doelmatigheid is niet zo eenvoudig. Tevens moet duidelijk worden gemaakt dat hoe meer eenparigheid wordt bewaard, des te meer « versterkte samenwerking » moet worden georganiseerd, wat op een *de facto*-toepassing van de QMV neerkomt en bovendien de niet-deelnemende lidstaten onderbrengt in een « tweedeklassegroep ». Eventueel kan ook worden onderzocht welke aangelegenheden onder een bijzondere QMV met verhoogde drempel dienen te ressorteren. Belangrijk voor het bereiken van een consensus over een vergelijk is het tijdpad van de hervorming, zodat het bereikte compromis langs wegen van geleidelijkheid zou kunnen worden gerealiseerd.

4. Inzake de bevoegdheden van het Europees parlement moet geëist worden dat de co-decisieprocedure automatisch van toepassing zou zijn op alle materies die bij QMV beslist worden.

5. Het Europees parlement moet ook de individuele leden van de Commissie politiek kunnen sanctionneren, door een stemming van wantrouwen, die aftreden tot gevolg heeft. Er moet over gewaakt worden dat de beschikkingen in het Verdrag van Amsterdam in verband met de aanwijzing van de Voorzitter van de Europese Commissie en de investituur van de Europese Commissie door het Europees parlement worden toegepast vanaf 1999-2000.

6. Wat de profilering van het Europees Parlement betreft, is het een waardevolle suggestie te overwegen een bepaald percentage van zetels in het Europees Parlement (bijvoorbeeld 20 %) te laten verkiezen in een kiesomschrijving, gelijk aan het hele territorium van de EU. Dergelijk transnationaal, « pan-Europees » kiesdistrict zou de Europese partijvorming bevorderen en de herverdeling van de Europese parlamentszetels, bij toetreding van nieuwe leden, vergemakkelijken.

7. Het democratische deficit kan ook worden verminderd door de politieke partijen er bij de Europese verkiezingen toe aan te zetten duidelijk te maken welke persoonlijkheid(en) zij overwegen voor te dragen voor het eerstvolgend presidentschap van de Commissie.

*
* *

Les propositions formulées ci-dessus ont pour unique objectif d'esquisser une série de pistes possibles pour dégager des solutions aux questions les plus pressantes. Des alternatives sont possibles. En définitive, la réforme des institutions de l'UE dépend de la manière dont les responsables prennent conscience de la nécessité et de l'urgence de ces réformes, de la volonté politique de les concrétiser et de l'imagination avec laquelle les problèmes posés sont analysés.

2. PRÉPARATION DE L'APPEL

2.1. Projet d'appel transmis au gouvernement en vue du sommet de Pörschach

La réforme institutionnelle : nécessité vitale pour l'Union européenne

Si une réforme institutionnelle urgente et approfondie n'était pas réalisée, le processus décisionnel européen risquerait de se bloquer, à un moment où les dirigeants de l'Union européenne doivent relever des défis extrêmement importants et complexes.

En cette fin du 20^e siècle, l'Union européenne est amenée à remplir une mission sans précédent et sans égale : rassembler dans un projet d'intégration européenne tous les États d'Europe, unis par des valeurs communes de démocratie, de liberté, de justice sociale et de respect des droits de l'homme, et attachés à leur histoire et à leur identité culturelles. La fin de la guerre froide a marqué, dans l'histoire — par ailleurs tragique — de ce siècle qui s'achève, une rupture de structure salutaire. L'unification européenne, qui tend progressivement vers une Europe comptant 25 à 30 États membres, va nécessairement de pair avec une mutation révolutionnaire du concept, des objectifs, des structures et du fonctionnement de la Communauté européenne originelle, dont les fondements ont été posés il y a cinquante ans, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale.

Le doublement des États membres de l'Union au cours de la décennie à venir constitue un défi exceptionnel, qui n'est pas sans menacer la cohérence du projet d'intégration européenne. Mais l'adage « qui ne risque rien, n'a rien » vaut également au regard de l'histoire.

Les risques doivent cependant être calculés, les obstacles éventuels correctement évalués pour pouvoir être surmontés. Tel est l'enjeu de la mission inéluctable que constitue la réforme des institutions de l'UE qui, à la lumière de l'élargissement imminent, doit renforcer l'efficacité, la démocratie et la participation des citoyens.

Le danger est toutefois réel de voir l'adhésion de nouveaux membres, sans réforme institutionnelle approfondie préalable, entraîner une dilution de l'Union, une érosion de « l'acquis communautaire », une complexité et une inefficacité administratives croissantes, menaçant la crédibilité de l'Union aux yeux de l'opinion publique de ses États membres.

Bovenstaande beschouwingen beogen enkel een aantal mogelijke pistes van oplossing uit te tekenen. Uiteindelijk is de hervorming van de instellingen van de EU afhankelijk van het besef bij de verantwoordelijken hoe noodzakelijk en dringend deze hervormingen wel zijn, van de politieke wil om deze hervormingen uit te werken en van de verbeelding met dewelke de gestelde problemen worden benaderd.

2. VOORBEREIDING « APPEL »

2.1. Ontwerp-appel gericht aan de Belgische regering met het oog op de Top van Pörschach

De institutionele hervorming van de Europese Unie is levensnoodzakelijk en dringend

Zonder dringende en grondige institutionele hervorming dreigt de Europese besluitvorming vast te lopen, op een ogenblik dat uitzonderlijk belangrijke en complexe uitdagingen zich aandienen bij de leiders van de Europese Unie.

Aan het einde van de XX^e eeuw staat de Europese Unie voor een opdracht zonder voorgaande en zonder weerga : alle Staten van Europa, verbonden door gemeenschappelijk gedeelde waarden van democratie, vrijheid, sociale rechtvaardigheid en mensenrechten en gehecht aan hun culturele geschiedenis en identiteit, samenbrengen in een project van Europese integratie. Het einde van de koude oorlog heeft een gunstige structuurbreuk verwekt in de overigens tragische Europese geschiedenis van de aflopende eeuw. De Europese eenmaking, zich geleidelijk uitbreidend tot een Unie van 25 à 30 lidstaten, brengt een omwentelende mutatie teweeg in het concept, de doelstellingen, de structuren en de werking van de oorspronkelijke Europese gemeenschap, waarvan de funderingen vijftig jaren geleden, na de Tweede Wereldoorlog werden gelegd.

De verdubbeling van het aantal lidstaten van de Unie tijdens de eerstvolgende decennia is een uitzonderlijke uitdaging, die ook risico's inhoudt voor het behoud van een samenhangend Europees integratieproject. Wie evenwel geen risico's neemt, maakt geen kans, ook niet ten aanzien van de geschiedenis.

Toch moeten de te nemen risico's berekend zijn en de mogelijke hinderpalen correct worden ingeschat, met de bedoeling ze te overstijgen. Dat is de inzet van een onontkoombare opgave : de hervorming van de instellingen van de EU, in het licht van de komende uitbreiding, met het oog op meer doelmatigheid, meer democratie, meer betrokkenheid van de burgers.

Het gevaar is evenwel zeer reëel dat toetreding van nieuwe lidstaten zonder grondige institutionele hervorming, zal leiden tot een dilutie van de Unie, een afkalving van het « acquis communautaire », een toenemende bestuurlijke complexiteit en inefficiëntie en een groeiende ongeloofwaardigheid ten aanzien van de publieke opinie in de Europese lidstaten. De EU

L'UE serait alors réduite à une vaste mais inconsistante zone de libre-échange.

Dans cette hypothèse d'un élargissement sans réforme institutionnelle, il est évident que les pays adhérant à l'Union économique et monétaire (l'UEM) seraient confrontés à d'importants problèmes. L'évolution la plus vraisemblable pour les États membres de l'UEM serait alors de constituer un bloc de plus en plus distinct au sein d'une vaste Union diluée, entraînant l'institutionnalisation d'une *Europe à deux ou à trois vitesses*. Cette évolution pourrait bien sonner le glas du rêve d'une Union toujours plus étroite entre tous les États démocratiques d'Europe.

À défaut de réforme institutionnelle, toute *politique extérieure et de sécurité commune* (la PESC — le deuxième pilier) *efficace*, y compris une intégration progressive de l'UEO au sein des structures européennes, deviendrait impossible. Le même raisonnement s'applique à l'égard du troisième pilier, qui concerne les compétences en matière de police et de justice.

Dans l'intervalle, la complexité et l'opacité (le caractère opérationnel de la coopération intégrée, les trois piliers et leurs sous-systèmes, les institutions des pays de l'euro qui mènent *de facto* leur propre existence, la « comitologie », etc.) de l'UE n'ont cessé de croître, en tout cas aux yeux de l'*opinion publique*, qui se sent de plus en plus éloignée du fonctionnement des institutions européennes.

En dépit des améliorations apportées par le traité d'Amsterdam en ce qui concerne le *pouvoir de codécision du Parlement européen*, il est toujours question d'un déficit démocratique, surtout en ce qui concerne le contrôle parlementaire de la politique menée par la Commission.

En raison de la non-application de la règle de la majorité qualifiée, l'*harmonisation de la fiscalité et de la sécurité sociale* se révèle particulièrement difficile, sinon impossible. Au sein des pays de l'UEM, cette absence d'harmonisation aboutira au développement de régimes d'impôts concurrents et à une érosion fiscale, au risque de créer des distorsions menaçant le fonctionnement de l'Union monétaire.

Selon un protocole joint au traité d'Amsterdam, les négociations relatives à la réforme des institutions entre les États membres (au niveau intergouvernemental) *doivent* démarrer dès que l'Union comptera plus de vingt États membres. Il en découle *a contrario* que l'élargissement de 15 jusqu'à 20 membres n'entraîne aucune obligation d'entamer des négociations à propos des institutions. Mais le protocole d'Amsterdam implique également que les négociations institutionnelles *peuvent* démarrer avant toute adhésion nouvelle à l'UE. C'est dans ce contexte qu'il convient de situer l'initiative BIF (Belgique, Italie, France).

Le protocole précise toutefois qu'à partir de l'entrée en vigueur du prochain élargissement, la composition de la Commission doit être portée à une personne par État membre, à la condition que, dans le

zou alsdan verschrompelen tot een uitgebreide vrijhandelszone zonder consistentie.

In de hypothese van uitbreiding zonder institutionele hervorming, is het evident dat de landen, die toetreden tot de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU) voor grote problemen zouden komen te staan. De meest waarschijnlijke evolutie zou erin bestaan dat de EMU-Statens een steeds meer afgescheiden blok zouden gaan vormen binnen een verwaterde grote Unie. Aldus zou een *Europa van twee of drie snelheden* worden geïnstitutionaliseerd, zonder perspectief te komen tot een hechte vereniging van alle democratische Staten in Europa.

Zonder institutionele hervorming is elk *efficiënt gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid* (GBVB = tweede pijler), inclusief een geleidelijke integratie van de WEU in de Europese structuren, onmogelijk. Hetzelfde geldt ten aanzien van de derde pijler in verband met de politieke en justitiële bevoegdheden.

Inmiddels is de complexiteit en de ondoorzichtigheid (de werkbaarheid van de geïntegreerde coöperatie, de 3 pijlers met hun sub-systemen, de eurolandinstellingen die een *de facto*-bestaan gaan leiden, de comitologie ...) van de EU steeds groter geworden, zeker in de beeldvorming van de *publieke opinie*, die zich steeds meer *vervreemd* voelt van de werking van de Europese instellingen.

Ondanks de verbeteringen aangebracht door het verdrag van Amsterdam aan de *codecisië van het Europese Parlement*, is er nog steeds sprake van een democratisch deficit, vooral wat betreft de parlementaire controle op het beleid van de Europese Commissie.

Omwille van het niet-toepassen van de regel van de gekwalificeerde meerderheid is de *harmonisering van de fiscaliteit en van de sociale zekerheid* uitermate moeilijk, zonet onmogelijk. Binnen de EMU-landen zal dit leiden tot de ontwikkeling van concurrerende belastingssystemen en belastingerosie. Hierdoor dreigen distorsies te ontstaan die een bedreiging vormen voor de werking van de Monetaire Unie.

Volgens een bij het verdrag van Amsterdam gevoegde protocol *moeten* onderhandelingen over de hervorming van de instellingen tussen de lidstaten (intergouvernementeel) van start gaan, zodra het aantal EU-leden twintig zal overschrijden. Hieruit volgt *a contrario* dat de uitbreiding van 15 tot en met 20 lidstaten geen verplichting inhoudt om over de instellingen te onderhandelen. Maar het Amsterdam-protocol houdt ook in dat institutionele onderhandelingen *kunnen* beginnen vooraleer de EU een eerste nieuwe toetreding zou kennen. Het is in deze context dat het BIF-initiatief (van België, Italië en Frankrijk) moet worden gezien.

Het protocol voegt er evenwel aan toe dat vanaf de inwerkingtreding van de eerstvolgende nieuwe uitbreiding de samenstelling van de Commissie dient gebracht op één persoon per lidstaat, op voorwaarde

même temps, la pondération des voix au sein du Conseil des ministres soit modifiée, soit par une nouvelle pondération des voix de chaque État membre, soit par l'instauration d'une double majorité, la deuxième reposant sur la représentation des populations.

À défaut d'accord à propos de ces réformes, le système actuel resterait d'application et l'on retomberait donc sur la disposition générale du protocole (l'obligation de démarrer des négociations dès que l'Union comptera plus de vingt États membres).

En tout état de cause, le protocole d'Amsterdam trace les grandes lignes des thèmes jugés prioritaires lors des négociations institutionnelles : la composition de la Commission et la pondération des voix de chacun des États membres. À ces deux thèmes, une série d'États membres en ont cependant d'emblée ajouté un troisième, à savoir la généralisation de la majorité qualifiée (QMV). Ainsi a vu le jour *le triangle d'Amsterdam* :

1. *extension de la majorité qualifiée,*
2. *autre composition de la Commission et*
3. *autre pondération des voix.*

Ces trois problèmes indissociablement liés doivent être abordés de toute urgence si les dirigeants de l'UE veulent sauvegarder la construction d'une Europe unie entamée il y a un quart de siècle par les « pères fondateurs » et la prémunir contre l'inefficacité et un manque de crédibilité croissant vis-à-vis de l'opinion publique et des électeurs européens.

Des solutions sont envisageables, qui passent notamment par la conciliation des positions divergentes. Les débats qui se tiennent dans les quinze parlements nationaux et au Parlement européen le prouvent. Les institutions démocratiques d'Europe offrent, dans un esprit constructif, leurs services aux dirigeants politiques de l'UE.

En définitive, la réforme des institutions de l'UE dépend de la manière dont les responsables prennent conscience de la nécessité et de l'urgence de ces réformes, de la volonté politique de les concrétiser et de l'imagination avec laquelle les problèmes posés sont analysés.

2.2. Compte rendu de la réunion du comité d'avis du 7 octobre 1998

a) *Exposé introductif de M. Mark Eyskens*

M. Eyskens renvoie à sa note circonstanciée ⁽¹⁾ sur la nécessité d'une réforme institutionnelle de l'Union européenne. Depuis la rédaction de cette note (juillet 1998), plusieurs événements ont secoué la planète (entre autres, la crise économique en Asie et en Russie, menaçant de plonger le monde entier dans une

⁽¹⁾ Voir point 1 du présent rapport.

dat op hetzelfde ogenblik de weging van de stemmen in de Europese Ministerraad zou zijn gewijzigd, het weze door een andere weging van de stemmen van elke lidstaat, het weze door het invoeren van een dubbele meerderheid waarbij de tweede stemming zou steunen op de vertegenwoordigde bevolkingen.

Bij ontstentenis van akkoord over deze hervormingen, zou het huidig stelsel in voege blijven en zou men terugvallen op de algemene bepaling van het protocol — onderhandelingen over de instellingen moeten starten zodra de EU uitbreidt tot meer dan 20 leden.

Het Amsterdam-protocol bakent alvast de krijtlijnen af van de prioritair geachte thema's van de institutionele onderhandelingen : de samenstelling van de Commissie en de weging van de stemmen van elke lidstaat. Een aantal lidstaten heeft echter onmiddellijk een derde element aan beide voorgaande toegevoegd, met name de veralgemening van de gekwalificeerde meerderheid (QMV). Aldus ontstond de *driehoek van Amsterdam* :

1. *meer gekwalificeerde meerderheid,*
2. *andere samenstelling van de Commissie en*
3. *andere weging van de stemmen.*

Deze drie problemen, onderling onlosmakelijk verbonden, moeten zeer dringend worden aangepakt, indien de leiders van de EU de opbouw van een verenigd Europa, een halve eeuw geleden aangevat door de « *founding fathers* », willen veilig stellen en behoeden voor ondoelmatigheid en toenemende ongelooftwaardigheid ten aanzien van de publieke opinie en de Europese kiezers.

Oplossingen zijn mogelijk, waarbij ook gestreefd wordt naar verzoening van standpunten. De discussies in de vijftien nationale parlementen en in het Europees Parlement bewijzen dit. De democratische instellingen van Europa bieden in een opbouwende geest hun diensten aan aan de politieke leiders van de EU.

Uiteindelijk is de hervorming van de instellingen van de EU afhankelijk van het besef bij de verantwoordelijken hoe noodzakelijk en dringend deze hervormingen wel zijn, van de politieke wil om deze hervormingen uit te werken en van de verbeelding met dewelke de gestelde problemen worden benaderd.

2.2. Gedachtewisseling (vergadering Adviescomité van 7 oktober 1998)

a) *Inleidende uiteenzetting van de heer Eyskens*

De heer Eyskens verwijst naar zijn uitgebreide nota ⁽¹⁾ over de noodzaak van institutionele hervorming van de Europese Unie. Sinds de nota werd opgesteld (juli 1998) hebben zich op wereldvlak een aantal ontwikkelingen voorgedaan (o.m. de economische crisis in Azië en Rusland waardoor een wereld-

⁽¹⁾ Zie punt 1 van dit rapport.

crise économique) et ont eu également des répercussions en Europe, rendant d'autant plus urgente la nécessité d'un processus décisionnel efficace au niveau européen.

Une première considération à cet égard concerne l'entrée de la Belgique dans l'« Euroland » le 1^{er} janvier 1999. La plupart de nos compatriotes sous-estiment la formidable pression que l'euro-mécanisme et l'Union monétaire exerceront sur l'économie belge. Tout d'abord, la compétitivité des régimes fiscaux, risque de provoquer une érosion fiscale, la Belgique étant handicapée par ses taux d'imposition élevés, et d'autre part, une forme d'érosion parafiscale risque d'apparaître en raison de la pression à la baisse que subiront les cotisations de sécurité sociale, secteur où la position de la Belgique est tout aussi mauvaise. Sans coordination européenne, sans processus décisionnel européen efficace, on risque de se retrouver dans une spirale descendante débouchant sur la désintégration de nos régimes sociaux et fiscaux. Beaucoup s'imaginent que l'on n'entrera dans l'« Euroland », qu'au moment de la mise en circulation des pièces et des billets, dans le courant de l'année 2002. Rien n'est moins vrai. Si on considère la monnaie au sens large — M_3 , à savoir la monnaie fiduciaire, la monnaie scripturale et la quasi-monnaie (les actifs immédiatement mobilisables) — 92 % de la monnaie en circulation en Belgique seront convertis en euros dès le 1^{er} janvier 1999.

Nous allons donc entrer presque entièrement dans l'« Euroland » le 1^{er} janvier 1999, ce qui ne manquera pas d'accentuer la pression sur notre économie. L'élasticité de la compétitivité sera plus grande. La fermeture de Renault, il y a deux ans, et celle des entreprises du groupe Levis Strauss sont dues en partie aux différences des coûts comparatifs en Europe, qui rendront l'économie belge d'autant plus vulnérable après le 1^{er} janvier 1999. Dès lors, la nécessité d'une coordination européenne est d'une importance vitale pour notre pays.

Une deuxième considération de M. Eyskens porte sur la crise financière mondiale et la crise économique qui frappe le Japon, l'Est asiatique, l'Amérique du Sud, la Russie et, en partie, l'Europe de l'Est. Si on considère le produit national « planétaire », force est de constater que 45 % en est produit dans des pays qui sont de fait ou virtuellement en situation de crise, ce qui a évidemment une incidence considérable sur l'économie mondiale. Quelles conséquences cela a-t-il pour l'efficacité de notre processus décisionnel? Des signes indiquent qu'une déflation est amorcée dans certaines parties du globe : baisse des prix, des taux d'intérêt, des salaires, des revenus. La réaction appropriée serait de mettre en œuvre une politique de reflation, c'est-à-dire de stimuler la demande. Or, toute la conception de l'euro et de l'Union monétaire ainsi que les statuts de la Banque centrale européenne sont axés exclusivement sur la lutte contre l'inflation. L'Europe n'est donc pas bien armée sur le plan du processus décisionnel pour prendre éventuellement les mesures voulues en vue de combattre une

wijde economische crisis dreigt) die ook in Europa hun invloed doen voelen en de noodzaak van efficiënte besluitvorming op EU-vlak des te dringender maken.

Een eerste beschouwing in dat verband heeft te maken met de intrede van België in « Euroland » op 1 januari 1999. De meeste landgenoten onderschatten wat de formidabele druk zal zijn op de Belgische economie, die wordt uitgeoefend door het « euromechanisme » en de monetaire unie. Er dreigt ten eerste fiscale erosie te ontstaan, door competitiviteit tussen de belastingsstelsels, waarbij België met zijn hoge belastingen gehandicapt is en ten tweede een vorm van parafiscale erosie, door neerwaartse druk op de sociale zekerheidsbijdragen, waar België eveneens slecht geplaatst is. Zonder Europese coördinatie, zonder een efficiënte Europese besluitvorming, dreigt men terecht te komen in een neerwaartse spiraal die uiteindelijk leidt tot de afbraak van onze sociale en fiscale stelsels. Vele mensen denken dat we maar in « Euroland » intreden als de muntstukken en bankbiljetten er komen in de loop van het jaar 2002. Niets is minder waar. Als men de ruime geldbepaling neemt — M_3 , dat is het chartaal geld, het giraal geld en het quasi geld (de onmiddellijk mobiliseerbare activa) — zal op 1 januari 1999 in België 92 % van de geldomloop worden « ge-euro-iseerd ».

Wij gaan dus bijna volledig in « Euroland » treden vanaf 1 januari 1999, wat dus de druk op onze economie zal doen toenemen. De competitiviteitselasticiteit zal groter worden. De sluiting van Renault, twee jaar geleden, en de sluiting van de bedrijven van de groep Levi-Strauss heeft ook te maken met comparatieve kostenverschillen binnen Europa en die comparatieve kostenverschillen zullen de Belgische economie des te kwetsbaarder maken na 1 januari 1999. Bijgevolg is de noodzaak voor Europese coördinatie van vitaal belang voor ons land.

Een tweede beschouwing betreft de wereldwijde financiële crisis, en de economische crisis in Japan, Oost-Azië, Zuid-Amerika, Rusland en delen van Oost-Europa. Als men kijkt naar het « planetair » nationaal product moet men vaststellen dat 45 % van het planetair nationaal product wordt geproduceerd in landen die zich in feitelijke of virtuele crisistoestand bevinden. Dit heeft vanzelfsprekend een verreikende invloed op de wereldeconomie. Wat zijn de gevolgen daarvan voor de efficiëntie van onze besluitvorming? Er zijn tekenen die erop wijzen dat er zich in bepaalde delen van de wereld een deflatie ontwikkelt: prijsdalingen, rentevoetdalingen, loondalingen, inkomensdalingen. De gepaste reactie is het instellen van een reflatiebeleid, m.a.w. de vraag moet opgekrakt worden. Echter, de hele aanpak van de Euro en van de monetaire unie evenals de statuten van de Europese Centrale Bank, zijn exclusief gericht op de strijd tegen de inflatie. Europa is dus op het stuk van de besluitvorming niet gewapend om eventuele maatregelen te treffen die nodig zijn om

déflation. Nous ne plaçons pas ici en faveur du *deficit spending*. La Belgique est mal placée à cet égard compte tenu de l'ampleur de sa dette publique. Mais une action coordonnée au niveau européen, entre les 11 pays de l'Union monétaire, ou entre les 15 États membres pourrait donner des résultats. Il suffit de voir la situation du Japon, qui éprouve en ce moment les pires difficultés à mener une politique de reflation parce qu'il souffre du syndrome de « trappe de liquidités » (*liquidity trap*) : si on abaisse le taux de l'intérêt en dessous d'un certain seuil critique — au Japon ce taux avoisine 0 % —, l'argent est retiré du circuit économique et thésaurisé. Même une politique de *deficit spending* ne peut rien y changer. On reste prisonnier d'une spirale descendante. Il y a peu, le gouvernement japonais a enfin annoncé une sage mesure : il compte relancer l'économie japonaise en stimulant les économies des pays voisins, c'est-à-dire en leur transférant du pouvoir d'achat.

Il s'agit d'un mini-plan Marshall. Au cas où la déflation viendrait à s'étendre à l'Europe centrale et orientale, si la Russie venait à s'effondrer économiquement, l'Union européenne ne devrait-elle pas envisager de mener une politique de reflation consistant à soutenir massivement les économies de ces pays? Mais comment faire lorsqu'au Conseil des ministres européens, 15 parties se retrouvent autour de la table? Si on n'accroît pas rapidement l'efficacité du processus décisionnel de l'Union, l'Europe offrira elle aussi une image pitoyable à l'avenir et, dans l'hypothèse d'une crise économique mondiale, elle ne pourra pas empêcher que son économie continue à périlcliter.

Les deux considérations qui précèdent démontrent à suffisance, selon l'orateur, la nécessité pour les institutions européennes de disposer d'un processus décisionnel efficace. À cet égard, M. Eyskens s'est focalisé dans sa note sur ce que l'on appelle le triangle d'Amsterdam (la composition de la Commission européenne, la réforme de la pondération des voix au Conseil, l'extension du vote à la majorité qualifiée).

En ce qui concerne la composition de la Commission européenne, M. Eyskens déclare qu'il y a actuellement trop de commissaires. En outre, la répartition des compétences est inégale et certains commissaires sont surchargés tandis que d'autres ont trop peu de travail. M. Eyskens préconise de limiter le nombre de commissaires à un seul par État membre. Cela implique que les grandes puissances perdent leur deuxième commissaire, ce qui provoquera une vive résistance. Une formule transitoire pourrait consister à permettre aux grands États membres de conserver, pendant une législature supplémentaire (à partir de 1999) un commissaire adjoint (fonction comparable à celle d'un secrétaire d'État en Belgique).

Par ailleurs, la Commission européenne pourrait appliquer le principe de ce que l'on appelle en Belgique le cabinet restreint. Le président de la Commission pourrait s'entourer de plusieurs vice-présidents

en déflation te bestrijden. Dit is geen pleidooi voor deficit spending. België is daarvoor slecht geplaatst vanwege zijn hoge overheidsschuld. Een gecoördineerde actie op Europees vlak, binnen de 11 van de monetaire unie of binnen de 15 lidstaten zou echter wel resultaat kunnen opleveren. Kijken we even naar Japan dat op dit moment de grootste moeite heeft om een reflatoir beleid te voeren, omdat het lijdt aan een syndroom dat de *liquidity trap* wordt genoemd. Dit betekent dat als men de rentevoet laat dalen beneden een bepaalde kritische drempel — in Japan bedraagt hij ongeveer 0 % — het geld uit de economische omloop wordt gehaald en dat het wordt gethesauriseerd. Ook een beleid van deficit spending verhelpt dit niet. Men blijft gevangen in een neerwaartse spiraal. Recent heeft de Japanse regering eindelijk een wijze maatregel aangekondigd : ze zal de Japanse economie refleren door de economieën in de omringende landen te stimuleren, dus via het overdragen van koopkracht naar die landen.

Dat is een mini Marshall-plan. Indien de deflatie zich zou uitbreiden tot Oost- en Centraal-Europa, indien Rusland economisch ineensloot, moet de Europese Unie dan niet denken aan een reflatoir beleid dat erin zou bestaan de economieën van die landen massaal te ondersteunen? Hoe moet dit echter gebeuren met 15 partijen rond de tafel van de Europese Ministerraad? Indien men de efficiëntie van de besluitvorming in de Unie niet vlug verbetert, dan zal Europa ook in de toekomst een heel belabberd figuur slaan en — in de hypothese van een wereldwijde economische crisis — de eigen economie niet kunnen behoeden voor verdere aftakeling.

De twee bovenstaande beschouwingen bewijzen volgens de spreker ten overvloede de noodzaak aan een efficiënte besluitvorming in de Europese instellingen. In dat verband heeft de heer Eyskens zich in zijn nota toegespitst op de zogenaamde driehoek van Amsterdam (de samenstelling van de Europese Commissie, de herziening van de weging van de stemmen in de Raad, de uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid).

Inzake de samenstelling van de Europese Commissie stelt de heer Eyskens dat er momenteel te veel commissarissen zijn. Bovendien is de verdeling van bevoegdheden ongelijk waardoor sommige commissarissen overbelast en andere totaal onderbelast zijn. De heer Eyskens pleit ervoor om het aantal commissarissen te beperken tot één per lidstaat. Dat betekent dat de grote mogendheden hun tweede commissaris verliezen, wat op grote weerstand zal stoten. Een overgangsformule zou erin kunnen bestaan dat men de grote lidstaten toelaat nog gedurende een legislatuur (vanaf 1999) te werken met een adjunct-commissaris (cfr. de vergelijkbare functie van de staatssecretaris in België).

Verder zou de Europese Commissie het principe kunnen toepassen van wat in België het kernkabinet wordt genoemd. De Voorzitter van de Commissie kan zich omringen met een aantal ondervoorzitters en

et former avec eux le comité exécutif de la Commission. À terme, il est inéluctable que les États membres n'aient plus tous leur commissaire. Il n'est donc pas exclu que la Belgique doive un jour accepter qu'il n'y ait plus de Belge à la Commission. La difficulté ne devrait pas être insurmontable puisque les commissaires n'ont pas de nationalité, mais qu'ils sont des commissaires européens.

Dans cette optique, on pourrait envisager une formule comparable à celle du FMI, qui travaille avec des « districts » : un commissaire serait en liaison avec plusieurs pays non représentés comme tels à la Commission.

On ne peut dissocier le problème de la pondération des voix à la table du Conseil des ministres de celui de l'extension du vote à la majorité qualifiée, étant donné que ce dernier accroît le risque pour les grands États membres d'être mis en minorité. Ces États militeront donc pour une nouvelle pondération qui renforcerait leur influence. L'Allemagne, dont la population est de 80 millions d'habitants, a 10 voix; la Belgique, dont la population est de 10 millions d'habitants, en a 5. Les petits pays sont donc sur-représentés.

M. Eyskens estime que la façon la plus aisée de parvenir à un consensus est d'appliquer linéairement le système de vote actuel à l'élargissement de l'Union. Les nouveaux États membres recevraient donc un certain nombre de voix selon les critères actuels. Mais il y a par ailleurs la demande des grands États membres de disposer d'un poids en voix accru au Conseil. M. Eyskens suggère de lier un premier vote suivant la pondération classique à un deuxième vote qui, soit tiendrait compte des chiffres de population des États membres, soit devrait rallier la moitié, les deux tiers ou les trois quarts des votes des États membres sur la base du principe d'un vote par État. On ne recourrait toutefois au deuxième vote que dans certains cas importants. De plus, on pourrait relever un peu le seuil de la majorité qualifiée de 75 % actuellement à 80 % par exemple, ce qui diminuerait pour les grands États membres le risque d'être minorisés. Enfin, on n'appliquerait pas la majorité qualifiée aux matières constitutionnelles et quasi-constitutionnelles (entre autres la modification des traités). Si ces propositions étaient acceptées, le mécanisme de la coopération renforcée n'aurait plus de raison d'être et il faudrait donc le supprimer ou le laisser tomber en désuétude à mesure que les propositions de réforme seraient acceptées. Il en va de même pour la politique extérieure et la formule de la stratégie commune : les réformes proposées auraient en effet pour résultat d'éviter la règle de l'unanimité au Conseil européen et de neutraliser la notion d'intérêt national.

Afin de donner au Parlement européen un profil spécifique, M. Eyskens propose qu'un pourcentage déterminé des sièges du Parlement européen soit réservé aux élus d'une circonscription couvrant l'en-

samen met hen het dagelijks bestuur van de Commissie, waarnemen. Op termijn is het onvermijdelijk dat niet meer elk land een commissaris heeft. Het is dus niet uitgesloten dat België ooit een Commissie moet aanvaarden zonder Belg. Dit hoeft niet onoverkomelijk te zijn aangezien de commissarissen geen nationaliteit hebben, maar Europees commissaris zijn.

In dat perspectief kan men denken aan de formule van het IMF, waar men werkt met « districten », waarbij een Commissaris in verbinding staat met een aantal landen die niet als dusdanig in de Commissie vertegenwoordigd zijn.

Het probleem van de weging van de stemmen rond de tafel van de Ministerraad kan men niet loskoppelen van de uitbreiding van de stemming met gekwalificeerde meerderheid, aangezien door dit laatste het risico voor de grote lidstaten toeneemt, dat ze worden geminoriseerd. Deze laatsten zullen dus ijveren voor een nieuwe weging die hun invloed zal versterken. Duitsland met een bevolking van 80 miljoen inwoners heeft 10 stemmen; België met een bevolking van 10 miljoen, heeft er 5. De kleine landen zijn dus oververtegenwoordigd.

De stelling van de h. Eyskens is dat er het gemakkelijkst een consensus kan worden bereikt over een formule waarbij men n.a.v. de uitbreiding van de Unie het huidige stelsysteem lineair doortrekt. De nieuwe lidstaten krijgen dus een aantal stemmen in functie van de huidige criteria. Maar daarnaast is er de vraag van de grote lidstaten om een groter stemmengewicht in de Raad. De spreker oppert de gedachte om een eerste klassieke gewogen stemming te koppelen aan een tweede stemming waarbij ofwel rekening wordt gehouden met de bevolkingsaantallen van de lidstaten ofwel tenminste de helft, tweederde of drievierde van de lidstaten akkoord moet gaan op basis van het beginsel *one state one vote*. De tweede stemming zou echter maar plaatsvinden in bepaalde belangrijke gevallen. Verder zou men de drempel voor het bereiken van de gekwalificeerde meerderheid wat kunnen verhogen (bvb. 80% in plaats van $\pm 75\%$ nu) wat het minorisatiegevaar van de grote lidstaten vermindert. Ten slotte zou men de gekwalificeerde meerderheid niet toepassen voor de constitutionele en quasi-constitutionele materies (o.m. verdragswijzigingen). Indien deze voorstellen aanvaard zouden worden, heeft het mechanisme van de versterkte samenwerking geen zin meer en moet men deze dus afbouwen of laten uitdoven naarmate de hervormingsvoorstellen zijn aanvaard. Hetzelfde geldt voor wat betreft het buitenlands beleid en de formule van de gemeenschappelijke strategie: de voorgestelde hervormingen zouden namelijk als resultaat hebben dat de eenparigheid in de Europese Raad wordt vermeden en dat de notie van het nationaal belang wordt geneutraliseerd.

Om een duidelijke profilering van het Europees Parlement te bekomen, stelt de heer Eyskens voor dat een bepaald percentage van de zetels in het Europees Parlement zou worden verkozen in een

semble du territoire de l'Union européenne. Cela favoriserait la constitution de partis au niveau de l'Union et permettrait de battre en brèche le nationalisme interne, qui existe toujours au Parlement européen.

Une dernière proposition serait que, lors des élections européennes, les partis politiques présentent un candidat à la présidence de la Commission européenne. Cela personnaliserait le débat politique européen et donnerait également davantage de relief aux élections européennes.

b) *Échange de vues*

M. Nothomb fait observer qu'il faut donner une indication au gouvernement belge avant le Sommet de Pörschach des 24 et 25 octobre 1998. Il convient ensuite que le Comité d'avis fasse rapport à la Chambre et au Sénat et élabore une proposition de résolution à soumettre aux deux assemblées.

M. P. Jonckheer partage en grande partie les observations formulées par M. Eyskens.

Il faudrait néanmoins préciser qu'à l'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil, doit correspondre une procédure de codécision pour le Parlement européen. Il est relativement inacceptable que dans les matières économiques et financières, par exemple, les prérogatives du Parlement européen ne soient, pour l'essentiel, que d'ordre consultatif. Un exemple concret est le pacte de stabilité budgétaire. S'il était expliqué clairement aux électeurs européens, ce pacte les laisserait un peu pantois. Ce pacte de stabilité budgétaire est un règlement communautaire d'application immédiate pour tous les États membres qui a été adopté sans l'assentiment du Parlement européen et des parlements nationaux qui n'ont même pas été consultés. Cet exemple concret illustre l'importance du lien entre la majorité qualifiée au Conseil et la codécision entre le Conseil et le Parlement européen.

Le Parlement européen devrait aussi avoir un pouvoir de sanction individuel des commissaires. Le traité prévoit actuellement une possibilité de sanction collective. Le Parlement peut, par un vote de défiance, obliger la Commission entière à démissionner. L'expérience concrète a montré que certains commissaires outrepassent des mandats du Conseil. Le fait d'obliger toute la Commission à démissionner, empêche, *de facto*, l'application de la sanction. L'on peut aussi imaginer une double élection de la Commission : le Conseil proposerait les noms des commissaires. En vertu du Traité d'Amsterdam, le président de la Commission dispose à présent d'une possibilité d'intervention plus grande dans l'affectation des portefeuilles des commissaires. Le Parlement européen devrait pouvoir avoir non seulement un vote d'avis comme c'est le cas à présent, mais également un vote décisionnel sur la désignation des commissaires. Ces

kiesomschrijving gelijk aan het hele territorium van de Europese Unie. Op deze wijze zou men de partijvorming op het vlak van de Unie kunnen bevorderen en het intern nationalisme, dat nog steeds bestaat in het Europees Parlement, kunnen doorbreken.

Een laatste voorstel houdt in dat bij Europese verkiezingen de politieke partijen een kandidaat zouden voordragen voor het voorzitterschap van de Europese Commissie. Dat zou het Europese politieke debat personaliseren en tevens meer reliëf geven aan de Europese verkiezingen.

b) *Commentaren*

De heer Nothomb merkt op dat aan de Belgische regering vóór de top van Pörschach van 24 en 25 oktober 1998 een richtsnoer dient te worden gegeven. Daarna moet het adviescomité aan de Kamer en de Senaat verslag uitbrengen en een voorstel van resolutie uitwerken dat aan beide assemblees kan worden voorgelegd.

De heer Jonckheer is het grotendeels eens met de basisnota van de heer Eyskens.

In de eerste plaats zou moeten worden gepreciseerd dat de uitbreiding van de stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad gepaard moet gaan met een medebeslissingsprocedure voor het Europees Parlement. Het is relatief onaanvaardbaar dat het Europees Parlement bijvoorbeeld in economische en financiële zaken hoofdzakelijk een louter raadgevende bevoegdheid heeft. Een concreet voorbeeld is het stabiliteitspact voor de begroting. Als dat duidelijk aan de Europese kiezers zou worden uitgelegd, zouden die daar aardig versteld van staan. Dat stabiliteitspact voor de begroting is een gemeenschapsverordening met directe werking in alle lidstaten, die is goedgekeurd zonder de instemming van het Europees Parlement, noch van de nationale parlementen. Deze laatste werden zelfs niet geraadpleegd. Dat concreet voorbeeld toont het belang aan van de band tussen de gekwalificeerde meerderheid in de Raad en de medebeslissingsprocedure tussen de Raad en het Europees Parlement.

