

De strijd om de codecisieprocedure

Over de invloed van het Europees Parlement rond het Verdrag van Maastricht

Lourens van Haften
Studentnummer: 3293874
9 juli 2012
Europa en de Wereld
Bachelorthesis versie 1
Docent: Mathieu Segers
Universiteit Utrecht, faculteit geschiedenis
Aantal woorden: 22.350

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen.....	3
Inleiding.....	4
Wetenschappelijk debat	6
Probleemstelling en methode van onderzoek	8
Structuur van het onderzoek	11
1. Het bepalen van de agenda	13
Politieke context en de IGC over EMU	13
De inzet van het Europees Parlement.....	14
Resoluties van november 1989.....	15
Martin Report I	18
Brief van Kohl en Mitterrand en de eerste bijeenkomst in Dublin	20
De informele top in Parknasilla en het eerste interinstitutioneel overleg.....	23
De doorbraak,het tweede Dublin overleg.....	26
Een viertal rapporten door het EP	27
Samenvatting: de invloed van het parlement in de agendazettende fase	30
2. De invloed het EP op de IGC over Europese Politieke Unie.....	33
Korte aanloop en de start onder Italiaans voorzitterschap	33
'European Assizes'	36
Standpunten in de Raad bij aanvang van de onderhandelingen	40
De start van de IGC's in Rome december 1990	45
Onderhandelingen over codecisie onder Luxemburgs voorzitterschap	47
Invloed van het EP op de IGC onder Luxemburgs voorzitterschap	51
De onderhandelingen over codecisie onder Nederlands voorzitterschap.....	52
Het resultaat van de onderhandelingen afgezet tegen de input van de IGC.....	55
3. Implementatie en operationalisering	59
Theoretisch kader	59
De codecisieprocedure in de praktijk	60
Samenvattend.....	62
Slotconclusie.....	64
Epiloog.....	69
Bronnen en Literatuur.....	71
Lijst van bronnen	71
Lijst van literatuur	74

Lijst van afkortingen

COREPER	-	Comité van permanente vertegenwoordigers
GBVB	-	Gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid
GLB	-	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
EEG	-	Europees Economische Gemeenschap
EGKS	-	Europese Gemeenschap van Kolen en Staal
EP	-	Europees Parlement
EPU	-	Europese Politieke Unie
EMU	-	Europese Monetaire Unie
ER	-	Europese Raad
EURATOM	-	Europese Atoom en Energie Gemeenschap
IGC	-	Intergouvernementele Conferentie
RvM	-	Raad van Ministers

Inleiding

Met het sluiten van het Verdrag van Maastricht mocht het Europees Parlement zich voor het eerst medewetgever noemen binnen het raamwerk van de Europese instituties. In het verdrag was vastgelegd dat op een beperkt aantal terreinen de wetgeving tot stand zou komen middels de codecisieprocedure. Dit hield in dat nieuwe wetgeving op Europees niveau voortaan door zowel de Raad van Ministers als door het Europees Parlement moest worden goedgekeurd. De nieuw verworven positie riep niet direct veel enthousiasme op bij het EP zelf.¹ De uitkomst van het verdrag was in zekere zin een teleurstelling, omdat het EP zelf voorstellen had gedaan die veel verder gingen. Toch was de introductie van de codecisie een sleutelmoment in de ontwikkeling van de Europees parlement. De stap werd gezet van een nagenoeg tandeloos orgaan tot een orgaan dat in het hart stond van de Europese beleidsmachine.

Voor deze verworvenheden was lang gevochten door het Europees Parlement en iedereen die het een warm hart toedroeg. De oorsprong van het EP is terug te voeren op de Assemblee van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal.² Bevoegdheden waren er nauwelijks, behalve het houden van toezicht op de Hoge Autoriteit. De vergadering bestond uit vrijwillige afgevaardigden uit de nationale parlementen van de lidstaten en had vooral een symbolische functie.³ Met het Verdrag van Rome in 1957 werden de bevoegdheden licht uitgebreid. De Raad van Ministers moest voor het nemen van een besluit voortaan eerst de Assemblee consulteren, zonder dat zij gebonden was iets met die consultatieronde te doen.⁴ Daarbij kreeg de vergadering de verantwoordelijkheid de budgetten van de EEG, Euratom en de EGKS goed te keuren en de opvolger van de Hoge Autoriteit, de Commissie, naar huis te sturen. Met name dit laatstgenoemde was in theorie een groot drukmiddel, met als gevolg dat de Commissie altijd aanstuurde op een goede verstandhouding met de vergadering.

De leden van de Assemblee besloten na het Verdrag van Rome zelf om de naam te veranderen in 'parlement' en namen hiermee een voorschot op een prominentere rol

¹ David Judge en David Earnshaw, *'The European Parliament'* (New York 2003), p. 51.

² Simon Hix, *'Democratic Politics in the European Parliament'* (Cambridge 2007), p. 15.

³ Judge en Earnshaw, *'The European Parliament'*, p 28

⁴ *ibidem*, p 33.

binnen het raamwerk van de Europese instituties in de toekomst.⁵ Niet alle lidstaten erkenden deze symbolische machtsgreep. Frankrijk en Groot-Brittannië bleven tot in de jaren tachtig de naam 'assemblee' hanteren. Een andere lang gekoesterde wens van het parlement was het invoeren van directe verkiezingen. Pas in 1979 werd daartoe besloten door de lidstaten. Voortaan bestond het parlement uit een directe vertegenwoordiging van de burgers van de lidstaten. Hiermee won het parlement aan gewicht doordat zij direct sprak uit naam van deze burgers. De directe macht nam intussen ook steeds verder toe. Vanaf de jaren zeventig kreeg het parlement de instemmingbevoegdheid voor de jaarlijkse begroting van de EEG, met uitzondering van de vaste uitgaven zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Met het aannemen van de Single European Act in 1987 werd het EP meer betrokken bij de wetgevende procedure. Wetgeving met betrekking tot de gemeenschappelijke markt werd voortaan voorgelegd aan het EP voordat de Raad van Ministers er mee kon instemmen. Daarbij kreeg het Parlement de bevoegdheid aanbevelingen te doen over de wetgeving, maar lag de uiteindelijke wetgevende macht nog steeds bij de Raad. Met het verdrag van Maastricht kreeg het EP voor het eerst de rol van medewetgever en sindsdien is deze rol verder uitgebouwd in het verdrag van Amsterdam (1997), Nice (2004) en Lissabon (2007). Terwijl de invloed van het parlement de jaren heen was toegenomen, gold dat ook voor de omvang van het parlement. Waar begonnen werd met 78 leden in de tijd van de EGKS is het aantal leden door de talloze nieuwe toetredingen uitgegroeid tot maar liefst 754.

De ontwikkeling van het Parlement sinds het begin van de Europese samenwerking spreekt tot de verbeelding. Van een orgaan aan de zijlijn van de Europese macht is het uitgegroeid tot een van de hoofdrolspelers in Brussel. Daarbij heeft het zichzelf niet bescheiden en passief opgesteld maar juist geprobeerd de macht steeds verder uit te bouwen. De ontwikkeling van het EP is allerminst op zijn eind. De Europese integratie is nog volop in gang en de plek van het Europees Parlement binnen het raamwerk van instituties is dan ook voor een groot deel onbestemd. De vraag die opdoemt is hoe de ontwikkeling van het Europees Parlement te verklaren is. Welke actoren zitten er achter deze ontwikkeling? Technisch gezien is het antwoord hierop eenvoudig te geven. De Europese samenwerking is gebaseerd op verdragen tussen de lidstaten. De lidstaten zijn de actoren die het EP in de

⁵ Hix, *'Democratic Politics in the European Parliament'*, p. 15.

loop van de jaren steeds meer macht hebben toegekend en zijn daarmee verantwoordelijk voor de ontwikkeling. Opmerkelijk is echter dat de macht van het EP in hoge mate ten koste is gegaan van de macht van de lidstaten zelf. De lidstaten hadden middels de Raad van Ministers de volledige wetgevende bevoegdheid. Deze hebben ze dus deels ingeleverd, maar ten gunste van wat precies? Anders gezegd, waarom stemmen de lidstaten in met het creëren van een Europees Parlement ten koste van hun nationale invloed op het Europese beleid?

Wetenschappelijk debat

De ontwikkeling van de Europese instituties is een enorme bron voor wetenschappelijk debat. Grofweg zijn er twee stromingen te onderscheiden die een verklaring bieden voor het proces van Europese integratie. Zij die het Europees integratie proces gedreven zien door alleen de nationale staten en zij die het zien als een proces gedreven door de Europese integratie zelf.

De stroming van het neofunctionalisme, met als belangrijkste vertegenwoordiger Ernst B. Haas, leverde eind jaren vijftig een theorie die de Europese integratie verklaart als een proces van spillover.⁶ In kleine stapjes zou het integratieproces zich steeds verder uitbreiden als gevolg van de Europese integratie zelf. Daarbij zou het proces zich langzaam maar zeker in de richting van vaststaand einddoel bewegen, een federaal Europa. Binnen deze theorie speelde de Europese instituties een belangrijke rol in het spilloverproces. De instituties als de Commissie, het Europees Parlement en het Hof hebben een eigen agenda gericht op meer bevoegdheden voor Europa en zouden daarom de drijvende kracht zijn in het proces van integratie. Dit proces verloopt volgens de neofunctionalisten niet zozeer als een geordend proces waarover regie wordt gevoerd, maar als een natuurlijk proces van soms onbedoelde ontwikkelingen.

Op deze theorie is vanaf de jaren negentig zware kritiek gekomen vanuit het liberaal intergouvernementalisme met als belangrijkste vaandeldrager Andrew Moravcsik.⁷ Deze verklaart het Europees integratieproces op basis van de uitkomsten van de verdragsonderhandelingen en stelt daarmee het eigen belang van de nationale staten

⁶ A. v.d. Vleuten, 'Theorieën van Europese integratie' in: A. v.d. Vleuten (ed), *Bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum 2010) 223-238, p. 228.

⁷ Ibidem, p. 230

centraal als verklarende factor achter de Europese integratie. Vooruitgang in het proces van integratie wordt volgens het liberaal intergouvernementalisme dan ook alleen geboekt wanneer alle staten er, meestal een economisch, belang bij hebben. Hoewel deze laatste theorie tal van aspecten van Europese integratie goed weet te verklaren zijn er ook ontwikkelingen die vanuit een liberaal intergouvernementalistisch perspectief niet bevredigend zijn te duiden. De ontwikkeling van het Europees Parlement binnen het raamwerk van Europese instituties is daar een treffend voorbeeld van. Op welke wijze hebben lidstaten nu precies een, al dan niet economisch, voordeel bij het overhevelen van macht naar het Europees Parlement? Moravcsik zelf erkent dit hiaat in zijn theorie.⁸ In een artikel over het Verdrag van Amsterdam houdt hij echter vast aan het idee dat alleen de lidstaten het proces van groeiende bevoegdheden van het EP in de hand hebben. Lidstaten zouden bij het overdragen van bevoegdheden niet alleen gedreven worden door nationale economische belangen maar ook door ideële overwegingen met het waarborgen van de democratie als doelstelling.⁹ Hoewel hij erkent dat de Europese instituties proberen de totstandkoming van een verdrag te beïnvloeden stelt hij dat het effect hiervan op het resultaat nihil is. De instituties hebben hooguit invloed op enkele technische bijzaken in het verdrag. De inbreng van de instituties tijdens de onderhandelingen wordt consequent geblokkeerd door lidstaten tenzij het standpunt van een institutie overeen komt met die van de lidstaten.¹⁰ Volgens de liberaal intergouvernementalisten is de toename van bevoegdheden van het EP gebaseerd op de wil van de lidstaten.

Ook op de theorie van de liberaal intergouvernementalisten is kritiek gekomen. Een stroming die geduid wordt als structuralisme, maar wel enige verwantschap vertoont met het neofunctionalisme, heeft gesteld dat de absolute rol van de lidstaten in het Europees integratie proces niet overschat moet worden.¹¹ Een lidstaat is immers geen eenduidige actor, maar is gevormd door een complexe structuur van parlementariërs, ministers, ambtenaren, partijen, verdeeld door meningsverschillen en botsende belangen. Niet alleen kennen zij de verschillende actoren binnen de staat een rol toe, maar zij plaatsen de staat als actor ook in een complexe structuur met buitenstatelijke actoren. Volgens de structuralisten

⁸ Andrew Moravcsik en Kalypto Nicolaïdis, 'Explaining the treaty of Amsterdam: interests, influence, institutions', *Journal of common market studies* (1999) vol. 37, p. 72.

⁹ Ibidem, p. 76

¹⁰ Ibidem, p.70.

¹¹ Thomas Christiansen en Knud Erik Jørgensen, 'The Amsterdam process: a structurationist perspective on EU treaty reform', *European integration online papers* (1999) vol. 3, no. 1, p. 5.

Thomas Christiansen en Knud Erik Jørgensen is er dan ook een niet te onderschatten rol weggelegd voor de Europese instituties in het proces van Europese integratie.¹² Deze hebben met name een grote invloed door het bepalen van de politieke agenda en op het totale discours waarbinnen de afspraken tot stand komen. De ideeën geleverd door Europese instituties kunnen zich immers vrij bewegen en zich nestelen binnen een nationale actor. De Europese instituties kunnen op deze manier van invloed zijn op de standpuntbepalingen van de lidstaten, waardoor zij indirect toch invloed hebben op de onderhandelingen voor een nieuw verdrag. De structuralisten gaan nog een stap verder door te stellen dat de afspraken op een IGC vaak niet meer zijn dan een bekroning op een constitutionele ontwikkeling die zich al lang had ingezet.¹³ De ontwikkelingen vinden vaak plaats tussen de IGC's door. De onderhandelingsruimte op een IGC is altijd beperkt en vaak gevormd door de voorafgaande perioden. Aan de onderhandelingen op de IGC moet dan ook niet een alles verklarende rol worden toegedicht. Om de ontwikkelingen in de institutionele verhoudingen binnen de Europese Unie te onderzoeken moet dan ook naar een breder perspectief worden gekeken, naar de totale periode tussen de onderhandelingen, de onderhandelingen zelf en de uitwerking van de onderhandelingen in de praktijk.

De bovengenoemde theorieën vormen het theoretisch kader voor dit onderzoek. De spanning tussen de theorieën vormt tevens de aanleiding voor de onderzoeksvraag.

Probleemstelling en methode van onderzoek

Het zojuist geschetste complexe debat is terug te brengen tot de simpele vraagstelling: In hoeverre heeft het Europees Parlement invloed gehad op de uitkomst van het verdrag van Maastricht met betrekking tot de codecisie? Is die invloed beperkt of ontbreekt deze totaal dan spreekt dat voor de theorie van de liberaal intergouvernementalisten. Is de invloed echter aantoonbaar, dan is de kritiek op het liberaal intergouvernementalisme terecht en spelen de instituties zelf een rol. In zekere zin is dit onderzoek dus een empirische toetsing van twee modellen. Juist de totstandkoming van de codecisie in het verdrag van Maastricht is voor een dergelijke toetsing heel relevant, omdat het een sleutelmoment is in de ontwikkeling van het EP tot medewetgever.

¹² Christiansen en Jørgensen, 'The Amsterdam process', p. 4.

¹³ Christiansen en Jørgensen, 'The Amsterdam process', p. 3.

Bij het doen van een dergelijk onderzoek wordt men direct geconfronteerd met een aantal obstakels. Het eerste obstakel komt direct voort uit de kern van de onderzoeksvraag; in hoeverre was er sprake van invloed? Hoe meet je invloed? Wat is invloed eigenlijk? Hierop zijn door wetenschappers diverse antwoorden geformuleerd. In dit onderzoek zal worden uitgegaan van de analyse van het begrip invloed van de Nederlandse politicoloog M.P.C.M van Schendelen. Allereerst kan worden vastgesteld dat invloed een relatie betreft tussen twee of meerdere actoren. Men kan spreken van invloed wanneer actor B iets anders doet dan hij zonder actor A gedaan zou hebben.¹⁴ In dat geval heeft actor A invloed gehad op actor B. In het geval van dit onderzoek is actor A het Europees Parlement en actor B de lidstaten die het nieuwe verdrag tot stand hebben gebracht. Deze definitie kan nog verder aangescherpt worden. Er is sprake van invloed wanneer actor B iets doet wat tegemoet komt aan de wensen van actor A. Nog duidelijker is de invloed te herkennen wanneer actor B iets doet wat ingaat tegen de eigen belangen. Dit onderzoek moet antwoord geven op de vraag of het EP invloed heeft gehad op de besluiten genomen over het invoeren van de codecisie door de lidstaten in het verdrag van Maastricht.

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele invloed. Welke formele of geïnstitutionaliseerde middelen had het EP voorhanden om de beslissing van de lidstaten te beïnvloeden? Aangenomen wordt dat deze zeer gering waren, omdat de verdragsonderhandelingen puur intergouvernementeel van karakter waren. Uit dit onderzoek zal blijken of deze aanname juist is. Daarnaast is het interessant te kijken naar de informele middelen van het EP om de lidstaten te beïnvloeden. Wist het EP alternatieve drukmiddelen te vinden buiten de institutionele werkelijkheid om? Invloed op de lidstaten kan ook zowel direct als indirect zijn. Het is mogelijk dat het beïnvloeden van actor B door actor A verloopt via een actor C. Actor C zou bijvoorbeeld het volk kunnen zijn, of de nationale parlementen of wellicht een nationale staat anders dan een van de lidstaten.

Bij het analyseren van invloed is het ook relevant om oog te houden voor het beïnvloeden van gedragalternatieven. Het is mogelijk dat het EP niet direct het gedrag van de lidstaten kon beïnvloeden, maar wel de keuze mogelijkheden van de lidstaten tijdens de onderhandelingen. Het beïnvloeden van het politieke discours is een voorbeeld van het beïnvloeden van de keuze mogelijkheden.

¹⁴ M.P.C.M van Schendelen, 'Politieke invloed' in: M.P.C.M van Schendelen (ed), *Kernthema's van de politicologie* (Amsterdam 1976) 123-137, p. 124.

Het is verleidelijk in een relatie tussen actor A en actor B een causaal verband te zien. Van een causaal verband hoeft echter geen sprake te zijn. Het is niet vast te stellen hoe de handeling van actor B zou zijn geweest zonder handelingen van actor A, omdat dit nooit heeft plaatsgevonden. Een verandering in gedrag van actor B is niet te meten. Wel kan een inschatting worden gemaakt van deze verandering op basis van eerdere standpunten en uitlatingen van actor B over de gewenste of voorgenomen handeling. De relatie van invloed van actor A op actor B kan dan ook niet met grote zekerheid worden vastgesteld, maar meer in termen van waarschijnlijkheid.

In dit onderzoek zullen twee zaken centraal staan. Ten eerste zal een inventarisatie worden gemaakt van de pogingen van het EP om de uitkomst van het Verdrag van Maastricht met betrekking tot de codecisie te beïnvloeden, ongeacht hoe succesvol deze pogingen waren. Ten tweede zal de mate van invloed van het EP worden vastgesteld aan de hand van de zogenaamde besluitvormingsmethode zoals beschreven door van Schendelen.¹⁵ Dit is het beste op te vatten als een input-output analyse. Welke strijdpunten waren er tussen de lidstaten en het parlement bij aanvang van de onderhandelingen en hoe verhoudt dit zich tot het eindresultaat? De input van de lidstaten is, zoals eerder gezegd, hierbij niet eenvoudig vast te stellen. De output kan op twee manieren benaderd worden. Eerst zal in het onderzoek worden stilgestaan bij het formele resultaat van de onderhandelingen in de vorm van de verdragtekst zelf. De juridische tekst zal worden vergeleken met de uitgangspunten aan het begin van de onderhandelingen. Behalve het theoretische resultaat van het verdrag kan ook worden gekeken naar het resultaat in de praktijk. De output kan ook opgevat worden als het resultaat in de praktijk na de implementatie van de nieuwe verdragsafspraken. In tweede instantie zal ook deze output worden afgezet tegen de input. Het analyseren van twee verschillende outputmomenten maakt het onderzoek ingewikkelder maar is wel relevant. Het verschil in definiëring van de output is terug te vinden in de theoretische stromingen. De liberaal intergouvernementalisten nemen het feitelijke verdragsresultaat als uitgangspunt terwijl de structuralisten de implementatie van de afspraken als eindpunt voor analyse nemen. Om iets te kunnen zeggen over de geldigheid van beide theorieën zullen beide definities als uitgangspunt voor het onderzoek moeten worden genomen.