Het Europees Parlement zou ook bevoegd moeten zijn om sancties uit te spreken tegen de individuele commissarissen. Het Verdrag voorziet op dit ogenblik in een mogelijkheid om collectieve sancties uit te spreken. Het Parlement kan met een motie van wantrouwen de Commissie in haar geheel verplichten af te treden. De ervaring heeft uitgewezen dat bepaalde commissarissen de mandaten van de Raad te buiten gaan. Het feit dat heel de Commissie wordt verplicht af te treden zorgt ervoor dat de sanctie *de facto* niet wordt toegepast. Ook kan worden gedacht aan een dubbele verkiezing van de Commissie, waarbij de Raad de namen van de commissarissen zou voorstellen. Krachtens het Verdrag van Amsterdam beschikt de voorzitter van de Commissie thans over een grotere bevoegdheid om op te treden in de toewijzing van de commissarisportefeuilles. Het Europees Parlement zou met betrekking tot de aanwijzing van de

commissaires devraient d'abord être des membres élus du Parlement européen. Cette double condition rencontre en partie une proposition émise par l'ancien président de la Commission, M. J. Delors.

On pourrait aussi envisager de personnaliser davantage les campagnes européennes. L'idée est intéressante car elle renforce le statut de partis politiques européens. L'un des gros déficits actuels est, en effet, l'absence de véritables partis européens. Les commissaires pourraient être des membres du Parlement européen qui, une fois élus, perdraient leur siège de parlementaire et seraient remplacés par leur suppléant. Traiter ces propositions concrètes renforcerait la légitimité de la Commission et renforcerait un autre triangle : le triangle institutionnel composé du Conseil, de la Commission et du Parlement européen.

M. P. Beaufays partage l'essentiel des idées contenues dans la note de M. Eyskens, à savoir le risque de dilution de l'Union européenne, le risque d'institutionnalisation d'une Europe à plusieurs vitesses, l'absence d'une PESC véritablement efficace, le tout devant une opinion publique quelque peu désenchantée. Le triangle d'Amsterdam est bien sûr constitué de thèmes prioritaires pour les futures négociations institutionnelles. L'intervenant se demande toutefois si la réflexion ne devrait pas s'étendre jusqu'au régime politique que l'on veut pour l'Europe, voire jusqu'au projet politique de l'Europe dont le Comité d'avis avait débattu lors de l'examen de la proposition de résolution sur le Traité d'Amsterdam.

Dans le triangle d'Amsterdam, la pondération des voix et la majorité qualifiée sont intrinsèquement et politiquement liées suite, notamment, à la déclaration de la Belgique, de l'Italie et de la France. M. Beaufays souligne que la proposition de M. Eyskens, qui comporte l'idée d'une gradation des exigences de votes, est intéressante parce que l'exigence d'une majorité plus forte est sans doute susceptible de lever les réticences à abandonner la règle de l'unanimité. Il faut néanmoins se demander si dans ce cas-là, une double majorité est encore nécessaire dès lors que l'on élève simultanément le seuil de la majorité qualifiée.

En ce qui concerne les coopérations renforcées, il convient de tempérer quelque peu l'optimisme de la note préparée par M. Eyskens. Il n'est pas certain qu'elles conduiraient à une application *de facto* de la majorité qualifiée. La méthode permet de contourner le droit de veto d'une petite minorité d'États membres mais il ne faut pas trop espérer qu'elle préserve

commissarissen niet alleen een raadgevende stem moeten hebben, zoals nu het geval is, maar tevens een medebeslissende stem. Die commissarissen zouden in de eerste plaats verkozen leden van het Europees Parlement moeten zijn. Die dubbele voorwaarde vindt men gedeeltelijk terug in een voorstel van de gewezen voorzitter van de Commissie, de heer Delors.

Er zou ook aan kunnen worden gedacht de Europese verkiezingscampagnes meer te personaliseren. Wat dat betreft is het voorstel van de heer Eyskens interessant. Het versterkt de status van Europese politieke partijen. Een van de grote tekortkomingen is op dit moment immers het ontbreken van echte Europese partijen. De commissarissen zouden leden van het Europees Parlement kunnen zijn die, zodra ze lid van de Commissie zijn geworden, hun parlamentszetel verliezen en vervangen worden door hun opvolger. Door deze concrete voorstellen in overweging te nemen zou de legitimiteit van de Commissie worden vergroot en een andere driehoek worden versterkt, namelijk de institutionele driehoek (Raad, Commissie en Europees Parlement).

De heer Beaufays is het grotendeels eens met de uitgangspunten van de basisnota, namelijk het risico van verwatering van de Europese Unie, het risico van institutionalisering van een Europa met verscheidene snelheden, het gebrek aan een werkelijk doeltreffend gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, en dat alles voor de ogen van een enigszins teleurgestelde publieke opinie. Vanzelfsprekend hebben de thema's van de driehoek van Amsterdam voorrang bij de toekomstige onderhandelingen over de instellingen. De spreker vraagt zich evenwel af of ook niet zou moeten worden nagedacht over het politiek bestel dat men voor Europa wil en zelfs over het politiek project voor Europa, waarover het adviescomité heeft gediscussieerd bij de bespreking van het voorstel van resolutie over het Verdrag van Amsterdam.

In de driehoek van Amsterdam zijn de weging van de stemmen en de gekwalificeerde meerderheid intrinsiek en politiek met elkaar verbonden, met name als gevolg van de verklaring van België, Italië en Frankrijk. Het voorstel van de heer Eyskens, dat de idee bevat van een gradatie in de eisen met betrekking tot de stemming is interessant omdat de eis van een versterkte meerderheid waarschijnlijk de terughoudendheid kan wegnemen met betrekking tot de afschaffing van de regel van de unanimiteit. Vraag is evenwel of in dat geval een dubbele meerderheid nog steeds nodig is, aangezien men tegelijkertijd de drempel van de gekwalificeerde meerderheid op-trekt.

Wat de versterkte samenwerking betreft, dient het optimisme van de door de heer Eyskens voorbereide nota wat te worden afgezwakt. Het is niet zeker dat die samenwerking tot een *de facto*-toepassing van de gekwalificeerde meerderheid zou leiden. De methode maakt het mogelijk het vetorecht van een kleine minderheid van lidstaten te omzeilen, maar

l'Union des blocages de l'unanimité. Les conditions d'application de cette technique sont évidemment trop strictes pour en permettre un usage aisé. En ce qui concerne la Commission, il est souhaitable de dénationaliser la fonction de commissaire.

Le mode de désignation des commissaires est une des clefs de cette problématique mais la solution à adopter dépend d'options plus fondamentales. L'organisation de la Commission est plus importante que le nombre de commissaires. Peut-on proposer un bureau exécutif qui serait une légalisation d'une situation de fait telle qu'elle existe aussi dans différents pays? Cette proposition rencontrerait le critère d'efficacité et est liée au mode de désignation des commissaires et à leur indépendance, réelle ou non. Un nombre de commissaires inférieur au nombre d'états membres est évidemment en phase avec la philosophie supranationale mais il faut faire attention aux modalités d'exécution parce qu'elles reposent toujours sur des critères nationaux.

Faut-il continuer à représenter chacun des États membres au sein de la Commission? La présentation d'un président de la Commission par des partis européens constituerait une forme de visibilité intéressante. Cette proposition touche à la question du lien entre la Commission et le Parlement européen, donc au régime politique que l'on veut pour l'Union européenne. L'équilibre institutionnel serait évidemment ainsi modifié au profit du Parlement européen.

Réserver, par ailleurs, un pourcentage déterminé de sièges pour une circonscription européenne est également fort louable et aurait des effets en termes de visibilité des partis européens. Il faudra veiller, à ce moment-là, à l'harmonisation des procédures électorales.

En ce qui concerne la vocation et le fonctionnement du Conseil des Affaires générales, M. Beaufays souligne que ce Conseil a peut-être le plus souffert de l'élargissement précédent. Il n'exerce plus vraiment sa fonction de coordination. Son rôle a été grignoté par le Conseil européen et par les Conseils spécialisés. Ne devrait-on pas scinder le Conseil des affaires générales entre un Conseil des Affaires étrangères, s'occupant véritablement de politique étrangère, et un Conseil des Affaires générales qui retrouverait sa fonction de coordination et son rôle d'arbitre? Il pourrait être composé de ministres ayant les affaires européennes dans leurs attributions.

La réflexion doit également s'approfondir sur le rôle de la Commission qui touche directement au régime politique que l'on veut pour l'Union européenne. Veut-on une Commission technique, administrative ou un acteur institutionnel qui ait véritablement un rôle d'impulsion en matière législative et en termes d'exécution? Pour une raison d'efficacité, l'on a souhaité avoir une Commission qui soit vraiment un acteur institutionnel. Se pose dès lors le problème du

het is wellicht illusoir dat ze de Unie vrijwaart van blokkeringen als gevolg van de unanimiteit. De toepassingsvoorwaarden van deze techniek zijn natuurlijk te streng voor een gemakkelijke aanwending ervan. Wat de Commissie betreft, is het wenselijk de functie van commissaris te denationaliseren.

De manier waarop de commissarissen worden aangewezen is een van de kernpunten van dit probleem, maar de oplossing waarvoor moet worden gekozen hangt af van meer fundamentele opties. De organisatie van de Commissie is belangrijker dan het aantal commissarissen. Waarom geen uitvoerend bureau, dat een legalisatie zou inhouden van een feitelijke situatie, zoals die ook in verschillende landen bestaat? Dat voorstel zou beantwoorden aan het criterium van de efficiëntie en het houdt verband met de wijze waarop de commissarissen worden aangewezen en met hun, al dan niet reële onafhankelijkheid. Minder commissarissen dan er lidstaten zijn is natuurlijk volledig in overeenstemming met de idee van supranationaliteit, maar de wijze van uitvoering mag niet over het hoofd gezien worden, want die is nog altijd gebaseerd op nationale criteria.

Moet elk van de lidstaten vertegenwoordigd blijven in de Commissie? De voordracht van een voorzitter van de Commissie door Europese partijen zou een interessante vorm van zichtbaarheid zijn. Dat voorstel heeft te maken met de band tussen de Commissie en het Europees Parlement, en dus met het politieke bestel dat men voor de Europese Unie wil. Het institutioneel evenwicht zou op die manier natuurlijk gewijzigd worden, ten voordele van het Europees Parlement.

Overigens is de toewijzing van een bepaald percentage zetels per Europees kiesdistrict eveneens zeer prijzenswaardig en het zou als effect sorteren dat de Europese partijen zichtbaarder worden. Op dat ogenblik moet er wel op gelet worden de verkiezingsprocedures op elkaar af te stemmen.

In verband met de taak en de werking van de Raad Algemene Zaken, onderstreept de heer Beaufays dat die Raad wellicht het meest onder de vorige uitbreiding te lijden heeft gehad. Die Raad oefent zijn coördinatiefunctie niet echt meer uit. Zijn rol werd door de Europese Raad en door de gespecialiseerde Raden uitgehold. Zou men de Raad Algemene Zaken niet moeten opsplitsen in een Raad Externe Betrekkingen, die zich echt met het extern beleid bezig houdt, en een Raad Algemene Zaken die opnieuw zijn coördinerende en arbitrerende rol zou spelen?

Die Raad zou kunnen worden samengesteld uit de voor Europese aangelegenheden bevoegde ministers.

Ook moet een diepgaande reflectie op gang komen over de rol van de Commissie, die in rechtstreeks verband staat met het politieke bestel dat men voor de EU wenst. Wil men een technische, administratieve Commissie, of een institutionele actor die op wetgevend en uitvoerend vlak een echte dynamiek uitstraalt? Ter wille van de efficiëntie heeft men gekozen voor een Commissie die een echte institutionele actor is. Rijst dan het probleem van de graad

degré d'indépendance que l'on souhaite pour la Commission. Si l'on veut une Commission indépendante, se pose la question de la légitimité et de sa responsabilité politique. L'on pourrait proposer de renforcer aussi la légitimité de la Commission en la rendant, par exemple, aussi responsable devant le Conseil européen. Le président de la Commission pourrait être élu au suffrage universel.

En conclusion, M. Beaufays fait observer que l'Union européenne emprunte un certain nombre de ses caractéristiques au régime parlementaire classique. D'autres caractéristiques sont empruntées à un régime que l'on pourrait qualifier plus proche du modèle suisse. La construction européenne a toujours été originale mais les choix que l'on fait, que ce soit pour rechercher plus d'efficacité ou plus de légitimité, ne sont pas différents en termes de finalité.

M. J.-M. Delizée : partage à la fois l'analyse, les constats et un certain nombre de propositions émises par M. Eyskens. Il rappelle que la Belgique souhaite une nouvelle Conférence intergouvernementale avant toute nouvelle adhésion. Il ne faut pas attendre que l'Union se compose de 20 pays pour envisager de nouvelles réformes institutionnelles.

L'orateur partage aussi les deux propositions susmentionnées faites par M. Jonckheer et qui visent à réduire le déficit démocratique.

M. G. Clerfayt fait observer qu'étant donné l'attitude politique adoptée par d'autres pays à l'occasion du Traité d'Amsterdam, le Comité d'avis doit soutenir la volonté manifestée par la Belgique, et renforcée par la France et l'Italie, de pousser à la révision des mécanismes de décision et à la simplification des institutions européennes avant tout élargissement. L'intervenant se demande s'il convient de formuler des propositions aussi détaillées que celles qui figurent dans la note de M. Eyskens. L'on risque peut-être de ne plus avoir d'unanimité au sein du Comité d'avis. L'intervenant partage l'opinion de M. Jonckheer de ne pas se limiter au triangle d'Amsterdam. Il faut aussi évoquer la nécessité de réformes en ce qui concerne le Parlement européen, comme l'extension de la codécision si l'on étend le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres. Donner au Parlement européen un pouvoir de sanction individuel vis-à-vis des commissaires, constitue également une excellente proposition qui est de nature à renforcer le caractère politique du Parlement européen, et donc à réduire l'excès de technocratie des institutions européennes. La Commission a beaucoup de pouvoirs mais assez peu de comptes à rendre. Quand on parle d'avancées institutionnelles et de simplification, il faut politiser davantage c'est-à-dire démocratiser davantage. Il faut donc ajouter un volet relatif au Parlement européen dans la note de M. Eyskens et proposer, par exemple, le recrutement de commissaires européens parmi les parlementaires élus. C'est le

van onafhankelijkheid die men de Commissie wenst te verlenen. Wenst men een onafhankelijke Commissie, dan luidt de vraag : quid met het legitieme karakter en de politieke verantwoordelijkheid van die Commissie? Men zou kunnen voorstellen ook de legitimiteit van de Commissie te versterken door haar bijvoorbeeld verantwoording aan de Europese Raad te laten afleggen. De voorzitter van de Commissie zou via algemene verkiezingen kunnen worden verkozen.

Tot slot merkt de heer Beaufays op dat de Europese Unie een aantal van haar kenmerken van het klassieke parlementair systeem heeft overgenomen. Andere kenmerken werden dan weer ontleend aan een systeem dat men kan bestempelen als het nauwst verwant met het Zwitserse model. De Europese eenmaking is altijd origineel geweest, maar de keuzes die men maakt om efficiënter of legitiemer te worden verschillen, wat de einddoelstelling betreft, niet van elkaar.

De heer J.-M. Delizée kan zich zowel terugvinden in de analyse en de vaststellingen als in een aantal voorstellen aangereikt door de heer Eyskens. Hij wijst erop dat België vóór iedere nieuwe toetreding een nieuwe Intergouvernementale Conferentie wenst. Men moet niet wachten tot Europa uit 20 landen bestaat alvorens aan nieuwe institutionele hervormingen te gaan denken.

De spreker deelt tevens de twee voormelde door de heer Jonckheer gedane voorstellen die het democratisch deficit willen terugdringen.

De heer Clerfayt merkt op dat het Adviescomité, gelet op het politieke standpunt dat andere landen ten opzichte van het Verdrag van Amsterdam hebben ingenomen, de door België geformuleerde — en door Frankrijk en Italië onderstreepte — wens moet steunen om nog vóór enige uitbreiding de besluitvormingsprocedures opnieuw te bekijken en de Europese instellingen te vereenvoudigen. De spreker vraagt zich af of het nodig is voorstellen te formuleren die zo gedetailleerd zijn als die welke in de nota van de heer Eyskens zijn vervat. Misschien bestaat dan het risico dat men binnen het Adviescomité niet meer tot unanieme standpunten komt. De spreker deelt het standpunt van de heer Jonckheer dat men zich niet tot de driehoek van Amsterdam mag beperken. Ook moet gesproken worden over de noodzaak om hervormingen op het vlak van het Europees Parlement door te voeren, zoals de uitbreiding van de medebeslissingsprocedure als men de stemming met een gekwalificeerde meerderheid binnen de Ministerraad uitbreidt. Het Europees Parlement een bevoegdheid toekennen om de commissarissen individueel te sanctioneren, is tevens een uitstekend voorstel om het politieke karakter van het Europees Parlement te versterken en een buitensporige technocratie van de Europese instellingen in te perken. De Commissie heeft wel veel bevoegdheden, maar hoeft slechts weinig verantwoording af te leggen. Als men het heeft over vooruitgang die op institutioneel vlak geboekt wordt en over een aantal vereenvoudigingen, moet

cas au sein des CPAS en Belgique où un certain nombre de membres sont des membres élus du Conseil communal.

3. PROJET D'APPEL

3.1. Projet amendé suite à la réunion du 7 octobre 1998.

Projet d'appel adressé au Gouvernement belge en vue du Sommet de Pörttschach.

En cette fin du 20^e siècle, l'Union européenne est amenée à remplir une mission sans précédent et sans égale : rassembler dans un projet d'intégration européenne tous les États d'Europe, unis par des valeurs communes de démocratie, de liberté, de justice sociale et de respect des droits de l'homme, et attachés à leur histoire et à leur identité culturelles. La fin de la guerre froide a marqué, dans l'histoire — par ailleurs tragique — de ce siècle qui s'achève, une rupture de structure salutaire. L'unification européenne, qui tend progressivement vers une Europe comptant 25 à 30 États membres, va nécessairement de pair avec une mutation révolutionnaire du concept, des objectifs, des structures et du fonctionnement de la Communauté européenne originelle, dont les fondements ont été posés il y a cinquante ans, au lendemain de la deuxième guerre mondiale.

Le doublement des États membres de l'Union au cours de la décennie à venir constitue un défi exceptionnel, qui n'est pas sans menacer la cohérence du projet d'intégration européenne. Mais l'adage « qui ne risque rien, n'a rien » vaut également au regard de l'histoire.

Les risques doivent cependant être calculés et la menace d'une perte d'efficacité de l'Union européenne et, dès lors, d'une atteinte à sa crédibilité, doit être correctement évaluée afin d'aboutir à des solutions constructives. Tel est l'enjeu de la mission inéluctable que constitue la réforme des institutions de l'UE qui, à la lumière de l'élargissement imminent, doit renforcer l'efficacité, la démocratie et la participation des citoyens.

Quelques propositions

Les défis de fonctionnement de l'UE doivent, à titre de stratégie d'avancée, être exécutés prioritairement sur une série de questions concrètes :

1. le triangle d'Amsterdam : majorité qualifiée — ré pondération des voix — composition de la Commission. La Belgique, l'Italie et la France plaident surtout pour une percée institutionnelle avant chaque

een en ander een groter politiek, dus een groter democratisch gehalte krijgen. In de nota van de heer Eyskens moet dus een onderdeel worden toegevoegd over het Europees Parlement met daarin bijvoorbeeld het voorstel om de Europese commissarissen uit de verkozen parlementariërs te kiezen. Iets dergelijks gebeurt ook in de Belgische OCMW's waar een aantal leden verkozen gemeenteraadsleden zijn.

3. ONTWERP-APPEL

3.1. Gewijzigd ontwerp op basis van de vergadering van 7 oktober 1998.

Ontwerp-appel gericht aan de Belgische Regering met het oog op de Top van Pörttschach

Aan het einde van de XXste eeuw staat de Europese Unie voor een opdracht zonder voorgaande en zonder weerga : alle Staten van Europa, verbonden door gemeenschappelijk gedeelde waarden van democratie, vrijheid, sociale rechtvaardigheid en mensenrechten en gehecht aan hun culturele geschiedenis en identiteit, samen brengen in een project van Europese integratie. Het einde van de koude oorlog heeft een gunstige structuurbreuk verwekt in de overigens tragische Europese geschiedenis van de afgelopen eeuw. De Europese eenmaking, zich geleidelijk uitbreidend tot een Unie van 25 à 30 lidstaten, brengt een omwentelende mutatie teweeg in het concept, de doelstellingen, de structuren en de werking van de oorspronkelijke Europese gemeenschap, waarvan de funderingen vijftig jaren geleden, na de tweede wereldoorlog werden gelegd.

De verdubbeling van het aantal lidstaten van de Unie tijdens de eerstvolgende decennia is een uitzonderlijke uitdaging, die ook risico's inhoudt voor het behoud van een samenhangend Europees integratieproject. Wie evenwel geen risico's neemt, maakt geen kans, ook niet ten aanzien van de geschiedenis.

Toch moeten de te nemen risico's berekend zijn en de dreiging van efficiëntieverlies van de EU en derhalve aantasting van haar geloofwaardigheid correct worden ingeschat, met de bedoeling constructieve oplossingen uit te werken. Dat is de inzet van een onontkoombare opgave : de hervorming van de instellingen van de EU, in het licht van de komende uitbreiding, met het oog op meer doelmatigheid, meer democratie, meer betrokkenheid van de burgers.

Enkele voorstellen

De functioneringsuitdagingen van de EU, moeten met het oog op hun daadwerkelijke aanpak in eerste instantie worden toegespitst op een aantal concrete kwesties :

1. de Amsterdamse driehoek : gekwalificeerde meerderheid — herweging van de stemmen — samenstelling van de Commissie, waarbij België, Italië en Frankrijk vooral ijveren voor een institutionele

élargissement de l'Union européenne (la soi-disant initiative BIF).

2. le rôle, la responsabilité et les compétences du Parlement européen.

3. le fonctionnement du Conseil des ministres Affaires générales.

1. Aux termes du traité d'Amsterdam, la composition de la Commission et la répartition des voix au sein du Conseil des ministres sont prioritaires.

En ce qui concerne la composition de la Commission, il importe d'élaborer au plus vite un compromis à propos d'une formule prévoyant un seul commissaire par État membre. De plus amples garanties doivent être prévues afin de « dénationaliser » non seulement la fonction mais aussi l'image de chaque commissaire. En effet, les États membres n'ont pas, en vertu des traités, de représentants au sein de la Commission.

Outre le commissaire qu'ils présenteront dorénavant, il est envisageable de permettre aux grands États membres de désigner un « secrétaire de commission » ou un commissaire adjoint, à l'instar des secrétaires d'État des gouvernements belge et français, en autres. Il importe également que le président de la Commission compose un « bureau » restreint ou un « comité restreint », éventuellement constitué des vice-présidents de la Commission qui gèrent les principaux portefeuilles, et qui serait une sorte de comité exécutif de la Commission. Dans une phase ultérieure, si l'UE devait s'élargir à plus de vingt membres, il conviendrait d'envisager de limiter le nombre de membres de la Commission à un nombre inférieur au nombre des membres de l'UE, et ce, dans un but évident d'efficacité. Une distinction serait dès lors faite entre membres permanents et membres désignés en alternance, quoique cette formule présente également de nombreux inconvénients. Pour les États membres, la rotation des commissaires pourrait être facilitée en créant des « constituencies » ou des « districts » de petits groupes d'États membres, qui présenteraient de commun accord un commissaire unique.

2. La répartition des voix au sein du Conseil des ministres est encore plus complexe et le poids politique en est encore plus grand. Pour certains pays, le problème est inexistant et en cas d'extension, il conviendrait d'augmenter linéairement le nombre de voix. La « surpondération » au bénéfice des petits États membres permet néanmoins à ces derniers de constituer plus aisément une minorité de blocage lors des votes à la majorité qualifiée (QMV), ce qui suscite chez les grands États membres une certaine crainte d'être minorisés.

En cas d'élargissement, le maintien du statu quo ne semble pas réaliste. Plusieurs formules sont envisageables :

a) Maintien de la pondération actuelle, mais instauration d'un second vote (double majorité) en fonction des populations représentées par les États mem-

doorbraak voor elke uitbreiding van de EU (het zogenaamde BIF-initiatief).

2. de rol, de verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van het Europees parlement.

3. de werking van de Europese Ministerraad van Algemene Zaken.

1. Volgens het Verdrag van Amsterdam zijn de samenstelling van de Commissie en de herweging van de stemmen in de ministerraad prioritair.

Wat de samenstelling van de Commissie betreft moet zo vlug mogelijk een compromis worden geconstrueerd rond een formule van een commissaris per lidstaat. Grotere garanties moeten worden ingebouwd teneinde de functie maar ook het imago van elke commissaris te denationaliseren. De lidstaten hebben volgens de verdragen geen vertegenwoordigers in de Commissie.

Het is denkbaar dat men de grote lidstaten toestaat, naast de ene commissaris die zij voortaan voordragen, ook een « commissie-secretaris » (« secrétaire de commission ») of adjunct-commissaris aan te stellen, naar het voorbeeld van de staatssecretarissen in onder meer de Belgische en Franse regeringen. Belangrijk is ook dat de president van de Commissie een beperkt « bureau » of « kernabinet » (comité restreint) zou samenstellen, eventueel bestaande uit de vice-presidenten van de Commissie die de belangrijkste portefeuilles beheren, en dat zou optreden als een soort dagelijks bestuur van de commissie. In een latere fase, bij verdere uitbreiding van de EU tot meer dan twintig leden, moet overwogen worden het aantal commissieleden te beperken tot een aantal dat geringer is dan het aantal EU-leden, en dit om evidente redenen van doelmatigheid. Een onderscheid tussen permanente en roterende leden zou dan worden gemaakt, ofschoon die formule ook heel wat nadelen heeft. De rotatie van commissarissen naar de lidstaten toe zou kunnen worden vergemakkelijkt door het oprichten van « constituencies » of « districten » van kleine groepen lidstaten, die onderling zouden afspreken over het voordragen van één commissaris.

2. Nog moeilijker en politiek geladener is de herweging van de stemmen in de Ministerraad. Volgens sommige landen is er geen probleem en moet bij uitbreiding het stemmenaantal lineair worden opgetrokken. Door de « overweging » (surpondération) in het voordeel van de kleinere lidstaten, wordt het evenwel voor deze staten gemakkelijker een blokkeringsminderheid te verwerven bij gekwalificeerde meerderheidsstemming (QMV), wat voor de grotere lidstaten enige minorisatievrees opwekt.

Bij uitbreiding lijkt het handhaven van het statu quo niet realistisch. Verscheidene formules zijn mogelijk :

a) Behoud van de huidige weging maar toevoeging van een tweede stemming (dubbele meerderheid) in functie van de bevolkingen vertegenwoor-

bres. Une autre formule constituerait à combiner, pour le vote d'une proposition, le QMV avec l'approbation d'une majorité ou d'une majorité qualifiée des États membres (par exemple les deux-tiers des États membres).

b) La repondération du nombre de voix à l'avantage des grands États membres, combiné ou non avec un relèvement ou un abaissement du seuil de la majorité qualifiée (par exemple 80 % ou 60 %?). Un seuil plus élevé diminue le danger de minorisation des grands États membres mais rend la prise de décision plus difficile.

Le compromis le plus raisonnable et le plus réaliste semble consister en :

a) un maintien de l'actuelle pondération et l'extrapolation de ce statu quo en cas d'élargissement. Ceci signifie que les critères de pondération actuels sont appliqués aux nouveaux États membres.

b) une légère augmentation du seuil requis pour la majorité qualifiée, ce qui réduit le danger de minorisation des grands États membres;

c) pour les matières très importantes, l'instauration d'une double majorité en fonction des populations représentées. Une variante plus simple serait qu'oute le QMV, la majorité qualifiée du nombre d'États membres (un État, un vote) soit requise;

d) l'exclusion du QMV pour toutes les matières constitutionnelles et quasi-constitutionnelles.

Dans ce contexte, il convient de ne pas perdre de vue que dorénavant en cas de blocage, la procédure de la coopération renforcée ainsi que l'abstention constructive (PESC) demeurent possibles pour certaines matières. Il semble également nécessaire de réformer le Conseil affaires générales, composé de ministres des affaires étrangères, et de rendre son travail plus efficace en créant, par exemple, un Conseil spécifique des ministres des affaires étrangères et/ou européennes qui ne s'occuperait que de la PESC et au sein duquel Monsieur PESC pourrait jouer pleinement son rôle.

3. L'élargissement du champ d'application du QMV dépend partiellement du compromis qui pourra être atteint quant à la nouvelle procédure de vote (pondération). Cela vaut également pour le cas inverse. Un consensus sur les nouveaux champs d'application du QMV facilitera un accord sur la procédure de vote.

La méthodologie suivie est particulièrement importante à cet égard. Il conviendra vraisemblablement de rechercher un consensus préalable sur les matières qui devront de toute manière être exclues du QMV, à savoir les matières constitutionnelles et quasi-constitutionnelles. Ensuite, les États membres devront être consultés sur les autres matières pour lesquelles ils désirent conserver la règle de l'unanimité.

A ce propos, la motivation en termes d'efficacité n'est pas simple. Il doit également être clair qu'au plus on conservera l'unanimité, au plus il faudra

digd door de lidstaten. Een andere formule bestaat erin bij de goedkeuring van een voorstel, naast de QMV, ook de instemming te vereisen van een meerderheid of gekwalificeerde meerderheid van het aantal lidstaten (bv. twee derden van de lidstaten).

b) Herweging van het aantal stemmen in het voordeel van de grotere lidstaten, al dan niet gecombineerd met het aanpassen naar boven of naar onder van de gekwalificeerde meerderheidsdrempel (bv. 80 % of 60 %?). Bij een hogere drempel vermindert het « gevaar » voor minorisatie van de grotere lidstaten, maar bemoeilijkt men de besluitvorming.

Het meest redelijke en haalbare compromis lijkt erin te bestaan :

a) de huidige weging te behouden en bij uitbreiding dit status quo te extrapoleren. Dit betekent dat de huidige wegingscriteria worden toegepast op de nieuwe lidstaten;

b) de drempel voor het bereiken van de gekwalificeerde meerderheid licht te verhogen, wat het minorisatiegevaar van de grotere lidstaten vermindert;

c) voor zeer belangrijke materies een dubbele meerderheid te voorzien in functie van de vertegenwoordigde bevolkingen. Een eenvoudiger variant is naast de QMV ook een gekwalificeerde meerderheid van het aantal lidstaten (one State, one vote) te vereisen.

d) de QMV uitzonderen voor alle constitutionele en quasi-constitutionele materies.

Bij dit alles mag niet worden vergeten dat voortaan de procedure van versterkte samenwerking (coöperation renforcée) en constructieve onthouding (PESC) voor bepaalde aangelegenheden en in bepaalde gevallen mogelijk blijft in geval van blokkering. Ook lijkt het noodzakelijk de raad van algemene zaken, bestaande uit de ministers van buitenlandse zaken te hervormen en efficiënter te laten werken, bv. door een aparte raad van ministers van buitenlandse en/of Europese zaken op te richten die zich enkel zou bezig houden met de PESC en waarin « mister PESC » ten volle zijn rol zou kunnen spelen.

3. Het verruimen van het toepassingsgebied van de QMV hangt voor een deel af van het compromis dat kan worden bereikt over de nieuwe wijze van (gewogen) stemmen. Maar het omgekeerde geldt evenzeer. Een consensus over de nieuwe toepassingsgebieden van de QMV zal een vergelijk over de stemmingsprocedure vergemakkelijken.

De gevolgde methodologie is hierbij zeer belangrijk. Wellicht dient vooreerst een consensus gezocht over de materies die in elk geval dienen uitgesloten van de QMV, namelijk de constitutionele en quasi-constitutionele materies. Vervolgens moet aan de lidstaten worden gevraagd welke andere materies zij onder de regel van de unanimiteit willen behouden. De motivatie hiervan in termen van doelmatigheid is niet zo eenvoudig.

Tevens moet duidelijk worden gemaakt dat hoe meer eenparigheid wordt bewaard, des te meer « versterkte samenwerking » moet worden georganiseerd,

organiser la « coopération renforcée », ce qui équivaudra à une application de facto du QMV et rangea de surcroît les pays non-participants dans un « groupe de deuxième classe ».

On pourrait éventuellement également examiner quelles matières devraient être assujetties à un QMV spécial à seuil plus élevé. Ce calendrier de la réforme est un élément important pour aboutir à un consensus sur un compromis, de sorte que celui-ci puisse se réaliser progressivement.

4. En ce qui concerne les compétences du Parlement européen, la procédure de co-décision doit être automatiquement applicable à toutes les matières qui tombent sous l'application du QMV élargi.

5. Le Parlement européen doit également pouvoir sanctionner politiquement des membres individuels de la Commission par l'adoption d'un vote de méfiance qui entraînerait leur démission. Il faut veiller à ce que les dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à la désignation du président de la Commission et à l'investiture de la Commission par le Parlement européen soient appliquées à partir de 1999-2000.

6. Pour ce qui concerne le profilage du Parlement européen, une suggestion utile serait d'envisager qu'un pourcentage déterminé des sièges du Parlement (par exemple 20 %) puisse être élu dans une circonscription couvrant l'ensemble du territoire de l'UE.

Un tel district électoral transnational et « pan-européen » favoriserait la constitution de partis européens et la redistribution des sièges du Parlement en cas d'adhésion de nouveaux membres.

7. Le déficit démocratique peut également être réduit en incitant les partis politiques à manifester clairement, à l'occasion des élections européennes, quelle(s) est (sont) la (les) personnalité(s) politiques qu'ils envisagent de proposer pour la prochaine présidence de la Commission.

*
* *

Les propositions formulées ci-dessus ont pour unique objectif d'esquisser une série de pistes afin de dégager des solutions aux questions les plus pressantes. Des alternatives sont possibles. En définitive, la réforme des institutions de l'UE dépend de la manière dont les responsables prennent conscience de la nécessité et de l'urgence de ces réformes, de la volonté politique de les concrétiser et de l'imagination avec laquelle les problèmes posés sont analysés.

wat op een de facto toepassing van de QMV neer komt en bovendien de niet-deelnemende lidstaten onderbrengt in een « tweede-klassegroep ».

Eventueel kan ook worden onderzocht welke aanlegenheden onder een bijzondere QMV met verhoogde drempel dienen te ressorteren. Belangrijk voor het bereiken van een consensus over een vergelijk is het tijdpad van de hervorming, zodat het bereikte compromis langs wegen van geleidelijkheid zou kunnen worden gerealiseerd.

4. Wat de bevoegdheden van het Europees Parlement betreft moet worden gesteld dat alle materies die in de ministerraad onder de uitgebreide QMV vallen, meteen ook onder de procedure van co-décision worden gebracht.

5. Het Europees Parlement moet ook de bevoegdheid krijgen individuele commissieleden politiek te sanctioneren met een wantrouwensvotum, dat leidt tot hun ontslag. Er moet over gewaakt worden dat de bepalingen van het verdrag van Amsterdam inzake de aanstelling van de voorzitter van de Commissie en de investituur van de volledige commissie door het Europees Parlement vanaf 1999-2000 zouden worden toegepast.

6. Wat de profilering van het Europees Parlement betreft, is het een waardevolle suggestie te overwegen een bepaald percentage van zetels in het Europees Parlement (bv. 20 %) te laten verkiezen in een kiesomschrijving, gelijk aan het hele territorium van de EU.

Dergelijk transnationaal « pan-Europees » kiesdistrict zou de Europese partijvorming bevorderen en de herverdeling van de Europese Parlementszetels, bij toetreding van nieuwe leden, vergemakkelijken.

7. Het democratische deficit kan ook worden verminderd door de politieke partijen er bij de Europese verkiezingen toe aan te zetten duidelijk te maken welke personaliteit(en) zij overwegen voor te dragen voor het eerstvolgend presidentschap van de commissie.

*
* *

Bovenstaande voorstellen beogen enkel een aantal mogelijke pistes van oplossing uit te tekenen voor de meest prangende kwesties. Alternatieven zijn niet uit te sluiten. Uiteindelijk is de hervorming van de instellingen van de EU afhankelijk van het besef bij de verantwoordelijken hoe noodzakelijk en dringend deze hervormingen wel zijn, van de politieke wil om deze hervormingen uit te werken en van de verbeelding met de welke de gestelde problemen worden behandeld.

3.2. Échange de vues (Réunion du 13 octobre 1998)

M. Hatry fait observer qu'il ne souhaite nullement abandonner à ce stade-ci de la discussion l'idée d'un commissaire par État membre. Il propose une hiérarchie parmi les commissaires. Le terme « secrétaire de commission » contient une dégradation du titre et de la fonction.

Mme Lizin souligne qu'il faut éviter de donner l'impression dans un document préalable d'une assemblée parlementaire qu'il y a déjà une unanimité des partis politiques en Belgique pour abandonner l'idée d'un commissaire européen par État membre.

M. Nothomb est d'avis qu'il convient de scinder le Conseil affaires générales en un Conseil des affaires générales et un Conseil affaires européennes. Le Conseil affaires européennes ne s'occuperait que de la PESC et le Conseil affaires générales sera chargé des fonctions de coordination et d'arbitrage.

Pour *M. Hatry* la première phrase n'est pas acceptable : « Le Parlement européen doit également pouvoir sanctionner politiquement des membres individuels de la Commission par l'adoption d'un vote de méfiance qui entraînerait leur démission. ». L'on pourrait, en effet, sans qu'il y ait une quelconque raison objective de sanction, utiliser ce pouvoir de sanction à des fins purement politiques.

M. Hatry fait observer que le Parlement européen pourrait, en cas de changement de majorité dans un pays donné, renverser le commissaire qui appartenait à l'ancienne majorité. Or, un commissaire européen est nommé sur proposition de son gouvernement et ne peut être sanctionné que s'il a commis des fautes. Il doit donc pouvoir accomplir l'entièreté de son mandat. Il ne faut pas que l'on puisse, durant la période de cinq ans d'exercice de son mandat, le démettre d'office en cas de changement de majorité et le remplacer par un commissaire issu d'une nouvelle majorité.

M. Eyskens rappelle que la notion de responsabilité politique individuelle des commissaires devant le Parlement européen a été intégrée dans le texte à l'occasion de la discussion précédente au sein du Comité d'avis. Les membres s'étaient accordés à dire alors que l'on ne pourrait pas défendre, vis-à-vis de l'opinion publique, le fait que l'on aurait finalement refusé de prévoir l'ultime sanction politique, à savoir la démission d'un membre de la Commission. À cet égard, personne n'avait interprété la notion de « politique » dans le sens de « politique de parti ».