¹⁵ Schendelen, 'Politieke invloed', p. 131

Voor het doen van een dergelijk onderzoek is het onontkoombaar drastisch te generaliseren. Het EP zal worden behandeld als een eenduidige actor. In de praktijk bestaat het EP echter uit individuele parlementariërs en verschillende fracties. Deze individuen en fracties onderhouden bovendien nauwe contacten met nationale parlementen, belangengroepen en bevinden zich in diverse ideologische verbanden. In het belang van het onderzoek zal het EP toch benaderd worden als een gesloten entiteit, als een biljartbal. De lidstaten zijn nog veel complexer van samenstelling. Lidstaten worden vertegenwoordigd door regeringsleiders, het parlement, het volk, bedrijven, belangengroepen, etc. Onder de lidstaten zal verder worden verstaan de representatie van de lidstaten binnen de Europese instituties; de Raad van Ministers en in de Europese Raad.

Tot slot is het beschikbare bronnenmateriaal een beperking in het doen van onderzoek. Om vast te stellen welke verdragsherzieningen de lidstaten voor ogen hadden zou toegang tot de notulen en verslagen van de vergaderingen uitkomst bieden. Deze zijn echter niet voorhanden, omdat deze pas na dertig jaar worden vrijgegeven. Om toch inzicht te krijgen in de onderhandelingen bieden persverklaringen van de Raad en secundaire literatuur de nodige handvatten. Bronnen rond het Europees Parlement zijn veel eenvoudiger toegankelijk omdat alle publicaties openbaar zijn. Voor dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van persverklaringen, rapporten en resoluties. De verdragen en conceptverdragen zelf vormen ook een geschikt bronnenmateriaal. De publicaties van de Europese persdienst *Agence Europe* geven een uitstekend inzicht in de politieke ontwikkelingen van dag tot dag.

Structuur van het onderzoek

De totstandkoming van een nieuw Europees verdrag verloopt volgens een vast patroon, wat deels is vastgelegd in eerdere verdragen en deels het gevolg is van nieuwe procedurele afspraken. Er is een onderscheid te maken tussen vier fasen. De eerste fase is de agendazettende fase, waarin de lidstaten het eens moeten worden over de vraag of er een verdrag moet komen en welke onderwerpen er in aanmerking komen voor onderhandeling. De volgende fase betreft de onderhandelingen zelf. Deze worden gevoerd op verschillende niveaus, ambtelijk, door het COREPER, en door de Raad van Ministers en zijn voorbereidend van karakter. Op de intergouvernementele conferenties komen de regeringsleiders samen

om te onderhandelen op het hoogste niveau en te komen tot een uiteindelijk verdrag. De derde fase is die van ratificatie, waarbij het verdrag voorgelegd wordt aan de nationale parlementen ter goedkeuring. De laatste fase is de implementatie van het verdrag.

De verschillende fasen bij de totstandkoming van het verdrag van Maastricht zijn ook een goede basis voor structuur van het onderzoek. Het eerste hoofdstuk gaat in op de invloed die het EP gehad heeft op het besluit van de lidstaten tot het organiseren van de IGC over de politieke unie en het bepalen van de betreffende agenda. Het volgende hoofdstuk gaat in op het verloop van de onderhandelingen over de invoering van de codecisieprocedure tussen de lidstaten en de pogingen van het EP om daarop invloed op uit te oefenen. De ratificatie van het verdrag van Maastricht is in het licht van dit onderzoek minder interessant. Weliswaar verliep ratificatie moeizaam doordat het Deense parlement het verdrag in eerste instantie verwierp, dit is echter weinig relevant in het licht van de onderzoeksvraag.¹⁶ Het derde hoofdstuk zal daarom gaan over de fase van implementatie van de codecisieprocedure. Doordat de uitkomst van het verdrag enige ruimte bood voor interpretatie door de Europese instituties is het interessant te kijken of het EP in deze fase nog enige invloed heeft gehad op het uitvoering van het verdrag van Maastricht.

¹⁶ A. Duff, 'Ratification' in: A. Duff, John Pinder en Roy Pryce (ed), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, (1994 London) 53-70, p. 54

1. Het bepalen van de agenda

Politieke context en de IGC over EMU

Het besluit tot onderhandelingen over een nieuw verdrag voor een politieke unie werd genomen in een periode van grote politieke onrust in de internationale gemeenschap. De Berlijnse muur was net gevallen, het vraagstuk rond de Duitse eenwording drong zich op en er was een felle oorlog uitgebroken op de Balkan. Europa moest zich opnieuw definiëren en verhouden tot de snel veranderende wereld om haar heen en koos daarvoor voor de oplossing van verdere Europese integratie.¹⁷ Dit was niet zozeer een breekpunt met de lijn van de jaren ervoor. De dooi van de eurosceptis uit de jaren zeventig en tachtig was al eerder ingezet en een nieuwe impuls in het proces van verdere Europese integratie werd al gegeven met de Single European Act. De lidstaten hadden werk gemaakt van het creëren van een gemeenschappelijke markt. Met de voltooiing in het vooruitzicht werden de implicaties echter ook steeds duidelijker zichtbaar. De vraag kwam op of verdere voltooiing mogelijk was zonder gemeenschappelijk monetair beleid.¹⁸

De voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors, had samen met de bankpresidenten in april 1989 een rapport gepresenteerd met een voorstel voor een Europese Monetaire Unie inclusief een mogelijk tijdpad.¹⁹ In juni 1989, tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in Madrid, werd besloten tot het organiseren van een intergouvernementele conferentie over de invoering van EMU.²⁰ De weg tot een nieuw verdrag was dus al ingeslagen voor de val van de muur in oktober 1989. Toch won het voornemen enorm aan urgentie door de politieke ontwikkelingen. De roep om monetaire integratie raakte nauw verbonden met het veiligheidsvraagstuk. De eenwording van Duitsland, die onafwendbaar leek, bracht het gevaar met zich mee dat de machtsbalans in Europa verstoord zou raken. De Duitse eenheid moest verankerd worden in de Gemeenschap.²¹ Een gemeenschappelijk monetair beleid was daarvoor een geschikt middel,

¹⁷ Roy Pryce, 'The Maastricht treaty and the new Europe' in: A. Duff, John Pinder en Roy Pryce (ed), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, (1994 London) 3-18, p. 3

¹⁸ R. Corbett, *The treaty of Maastricht, from conception to ratification: a comprehensive reference guide* (Essex 1993), p. 2.

¹⁹ Corbett, 'The treaty of Maastricht', p. 3.

²⁰ Ibidem, p. 5.

²¹ Ibidem, p. 5.

omdat hierdoor economische belangen zodanig vervlochten zouden raken tussen de lidstaten dat een nieuwe oorlog met Duitsland onwaarschijnlijk werd.

Het besluit tot onderhandeling over de EMU wierp ook een volgende vraag op. Was monetaire samenwerking wel mogelijk zonder verdere politieke samenwerking? Met name in Duitsland was men van mening dat deze zaken onlosmakelijk met elkaar verbonden waren en wilde men hierover ook onderhandelen.²² De vraag naar verdere politieke samenwerking als gevolg van monetaire samenwerking viel bovendien samen met de wens van sommige lidstaten om binnen de Europese gemeenschap te komen tot een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB). Het doel hiervan was het verder waarborgen van de stabiliteit in Europa en het creëren van een eenduidige krachtige actor op het wereldtoneel. Nu is Europa altijd verdeeld geweest in twee kampen; zij die willen dat de Europese integratie snel verder gaat en zij die vast willen houden aan de status quo.²³ Door alle politieke ontwikkelingen en het momentum als gevolg daarvan sloeg deze balans door naar degenen die verder wilden integreren. Het was binnen deze context dat het Europees Parlement probeerde om haar eigen agenda naar voren te brengen en te concretiseren.

De inzet van het Europees Parlement

Van de Europese instituties heeft het Europees Parlement zich altijd het meest nadrukkelijk uitgesproken voor een federaal Europa. Daarmee had het een heel ander toekomstig Europa voor ogen dan de lidstaten. De Europese integratie moest uiteindelijk, liefst zo snel mogelijk, leiden tot een Verenigde Staten van Europa. Om dit te bereiken zouden de Europese bevoegdheden ten opzichte van de lidstaten absoluut moeten worden, zouden hervorming van de instituties noodzakelijk zijn en zou Europa moeten worden voorzien van een grondwet. Het Europees Parlement waardeerde hervormingen binnen de Europese gemeenschap in het algemeen dan ook volgens het criterium, 'wordt het meer of minder federaal'. Het Europees Parlement had eind jaren tachtig een helder beeld van welke hervormingen het wenselijk achtte. De basis hiervoor was gelegd door een groep Europarlementariërs die ook wel de Krokodillengroep genoemd werd, geleid door de Italiaan Altiero Spinelli. In 1981 had het EP een comité voor institutionele zaken opgericht, onder

²² Roy Pryce, 'The treaty negotiations' in: A. Duff, John Pinder en Roy Pryce (ed), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, (1994 London) 36-52, p. 38.

²³ Corbett, 'The treaty of Maastricht', p. 1.

leiding van Spinelli, dat de opdracht kreeg een conceptverdrag te maken op basis van de al bestaande instituties, naar federaal model.²⁴ In dit conceptverdrag werd onder andere voorgesteld dat de Raad voortaan per gekwalificeerde meerderheid zou stemmen op alle terreinen. Als tegenwicht zou het Europees Parlement volledige medewetgevende macht moeten worden toegekend. Besluiten zouden genomen moeten worden volgens de codecisieprocedure, waarbij behalve de Raad ook het EP goedkeuring zou moeten verlenen. Dit conceptverdrag werd in het EP aangenomen met een grote meerderheid van 237 stemmen voor en 31 tegen.²⁵ De intentie was dat het verdrag vervolgens ook in de nationale parlementen bediscussieerd en in het beste geval geratificeerd zou worden, maar dit kreeg, op het Italiaanse parlement na, geen navolging. Het conceptverdrag veranderde daarmee feitelijk niets aan de verhoudingen van het Europese raamwerk, maar vormde wel een wezenlijke bron van ideeën.

Het Europees Parlement was dus al jaren nadrukkelijk uit op het vergroten van haar eigen bevoegdheden. De legitimatie hiervan hing nauw samen met het vermeende 'democratisch tekort'.²⁶ Een van de kernwaarden van de Europese lidstaten, en voorwaarde tot toetreding, was en is bestuur op basis van democratie. Wanneer, zo wordt gezegd, besluiten in toenemende mate in Europa worden genomen in plaats van op nationaal niveau, zouden nationale parlementen onvoldoende mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen en hun controlerende taak te vervullen. Een oplossing volgens velen zou zijn het uitbreiden van de bevoegdheden van het EP. Het EP zou dan borg staan voor de democratische legitimatie van besluitvorming, controle op politieke leiders en kunnen toezien op transparante besluitvorming. Een ander argument wat pleitte voor uitbreiding van bevoegdheden was de status die het EP inmiddels had opgebouwd. Sinds 1979 werd het EP direct verkozen door de burgers van de lidstaten. Dit uitgebreide mandaat vroeg om meer verantwoordelijkheid.²⁷

Resoluties van november 1989

Toen de Europese Raad in Madrid aankondigde een IGC over de EMU te organiseren werd dit door het EP zeer gunstig ontvangen. Als reactie nam het EP op 27 juli 1989 een resolutie

²⁴ <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/9169f4c4-6aa2-40d7-af99-9004fb85332c/en>

²⁵ <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/9169f4c4-6aa2-40d7-af99-9004fb85332c/en>

²⁶ Over de vraag of het democratisch tekort wel of niet bestaat is geen consensus. Strict genomen legt de wetgever, de Raad van Ministers en de Europese Raad verantwoording af aan de nationale parlementen, waarmee de democratische legitimering is gedekt. Belangrijk is in dit geval dat het idee van het bestaan van een democratisch tekort zeer actueel was voor, tijdens en ver na de IGC over de Politieke Unie.

²⁷ Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p. 15.

aan die aandrang op een verbreding van de agenda met institutionele hervormingen.²⁸ Deze resolutie werd opgevolgd door een tweede resolutie op 23 november 1989 die verder concretiseerde welke agendapunten op de IGC besproken zouden moeten worden. De doelstellingen van het EP werden glashelder geformuleerd. Het Europees Parlement vroeg het recht van codecisie met de Raad op het gebied van wetgeving inzake de gemeenschap, het recht van initiatief voor nieuwe wetgeving, het recht op het verlenen van goedkeuring bij de aanstelling van de commissie en het Hof van Justitie, en het recht op onderzoek.²⁹ Ook moest in het verdrag worden opgenomen dat alle constitutionele veranderingen, zoals verdragswijzigingen, aan het EP ter ratificatie voorgelegd moesten worden. Daarnaast werd een voorstel gedaan voor het organiseren van een inter-institutioneel overleg, tussen de Commissie, de Raad van Ministers en het EP, ter voorbereiding van de IGC om gezamenlijk concrete verdragsvoorstellen te schrijven. Tot slot werden in de resolutie ook de nationale parlementen uitgenodigd voor een gezamenlijke vergadering, de 'European Assizes'.

Het EP stelde zich dus allerminst bescheiden op en probeerde het initiatief naar zich toe te trekken. Een aantal aspecten aan deze resolutie zijn zeer interessant. Ten eerste het moment waarop de resolutie werd aangenomen. Nog voordat de lidstaten en de Commissie formeel spraken over het uitbreiden van de agenda vroeg het EP niet alleen nadrukkelijk om deze uitbreiding maar werden ook direct concrete voorstellen voor verdragswijziging neergelegd.³⁰ Hiermee gaf het EP een belangrijke impuls aan het discours omtrent verbreding van de onderhandelingen.

Ook ging het EP in de resolutie in op een uitnodiging van de Franse president Mitterrand om zitting te nemen in een interinstitutioneel overleg tijdens de IGC vanaf 1990. Formeel zou het EP in de aanloop van een IGC niet meer dan op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen in de onderhandelingen van de lidstaten. Door middel van het interinstitutioneel overleg zou het parlement echter in staat zijn om 'specifieke voorstellen te kunnen leveren voor de nodige verdragshervorming', wat in de praktijk neer zou kunnen komen op aanzienlijke invloed op de uitkomst van het proces.³¹

²⁸ Corbett, *The treaty of Maastricht*, p. 9.

²⁹ Resolution on the intergovernmental conference decided on at the European Council in Madrid, 23 november 1989. Artikel 6, in : Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, 104

³⁰ Corbett, *The treaty of Maastricht*, P. 9.

³¹ Resolution on the intergovernmental conference decided on at the European Council in Madrid, 23 november 1989, Artikel 2, in Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p. 104

In de resolutie staat verder een belangrijke verwijzing naar het mandaat van de EP. Om te voorkomen dat bovengenoemde statements al te gemakkelijk door de lidstaten en Commissie terzijde zouden kunnen worden geschoven werd de volgende tekst opgenomen in de resolutie: 'Het Europees Parlement, door directe verkiezingen tot stand gekomen, spreekt namens de wil van de volkeren van de gemeenschap'.³² Hiermee verzilverde het EP het in 1979 verworven recht van directe verkiezingen. Het EP spreekt direct namens de burgers van de lidstaten, en zet hiermee de regeringen van de lidstaten onder druk.³³ Een democratisch gekozen regering is gevoelig voor de wil van het volk. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de regeringen van de lidstaten geen verantwoording hebben af te leggen aan het EP, maar aan de nationale parlementen. Het EP heeft daarmee formeel geen invloed op de lidstaten, maar met deze verwijzing probeert zij de invloed op indirecte wijze te optimaliseren.

Tot slot werd in de resolutie een aankondiging gemaakt van een te organiseren vergadering van het EP met de nationale parlementen, de 'European Assizes', om de 'volgende fasen van Europese integratie te bespreken'.³⁴ Het beïnvloeden van de opinie van nationale parlementen was in potentie een belangrijke manier om de regeringen van de lidstaten op indirecte wijze onder druk te zetten. Later zal op deze vergadering dieper worden ingegaan.

Het EP zette optimaal en creatief haar bevoegdheden in om het Europees integratieproces te beïnvloeden. Hoe werd deze stellingname ontvangen? De Commissie was in eerste instantie niet erg gelukkig met de hoge inzet van het EP. Jacques Delors zag in een debat over verdere politieke integratie een mogelijke stoorzender voor het ingewikkelde proces van monetaire integratie³⁵. In december 1989 sprak Delors zich in het Europees Parlement, naar aanleiding van een bijeenkomst in de Europese Raad in Straatsburg, toch uit voor een

³² Resolution on the intergovernmental conference decided on at the European Council in Madrid, 23 november 1989 artikel c, in Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p. 104

³³ Het gebruik van het woord 'volk' was binnen Europese context taboe, men sprak daarom van 'volkeren'. Er was geen sprake van een eenduidig Europees volk, maar een verzameling volkeren van de lidstaten. Hierover is geschreven door Luuk van Middelaar in *De passage naar Europa, geschiedenis van een begin*, (Brussel 2009) p. 395

³⁴ Resolution on the intergovernmental conference decided on at the European Council in Madrid, 23 november 1989 artikel 2, in Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p. 104.

³⁵ Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p.9

tweede IGC.³⁶ Tijdens de bijeenkomst in de ER had Delors voldoende vertrouwen gekregen in het verloop van de voorbereidende onderhandelingen over de EMU. Ook de druk van het EP op de Commissie om verbreding van de agenda te steunen speelde een belangrijke rol.³⁷ De reacties van de lidstaten verschilden sterk. De Britse premier Thatcher gaf het EP een sneer tijdens een televisieinterview op 27 november 1991 door te stellen dat het EP 'niet een echt parlement' is.³⁸ Dit is uit te leggen als een poging de druk van het EP wat te relativeren voor het thuispubliek. Maar er was ook steun. Met name België en Italië schaarden zich direct achter het idee van een tweede IGC.³⁹ Helmut Kohl verklaarde op 4 december aan de pers na afloop van een overleg met president Bush dat hij zich in wilde zetten voor het vergroten van bevoegdheden van het EP en schaarde zich daarmee openlijk achter de voorstanders van uitbreiding van de agenda en in het bijzonder de uitbreiding van de bevoegdheden van het EP.⁴⁰

Martin Report I

In december 1989 werd door het EP een comité in het leven geroepen onder leiding van de vicepresident van het Europees Parlement, David Martin. Het EP zette een zwaargewicht in om verdere gedachten te ontwikkelen over een politieke unie en deze op papier te zetten. Het eerste rapport, 'Martin I rapport', werd door het parlement aangenomen in de vorm van een resolutie op 14 maart 1990.⁴¹ Inhoudelijk was deze resolutie grotendeels een herhaling van standpunten van de resolutie in november 1989, maar wel in een meer uitgebreide formulering. Het Europees burgerschap werd toegevoegd aan de wensenlijst van het EP.⁴² Ook kondigde het EP aan te werken aan een Europese constitutie en daarover in debat te gaan met de nationale parlementen. Verder nodigde het EP in de resolutie zichzelf uit aan tafel bij de aankomende IGC. De voorzitter van de Commissie was daartoe al uitgenodigd

³⁶ Agence Europe, 'Jacques Delors favours two conferences', *Bulletin Quotidien Europe* nr 5152 (13 december 1989), p. 4.

³⁷ Corbett, *The treaty of Maastricht*, p. 15.

³⁸ Agence Europe, European Parlement: Emergency debate requested over Mrs Thatcher's statement that the EP 'is not a real parliament', *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5143 (1 december 1989), p. 4.

³⁹ Corbett, *The treaty of Maastricht*, p.15

⁴⁰ Agence Europe, 'Community institutions: chancellor Kohl's plan to increase the EP's powers, *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5145 (5 dec 1989), p. 3.

⁴¹ Resolution on the intergovernmental conference in the context of parliament's strategie for European Union, 14 maart 1990, EP document.

⁴² Resolution on the intergovernmental conference in the context of parliament's strategie for European Union, 14 maart 1990, EP document. Artikel E, in: Corbett, *The treaty of Maastricht*, 106

door de lidstaten en daarom vroeg het EP in artikel 5 aan de lidstaten om ook de voorzitter van het parlement uit te nodigen bij de onderhandelingen op ministerieel niveau. Een plaats aan tafel zou de invloed van het EP op het resultaat van de onderhandelingen wellicht drastisch kunnen vergroten.