M. Nothomb fait remarquer qu'au point 6 l'idée de 20 % paraît excessive. Il faudrait s'en tenir à 5 %. L'idée est bonne : une campagne électorale européen-

3.2. Gedachtewisseling (vergadering van het Adviescomité van 13 oktober 1998)

De heer Hatry geeft aan dat hij in dit stadium van de discussie geenszins de idee van een commissaris per lidstaat wil laten varen. Hij stelt een rangorde onder de commissarissen voor. De term « commissie-secretaris » houdt een degradatie in van de titel en van het ambt.

Mevrouw Lizin wijst erop dat moet worden vermeden dat in een voorbereidend document van een parlementaire assemblée de indruk wordt gewekt dat de politieke partijen in België reeds eensgezind zijn om de gedachte van een Europees commissaris per lidstaat op te geven.

De heer Nothomb vindt het aangewezen de Raad van Algemene Zaken op te splitsen in een Raad van Algemene Zaken en een Raad van Europese Zaken. De Raad van Europese Zaken zou zich dan alleen met het GBVB bezighouden, terwijl de Raad van Algemene Zaken een coördinatie- en een arbitragebevoegdheid zou krijgen.

Volgens *de heer Hatry* is de volgende zin onaanvaardbaar : « Het Europees parlement moet ook de bevoegdheid krijgen individuele commissieleden politiek te sanctioneren met een wantrouwensvotum dat leidt tot hun ontslag ». Die sanctioneringsbevoegdheid zou immers voor louter politieke doeleinden kunnen worden aangewend, zonder dat er enige objectieve reden bestaat om een sanctie op te leggen.

Het Europees Parlement zou bij een verandering van meerderheid in een of ander land, de commissaris die tot de oude meerderheid behoorde kunnen afzetten. Een Europees commissaris is echter benoemd op voordracht van zijn regering en kan slechts bestraft worden als hij fouten heeft begaan. Hij moet dus zijn mandaat tot het einde kunnen uitoefenen. Het mag niet mogelijk zijn dat men hem in de loop van de vijf jaar gedurende dewelke hij zijn mandaat uitoefent, bij een verandering van meerderheid van ambtswege kan afzetten en vervangen door een commissaris die tot een nieuwe meerderheid behoort.

De heer Eyskens herinnert eraan dat de notie van de individuele politieke verantwoordelijkheid van de commissarissen voor het Europees Parlement in de tekst is opgenomen naar aanleiding van de vorige bespreking in het Adviescomité. De leden waren het er toen over eens dat het tegenover de publieke opinie niet verdedigbaar zou zijn, mocht de ultieme politieke sanctie, namelijk ontslag van een lid van de Commissie, niet eindelijk aanvaard worden. De notie « politiek » werd in dit verband door niemand geïnterpreteerd als partijpolitiek. De idee van het politiek verantwoordelijk maken van de individuele commissarissen leeft zeer sterk in de schoot van het Europees Parlement.

In verband met de Europese kiesomschrijving merkt *de heer Nothomb* op dat de voorgestelde 20 % overdreven lijkt. Men zou het beter op 5 % houden.

ne nécessite en effet des candidats qui se présentent sur l'ensemble du territoire européen.

M. Hatry se demande s'il est concevable qu'un parti européen désigne plusieurs candidats à la présidence de la Commission européenne.

M. Moriau fait observer que ce n'est pas ainsi que l'on résoudra le déficit démocratique. Il faudrait plutôt que le président de la Commission soit élu par le Parlement européen ou du moins provienne du groupe politique le plus important. Un système de « ticket » n'est pas souhaitable.

M. Nothomb souligne que l'idée est de rendre les élections européennes plus européennes en choisissant une personnalité d'envergure dont la renommée transcende en quelque sorte les fonctions des États membres, ce qui serait un apport considérable à l'idée européenne.

Le texte de l'appel tel qu'il a été modifié au cours de la présente réunion est adopté à l'unanimité.

*
* *

3.3. Texte adopté par le Comité d'avis (réunion du 13 octobre 1998)

Appel adressé au gouvernement belge en vue du sommet informel de Pörtschach des 24 et 25 octobre 1998

L'unification européenne, qui tend progressivement vers une Europe comptant 25 à 30 États membres, va nécessairement de pair avec une mutation révolutionnaire du concept, des objectifs, des structures et du fonctionnement de la Communauté européenne originelle, dont les fondements ont été posés il y a cinquante ans, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Le doublement du nombre des États membres de l'Union au cours de la décennie à venir constitue un défi exceptionnel, qui n'est pas sans menacer la cohérence du projet d'intégration européenne. Mais l'adage « qui ne risque rien, n'a rien » vaut également au regard de l'histoire.

Les risques doivent cependant être calculés et la menace d'une perte d'efficacité de l'Union européenne et, dès lors, d'une atteinte à sa crédibilité doit être correctement évaluée afin d'aboutir à des solutions constructives. Tel est l'enjeu de la mission inéluctable que constitue la réforme des institutions de l'UE qui, à la lumière de l'élargissement imminent, doit renforcer l'efficacité, la démocratie et la participation des citoyens.

De idee is goed : een Europese verkiezingscampagne maakt het immers noodzakelijk dat er kandidaten zijn die in het territorium van de Europese Unie in haar geheel kandideren.

De heer Hatry vraagt zich af of het denkbaar is dat een Europese partij meerdere kandidaten voor het voorzitterschap van de Europese Commissie aanwijst.

De heer Moriau merkt op dat op die manier het probleem van het democratisch manco niet wordt opgelost. De voorzitter van de Commissie zou veeleer door het Europees Parlement verkozen moeten worden of hij zou althans lid moeten zijn van de grootste fractie. Een systeem met « ticket » is niet wenselijk.

De heer Nothomb onderstreept dat het de bedoeling is de Europese verkiezingen Europeeser te maken door een vooraanstaande persoon te kiezen, wiens faam in zekere zin de grenzen van de lidstaten overstijgt. Op die manier zou een aanzienlijke bijdrage tot de Europese idee geleverd worden.

De tekst van het appel, zoals hij in de vergadering van 13 oktober 1998 gewijzigd is, wordt met eenparigheid van stemmen aangenomen.

*
* *

3.3. Tekst aangenomen door het Adviescomité (vergadering van 13 oktober 1998)

Appel gericht aan de Belgische regering met het oog op de informele top van Pörtschach van 24 en 25 oktober 1998

De Europese eenmaking, zich geleidelijk uitbreidend tot een Unie van 25 à 30 lidstaten, brengt een omwentelende mutatie teweeg in het concept, de doelstellingen, de structuren en de werking van de oorspronkelijke Europese Gemeenschap, waarvan de funderingen vijftig jaren geleden, na de Tweede Wereldoorlog werden gelegd.

De verdubbeling van het aantal lidstaten van de Unie tijdens de eerstvolgende decennia is een uitzonderlijke uitdaging, die ook risico's inhoudt voor het behoud van een samenhangend Europees integratieproject. Wie evenwel geen risico's neemt, maakt geen kans, ook niet ten aanzien van de geschiedenis.

Toch moeten de te nemen risico's berekend zijn en de dreiging van efficiëntieverlies van de EU en derhalve aantasting van haar geloofwaardigheid correct worden ingeschat, met de bedoeling constructieve oplossingen uit te werken. Dat is de inzet van een onontkoombare opgave : de hervorming van de instellingen van de EU, in het licht van de komende uitbreiding, met het oog op meer doelmatigheid, meer democratie, meer betrokkenheid van de burgers.

Quelques propositions

Sans oublier le projet politique que nous voulons pour l'Europe, les défis du fonctionnement de l'UE doivent, à titre de stratégie d'avancée, être axés prioritairement sur une série de questions concrètes :

1) le triangle d'Amsterdam : majorité qualifiée — repondération des voix — composition de la Commission. La Belgique, l'Italie et la France considèrent comme essentielle une avancée institutionnelle avant chaque élargissement de l'Union européenne (à savoir l'initiative BIF);

2) le rôle, la responsabilité et les compétences du Parlement européen;

3) le fonctionnement du Conseil des ministres Affaires générales.

1. Aux termes du Traité d'Amsterdam, la composition de la Commission et la repondération des voix au sein du Conseil des ministres sont prioritaires.

En ce qui concerne la composition de la Commission, il importe d'élaborer au plus vite un compromis à propos d'une formule prévoyant un seul commissaire par État membre. De plus amples garanties doivent être prévues afin de « dénationaliser » non seulement la fonction mais aussi l'image de chaque commissaire. En effet, les États membres n'ont pas, en vertu des traités, de représentants au sein de la Commission.

Outre le commissaire qu'ils présenteront dorénavant, il est envisageable de permettre aux grands États membres de désigner un commissaire adjoint à l'instar des secrétaires d'État des gouvernements belge et français, entre autres. Il importe également que le président de la Commission compose un « bureau » restreint ou un « comité restreint », éventuellement constitué des vice-présidents de la Commission qui gèrent les principaux portefeuilles, et qui serait une sorte de comité exécutif de la Commission. Dans une phase ultérieure, si l'UE devait s'élargir à plus de vingt membres, il conviendrait de limiter le nombre de membres de la Commission à un nombre inférieur au nombre de membres de l'UE ou de hiérarchiser les commissaires, et ce, dans un but évident d'efficacité.

2. La repondération des voix au sein du Conseil des ministres est encore plus complexe et le poids politique en est encore plus grand. Pour certains gouvernements, le problème est inexistant et en cas d'élargissement, il conviendrait d'augmenter linéairement le nombre de voix. La « surpondération » au bénéfice des petits États membres permet néanmoins à ces derniers de constituer plus aisément une minorité de blocage lors des votes à la majorité qualifiée (QMV), ce qui suscite chez les grands États membres une crainte certaine d'être minorisés.

En cas d'élargissement, le maintien du statu quo ne semble pas réaliste. Plusieurs formules sont envisageables :

Enkele voorstellen

Zonder het politiek project voor Europa, zoals wij dat wensen, te veronachtzamen, moeten de functioneringsuitdagingen van de EU, met het oog op hun daadwerkelijke aanpak in eerste instantie worden toegespitst op een aantal concrete kwesties :

1) de Amsterdamse driehoek : gekwalificeerde meerderheid — herweging van de stemmen — samenstelling van de Commissie, waarbij België, Italië en Frankrijk vooral ijveren voor een institutionele vooruitgang bij elke uitbreiding van de EU (het zogenaamde BIF-initiatief);

2) de rol, de verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van het Europees Parlement;

3) de werking van de Europese Ministerraad van Algemene Zaken.

1. Volgens het Verdrag van Amsterdam zijn de samenstelling van de Commissie en de herweging van de stemmen in de Ministerraad prioritair.

Wat de samenstelling van de Commissie betreft, moet zo vlug mogelijk een compromis worden geconstrueerd rond een formule van één commissaris per lidstaat. Grotere garanties moeten worden ingebouwd teneinde de functie maar ook het imago van elke commissaris te « denationaliseren ». De lidstaten hebben volgens de verdragen geen vertegenwoordigers in de Commissie.

Het is denkbaar dat men de grote lidstaten toestaat, naast de ene commissaris die zij voortaan voordragen, ook een adjunct-commissaris aan te stellen, naar het voorbeeld van de staatssecretarissen in onder meer de Belgische en Franse regeringen. Belangrijk is ook dat de president van de Commissie een beperkt « bureau » of « kernkabinet » (comité restreint) zou samenstellen, eventueel bestaande uit de vice-presidenten van de Commissie die de belangrijkste portefeuilles beheren, en dat zou optreden als een soort dagelijks bestuur van de Commissie. In een latere fase, bij verdere uitbreiding van de EU tot meer dan twintig leden, moet het aantal Commissieleden beperkt worden tot een aantal dat geringer is dan het aantal EU-leden, of moet een hiërarchie onder de commissarissen doorgevoerd worden, en dit om evidente redenen van doelmatigheid.

2. Nog moeilijker en politiek geladener is de herweging van de stemmen in de Ministerraad. Volgens sommige regeringen is er geen probleem en moet bij uitbreiding het stemmenaantal lineair worden opgetrokken. Door de « overweging » (*surpondération*) in het voordeel van de kleinere lidstaten, wordt het evenwel voor deze staten gemakkelijker een blokkeringsminderheid te verwerven bij gekwalificeerde meerderheidsstemming (QMV), wat voor de grotere lidstaten minorisatievrees opwekt.

Bij uitbreiding lijkt het handhaven van het statu quo niet realistisch. Verscheidene formules zijn mogelijk :

a. Maintien de la pondération actuelle, mais instauration d'un second vote (double majorité) en fonction des populations représentées par les États membres. Une autre formule constituerait à combiner, pour le vote d'une proposition, le QMV avec l'approbation d'une majorité ou d'une majorité qualifiée des États membres (par exemple les deux-tiers des États membres).

b. La repondération du nombre de voix à l'avantage des grands États membres, combinée ou non avec un relèvement ou un abaissement du seuil de la majorité qualifiée (par exemple 80 % ou 60 %?). Un seuil plus élevé diminue le danger de minorisation des grands États membres mais rend la prise de décision plus difficile.

c. Le compromis le plus raisonnable et le plus réaliste semble consister en :

1° un maintien de l'actuelle pondération et l'extrapolation de ce statu quo en cas d'élargissement. Ceci signifie que les critères de pondération actuels sont appliqués aux nouveaux États membres;

2° une légère augmentation du seuil requis pour la majorité qualifiée, ce qui réduit le danger de minorisation des grands États membres;

3° pour les matières très importantes, l'instauration d'une double majorité en fonction des populations représentées. Une variante plus simple serait qu'outre le QMV, la majorité qualifiée du nombre d'États membres (un État, un vote) soit requise;

4° l'exclusion du QMV pour toutes les matières constitutionnelles et quasi-constitutionnelles.

Dans ce contexte, il convient de ne pas perdre de vue que dorénavant en cas de blocage, la procédure de la coopération renforcée ainsi que l'abstention constructive (PESC) demeurent possibles pour certaines matières.

3. Il semble également nécessaire de réformer le Conseil affaires générales, composé des ministres des Affaires étrangères, et de rendre son travail plus efficace en créant, par exemple, un Conseil spécifique des ministres des Affaires étrangères et/ou européennes qui ne s'occuperait que de la PESC et au sein duquel Monsieur PESC pourrait jouer pleinement son rôle, et un Conseil affaires générales qui exercerait les fonctions de coordination et d'arbitrage.

4. L'élargissement du champ d'application du QMV dépend partiellement du compromis qui pourra être atteint quant à la nouvelle procédure de vote (pondération). Cela vaut également pour le cas inverse. Un consensus sur les nouveaux champs d'application du QMV facilitera un accord sur la procédure de vote.

La méthodologie suivie est particulièrement importante à cet égard. Il conviendra vraisemblablement de rechercher un consensus préalable sur les matières qui devront de toute manière être exclues

a. Behoud van de huidige weging maar toevoeging van een tweede stemming (dubbele meerderheid) in functie van de bevolkingen vertegenwoordigd door de lidstaten. Een andere formule bestaat erin bij de goedkeuring van een voorstel, naast de QMV, ook de instemming te vereisen van een meerderheid of gekwalificeerde meerderheid van het aantal lidstaten (bijvoorbeeld twee derden van de lidstaten).

b. Herweging van het aantal stemmen in het voordeel van de grotere lidstaten, al dan niet gecombineerd met het aanpassen naar boven of naar onder van de gekwalificeerde meerderheid drempel (bijvoorbeeld 80 % of 60 %?). Bij een hogere drempel vermindert het « gevaar » voor minorisatie van de grotere lidstaten, maar bemoeilijkt men de besluitvorming.

c. Het meest redelijke en haalbare compromis lijkt erin te bestaan :

1° de huidige weging te behouden en bij uitbreiding dit status quo te extrapoleren. Dit betekent dat de huidige wegingscriteria worden toegepast op de nieuwe lidstaten;

2° de drempel voor het bereiken van de gekwalificeerde meerderheid licht te verhogen, wat het minorisatiegevaar van de grotere lidstaten vermindert;

3° voor zeer belangrijke materies een dubbele meerderheid te voorzien in functie van de vertegenwoordigde bevolkingen. Een eenvoudiger variant is naast de QMV ook een gekwalificeerde meerderheid van het aantal lidstaten (*one State, one vote*) te vereisen;

4° de QMV uitzonderen voor alle constitutionele en quasi-constitutionele materies.

Bij dit alles mag niet worden vergeten dat voortaan de procedure van versterkte samenwerking (*coopération renforcée*) en constructieve onthouding (PESC) voor bepaalde aangelegenheden en in bepaalde gevallen mogelijk blijft in geval van blokkering.

3. Het lijkt ook noodzakelijk de Raad van algemene zaken, bestaande uit de ministers van Buitenlandse Zaken te hervormen en efficiënter te laten werken, bijvoorbeeld door een aparte Raad van ministers van Buitenlandse Zaken en/of Europese Zaken op te richten die zich enkel zou bezighouden met de PESC en waarin « *mister PESC* » ten volle zijn rol zou kunnen spelen, en een Raad van algemene zaken die de coördinerende en bemiddelende functies zou uitoefenen.

4. Het verruimen van het toepassingsgebied van de QMV hangt voor een deel af van het compromis dat kan worden bereikt over de nieuwe wijze van (gewogen) stemmen. Maar het omgekeerde geldt evenzeer. Een consensus over de nieuwe toepassingsgebieden van de QMV zal een vergelijk over de stemmingsprocedure vergemakkelijken.

De gevolgde methodologie is hierbij zeer belangrijk. Wellicht dient vooreerst een consensus gezocht over de materies die in elk geval dienen uitgesloten van de QMV, namelijk de constitutionele en quasi-

du QMV, à savoir les matières constitutionnelles et quasi-constitutionnelles. Ensuite, les États membres devront être consultés sur les autres matières pour lesquelles ils souhaitent conserver la règle de l'unanimité.

À ce propos, la motivation en termes d'efficacité n'est pas simple. Il doit également être clair qu'au plus on conservera l'unanimité, au plus il faudra organiser la « coopération renforcée », ce qui équivaldra à une application *de facto* du QMV et rangera de surcroît les pays non-participants dans un « groupe de deuxième classe ».

On pourrait éventuellement également examiner quelles matières devraient être assujetties à un QMV spécial à seuil plus élevé. Ce calendrier de la réforme est un élément important pour aboutir à un consensus sur un compromis, de sorte que celui-ci puisse se réaliser progressivement.

5. En ce qui concerne les compétences du Parlement européen, la procédure de co-décision doit être automatiquement applicable à toutes les matières qui tombent sous l'application du QMV élargi.

6. Le Parlement européen doit également pouvoir sanctionner des membres individuels de la Commission. Il faut veiller à ce que les dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à la désignation du président de la Commission et à l'investiture de la Commission par le Parlement européen soient appliquées à partir de 1999-2000.

7. Pour ce qui concerne la mise en valeur du Parlement européen, une suggestion utile serait d'envisager qu'un pourcentage déterminé des sièges du Parlement puisse être élu dans une circonscription couvrant l'ensemble du territoire de l'UE. Un tel district électoral transnational et « pan-européen » favoriserait la constitution de partis européens et la redistribution des sièges du Parlement en cas d'adhésion de nouveaux membres.

8. Le déficit démocratique peut également être réduit en incitant les partis politiques à manifester clairement, à l'occasion des élections européennes, quelle est la personnalité politique qu'ils envisagent de proposer pour la prochaine présidence de la Commission.

*
* *

Les propositions formulées ci-dessus ont pour unique objectif d'esquisser une série de pistes pour dégager des solutions aux questions les plus pressantes. Des alternatives sont possibles. En définitive, la réforme des institutions de l'UE dépend de la manière dont les responsables prennent conscience de la nécessité et de l'urgence de ces réformes, de la volonté politique de les concrétiser et de l'imagination avec laquelle les problèmes posés sont analysés.

constitutionele materies. Vervolgens moet aan de lidstaten worden gevraagd welke andere materies zij onder de regel van de unanimiteit willen behouden. De motivatie hiervan in termen van doelmatigheid is niet zo eenvoudig.

Tevens moet duidelijk worden gemaakt dat hoe meer eenparigheid wordt bewaard, des te meer « versterkte samenwerking » moet worden georganiseerd, wat op een *de facto* toepassing van de QMV neerkomt en bovendien de niet-deelnemende lidstaten onderbrengt in een « tweedeklassegroep ».

Eventueel kan ook worden onderzocht welke aanlegenheden onder een bijzondere QMV met verhoogde drempel dienen te ressorteren. Belangrijk voor het bereiken van een consensus over een vergelijk is het tijdpad van de hervorming, zodat het bereikte compromis langs wegen van geleidelijkheid zou kunnen worden gerealiseerd.

5. Wat de bevoegdheden van het Europees Parlement betreft, moet worden gesteld dat alle materies die in de Ministerraad onder de uitgebreide QMV vallen, meteen ook onder de procedure van co-decisie worden gebracht.

6. Het Europees Parlement moet ook de bevoegdheid krijgen individuele commissieleden te sanctionneren. Er moet over gewaakt worden dat de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de aanstelling van de voorzitter van de Commissie en de investituur van de volledige Commissie door het Europees Parlement vanaf 1999-2000 zouden worden toegepast.

7. Wat de profilering van het Europees Parlement betreft, is het een waardevolle suggestie te overwegen een bepaald percentage van zetels in het Europees Parlement te laten kiezen in een kiesomschrijving, gelijk aan het hele territorium van de EU. Dergelijk transnationaal, « pan-Europees » kiesdistrict zou de Europese partijvorming bevorderen en de herverdeling van de parlementszetels, bij toetreding van nieuwe leden, vergemakkelijken.

8. Het democratische deficit kan ook worden verminderd door de politieke partijen er bij de Europese verkiezingen toe aan te zetten duidelijk te maken welke personaliteit zij overwegen voor te dragen voor het eerstvolgend presidentschap van de Commissie.

*
* *

Bovenstaande voorstellen beogen enkel een aantal mogelijke pistes van oplossing uit te tekenen voor de meest prangende kwesties. Alternatieven zijn niet uit te sluiten. Uiteindelijk is de hervorming van de instellingen van de EU afhankelijk van het besef bij de verantwoordelijken hoe noodzakelijk en dringend deze hervormingen wel zijn, van de politieke wil om deze hervormingen uit te werken en van de verbeelding met dewelke de gestelde problemen worden benaderd.

4. CONSEIL EUROPÉEN INFORMEL DE PÖRTSCHACH, 24 ET 25 OCTOBRE 1998 (Réunion du mercredi 28 octobre 1998 — post briefing)

Le mercredi 28 octobre 1998, le premier ministre J.-L. Dehaene a commenté les résultats du Sommet informel des chefs d'État et de gouvernement de Pörtschach (24 et 25 octobre 1998), lors d'une réunion commune du Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes et de la commission des Affaires étrangères de la Chambre et du Sénat.

Ce sommet informel avait pour objectif d'examiner un certain nombre de problèmes qui n'avaient pas été résolus lors du Sommet de Cardiff de juin 1998. Ce sommet a également permis de faire plus ample connaissance avec deux nouveaux chefs de gouvernement (Allemagne et Italie).

Les trois thèmes suivants, introduits respectivement par les premiers ministres Blair, Kok et Aznar, ont été largement examinés :

- politique étrangère et de sécurité commune;
- politique socio-économique;
- coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Le premier ministre J.-L. Dehaene considère le sommet comme positif. En effet, les chefs de gouvernement partagent globalement les mêmes vues quant à l'avenir de l'Europe et s'étonnent même de ce qui a pu être achevé au niveau européen.

L'UEM apparaît comme un foyer de stabilité au milieu des turbulences sociales et économiques mondiales. Le reste du monde se tourne vers l'Europe. Il s'agit maintenant de valoriser cette image de l'Europe dans le cadre des relations externes de l'Union. Il convient également de créer des instruments permettant une croissance stable et durable. Dans cette perspective les nouveaux chefs d'État et de gouvernement ont plaidé pour une différenciation. Des taxes sur l'énergie visant à compenser une diminution des coûts liés au travail ainsi que le financement de grands travaux d'infrastructure (cf. J. Delors) obtiennent dorénavant un appui politique plus important.

Des propositions concrètes en la matière seront formulées au Sommet de Vienne (11-12 décembre 1998).

Sous la pression des gouvernements du Benelux, l'on a pu éviter que des déclarations politiques soient formulées à propos des taux d'intérêts. Les gouvernements doivent définir la politique économique qui induit les taux d'intérêts bien que ceux-ci soient du ressort de la Banque centrale européenne, institution autonome. Il convient toutefois qu'il y ait un dialogue entre ces deux pôles. Au sein des fora économiques et monétaires internationaux (entre autres le G7), les États européens devront adopter un point de vue européen.

Étant donné le besoin très pressant d'une harmonisation de la politique d'asile, un sommet spécial

4. INFORMELE EUROPESE RAAD VAN PÖRTSCHACH, 24 EN 25 OKTOBER 1998 (Vergadering van 28 oktober 1998 — post briefing)

De eerste minister heeft op woensdag 28 oktober 1998, voor een gemeenschappelijke vergadering van het Adviescomité voor Europese aangelegenheden en de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen van Kamer en Senat, een toelichting gegeven bij de Informele Europese Raad van Staatshoofden en regeringsleiders, te Pörtschach (24-25 oktober 1998).

Deze informele Top was samengeroepen om een aantal onopgeloste problemen van de Top van Cardiff (Juni 1998) te behandelen. Het was tegelijk de gelegenheid om kennis te maken met twee nieuwe regeringsleiders (Duitsland en Italië). De top was gestructureerd rond drie thema's (gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid; het sociaal-economisch beleid en de samenwerking op het vlak van Justitie en Binnenlandse Aangelegenheden) respectievelijk ingeleid door de ministers Blair, Kok en Aznar.

De informele top wordt door eerste minister J.-L. Dehaene positief beoordeeld. Er blijkt een grote eenheid van visie te bestaan onder de regeringsleiders. De Europese regeringsleiders zijn zelf verwonderd over wat op Europees vlak is tot stand is gebracht.

Temidden van een sociaal-economische turbulentie op wereldvlak, is de EMU nu een haard van stabiliteit gebleken. De buitenwereld kijkt op naar Europa. Het komt er nu op aan deze verworvenheden te valoriseren in de externe relaties van de EU voor het oplossen van de problemen in de wereld. Hierbij is het noodzakelijk om instrumenten te creëren voor een stabiele en duurzame groei. In dit opzicht hebben de nieuwe regeringsleiders mede voor een accentverschuiving gezorgd. Energietaksen als compensatie voor arbeidskostenverlaging en financiering van groter infrastructuurwerken (cf. Delors) krijgen nu een grotere politieke steun.

Op de Top van Wenen (11-12 december 1998) zullen terzake concrete voorstellen worden gedaan.

Onder druk van de Benelux-regeringen heeft men kunnen vermijden dat er politieke uitspraken zouden worden gedaan over de intrestvoeten. De regeringen moeten het economisch beleid bepalen en de intrestvoet is daarvan een afgeleide. Maar dit behoort tot de autonomie van de Europese Centrale Bank. Wel moet er een dialoog zijn tussen beide. In de internationale economische en monetaire fora (onder meer de G7) zullen de Europese landen een Europees standpunt moeten innemen.

Gelet op de thans scherp gevoelde noodzaak van harmonisering van het asielbeleid zal volgend

consacré aux problèmes de sécurité interne sera organisé l'année prochaine. Les positions adoptées par le premier ministre britannique T. Blair, désormais ouvert à toutes les options en ce qui concerne la concrétisation d'un pilier européen en matière de défense, constituent un tournant important.

Les réformes institutionnelles n'ont pas été abordées lors du sommet. C'eût été une erreur stratégique d'aborder à nouveau cette problématique tant que le Traité d'Amsterdam n'est pas ratifié. Il apparaît toutefois que l'initiative BIF (déclaration annexée au Traité d'Amsterdam sur la nécessité d'une réforme institutionnelle avant tout élargissement) reçoit un soutien plus appuyé.

En ce qui concerne l'agenda 2000, les décisions seront prises sous la présidence allemande de l'Union européenne.

Des propositions visant à réorganiser les travaux du Conseil Affaires générales (et à scinder celui-ci en un Conseil Affaires générales et un Conseil Affaires étrangères) seront présentées au Conseil européen de Vienne de décembre prochain. Cette réorganisation devra également être traduite au sein de chaque gouvernement.

Suite à des interventions de plusieurs membres, le premier ministre a fourni les informations complémentaires suivantes :

- en ce qui concerne la désignation de *Monsieur PESC*, il semble que l'on soit d'accord pour désigner une personnalité forte ayant un profil politique;

- la décision politique concernant l'élargissement a été prise; il faut maintenant mener à bien les négociations concrètes;

- pour ce qui est du fonctionnement du Conseil Affaires générales, l'on constate la multiplication des réunions des Conseils, l'accroissement de la complexité et de l'importance des affaires étrangères au niveau européen, ainsi que le fait que les affaires européennes sont devenues de plus en plus des affaires de politique intérieure. Ceci a mené à la situation actuelle où il y a peu de coordination au niveau européen. Pour y remédier, il est proposé de scinder les fonctions de coordination du Conseil sur la plan de la politique étrangère et de la politique européenne intérieure;

- étant donné que la discussion entre la Banque centrale européenne et le monde politique au niveau des compétences monétaires est finie, il faut maintenant s'organiser pour opérationnaliser l'euro. La BCE doit mener la politique monétaire européenne, tandis que les gouvernements des pays participant à l'UEM doivent coordonner davantage leurs politiques économiques. Ils doivent aussi parler d'une voix sur la scène monétaire internationale;

- en matière de défense, le débat ne fait que commencer. L'intégration à terme de l'UEO dans l'UE et la reprise des tâches dites de Petersberg dans le Traité d'Amsterdam sont des éléments importants, mais une collaboration avec l'OTAN reste indispensable. Il s'ensuit que dans la pratique les

jaar een speciale top rond interne veiligheidsproblemen worden gehouden. Een belangrijke wending is ook het standpunt van het UK (Blair). Alle opties zijn nu open voor de concretisering van een Europese defensiepijler.

Over institutionele hervormingen werd niet gesproken. Het zou een strategische fout zijn dit terug aan te snijden zolang het Verdrag van Amsterdam niet geratificeerd is. Toch voelt men dat het BIF-initiatief (Verklaring bij het Verdrag van Amsterdam over de noodzakelijke institutionele versterking alvorens uit te breiden) sterkere steun krijgt.

Omtrent Agenda 2000 zal onder het Duitse voorzitterschap worden beslist.

Naar de Top van Wenen toe zullen ook voorstellen worden gedaan voor het uitplitsen van de Raad Algemene zaken en de Raad Buitenlandse betrekkingen. Deze reorganisatie zal ook zijn vertaling moeten vinden in de eigen regering.

Naar aanleiding van tussenkomsten van verschillende leden heeft de eerste minister de volgende bijkomende inlichtingen verstrekt :

- inzake de benoeming van *Monsieur PESC*, lijkt er een akkoord te bestaan om een sterke persoonlijkheid met een politiek profiel te benoemen;

- de politieke beslissing inzake de uitbreiding werd reeds genomen; het is nu zaak om de concrete onderhandelingen tot een goed einde te brengen;

- wat betreft de werking van de Raad Algemene Zaken wordt men geconfronteerd met een vermenigvuldiging van vergaderingen van de Raad, een toename van de ingewikkeldheid en het belang van de buitenlandse aangelegenheden op Europees niveau, evenals het feit dat Europese aangelegenheden steeds meer aangelegenheden van binnenlands beleid zijn geworden. Dit heeft geleid tot de huidige toestand waar er weinig coördinatie is op Europees niveau. Om daaraan te verhelpen wordt voorgesteld om de coördinatiefuncties van de Raad inzake buitenlands beleid enerzijds en binnenlands Europees beleid anderzijds te scheiden;

- aangezien de discussie tussen de Europese Centrale Bank en de politieke wereld inzake de monetaire bevoegdheden voorbij is, moet men zich richten op de operationalisering van de euro. De ECB moet het monetaire beleid voeren terwijl de regeringen van de landen die aan de EMU deelnemen hun economisch beleid meer op mekaar moeten afstemmen. Ze moeten ook met één stem spreken in de internationale monetaire fora;

- inzake defensie staan we nog maar aan het begin van het debat. De integratie op termijn van de WEU in de EU en de opname van de zogenaamde Petersbergtaken in het Verdrag van Amsterdam zijn belangrijke elementen, maar een samenwerking met de NAVO blijft onontbeerlijk. Hieruit volgt dat de

États-Unis possèdent un veto pour bloquer des actions militaires de l'UE. Néanmoins, une abstention constructive de la part des États-Unis reste possible. Un autre élément positif est le fait que les pays membres neutres semblent désormais prêts à s'engager dans la discussion.

5. CONSEIL EUROPÉEN DE VIENNE, 11 ET 12 DÉCEMBRE 1998 (Réunion du mercredi 9 décembre 1998 — Pre-briefing)

Lors de la réunion, M. E. Derycke, ministre des Affaires étrangères, a commenté l'ordre du jour du Sommet de Vienne des 11 et 12 décembre 1998.

Le Sommet de Vienne sera un sommet de transition. Les dossiers importants (Agenda 2000, financement de l'Union européenne) sont reportés jusqu'à la présidence allemande qui sera de courte durée étant donné les nombreuses élections qui doivent intervenir dans le premier semestre de 1999. Ces dossiers ne sont toutefois pas « mûrs » pour décision. L'esprit de Pörtschach continue toutefois à souffler dans les sphères de décisions européennes. De nombreux États membres sont disposés à aller de l'avant en matière d'UEM, de PESC et d'emploi.

Le ministre a fait observer que les Chefs d'état français et allemand avaient élaboré une lettre à l'intention du Sommet et qui contient un plaidoyer pour un pacte de l'emploi assorti de dispositions contraignantes et vérifiables.

Le Sommet prendra acte des mesures adoptées en ce qui concerne la représentation extérieure des pays appartenant à la zone euro au sein des fora économiques et financiers internationaux et qui est à l'avantage des petits pays.

En ce qui concerne la coordination de la politique économique, une série de dossiers seront examinés à Vienne mais c'est seulement sous présidence allemande que des décisions en la matière seront prises.

Une évolution favorable se dessine dans le domaine de l'harmonisation fiscale. La présidence finlandaise (2^e semestre de 1999) offre certainement des garanties de continuité en la matière.

L'aspect environnemental est désormais davantage intégré dans les politiques de l'Union européenne et les premiers rapports en la matière seront présentés au Conseil européen de Vienne.

Une *task force* (au sein de laquelle la Belgique disposera d'un haut fonctionnaire) a été mise sur pied afin d'harmoniser la politique communautaire en matière d'asile et d'immigration.

Le ministre a également souligné qu'il y avait désormais une cassure entre les pays qui préconisent une stabilité des dépenses (Danemark, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas et France) et ceux qui souhaitent disposer davantage de moyens pour certaines politiques (la politique sociale par exemple comme le préconise le parlement belge). Il faut dès lors

Verenigde Staten in de praktijk over een veto beschikken om militaire acties van de EU te blokkeren. Niettemin blijft een « constructieve onthouding » vanwege de Verenigde Staten mogelijk. Een ander positief element is het feit dat de neutrale landen bereid lijken om deel te nemen aan de discussie.

5. EUROPESE RAAD VAN WENEN, 11 EN 12 DECEMBER 1998 (Vergadering van woensdag 9 december 1998 — Pre-briefing)

Tijdens de vergadering heeft de heer Derycke, minister van Buitenlandse Zaken, een toelichting gegeven bij de agenda van de komende Top van Wenen van 11 en 12 december 1998.

De Top van Wenen dient zich aan als een overgangstop. De belangrijke dossiers (Agenda 2000, financiering van de EU) worden doorgeschoven naar het Duitse voorzitterschap, dat — gelet op de vele verkiezingen in de eerste helft van 1999 — zelf van korte duur zal zijn. Het probleem is evenwel dat deze dossiers nog niet beslissingsrijp zijn. De *spirit of Pörtschach* leeft wel na in de Europese beslissingscircuit. Er bestaat bij vele lidstaten bereidheid om verder te gaan op het vlak van de EMU, het GBVB en de werkgelegenheid.

De minister heeft verwezen naar een Frans-Duitse brief die de Top voorafgaat en die pleit voor een werkgelegenheidspact met afdwingbare en verifieerbare maatregelen.

De Top zal akte nemen van de overeengekomen regeling inzake de externe vertegenwoordiging van de euro-landen in de internationale financieel-economische fora, en die in het voordeel is van de kleine landen.

Inzake de coördinatie van het economisch beleid worden een aantal dossiers voorgelegd die onder het Duitse voorzitterschap zullen kunnen worden gefinaliseerd.

Aangaande de fiscale harmonisering tekent zich een gunstige evolutie af. Het Finse voorzitterschap (tweede jaarhelft van 1999) biedt zeker waarborgen voor continuïteit op dit vlak.

Het milieuaspect wordt op meer doortastende wijze geïntegreerd in het EU-beleid. De eerste rapporten hierover zullen aan de Europese Raad van Wenen voorgesteld worden.

Ter harmonisering van het asiel- en migratiebeleid werd een *task force* opgericht, waarin ook België een hoge vertegenwoordiger zal hebben.

De minister beklemtoonde verder dat er een breuklijn is tussen de landen die een stabilisatie wensen van de uitgaven (Denemarken, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Frankrijk) en zij die meer ruimte willen voor een beleid (onder meer het sociale beleid, zoals ook het Belgisch parlement wenst). Er moet daarom gezocht worden naar

rechercher une cinquième source de financement qui soit communautaire et non nationale (c'est-à-dire qui ne repose pas sur le PIB).

La décision d'entamer des négociations avec les pays du deuxième groupe de candidats à l'adhésion à l'Union européenne sera vraisemblablement prise lors de la présidence finlandaise.

Les discussions en matière de PESC se concentrent pour l'instant sur les relations entre l'Union européenne, l'UEO et l'OTAN. À cet égard, une divergence apparaît entre le Royaume-Uni et la France comme l'a fait observer un intervenant (le Royaume-Uni souhaite un pilier de défense européen au sein de l'OTAN tandis que la France revendique une défense européenne autonome).

Lors de l'échange de vues avec les membres, les thèmes suivants ont été détaillés :

Agenda 2000

La Belgique plaide pour que le plafond des ressources propres soit maintenu, de 2000 à 2006, à 1,27 % du PNB des quinze États membres actuels. Les contributions à l'Union européenne émanent de quatre sources : les prélèvements douaniers et agricoles, la contribution TVA et une contribution en fonction du PNB. Selon un intervenant, la contribution sur la base du PNB de chaque État membre est la plus équitable car elle traduit bien la solidarité entre tous les membres de l'Union. La Belgique ne s'opposerait pas au remplacement des ressources existantes par une seule ressource basée sur le PNB, à condition que les prélèvements douaniers et agricoles puissent être conservés par le trésor public. Le manque de dimension communautaire de cette formule est toutefois évident. Or, souligne un intervenant, en prônant la conservation par le trésor public, des prélèvements douaniers et agricoles qui sont précisément les ressources les plus communautaires, le gouvernement belge ne ferait qu'accentuer ce manque de dimension communautaire. Un autre intervenant souligne la difficulté, en l'état actuel des choses, d'introduire une cinquième source de moyens propres qui aurait une véritable dimension communautaire. Cette ressource pourrait provenir d'une taxe énergétique sur le CO₂ ou encore d'un précompte mobilier sur les ressources découlant des épargnes des non-ressortissants. Deux formules sont possibles : l'action déclarative ou le précompte libératoire. La première méthode est inacceptable pour tous les États membres (il faudrait modifier la législation relative au secret bancaire) à l'exception des Pays-Bas. Il apparaît toutefois que ces derniers changent d'attitude vis-à-vis du précompte mobilier libératoire.