Zes dagen na de resolutie over het Martin I rapport, op 20 maart 1990, presenteerde de Belgische regering een memorandum over een politieke unie. Dit memorandum was in de korte tijd na de aangenomen resolutie tot stand gekomen en vertoonde een grote gelijkenis met het Martin-rapport. Op het terrein van institutionele hervormingen werden alle standpunten van het EP overgenomen. Zo is te lezen dat: 'De manier om het tekort aan democratie te verhelpen is niet door het bevorderen van de efficiëntie, maar door het uitbreiden van de bevoegdheden van het Parlement, hoofdzakelijk in de sfeer van wetgeving.'⁴³ Alleen op het terrein van samenwerking in buitenlands beleid was de Belgische regering terughoudend.⁴⁴

Een dag later, op 21 maart 1990, nam het Italiaanse parlement een resolutie aan waarin specifiek steun werd betuigd aan de Martin I resolutie met de zin: 'Het huis van gedeputeerden schaart zich volledig achter de verzoeken geformuleerd door het Europees Parlement in haar resolutie op 14 maart 1990'.⁴⁵ Daarmee sprak het Italiaanse parlement zich niet alleen nadrukkelijk inhoudelijk uit voor het invoeren van een politieke unie, en uitbreiding voor de bevoegdheden van het Parlement, waaronder de codecisie, maar door specifiek te verwijzen naar de resolutie van het EP, werd het belang van de wensen van het EP ook onderkend door een lidstaat. Het parlement koos ervoor niet zelfstandig een hervormingsagenda op tafel te leggen, maar bekrachtigde de hervormingsagenda van het EP. Hiermee won het EP aan invloed op het discours en de discussie over mogelijke politieke integratie.

In een tweede resolutie van het Italiaanse parlement werd ingegaan op het voornemen van het EP tot organiseren van een 'European Assizes'. Het Italiaanse parlement bood haar eigen huis aan om onderdak te bieden aan deze bijeenkomst tussen Europarlementariërs en nationale parlementariërs. In het Palazzo Montecitorio zou de Italiaanse nationale politiek

⁴³ Memorandum van 20 maart 1990, door de Belgische Regering. Artikel II.1 in: Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p. 121

⁴⁴ Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p. 16.

⁴⁵ Resolutie van Italiaanse Parlement, 21 maart 1990, artikel 3 in: Corbett, *The treaty of Maastricht*, p. 125

voor enkele dagen plaats maken voor debat tussen de Europese parlementen, een warm gebaar.⁴⁶

Twee van de twaalf lidstaten hadden zich eind maart officieel uitgesproken voor een politieke unie en institutionele hervorming ten behoeve van de uitbreiding van de macht van het Europees Parlement. De Belgische regering en het Italiaanse parlement gebruikten de standpuntbepaling van het EP nadrukkelijk in het verwoorden van hun eigen standpunten. Ook de commissie had zich inmiddels achter het idee van het verbreden van de agenda voor een politieke unie geschaard. De druk om het verbreden van de agenda nam daarmee toe. Maar de druk van deze twee lidstaten was nog niet genoeg om de lidstaten in het geheel tot die richting te bewegen. Cruciaal daarvoor waren de standpunten van de grote landen, en in het bijzonder van Duitsland en Frankrijk.

Brief van Kohl en Mitterrand en de eerste bijeenkomst in Dublin

Op 19 april 1990 stuurden de Duitse bondskanselier Helmut Kohl en de Franse president Francois Mitterrand gezamenlijk een brief naar de voorzitter van de Europese Raad, de Ierse premier. Hierin stelden zij dat, zij het 'gezien de vergaande veranderingen in Europa, met de voltooiing van de gemeenschappelijke markt en de realisatie van een economische en monetaire unie...., noodzakelijk achtten om de politieke constructie van het Europa van twaalf lidstaten te versnellen'.⁴⁷ Zij vroegen de Europese Raad om een intergouvernementele conferentie voor te bereiden over de politieke unie die parallel zou moeten plaatsvinden aan de IGC over EMU. De brief was kort en algemeen geformuleerd. Genoemd werden drie thema's, het versterken van de democratische legitimering, het verzekeren van de coherentie in economisch, monetair en politiek beleid, en het definiëren en implementeren van een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. De nieuwe afspraken over deze thema's zouden in werking moeten treden vanaf 1 januari 1993.

Hoe is deze brief in de tijd te plaatsen? Binnen Europa spelen Duitsland en Frankrijk vaak de hoofdrol in het initiëren van verdere Europese integratie. Sinds het Frans-Duitse vriendschapsverdrag uit 1963 is het gebruikelijk dat deze twee lidstaten onderling

⁴⁶ Corbett, *The treaty of Maastricht*, p. 24

⁴⁷ Brief van Kohl en Mitterrand, 19 april 1990 in: Corbett, *The treaty of Maastricht*, p. 126

afstemmen op de belangrijkste thema's.⁴⁸ Deze brief is een product van de Frans-Duitse as. De intentie van de brief is duidelijk het op de agenda plaatsen van de drie thema's, zonder daarbij direct concrete invulling te geven aan de mogelijke uitkomst van de onderhandelingen. Voor verdere uitwerking werd in de brief verwezen naar de eerst volgende vergadering van de RvM, op 21 april, waarin de ministers Hans-Dietrich Genscher en Roland Dumas de Franse en Duitse ideeën zouden presenteren. In dit stadium was er tussen Frankrijk en Duitsland nog geen consensus over deze thema's. Wat betreft het versterken van de democratische legitimering zag de regering van Kohl de oplossing ondubbelzinnig in het uitbreiden van de bevoegdheden van het Europees parlement.⁴⁹ Dit was een standpunt dat Kohl bij de vorige ronde van verdragsherziening in 1985 al had ingenomen.⁵⁰ Bovendien had Kohl zich voor de bondsdag gecommitteerd aan uitbreiding van de bevoegdheden van het EP als ruil voor het opgeven van de sterke Duitse mark.⁵¹ De Fransen onderkenden dat de democratische controle beter kon, maar zagen de oplossing in het vergroten van de rol van nationale parlementen in Europa. Hiermee hadden zij voor ogen het intergouvernementele karakter van de Europese Gemeenschap te waarborgen. Op deze Franse oplossing zal later verder worden ingegaan.

In de literatuur wordt aangenomen dat de brief van Mitterrand en Kohl de belangrijkste en cruciale aanzet vormde tot de IGC over de politieke unie.⁵² Hoewel we hebben kunnen zien dat de brief tot stand kwam in een breder discours, waaraan het EP belangrijke bijdragen leverde, kan het belang van de brief inderdaad niet onderschat worden.

De brief van Kohl en Mitterrand was goed getimed. Ruim een week na het verschijnen van de brief, op 28 april 1990, spraken de lidstaten elkaar tijdens de eerste vergadering van de Europese Raad in Dublin van 1990. De politieke unie was een belangrijk onderwerp van gesprek tussen de regeringsleiders. Hierbij vormde de brief van Kohl en Mitterrand de basis voor het gesprek, en niet bijvoorbeeld het memorandum van België, wat

⁴⁸ D. Dinan, *'Europe recast, a history of European Union'* (Londen 2004), p. 102

⁴⁹ Christa van Wijnbergen, 'The Federal Republic of Germany' in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 49-62, p. 59

⁵⁰ L. v. Middelaar, *'De passage naar Europa, geschiedenis van een begin'* (Brussel 2009), p. 152

⁵¹ Agence Europe, 'Editorial: Co-decision, evolution indispensable..', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5446 (7 maart 1991), p. 1.

⁵² Corbett, *The treaty of Maastricht*, p 16.

veel te controversieel was in deze fase, of de resoluties van het EP. Groot-Brittannië toonde zich een fel tegenstander van het verbreden van de agenda ten behoeve van een politieke unie.⁵³ De regering van Thatcher was tegen elke ontwikkeling die de Europese samenwerking dichter bracht bij een federaal model. Een politieke unie, waarbij bovendien de bevoegdheden van het Europees parlement zouden worden vergroot, zou ten koste gaan van de Britse beslissingsautonomie. Anders dan bij het aannemen van een verdrag, waarbij elke lidstaat een vetorecht bezit, wordt het besluit voor het bijeenroepen van een regeringsconferentie over verdragswijziging, wat een procedureel besluit is, per meerderheid genomen. De bewegingsruimte van Thatcher was dus in zekere zin beperkt, omdat er zich een meerderheid dreigde af te tekenen voor het verbreden van de agenda. Wanneer je een verdragsonderhandeling niet tegen kunt houden, kun je je beter constructief opstellen. In de aanloop van de verdragswijziging in 1986 had Thatcher zich al eens aan een dergelijke steen gestoten door zich zeer ferm op te stellen tegen onderhandelingen over een verdragsherziening die ze vervolgens niet kon tegenhouden, waardoor zij stevig gezichtsverlies leed.⁵⁴ Ondanks de bezwaren van enkele lidstaten, naast Groot-Brittannië had ook Portugal bezwaren, werd er gekozen voor een constructieve opstelling door de lidstaten als geheel.⁵⁵ De ministers van Buitenlandse zaken kregen de opdracht te onderzoeken welke punten er in aanmerking kwamen voor onderhandeling in het nieuwe verdrag. Op een tweede top in Dublin in juni zou besloten worden of er een tweede IGC naast die over EMU noodzakelijk was.⁵⁶ Er werd dus nog niets besloten, maar de trein was wel vertrokken.

In de maand nadat de dialoog over de politieke unie gestart was in de Europese Raad produceerden enkele andere lidstaten ook teksten om hun standpunten duidelijk te maken. Een Deens memorandum verscheen op 10 mei en sprak zich uit voor meer democratisering maar ging niet in op hoe dat bereikt moest worden.⁵⁷ Een Grieks memorandum van 15 mei pleitte voor meer democratisering en een grotere rol van het EP als gevolg van het invoeren

⁵³ Agence Europe, 'Special Dublin summit meeting', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5245 (30 april/ 1 mei 1990), p. 3.

⁵⁴ Middelaar, *'De passage naar Europa'*, p. 153.

⁵⁵ Agence Europe, 'Special Dublin summit meeting', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5245 (30 april/ 1 mei 1990), p. 3.

⁵⁶ Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p. 16

⁵⁷ Deens memorandum van 10 mei 1990, in: Corbett, *The treaty of Maastricht*, p. 134

van de directe verkiezingen in 1979.⁵⁸ Hiermee schaarde de Griekse regering zich voor een groot deel achter de voorstellen van het EP.⁵⁹

De informele top in Parknasilla en het eerste interinstitutioneel overleg

Bij de eerste top onder Iers voorzitterschap was afgesproken dat een besluit over een eventuele IGC over een politieke unie genomen zou worden op de tweede top in Dublin in juni 1990. Met name de Franse leiders wilden de voorbereiding van deze top niet overlaten aan ambtenaren en daarom werd als tussenstap een informele bijeenkomst georganiseerd voor de ministers van Buitenlandse zaken van de lidstaten in het kleine Ierse plaatsje Parknasilla.⁶⁰ Tijdens dit overleg werd intensief van gedachten gewisseld over de mogelijke onderwerpen die in aanmerking kwamen voor een agenda over de politieke unie. Als basis voor de gesprekken dienden de ingebrachte stukken van de lidstaten, zoals het Belgisch memorandum en een brief van de Spaanse premier over de noodzaak van Europees burgerschap.⁶¹ De Franse minister van buitenlandse zaken Roland Dumas koos dit overleg uit om een Frans voorstel met betrekking tot democratische controle in de Europese beleidsmachine te introduceren. Niet zozeer het vergroten van de bevoegdheden van het EP zou een oplossing zijn maar het creëren van een nieuwe institutie, de senaat, zou het democratisch tekort opvangen. Deze tweede kamer zou bestaan uit afgevaardigden van de nationale parlementen en de beslissingsbevoegdheid delen met het EP. De wil van de senaat zou een veto krijgen boven die van het EP.