Le rôle de l'UEO

Un intervenant évoque la récente rencontre franco-britannique à Saint-Malo où le rôle de l'UEO et la politique européenne en matière de défense ont été

un vijfde financieringsbron die communautair en niet nationaal is (en dus niet op basis van het BBP).

De beslissing tot de aanvatting van de uitbreidingsonderhandelingen met de tweede groep van kandidaat-lidstaten zal wellicht genomen worden onder het Finse voorzitterschap.

Het debat inzake GBVB concentreert zich nu op de relatie tussen de WEU, de EU en de NAVO. In dit verband reveleert zich een divergentie tussen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, aldus een intervenant (het Verenigd Koninkrijk wenst een Europese defensiepijler binnen de NAVO, terwijl Frankrijk een volledig autonome Europese defensie wenst).

Tijdens de gedachtewisseling met de leden werden de volgende thema's uitgediept :

Agenda 2000

België pleit voor het behoud van het plafond van de eigen middelen op 1,27 % van het BNP van de huidige vijftien lidstaten, voor de periode van 2000 tot 2006. De bijdragen voor de Europese Unie zijn afkomstig van vier bronnen : de douane- en landbouwheffingen, de BTW-bijdrage en een bijdrage in functie van het BNP. Volgens een spreker is de bijdrage op basis van het BNP de meest billijke omdat zij de solidariteit onder de leden van de Unie weerspiegelt. België heeft er geen bezwaar tegen dat de bestaande ontvangsten worden vervangen door één bron van inkomsten op basis van het BNP, op voorwaarde dat de schatkist de douane- en landbouwheffingen kan behouden. Bij die formule ontbreekt echter de communautaire dimensie. Volgens een spreker zou de Belgische regering, door te pleiten voor het behoud door de schatkist van de douane- en landbouwinkomsten — precies de meest communautaire inkomsten — het ontbreken van communautaire dimensie alleen maar accentueren. Een andere spreker wijst op de moeilijkheid in de huidige omstandigheden een vijfde bron van eigen middelen met een echte communautaire dimensie in te voeren. Die middelen zouden kunnen komen uit een energiebelasting op CO₂ of uit een roerende voorheffing op de ontvangsten uit het spaartegoed van niet-inwoners. Er zijn twee formules mogelijk : de declaratoire vordering of de liberatoire voorheffing. De eerste methode is voor alle lidstaten onaanvaardbaar (ze vereist een wijziging van de wetgeving op het bankgeheim) behalve voor Nederland. Maar naar verluidt, herziet Nederland zijn mening met betrekking tot de liberatoire roerende voorheffing.

De rol van de WEU

Een spreker brengt de recente Frans-Engelse ontmoeting in Saint-Malo ter sprake, waar de rol van de WEU en het Europees defensiebeleid werden behan-

examinés. L'orateur rappelle quelques chiffres : les dix États membres de l'UEO consacrent un budget annuel de 150 milliards de dollars à la défense. Pour les quinze États membres de l'UE, le budget défense est de 200 milliards de dollars. Pour les États-Unis, ce montant est de 250 milliards de dollars. Or, si nous n'obtenons pas de meilleurs résultats au niveau européen, souligne l'intervenant, c'est parce que les moyens disponibles ne sont pas regroupés et qu'il y a des problèmes d'organisation. Lors du Sommet de Saint-Malo, le premier ministre britannique, Tony Blair, a fait observer qu'il n'avait pas de préjugés institutionnels par rapport à la formule à suivre afin de doter l'Europe d'une capacité opérationnelle efficace en matière de défense. Trois formules sont envisageables :

1. intégrer l'UEO dans l'UE. Le Royaume-Uni est réticent car il y aurait risque de double emploi avec l'OTAN;

2. transférer les compétences politiques de l'UEO à l'UE et les compétences opérationnelles à l'OTAN. Il s'agirait de la pire des formules car toute opération militaire de l'Europe serait subordonnée à un accord préalable des États-Unis et de la Turquie;

3. arrimer l'UEO à l'UE et la faire fonctionner tout de suite. Cette formule semble la plus réaliste car elle ne nécessite aucune modification des traités.

Emploi

Quelle est l'attitude de la Belgique par rapport à la déclaration franco-allemande adressée au Conseil européen de Vienne? Notre pays va-t-il également déposer un document en matière d'emploi et prôner des objectifs quantifiés, se demande un intervenant. Le ministre répond qu'il y aura une note spécifique qui contiendra non seulement des objectifs quantifiables mais aussi des critères qualitatifs (quels emplois faut-il créer, dans quelles circonstances ...?). Un autre intervenant évoque aussi l'initiative hispano-britannique en matière de lutte contre l'exclusion qui se veut être, en quelque sorte, une réponse à l'initiative susmentionnée de la France et de l'Allemagne. Enfin, un orateur a tenu à préciser qu'il y a actuellement une réelle pénurie de main d'œuvre qualifiée dans certains secteurs malgré le taux élevé de chômage. Il y a donc des efforts manifestes à accomplir en matière de formation, voire de reconversion des jeunes.

Réformes institutionnelles

Le ministre déclare que le débat sur la réforme des institutions est désormais animé. Il renvoie notamment à la lettre commune Chirac-Schröder dans laquelle les deux hommes politiques demandent l'ouverture des discussions à ce sujet immédiatement après la ratification du Traité d'Amsterdam par tous

deld. Hij vermeldt enkele cijfers : de tien lidstaten van de WEU besteden jaarlijks een begroting van 150 miljard dollar aan defensie. De vijftien lidstaten van de Europese Unie hebben een defensiebegroting van 200 miljard dollar. De defensiebegroting van de Verenigde Staten bedraagt 250 miljard dollar. Op Europees niveau worden geen betere resultaten bereikt omdat de beschikbare middelen niet gegroepeerd zijn en er organisatieproblemen zijn. De Britse eerste minister Tony Blair verklaarde tijdens de top in Saint-Malo dat hij geen institutionele bezwaren heeft tegen een formule die Europa een doeltreffende operationele defensiecapaciteit verleent. Drie mogelijkheden kunnen worden overwogen :

1. de WEU in de EU integreren. Het Verenigd Koninkrijk is terughoudend wegens het risico van overlapping met de NAVO;

2. overheveling van de politieke bevoegdheden van de WEU aan de EU en van de operationele bevoegdheden aan de NAVO. Dat is de slechtst denkbare formule omdat elke militaire operatie van Europa vooraf de goedkeuring van de Verenigde Staten en van Turkije zou moeten krijgen;

3. de WEU met de EU verenigen en onmiddellijk doen functioneren. Die formule is de meest realistische omdat ze geen enkele verdragwijziging impliceert.

Werkgelegenheid

Hoe staat België tegenover de Frans-Duitse verklaring aan de Europese Raad van Wenen? Een spreker vraagt zich af of ons land eveneens een tekst over werkgelegenheid zal indienen en gekwantificeerde doelstellingen zal voorstellen. De minister antwoordt dat er een specifieke nota komt met niet alleen gekwantificeerbare doelstellingen, maar ook kwalitatieve criteria (welke banen moeten in welke omstandigheden worden gecreëerd ...?). Een andere spreker haalt het Spaans-Britse initiatief ter bestrijding van de uitsluiting aan, dat in zekere zin een antwoord is op het eerder vermelde Frans-Duitse initiatief. Een spreker onderstreept ten slotte dat sommige sectoren, ondanks de hoge werkloosheid, momenteel met een reëel tekort aan geschoolde arbeidskrachten kampen. Er is dus duidelijk nood aan inspanningen om jongeren op te leiden of om te scholen.

Institutionele hervormingen

De minister verklaart dat het debat over de hervorming van de instellingen geanimeerd is. Hij verwijst met name naar de gemeenschappelijke brief Chirac-Schröder, waarin de twee politici vragen dat de besprekingen over het onderwerp zouden beginnen onmiddellijk na de ratificatie van het Verdrag

les États membres. Le débat commencera probablement sous la présidence finlandaise.

6. CONSEIL EUROPÉEN DE VIENNE, 11 ET 12 DÉCEMBRE 1998 (Réunion du mardi 15 décembre 1998 — Post briefing)

M. J.-L. Dehaene, premier ministre, estime que le Sommet de Vienne doit être considéré comme le prolongement du Conseil informel de Pörtlach (octobre 1998) qui représente un pas important pour l'intégration européenne. Un certain nombre de projets et d'engagements ont été précisés et finalisés et l'on attend beaucoup des prochaines présidences allemande et finlandaise en 1999.

Questions socio-économiques

La dynamique amorcée à Luxembourg en ce qui concerne l'emploi est un point positif. La stratégie pour la stabilité, la croissance et l'emploi est désormais intégrée dans une seule dynamique de sorte que l'UEM donne aussi des garanties en matière d'emploi. Le premier ministre partage le point de vue du Parlement européen en ce qui concerne la faible implication de la Commission européenne dans la représentation extérieure de l'euro.

En matière sociale, environnementale et fiscale, il faudra adopter une série de mesures en 1999 qui favorisent la comparabilité des données (amélioration des instruments statistiques).

Les grands réseaux transeuropéens (plan Delors 1993) sont à nouveau à l'ordre du jour.

Élargissement et financement de l'UE

Il n'y a pas de progrès en ce qui concerne l'Agenda 2000. Les États membres se répartissent en deux groupes : ceux qui prônent une stabilisation des dépenses et les États qui souhaitent davantage de marge de manœuvre pour certaines politiques. Tout dépend de la volonté politique d'aboutir à un accord. Il faudrait toutefois dégager une solution d'ici trois mois afin d'avoir une base légale pour les Fonds structurels à partir de l'an 2000.

Selon les rapports de la Commission européenne, il apparaît qu'il n'y a pas lieu, pour l'instant, d'engager des négociations d'adhésion avec d'autres pays candidats.

Justice et Affaires intérieures

Un plan quinquennal a été adopté. Il faut également mentionner la création d'une *Task force* pour l'harmonisation de la politique en matière d'asile et d'immigration.

van Amsterdam door alle lidstaten. Het debat zal waarschijnlijk aanvangen tijdens het Finse voorzitterschap.

6. EUROPESE RAAD VAN WENEN, 11 EN 12 DECEMBER 1998 (Vergadering van dinsdag 15 december 1998 — Post-briefing)

De heer J.-L. Dehaene, eerste minister, is van mening dat de Top van Wenen moet gezien worden in het verlengde van de informele Raad van Pörtlach (oktober 1998) die een belangrijke stap betekent voor de Europese integratie. Een aantal intenties en engagementen werden nu verder uitgewerkt en geconsolideerd. Voor wat betreft de verdere uitwerking wordt veel verwacht van de komende Duitse en Finse voorzitterschappen in 1999.

Het sociaal-economische

Inzake werkgelegenheid blijkt de dynamische aanpak ingezet in Luxemburg, een positieve proces te zijn. De strategie voor stabiliteit, groei en werkgelegenheid wordt nu in één beweging samengebracht zodat de EMU ook garanties levert voor tewerkstelling. De eerste minister deelt het standpunt van het Europees Parlement over de te zwakke betrokkenheid van de Europese Commissie in de externe vertegenwoordiging van de euro.

Op het vlak van sociaal, leefmilieu- en fiscaal beleid moeten in 1999 vooral een aantal maatregelen worden genomen die de vergelijkbaarheid van gegevens bevorderen (verbetering van het statistisch apparaat).

De grote Europese netwerken (plan Delors, 1993) worden nu terug aan de orde gebracht.

Uitbreiding en financiering van de EU

Er is geen vooruitgang in verband met Agenda 2000. De lidstaten vallen uiteen in twee groepen : deze die de uitgaven willen stabiliseren en deze die extra ruimte willen voor een beleid. Alles hangt af van de politieke wil om tot een oplossing te komen. Maar deze moet zich aandienen binnen de komende drie maanden. Zoniet is er geen wettelijke basis voor de structuurfondsen vanaf het jaar 2000.

Uit de verslagen van de Europese Commissie blijkt dat er voorlopig geen aanleiding is tot de uitbreiding van toetredingsonderhandelingen met andere kandidaat-landen.

Justitie en Binnenlandse Zaken

Een vijfjarenplan werd goedgekeurd. In het bijzonder moet melding gemaakt worden van de oprichting van een *Task force* ter harmonisering van het asiel- en immigratiebeleid.

Politique étrangère et de sécurité commune

Une évolution positive se dessine à présent suite au changement d'attitude du gouvernement britannique en matière de défense européenne.

Points divers

En marge du Sommet l'on a aussi pris acte du statut unique des parlementaires européens.

En ce qui concerne les magasins hors taxes, les pays du Benelux sont d'avis qu'ils peuvent encore fonctionner pendant une année tout au plus. Le marché unique et l'harmonisation fiscale commandent, en effet, une certaine logique.

Le débat avec les membres s'est cristallisé autour des grands thèmes suivants :

Politique de l'emploi

Plusieurs intervenants ont souligné les progrès accomplis en matière d'emploi et l'importance pour les États membres de se fixer des objectifs contraignants et vérifiables. Le fait que le Conseil européen reconnaisse le rôle important à jouer par les partenaires sociaux en matière d'emploi, constitue également un signe encourageant. Les États membres sont invités à concrétiser la notion d'apprentissage tout au long de la vie en fixant notamment un objectif national pour les participants bénéficiant de telles mesures. La Belgique devra intégrer cet élément dans son plan d'action national pour l'emploi pour 1999.

Le Conseil spécial sur l'emploi de novembre 1997 à Luxembourg, a enclenché une dynamique qui a notamment permis d'aboutir à un accord sur l'emploi avec les partenaires sociaux en Belgique, a fait observer le premier ministre. Outre des objectifs chiffrés, il faut également disposer d'instruments de mesure appropriés et définir des critères qualitatifs. Certains orateurs se sont réjouis de la volonté manifeste, lors du Conseil européen, de renforcer les investissements dans le domaine des télécommunications et de la technologie de l'information. La Belgique devra combler son retard en la matière. Les investissements dans les grands réseaux transeuropéens ont des répercussions indéniables sur l'emploi.

Agenda 2000

Les positions des États membres sont encore fort éloignées les unes des autres. Certains pays font observer qu'ils contribuent un peu trop au budget communautaire alors que d'autres États membres sont des bénéficiaires nets. Le prochain Conseil européen, organisé à Bruxelles les 24 et 25 mars 1999, devrait aboutir à un accord global en la matière. Il s'agira sans nul doute d'un défi difficile à relever mais en cas d'échec la cohésion de l'Union serait

Gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid

Ook inzake de Europese defensie is er een positieve evolutie door de wending in de houding van de Britse regering.

Diverse

In de marge van de Top werd eveneens akte genomen van het eenheidsstatuut voor de Europese parlementsleden.

Wat de *tax-free shops* betreft, zijn de Beneluxlanden van oordeel dat deze nog maximaal één jaar kunnen blijven bestaan. Men moet immers logisch zijn met de interne markt en de fiscale harmonisatie.

Het debat met de leden spon zich uit over de volgende grote thema's :

Werkgelegenheidsbeleid

Verscheidene leden onderstreepten de vooruitgang die geboekt werd op het stuk van de werkgelegenheid en het belang van bindende en controleerbare doelstellingen. Een goed teken is ook dat de Europese Raad de belangrijke rol van de sociale partners inzake werkgelegenheid onderkent. De lidstaten worden verzocht het begrip levenslang leren concreet gestalte te geven, en meer bepaald nationale streefcijfers te bepalen voor deelnemers die voor dergelijke maatregelen in aanmerking komen. België moet dat gegeven eveneens integreren in zijn nationaal actieplan voor de werkgelegenheid voor 1999.

De eerste minister betoogde dat de Speciale Raad van Luxemburg in november 1997 inzake de werkgelegenheid, een dynamiek op gang heeft gebracht die is uitgemond in een akkoord, met de sociale partners, over de werkgelegenheid in België. Naast streefcijfers moeten ook geschikte meetinstrumenten worden ontwikkeld en kwaliteitscriteria gedefinieerd. Een aantal sprekers verheugde zich over de aanwezigheid tijdens de Europese Raad van een duidelijke wil om meer te investeren in telecommunicatie en informatietechnologie. België heeft wat dat betreft een achterstand in te halen. Investeren in de grote transeuropese netwerken zullen een onmiskenbare uitwerking hebben op de werkgelegenheid.

Agenda 2000

De standpunten van de onderscheiden lidstaten liggen nog ver uit elkaar. Sommige landen vinden dat zij te veel bijdragen tot de communautaire begroting, terwijl andere netto-ontvangers zijn. Bij de volgende Europese Raad in Brussel op 24 en 25 maart 1999 moet hierover een globaal akkoord worden bereikt. Dit is ongetwijfeld nog een harde noot om te kraken, maar de eerste minister waarschuwde dat een mislukking de cohesie van de Unie in gevaar kan

menacée, a fait observer le premier ministre. Certains membres ont exprimé leurs craintes en matière de politique agricole. Le nombre d'agriculteurs ne cesse de diminuer, leurs revenus chutent alors qu'une diminution des dépenses agricoles se profile. Le plafond de 1,27 % du PNB ne pourra pas être dépassé et le nouveau cadre financier qui court de 2000 à 2006 devra intégrer les dépenses liées à l'élargissement de l'Union même si aucune adhésion ne devait avoir lieu durant cette période. Un orateur a attiré l'attention sur l'intégration du développement durable dans la politique agricole dans le cadre de l'Agenda 2000.

Politique fiscale

Le premier ministre a rappelé que la coopération dans le domaine de la politique fiscale ne vise pas l'instauration de taux de taxation uniformes mais de fourchettes à l'intérieur de marges préalablement définies dans un système identique pour tous les États membres. En matière de fiscalité des entreprises, il a souligné l'importance d'un statut européen pour les entreprises. Certains intervenants ont déploré le peu de progrès réalisés en matière de politique fiscale et souhaitent une accélération du processus dans le cadre du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire. La prise de décisions à l'unanimité en matière fiscale constitue certainement un frein. En matière d'impôt des sociétés, il n'est pas possible de concevoir une politique fiscale loyale sans harmonisation de la base imposable ou de la comptabilisation des provisions, par exemple. M. Dehaene a fait observer qu'étant donné les élections de Luxembourg, des décisions en matière fiscale ne devraient intervenir que lors de la présidence finlandaise du second semestre.

Élargissement

Le premier ministre a rappelé que la décision politique d'élargir l'Union européenne avait été prise lors du Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997. Il ne faut pas évoquer des dates d'adhésion que l'on ne peut respecter. Ainsi, les négociations d'adhésion avec l'Espagne se sont échelonnées sur une période de sept ans. Certains pays comme la Slovénie et la Tchéquie, qui font partie du premier groupe, accusent un certain retard alors que d'autres comme la Lettonie et la Lituanie ont accompli d'important progrès.

Réformes institutionnelles

La Belgique est désormais moins isolée en matière de réformes institutionnelles. La première des priorités reste la ratification du Traité d'Amsterdam. Le Conseil européen décidera lors de sa réunion de Cologne de la suite à donner aux questions institutionnelles.

brenge. Sommige leden spraken hun vrees uit in verband met het landbouwbeleid. Het aantal landbouwers gaat alsmaar verder achteruit, hun inkomen daalt, en tegelijk moet er gesnoeid worden in de uitgaven voor landbouw. De limiet van 1,27 % van het BNP mag niet overschreden worden, en in het nieuwe financiële kader voor 2000-2006 moeten ook de uitgaven voor de uitbreiding van de Unie worden ingecalculeerd, ook al komen er in die periode voornog geen lidstaten bij. Een spreker vestigde de aandacht op de toepassing van het begrip duurzame ontwikkeling op het landbouwbeleid in het kader van Agenda 2000.

Fiscaal beleid

De eerste minister wees erop dat samenwerking op het stuk van het belastingbeleid niet inhoudt dat er uniforme belastingtarieven worden ingevoerd, maar wel dat er vooraf vastgelegde marges komen in het raam van een voor alle EU-lidstaten geldende regeling. Inzake ondernemingsfiscaliteit onderstreepte de premier het belang van een Europees statuut voor de bedrijven. Sommige sprekers betreurden de geringe vooruitgang op het stuk van het belastingbeleid en wensten dat een en ander in een stroomversnelling zou geraken met de overgang naar de derde fase van de Economische en Monetaire Unie. De vereiste eenparigheid voor beslissingen over belastingaangelegenheden zet ongetwijfeld een rem op dit proces. Een loyaal vennootschapsbelastingbeleid is ondenkbaar zonder harmonisatie van de belastinggrondslag of de wijze waarop de provisies worden geboekt, bijvoorbeeld. Premier Dehaene merkte op dat er, gezien de verkiezingen in Luxemburg, geen beslissingen inzake fiscale aangelegenheden verwacht hoeven te worden voor het tweede semester, onder het Finse voorzitterschap.

Uitbreiding

De eerste minister herinnerde eraan dat de politieke beslissing om de Europese Unie uit te breiden tot een aantal nieuwe lidstaten op de Europese Raad van Luxemburg in december 1997 genomen is. Men mag geen data voor nieuwe toetredingen aankondigen die toch niet haalbaar zijn. De onderhandelingen voor de toetreding van Spanje verliepen over een periode van zeven jaar. Sommige landen, zoals Slovenië en Tsjechië, die in de eerste groep zitten, hebben een zekere achterstand opgelopen, terwijl andere, zoals Letland en Litouwen, een grote vooruitgang hebben geboekt.

Institutionele hervormingen

België staat nu minder alleen in zijn opvattingen over de hervormingen van de instellingen. De ratificatie van het Verdrag van Amsterdam blijft prioritair. Tijdens zijn vergadering in Keulen zal de Europese Raad beslissen wat er moet gebeuren met de

les qui n'ont pas été résolues par le Traité d'Amsterdam. Plusieurs intervenants ont rappelé qu'outre le « *triangle d'Amsterdam* » (extension du vote à la majorité qualifiée, repondération des voix au Conseil, composition de la Commission) il faudrait aussi examiner le mode d'élection des commissaires européens et l'extension de la codécision du Parlement européen.

PESC

Certains intervenants ont fait observer que dans les conclusions du Conseil européen de Vienne il était peu question des progrès réalisés en matière de défense. La rencontre de Saint-Malo entre les premiers ministres britannique et français, constitue très certainement une avancée considérable. Le premier ministre a rappelé que l'intégration des tâches de Petersberg dans le Traité d'Amsterdam était déjà un pas important vers une politique européenne de défense. Il ne faut toutefois pas oublier les difficultés liées au fait que certains États membres de l'Union ne font pas partie de l'UEO ou de l'OTAN. Une position européenne devra être définie avant le sommet que l'OTAN organise en avril 1999 à Washington. L'Europe doit impérativement apprendre à parler d'une seule voix sur la scène internationale.

7. PRÉPARATION DE LA RÉOLUTION EN VUE DES SOMMETS DE COLOGNE ET TAMPERE

7.1. *Base de la discussion : l'Appel adopté le 13 octobre 1998*

7.2. *Amendements et remarques sur l'appel relatif aux réformes institutionnelles de l'Union européenne (texte du 13 octobre 1998)*

7.2.1. Amendements

Amendement n° 1 de M. Nothomb (S)

Remplacer la première phrase par :

« L'élargissement de l'Europe impose au préalable une adaptation institutionnelle sur base de l'expérience des 50 dernières années, mais aussi en envisageant les possibles mutations. La Belgique, l'Italie et la France considèrent comme essentielle une avancée institutionnelle avant chaque élargissement de l'Union européenne. La procédure sera fixée à Cologne et le sommet de Tampere permettra l'amorce du débat de fond. ».

institutionele vraagstukken die niet door het Verdrag van Amsterdam worden opgelost. Verscheidene sprekers meenden dat, naast de zogenaamde « driehoek van Amsterdam » (meer beslissingen met een gekwalificeerde meerderheid, herweging van de stemmen in de Raad en samenstelling van de Europese Commissie), ook de manier waarop de commissarissen worden verkozen en de uitbreiding van het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement aan de orde moeten worden gesteld.

GBVB

Sommige sprekers wezen erop dat er in de conclusies van de Europese Raad van Wenen weinig sprake is van vooruitgang op het vlak van defensie. De ontmoeting in Saint-Malo van de Britse en Franse eerste minister is zonder twijfel een grote stap voorwaarts. De eerste minister onderstreepte dat de integratie van de Petersbergtaken in het Verdrag van Amsterdam de Unie ook een stap dichterbij een echt Europees defensiebeleid brengt. Men mag echter niet vergeten dat sommige EU-lidstaten geen lid zijn van de WEU of de NAVO, wat de nodige moeilijkheden veroorzaakt. De Unie moet haar standpunt bepalen vóór de topconferentie die de NAVO in april 1999 in Washington houdt. Europa moet leren om eensgezind naar voren te treden op het internationale niveau.

7. VOORBEREIDING RESOLUTIE MET HET OOG OP DE TOP VAN KEULEN EN TAMPERE

7.1. *Basistekst voor de bespreking : Appel aangenomen op 13 oktober 1998*

7.2. *Amendementen en bemerkingen op het appel met betrekking tot de institutionele hervormingen in de Europese Unie (tekst van 13 oktober 1998)*

7.2.1. Amendementen

Amendement n° 1 van de heer Nothomb (S)

De eerste zin vervangen als volgt :

« De uitbreiding van Europa vereist vooraf een institutionele aanpassing op grond van de ervaring van de voorbije 50 jaar, maar die ook rekening houdt met mogelijke ingrijpende wijzigingen. België, Italië en Frankrijk zijn van mening dat vóór elke uitbreiding van de Europese Unie een institutionele vooruitgang essentieel is. De procedure zal worden vastgelegd te Keulen en op de top van Tampere zal het inhoudelijke debat aangevat worden. ».

Amendement n° 2 de M. Nothomb (S)

Remplacer le premier alinéa sous « quelques propositions » par :

« Quelques propositions concrètes sur base des structures actuelles

1) Le triangle d'Amsterdam : majorité qualifiée, repondération des voix, composition de la Commission.

2) Le rôle, la responsabilité et les compétences du Parlement européen.

3) Le fonctionnement du Conseil des ministres Affaires générales.

4) Le rôle des parlements nationaux. »

Les points 1, 2 et 4 forment le nouveau point 1.

Les points 5, 6, 7 et 8 forment le nouveau point 2.

Le point 3 ne change pas.

Le point 4 est un nouveau point qui insiste particulièrement sur le rôle des parlements nationaux.

Proposition de texte pour le point 4

« Dans la ligne de ce que prévoient le Traité de Maastricht (Déclaration n° 13) et le Traité d'Amsterdam (Protocole n° 13), des travaux de la conférence des présidents d'assemblée à Vienne le 1^{er} décembre 1998 et de la réunion de la COSAC les 23 et 24 novembre 1998, le rôle des parlements nationaux dans le processus institutionnel doit être renforcé en amont : en la préparation des idées générales acceptables par les différents états, dans le processus de formulation des normes européennes (réaction sur base des propositions de la commission) et dans la préparation et le contrôle des Conseils des ministres européens et des sommets européens.

En ce qui concerne les règles constitutionnelles, qui sont actuellement constituées par les traités et ratifiées par des parlements, il faudrait envisager un processus en amont qui associe le Parlement européen et les parlements nationaux dans la formulation des grandes lignes, que ce soit de la Charte fondamentale des droits, proposée par la présidence allemande, ou dans la préparation de la structure institutionnelle, telle que discutée dans le présent rapport.

Une synergie entre le Parlement européen et les parlements nationaux doit nous permettre d'avoir prise sur le processus décisionnel. La légitimité démocratique passe par une plus grande implication du Parlement européen et des parlements nationaux (Mme Fontaine, Vice-présidente du Parlement européen, COSAC 23-24 novembre 1998).

Chaque parlement national exerce ce contrôle sur son gouvernement lorsqu'il participe au Conseil des ministres européens. Il est aidé par les échanges informels d'idées et d'arguments qui ont lieu régulièrement au sein ou par le canal de la COSAC et par les réunions informelles des commissions du Parlement

Amendement n° 2 van de heer Nothomb (S)

Het eerste lid onder « Enkele voorstellen » vervangen als volgt :

« Enkele concrete voorstellen die steunen op de huidige structuren

1) De driehoek van Amsterdam : gekwalificeerde meerderheid, herweging van de stemmen, samenstelling van de Commissie.

2) De rol, de verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van het Europees Parlement.

3) De werking van de Europese Ministerraad Algemene Zaken.

4) De rol van de nationale parlementen. »

De punten 1, 2 en 4 vormen het nieuwe punt 1.

De punten 5, 6, 7 en 8 vormen het nieuwe punt 2.

Punt 3 verandert niet.

Punt 4 is een nieuw punt dat sterk de nadruk legt op de rol van de nationale parlementen.

Tekstvoorstel voor punt 4

« Overeenkomstig het bepaalde in het Verdrag van Maastricht (Verklaring n° 13) en het Verdrag van Amsterdam (Protocol n° 13), de werkzaamheden van de conferentie van de parlementsvoorzitters te Wenen van 1 december 1998 en de vergadering van de COSAC op 23 en 24 november 1998, dient de rol van de nationale parlementen te worden verstevigd : bij de voorbereiding van het institutionele proces (door het uitwerken van voor de verschillende staten aanvaardbare ideeën), bij het formuleren van de Europese normen (reactie op de voorstellen van de Commissie) en bij de voorbereiding van en de controle op de Europese Ministerraden en de Europese topbijeenkomsten.

Wat betreft de constitutionele regels, die thans zijn vastgelegd in de verdragen en door de parlementen zijn geratificeerd, zou een voorbereidende fase moeten worden overwogen waarbij het Europees Parlement en de nationale parlementen betrokken worden bij het formuleren van de grote richtsnoeren, ongeacht of het daarbij gaat om het Handvest van de grondrechten, voorgesteld door het Duitse voorzitterschap, of om de voorbereiding van de institutionele structuur, zoals ze wordt besproken in dit verslag.

Een synergie tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen moet ons in staat stellen greep te krijgen op het besluitvormingsproces. De democratische legitimiteit vloeit voort uit een grotere betrokkenheid van het Europees Parlement en van de nationale parlementen (Mevrouw Fontaine, ondervoorzitster van het Europees Parlement, COSAC, 23-24 november 1998).

Elk nationaal parlement oefent controle uit op zijn regering telkens als die deelneemt aan de Europese Ministerraden. Het wordt daarbij geholpen door informele gedachtewisselingen en informele uitwisseling van argumenten die regelmatig plaatshebben in of via de COSAC en door de informele vergaderingen

européen avec des délégations des commissions des parlements nationaux. ».

Amendement n° 3 de M. Herman (PE)

Remplacer le point 1 par :

« L'exigence d'efficacité et du fonctionnement collégial de la Commission implique qu'il ne faut, à aucun prix, dépasser le nombre de vingt commissaires. Il serait même indiqué de le réduire à douze ou à quinze. Les commissaires, en effet, ne sont pas désignés pour représenter les intérêts nationaux, mais pour promouvoir l'intérêt commun général. Sous peine d'être rabaissé à un Coreperbis, la future Commission ne devrait plus comprendre qu'un seul commissaire par État membre, ainsi que l'a suggéré la France lors des discussions préalables au Traité d'Amsterdam. »

Amendement n° 4 de M. Herman (PE)

Remplacer le point 2 par :

« Il conviendrait de rappeler que la repondération des voix au sein du Conseil des ministres n'a de sens que s'il s'agit d'étendre à tous les secteurs de l'activité législative et réglementaire l'application du vote à majorité. À cet égard, la proposition de la double majorité, telle que formulée dans le projet de constitution du Parlement européen, constitue par sa simplicité et sa lisibilité la meilleure des solutions pour l'avenir. à la fin du paragraphe 2, il faut noter que, dans son libellé actuel, la procédure de coopération est pratiquement inutilisable tant les conditions de son application sont contraignantes. »

Amendement n° 5 de M. Herman (PE)

Remplacer le point 6 par :

« La sanction individuelle, qui pourrait remettre en question la responsabilité collégiale des commissaires, devrait être entourée des mêmes précautions (majorité absolue, plus majorité des 2/3 des votes exprimés) que la note la censure actuelle. »

Amendement n° 6 de M. Delcroix

Supprimer le paragraphe 2, deuxième ligne :

« Mais l'adage « qui ne risque rien, n'a rien » vaut également au regard de l'histoire. ».

van de commissies van het Europees parlement met delegaties van de commissies van de nationale parlementen. ».

Amendement n° 3 van de heer Herman (EP)

Punt 1, vervangen door :

« Met het oog op de vereiste doelmatigheid en de collegiale werking van de Commissie, mag het aantal van twintig commissarissen onder geen beding worden overschreden. Het ware zelfs aangewezen dat aantal terug te brengen tot vijftien of tot twaalf. De commissarissen worden namelijk niet aangesteld om de nationale belangen te vertegenwoordigen, maar om het algemeen gemeenschappelijk belang te bevorderen. Wil de toekomstige Commissie niet verworden tot een Coreperbis, dan mag ze nog slechts één commissaris per lidstaat tellen, zoals Frankrijk had gesuggereerd tijdens de aan het Verdrag van Amsterdam voorafgaande besprekingen. »

Amendement n° 4 van de heer Herman (EP)

Punt 2, vervangen door :

« Er zou aan moeten worden herinnerd dat de herweging van de stemmen in de Raad van ministers slechts zinvol is als het de bedoeling is de meerderheidstemming uit te breiden tot alle sectoren van de wet- en regelgevende activiteit. Het voorstel voor een dubbele meerderheid, zoals het wordt geformuleerd in de ontwerp-grondwet van het Europees Parlement, is, doordat het eenvoudig en bevattelijk is, in dat opzicht de beste oplossing. Op het einde van paragraaf 2 zoals die thans is geformuleerd, noteren men dat de procedure van verstrekte samenwerking nagenoeg onbruikbaar is doordat de toepassingsvoorwaarden ervan zo stringent zijn. »

Amendement n° 5 van de heer Herman (EP)

Punt 6, vervangen door :

« De individuele sanctie, die de collegiale verantwoordelijkheid van de commissarissen opnieuw in het geding kan brengen, zou met dezelfde voorzorgen moeten worden omringd (volstreekte meerderheid plus twee derde van de uitgebrachte stemmen) als de vigerende censuurregeling voorschrijft. »

Amendement n° 6 van de heer Delcroix

Tweede lid, tweede zin schrappen :

« Wie evenwel geen risico's neemt, maakt geen kans, ook niet ten aanzien van de geschiedenis. ».

Amendement n° 7 de M. Delcroix

Partout dans l'appel
Remplacer « QMV » par « vote à la majorité qualifiée (VMQ) ».

Amendement n° 8 de M. Delcroix

Ajouter entre le 4 et le 5, ce nouveau point :

« Les pouvoirs du Parlement européen seront accrus par la ratification du Traité d'Amsterdam, en particulier pour le choix du président de la Commission et l'investiture du Collège des président et commissaires. Cette évolution est d'autant plus remarquable que le Traité d'Amsterdam prévoit que la commission remplira sa mission dans le respect de l'« orientation politique » définie par son président à qui il incombe de « constituer un programme de législation européenne ». L'investiture s'effectuera par le moyen de deux avis conformes donnés par le Parlement européen (obligatoires et contraignants) qui nécessiteront que se dégage de l'assemblée des députés une majorité. Dans ce nouveau contexte, l'exécutif — la Commission — sera installé par deux institutions législatives, l'une représentant les citoyens — le Parlement — et l'autre représentant les États membres — le Conseil. Aucune des deux ne sera en mesure d'installer la Commission sans tenir compte des positions de l'autre. Elles seront donc obligées de s'entendre et de négocier la composition, les orientations politiques et les modes de fonctionnement de la Commission. ».

Amendement n° 9 de M. van der Maelen

« Quelques propositions » point 1), deuxième phrase concernant l'initiative BIF : supprimer cette phrase.

7.2.2. Commentaires

7.2.2.1.. Commentaires de M. Van der Maelen

La prudence s'impose en ce qui concerne le § 3 du point 1. L'image de l'indépendance des commissaires à l'égard des États membres est d'un point de vue juridique extrêmement séduisante. Chaque État membre doit cependant conserver un commissaire. Quelle que puisse être la composition de la Commission à l'avenir et tant que nous n'aurons pas de modèle européen véritablement fédéral, il faut continuer à défendre l'idée que les petits États membres se voient garantir une place importante au sein de la Commission (exemple : le président de la Commission devrait toujours être originaire d'un petit pays, ses deux vice-présidents en revanche de grands États membres).

Amendement n° 7 van de heer Delcroix

Passim het appèl
« QMV » vervangen door « gekwalificeerde meerderheidsstemming (GMS) ».

Amendement n° 8 van de heer Delcroix

Tussen de punten 4 en 5 een als volgt luidend nieuw punt invoegen :

« Het Europees Parlement zal dankzij de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam ruimere bevoegdheden krijgen, inzonderheid wat de keuze van de voorzitter van de Commissie en de investituur van het College van de voorzitter en commissarissen betreft. Die ontwikkeling is des te opmerkelijker daar het Verdrag van Amsterdam bepaalt dat de Commissie « werkt onder de politieke leiding van haar voorzitter », wie het toekomt een Europees legislatuurprogramma samen te stellen. De investituur zal plaatsvinden bij wege van twee eensluidende (verplichte en dwingende) adviezen van het Europees Parlement welke een meerderheid in de vergadering van afgevaardigden vereisen. Tegen die achtergrond zal het uitvoerend orgaan — de Commissie — worden geïnstalleerd door twee wetgevende instellingen, waarvan de ene — het Parlement — de burgers vertegenwoordigt en de andere — de Raad — de lidstaten. Geen van beide zal de Commissie kunnen installeren zonder rekening te houden met de standpunten van de andere. Ze zullen zich bijgevolg met elkaar dienen te verstaan en zullen moeten onderhandelen over de samenstelling, de beleidskeuzes en de werkwijze van de Commissie. ».

Amendement n° 9 van de heer van der Maelen

« Enkele voorstellen » punt 1) einde van zin in verband met het BIF-initiatief vanaf : waarbij België ... : schrappen.

7.2.2. Opmerkingen

7.2.2.1. Opmerkingen van de heer Van der Maelen

Voorzichtigheid is geboden met de derde paragraaf onder punt 1. De onafhankelijkheid van de commissarissen ten opzichte van de lidstaten is juridisch zeer aantrekkelijk. Elke lidstaat moet echter een commissaris behouden. Hoe de samenstelling van de Commissie er ook zal uitzien in de toekomst en zolang we geen echt federaal Europees model hebben, moet men toch blijven verdedigen dat kleinere lidstaten een gegarandeerde en belangrijke plaats hebben in de Commissie (bijvoorbeeld de voorzitter van de Commissie moet steeds uit een klein land komen, zijn twee vice-voorzitters daarentegen uit grote lidstaten).