Welke agenda ging schuil achter dit Franse voorstel? De Franse regering wilde zo min mogelijk bevoegdheden prijsgeven aan de supranationale instituties. In de eerste plaats wilde zij dan ook de macht van de Raad van Ministers en de Europese Raad ten opzichte van de Commissie en het EP vergroten.⁶² Tegelijkertijd onderkenden de Fransen dat de democratische legitimering beter kon. In plaats van dit probleem op te lossen door meer bevoegdheden te geven aan het supranationale EP werd voorgesteld een kamer te creëren van nationale parlementariërs. Het Franse voorstel stuitte direct op veel weerstand, maar

⁵⁸ Grieks memorandum van 15 mei 1990 artikel 2, in: Corbett, *The treaty of Maastricht*, p. 135

⁵⁹ Corbett, *The treaty of Maastricht*, p. 16.

⁶⁰ Agence Europe, 'EU: Preparatory work on political union/coreper', *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5255 (16 mei 1990), p. 3.

⁶¹ Agence Europe, 'EU: Preparatory work on political union/coreper', *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5255 (16 mei 1990), p. 3.

⁶² E. Martial, 'France' in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 115-126, p. 121.

dit weerhield de Fransen er niet van tot het einde van de onderhandelingen over de politieke unie vast te houden aan het idee van een tweede kamer en het plan op gezette tijden weer in te brengen in de onderhandelingen.

Afgezien van de Franse inbreng leverde de top in Parknasilla weinig noemenswaardigs op. Veel interessanter is het initiatief van het EP voorafgaand aan de bijeenkomst in Ierland. De voorzitter van het EP Enrique Baron organiseerde een eerste interinstitutioneel overleg op 17 mei 1990.⁶³ Bij dit overleg waren twaalf leden van het EP aanwezig, waaronder prominenten als Martin, Colombo en Giscard d'Estaing en een sterke afvaardiging van de Europese Commissie, waaronder voorzitter Delors. Het was vooraf vooral de vraag in hoeverre alle lidstaten meewilden werken aan dit initiatief. De meeste lidstaten stonden er welwillend tegenover en zonden de minister van buitenlandse zaken. Zoals gebruikelijk vormde Groot-Brittannië de uitzondering. Als afgevaardigde werd de staatssecretaris van Europese integratie mevrouw Chalker, gestuurd. Door critici werd dit uitgelegd als uiting van een scepsis ten aanzien van het overleg.⁶⁴

Het EP had de nadrukkelijke wens betrokken te worden in het proces van onderhandelingen over de IGC's. Formeel had zij deze bevoegdheid niet, maar met dit informele overleg was het EP erin geslaagd een tafel te creëren om van gedachte te wisselen met lidstaten over de onderwerpen op de eventueel aankomende IGC. Misschien zat de grootste winst wel in het feit dat de lidstaten het inter-institutioneel overleg erkenden, en daarmee indirect ook een rol voor het EP in het proces van onderhandelingen. Het was daarmee in zekere zin een institutionalisering van een dialoog tussen de lidstaten, het EP en de commissie. Sceptici zullen stellen dat het overleg, wat betreft de lidstaten, enkel voor de bühne gehouden werd en er niet wezenlijk onderhandeld werd. Het overleg werd vooral gebruikt om de individuele standpunten uiteen te zetten, blijkt uit de persverklaring achteraf.⁶⁵

Het feit dat de lidstaten deelnamen aan de gesprekken hoeft dus niet te betekenen dat het EP ook invloed heeft gehad op de standpunten van de lidstaten. Het is

⁶³ Agence Europe, 'EU: Interinstitutional conference at EP', *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5251 (10 mei 1990), p. 3.

⁶⁴ Agence Europe, 'EU: Interinstitutional conference wednesday morning: ministerial participation', *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5256 (17 mei 1990), p. 3.

⁶⁵ Agence Europe, 'EU: First meeting of the 'interinstitutional'', *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5257 (18 mei 1990), p. 3.

onwaarschijnlijk dat op het niveau van individuele standpuntbepaling van de lidstaten invloed kon worden uitgeoefend. Maar een proces van onderhandelingen is niet een simpele optelsom van standpunten, maar kent een zekere dynamiek. Dezelfde ministers die hier aan tafel zaten, zette het gesprek voort in een volgende ontmoeting, de formele vergadering van de raad van ministers. Het EP creëerde de mogelijkheid om op deze dynamiek van onderhandelingen direct invloed uit te oefenen. Bovendien verkleinde de lidstaten de ruimte om de wensen van het EP naast zich neer te leggen aanzienlijk door plaats te nemen aan tafel. De lidstaten gaven hiermee aan het publiek het signaal af de wensen van het EP serieus te nemen, een belofte die zij later niet zomaar naast zich neer konden leggen. Toch moet de invloed van het EP op de lidstaten in het geheel als gevolg van het inter-institutioneel overleg ook niet overschat worden. De gesprekken waren kort en weinig diepgaand.

Het EP probeerde niet alleen de onderhandelingen van de agenda zettende fase te beïnvloeden door middel van een directe dialoog met de regeringen van de lidstaten. Ook werd contact gezocht met de nationale parlementen om via deze route de druk op de regeringen van lidstaten te optimaliseren. Op 12 en 13 mei 1990 vond een ontmoeting plaats tussen leden van het EP en leden van de nationale parlementen in de Ierse stad Cork om te discussiëren over welke hervormingen noodzakelijk waren voor het tot stand brengen van een politieke unie.⁶⁶ Door steun van nationale parlementen te winnen voor de hervormingsagenda van het EP zou de ruimte voor de regeringen voor een afwijkend standpunt verkleind kunnen worden. Elke regering moest immers uiteindelijk een standpunt formuleren wat op een meerderheid van haar nationale parlement kon rekenen.

De leden van het EP en van de nationale parlementen waren het eens over het belang van het versterken van de democratische legitimering. De vervolgvraag was: hoe dit te bereiken? In zekere zin waren het EP en de nationale parlementen elkaars concurrenten. Beide konden zij de democratische legitimering vervullen. In het Franse voorstel bijvoorbeeld werd de oplossing gezocht door het vergroten van de invloed van nationale parlementariërs in het Europese besluitvormingsproces. Toch was van strijd geen sprake tussen de parlementen. Wel werd het spanningsveld erkend en benoemd in de

⁶⁶ Agence Europe, 'EU: Preparation for the debate on political union: meeting in Cork between the EP and national parliaments, nr. 5254 (14/15 mei 1990), p. 3.

persverklaring: ‘..het is noodzakelijk om het subsidiariteitsprincipe meer uit te werken en helderheid te creëren over de onderlinge verhoudingen, in het bijzonder met betrekking tot de wetgevende bevoegdheden van de nationale parlementen en het Europees parlement.’⁶⁷ De meerderheid van de nationale parlementen verklaarde ook dat het ‘democratisch tekort een gevolg was van het gebrek aan bevoegdheden van het EP, en dat het verder overdragen van bevoegdheden naar Europa door de lidstaten gepaard moest gaan met versterken van de macht van het EP.’⁶⁸

Tijdens dit overleg werd gesproken over het voornemen van het EP tot het organiseren van een grootschalige interparlementaire vergadering, de ‘European Assizes’. De uitnodiging werd door de leden van de nationale parlementen enthousiast aangenomen, en er werd een voorbereidende vergadering gepland in juli.

De doorbraak, het tweede Dublin overleg

Tijdens de tweede top in Dublin op 25 en 26 juni 1990 werd de beslissing genomen om een tweede IGC over de politieke unie te organiseren parallel aan die over de EMU. Het besluit kwam niet onverwacht, de druk op de lidstaten was in een half jaar tijd enorm gegroeid. De roep om een IGC over de politieke unie was begonnen in het EP, en niet lang daarna overgenomen door de Commissie. Daarop volgde het memorandum van de Belgische regering, de resoluties van het Italiaanse parlement. De brief van Kohl en Mitterrand gaf misschien wel de belangrijkste impuls, maar werd nog opgevolgd door Griekse, Nederlandse en Spaanse verklaringen die zich uitspraken voor een politieke unie.

In Dublin werd besloten dat de IGC zou starten onder Italiaans voorzitterschap in december 1990 en tot een verdrag moest leiden onder Nederlands voorzitterschap, eind 1991. De agenda bestond in deze fase uit niets meer dan enkele hoofdlijnen. De standpunten van de lidstaten onderling lagen nog enorm uiteen. De Italiaanse premier Giulio Andreotti sprak zich bijvoorbeeld uit voor een federatieve unie terwijl Thatcher sprak van grote tegenstrijdigheden in de vergadering en stelde dat zij nooit een politieke unie zou accepteren met buitenlands en veiligheidsbeleid.⁶⁹ In de conclusies van de Europese Raad kregen de ministers van buitenlandse zaken de opdracht het verdrag voor te bereiden op

⁶⁷ Agence Europe, ‘EU: Preparation for the debate on political union: meeting in Cork between the EP and national parliaments, nr. 5254 (14/15 mei 1990), p. 3.

⁶⁸ Agence Europe, ‘EU: Preparation for the debate on political union: meeting in Cork between the EP and national parliaments, nr. 5254 (14/15 mei 1990), p. 3.

⁶⁹ Agence Europe, *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5261 (26 juni 1990)

basis van de onderhandelingen tussen de lidstaten en de inbreng van de commissie. Het EP werd apart vermeld: 'Nauwe dialoog zal worden onderhouden met het EP, in zowel de voorbereidende fase als tijdens de conferentie op het terrein van de politieke unie en EMU.'⁷⁰ Dit was een teleurstelling voor de leden van het EP. Ondanks het verzoek van het EP in de resolutie van maart 1990 mocht het EP niet plaatsnemen aan de onderhandelingstafel van de IGC. Toch was deze verklaring ook uit te leggen als winst voor het EP. Dat de lidstaten zich genoodzaakt voelden om dit in de eindverklaring van de bijeenkomst op te nemen illustreert wel hoezeer zij het gevoel hadden dat zij rekening dienden te houden met het EP. De zeer assertieve houding van het Europees Parlement tijdens de agendazettende fase had hier zondermeer toe bijgedragen.