La dernière phrase du point 1 reste vague. Il est bien prévu que le nombre de commissaires devrait être limité (si l'UE devait en arriver à compter plus de 20 membres) ou qu'il conviendrait de hiérarchiser les commissaires, mais le texte ne précise pas les modalités ni les critères qui seront retenus.

Au point 2, a., les objections sont importantes : le système QMV actuel fonctionne déjà sur la base de la pondération des voix; il a donc toujours été tenu compte, dans une certaine mesure, de la taille des États membres. Si l'on veut instaurer une procédure de double majorité, la première majorité doit consister en une majorité des États membres (chacun ayant une voix), la deuxième étant déterminée en fonction de la population. Il n'est donc pas possible de maintenir la pondération, en instaurant sans plus un second vote (car une telle formule avantage deux fois les grands États membres).

Les observations sous le point 2, c., 4° et le paragraphe qui suit : n'ont rien à voir avec la pondération, mais avec le champ d'application du QMV.

Du point 3 le choix n'est pas clair. Qui va exercer la fonction de coordination au sein du Conseil Affaires générales (le ministre des Affaires étrangères ou un autre) ? Il me semble évident qu'un conseil sectoriel PESC devrait être constitué des ministres des Affaires étrangères. Mais qu'advient-il du CAG ?

Du point 6 il y a lieu de préciser ce que l'on entend par « sanctionner », s'agit-il de destitution ou d'un blâme ? Ne faut-il pas être plus explicite en l'occurrence ?

7.2.2.2. Remarques de Mme L. Nelis-Van Liedekerke

Observation générale

Le débat sur la ratification du Traité d'Amsterdam a déjà fait apparaître l'existence, tous partis confondus, d'une grande unanimité sur la nécessité d'une réforme institutionnelle. L'organisation, la structure et le fonctionnement des institutions ainsi que les procédures ne sont plus adaptés à une Europe qui compte quinze États membres. Étant donné que dans un proche avenir, le nombre d'États membres de l'UE risque de passer à plus de vingt et, plus tard, peut-être même à trente, la situation actuelle n'est certainement plus tenable.

Nombreux sont ceux qui avaient espéré que le Traité d'Amsterdam permettrait de résoudre une série de problèmes institutionnels, mais à force de repousser constamment le problème au cours de la préparation de la dernière CIG et même durant le sommet, on n'a finalement pas pu trancher la question.

Les États membres ne se sont pas davantage engagés à entamer, dans un très proche avenir, de nouvelles négociations sur la réforme des institutions. Au contraire, une nouvelle CIG ne se tiendra qu'un an

Verder moet opgemerkt dat men vaag blijft in de laatste zin van punt 1. Men stelt wel dat het aantal commissarissen (bij meer dan 20 lidstaten) beperkt moet worden of dat er een hiërarchie moet komen, maar men zegt niet hoe of wat de criteria zullen zijn.

Onder punt 2, a., stellen zich grote bezwaren : de huidige QMV-regeling werkt al op basis van gewogen stemmen, voor een stuk werd dus steeds rekening gehouden met de grootte van de lidstaten. Wanneer men een dubbele meerderheidsprocedure wil invoegen dan moet de ene meerderheid bereikt worden via een meerderheid van lidstaten (waar elk 1 stem heeft) en de andere meerderheid moet gehaald worden op basis van een formule waar de bevolkingen een meerderheid vormen. Dus men kan zo maar niet de wegingsformule behouden en daaraan een tweede stemming toevoegen (want dan worden de grote lidstaten tweemaal bevoordeeld).

De beschouwingen onder punt 2, c., 4° en de paragraaf eronder : hebben niets te maken met de weging op zich, wel het toepassingsgebied van de QMV.

Ook onder punt 3 maakt men geen duidelijke keuze. Wie gaat de coördinerende taak op zich nemen in de Raad Algemene Zaken (de minister van Buitenlandse Zaken of een ander minister?) Het lijkt evident dat een sectoriële raad GBVB door de ministers van Buitenlandse Zaken wordt bemand.

Onder punt 6 is het niet duidelijk wat men bedoelt met sanctioneren. Is dit afzetten of een blaam? Moeten we hier niet explicieter zijn?

7.2.2.2. Opmerkingen van mevrouw L. Nelis-Van Liedekerke

Algemene opmerking

Reeds tijdens het debat omtrent de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam bleek er over de partijgrenzen heen een grote eensgezindheid te bestaan omtrent de noodzaak van een institutionele hervorming. De organisatie, de structuur en de werking van de instellingen, evenals de procedures zijn niet meer aangepast aan een Europa van vijftien lidstaten en later misschien naar dertig gaan, is de huidige situatie zeker niet meer werkbaar.

Velen hadden gehoopt dat met het Verdrag van Amsterdam een reeks institutionele problemen zouden worden opgelost maar door het steeds voor zich uitschuiven van het probleem tijdens de periode van voorbereiding van de laatste IGC tot aan de Top zelf, kon men uiteindelijk geen knoop doorhakken.

Evenmin hebben de Europese lidstaten zich geëngageerd om in de zeer nabije toekomst opnieuw over de hervorming van de instellingen te onderhandelen. Integendeel, pas uiterlijk een jaar voor de Unie zal

au plus tard avant l'élargissement de l'Union qui portera le nombre de ses membres à plus de vingt.

Les propositions de l'Appel

Le triangle d'Amsterdam : majorité qualifiée, pondération des voix et composition de la Commission.

Nous devons veiller à ce que ces trois modifications, qui se renforcent mutuellement, n'aboutissent pas à une limitation grave du pouvoir des petits États membres.

a. Composition de la Commission

M. Eyskens juge nécessaire de dénationaliser non seulement la fonction, mais aussi l'image de chaque commissaire. Selon les traités, les États membres n'ont pas de représentants au sein de la Commission, mais il peuvent proposer des commissaires. Voilà la théorie. La dénationalisation des commissaires, si elle aboutit, sera un travail de très longue haleine, qui ne pourra pas être coulé dans des textes de traité, mais qui est surtout une question de maturation de la pensée européenne. L'idée que l'Europe devient un territoire commun doit lentement gagner du terrain tant auprès de la classe politique et de la classe dirigeante qu'auprès de l'opinion publique.

La proposition de M. Eyskens, qui aura pour effet à terme que chaque État membre n'aura plus son propre commissaire puisque l'on évoluerait vers un système de rotation de membres permanents, n'est pas défendable, bien que cette proposition facilite le fonctionnement de la Commission. Toutefois, elle touche au principe de l'égalité fondamentale entre les États, ce qui est inadmissible.

Nous ne voulons donc pas opter pour un système dans lequel plusieurs États membres disposeront non plus d'un commissaire à part entière, mais uniquement d'un « commissaire adjoint », ni pour un système dans lequel les petits États membres ne disposent d'un commissaire que durant certaines périodes déterminées.

La proposition consistant à ce que plusieurs petits États membres présentent conjointement un commissaire, n'est pas davantage opportune.

Comme nous l'avons déjà dit, toutes ces propositions violent l'égalité fondamentale entre les États membres. De plus, la présence permanente et à part entière des grands États membres, face à des commissaires temporaires ou de second rang de petits États membres, se traduira par une augmentation sensible du pouvoir des grands États membres et entraînera comme conséquence que les petits États membres seront dirigés par un directoire de grands États membres (tel sera d'ailleurs aussi le sentiment du citoyen).

uitgebreid worden tot meer dan twintig leden wordt een nieuwe IGC gehouden.

De voorstellen uit het Appèl

De Amsterdamse driehoek : QMV, herweging van de stemmen en samenstelling van de Commissie.

Wij dienen op te letten dat deze drie ingrepen, die elkaar versterken, niet leiden tot een verregaande inperking van de macht van de kleine lidstaten.

a. De samenstelling van de Commissie

De heer Eyskens vindt het nodig dat zowel de functie als het imago van de commissarissen worden gedernationaliseerd. Volgens de verdragen hebben de lidstaten geen vertegenwoordigers in de Commissie, maar mogen de lidstaten wel commissieleden voordragen. Dit is de theorie. Het denationaliseren van de leden van de Commissie zal, als het al lukt, een werk van zeer lange adem zijn en kan niet in verdragsteksten gegoten worden, maar is vooral een kwestie van rijping van de Europese gedachte. Het idee dat Europa één gemeenschappelijk binnenland wordt, moet langzaam ingang vinden, zowel bij de politieke en bestuurlijke klasse als bij de publieke opinie.

Het voorstel van de heer Eyskens, waarbij op termijn niet meer elke lidstaat over een eigen commissaris kan beschikken, maar waarbij men evolueert naar een systeem van vaste en roterende leden, is niet verdedigbaar, alhoewel het de werking vergemakkelijkt. Echter, het raakt aan het beginsel van fundamentele gelijkheid tussen de Staten, wat onaanvaardbaar is.

Wij willen dus niet opteren voor een systeem waarbij een aantal Staten geen volwaardige commissaris, maar wel een « adjunct-commissaris » krijgt; of een systeem waarbij men als kleine lidstaat gedurende bepaalde periodes wel en gedurende bepaalde periodes niet over een commissaris kan beschikken.

Het voorstel waarbij verschillende kleine Staten samen één commissaris voordragen, is evenmin wenselijk.

Immers, zoals gezegd, wordt door al deze voorstellen de fundamentele gelijkheid tussen de lidstaten geschonden en betekent de permanente en volwaardige aanwezigheid van de grote lidstaten tegenover de tijdelijke of tweederangscommissaris van de kleine lidstaten dat de macht van de grote lidstaten aanzienlijk toeneemt en dat de kleine lidstaten zullen geregeerd worden (zo zal ook de burger dit aanvoelen) door een directorium van grote lidstaten.

b. La repondération des voix au sein du Conseil

Une fois encore le problème est bien cerné. La pondération actuelle des voix au sein du Conseil désavantage fortement les grands États membres.

Nous opterions pour la première formule qui propose le maintien de la pondération actuelle, mais en instaurant un second vote (double majorité) en fonction des populations représentées par les États membres.

La population est ici le principal critère, mais aussi le critère le plus acceptable. Il faut en effet qu'une proposition ne puisse être adoptée par le Conseil des ministres qu'à la condition d'être soutenue par une majorité de la population de l'Union européenne.

Nous optons pour la première proposition plutôt que pour la seconde, parce que cette proposition prévoit de combiner au second vote l'approbation d'une majorité des États membres, ou la proposition b) qui complique fortement la prise de décision, dès lors que le pourcentage de la majorité qualifiée est trop élevée.

L'application du vote à la majorité qualifiée doit être étendue à l'ensemble des matières, à l'exception des matières institutionnelles. En effet, le maintien de l'unanimité entraîne un recours de plus en plus fréquent aux clauses d'exemption et d'exception, que les États obtiennent en échange du non-exercice de leur droit de veto. Par ailleurs, il en résulte que d'autres États mettent en place des synergies plus développées au sein de l'Union européenne, sans que l'ensemble des États membres y soit associé.

D'une part, l'on ne saurait rien objecter à ce que certains États membres mettent en place une collaboration plus étroite; c'est ce que l'on appelle la flexibilité. mais lorsque certains États membres détournent la règle de l'unanimité pour faire systématiquement cavalier seul, ce type d'abus ralentit l'intégration, réduit la transparence et porte atteinte à l'image de l'Union européenne en tant qu'unité.

Nous pouvons comprendre la nécessité d'élargir la codécision du Parlement à tous les domaines dans lesquels le Conseil des ministres décide à une majorité qualifiée élargie.

Mais en fait, il convient d'aller plus loin et d'associer le Parlement aux décisions afférentes aux affaires institutionnelles et à l'approbation des traités. C'est là un point capital, dès lors que le Parlement européen est le seul échelon démocratiquement élu au sein de la structure européenne. De fait, le Parlement doit pouvoir sanctionner les commissaires et participer, de la manière prévue, aux décisions concernant la composition de la Commission.

Nous ne voyons par ailleurs aucune objection aux propositions visant à faire élire une partie des parlementaires par une circonscription électorale européenne, ni à la proposition visant à remédier au déficit démocratique.

b. De herweging van de stemmen in de Raad

Opnieuw wordt het probleem correct geschetst. Door de huidige weging van de stemmen in de Raad worden de grote lidstaten sterk benadeeld.

Wij zouden opteren voor de eerste formule waarbij een behoud wordt voorgesteld van de huidige weging maar mits toevoeging van een tweede stemming (dubbele meerderheid) in functie van de bevolkingen van de lidstaten.

De bevolking is hierbij het belangrijkste criterium en dit is ook het meest aanvaardbaar. Het moet inderdaad zo zijn dat een voorstel alleen door de Ministerraad kan worden aanvaard wanneer hier een meerderheid van de bevolking van de EU achter staat.

Wij opteren voor het eerste voorstel, liever dan voor het tweede, waarbij een tweede stemming zou worden bepaald door een meerderheid van het aantal lidstaten, of het voorstel b), waarbij de besluitvorming wel zeer moeilijk wordt omdat het percentage van de gekwalificeerde meerderheid te hoog ligt.

Het toepassingsgebied van het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid moet worden verruimd tot alle aangelegenheden met uitzondering van de constitutionele onderwerpen. Immers, het behouden van de unanimité leidt tot steeds meer *opt-outs* en uitzonderingsregels die Staten krijgen in ruil voor het niet stellen van een veto. Anderzijds leidt het ertoe dat andere Staten nauwer met elkaar gaan samenwerken, binnen de EU, maar zonder dat alle lidstaten hieraan deelnemen.

Eenzijds kan er geen bezwaar zijn tegen nauwere samenwerking tussen bepaalde lidstaten, de zogenaamde flexibiliteit. Maar wanneer de unanimité-regel ertoe leidt dat bepaalde Staten zich systematisch afsluiten, vertraagt dit de integratie, vermindert dit de doorzichtigheid en brengt dit het imago van de Europese Unie als een eenheid schade toe.

Wij kunnen ons erin vinden dat de co-decisie van het Parlement moet worden uitgebreid tot alle domeinen waarover in de Ministerraad bij uitgebreide QMV wordt gestemd.

Maar eigenlijk dient men verder te gaan en het Parlement mee laten beslissen in constitutionele zaken en het goedkeuren van verdragen. Dit is belangrijk omdat het Europees Parlement het enige democratisch verkozen echelon is binnen de Europese structuur. Het Parlement moet inderdaad commissieleden kunnen sanctioneren en zoals voorzien mee beslissen inzake de samenstelling van de commissie.

Voorts hebben wij geen problemen met de voorstellen om het Parlement deels te laten kiezen door een Europese kieskring en het voorstel om aan het democratisch deficit te verhelpen.

7.2.2.3. Remarques du Groupe PS

« *Quelle Union pour Quelle Europe?* »

Depuis la Conférence intergouvernementale de 1996 et le traité d'Amsterdam, l'Europe politique peine à se concrétiser.

Dans cette perspective, la Belgique réaffirme son attachement à la formulation d'un projet politique démocratique, transparent et efficace pour l'Union Européenne. Elle réaffirme son attachement à une Europe fédérale. Dans ce modèle, le Parlement européen deviendrait une première chambre représentant les citoyens tandis que le Conseil se transformerait en seconde chambre représentant les États et leurs entités. La Commission deviendrait de son côté un véritable gouvernement. Enfin, l'ensemble de cette structure reposerait sur une véritable Constitution européenne. La Cour de Justice deviendrait la Cour Constitutionnelle.

Les décisions européennes sont maintenant les décisions les plus fondamentales pour le fonctionnement de la société dans les États membres. Il n'est plus possible qu'elles continuent à être prises dans un cadre où certaines garanties essentielles de démocratie manquent (principe de la majorité, responsabilité politique des autorités, contrôle des institutions parlementaires, transparence des procédures de décision).

Le renforcement du caractère démocratique des institutions permettra d'ailleurs en même temps d'augmenter leur efficacité et de diminuer le poids de la technocratie.

Ceci implique d'abord un renforcement des contrôles démocratiques dans le premier pilier. Sans ce renforcement, la communautarisation nécessaire des deux piliers intergouvernementaux et le renforcement nécessaire des pouvoirs de la Commission rencontrera des résistances en partie justifiées.

Ceci implique ensuite une communautarisation des deux piliers intergouvernementaux. Les procédures communautaires garantissent en effet une plus grande transparence et un plus grand contrôle démocratique. Cette communautarisation renforcera en outre le rôle de la Cour de justice, devenue Cour Constitutionnelle.

Parallèlement à la démocratisation des institutions européennes, il faut veiller à effectuer un effort de rationalisation au travers de trois changements essentiels :

1. Généralisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres sauf pour les décisions constitutionnelles (c.-à-d. les règles essentielles concernant le fonctionnement des institutions et les mécanismes de représentation des États membres et leurs populations).

2. Le Parlement européen doit disposer d'un contrôle plus grand sur les décisions essentielles. La procédure de codécision doit être étendue à toutes les

7.2.2.3. Opmerkingen van de PS-fractie

« *Welke Unie voor welk Europa?* »

Sinds de intergouvernementale Conferentie van 1996 en het Verdrag van Amsterdam heeft Europa het moeilijk om concreet gestalte te krijgen.

In dat opzicht bevestigt België zijn gehechtheid aan het opstellen van een democratisch, doorzichtig en doeltreffend politiek project voor de Europese Unie, alsmede aan een federaal Europa. In dat model zou het Europees Parlement een eerste kamer worden die de burgers vertegenwoordigt, terwijl de Raad zou worden omgevormd tot een tweede kamer die de Staten en hun deelgebieden vertegenwoordigt. De Commissie zou een echte regering worden. Die hele structuur zou berusten op een echte Europese Grondwet. Het Hof van Justitie zou het Grondwettelijk Hof worden.

De Europese beslissingen zijn thans de meest fundamentele beslissingen voor de werking van de samenleving in de lidstaten. Het is niet langer mogelijk dat ze worden genomen in een kader waarin bepaalde essentiële waarborgen inzake democratie ontbreken (meerderheidsbeginsel, politieke verantwoordelijkheid van de overheden, controle van de parlementaire instellingen, doorzichtigheid van de besluitvorming).

De versterking van het democratisch karakter van de instellingen zal het trouwens mogelijk maken om ook hun doeltreffendheid te verbeteren en het gewicht van de technocratie te verminderen.

Zulks vereist in eerste instantie een versterking van de democratische controles in de eerste pijler. Zonder die versterking zullen de noodzakelijke communautarisering van de twee intergouvernementele pijlers en de noodzakelijke versterking van de bevoegdheden van de Commissie op ten dele gerechtvaardigde tegenstand stuiten.

Vervolgens is daartoe een communautarisering van de twee intergouvernementele pijlers noodzakelijk. De communautaire procedures waarborgen immers een grotere doorzichtigheid en meer democratische controle. Die communautarisering zal bovendien de rol versterken van het Hof van Justitie, dat het Grondwettelijk Hof zal zijn geworden.

Gelijklopend met de democratisering van de Europese instellingen moet ervoor worden gewaakt dat een inspanning wordt gedaan op het stuk van de rationalisatie, door middel van drie wezenlijke wijzigingen :

1. Veralgemening van de goedkeuring met gekwalificeerde meerderheid in de Raad van Ministers, behalve voor de grondwettelijke beslissing (dat wil zeggen de essentiële regels betreffende de werking van de instellingen en de vertegenwoordigingsmechanismen van de lidstaten en hun bevolkingen).

2. Het Europees Parlement moet beschikken over een betere controle op de essentiële beslissingen. De medebeslissing moet worden uitgebreid tot alle aan-

matières dans lesquelles le Conseil décide à la majorité qualifiée. Le Parlement doit disposer d'un droit d'initiative et d'une plus grande influence sur la composition de la Commission.

3. Responsabilité politique collégiale et individuelle des commissaires :

— La Commission doit être renforcée pour établir un véritable gouvernement politique et économique. En même temps, sa légitimité et le contrôle démocratique sur ses activités doivent être renforcé.

— Elu au suffrage universel, le Parlement européen représente légitimement les orientations politiques des citoyens européens. Il est donc normal que le Parlement européen désigne les commissaires et exerce sur eux, collégialement et individuellement, un contrôle démocratique sur la manière dont ils exécutent les choix de société exprimés par les citoyens.

— Il faut définir clairement la responsabilité politique individuelle des commissaires vis-à-vis du Parlement européen. Par ailleurs, la collégialité constitue une garantie essentielle permettant de définir des politiques cohérentes. Pour donner un poids réel au contrôle du PE sur la Commission. Dès lors, le président de la Commission peut estimer que l'initiative du Parlement remet en cause la Commission dans son ensemble. Dans ce cas, s'il souhaite poursuivre, le Parlement doit alors démettre l'ensemble de la Commission.

— Le renforcement du président de la Commission réalisé par le traité d'Amsterdam, à la fois dans le choix des commissaires et dans la répartition des portefeuilles, contribuera déjà à améliorer la collégialité. Néanmoins, la proposition Delors concernant la désignation du président de la Commission mérite tout notre soutien. Ceci donnera aux élections européennes une portée politique très grande.

La méthode des Conférences Intergouvernementales classiques a prouvé ses limites lors de la négociation du traité d'Amsterdam. Cela impose de changer à la fois l'objet du débat (la définition des normes constitutionnelles) et la forme du débat (les modalités de négociation et d'approbation).

En premier lieu, il convient de redéfinir ce qu'est une norme constitutionnelle dans la révision des traités européens. Ceux-ci contiennent des dispositions d'importance tout à fait variable.

— Les dispositions d'importance secondaire devraient être purement et simplement transformées en droit secondaire. La généralisation de la codécision implique une concertation du PE et du Conseil sur les orientations essentielles des politiques euro-

gelegenheden waarin de Raad bij gekwalificeerde meerderheid een beslissing neemt. Het Parlement moet een initiatiefrecht hebben alsmede een grotere invloed op de samenstelling van de Commissie.

3. Gezamenlijke en individuele verantwoordelijkheid van de commissarissen :

— De Commissie moet worden versterkt om een echte politieke en economische regering te vestigen. Tegelijkertijd moeten de wettigheid ervan en de democratische controle op haar activiteiten worden versterkt.

— Het Europees Parlement wordt bij algemene verkiezingen verkozen en vertegenwoordigt legitiem de politieke keuzes van de Europese burgers. Het is dus normaal dat het Europees Parlement de commissarissen aanwijst en ze zowel gezamenlijk als individueel onderwerpt aan een democratische controle op de wijze waarop zij de door de burgers verwoorde maatschappelijke keuzes verwezenlijken.

— De individuele politieke verantwoordelijkheid van de commissarissen ten aanzien van het Europees Parlement moet duidelijk worden omschreven. Voorts is de collegialiteit een essentiële waarborg dankzij welke samenhangende beleidslijnen kunnen worden vastgesteld. Om aan de controle van het Europees Parlement op de Commissie een echt gewicht te geven, moet het Parlement de mogelijkheid hebben een commissaris af te zetten wegens een beheersfout. Tegelijk moet de collegialiteit van de Commissie worden gevrijwaard. De voorzitter van de Commissie kan dan ook van oordeel zijn dat het initiatief van het Parlement de Commissie in haar geheel in het gedrang brengt. Indien het Parlement in dat geval vervolging wil instellen, moet het de hele Commissie afzetten.

— De versterking van de functie van voorzitter van de Commissie die wordt verwezenlijkt door het Verdrag van Amsterdam, zowel door de keuze van de commissarissen als in de verdeling van de portefeuilles, zal bijdragen tot de verbetering van de collegialiteit. Het voorstel-Delors aangaande de aanwijzing van de voorzitter van de Commissie verdient niettemin onze steun. Dat zal aan de Europese verkiezingen een zeer grote politieke betekenis geven.

De methode van de traditionele intergouvernementele conferenties heeft haar beperkingen getoond ter gelegenheid van de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam. Dat noopt ertoe zowel het onderwerp (het vaststellen van de grondwettelijke normen) als de vorm (de nadere regels inzake onderhandeling en goedkeuring) van het debat te wijzigen.

In de eerste plaats moet in de herziening van de Europese verdragen opnieuw worden bepaald wat een grondwettelijke norm is. Die verdragen bevatten bepalingen van uiteenlopend belang.

— De bepalingen van secundair belang zouden zonder meer moeten worden omgevormd tot secundair recht. De veralgemening van de medebeslissing vereist overleg met het Europees Parlement en de Raad over de essentiële koersen van de Europese

péennes. Cela implique l'établissement d'une ligne de partage entre les éléments législatifs, essentiels du point de vue politique, et exécutif, secondaires du point de vue politique. Il ne faut pas cacher que ceci constitue un problème difficile mais, grâce à l'assistance de la Cour de justice, devenue la Cour Constitutionnelle, l'UE finira par mettre en oeuvre, comme dans le cadre des États membres, un système cohérent.

— Les dispositions de fond devraient être maintenues dans le traité, et dorénavant adoptées par une majorité super-qualifiée (Ex : une double majorité de 75% des États membres et de 75% de la population). Cette catégorie comprend toutes les dispositions sur les politiques communautaires, les droits sociaux et environnementaux, les droits humains et la citoyenneté européenne, ainsi que les dispositions financières;

— Les dispositions constitutionnelles : cette catégorie comprend les dispositions définissant la procédure de désignation des institutions de l'Union, les pouvoirs de ces institutions (procédures devant le Conseil, le PE et les juridictions), le fonctionnement de ces institutions (y compris la question des langues), ainsi que la représentation des États membres et des populations.

La procédure de révision des traités devrait être incontestablement revue. L'initiative de la révision pourrait être prise

- soit par la majorité du Conseil européen,
- soit par la majorité absolue du PE.

La négociation devrait être menée au sein d'un comité formé paritairement de représentants du PE et de Parlements nationaux. Le texte serait adopté lorsqu'il recueille l'approbation des membres du comité. Il entrerait en vigueur lorsqu'il aurait recueilli la ratification de trois quarts des États membres.

Outre les suggestions formulées ci-dessus, les défis de fonctionnement de l'UE doivent, à titre de stratégie d'avancée, être également axés sur le triangle d'Amsterdam : majorité qualifiée, repondération des voix, composition de la Commission.

1. Aux termes du traité d'Amsterdam, les deux dernier points sont prioritaires. En ce qui concerne la composition de la Commission, il importe d'élaborer au plus vite un compromis à propos d'une formule prévoyant un seul commissaire par État membre. De plus amples garanties doivent être prévues afin de « dénationaliser » non seulement la fonction mais aussi l'image de chaque commissaire.

En effet, les États membres n'ont pas de représentants au sein de la Commission.

beleidslijnen. Daartoe moet een scheidslijn worden vastgesteld tussen de wetgevende componenten, die van groot belang zijn uit een politiek oogpunt, en de uitvoerende bestanddelen, die politiek van secundair belang zijn. Men moet niet verhullen dat het om een moeilijk probleem gaat, maar dankzij de steun van het Hof van Justitie, omgevormd tot het Grondwettelijk Hof, zal de Europese Unie, net als in het kader van de lidstaten, uiteindelijk een samenhangend systeem tot stand brengen.

— De grondbepalingen zouden in het Verdrag moeten worden gehandhaafd en zouden voortaan met een overgekwalficeerde meerderheid moeten worden goedgekeurd (bijvoorbeeld een dubbele meerderheid van 75 % van de lidstaten en 75 % van de bevolking). Die categorie bevat alle bepalingen over de communautaire beleidslijnen, de sociale en milieurechten, de mensenrechten en het Europees burgerschap, alsmede de financiële bepalingen.

— De grondwettelijke bepalingen : in die categorie zijn de bepalingen opgenomen die de aanwijzingsprocedure vaststellen van de instellingen van de Unie, de bevoegdheden van die instellingen (procedures voor de Raad, het Europees Parlement en de rechtscollages), de werking van die instellingen (met inbegrip van de kwestie van de talen), alsook de vertegenwoordiging van de lidstaten en van de bevolkingen.

De procedure voor de herziening van de verdragen zou ontegensprekelijk moeten worden aangepast. Het initiatief daartoe zou kunnen worden genomen

- hetzij door de meerderheid van het Europese Raad,
- hetzij door de absolute meerderheid van het Europees Parlement.

De onderhandelingen zouden moeten worden gevoerd in een comité dat paritair is samengesteld uit vertegenwoordigers van het Europees Parlement en van de nationale parlementen. De tekst zou worden aangenomen als hij de goedkeuring wegdraagt van de leden van het comité. Hij zou in werking treden wanneer hij door drie vierde van de lidstaten zou zijn bekrachtigd.

Naast de voormelde voorstellen moeten de uitdagingen op het stuk van de werking van de Europese Unie als voortgangsstrategie ook worden toegespitst op de driehoek van Amsterdam : gekwalificeerde meerderheid, herweging van de stemmen, samenstelling van de Commissie.

1. Luidens het Verdrag van Amsterdam zijn de laatste twee punten prioritair. In verband met de samenstelling van de Commissie, is het van belang zo spoedig mogelijk tot een compromisformule te komen die in één commissaris per lidstaat voorziet. Er moeten meer sluitende waarborgen worden ingebouwd om niet alleen het ambt, maar ook het imago van iedere commissaris van hun nationale verankering los te koppelen.

De lidstaten hebben immers geen vertegenwoordigers in de Commissie.

2. la repondération des voix aux sein du Conseil des ministres est encore plus complexe et le poids politique en est encore plus grand. Pour certains pays, le problème est inexistant et en cas d'extension, il conviendrait d'augmenter linéairement le nombre de voix. La « surpondération » au bénéfice des petits États membres permet néanmoins à ces derniers de constituer plus aisément une minorité de blocage lors des votes à la majorité qualifiée (QMV), ce qui suscite chez les grands États membres une certaine crainte d'être minorisés.

En cas d'élargissement, le maintien du statu quo ne semble pas réaliste. Plusieurs formules sont envisageables :

a) Maintien de la pondération actuelle, mais instauration d'un second vote (double majorité) en fonction des populations représentées par les États membres. Une autre formule constituerait à combiner, pour le vote d'une proposition, le QMV avec l'approbation d'une majorité ou d'une majorité qualifiée des États membres (par exemple les deux-tiers des États membres).

b) La repondération du nombre de voix à l'avantage des grands États membres, combinée ou non avec un relèvement ou un abaissement du seuil de la majorité qualifiée (par exemple 80 % ou 60 %). Le compromis le plus raisonnable et le plus réaliste semble consister en :

- a. un maintien de l'actuelle pondération et l'extrapolation de ce statu quo en cas d'élargissement;
- b. une légère augmentation du seuil requis pour la majorité qualifiée, ce qui réduit le danger de minoration des grands États membres;
- c. pour les matières très importantes, l'instauration d'une double majorité en fonction des populations représentées. Une variante plus simple serait qu'outre le QMV, la majorité qualifiée du nombre d'État membres (un État, un vote) soit requise;

d. l'exclusion du vote à l'unanimité pour toutes les matières constitutionnelles.

Dans ce contexte, il convient de ne pas perdre de vue que dorénavant, en cas de blocage, la procédure de la coopération renforcée demeure possible pour certaines matières.

3. L'élargissement du champ d'application du QMV dépend partiellement du compromis qui pourra être atteint quant à la nouvelle procédure de vote (pondération). Cela vaut également pour le cas inverse. Un consensus sur les nouveaux champs d'applica-

2. De nieuwe regeling inzake de stemmenweging in de Raad van Ministers is nog complexer en de politieke draagwijdte ervan nog groter. Voor sommige landen bestaat het probleem niet en bij een eventuele uitbreiding zou het aantal stemmen lineair moeten worden verhoogd. Het « overmatige » gewicht dat aan de kleine lidstaten wordt toegekend, biedt laatstgenoemde toch de mogelijkheid om bij stemmingen met een gekwalificeerde meerderheid een blokkeringsminderheid te vormen, wat bij een aantal grote lidstaten de vrees doet rijzen in de minderheid te worden gesteld.

Bij een uitbreiding lijkt de handhaving van het status-quo niet realistisch. Verscheidene formules komen in aanmerking :

a) Behoud van de thans geldende stemmenweging, maar invoering van een tweede stemming (dubbele meerderheid) op grond van de door de lidstaten vertegenwoordigde bevolkingsgroepen. Een andere formule zou erin bestaan om, voor stemmingen over een voorstel, de stemming met een gekwalificeerde meerderheid te combineren met de goedkeuring door een meerderheid of door een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten (een tweederde meerderheid van de lidstaten bijvoorbeeld).

b) Een nieuwe regeling inzake de stemmenweging, waarbij de grote lidstaten worden bevoordeeld, al dan niet gecombineerd met een verhoging of een verlaging van de drempel voor de gekwalificeerde meerderheid (tot bijvoorbeeld 80 of 60%). Het redelijkste en meest haalbare compromis lijkt te bestaan in :

- a. het behoud van de huidige regeling inzake het toegekende stemgewicht en de extrapolatie van dit status-quo bij uitbreiding;
- b. een lichte verhoging van de vereiste drempel voor de gekwalificeerde meerderheid, wat het gevaar vermindert dat de grote lidstaten in een minderheidspositie worden gedrukt;
- c. voor de zeer belangrijke aangelegenheden, de invoering van een dubbele meerderheid, die afhangt van de vertegenwoordigde bevolkingsgroepen. Een eenvoudiger alternatief daarvoor zou erin bestaan dat naast de stemming met een gekwalificeerde meerderheid, de gekwalificeerde meerderheid van het aantal lidstaten (één Staat, één stem) vereist zou zijn;
- d. uitsluiting van de stemming met een gekwalificeerde meerderheid voor alle grondwettelijke aangelegenheden.

In dat verband mag niet uit het oog worden verloren dat voortaan, bij blokkering, voor een aantal aangelegenheden de procedure van de versterkte samenwerking mogelijk blijft.

3. De uitbreiding van de toepassingsfeer van de stemming met een gekwalificeerde meerderheid hangt gedeeltelijk af van het compromis dat rond de nieuwe stemprocedure (stemmenweging) kan worden bereikt. Zulks geldt tevens voor het tegengestel-

tion du QMV facilitera un accord sur la procédure de vote.

La méthodologie suivie est particulièrement importante à cet égard. Il conviendra vraisemblablement de rechercher un consensus préalable sur les matières qui devront de toute manière être exclues du QMV, à savoir les matières constitutionnelles et quasi-constitutionnelles. Ensuite, les États membres devront être consultés sur les autres matières pour lesquelles ils désirent conserver la règle de l'unanimité.

A ce propos, la motivation en termes d'efficacité n'est pas simple. Il doit également être clair qu'au plus on conservera l'unanimité, au plus il faudra organiser la « coopération renforcée », ce qui équivaldra à une application de facto du QMV et rangera de surcroît les pays non-participants dans un « groupe de deuxième classe ». On pourrait éventuellement également examiner quelles matières devraient être assujetties à un QMV spécial à seuil plus élevé. Ce calendrier de la réforme est un élément important pour aboutir à un consensus sur un compromis, de sorte que celui-ci puisse se réaliser progressivement.

4. Pour ce qui concerne le profilage du Parlement européen, une suggestion utile serait d'envisager qu'un pourcentage déterminé des sièges du Parlement (par exemple 20 %) puisse être élu dans une circonscription couvrant l'ensemble du territoire de l'UE. Un tel district électoral transnational et « pan-européen » favoriserait la constitution de partis européens et la redistribution des sièges du Parlement en cas d'adhésion de nouveaux membres.

5. Le déficit démocratique peut également être réduit en incitant les partis politiques à manifester clairement, à l'occasion des élections européennes, quelle(s) est (sont) la (les) personnalité(s) politiques qu'ils envisagent de proposer pour la prochaine présidence de la Commission.

Les considérations formulées ci-dessus ont pour unique objectif d'esquisser une série de pistes possibles pour dégager des solutions. En définitive, la réforme des institutions de l'UE dépend de la manière dont les responsables prennent conscience de la nécessité et de l'urgence de ces réformes, de la volonté politique de les concrétiser et de l'imagination avec laquelle les problèmes posés sont analysés.

de geval. Een consensus rond de nieuwe toepassings-sfeer van de stemming met een gekwalificeerde meerderheid zal een akkoord over de stemprocedure vergemakkelijken.

In dat opzicht is de gevolgde methode van zeer groot belang. Wellicht zal vooraf naar een consensus moeten worden gezocht rond de aangelegenheden die hoe dan ook van de stemming met een gekwalificeerde meerderheid moeten worden uitgesloten, namelijk de grondwettelijke en quasi-grondwettelijke aangelegenheden. Vervolgens zullen de lidstaten moeten worden geraadpleegd over de overige aangelegenheden waarvoor zij de eenparigheidsregel willen aanhouden.

In dat verband is de motivering op het vlak van de efficiëntie niet vanzelfsprekend. Het moet tevens duidelijk zijn dat hoe meer men de eenparigheid behoudt, hoe meer men de « versterkte samenwerking » zal moeten organiseren, wat gelijk zal staan met een feitelijke toepassing van de stemming met een gekwalificeerde meerderheid en wat bovendien de niet deelnemende landen naar een « tweederangsgroep » zal verwijzen. Men zou eventueel ook eens kunnen nagaan voor welke aangelegenheden een bijzondere stemming met een gekwalificeerde meerderheid en met een hogere drempel in aanmerking komt. Dit tijdschema voor de hervorming is een belangrijk element om tot een consensus te komen rond een compromis, dat aldus stapsgewijs ingang kan vinden.

4. Wat de profilering van het Europees Parlement betreft, kon het een nuttige suggestie zijn in overweging te nemen dat een vastgesteld percentage zetels van het Parlement (bijvoorbeeld 20 %) voor verkiezing in aanmerking komt in een kieskring die zich over het volledige EU-grondgebied uitstrekt. Een dergelijk supranationaal en « heel-Europees » kiesdistrict zou de oprichting van Europese partijen bevorderen en bij de toetreding van nieuwe lidstaten een herverdeling van de zetels in het Parlement in de hand werken.

5. Het democratisch tekort kan ook worden teruggedrongen door de politieke partijen ertoe aan te zetten om bij de Europese verkiezingen duidelijk aan te geven welke prominente politicus (politici) zij voor het volgende voorzitterschap van de Commissie voordragen.

Deze beschouwingen hebben tot enige doel een reeks mogelijke denkpistes uit te tekenen om tot oplossingen te komen. Uiteindelijk zal de hervorming van de instellingen van de EU afhangen van de wijze waarop de topmensen de noodzaak inzien van het spoedeisende karakter van die hervormingen, van de politieke wil om die hervormingen concreet gestalte te geven en van de verbeeldingskracht waarmee de gestelde problemen worden bekeken.

7.3. Commentaires sur les amendements déposés le 1^{er} février 1999

Les commentaires qui suivent n'ont trait qu'aux amendements rejetés.

Amendement n° 2 de M. Ch.-F. Nothomb

Cet amendement, qui propose essentiellement une restructuration du texte, est en grande partie adopté.

M. M. Eyskens ne peut néanmoins marquer son accord sur la portée du nouveau point 4 à insérer, selon lequel les parlements nationaux devraient pouvoir contrôler le Conseil des ministres. Le Conseil des ministres est une institution communautaire qui ne peut pas être contrôlée par les parlements nationaux. Une influence trop importante des parlements nationaux conduirait à la renationalisation de la politique européenne.

Les parlements nationaux peuvent avoir leur mot à dire dans les questions intergouvernementales mais non pas communautaires.

M. P. Hatry souligne aussi que l'association des parlements nationaux au processus de décision européen conduirait à la création d'un Sénat européen.

La coopération interparlementaire doit rester limitée à l'échange d'informations.

M. Ch.-F. Nothomb fait observer que les parlements nationaux doivent être impliqués dans le processus de décision européen. Par ailleurs, il s'avère aussi que le Parlement européen adopte des positions sur des matières qui ne relèvent pas directement de ses compétences formelles.

Amendement n° 3 de M. F. Herman

Les membres considèrent que cet amendement a une portée trop maximaliste. Il ne peut pas servir de point de départ à la Belgique lors des négociations.

Amendement n° 4 de M. F. Herman

Étendre le vote à la majorité qualifiée à tous les secteurs de l'activité législative et réglementaire implique aussi l'extension aux 2^e et 3^e piliers du Traité sur l'Union européenne ainsi qu'aux matières quasi-constitutionnelles. Selon M. Eyskens, ce serait donner un bon argument aux États membres qui ne souhaitent pas aller de l'avant.

Amendement n° 5 de M. F. Herman

La sanction des commissaires doit-elle être aussi détaillée ?

La procédure proposée protège les deux grands groupes au Parlement européen. Il n'y a toutefois pas d'objections à ce que cet amendement soit repris dans le texte.

7.3. Commentaar bij de amendementen ingediend op 1 februari 1999

Enkel de amendementen die verworpen werden worden hier van commentaar voorzien.

Amendement n° 2 van de heer Ch.-F. Nothomb

Het amendement, dat vooral voorziet in een herstructurering van de tekst, wordt in grote lijnen aanvaard.

De heer M. Eyskens kan evenwel niet akkoord gaan met de strekking van het nieuw in te voeren punt 4, volgens hetwelk de nationale parlementen de Europese Ministerraad zouden moeten controleren. De Ministerraad is een communautaire instelling die niet kan worden gecontroleerd door de nationale parlementen. Een te verregaande impact ervan leidt tot de hernationalisering van het Europese beleid.

De nationale parlementen kunnen wel hun zeg hebben over de intergouvernementele kwesties, maar niet over de communautaire.

Ook de heer P. Hatry wijst op het gevaar dat de nationaal-parlementaire associatie aan de Europese besluitvorming zou gaan in de richting van een Europese Senaat.

De parlementaire coöperatie moet beperkt blijven tot informatie-uitwisseling.

De heer Ch.-F. Nothomb dringt erop aan dat de nationale parlementen moeten worden betrokken bij de Europese besluitvorming. Overigens is het ook zo dat het Europees Parlement standpunten inneemt over aangelegenheden die niet strikt tot zijn formele bevoegdheden behoren.

Amendement n° 3 van de heer F. Herman

De leden achten dit amendement te maximalistisch. Het kan voor België geen uitgangsbasis zijn om te onderhandelen.

Amendement n° 4 van de heer F. Herman

De meerderheidsstemming uitbreiden tot alle sectoren van de wet- en regelgevende activiteit impliceert ook de uitbreiding tot de tweede en derde pijler van het Verdrag betreffende de Europese Unie, alsmede tot de quasi-constitutionele aangelegenheden. Dit is volgens de heer M. Eyskens een geknipt argument geven aan deze lidstaten die niet vooruit willen.

Amendement n° 5 van de heer F. Herman

Men vraagt zich af of de sanctionering van de commissieleden zo gedetailleerd hoeft te zijn.

De voorgestelde procedure beschermt de twee grote fracties in het Europees Parlement. Er is evenwel geen bezwaar tegen de opname in de tekst.

Amendement n° 8 de M. Cl. Delcroix

Les membres présents estiment que cet amendement pêche par manque de réalisme.

Il est, en effet, logique que le président de la Commission européenne soit désigné via la procédure de codécision (avec un droit d'initiative du Conseil des ministres).

La proposition visant à appliquer également cette procédure aux membres individuels de la Commission doit être rejetée. Il appartient au président de la Commission de constituer une équipe qui soit responsable devant le Parlement européen.

Le programme politique de l'Union européenne ne peut certes pas être « *parlementarisé* ». Ceci conduirait à un blocage de la Commission européenne, selon *M. Eyskens*.

*
* *

La proposition telle que modifiée est adoptée à l'unanimité.

Les Rapporteurs,

Le Président,

M. EYSKENS (Ch)
Ch.-F. NOTHOMB (S)

R. LANGENDRIES

Amendement n° 8 van de heer Cl. Delcroix

Het voorstel wordt zeer onrealistisch geacht door de vergadering.

Logisch is inderdaad dat de commissievoorzitter door een co-decisieprocedure (met initiatiefrecht van de Ministerraad) wordt aangeduid.

Deze procedure ook toepassen op de individuele leden van de Commissie is verwerpelijk. Het is aan de commissievoorzitter om een equipe samen te stellen die verantwoordelijk is tegenover het Europees Parlement.

Het beleidsprogramma van de EU mag echter niet « *geparlementariseerd* » worden. Dit zou leiden tot een blokkering van de Europese Commissie, aldus *de heer Eyskens*.

*
* *

Het gewijzigd voorstel wordt eenparig aangenomen.

De Rapporteurs,

De Voorzitter,

M. EYSKENS (K)
Ch.-F. NOTHOMB (S)

R. LANGENDRIES

PROPOSITION DE RÉSOLUTION SUR LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE L'UNION EUROPÉENNE EN VUE DE L'ÉLARGISSEMENT.
Texte adopté par le Comité d'avis chargé de questions européennes le 9 février 1999.

L'élargissement de l'Union européenne impose, au préalable, une adaptation institutionnelle sur la base de l'expérience des 50 dernières années, mais aussi en envisageant les possibles mutations.

La Belgique, l'Italie et la France considèrent comme essentielle une avancée institutionnelle avant l'élargissement de l'Union européenne à 20, 25 ou 30 pays. La procédure sera fixée à Cologne et le Sommet de Tampere permettra l'amorce du débat de fond.

Le doublement du nombre des États membres de l'Union au cours de la décennie à venir constitue un défi exceptionnel, qui n'est pas sans menacer la cohérence du projet d'intégration européenne.

Les risques doivent cependant être calculés et la menace d'une perte d'efficacité de l'Union européenne et, dès lors, d'une atteinte à sa crédibilité doit être correctement évaluée afin d'aboutir à des solutions constructives. Tel est l'enjeu de la mission inéluctable que constitue la réforme des institutions de l'UE qui, à la lumière de l'élargissement imminent, doit renforcer l'efficacité, la démocratie et la participation des citoyens.

Quelques propositions

Sans oublier le projet politique que nous voulons pour l'Europe, les défis du fonctionnement de l'UE doivent, à titre de stratégie d'avancée, être axés prioritairement sur une série de questions concrètes :

- 1) le triangle d'Amsterdam : majorité qualifiée — repondération des voix — composition de la Commission;
- 2) le rôle, la responsabilité et les compétences du Parlement européen;
- 3) le fonctionnement du Conseil des ministres Affaires générales;
- 4) le rôle des parlements nationaux.

1. *Le triangle d'Amsterdam*

1.1. Aux termes du Traité d'Amsterdam, la composition de la Commission et la repondération des voix au sein du Conseil des ministres sont prioritaires.

En ce qui concerne la composition de la Commission, il importe d'élaborer au plus vite un compromis à propos d'une formule prévoyant un seul commissaire par État membre. De plus amples garanties doivent être prévues afin de « dénationaliser » non seu-

VOORSTEL VAN RESOLUTIE OVER DE INSTITUTIONELE HERVORMINGEN VAN DE EUROPESE UNIE IN HET LICHT VAN DE UITBREIDING. Tekst aangenomen door het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden op 9 februari 1999

De uitbreiding van de Europese Unie vereist vooraf een institutionele aanpassing op grond van de ervaring van de voorbije 50 jaar maar die ook rekening houdt met mogelijke ingrijpende wijzigingen.

België, Italië en Frankrijk zijn van mening tot vóór de uitbreiding van de Europese Unie tot 20, 25 of 30 landen, een institutionele vooruitgang essentieel is. De procedure zal worden vastgelegd te Keulen en op de Top van Tampere zal het inhoudelijke debat aangevat worden.

De verdubbeling van het aantal lidstaten van de Unie tijdens de eerstvolgende decennia is een uitzonderlijke uitdaging, die ook risico's inhoudt voor het behoud van een samenhangend Europees integratieproject. Wie evenwel geen risico's neemt, maakt geen kans, ook niet ten aanzien van de geschiedenis.

Toch moeten de te nemen risico's berekend zijn en de dreiging van efficiëntieverlies van de EU en derhalve aantasting van haar geloofwaardigheid correct worden ingeschat, met de bedoeling constructieve oplossingen uit te werken. Dat is de inzet van een onontkoombare opgave : de hervorming van de instellingen van de EU, in het licht van de komende uitbreiding, met het oog op meer doelmatigheid, meer democratie, meer betrokkenheid van de burgers.

Enkele voorstellen

Zonder het politiek project voor Europa, zoals wij dat wensen, te veronachtzamen, moeten de functioneringsuitdagingen van de EU, met het oog op hun daadwerkelijke aanpak in eerste instantie worden toegespitst op een aantal concrete kwesties :

- 1) de Amsterdamse driehoek : gekwalificeerde meerderheid — herweging van de stemmen — samenstelling van de Commissie;
- 2) de rol, de verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van het Europees Parlement;
- 3) de werking van de Europese Ministerraad van Algemene Zaken;
- 4) de rol van de nationale parlementen.

1. *De driehoek van Amsterdam*

1.1. Volgens het Verdrag van Amsterdam zijn de samenstelling van de Commissie en de herweging van de stemmen in de Ministerraad prioritair.

Wat de samenstelling van de Commissie betreft, moet zo vlug mogelijk een compromis worden geconstrueerd rond een formule van één commissaris per lidstaat. Grotere garanties moeten worden ingebouwd teneinde de functie maar ook het imago van

lement la fonction mais aussi l'image de chaque commissaire. En effet, les États membres n'ont pas, en vertu des traités, de représentants au sein de la Commission.

Outre le commissaire qu'ils présenteront dorénavant, il est envisageable de permettre aux grands États membres de désigner un commissaire adjoint à l'instar des secrétaires d'État des gouvernements belge et français, entre autres. Il importe également que le président de la Commission compose un « bureau » restreint ou un « comité restreint », éventuellement constitué des vice-présidents de la Commission qui gèrent les principaux portefeuilles, et qui serait une sorte de comité exécutif de la Commission.

Dans une phase ultérieure, si l'UE devait s'élargir à plus de vingt membres, il conviendrait de limiter le nombre de membres de la Commission à un nombre inférieur au nombre de membres de l'UE ou de hiérarchiser les commissaires, et ce, dans un but évident d'efficacité.

1.2. La repondération des voix au sein du Conseil des ministres est encore plus complexe et le poids politique en est encore plus grand. Pour certains gouvernements, le problème est inexistant et en cas d'élargissement, il conviendrait d'augmenter linéairement le nombre de voix. La « surpondération » au bénéfice des petits États membres permet néanmoins à ces derniers de constituer plus aisément une minorité de blocage lors des votes à la majorité qualifiée (VMQ), ce qui suscite chez les grands États membres une crainte certaine d'être minorisés.

En cas d'élargissement, le maintien du statu quo ne semble pas réaliste. Plusieurs formules sont envisageables :

a. Maintien de la pondération actuelle, mais instauration d'un second vote (double majorité) en fonction des populations représentées par les États membres. Une autre formule constituerait à combiner, pour le vote d'une proposition, le VMQ avec l'approbation d'une majorité ou d'une majorité qualifiée des États membres (par exemple les deux-tiers des États membres).

b. La repondération du nombre de voix à l'avantage des grands États membres, combinée ou non avec un relèvement ou un abaissement du seuil de la majorité qualifiée (par exemple 80 % ou 60 % ?).

Un seuil plus élevé diminue le danger de minorisation des grands États membres mais rend la prise de décision plus difficile.

c. Le compromis le plus raisonnable et le plus réaliste semble consister en :

1° un maintien de l'actuelle pondération et l'extrapolation de ce statu quo en cas d'élargissement. Ceci signifie que les critères de pondération actuels sont appliqués aux nouveaux États membres;

elke commissaris te « denationaliseren ». De lidstaten hebben volgens de verdragen geen vertegenwoordigers in de Commissie.

Het is denkbaar dat men de grote lidstaten toestaat, naast de ene commissaris die zij voortaan voordragen, ook een adjunct-commissaris aan te stellen, naar het voorbeeld van de staatssecretarissen in onder meer de Belgische en Franse regeringen. Belangrijk is ook dat de president van de Commissie een beperkt « bureau » of « kernkabinet » (*comité restreint*) zou samenstellen, eventueel bestaande uit de vice-presidenten van de Commissie die de belangrijkste portefeuilles beheren, en dat zou optreden als een soort dagelijks bestuur van de Commissie.

In een latere fase, bij verdere uitbreiding van de EU tot meer dan twintig leden, moet het aantal commissieleden beperkt worden tot een aantal dat geringer is dan het aantal EU-leden, of moet een hiërarchie onder de commissarissen doorgevoerd worden, en dit om evidente redenen van doelmatigheid.

1.2. Nog moeilijker en politiek geladener is de herweging van de stemmen in de Ministerraad. Volgens sommige regeringen is er geen probleem en moet bij uitbreiding het stemmenaantal lineair worden opgetrokken. Door de « overweging » (*surpondération*) in het voordeel van de kleinere lidstaten, wordt het evenwel voor deze staten gemakkelijker een blokkeringsminderheid te verwerven bij gekwalificeerde meerderheidsstemming (GMS), wat voor de grotere lidstaten minorisatievrees opwekt.

Bij uitbreiding lijkt het handhaven van het statu quo niet realistisch. Verscheidene formules zijn mogelijk :

a. Behoud van de huidige weging maar toevoeging van een tweede stemming (dubbele meerderheid) in functie van de bevolkingen vertegenwoordigd door de lidstaten. Een andere formule bestaat erin bij de goedkeuring van een voorstel, naast de GSM, ook de instemming te vereisen van een meerderheid of gekwalificeerde meerderheid van het aantal lidstaten (bijvoorbeeld twee derde van de lidstaten).

b. Herweging van het aantal stemmen in het voordeel van de grotere lidstaten, al dan niet gecombineerd met het aanpassen naar boven of naar onder van de gekwalificeerde meerderheidsdrempel (bijvoorbeeld 80 % of 60 % ?).

Bij een hogere drempel vermindert het « gevaar » voor minorisatie van de grotere lidstaten, maar bemoeilijkt men de besluitvorming.

c. Het meest redelijke en haalbare compromis lijkt erin te bestaan :

1° de huidige weging te behouden en bij uitbreiding dit statu quo te extrapoleren. Dit betekent dat de huidige wegingscriteria worden toegepast op de nieuwe lidstaten;

2° une légère augmentation du seuil requis pour la majorité qualifiée, ce qui réduit le danger de minoration des grands États membres;

3° pour les matières très importantes, l'instauration d'une double majorité en fonction des populations représentées. Une variante plus simple serait qu'outre le VMQ, la majorité qualifiée du nombre d'États membres (un État, un vote) soit requise;

4° l'exclusion du VMQ pour toutes les matières constitutionnelles et quasi-constitutionnelles.

Dans ce contexte, il convient de ne pas perdre de vue que dorénavant en cas de blocage, la procédure de la coopération renforcée ainsi que l'abstention constructive (PÉSC) demeurent possibles pour certaines matières.

1.3. L'élargissement du champ d'application du VMQ dépend partiellement du compromis qui pourra être atteint quant à la nouvelle procédure de vote (pondération). Cela vaut également pour le cas inverse. Un consensus sur les nouveaux champs d'application du VMQ facilitera un accord sur la procédure de vote.

La méthodologie suivie est particulièrement importante à cet égard. Il conviendra vraisemblablement de rechercher un consensus préalable sur les matières qui devront de toute manière être exclues du VMQ, à savoir les matières constitutionnelles et quasi-constitutionnelles. Ensuite, les États membres devront être consultés sur les autres matières pour lesquelles ils souhaitent conserver la règle de l'unanimité.

À ce propos, la motivation en termes d'efficacité n'est pas simple. Il doit également être clair qu'au plus on conservera l'unanimité, au plus il faudra organiser la « coopération renforcée », ce qui équivaudra à une application *de facto* du VMQ et rangera de surcroît les pays non-participants dans un « groupe de deuxième classe ».

On pourrait éventuellement également examiner quelles matières devraient être assujetties à un VMQ spécial à seuil plus élevé. Ce calendrier de la réforme est un élément important pour aboutir à un consensus sur un compromis, de sorte que celui-ci puisse se réaliser progressivement.

2. Le rôle, la responsabilité et les compétences du Parlement européen

2.1. En ce qui concerne les compétences du Parlement européen, la procédure de co-décision doit être automatiquement applicable à toutes les matières qui tombent sous l'application du VMQ élargi.

2° de drempel voor het bereiken van de gekwalificeerde meerderheid licht te verhogen, wat het minorisatiegevaar van de grotere lidstaten vermindert;

3° voor zeer belangrijke materies een dubbele meerderheid te voorzien in functie van de vertegenwoordigde bevolkingen. Een eenvoudiger variant is naast de GMS ook een gekwalificeerde meerderheid van het aantal lidstaten (*one State, one vote*) te vereisen;

4° de GMS uitzonderen voor alle constitutionele en quasi-constitutionele materies.

Bij dit alles mag niet worden vergeten dat voortaan de procedure van versterkte samenwerking (*coopération renforcée*) en constructieve onthouding (GBVB) voor bepaalde aangelegenheden en in bepaalde gevallen mogelijk blijft in geval van blokkering.

1.3. Het verruimen van het toepassingsgebied van de GMS hangt voor een deel af van het compromis dat kan worden bereikt over de nieuwe wijze van (gewogen) stemmen. Maar het omgekeerde geldt evenzeer. Een consensus over de nieuwe toepassingsgebieden van de GMS zal een vergelijk over de stemmingsprocedure vergemakkelijken.

De gevolgde methodologie is hierbij zeer belangrijk. Wellicht dient vooreerst een consensus gezocht over de materies die in elk geval dienen uitgesloten van de GMS, namelijk de constitutionele en quasi-constitutionele materies. Vervolgens moet aan de lidstaten worden gevraagd welke andere materies zij onder de regel van de unanimité willen behouden.

De motivatie hiervan in termen van doelmatigheid is niet zo eenvoudig. Tevens moet duidelijk worden gemaakt dat hoe meer eenparigheid wordt bewaard, des te meer « versterkte samenwerking » moet worden georganiseerd, wat op een *de facto* toepassing van de GMS neerkomt en bovendien de niet-deelnemende lidstaten onderbrengt in een « tweedeklassegroep ».

Eventueel kan ook worden onderzocht welke aangelegenheden onder een bijzondere GMS met verhoogde drempel dienen te ressorteren. Belangrijk voor het bereiken van een consensus over een vergelijk is het tijdpad van de hervorming, zodat het bereikte compromis langs wegen van geleidelijkheid zou kunnen worden gerealiseerd.

2. De rol, de verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van het Europees Parlement

2.1. Wat de bevoegdheden van het Europees Parlement betreft, moet worden gesteld dat alle materies die in de Ministerraad onder de uitgebreide GMS vallen, meteen ook onder de procedure van co-decisie worden gebracht.

2.2. Les pouvoirs du Parlement européen seront accrus par la ratification du Traité d'Amsterdam, en particulier pour le choix du président de la Commission et l'investiture du Collège des président et commissaires. Cette évolution est d'autant plus remarquable que le Traité d'Amsterdam prévoit que la Commission remplira sa mission dans le respect de l'« orientation politique » définie par son président à qui il incombe de « constituer un programme de législature européenne ». L'investiture s'effectuera par le moyen de deux avis conformes donnés par le Parlement européen (obligatoires et contraignants) qui nécessiteront que se dégage de l'assemblée des députés une majorité.

2.3. Le Parlement européen doit également pouvoir sanctionner des membres individuels de la Commission. Il faut veiller à ce que les dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à la désignation du président de la Commission et à l'investiture de la Commission par le Parlement européen soient appliquées à partir de 1999-2000.

La sanction individuelle qui pourrait remettre en question la responsabilité collégiale des commissaires devrait être entourée des mêmes précautions (majorité absolue, plus majorité des 2/3 des votes exprimés) que celles prévues par la censure actuelle.

2.4. Pour ce qui concerne la mise en valeur du Parlement européen, une suggestion utile serait d'envisager qu'un pourcentage déterminé des sièges du Parlement puisse être élu dans une circonscription couvrant l'ensemble du territoire de l'UE. Un tel district électoral transnational et « pan-européen » favoriserait la constitution de partis européens et la redistribution des sièges du Parlement en cas d'adhésion de nouveaux membres.

2.5. Le déficit démocratique peut également être réduit en incitant les partis politiques à manifester clairement, à l'occasion des élections européennes, quelle est la personnalité politique qu'ils envisagent de proposer pour la prochaine présidence de la Commission.

3. *Le fonctionnement du Conseil des ministres Affaires générales*

Il semble également nécessaire de réformer le Conseil affaires générales, composé de ministres des Affaires étrangères, et de rendre son travail plus efficace en créant, par exemple, un Conseil spécifique des ministres des Affaires étrangères et/ou européennes qui ne s'occuperait que de la PESC et au sein duquel M. PESC pourrait jouer pleinement son rôle, et un Conseil affaires générales qui exercerait les fonctions de coordination et d'arbitrage.

2.2. Het Europees Parlement zal dankzij de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam ruimere bevoegdheden krijgen, inzonderheid wat de keuze van de voorzitter van de Commissie en de investituur van het College van de voorzitter en commissarissen betreft. Die ontwikkeling is des te opmerkelijker daar het Verdrag van Amsterdam bepaalt dat de Commissie « werkt onder de politieke leiding van haar voorzitter », wie het toekomt een Europees legislatuurprogramma samen te stellen. De investituur zal plaatsvinden bij wege van twee « instemmingsprocedures » (verplichte en dwingende) van het Europees Parlement welke een meerderheid in de vergadering van afgevaardigden vereisen.

2.3. Het Europees Parlement moet ook de bevoegdheid krijgen individuele commissieleden te sanctioneren. Er moet over gewaakt worden dat de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de aanstelling van de voorzitter van de Commissie en de investituur van de volledige Commissie door het Europees Parlement vanaf 1999-2000 zouden worden toegepast.

De individuele sanctie die de collegiale verantwoordelijkheid van de commissarissen opnieuw in het geding kan brengen, zou met dezelfde voorzorgen moeten worden omringd (volstreckte meerderheid plus twee derde van de uitgebrachte stemmen) als de vigerende censuurregeling voorschrijft.

2.4. Wat de profilering van het Europees Parlement betreft, is het een waardevolle suggestie te overwegen een bepaald percentage van zetels in het Europees Parlement te laten kiezen in een kiesomschrijving, gelijk aan het hele territorium van de EU. Dergelijk transnationaal, « pan-Europees » kiesdistrict zou de Europese partijvorming bevorderen en de herverdeling van de parlementszetels, bij toetreding van nieuwe leden, vergemakkelijken.

2.5. Het democratische deficit kan ook worden verminderd door de politieke partijen er bij de Europese verkiezingen toe aan te zetten duidelijk te maken welke personaliteit zij overwegen voor te dragen voor het eerstvolgende presidentschap van de Commissie.

3. *De werking van de Europese Ministerraad Algemene Zaken*

Het lijkt ook noodzakelijk de Raad van algemene zaken, bestaande uit de ministers van Buitenlandse Zaken te hervormen en efficiënter te laten werken, bijvoorbeeld door een aparte Raad van ministers van Buitenlandse Zaken en/of Europese Zaken op te richten die zich enkel zou bezighouden met het GBVB (PESC) en waarin « *mister PESC* » ten volle zijn rol zou kunnen spelen, en een Raad van algemene zaken die de coördinerende en bemiddelende functies zou uitoefenen.

4. *Le rôle des parlements nationaux*

Dans la ligne de ce que prévoit le Traité de Maastricht (Déclaration n° 13 — voir annexe a) et le Traité d'Amsterdam (Protocole n° 13 — voir annexe b), des travaux de la Conférence des présidents d'assemblée à Vienne le 1^{er} décembre 1998 et de la réunion de la COSAC les 23-24 novembre 1998, le rôle des parlements nationaux dans le processus institutionnel doit être renforcé en amont, en préparant des idées générales acceptables par les différents États, dans le processus de formulation des normes européennes (réaction sur la base des propositions de la Commission) et dans la préparation et le suivi parlementaire des Conseils des ministres européens et des sommets européens.

En ce qui concerne les règles constitutionnelles, qui sont actuellement constituées par les traités et ratifiées par les parlements, il faudrait envisager un processus en amont qui associe le Parlement européen et les parlements nationaux dans la formulation des grandes lignes, que ce soit de la Charte fondamentale des droits, proposée par la présidence allemande, ou dans la préparation de la structure institutionnelle, telle que discutée dans le présent rapport.

Une synergie entre le Parlement européen et les parlements nationaux doit nous permettre d'avoir prise sur le processus décisionnel. La légitimité démocratique passe par une plus grande implication du Parlement européen et des parlements nationaux.

Chaque parlement national exerce ce contrôle sur son gouvernement lorsqu'il participe au Conseil des ministres européens. Il est aidé par les échanges informels d'idées et d'arguments qui ont lieu régulièrement au sein ou par le canal de la COSAC et par les réunions informelles des commissions du Parlement européen avec des délégations des commissions des parlements nationaux.

*
* *

Les propositions formulées ci-dessus ont pour unique objectif d'esquisser une série de pistes pour dégager des solutions aux questions les plus pressantes. Des alternatives sont possibles. En définitive, la réforme des institutions de l'UE dépend de la manière dont les responsables prennent conscience de la nécessité et de l'urgence de ces réformes, de la volonté politique de les concrétiser et de l'imagination avec laquelle les problèmes posés sont analysés.

4. *De rol van de nationale parlementen*

Overeenkomstig het bepaalde in het Verdrag van Maastricht (Verklaring n° 13 — zie bijlage a) en het Verdrag van Amsterdam (Protocol n° 13 — zie bijlage b), de werkzaamheden van de Conferentie van de parlementsvoorzitters te Wenen van 1 december 1998 en de vergadering van de COSAC op 23-24 november 1998, dient de rol van de nationale parlementen te worden verstevigd : bij de voorbereiding van het institutionele proces (door het uitwerken van voor de verschillende staten aanvaardbare ideeën), bij het formuleren van de Europese normen (reactie op de voorstellen van de Commissie) en bij de voorbereiding van en de parlementaire opvolging van de Europese Ministerraden en de Europese topbijeenkomsten.

Wat betreft de constitutionele regels, die thans zijn vastgelegd in de verdragen en door de parlementen zijn geratificeerd, zou een voorbereidende fase moeten worden overwogen waarbij het Europees Parlement en de nationale parlementen betrokken worden bij het formuleren van de grote richtsnoeren, ongeacht of het daarbij gaat om het Handvest van de grondrechten, voorgesteld door het Duitse voorzitterschap, of om de voorbereiding van de institutionele structuur, zoals ze wordt besproken in dit verslag.

Een synergie tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen moet ons in staat stellen greep te krijgen op het besluitvormingsproces. De democratische legitimiteit vloeit voort uit een grotere betrokkenheid van het Europees Parlement en van de nationale parlementen.

Elk nationaal parlement oefent controle uit op zijn regering telkens als die deelneemt aan de Europese Ministerraden. Het wordt daarbij geholpen door informele uitwisseling van informatie en argumenten die regelmatig plaatshebben in of via de COSAC en door de informele vergaderingen van de commissies van het Europees Parlement met delegaties van de nationale parlementscommissies.

*
* *

Bovenstaande voorstellen beogen enkel een aantal mogelijke pistes van oplossing uit te tekenen voor de meest prangende kwesties. Alternatieven zijn niet uit te sluiten. Uiteindelijk is de hervorming van de instellingen van de EU afhankelijk van het besef bij de verantwoordelijken hoe noodzakelijk en dringend deze hervormingen wel zijn, van de politieke wil om deze hervormingen uit te werken en van de verbeelding met dewelke de gestelde problemen worden benaderd.

ANNEXE I

TRAVAUX DANS LE CADRE DE L'INITIATIVE BIF

1. Déclaration de la Belgique, de la France et de l'Italie au protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne (jointe au Traité d'Amsterdam)

La Belgique, la France et l'Italie constatent que, sur la base des résultats de la Conférence intergouvernementale, le traité d'Amsterdam ne répond pas à la nécessité, réaffirmée au Conseil européen de Madrid, de progrès substantiels dans la voie du renforcement des institutions.

Ces pays considèrent qu'un tel renforcement est une condition indispensable de la conclusion des premières négociations d'adhésion. Ils sont déterminés à donner toutes les suites appropriées au protocole sur la composition de la Commission et la pondération des voix et considèrent qu'une extension significative du recours au vote à la majorité qualifiée fait partie des éléments pertinents dont il conviendra de tenir compte.

2. Compte rendu de la réunion de Paris (4 juin 1998) à l'Assemblée nationale

Dans ses conclusions, M. Henri Nallet, président de la Délégation pour l'Union européenne a rappelé les thèmes majeurs abordés au cours des discussions consacrées aux réformes institutionnelles de l'Union.

L'élargissement et la révision institutionnelle ne sont en rien contradictoires. La réforme des institutions est au contraire d'autant plus urgente que nous voulons que l'élargissement soit une réussite pour l'Union et pour les pays candidats.

L'état d'esprit du débat parlementaire a donc évolué d'une manière très positive.

Deuxièmement, il apparaît que la réflexion sur les institutions ne doit pas être limitée à un débat technique ou juridique. Il s'agit d'une vraie question politique et philosophique : quelle Europe voulons-nous ?

La conception de l'Europe varie selon la réponse apportée à la question de la majorité qualifiée.

Sommes-nous favorables aux « pratiques fédérales » prônées par Helmut Kohl et François Mitterand en 1990 ? L'équilibre entre institutions communautaires et entre États membres est un sujet souvent tabou pour les représentants nationaux. Les participants ont également insisté sur la nécessité d'assurer une plus grande transparence et de renforcer la légitimité politique de l'Europe.

La proposition de Jacques Delors aux partis politiques de désigner un candidat et d'élaborer un programme a été accueillie favorablement. Il s'agit d'une question plus politique qu'institutionnelle.

Enfin, il est apparu que les intervenants hésitaient entre la méthode communautaire classique et celle consistant à faire appel à un comité des sages. En revanche, ces intervenants ont souligné qu'il n'était pas souhaitable de convoquer directement une Conférence intergouvernementale. Quelle que soit la méthode retenue, il faudra agir rapidement.

BIJLAGE I

WERKZAAMHEDEN IN HET KADER VAN HET BIF-INITIATIEF

1. Verklaring van België, Frankrijk en Italië inzake het protocol betreffende de instellingen in het vooruitzicht van uitbreiding van de Europese Unie (gevoegd bij het Verdrag van Amsterdam)

België, Frankrijk en Italië merken op dat, gelet op de resultaten van de Intergouvernementele Conferentie, het Verdrag van Amsterdam niet beantwoordt aan de tijdens de Europese Raad van Madrid opnieuw bevestigde eis om wezenlijke vooruitgang te boeken bij de versterking van de instellingen.

Deze landen zijn van oordeel dat die versterking een essentiële voorwaarde is voor het afsluiten van de eerstvolgende toetredingsonderhandelingen. Zij zijn vastbesloten het protocol op de meest passende wijze uit te voeren met betrekking tot de samenstelling van de Commissie en de weging van de stemmen en zijn van oordeel dat een duidelijke uitbreiding van de gevallen waarin met gekwalificeerde meerderheid wordt gestemd, één van de belangrijke elementen is waarmee rekening moet worden gehouden.

2. Beknopt verslag van de vergadering te Parijs (4 juni 1998) in de Assemblée nationale

In zijn conclusies heeft de heer Nallet, voorzitter van de Delegatie voor de Europese unie van de Assemblée nationale, herinnerd aan de belangrijkste thema's die werden aangesneden tijdens de discussies over de institutionele hervormingen van de Unie.

Uitbreiding en institutionele hervorming zijn in geen enkel opzicht contradictorisch. De institutionele hervorming is, integendeel, des te dringender opdat de uitbreiding een succes zou worden voor de Unie en voor de kandidaat-landen.

De geest van het parlementaire debat is dus in positieve zin geëvolueerd.

Het blijkt ook dat het denkwerk over de instellingen niet mag beperkt worden tot een technisch of juridisch debat. In essentie gaat het hier om een politieke en filosofische kwestie : welk Europa willen wij ?

De opvatting over Europa varieert naargelang het antwoord op de vraag inzake de gekwalificeerde meerderheid.

Zijn zij positief tegenover de « federale praktijken » voorgestaan door Helmut Kohl en François Mitterand in 1990 ? Het evenwicht tussen de communautaire instellingen en de lidstaten is vaak een taboe voor de nationale vertegenwoordigers. De deelnemers hebben eveneens gewezen op de noodzaak van een grotere transparantie en van een versterking van de politieke legitimiteit van Europa.

Het voorstel van Jacques Delors over de politieke partijen om een kandidaat-voorzitter voor de Europese Commissie aan te duiden, is gunstig onthaald. Het betreft een politieke, veeleer dan een institutionele kwestie.

De intervenanten twijfelen tussen de klassieke communautaire methode en deze gebaseerd op een Comité van wijzen. Alle deelnemers hebben evenwel onderstreept dat het niet wenselijk was onmiddellijk een Intergouvernementele Conferentie samen te roepen. Nochtans moet er dringend gehandeld worden.

La responsabilité pédagogique des parlementaires européens et nationaux a aussi été évoquée. Ceux-ci doivent expliquer à leurs concitoyens les enjeux de l'Europe et non la présenter comme l'origine de tous leurs maux.

Lorsqu'une proposition de réforme institutionnelle verra le jour au sein de la Commission, il conviendrait de se réunir à nouveau afin d'exprimer l'opinion des parlementaires sur cet enjeu fondamental.

3. Réunion informelle des Présidents des Commissions parlementaires chargées d'affaires européennes de l'Union européenne à Bruxelles (lundi 6 juillet 1998)

Président : M. Mark EYSKENS. Membre du comité d'avis chargé des Questions européennes de la Chambre des représentants et du Sénat de Belgique.

Membres présents : voir la liste des participants jointe en annexe.

Le président expose la raison de la réunion.

L'Union européenne doit relever des défis majeurs : l'approbation du Traité d'Amsterdam, l'ouverture des négociations en vue de l'élargissement de l'UE, la réalisation de l'UEM, les réformes institutionnelles internes.

De nombreux parlementaires (siégeant dans les parlements nationaux comme au Parlement européen) se préoccupent des réaménagements institutionnels devenus indispensables au sein de l'Union européenne.

Ces réformes conditionnent le développement ultérieur de l'Union ainsi que son élargissement selon un processus efficace et démocratique.

Ce débat ne peut être l'apanage des gouvernements. Les parlementaires, qu'ils siègent au parlement national ou au Parlement européen, doivent être associés à la discussion.

La réunion vise dès lors à examiner les possibilités d'associer davantage les parlements à la préparation des réformes institutionnelles à venir (notamment à la lumière de l'élargissement).

Il s'agit donc d'arrêter une méthodologie parlementaire, plutôt que de s'exprimer d'ores et déjà sur le fond de la question.

La mission que nous nous imposons est limitée dans le temps (au cours de la présidence autrichienne de l'Union), mais son contenu doit être dûment défini. Le Conseil de ministres est notre interlocuteur. Sans doute devrons-nous, dans un premier temps, concentrer notre attention sur le triangle dit « d'Amsterdam » (les « *left-overs* »), à savoir :

- l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil;
- la pondération des votes au Conseil et/ou la double majorité;
- la composition de la Commission européenne.

Autres sujets de réflexion :

- une PESC et une politique en matière de police et de justice plus efficaces;
- l'extension des compétences du Parlement européen;

- l'apport des parlements nationaux.

Trois questions sont soumises à la réflexion des participants à la réunion :

De pedagogische verantwoordelijkheid van de Europese en nationale parlementairen is eveneens opgeworven. Aan de burgers moet duidelijk worden gemaakt welke de inzet is van Europa. Europa mag niet worden voorgesteld als de bron van alle kwaad.

Bij de formulering van een voorstel tot institutionele hervorming door de Commissie, moeten de parlementairen terug samenkomen om zich hierover uit te spreken.

3. Informele vergadering van de Voorzitters van de Parlementaire Commissies voor Europese Aangelegenheden in de Europese Unie te Brussel (maandag 6 juli 1998)

Voorzitter : de heer Mark EYSKENS. Lid van het adviescomité voor Europese Aangelegenheden van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat.

Aanwezigheden : zie deelnemerslijst in bijlage.

De voorzitter schetst de aanleiding van de vergadering.

De Europese Unie staat voor belangrijke uitdagingen : de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam, de start van de uitbreidingsonderhandelingen, de inwerkingtreding van de EMU, de interne institutionele hervormingen.

Tal van parlementsleden (zowel van de nationale parlementsleden als van het Europees Parlement) bekommeren zich om de noodzaak tot institutionele aanpassingen van de Europese Unie.

Deze zijn nodig om de verdere ontwikkeling van de Europese Unie evenals de uitbreiding, mogelijk te maken in voorwaarden van doelmatigheid en democratische besluitvorming.

Het debat hierover mag echter niet alleen gevoerd worden door de regeringen. Parlementairen, zowel van de nationale parlementsleden als van het Europees Parlement, moeten bijdragen tot de discussie.

Doel van deze vergadering is dan ook na te gaan hoe de parlementsleden beter bij de toekomstige institutionele hervormingen (in het bijzonder in het licht van de uitbreiding) betrokken kunnen worden.

Hier is het hem dus te doen om het ontwikkelen van een parlementaire methodologie, veeleer dan zich nu reeds uit te spreken over de grond van de zaak.

De taak die wij op ons nemen, is gelimiteerd in de tijd (tijdens het Oostenrijkse voorzitterschap van de Europese Unie) maar moet ook inhoudelijk duidelijk afgebakend zijn. Onze gesprekspartner is de Raad van ministers. Wellicht moet onze aandacht in een eerste fase geconcentreerd zijn op de zogenaamde driehoek van Amsterdam (het is te zeggen de « *left-overs* ») met name :

- de uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad;
- de stemmenweging in de Raad en/of de dubbele meerderheid;
- de samenstelling van de Europese Commissie.