Een viertal rapporten door het EP

Het Europese Parlement gebruikte het momentum wat gecreëerd was met het besluit tot een tweede IGC om de eigen ideeën verder over het voetlicht te brengen en het discours te beïnvloeden. Op 11 juli 1990, zo'n twee weken na de bijeenkomst van de Europese Raad in Dublin, werd in het EP een viertal rapporten gepresenteerd met betrekking tot de politieke unie. Nu het zeker was dat de tweede IGC er zou komen nam het EP net als in november 1989 het initiatief.

Het comité voor institutionele zaken had onder leiding van Martin gewerkt aan een nieuw rapport, het Martin II rapport, wat bestond uit een veel gedetailleerdere uitwerking van voorstellen tot verdragsherziening dan het vorige.⁷¹ Hierin werd zelfs direct juridisch bruikbare tekst aangeleverd, die direct geïmplementeerd kon worden in het aankomende verdrag. Ook met betrekking tot de wetgevende bevoegdheden van het EP was de procedure volledig uitgewerkt. Voorgesteld werd het EP en de Raad van ministers gelijke rechten te geven in het wetgevingsproces, de codecisie. Het wetgevingsproces zou er als volgt uit moeten zien. De Commissie zou een wetsvoorstel sturen naar het EP ter goedkeuring, afkeuring of aanpassing. De Raad van Ministers zou vervolgens het recht hebben het voorstel goed te keuren, af te keuren of aan te passen. Wanneer het voorstel na amendement van de Raad zou afwijken van die van het parlement, zou het voorstel terug

⁷⁰ Samenvatting van de conclusies van de Europese Raad in Dublin 25 en 26 juni 1990, door R. Corbett in: Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p. 98

⁷¹ Resolutie over de intergouvernementele conferentie in de context van de strategie van het parlement voor de Europese Unie (Martin II rapport), in: Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p. 112.

gestuurd worden naar het EP. Dit had vervolgens het recht het voorstel goed te keuren of te vragen om het starten van een conciliatieprocedure. Wanneer het EP en de RvM het dus niet eens konden worden zou een conciliatiecomité worden ingeschakeld, bestaande uit een gelijk aantal Europarlementariërs en leden van de Raad van Ministers. De tekst van het conciliatiecomité zou vervolgens aan het EP en de Raad worden voorgelegd ter goedkeuring of afkeuring, verdere aanpassingen waren dan niet meer mogelijk. Wanneer het EP of de RvM de tekst alsnog zouden afkeuren dan werd de procedure gesloten. Wanneer het EP en de Raad de wet zouden aannemen werd de wet bekrachtigd.⁷²

Het Martin II rapport ging ook gedetailleerder in op de andere uitbreidingen van de bevoegdheden van het parlement die het EP graag zou zien; een recht op initiatief, het recht tot verkiezing van de commissie na aandragen van de Europese Raad en het recht tot ratificatie van verdragswijzigingen.⁷³ In het rapport werd bovendien gereageerd op het Franse voorstel voor een tweede kamer met afgevaardigde van de nationale parlementen, door te stellen: 'het is niet zinvol om een nieuw instituut te creëren of een kamer van nationale parlementen, parallel aan het Europees Parlement, omdat, ... het proces van besluitvorming nog complexer zou worden, wat ten koste zou gaan van de transparantie'.⁷⁴

Het tweede rapport wat op 11 juli 1990 gepresenteerd werd in het EP was van de hand van Emilio Colombo, een Italiaanse Europarlementariër. Hij had opdracht gekregen het plan voor een Europese grondwet te onderzoeken en uit te werken. Dit rapport ging niet zozeer over de verdragswijzigingen voor een politieke unie zoals die op de agenda stonden, maar hierin werd veel verder vooruit gekeken. Het parlement stelde een plan voor om tot een federale samenwerking te komen met een grondwet als basis. Volgens Colombo was dit plan dan ook niet in tegenspraak met de rapporten van Martin, omdat deze betrekking hadden op de korte termijn.⁷⁵ De aankomende IGC was vanuit het perspectief van het Colombo rapport niets meer dan een tussenstap op weg naar een Europese federatie.

Het derde rapport, van Giscard D'Estaing, had als onderwerp het subsidiariteitsprincipe. Een federale unie hoefde niet te betekenen dat de macht per definitie gecentraliseerd zou worden. Wanneer goed bekeken zou worden welke beslissingen op welk

⁷² Martin II rapport, in: Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p. 117.

⁷³ Martin II rapport, in: Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p. 118.

⁷⁴ Agence Europe, 'Martin Report: Against the establishment of a chamber of national parlements', *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5295 (13 juli 1990), p. 4.

⁷⁵ Agence Europe, 'Colombo Report: The parliament decides to elaborate a draft European constitution..', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5295 (13 juli 1990), p. 3.

beslissingsniveau, Europees, nationaal of regionaal, het best genomen konden worden zou een optimaal functionerende unie bereikt worden.⁷⁶ Het subsidiariteitsprincipe zou in het verdrag van Maastricht uiteindelijk ook een grote rol krijgen.

Het vierde rapport werd gepresenteerd door de Franse Europarlementariër Maurice Duverger en ging over het voornemen een congres tussen het EP en de nationale parlementen te organiseren. Over de titel van dit congres was nog wat onduidelijkheid, het zou 'European Assizes' gaan heten of 'Congress of Community parliaments'. Duverger verklaarde dat het EP 'zichzelf de macht moest toe-eigenen die het ontzegd werd.'⁷⁷ Daarmee refereerde hij aan het feit dat parlementen in de geschiedenis zelden de macht in de schot krijgen geworpen, maar dat er vaak een felle of soms zelfs gewelddadige strijd voor werd gevoerd, zoals in de Franse revolutie.

'Alleen het EP en de nationale parlementen samen, kunnen de kracht van de wil van de burgers opleggen aan hun overheden', stelde hij verder.⁷⁸ Op de gezamenlijke vergadering zou gewerkt moeten worden aan een verklaring die als uitgangspunt kon dienen voor het verder ontwikkelen van een Europese constitutie van de hand van het EP. Deze zou vervolgens voorgelegd kunnen worden aan de lidstaten op een intergouvernementele conferentie en ter ratificatie aan de nationale parlementen.

Het rapport van Duverger bestond dus uit dreigende taal. Dit was geen parlement wat gelaten wachtte op een besluit van de lidstaten om het EP vrijwillig meer bevoegdheden te geven, maar dreigde eventueel de macht waar zij meende recht op te hebben zelf af te dwingen. Binnen het EP riep dit ook groot verzet op van zowel extreem rechter als linker zijde. Maar alle vier de rapporten werden met overgrote meerderheid aangenomen door het EP. Wat vooral opvalt is de samenhang in de rapporten. Het Martin II rapport en het rapport van Giscard D'Estaing waren ambitieus maar tegelijk ook zeer pragmatisch, deze rapporten sloten nauw aan op de politieke realiteit van dat moment en hadden als doel het beïnvloeden van het discours over de politieke unie. Het rapport van Colombo, over de constitutie, was een vergezicht en voor de lidstaten controversieel. Het rapport van Duverger sloeg een brug tussen het Colombo rapport en het Martin II rapport, door de

⁷⁶ Agence Europe, 'Giscard d'Estaing report', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5296 (14 juli 1990), p. 3.

⁷⁷ Agence Europe, 'Duverger report: Assizes must prepare..', *Bulletin Quotidien Europe* nr 5296 (14 juli 1990), p. 4.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 4.

geplande vergadering de 'European Assizes' te gebruiken als opstap op weg naar een constitutie van de hand van het EP.

Samenvatting: de invloed van het parlement in de agendazettende fase

Om de invloed van het EP te bepalen op de lidstaten in de agendazettende fase staan twee vragen centraal. De eerste vraag is: welke middelen heeft het EP ingezet om de lidstaten te bewegen richting de door het EP gewenste verdragswijzigingen? De tweede luidt: in hoeverre heeft het EP de lidstaten beïnvloed in het besluiten tot een IGC over EPU? Het antwoord op de eerste vraag is dat het EP zeer actief de beschikbare middelen heeft ingezet om druk uit te oefenen op de lidstaten en daarbij inventief is geweest. In de inzet van middelen van het EP is een onderscheid te maken tussen formele middelen en informele middelen. Onder formeel wordt in dit geval verstaan de bevoegdheden waarover het EP beschikte op basis van de wetsartikelen in de verdragen.

Het EP gebruikte haar bevoegdheid voor het aannemen van resoluties om standpunten te formuleren en te kanaliseren. Om de resoluties kracht bij te zetten werd nadrukkelijk verwezen naar het mandaat en gesteld dat het EP sprak namens de wil van de burgers van de gemeenschap. Het EP nam als eerste van de Europese instellingen formeel een standpunt in ten aanzien van verbreding van de agenda voor een politieke unie met de resolutie van november 1989. Doordat het EP op de troepen vooruit liep had de resolutie optimaal effect op het beïnvloeden van het discours. De resolutie die volgde in maart 1990 was gedetailleerder van opzet met als doel de invloed concreter te maken. Nadat de lidstaten bekend hadden gemaakt dat er een tweede IGC zou komen eind juni 1990, trok het EP wederom de aandacht door een resolutie aan te nemen met zeer concrete voorstellen tot verdragswijziging inclusief juridische bruikbare teksten. Door gebruik te maken van de bevoegdheid voor het aannemen van resoluties kon het EP spreken met krachtige stem tot de lidstaten.

De tweede formele bevoegdheid die het EP inzette voor het uitoefenen van invloed was het oprichten van een comité. Onder leiding van de prominente Europarlementariër, David Martin, kreeg het comité voor institutionele zaken de opdracht mogelijke verdragsherzieningen te onderzoeken en verder uit te werken, wat resulteerde in de rapporten Martin I en II. Met het oprichten van dit comité ontstond een denktank die ideeën aanleverde die de basis vormde voor de belangrijke resoluties van het EP, maar die ook

zelfstanding konden rondcirkelen in het Europees discours en opgepikt werden door lidstaten.