Naast deze driehoek, kan ook nagedacht worden over :

- een doelmatiger GBVB en politie- en justitiebeleid (JBZ);
- de bevoegdheidsverruiming van het Europees Parlement;
- de inbreng van de nationale parlementsleden.

Aan de vergadering worden 3 vragen voorgelegd :

1. Peut-on envisager l'élaboration d'un document parlementaire relatif aux réformes institutionnelles à opérer, qui serait présenté lors du Sommet informel (24-25 octobre 1998) sur les « *left-overs* » à Amsterdam ou lors du Sommet de Vienne (11-12 décembre 1998)?

2. Nature du document parlementaire.

Le document devra-t-il traduire un consensus (les 15 parlements + le PE : à l'unisson), ou pourra-t-il suggérer plusieurs alternatives?

3. Comment les parlementaires peuvent-ils être associés plus étroitement aux procédures de réformes institutionnelles?

Échange de vues

M. Tsatsos (Parlement européen) :

Un débat politique général est nécessaire. D'accord avec la discussion du triangle institutionnel plutôt technique, mais la pluralité des points de vue doit ressortir avant.

M. Solbes Mira (Espagne) :

D'accord de soumettre un texte au Sommet informel d'octobre. Mais dispose-t-on de suffisamment de temps? Travailler sur la base d'un consensus est souhaitable, mais l'on aurait une plus grande souplesse si l'on avait le choix entre plusieurs options.

M. Sasi (Finlande) :

On ne dispose pas de fondement légal pour prendre une décision dans ce type de réunions. Les personnes présentes ici n'ont pas reçu, de leur parlement, de mandat à cet effet. Seul un échange d'informations est possible.

M. Ter Veer (Pays-Bas) :

Se rallie à l'orateur précédent. Ne peut souscrire d'engagement pour sa commission.

M. de Medeira (Portugal) :

Les thèmes suggérés (le triangle d'Amsterdam) ont en fait déjà été préparés dans le cadre de la CIG et été l'objet de décisions formulées dans le Protocole relatif à l'élargissement.

Il convient de consacrer un débat beaucoup plus large aux décisions nécessitées par l'élargissement : notamment la cohésion économique et sociale; les structures confédérales de l'Union européenne (Seconde Chambre) et les deuxième et troisième piliers.

Un débat sur la création d'une Seconde Chambre européenne n'est pas à l'ordre du jour mais, pour beaucoup, c'est la seule réponse pour sortir de l'impasse qui domine l'Union européenne.

M. Stübgen (Allemagne) :

Il est difficile de préparer des décisions contraignantes.

Chaque parlement national doit s'adresser à son propre gouvernement.

Nous ne pouvons prendre ici des décisions qui sont transmises directement au Conseil.

L'orateur propose que les 3 représentants des pays BIF formulent une proposition informelle de position commune. Ensuite, ce texte pourra faire l'objet de débats au sein de chaque parlement et être envoyé au Sommet informel.

M. Tobisson (Suède) :

Il semble malaisé, actuellement, d'adopter un texte commun (le Traité d'Amsterdam n'a pas encore été ratifié par tous les pays; des élections se tiendront bientôt en Allemagne et en Suède).

En outre, un problème constitutionnel se pose : la commission des Affaires européennes du parlement suédois n'a

1. Is het doenbaar om aan de informele Top (24-25 oktober 1998) over de « *left-overs* » van Amsterdam of tegen de Top van Wenen (11-12 december 1998) een parlementair document inzake de toekomstige noodzakelijke institutionele hervormingen voor te leggen?

2. Karakter van het parlementaire document.

Moet het document geschraagd zijn door een consensus (de 15 parlementen + EP : sprekend met 1 stem) of kan het document verschillende alternatieven suggereren?

3. Hoe kunnen de parlementen beter ingeschakeld worden in de institutionele hervormingsprocedures?

Gedachtewisseling

De heer Tsatsos (Europees Parlement) :

Een algemeen politiek debat is nodig. Akkoord met de bespreking van de eerder technische institutionele driehoek maar de pluraliteit van de standpunten moet naar voor komen.

De heer Solbes Mira (Spanje) :

Akkoord om een tekst voor te leggen aan de informele Top van oktober. Maar is er wel voldoende tijd? Werken op basis van consensus is wenselijk maar met alternatieven is flexibeler.

De heer Sasi (Finland) :

Er is geen wettelijke basis om in dit type van vergaderingen een beslissing te nemen. De aanwezigen hier hebben geen mandaat van hun parlement. Alleen uitwisseling van informatie is mogelijk.

De heer Ter Veer (Nederland) :

Sluit zich aan bij vorige spreker. Kan geen bindend engagement aangaan voor zijn commissie.

De heer de Medeira (Portugal) :

De gesuggereerde thema's (de driehoek van Amsterdam) zijn in feite reeds voorbereid in de IGC en beslist in het Protocol over de uitbreiding.

Er moet een veel ruimere discussie gevoerd worden over de noodzakelijke beslissingen naar aanleiding van de uitbreiding : onder meer de economische en sociale cohesie; de confederale structuren van de Europese Unie (Tweede Kamer); de tweede en derde pijler.

Een discussie over een Europese Tweede Kamer staat niet op de agenda, maar biedt voor velen een antwoord op de impasse in de Europese Unie.

De heer Stübgen (Duitsland) :

Het is moeilijk om hier bindende beslissingen voor te bereiden.

Elk nationaal parlement moet werken naar de eigen regering toe.

Hier kunnen we niet tot beslissingen komen die rechtstreeks aan de Raad worden doorgespeeld.

De spreker stelt voor dat de 3 BIF-vertegenwoordigers een informeel voorstel van gemeenschappelijk standpunt formuleren. Daarna kan over deze tekst in de eigen parlementen gedebatteerd worden. Deze tekst kan vervolgens aan de informele Top worden gestuurd.

De heer Tobisson (Zweden) :

Het lijkt moeilijk om in deze periode (het Verdrag van Amsterdam is nog niet door alle landen geratificeerd : in Duitsland en Zweden zijn er binnenkort verkiezingen) tot een gemeenschappelijke tekst te komen.

Bovendien stelt zich een constitutioneel probleem : de commissie Europese Zaken van het Zweeds parlement

qu'une compétence consultative et ne peut prendre de décisions.

Ces décisions doivent être approuvées par l'assemblée plénière.

Nous ne pouvons nous tourner que vers notre propre gouvernement.

Cette initiative pourrait tout aussi bien être prise par la COSAC.

M. Durkan (Irlande) :

La commission des Affaires européennes du parlement irlandais n'a pas de compétence décisionnelle.

Seuls des échanges de vues sont envisageables.

M. De Giovanni (président commission Affaires institutionnelles PE) :

Le Sommet de Cardiff a rouvert le débat sur la subsidiarité et la légitimité de l'Union européenne. Les parlements doivent y répondre.

M. Vaux (fonctionnaire, Royaume-Uni) :

Ni la commission pour les Affaires européennes de la Chambre des *Lords*, ni celle de la Chambre des Communes, ne sont compétentes pour prendre des décisions au nom de l'assemblée plénière.

M. Ruberti (Italie) :

L'intéressé s'exprime à titre personnel et n'a pas de mandat.

Il ne peut être procédé qu'à des échanges de vues.

Le rôle des parlements nationaux est d'approuver les traités ou de contribuer à leur préparation.

Les pays BIF ont exprimé leur préoccupation au sujet de l'évolution institutionnelle.

Quels parlements ont ensuite exprimé cette même préoccupation?

Tant que le débat sera informel et que chacun s'exprimera à titre personnel, aucun résultat ne pourra bien entendu être enregistré.

M. Neisser (Autriche) :

Il ne paraît pas possible d'aboutir ici à une conclusion commune. Dans le traité, seul la COSAC est prévue comme circuit spécifique.

Sur la base de textes adoptés antérieurement par les parlements nationaux, il doit certes être possible, pour les participants à des réunions comme celle-ci, de défendre leur point de vue.

Cette initiative ne doit pas compromettre la procédure d'adoption du Traité d'Amsterdam. Elle ne pourra sans doute être suivie d'effets qu'à moyen terme.

M. Bedin (Italie) :

Souscrit à cette initiative. Adhère également à la proposition allemande.

Elle doit être considérée comme un outil de travail pour préparer des textes et les soumettre aux assemblées plénières respectives.

Ensuite, les positions adoptées doivent être communiquées au Conseil.

Le groupe BIF pourrait effectuer un travail préparatoire en vue d'une réunion en janvier 1999, afin de réaliser un bilan de ce qui a été décidé au Sommet informel (octobre 1998) et au Sommet formel de Vienne (décembre 1998).

M. Nallet (France) :

Le statut de cette réunion ne constitue pas un problème.

Il faut réfléchir aux réformes institutionnelles.

Les parlements nationaux doivent traduire l'attitude de l'opinion publique (et non ce que disent d'autres institutions).

heeft alleen een adviserende bevoegdheid en kan geen beslissingen nemen.

Deze moeten worden goedgekeurd door de plenaire vergadering.

Wij kunnen ons alleen richten tot de eigen regering.

Dit initiatief kan evengoed door de COSAC genomen worden.

De heer Durkan (Ierland) :

De commissie Europese Zaken in het Iers parlement heeft niet de bevoegdheid om beslissingen te nemen.

Alleen gedachtewisselingen zijn mogelijk.

De heer De Giovanni (voorzitter commissie Institutionele Zaken EP) :

De Top van Cardiff heeft het debat heropend over subsidiariteit en legitimiteit van de Europese Unie. Hierop moeten de parlementen een antwoord geven.

De heer Vaux (ambtenaar, Verenigd Koninkrijk) :

De commissie van Europese Zaken in het *House of Lords* en het *House of Commons* hebben niet de bevoegdheid om beslissingen te nemen namens de plenaire vergadering.

De heer Ruberti (Italië) :

Betrokkene spreekt ten persoonlijke titel en heeft geen mandaat.

Er kan alleen van gedachten worden gewisseld.

De rol van de nationale parlementen is de verdragen goed te keuren of mee voor te bereiden.

De BIF-landen hebben hun bezorgheid over de institutionele ontwikkeling geuit.

Welke parlementen delen intussen deze zorg?

Zolang alles informeel en ten persoonlijke titel gebeurt is er uiteraard geen resultaat.

De heer Neisser (Oostenrijk) :

Het lijkt niet mogelijk om hier tot een gemeenschappelijk besluit te komen. In het verdrag is alleen de COSAC als specifiek circuit voorzien.

Op basis van eerder aangenomen teksten door de nationale parlementen moet het wel mogelijk zijn een standpunt te vertolken door de deelnemers aan de vergaderingen als deze.

De goedkeuringsprocedure van het Verdrag van Amsterdam mag door dit initiatief niet gecompromitteerd worden. Dit initiatief is wellicht alleen haalbaar op middellange termijn.

De heer Bedin (Italië) :

Onderschrijft het initiatief. Sluit zich ook aan bij het Duitse voorstel.

Het moet beschouwd worden als een werkinstrument om teksten voor te bereiden en aan de respectievelijke plenaire vergaderingen voor te leggen.

Vervolgens moeten deze standpunten doorstromen naar de Raad.

De BIF-groep zou voorbereidend werk kunnen doen voor een vergadering in januari 1999, om een bilan te maken wat op de informele Top (oktober 1998) en de formele Top van Wenen (december 1998) is beslist.

De heer Nallet (Frankrijk) :

Het statuut van deze vergadering stelt geen probleem.

Er moet nagedacht worden over institutionele hervormingen.

De nationale parlementen moeten vooral de standpunten van de publieke opinie vertolken (en niet wat andere instellingen zeggen).

Le groupe BIF pourrait formuler des suggestions au Sommet informel d'octobre (par conséquent accord avec la proposition allemande).

La présente réunion ne doit pas rester lettre morte.

Il faut lancer un « appel » au Sommet informel pour ne pas reporter, une fois encore, les réformes institutionnelles. Cet « appel » pourrait d'abord être débattu dans les parlements nationaux.

M. Danellis (Grèce) :

Se rallie aux propos de l'orateur précédent et soutient l'objectif poursuivi par cette initiative.

La contribution des parlements nationaux est importante si l'on veut restaurer la confiance des citoyens.

Conclusions

1. Aucun des participants à la concertation informelle du 6 juillet 1998 n'a été mandaté par son propre parlement, sa propre commission parlementaire ou son propre gouvernement. En l'espèce, les parlementaires sont animés d'une volonté individuelle de collaboration. Tous les participants — réunis dans une sorte de comité de concertation *ad hoc* — sont convaincus de la nécessité d'opérer des réformes institutionnelles, dans l'esprit du protocole annexé au Traité d'Amsterdam, qui sera adopté par les 15 parlements. Les participants estiment cependant qu'une réforme des institutions européennes s'impose d'urgence et qu'il est souhaitable d'y associer les parlements des 15 États membres et le Parlement européen, faute de quoi il ne sera pas possible d'éviter un déficit démocratique dangereux ainsi qu'une perte croissante de crédibilité politique à l'égard de l'opinion publique.

2. Par ailleurs, en vertu des traités européens actuellement en vigueur, les parlements nationaux disposent toujours d'une compétence directe importante concernant les matières intergouvernementales; de ce fait, ils restent un maillon essentiel du processus décisionnel européen. En ce qui concerne les affaires communautaires, il est capital que les parlements nationaux — conjointement avec le Parlement européen — exercent une pression sur les Conseils européens des ministres pour inciter les responsables politiques à procéder à des réformes fondamentales en vue d'une efficacité et d'une collaboration accrues et d'une plus grande transparence démocratique au sein de l'UE. Le principe de la subsidiarité reste cependant le fil conducteur, ce qui implique que seules les matières qui ne peuvent être traitées individuellement par les États membres, le sont au niveau européen.

3. Les responsables des parlements sont également confrontés à l'absence de toute solution de rechange valable.

En effet :

1) Si les 15 parlements ne prennent aucune initiative concernant les réformes institutionnelles de l'Union européenne, les Conseils européens procéderont à ces réformes au niveau intergouvernemental, sans que les parlements y soient associés.

2) Si chacun des 15 parlements, de sa propre initiative et en ordre dispersé, adopte une résolution distincte dans laquelle il formule des points de vue et des propositions, les ministres composant les Conseils européens, ignoreront ces 15 positions différentes auxquelles sera reproché un manque de cohérence.

3) La seule solution de rechange valable et utile consiste dès lors à développer une synergie maximale entre les 15 parlements nationaux et le Parlement européen. Cette

De BIF-groep zou suggesties kunnen doen aan de informele Top van oktober (akkoord dus met het Duitse voorstel).

Deze vergadering mag niet zonder gevolg blijven.

Er moet een « appel » gericht worden aan de informele Top om de institutionele hervormingen niet weer opnieuw uit te stellen. Dit « appel » kan eerst besproken worden in de nationale parlementen.

De heer Danellis (Griekenland) :

Sluit zich aan bij de vorige spreker, en steunt het opzet van dit initiatief.

De inbreng van de nationale parlementen is belangrijk om het vertrouwen van de burgers te herwinnen.

Conclusies

1. Niemand van de deelnemers aan het informele overleg van 6 juli 1998 is hoe dan ook gemandateerd door zijn eigen parlement, parlementscommissie of regering. Het gaat om een individuele bereidheid tot samenwerking onder parlementsleden. Alle deelnemers — verenigd in een soort *ad hoc* overlegcomité — zijn overtuigd van de noodzaak tot institutionele hervormingen, in de geest van het protocol gevoegd bij het Verdrag van Amsterdam, dat door de 15 parlementen zal worden goedgekeurd. De deelnemers zijn echter de mening toegedaan dat de hervorming van de Europese instellingen zeer dringend is en dat het hoogst wenselijk is de parlementen van de 15 lidstaten hierbij te betrekken, samen met het Europees Parlement, zo men een gevaarlijk democratisch deficit en toenemende politieke ongeloofwaardigheid ten aanzien van de publieke opinie wil vermijden.

2. Daarbij komt dat volgens de huidige Europese verdragen de nationale parlementen nog steeds een grote rechtstreekse bevoegdheid hebben wat betreft de intergouvernementele materies en daardoor een essentiële schakel blijven in de Europese besluitvorming. Inzake de communautaire aangelegenheden is het van kapitaal belang dat de nationale parlementen — samen met het Europees Parlement — de Europese Raad en de bevoegde Europese ministerraden onder druk zouden zetten teneinde de beleidsverantwoordelijken aan te zetten tot ingrijpende hervormingen, met het oog op meer doelmatigheid, samenwerking en democratische doorzichtigheid binnen de Europese Unie. Bij dit alles blijft het beginsel van de subsidiariteit richtinggevend, wat inhoudt dat enkel de aangelegenheden die niet door de lidstaten afzonderlijk kunnen worden behandeld, naar het Europese beleidsniveau worden getild.

3. De verantwoordelijkheden van de parlementen hebben ook te maken met het ontbreken van elk ander efficiënt alternatief.

Immers :

1) Indien de 15 parlementen helemaal geen initiatief nemen inzake institutionele hervormingen van de Europese Unie, dan zullen deze hervormingen vroeg of laat zonder enige parlementaire betrokkenheid door de Europese ministerraden intergouvernementeel worden afgehandeld.

2) Indien elk van de 15 parlementen op eigen houtje en in verspreide slagorde een aparte resolutie goedkeurt met standpunten en voorstellen, dan zullen de ministers in de Europese raden, ingevolge incoherentie, deze 15 verschillende houdingen zonder gevolg naast zich leggen.

3) Het enige waardevolle en nuttige alternatief is derhalve het uitwerken van een maximale synergie tussen de 15 parlementen en het Europees Parlement. Deze samen-

collaboration doit conduire à des points de vue harmonisés sur les réformes institutionnelles, ce qui n'implique pas nécessairement qu'ils soient identiques. Les efforts en vue d'une harmonisation et d'une convergence n'impliquent pas, pour autant, l'uniformisation.

4. L'initiative de notre comité de concertation interparlementaire ne risque en rien de retarder le processus d'approbation du traité d'Amsterdam dans les différents parlements. Presque tous les parlements reconnaissent la nécessité de réformes institutionnelles. Les gouvernements ont également annoncé des réformes. La Belgique, l'Italie et la France ont déjà entrepris des démarches dans ce sens (initiative BIF). Des rencontres informelles et formelles seront consacrées à ce dossier sous la présidence autrichienne de l'Union européenne.

5. Il convient en outre de souligner que le comité de concertation interparlementaire ne remplacera nullement les travaux de la COSAC. La mission de notre comité est une mission spécifique (réformes institutionnelles) et limitée dans le temps.

6. La concertation qui a eu lieu à Bruxelles le 6 juillet 1998 a abouti à la proposition concrète suivante :

1) Tous les participants à la réunion du 6 juillet en recevront un compte rendu dans les meilleurs délais.

2) Un « message » sera rédigé. Après avoir été soumis à tous les participants, ce message sera transmis aux membres des gouvernements qui participeront à la concertation informelle organisée par la présidence autrichienne (24 et 25 octobre 1998). Ce message — qui fera référence à un certain nombre de principes — comportera un appel aux gouvernements, les invitant à prendre leurs responsabilités.

3) Un comité de rédaction informel — composé de participants des 3 pays BIF, des pays de la troïka et du Parlement européen — s'efforcera de formuler des idées — et éventuellement des solutions de rechange — relatives à un certain nombre de réformes institutionnelles concrètes. Le point de départ sera constitué par le Triangle d'Amsterdam, à savoir :

1° l'extension de la majorité qualifiée;

2° la nouvelle pondération des voix au sein des Conseils européens de ministres et/ou l'instauration d'une majorité double; et enfin

3° la composition de la future Commission européenne.

Les suggestions seront communiquées par écrit aux participants qui devront faire connaître leurs réactions. Même si les avis divergent, il est important que les gouvernements soient informés des points de vue exprimés dans les 15 parlements et situent les marges permettant d'aboutir à un consensus. La procédure sera essentiellement écrite.

4) Dans une phase ultérieure et dans la mesure où notre comité fait preuve de cohérence et d'efficacité, une concertation relative à des réformes plus fondamentales pourrait être envisagée. Ces réformes concerneraient :

— la politique étrangère et de sécurité commune (PESC);

— le troisième pilier (police, justice, immigration);

— l'éventuelle évolution vers un système bicaméral européen;

— la collaboration institutionnalisée entre les 15 parlements et une synergie avec le Parlement européen;

— l'intégration européenne sur la base de la subsidiarité et sa mise en œuvre.

werking moet leiden tot geharmoniseerde visies op de institutionele hervormingen, wat niet noodzakelijkerwijze inhoudt dat deze visies ook gelijk zouden worden geschakeld. Het streven naar harmonisatie en convergentie betekent nog niet uniformisatie.

4. Er bestaat geen gevaar dat het initiatief van ons interparlementair overlegcomité de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam in de respectieve parlementen zou vertragen. In bijna alle parlementen wordt onderstreept dat institutionele hervormingen nodig zijn. Ook de regeringen hebben initiatieven aangekondigd. België, Italië en Frankrijk hebben in dit verband reeds stappen gezet (het zogenaamde BIF-initiatief) en onder het Oostenrijkse voorzitterschap van de Europese Unie zullen informele en formele bijeenkomsten aan het onderwerp worden gewijd.

5. Ten slotte moet worden onderstreept dat het informele interparlementaire overlegcomité geen alternatief mag betekenen voor de meer omvattende werkzaamheden van de COSAC. Ons comité heeft een specifieke taak (institutionele hervormingen), die beperkt is in de tijd.

6. Het overleg van 6 juli 1998 te Brussel gehouden, heeft geleid tot volgend concreet voorstel :

1) Zo vlug mogelijk krijgen alle deelnemers aan het overleg van 6 juli een beknopt verslag van de bijeenkomst.

2) Er wordt een « boodschap » opgesteld, die na advies van de deelnemers, zal worden overgemaakt aan de regeringsleden die zullen deelnemen aan het informele overleg onder Oostenrijks voorzitterschap (24-25 oktober 1998). Deze boodschap — met verwijzing naar een aantal beginselen — zal een « appel » inhouden waarbij de regeringen worden opgeroepen hun verantwoordelijkheid op te nemen.

3) Een informeel redactiecomité — bijvoorbeeld bestaande uit deelnemers van de 3 BIF-landen, van de troïka-landen en van het Europees Parlement — zal een poging ondernemen om de ideeën — eventueel met alternatieven — over een aantal concrete institutionele hervormingen te formuleren. Hierbij wordt uitgegaan van de zogenaamde Driehoek van Amsterdam, dat is :

1° de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheid;

2° de herweging van de stemmen in de Europese Ministerraden en/of het invoeren van een dubbele meerderheid; en ten slotte

3° de samenstelling van de toekomstige Europese Commissie.

De suggesties zullen aan alle deelnemers schriftelijk worden bezorgd, met het oog op hun reacties. Ook indien de standpunten niet dezelfde blijken, is het voor de regeringen belangrijk te beseffen welke standpunten in de 15 parlementen tot uiting komen en waar zich de marges situeren om tot een consensus te komen. De gevolgde procedure zal maximaal schriftelijk worden gevoerd.

4) In een latere fase en voorzover ons informeel overlegcomité samenhang en doelmatigheid vertoont, kan gedacht worden aan een overweging en bespreking van meer grondige hervormingen die onder meer te maken hebben met :

— het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB);

— de derde pijler (politie, justitie, immigratie);

— een mogelijke evolutie naar een Europees twee-kamerstelsel;

— de geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen de 15 parlementen en de synergie met het Europees Parlement;

— Europese integratie op basis van subsidiariteit en de toepassing hiervan.

Les conclusions du président Mark Eyskens ont été approuvées et la réunion a été levée à 16 h 30. Une nouvelle réunion se tiendra, en tout état de cause, en automne.

4. Réunion informelle des Présidents des Commissions spécialisées en Affaires européennes (Chambre des députés, Rome, le 6 novembre 1998)

Les présidents des commissions spécialisées en Affaires européennes se sont réunis le 6 novembre 1998 à la Chambre des députés à Rome. Cette réunion s'inscrit dans le cadre de l'accompagnement parlementaire de la déclaration de la Belgique, de la France et de l'Italie sur la réforme des institutions (jointe au Traité d'Amsterdam) et fait suite à la réunion organisée à la Chambre des représentants le 6 juillet dernier.

A cette occasion, M. Mark Eyskens (CVP), membre du comité d'avis chargé de Questions européennes, a affirmé l'importance d'une association plus étroite des parlements nationaux aux réformes institutionnelles de l'Union. Il a insisté sur la responsabilité fonctionnelle des quinze parlements nationaux vis-à-vis de leurs gouvernements qui seront appelés à modifier les traités dans le cadre d'une nouvelle conférence intergouvernementale. Pour illustrer ce dernier point, M. Eyskens a évoqué le modèle Saturne qui pointe à l'horizon : une Union constituée de plusieurs cercles (un noyau dur constitué des onze États faisant partie de l'euro, un premier cercle constitué des états qui n'en font pas partie et enfin un cercle extérieur dans lequel figurent les pays candidats à l'adhésion). Enfin, M. Eyskens a souligné qu'il ne fallait plus aborder l'avenir des institutions européennes en termes idéologiques. Le débat sur le caractère supranational de l'Union n'est plus de mise aujourd'hui. L'UE ne deviendra jamais une réplique des USA mais sera en évolution durant de nombreuses années.

Les participants ont, en conclusion, approuvé la proposition du président de la commission des Affaires européennes de la Chambre des députés italienne, M. Ruberti, de transmettre deux documents à la COSAC de Vienne des 23 et 24 novembre 1998 ainsi qu'à la Conférence informelle des présidents des parlements de l'UE du 1^{er} décembre 1998 à Vienne. Il s'agit d'une note de réflexion générale sur les réformes institutionnelles, élaborée par M. Mark Eyskens, sur la base de l'échange de vues de la réunion de Bruxelles du 6 juillet 1998 ainsi qu'une note du président Ruberti relative à l'application des principes de subsidiarité et de légitimité démocratique.

De conclusies van voorzitter Mark Eyskens worden door de vergadering goedgekeurd, die geheven wordt om 16 u 30. Een nieuwe bijeenkomst zal in elk geval in de herfst worden gehouden.

4. Informele vergadering van de Voorzitter van de Commissies voor Europese aangelegenheden (Kamer van volksvertegenwoordigers, Rome 6 november 1998)

De voorzitters hebben vergaderd op 6 november 1998 in de Camera dei deputati te Rome. Deze vergadering kaderde in de parlementaire begeleiding van de BIF-verklaring (België, Italië, Frankrijk) over de institutionele hervorming (gevoegd bij het Verdrag van Amsterdam) en was een vervolg op een vergadering georganiseerd in de Kamer van volksvertegenwoordigers op 6 juli laatstleden.

Te dezer gelegenheid heeft de heer Mark Eyskens (CVP) het belang beklemtoond van een nauwere samenwerking onder de nationale parlementen met betrekking tot de institutionele hervormingen van de Unie. Hij heeft gewezen op de functionele verantwoordelijkheid van de vijftien nationale parlementen ten overstaan van hun regeringen die de verdragen zullen moeten wijzigen in het kader van een nieuwe Intergouvernementele conferentie. Ter illustratie heeft de heer Eyskens het Saturnus-model vooropgesteld : een Unie samengesteld uit meerdere cirkels (een harde kern samengesteld uit de elf Euro-landen; een eerste cirkel met landen die niet participeren aan de Euro; en ten slotte een perifere cirkel waarin de kandidaat-lidstaten zich bevinden). Tenslotte heeft de heer Eyskens onderstreept dat de toekomst van de Europese instellingen niet langer mag benaderd worden in ideologische termen. Het debat over het supranationaal karakter van de Unie is niet meer aan de orde. De EU zal nooit een replica worden van de Verenigde Staten maar zal nog gedurende jaren evolueren.

De deelnemers hebben tot besluit ingestemd met het voorstel van de voorzitter van de commissie Europese aangelegenheden van de Italiaans Kamer (de heer Ruberti) om twee documenten over te zenden aan de COSAC te Wenen op 23 en 24 november 1998. evenals aan de Informele Conferentie van de parlementsvoorzitters op 1 december 1998 te Wenen. Het betreft de algemene reflectienota over de institutionele hervormingen opgesteld door de heer Eyskens, op basis van de gedachtewisseling te Brussel op 6 juli 1998, evenals een nota van de heer Ruberti in verband met de toepassing van het subsidiariteitsprincipe en de democratische legitimiteit.

ANNEXE II

Version anglaise de la note de base
de M. M. Eyskens

BIJLAGE II

Engelse versie van de basisnota
van de heer M. Eyskens

THE VITAL INSTITUTIONAL REFORM OF THE EUROPEAN UNION

As the twentieth century draws to a close the European Union is facing a challenge that is without precedent and without equal : to bring all the states of Europe together in a European integration project. The countries of Europe are linked by commonly shared values of democracy, freedom, social justice and human rights, which are deeply engrained in their cultural histories and identities. The end of the Cold War brought about a favourable structural breakthrough in the otherwise tragic chapter of European history that this century will be known for. European unification, gradually extending to a Union of 25 to 30 member states, will bring with it a radical change to the concept, objectives, structures and operation of the original European Community, the foundations of which were laid fifty years ago after the Second World War.

Doubling the number of member states of the Union in the next few decades is an exceptional challenge that also includes risks regarding our ability to maintain a cohesive European integration project. However, history shows that risks have to be taken if opportunities are to be seized.

Nevertheless the risks must be calculated and the potential obstacles correctly assessed in order to overcome them. In doing so, one inescapable issue is brought to light : the reform of the EU institutions in the light of the coming enlargement in order to create more effectiveness, more democracy, and more involvement of the people.

THE CHALLENGES

1. In the first half of the Nineties after the end of the Cold War, a dilemma appeared to arise relating to the expansion of the European Union : *deepen or dilute*. For a number of European leaders this meant that the reform of the European institutions had to precede the entry of new member states. The Maastricht Treaty of 1992, which only made tentative moves in the area of political union, in contrast to the breakthrough it made with regard to economic and monetary union, built in the requirement to convene an Intergovernmental Conference within five years. This IGC resulted in the Treaty of Amsterdam, which achieved relatively little with regard to the institutional reform of the EU. In 1995 the Union expanded with three new member states whereby the number of members rose from 12 to 15, without any institutional adaptation.

The current situation can be summarised as follows : the expansion of the EU by ten (or more) new member states will be achieved in gradual stages. Institutional reform is no longer a prerequisite political condition for the further expansion of the Union.

The danger is very real that the entry of new member states without a thorough institutional reform will lead to a dilution of the Union, an erosion of the benefits of the community, increasing administrative complexity and inefficiency, and a growing lack of credibility among public opinion in the European member states. The EU would then deteriorate into an extensive free trade zone, with the ambition to complete a cohesive European political project abandoned, at least implicitly.

2. In this scenario of expansion without institutional reform it is clear that the countries that join the European economic and monetary union (EMU) could encounter considerable problems. The most probable development would consist of the EMU states forming an increasingly separated block within a large diluted Union. Thus a *two or three speed Europe* would then be institutionalised without the prospect of a close union of all democratic countries in Europe. The dream contained in the Treaty of Rome, to achieve « an increasingly closer union between the peoples of Europe » would then have passed us by.

3. Without institutional reform an efficient *community foreign and security policy* (CFSP = second pillar), including the gradual integration of the WEU into European structures, would be impossible. The same applies with respect to the third pillar for police and judicial matters.

4. In the meantime the complexity and opacity (the workability of integrated co-operation, the 3 pillars with their subsystems, the Euroland institutions that will lead a *de facto* existence, comitology, etc.) of the EU will become ever greater, certainly in the minds of *public opinion which is feeling increasingly alienated* by the workings of the European institutions.

5. Despite the improvements made by the Treaty of Amsterdam to the *co-decision making of the European Parliament*, there is still a case of democratic deficit, especially with regard to parliamentary control over European Commission policy.

6. On account of the non-application of the principle of the qualified majority, the *harmonisation of tax and social security* matters is extremely difficult, if not impossible. Within EMU countries this will lead to the development of competing tax systems and tax erosion. Distortions threaten to arise as a result that could form a threat to the operation of the Monetary Union.

7. Finally — although the above summary is not exhaustive — it is becoming increasingly clear that the *financial resources of the EU, limited to barely 1 % of European GDP*, are far too small in relation to the expanded role it has been given by the Treaty of Amsterdam, and with regard to the convergence policy that has to be conducted for potential

member states from central and eastern Europe. Increasing the financial resources of the EU under the current decision making process threatens to lead to insurmountable impasses.

THE PROBLEMS

1. According to a protocol attached to the Treaty of Amsterdam, negotiations between member states (intergovernmental) on institutional reform *must* start as soon as the number of EU members exceeds 20. From this it follows that the expansion from 15 to 20 member states does not include a requirement to negotiate over the institutions. But the Amsterdam protocol also says that institutional negotiations *may* begin before the EU has its next new entrant. It is in this context that the BIF initiative (Belgium, Italy and France) has to be seen.

The protocol also adds that when the next enlargement comes into effect, the composition of the Commission will have to be adjusted to one person per member state, on condition that the weighting system for the votes in the European Council of Ministers is adjusted at the same time, either by using another weighting system for the votes of each member state, or by introducing a double majority where the second vote would be based on the population represented. In the absence of agreement on these reforms, the current system would remain in force and the general provision of the protocol would be the one applied — negotiations on institutions must start as soon as the EU has expanded to more than 20 members.

For the moment the Amsterdam protocol marks out the areas considered to be a priority for the institutional negotiations : the composition of the Commission and the weighting system for the votes of each member state. A number of member states immediately added a third element to the above two, i.e. the generalisation of the qualified majority (QMV). This brings about the *Amsterdam triangle* : 1/ *greater use of qualified majorities*, 2/ *different composition of the Commission* and 3/ *different weighting system for votes*.

2. Extending the application of the qualified majority would seem to be especially crucial. It is clear that the EU can continue to function without changing the weighting system for the votes, and without an adjusted composition of the Commission. *The European Council of Ministers, however, where each member state has a veto right, would become totally unworkable (with 20, 25 or 30 members) and the EU would grind to a halt.* The generalisation of the qualified majority (QMV) (in gradual stages) is therefore of vital importance to the continued existence of the EU as an integrated system for co-operation and the sharing of work.

The Treaty of Amsterdam limited itself to a minimum extension of the qualified majority (scientific research and a couple of new areas). The oh so important immigration and asylum policy is still subject to the rule of unanimity (barring a couple of formal exceptions). The social protocol, that has been incorporated in the Treaty of Amsterdam, is subject to the paralysing rule of unanimity.

The unanimity rule risks being very counterproductive in the economic and social area. Most aspects of the workings of the labour market are subject to the veto right of one or another member state. The same applies to social security. By not even starting to harmonise the social security systems and develop minimum rules, the enlargement of the Union to central and east European countries threatens to lead to uncontrolled social deregulation, with the full impact of this on the continued existence of the social market economy in various other countries of the EU. The smooth functioning of monetary union, where member states can no longer use exchange rate corrections as a policy instrument, will be hindered if the mobility of employees and employers is hampered by far reaching social distortions.

3. The need for *tax harmonisation* is now much greater and the probability of reaching a unanimous consensus in this respect is extremely low. Competitive and uncoordinated tax reductions distort competition between member states. Tax disharmony leads to tax erosion as a result of the opportunities for tax avoidance and evasion. Levying a European eco-tax could perhaps be considered in order to reduce employers' social security contributions or to finance job creation programmes, but unanimity is probably never achievable in this respect. An EU that requires the consensus of all 15, 20 or 30 member states is exposed to many impassable obstacles.

4. The Treaty of Amsterdam introduced a number of improvements to *foreign policy* (CFSP), but did not bring about any real breakthrough. All too often the negotiators attempted to reach a compromise between better European decision making and promoting national interests. The failed CFSP of the EU in a couple of recent crisis situations, for example ex-Yugoslavia, should have led to bolder decisions.

An improvement would be the introduction of the constructive abstention whereby a member state who opposed a proposal could not object to the approval and implementation of the proposal by other member states. Such a formula would weaken the unanimity rule, but would introduce a kind of European smorgasbord, which is contrary to the idea of integration.

The *common strategies* are approved by the European Council with a unanimous vote. The Council of Foreign Ministers can subject the implementation of such a strategy to qualified majority decisions. Any member state can nevertheless register an objection on account of « important political reasons ». The Council of Ministers may then, again with a qualified majority, ask the European Council to deal with the issue and make a unanimous decision. This arrangement is particularly complicated and formalises the possibility for a member state to invoke a so-called « vital interest », a national (read nationalistic) argument that deconsolidates EU.

The Maastricht Treaty already provided a similar procedure in relation to community actions. Experience has shown that the ministers have never used such a procedure with QMV.

With regard to *defence policy* the Petersberg tasks (on peacekeeping and humanitarian missions) were included within EU jurisdiction. This is very positive but Amsterdam stipulated that all decisions with military implications or relating to defence matters have to be taken by a unanimous vote, which threatens to make decisiveness impossible, as has so often been the case within the WEU.

5. It is encouraging that the Treaty of Amsterdam has incorporated the Schengen agreements into the EU in a protocol. The question is, however, whether the contents of the Schengen agreements will be immediately federalised. The Treaty stipulates that the Schengen areas can be moved from the third to the first pillar, by the unanimous vote of the

member states, however. This applies to the entire section relating to judicial cooperation. Such a bridge to federalisation was provided by the Maastricht Treaty via a majority vote. Amsterdam facilitates this procedure by deleting the ratification of federalisation by the member state. Approval by the Council is sufficient. But the opportunity for substantial progress is also low here, for as long as a qualified majority is not possible. However, it does stipulate that the principles of « *strengthened or integrated cooperation* » are also applicable to the Schengen agreements. This means that member states who want to make progress in this area may not be obstructed by the negative attitude of other member states.

6. The introduction of a system of integrated or strengthened co-operation is very important as a way of getting around the veto right of a small minority of member states (less than one third). This method has already been declared applicable — barring the exceptions — to the matters belonging to the first and third pillar. In the second pillar (CFSP) the rule of constructive abstention applies. Strengthened co-operation can be decided upon by member states in the Council of Ministers by a qualified majority, after the Commission has made a proposal in this respect. However, a member state can indeed block the procedure by invoking « important political reasons ». The European Court, however, has been given authority to assess the seriousness of the reason invoked. In the affirmative the matter goes to the European Council who will then decide by a unanimous vote.

The great danger of strengthened co-operation is the creation of a European smorgasbord at two or three speeds, which risks dismantling the unified market and damaging the cohesion of policy in many areas. To prevent this the Treaty of Amsterdam has provided a series of exceptions and conditions. It thus stipulates that increased co-operation may not go beyond the jurisdiction of the current EU treaties. This means that real community progress by a limited group of countries (e.g. EMU countries) is not allowed without changing the treaties, a very risky and difficult procedure in itself.

7. By virtue of the Treaty of Amsterdam the European Court now has jurisdiction regarding observance of the provisions of the 1950 Human Rights Convention by member states. It is an important breakthrough that takes the legal route rather than the constitutional one. Moreover, it stipulates that the European Council, by a unanimous vote (minus the accused state) can judge whether a member state has committed a « serious and persistent violation » of human rights. The Council can then decide by a qualified majority to partially or entirely suspend the community rights of the state concerned. Again this sanction (which is important with respect to new member states with fledgling democracies) would seem to be a non-starter for as long as unanimity minus one vote is required for a verdict of a serious violation of human rights. Only a system of QMV could improve matters here.

8. All eight of the points and problems dealt with very briefly above would to a large extent be eliminated by introducing a system of qualified majority in the European Councils. QMV is of vital importance to an EU worthy of the name.

There are clearly also a number of other reforms to be considered that were partly implemented by Amsterdam :

- * In general it can be said that the role of the European Court is too restricted in matters relating to the protection of individual rights.

- * The consultative authority of the European Parliament has been widely expanded. This also applies to the *co-decision procedure* that now applies to new subjects and the areas that were formerly subject to the qualified majority. The cumbersome « *third reading* » that ended up favouring the Council of Ministers has been abolished.

The influence of the European Parliament has also been increased with regard to the appointment of the President of the Commission, as the Parliament has to vote on the President proposed by the European Council. Once the President elect has formed the full Commission, the entire team of commissioners must receive the support of the European Parliament.

The European Parliament has also been given wider powers over CFSP expenditure, as these expenses are considered to be community expenses by virtue of the Treaty of Amsterdam, unless the European Council decides otherwise by a unanimous vote, or when it concerns defence or military expenditure.

The great weakness of the European Council of course lies with the *limited political accountability* of the Commission and its individual members towards the European Parliament, and the bicephalous distribution of tasks on a legislative level between the European Parliament and the Council of Ministers. In contrast to national parliaments, the European Parliament is still not a fully fledged countervailing power to the executive, such that the democratic dialectic between majority and opposition cannot yet be fully realised in practice. A first stage would consist of clearly setting the individual political accountability of Commission members with respect to the European Parliament.

- * Another delicate matter is the *relationship between the European Parliament and national parliaments*, who endeavour to work together within COSAC. A kind of council of national parliaments clearly has to be avoided, as a true European senate of states, (a European *Bundesrat*), would detract from the role of the European Parliament and could lead to the « defederalisation » of the community matters in an atmosphere of nationalistic bidding. On the other hand, there are currently many intergovernmental issues (second and third pillar) which continue to come under the national political accountability of ministers. Closer forms of inter-parliamentary co-operation (via committees and working groups) and with the European Parliament would be highly desirable in this respect.

- * There is a need to determine a *hierarchy of norms* whereby a clear distinction is made between true legislative acts and executive measures.

- * The Council of General Affairs Ministers is overloaded and its workings are ambiguous. It is advisable to have a separate and specialised Council of Foreign Ministers.

- * Institutional reform must give more attention to *transparency and the involvement of the people of Europe* in the operations of the European institutions. Amsterdam introduced a number of improvements in this respect, but there is still a great deal to be done in this area, e.g. by making better use of the media (an EU TV and radio).

- * « European loyalty » and the interpretation given to subsidiarity is crucial to the operation of European institutions. For some, (the governmentals) subsidiarity is an instrument for slowing down further integration. For others, subsidiarity is a lever for further transferring power to Brussels. The problem has to be approached in terms of

effectiveness. The dispute between federalists and confederalists has been superseded. For a long time the *EU has been a de facto federative confederation or a confederal federation*, depending on the person's personal point of view. What is essential is its workability as a whole, given that the EU is much more than and quite different to a mere platform for co-operation between sovereign states.

SOME PROPOSALS

In addition to the suggestions made between the lines above, together with each of their problems and difficulties, the functional challenges of the EU must be focused on the *Amsterdam triangle as a priority, in order to produce a breakthrough strategy : qualified majority — reweighting of votes — composition of the Commission*.

1. According to the Treaty of Amsterdam, the last two items are a priority. With regard to the *composition of the Commission* a compromise has to be constructed as quickly as possible around the formula of *one Commissioner per member state*. Greater guarantees have to be built in in order to « denationalise » the function and image of each Commissioner. The member states do not have representatives in the Commission.

It is conceivable that the larger member states would also be allowed a Commission Secretary or Deputy Commissioner, in addition to the one Commissioner that they could nominate, in line with the Secretary of State in the Belgian and French governments for example. It is important for the President of the Commission to also have a small core cabinet, perhaps consisting of the Commission vice-presidents with the most important portfolios, and which would be concerned with the daily management of the Commission. At a later stage, when the EU expands to more than twenty members, it will have to be considered restricting the number of *Commission members* to less than the number of EU member states, for clear reasons of efficiency. A distinction between permanent and rotating members could then be created, although this formula has many disadvantages. The rotation of commissioners according to member states could be facilitated by setting up constituencies or districts of small groups of member states who would agree to appoint one Commissioner together.

2. Even more difficult and politically loaded is *reweighting the votes in the Council of Ministers*. According to some countries there is no problem and the extension of the numbers of votes must be done linearly. By « over-weighting » in the favour of smaller member states, it will be easier for these states to employ blocking minorities in qualified majority voting (QMV) which generates a fear of minorisation for the larger member states.

It would seem that *maintaining the status quo after expansion is not realistic*. Various formulae are possible :

a/ Maintain the current weighting system but add a second vote (double majority) in relation to the population represented by the member states. Another formula for approving proposals consists of requiring the agreement of a majority or qualified majority of the number of member states (e.g. two thirds of member states), in addition to QMV.

b/ Reweighting the number of votes in the favour of the larger member states, perhaps combined with an upward or downward adjustment of the qualified majority threshold (e.g. 80 % or 60 %).

The most reasonable and feasible compromise would seem to consist of :

a/ Maintaining the current weighting system and extrapolating this status quo as the EU expands.

b/ Slightly raising the threshold for achieving a qualified majority which reduces the minorisation danger for the larger member states.

c/ For very important issues, providing a double majority in relation to the population represented. A simpler version would be to require a qualified majority of the number of member states (one state one vote) in addition to the QMV.

d/ QMV exceptions for all constitutional and quasi-constitutional issues.

It should not be forgotten that the procedure of strengthened co-operation will still be available in certain cases in the event of matters becoming blocked.

3. Widening the area of application of the QMV partly depends on the compromise that can be reached regarding the new way of (weighted) voting. But the reverse also applies. A consensus on the new area of application of QMV will facilitate agreement on the voting procedure.

The methodology employed is very important here. A consensus perhaps first has to be sought regarding the issues that have to be excluded from QMV, i.e. the constitutional and quasi-constitutional issues. Then the member states must be asked what other issues they wish to keep under the rules of unanimity. The justification here in terms of effectiveness is not so easy. It must also be made clear that *the more that unanimity is maintained, the more strengthened co-operation has to be organised which comes down to a de facto application of QMV*, and also puts the non-participating member states in a second class group.

What issues have to come under a special QMV with an increased threshold could also be examined.

The point in time of the reform is important for achieving the consensus on a compromise so that the compromise reached can be realised in gradual stages.

4. *With regard to the positioning of the European Parliament*, it is a valuable suggestion to consider having a certain percentage of seats (e.g. 20 %) in the European Parliament elected from an electoral district equivalent to the entire area of the EU. Such a transnational pan-European electoral district would foster the formation of European parties and facilitate the redistribution of European Parliamentary seats when new members enter.

5. The democratic deficit can also be reduced by encouraging political parties to reveal during European elections who they are considering nominating for the next Presidency of the Commission.

The above considerations have been given only to outline a number of possible paths to lead to a solution. EU institutional reform ultimately depends on the awareness by those responsible of the need and urgency of these reforms, on the political will to develop these reforms, and on the imagination of those dealing with such problems.

Mark EYSKENS

Former Prime Minister of Belgium

Member of the Chamber of Representatives

ANNEXE II2

Version allemande de la note de base
de M. M. Eyskens

BIJLAGE III

Duitse versie van de basisnota
van de heer M. Eyskens

DIE LEBENSNOTWENDIGE INSTITUTIONELLE REFORM DER EUROPÄISCHEN UNION

Zum Ende des XX Jahrhunderts steht die Europäische Union vor einem einzigartigen, nie dagewesenen Auftrag : alle Staaten Europas, verbunden durch die gemeinschaftlich geteilten Werte der Demokratie, Freiheit, sozialen Gerechtigkeit und der Menschenrechte, gebunden an ihre kulturelle Geschichte und Identität, zusammenzubringen in ein Projekt der europäischen Integration. Das Ende des kalten Kriegs bewirkte in der durchaus tragischen europäischen Geschichte des vergangenen Jahrhunderts einen günstigen Strukturwandel. Die europäische Einigung, sich allmählich zu einer Union von 25 bis 30 Mitgliedstaaten ausbreitend, bringt eine umwälzende Mutation zu Wege in dem Konzept, den Zielsetzungen, den Strukturen und der Funktion der ursprünglichen Europäischen Gemeinschaft, deren Fundamente vor fünfzig Jahren gelegt wurden, nach dem Zweiten Weltkrieg.

Die Verdopplung der Anzahl Mitgliedstaaten der Union im kommenden Jahrzehnt ist eine außergewöhnliche Herausforderung, die auch Risiken birgt für den Erhalt eines zusammenhängenden europäischen Integrationsprojekts. Wer jedoch kein Risiko eingeht, hat keine Chance, auch nicht im Hinblick auf die Geschichte.

Doch müssen die zunehmenden Risiken berechnet sein und die möglichen Hindernisse korrekt eingeschätzt werden, um sie zu überwinden. Dies ist der Einsatz für eine unvermeidliche Aufgabe : die Reform der Institutionen der EU im Lichte der kommenden Ausbreitung hinsichtlich mehr Effizienz, mehr Demokratie, mehr Einbezug der Bürger.

DIE HERAUSFORDERUNGEN

1. In der ersten Hälfte der 90^{er} Jahre, nach dem Ende des kalten Krieges, schien sich ein Dilemma hervorzutun in bezug auf die Ausbreitung der Europäischen Union : *entweder vertiefen oder verwässern*. Für eine Reihe europäischer Oberhäupter bedeutete dies, daß der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten die Reform der Europäischen Institutionen vorangehen mußte. Der Vertrag von Maastricht von 1992, der zum Thema politische Union nur schüchterne Fortschritte aufzeigte, im Gegensatz zum Durchbruch in Sachen Wirtschafts- und Währungsunion, beinhaltete die Verpflichtung, innerhalb von fünf Jahren eine gesamtstaatliche Regierungskonferenz einzuberufen. Aus der IRG erwuchs der Vertrag von Amsterdam, der bezüglich einer Reform der EU ebenfalls relativ wenig zu Wege brachte. In 1995 wurde die Union um drei neue Staaten erweitert, womit die Anzahl Mitglieder von 12 auf 15 stieg, ohne jegliche institutionelle Anpassung.

Die heutige Situation kann folgendermaßen zusammengefaßt werden : die Ausbreitung der EU um zehn (oder mehr) neue Mitglieder soll nach und nach stattfinden. Eine umgesetzte institutionelle Reform ist keine politische Bedingung *sine qua non* mehr für die weitere Ausbreitung der Union.

Die Gefahr ist sehr reell, daß der Beitritt neuer Mitgliedstaaten ohne gründliche institutionelle Reform zu einer Verwässerung der Union führt, einem Loslösen von der « gemeinschaftlichen Substanz », einer zunehmenden verwalterischen Komplexität und Ineffizienz und einer wachsenden Unglaubwürdigkeit hinsichtlich der öffentlichen Meinung in den europäischen Mitgliedstaaten. Die EU würde dann zu einer weitläufigen Freihandelszone verkommen, nachdem, zumindest stillschweigend, das Projekt zum Erlangen einer zusammenhängenden europäischen Politik aufgegeben wurde.

2. In dieser Hypothese der Ausbreitung ohne institutionelle Reform ist offensichtlich, daß die Länder, die der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWU) beitreten, sich großen Problemen gegenübergestellt sehen. Die wahrscheinlichste Entwicklung würde darin bestehen, daß die EWU-Staaten einen immer abgeschiedeneren Block bilden würden, eine verwässerte große Union. Folglich würde ein Europa *mit zwei oder drei Geschwindigkeiten* institutionalisiert werden, ohne Perspektive einer festen Vereinigung aller demokratischer Staaten Europas. Der im Vertrag von Rom verfaßte Traum, der eine stets festere Union zwischen den Völkern Europas anstrebte, würde sich dann als verflogen erweisen.

3. Ohne institutionelle Reform ist jede effiziente gemeinschaftliche Auslands- und Sicherheitspolitik (GASP = zweiter Pfeiler), sowie eine allmähliche Integration der WEU ein die europäischen Strukturen unmöglich. Dasselbe gilt hinsichtlich des dritten Pfeilers in bezug auf die politischen und juristischen Befugnisse.

4. Inzwischen ist die Komplexität und Undurchsichtigkeit (die Funktion der integrierten Kooperation, die 3 Pfeiler mit ihren Subsystemen, die Euroland-Institutionen, die ein Bestehen *de facto* führen, die Kommitologie ...) der EU stets größer geworden, gewiß im Image der *öffentlichen Meinung, die sich immer mehr ausgegrenzt* von der Funktion der europäischen Institutionen fühlt.

5. Trotz der mit dem Vertrag von Amsterdam vollbrachten verbesserten *Mitentscheidung des Europäischen Parlaments* ist immer noch von einem demokratischen Defizit die Rede, vor allem bezüglich der parlamentarischen Kontrolle bei der Politik der Europäischen Kommission.

6. Aufgrund der Nichtanwendung der Regel der qualifizierten Mehrheit ist die *Harmonisierung des Steuerwesens und der Sozialversicherung* überaus schwierig, wenn nicht unmöglich. Innerhalb der EWU-Länder wird dies zu einer Entwicklung konkurrierender Steuersysteme und Steuererosion führen. So drohen Verzerrungen zu entstehen, die für die Funktion der Währungsunion eine Bedrohung darstellen.

7. Schließlich — obwohl die obenstehende Aufzählung nicht erschöpfend ist — wird immer deutlicher, daß *die finanziellen Mittel der EU, beschränkt auf knapp 1 % des europäischen BSP*, viel zu knapp sind im Verhältnis zu den erteilten Befugnissen nach den Vorkehrungen des Vertrags von Amsterdam und hinsichtlich der Konvergenzpolitik, die angesichts der Mitgliedskandidaten in Mittel- und Osteuropa geführt werden muß. Die Erhöhung der finanziellen Mittel der EU nach der derzeitigen Art der Beschlußfassung droht in einen unüberwindlichen Engpaß zu geraten.

DIE PROBLEME

1. Gemäß einem zum Vertrag von Amsterdam beigefügten Protokoll *müssen* Verhandlungen über die Reform der Institutionen zwischen den Mitgliedstaaten (regierungübergreifend) eingeleitet werden, sobald die Anzahl der EU-Mitglieder größer als 20 wird. Daraus folgt *a contrario*, daß die Ausbreitung von 15 nach 20 Mitgliedstaaten keine Verpflichtung beinhaltet, um über die Institutionen zu verhandeln. Doch das Amsterdam-Protokoll beinhaltet auch, daß institutionelle Verhandlungen beginnen können, bevor die EU einen erneuten Beitritt erfährt. In diesem Kontext ist es, daß die BIF-Initiative (von Belgien, Italien und Frankreich) betrachtet werden muß.

Das Protokoll führt außerdem auf, daß ab dem Inkrafttreten der ersten neuen Ausbreitung die Zusammensetzung der Kommission auf eine Person pro Mitgliedstaat gebracht werden muß, unter der Bedingung, daß zum selben Zeitpunkt die Stimmenwägung im europäischen Ministerrat geändert wurde, sei es durch eine andere Stimmenwägung jedes Mitgliedstaates oder durch das Einführen einer doppelten Mehrheit, wobei die zweite Stimme den Völkern zugute kommen soll. In Ermangelung einer Einigung zu diesen Reformen würde das aktuelle System in Kraft bleiben und man zurückfallen auf die allgemeinen Bestimmungen des Protokolls, das heißt Verhandlungen müssen starten, sobald sich die EU auf über 20 Mitglieder ausbreitet.

Das Amsterdam-Protokoll grenzt bereits die als vorrangig erachteten Themen der institutionellen Verhandlungen ein : die Zusammensetzung der Kommission und die Stimmenwägung jedes Mitgliedstaats. Eine Reihe von Mitgliedstaaten fügten jedoch direkt ein drittes Element an die zwei vorhergehenden hinzu, das heißt die Verallgemeinerung der qualifizierten Mehrheit (QMV). Folglich entstand das Dreieck von Amsterdam : *1 / mehr qualifizierte Mehrheit, 2 / andere Zusammensetzung der Kommission und 3 / andere Stimmenwägung*.

2. Vor allem die Ausbreitung der qualifizierten Mehrheit scheint entscheidend. Es ist offensichtlich, daß die EU auch ohne Neuwägung der Stimmen und ohne geänderte Zusammensetzung der Kommission weiter funktionieren kann. *Auch die europäischen Ministerräte, in denen jeder Mitgliedstaat (aus 20, 25 oder 30 Mitgliedern) über ein Vetorecht verfügt, würden völlig unwirksam werden und die EU erlahmen*. Die Verallgemeinerung der qualifizierten Mehrheit (QMV) (auf langsamem Wege) ist daher lebenswichtig für das Fortbestehen der EU als integriertes System der Zusammenarbeit und Aufgabenverteilung.

Der Vertrag von Amsterdam beschränkte sich auf eine minimale Ausbreitung der qualifizierten Mehrheit (wissenschaftliche Untersuchung und ein paar neue Befugnisse). Die so wichtige Einwanderungs- und Asylpolitik bleibt der Regel der Einstimmigkeit unterworfen (bis auf ein paar formelle Ausnahmen). Das soziale Protokoll, das in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen wurde, bleibt in seiner Anwendung der erlahmenden Einstimmigkeitsregel unterworfen ...

3. Die *Einstimmigkeitsregelung droht vor allem im wirtschaftlichen und sozialen Bereich sehr kontraproduktiv zu werden*. Die meisten Aspekte der Funktion des Arbeitsmarkts unterliegen dem Vetorecht des einen oder anderen Mitgliedstaates. Dasselbe betrifft die Sozialversicherung. Ohne Ansatz einer Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme und das Aufstellen von Mindestregeln droht die Ausbreitung der Union mit Ländern aus Mittel- und Osteuropa zu einer unkontrollierten sozialen Deregulierung zu führen, mit allen einhergehenden Folgen bezüglich des Weiterbestehens der sozialen Marktwirtschaft in diversen anderen Ländern der EU. Auch die reibungslose Funktion der Währungsunion, mit der die Mitgliedstaaten keine Wechselkurskorrekturen als politisches Instrument mehr vornehmen können, würde behindert werden, wenn die Mobilität der Arbeitnehmer und Arbeitgeber durch tiefgreifende soziale Verzerrungen erschwert wird.

4. Die Notwendigkeit einer *steuerlichen Harmonisierung* ist noch viel größer, und die Chance, hierfür einen einstimmigen Konsens zu erlangen, äußerst gering. Konkurrierende und unkoordinierte Steuerermäßigungen verfälschen die Konkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten. Die steuerliche Disharmonie führt zur Erosion der Steuern, infolge der Möglichkeiten zur Steuerminderung und -umgehung. Das Erheben einer europäischen Ökosteuer kann zwar erwogen werden, um eine Verminderung der Arbeitgeberbeiträge für die Sozialversicherung oder Beschäftigungsprogramme zu finanzieren, Einstimmigkeit ist hierfür allerdings nie erreichbar. Eine EU, die den Konsens aller 15, 20 oder 30 Mitgliedstaaten fordert, setzt sich zahlreichen unlösbaren Blockierungen aus.

5. Bezüglich der Außenpolitik (GBFP) führte der Vertrag von Amsterdam eine Reihe Verbesserungen ein, bewirkte jedoch keinen wirklichen Durchbruch. Allzusehr trachteten die Unterhändler nach einem Kompromiß zwischen einerseits einer größeren europäischen Beschlußfähigkeit und andererseits dem Wahren der nationalen Interessen. Die gescheiterte GBFP der EU in einigen kürzlich eingetretenen Krisensituationen wie in Ex-Jugoslawien hätte zu mutigeren Beschlüssen führen müssen.

Eine Verbesserung ist die Einführung der *konstruktiven Enthaltung*, mit der ein Mitgliedstaat, der zu einem Vorschlag eine abweisende Haltung einnimmt, sich nicht gegen die Genehmigung und Ausführung der erwogenen Maßnahme durch die anderen Mitgliedstaaten jedoch nicht widersetzen kann. Diese Formel schwächt die Einstimmigkeitsregelung einerseits, führt jedoch andererseits Elemente eines « *Europe à la carte* » ein, was im Widerspruch zum Integrationsgedanken steht.

Die « *gemeinschaftlichen Strategien* » wurden vom Europäischen Rat einstimmig genehmigt. Der Ministerrat für auswärtige Angelegenheiten kann die Ausführungsmaßnahmen einer solchen Strategie qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen unterwerfen. Dagegen kann jeder Mitgliedstaat jedoch Widerspruch einlegen aus « besonderen politischen Gründen ». Der Ministerrat kann dann, wiederum mit qualifizierter Mehrheit, den Europäischen Rat ersuchen, die Frage

zu behandeln und einstimmig einen Beschluß zu fassen. Diese Regelung ist besonders kompliziert und formalisiert die Möglichkeit für einen Mitgliedstaat, um ein sogenanntes « vitales Interesse » geltend zu machen, eine nationale — das heißt nationalistische — Argumentation, die die Gelegenheit bietet, sich von der EU zu desolidarisieren.

Der Vertrag von Maastricht sah bereits ein analoges Verfahren in bezug auf gemeinschaftliche Aktionen vor. Die Erfahrung zeigte, daß kein Minister jemals auf das besagte Verfahren unter Anwendung des QMV zurückgriff.

Ins *Sachen Verteidigungspolitik* wurden die Petersberg-Aufgaben bezüglich *peace keeping* und humanitäre Sendungen in die Befugnisse der EU aufgenommen. Dies ist sehr positiv, doch Amsterdam stipuliert, daß alle Beschlüsse mit militärischer Implikation oder Einbezug von Verteidigungsangelegenheiten einstimmig genommen werden müssen, was droht, jegliche Tatkraft zu unterbinden, wie dies im Rahmen der WEU nahezu der Fall war.

6. Günstig ist auch, daß der Vertrag von Amsterdam in einem Protokoll das Schengener Abkommen in die EU integriert. Die Frage ist jedoch, ob der Inhalt der Schengen-Abkommen zugleich auch vergemeinschaftlicht wird ? Der Vertrag sieht vor, daß *die Befugnisse von Schengen vom dritten zum ersten Pfeiler verlegt werden können, allerdings per Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten*. Dies gilt übrigens für den gesamten Bereich der juristischen Zusammenarbeit. Bereits im Vertrag von Maastricht war per Einstimmigkeit eine derartige « Brücke » zur Vergemeinschaftlichung vorgesehen. Amsterdam vereinfachte dieses Verfahren, indem die Ratifizierung der Vergemeinschaftlichung durch die Mitgliedstaaten gestrichen wurde. Eine Genehmigung durch den Rat genügt. Doch auch hier ist die Chance auf wesentlichen Fortschritt gering, solange keine qualifizierte Mehrheit ermöglicht wird. Ebenso ist vorgesehen, daß Prinzipien der « *verstärkten oder integrierten Zusammenarbeit* » auch auf die Schengen-Abkommen anwendbar sind. Dies bedeutet, daß die Mitgliedstaaten, die in diesem Bereich Fortschritte machen wollen, daran aufgrund der negativen Haltung anderer Mitgliedstaaten nicht gehindert werden können.

7. Sehr wichtig ist die Einführung eines *Prinzips integrierter oder verstärkter Zusammenarbeit*, eine Methode, um das Vetorecht einer kleinen Minderheit von Mitgliedstaaten (weniger als ein Drittel) zu umgehen. Diese Methode ist — bis auf die Ausnahmen — für Angelegenheiten des ersten und zweiten Pfeilers anwendbar erklärt. Im dritten Pfeiler (GBFP) gilt die Regelung der konstruktiven Enthaltung. Die verstärkte Zusammenarbeit kann durch Mitgliedstaaten im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden, nachdem die Kommission hierzu einen Vorschlag unterbreitete. Allerdings kann ein Mitgliedstaat das Verfahren wegen « wichtiger politischer Gründe » blockieren. Der Europäische Gerichtshof wurde zudem befugt, um über den Ernst des vorgebrachten Motivs zu urteilen. Im bestätigenden Fall geht die Akte an den Europäischen Rat, die daraufhin einstimmig darüber abstimmt.

Die große Gefahr der verstärkten Zusammenarbeit ist das Entstehen eines Europas *à la carte*, mit zwei oder drei Geschwindigkeiten, wobei u.a. der geeinigte Markt droht zu zerschlagen und die zusammenhängende Politik in zahlreichen Bereichen beeinträchtigt werden kann. Um dem zuvorzukommen sah der Vertrag von Amsterdam eine Reihe Ausnahmen und Bedingungen vor. Dabei wird bestimmt, daß die verstärkte Zusammenarbeit die Befugnisse der heutigen EU-Verträge nicht überschreiten darf. Dies bedeutet, daß echter gemeinschaftlicher Fortschritt mit einer begrenzten Gruppe Länder (z.B. die EWU-Länder) nicht ohne Vertragsänderung möglich ist und ein an sich sehr riskantes und schwieriges Verfahren beinhaltet.

8. Gemäß dem Amsterdamer Vertrag ist der Europäische Gerichtshof fortan in Sachen Einhaltung durch die Mitgliedstaaten der *Bestimmungen der Menschenrechtskonvention von 1950* befugt. Dies bedeutet einen wichtigen Durchbruch, wobei der juristische, und nicht der konstitutionelle Weg gewählt wurde. Ferner wird bestimmt, daß der Europäische Rat per Einstimmigkeit (ausschließlich des in Verdacht stehenden Staates) urteilen kann, daß ein Mitgliedstaat eine « ernsthafte und andauernde Mißachtung » der Menschenrechte begeht. Folglich kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, die gemeinschaftlichen Rechte des betroffenen Staates ganz oder teilweise auszusetzen. Wiederum scheint diese Sanktionsmaßnahme — die hinsichtlich neuer Mitgliedstaaten mit labilen demokratischen Regimes ihre Bedeutung haben kann — bedrucktes Papier zu bleiben, solange Einstimmigkeit erforderlich ist, um eine schwere Verletzung der Menschenrechte festzustellen. Auch hier kann nur ein QMV-System Abhilfe schaffen.

9. Alle acht hier sehr bündig behandelten Punkte und Probleme könnten in großem Maße durch die Einführung eines Systems der qualifizierten Mehrheit in den europäischen Räten beseitigt werden. Das QMV ist von vitalem Belang für eine dieses Namens würdigen EU.

Danach gibt es unbezweifelt noch eine ganze Reihe anderer Reformen zu erwägen, die allerdings teilweise von Amsterdam eingelöst wurden :

- * Im allgemeinen kann gesagt werden, daß die Rolle des Europäischen Gerichtshofes zu gering ist in Angelegenheiten, die sich auf den Schutz von individuellen Rechten beziehen.

- * Die Konsultationsbefugnis des Europäischen Parlaments wurde beträchtlich ausgebreitet. Dies gilt auch für das *gemeinsame Entscheidungsverfahren*, nunmehr anwendbar auf die neuen Angelegenheiten und die Befugnisse, die bereits früher der qualifizierten Mehrheit unterworfen waren. Auch wurde die störende *dritte Lesung*, die sich zum Vorteil des Ministerrats auswirkte, abgeschafft.

Bezüglich der Beauftragung des Vorsitzenden der Kommission ist der Einfluß des E-Parlaments ebenfalls vergrößert, da sich das Parlament beim Abstimmen über den vom Europäischen Rat vorgeschlagenen Vorsitzenden aussprechen muß. Nachdem der designierte Vorsitzende die vollständige Kommission zusammengestellt hat, muß das gesamte Team der Kommissare ebenfalls die Unterstützung des E-Parlaments erhalten.

Bezüglich der Auflagen für die GBFP hat das E-Parlament ebenfalls größere Befugnisse erhalten, da diese Auflagen gemäß dem Vertrag von Amsterdam als gemeinschaftlich betrachtet werden, wenn nicht der Europäische Rat einstimmig anders darüber entscheidet oder wenn es um Verteidigungs- oder Militärauflagen handelt.

Die große Schwachstelle des E-Parlaments bezieht sich natürlich auf die *beschränkte politische Verantwortlichkeit der Kommission und ihrer einzelnen Mitglieder gegenüber dem E-Parlament und die zweiköpfige Aufgabenverteilung im gesetzgebenden Bereich zwischen dem E-Parlament und den Ministerräten*. Das E-Parlament ist im Gegensatz zu den nationalen Parlamenten noch keine vollwertige « *counter vailing power* » der Exekutivgewalt, so daß die demokratische

Dialektik zwischen Mehrheit und Opposition voll zur Geltung kommt. Ein erster Schritt dahin würde darin bestehen, die individuelle politische Verantwortung der Kommissionsmitglieder gegenüber dem E-Parlament deutlich festzulegen.

* Ein anderer heikler Punkt ist das Verhältnis zwischen dem E-Parlament und den nationalen Parlamenten, die u.a. im Rahmen von COSAC versuchen, zusammenzuarbeiten. Zweifellos muß vermieden werden, daß eine Art Rat nationaler Parlamente entsteht, denn ein dementsprechender europäischer Staatssenat (ein europäischer Bundesrat) würde der Rolle des E-Parlament abträglich sein und zu einer « Entgemeinschaftlichung » von Gemeinschaftsangelegenheiten führen, in einem Ambiente nationaler Eiferung. Andererseits ist es so, daß regierungsübergreifende Angelegenheiten vorerst noch weitgehend (zweiter und dritter Pfeiler) der nationale politische Verantwortung der Minister unterliegen und bleiben. Festere Formen regierungsübergreifender Zusammenarbeit (u.a. über Ausschüsse und AGs), auch mit dem E-Parlament, sind höchst wünschenswert.

* Es verbleibt noch eine *Hierarchie der Normen* zu bestimmen, wobei ein deutlicher Unterschied gemacht wird zwischen einerseits echten legislativen Aktionen und andererseits Ausführungsmaßnahmen.

* Die Funktionsweise des Ministerrates « Allgemeine Angelegenheiten » ist überbelastet und zweifelhaft. Es wird empfohlen, einen gesonderten, spezialisierten Ministerrat für auswärtige Angelegenheiten ins Leben zu rufen.

* Eine Reform der Institutionen muß auch der « Transparenz » und der *Einbezogenheit der europäischen Bürger* bei der Funktionsweise der europäischen Institutionen mehr Aufmerksamkeit schenken. Amsterdam nahm diesbezüglich eine Reihe Verbesserungen vor, doch in diesem Bereich bleibt noch sehr viel zu tun, u.a. durch einen weitaus größeren Einbezug der Medien (EU-TV und Radio ?).

* Entscheidend für die Funktion der europäischen Institutionen ist die « europäische Loyalität » und die Auslegung, die man dem Begriff *Subsidiarität* gibt. Für die einen (die Regierungen) ist Subsidiarität ein Instrument, um die weitere Integration zu dämpfen; für die anderen ist Subsidiarität ein Hebel zur weiteren Überführung von Befugnissen nach Brüssel. Das Problem muß *in puncto* Wirksamkeit angegangen werden. Der Streit zwischen den Föderalisten und Konföderalisten ist überholt. Seit langem ist *die EU de facto eine föderative Konföderation oder eine konföderale Föderation*, je nach dem persönlichen Verständnis. Maßgeblich ist die Funktionsweise des Ganzen, mit der Erkenntnis, daß die EU viel mehr und etwas ganz anderes ist als ein reiner Kooperationsverband zwischen souveränen Staaten.

EINIGE VORSCHLÄGE

Neben den Vorschlägen, die dem vorangehenden Text beigelegt sind, wenn auf Probleme und Schwierigkeiten verwiesen wird, müssen die Funktionsherausforderungen der EU über eine Durchbruchstrategie vorrangig auf das Amsterdamer Dreieck ausgerichtet werden : qualifizierte Mehrheit — Stimmenneuwägung — Kommissionszusammensetzung.

1. Nach dem Vertrag von Amsterdam sind die beiden letzten Punkte vorrangig. Was die *Zusammensetzung der Kommission* betrifft, muß schnellstmöglich ein Kompromiß um eine Formel *eines Kommissars pro Mitgliedstaat* konstruiert werden. Es müssen größere Garantien eingebaut werden, um die Funktion, doch auch das Image jedes Kommissars zu « denationalisieren ». Die Mitgliedstaaten haben keine Vertreter in der Kommission.

Es ist denkbar, daß man den großen Ländern zugesteht, neben dem einen Kommissar, den sie fortan vorschlagen, auch einen « Kommissions-Sekretär » (*secrétaire de commission*) oder *stellvertretenden Kommissar* zu beauftragen, nach dem Vorbild der Staatssekretäre in u.a. der belgischen und französischen Regierung. Wichtig ist auch, daß der Präsident der Kommission ein begrenztes Büro oder *Kernkabinett* (*comité restreint*) zusammenstellt, eventuell bestehend aus den Vizepräsidenten der Kommission, die die wichtigsten Portefeuilles verwalten, und das als eine Art tägliche Verwaltung der Kommission fungiert. In einer späteren Phase, bei der weiteren Ausbreitung der EU auf über zwanzig Mitglieder, muß erwogen werden, die *Anzahl Kommissionsmitglieder auf eine Zahl zu begrenzen, die unter der Anzahl EU-Mitglieder liegt*, und dies aus offensichtlichen Gründen der Wirksamkeit. Dann wird unterschieden zwischen permanenten und wechselnden Mitgliedern, obwohl diese Formel auch ziemliche Nachteile hat. Der Wechsel der Kommissare zu den Mitgliedstaaten könnte vereinfacht werden durch das Einrichten von « Zusammenschlüssen » oder « Distrikten » kleiner Gruppen Mitgliedstaaten, die untereinander den Vorschlag eines Kommissars absprechen.

2. Noch schwieriger und politisch geladener ist die *Stimmenneuwägung im Ministerrat*. Einigen Ländern zufolge ist dies kein Problem, und die Stimmenanzahl muß bei einer Ausbreitung linear angehoben werden. Durch die Überwägung (*surpondération*) zum Vorteil der kleineren Mitgliedstaaten wird es eventuell für diese Staaten einfacher, eine Blockierungsminderheit zu erlangen bei qualifizierter Mehrheitsabstimmung (QMV), was bei den größeren Mitgliedstaaten ziemliche Minderheitenangst auslöst.

Bei der Ausbreitung scheint die *Handhabung des Status quo nicht realistisch*. Verschiedene Formeln sind möglich :

a/ Beibehalt der heutigen Wägung, doch Hinzufügen einer zweiten Stimme (doppelte Mehrheit), je nach den durch den Mitgliedstaat vertretenen Bevölkerungen. Eine andere Formel besteht darin, zur Genehmigung eines Vorschlags neben dem QMV auch die Zustimmung der Mehrheit oder qualifizierten Mehrheit einer Reihe Mitgliedstaaten zu fordern (zum Beispiel zwei Drittel der Mitgliedstaaten).

B/ Neuwägung der Anzahl Stimmen zum Vorteil der größeren Mitgliedstaaten, einhergehend oder nicht mit der Anpassung nach oben oder nach unten der qualifizierten Mehrheitsgrenze (zum Beispiel 80 % oder 60 % ?).

Der vernünftigste und realistischste Kompromiß scheint darin zu bestehen :

a/ Die heutige Wägung zu behalten und bei Ausbreitung diesen Status quo zu verallgemeinern.

b/ Die Grenze zum Erlangen der qualifizierten Mehrheit leicht zu erhöhen, was die Minderheitengefahr größerer Mitgliedstaaten schwächt.

c/ Für sehr wichtige Angelegenheiten eine doppelte Mehrheit vorzusehen, je nach den vertretenen Bevölkerungen. Eine einfachere Variante ist, neben dem QMV auch eine qualifizierte Mehrheit einer Anzahl Mitgliedstaaten (one state, one vote) zu fordern.

d/ Das QMV für alle konstitutionellen und quasi-konstitutionellen Angelegenheiten auszuschließen.

Hierzu darf nicht vergessen werden, daß fortan die Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit (*coopération renforcée*) für bestimmte Angelegenheiten im Falle von Blockierungen möglich bleiben.

3. Das Verlegen des Anwendungsgebiets des QMV hängt teilweise von dem Kompromiß ab, der mit der neuen Art der (gewägten) Stimmen erreicht werden kann. Doch das Umgekehrte gilt ebenso. Ein Konsens über das neue Anwendungsgebiet des QMV würde einen Vergleich des Abstimmungsverfahrens vereinfachen.

Die verfolgte Methodologie ist dabei sehr wichtig. Sicher muß zuerst ein Konsens über die Angelegenheiten gefunden werden, die auf jeden Fall von dem QMV ausgeschlossen werden, das heißt konstitutionelle und quasi-konstitutionelle Angelegenheiten. Dann müssen die Mitgliedstaaten gefragt werden, für welche anderen Angelegenheiten sie die Einstimmigkeitsregel beibehalten wollen. Die Motivierung hiervon in Sachen Effizienz ist nicht so einfach. Zugleich muß deutlich gemacht werden, da *je mehr Einstimmigkeit bewahrt wird, desto mehr « verstärkte Zusammenarbeit » organisiert werden muß, was de facto einer Anwendung des QMV ähnelt*, und zudem die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten in eine « Gruppe zweiter Klasse » einstuft.

Eventuell kann auch untersucht werden, welche Angelegenheiten nach einem *besonderen QMV mit erhöhter Grenze* zuzuordnen sind. Wichtig für das Erlangen eines Konsenses zu einem Vergleich ist die Zeitspanne der Reform, um den erreichten Kompromiß allmählich realisieren zu können.

4. *Bezüglich der Profilierung des E-Parlaments* ist ein sinnvoller Vorschlag, zu erwägen, einen bestimmten Prozentsatz Sitze im E-Parlament (zum Beispiel 20 %) in einem Wahlbezirk entsprechend dem gesamten Hoheitsgebiet der EU wählen zu lassen. Ein solcher transnationaler, paneuropäischer Wahlbezirk würde die europäische Parteibildung fördern und die Neuverteilung der E-Parlamentssitze beim Beitritt neuer Mitglieder vereinfachen.

5. Auch das demokratische Defizit kann vermindert werden, indem die politischen Parteien bei den Europawahlen beginnen, deutlich zu machen, welche Person(en) sie erwägen, für die nächstfolgende Präsidentschaft der Kommission vorzuschlagen.

*
* *

Diese Betrachtungen berücksichtigen nur eine Anzahl möglicher Wege, um eine Lösung zu finden. Schließlich ist die Reform der Institutionen der EU von dem Bewußtsein bei den Verantwortlichen abhängig, wie wichtig und dringend diese Reformen tatsächlich sind, von dem politischen Willen, diese Reformen auszuarbeiten und von der Intelligenz, mit der die gestellten Probleme angegangen werden.

Mark EYSKENS
Ehemaliger Premierminister Belgiens
Mitglied der Kammer der Volksvertreter