Een derde manier van het beïnvloeden van het proces was het organiseren van een interinstitutioneel overleg. Hierdoor kwam het EP direct in dialoog te staan met de lidstaten over de politieke unie en kon het de dynamiek van de voorbereidende gesprekken beïnvloeden. De dialoog tussen de lidstaten, de Commissie en het EP werd hiermee geïnstitutionaliseerd. Het EP kreeg nu de kans haar wensen direct over te brengen op de lidstaten en de ruimte ook haar argumentatie en beweegredenen toe te lichten. Doordat het EP de lidstaten kon verleiden plaats te nemen aan de tafel van het interinstitutioneel overleg erkenden zij het belang van het EP en werd de ruimte voor de lidstaten om de wensen van het EP compleet naast zich neer te leggen verkleind. De lidstaten gaven hiermee aan het publiek het signaal af de wensen van het EP serieus te nemen, een belofte die zij later niet zomaar naast zich neer konden leggen. Het oprichten van een interinstitutioneel overleg behoorde niet tot de formele bevoegdheden van het EP. Daarvoor was het afhankelijk van de bereidheid van de lidstaten en de Commissie om deel te nemen.

Als vierde middel om invloed uit te oefenen op de lidstaten in de agendazettende fase werd contact gezocht met de nationale parlementen. Een eerste informele bijeenkomst over de politieke unie vond plaats op 12 en 13 mei 1990. Daarnaast werd het plan opgevat een conferentie te organiseren met afgevaardigden van de nationale parlementen en het EP, de 'European Assizes'. Het beïnvloeden van de opinie in nationale parlementen was een indirecte maar in potentie effectieve manier om de regeringen van de lidstaten onder druk te zetten. De regeringen dienen immers direct verantwoording af te leggen aan hun nationale parlementen.

Het EP heeft dus geprobeerd de invloed op de lidstaten in de agendazettende fase te maximaliseren. In hoeverre was het besluit tot een tweede IGC en de vormgeving van de agenda nu het gevolg van druk van het EP? Ook zonder de pogingen tot invloed van het parlement was er een tweede IGC over de politieke unie gekomen. In hoeverre de agenda beïnvloed is door het EP is moeilijk vast te stellen omdat in deze fase alleen nog maar de hoofdlijnen bekend waren. De urgentie die de democratische legitimering kreeg binnen de brede context van ontwikkelingen, de veranderende internationale verhoudingen als gevolg van de val van Berlijnse muur en door de ontwikkelingen op gebied van monetaire

integratie, was niet geheel vanzelfsprekend. Daartoe hebben de pogingen van het EP om de democratische legitimering hoog op de agenda te plaatsen waarschijnlijk sterk aan bijgedragen.

De invloed van het Parlement is het meest direct terug te zien in de standpuntbepalingen van enkele van de lidstaten. De verklaringen en resoluties van het EP werden in het Belgisch memorandum van 20 maart 1990 en de Italiaanse resoluties van 21 maart 1990 gebruikt als uitgangspunt en fungeerden als inspiratiebron. Het Belgisch memorandum kwam zelfs tot stand in samenwerking met het comité van institutionele zaken. Via deze nationale standpunten drongen de ideeën van het EP door tot aan de tafels van de lidstaten, de Europese Raad en de Raad van Ministers. Het EP stond in haar standpunten niet alleen maar kreeg de hand toegestoken door enkele lidstaten. Het is onwaarschijnlijk dat het parlement op basis van haar eigen bevoegdheden en kracht een grote rol zou kunnen spelen in het proces wat leidde tot een nieuw verdrag. Echter doordat het EP gesteund werd door enkele belangrijke lidstaten, zoals Italië, België, Spanje en Duitsland, stond het niet helemaal buiten de cirkel van invloed op de aankomende verdragswijziging.⁷⁹ Of de invloed nu volledig zelf afgedwongen was of niet, het EP speelde er een rol in.

⁷⁹ David Martin gaf in Agence Europe zelf een analyse van de steun voor de plannen van het EP vanuit de lidstaten, in Agence Europe, 'EU: EP committee on institutional affairs', *Bulletin Quotidien Europe* nr. 5261 (24 mei 1990), p. 5.

2. De invloed het EP op de IGC over Europese Politieke Unie

Korte aanloop en de start onder Italiaans voorzitterschap

De IGC over de politieke unie zou, parallel aan die over EMU, van start gaan onder Italiaans voorzitterschap in december 1990. Ter voorbereiding kwamen de regeringsleiders in oktober bij elkaar in Asolo. Deze onderhandelingen gingen maar deels over de EPU. Irak was in augustus 1990 Koeweit binnen gevallen en dit vroeg de nodige aandacht van de regeringsleiders.⁸⁰ De tijd die wel besteed werd aan de politieke unie werd gewijd aan gesprekken over een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. De snelle Duitse eenwording maakte het veiligheidsvraagstuk in Europa urgent en bood een nieuw perspectief op dit terrein. Dit onderwerp zou tot aan het eind van de onderhandelingen over het verdrag een prominente rol blijven spelen. De rol van het EP op dit terrein was ook zijdelings een punt van discussie. Zou het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid supranationaal, met gebruik van gekwalificeerde meerderheidstemming, worden vormgegeven dan zou het EP hierin wellicht ook in moeten meebeslissen. Het was echter de verwachting dat de lidstaten hun vetorecht op het terrein van defensie niet los wilden laten en de besluitvorming intergouvernementeel van karakter zou worden. Het EP maakte van dit onderwerp dan ook geen speerpunt in de lobby naar de lidstaten.

De eerste officiële top van de regeringsleiders onder Italiaans voorzitterschap vond plaats op 27 en 28 oktober 1990 in Rome.⁸¹ Deze bijeenkomst betrof nog niet de start van de onderhandelingen, maar was een reguliere bijeenkomst van de Europese Raad. Natuurlijk was de komende IGC wel het belangrijkste onderwerp van gesprek en ook de hervormingen met betrekking tot de bevoegdheden van het EP speelden hier een prominente rol. Ter voorbereiding waren door het COREPER de verschillende opties op een rij gezet en de standpunten van de lidstaten geïnventariseerd. Hoewel alle lidstaten inmiddels achter het globale voornemen tot uitbreiding van de bevoegdheden van het EP stonden was er grote

⁸⁰ Agence Europe, 'Political union/informal meeting: in Asolo', *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5345 (8/9 oktober 1990), p. 3.

⁸¹ Corbett, *The treaty of Maastricht*, p xviii

verdeeldheid over de vraag hoe deze eruit moesten zien.⁸² Het vraagstuk betrof enerzijds de verdieping van de bevoegdheden van het EP en anderzijds de verbreding. Om de verschillende opties iets helderder op het netvlies te krijgen zullen hierna de verschillende mogelijkheden omtrent uitbreiding van de bevoegdheden worden behandeld.

Dat de rol van het EP hervormd zou worden was zeer waarschijnlijk, maar hoe deze hervormingen eruit zouden zien lag nog open. Wat betreft de verdieping waren er in hoofdlijnen twee opties.⁸³ Het invoeren van een codecisieprocedure waarbij het parlement dezelfde beslissingsbevoegdheden zou krijgen als de RvM was de voorkeur van het EP zelf. Een andere optie was het vasthouden aan of uitbreiden van de coöperatieprocedure die al was ingevoerd bij de Single European Act in 1987.⁸⁴ Deze hield in dat het EP in een eerste lezing de mogelijkheid kreeg tot amendering van een wetsvoorstel, maar dat de Raad en de Commissie deze alleen hoefde over te nemen wanneer zij dat wenselijk achtte. De toevoegingen van het EP waren dus vrijblijvend en het EP kon een wet niet tegenhouden en amendementen afdwingen. Tussen de codecisie en coöperatie was nog een scala aan grijstinten mogelijk voor een vernieuwde besluitvormingsprocedure. Het venijn zat daarbij in de details van de uitwerking.

Wat betreft de verbreding van de bevoegdheden van het EP ging het om de vraag welke besluitvormingsprocedures zouden gelden op welke terreinen. Het EP pleitte voor een codecisie op alle terreinen, maar voor de meeste lidstaten was dit onbespreekbaar. Frankrijk hield bijvoorbeeld vast aan haar afgedwongen vetorecht rond het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarvoor president De Gaulle de EU al eens in een institutionele crisis had getrokken met de lege stoel crisis in 1966. Een veto voor het EP op dit terrein was voor de Fransen geen optie.

De voorzitter van de Europese Raad Giulio Andreotti verklaarde na afloop dat de eerste top in Rome een groot succes was en dat door de lidstaten belangrijke stappen waren gezet in de richting van de EMU en EPU.⁸⁵ Daarbij was hij openhartig over de meningsverschillen aan tafel. Vooral de Britten waren over veel voorstellen, inclusief die met

⁸² Agence Europe, 'EU: Political union/New report: Hesitations on security policy, proposals to reinforce EP' *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5355 (22/23 oktober 1990), p. 5.

⁸³ Agence Europe, 29/30 oktober 1990

⁸⁴ A. Duff, 'The main reforms' in: A. Duff, John Pinder en Roy Pryce (ed), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, (1994 London) 19-35, p. 30.

⁸⁵ Agence Europe, 'Rome European Council: The twelve have given a boost to both EMU and PU', *Bulletin Quotidien Europe* nr. 5360 (29/30 oktober 1990), p. 3.

betrekking tot de codecisie, zeer gereserveerd, maar in deze fase van het proces was het vooral belangrijk om de verschillende standpunten helder te krijgen.

Welke mogelijkheden had het EP in deze fase om invloed uit te oefenen op de onderhandelingen van de lidstaten? Formeel gezien was dit weinig. De traditie bestond dat de voorzitter bij het begin van de bijeenkomst van de Europese Raad werd uitgenodigd om de standpunten van het parlement uiteen te zetten. Bij de bijeenkomst in Rome gebruikte de voorzitter Enrique Baron deze tijd om nogmaals te benadrukken dat 'het EP de volledige macht moest krijgen als medewetgever'.⁸⁶

Afgezien van de korte uiteenzetting in de Europese Raad zelf werd de top in Rome ook vooraf gegaan aan een interinstitutioneel overleg op 23 oktober 1990, de derde editie. Hierin werd een aantal zaken besproken. Er was frictie ontstaan tussen de Commissie en het EP als gevolg van het voorstel van het EP om het recht tot initiatief niet exclusief voor te behouden aan de commissie, maar deze bevoegdheid ook in beperkte mate aan het EP te geven.⁸⁷ Een ander punt van bespreking was de rol van het EP bij de komende IGC. Het EP wilde meer dan alleen op de hoogte worden gehouden en wilde participeren aan de onderhandelingstafel. Nogmaals werd voorgesteld om al voor de komende IGC het EP recht op ratificatie te geven.⁸⁸ De Raad wilde hierbij niet meer toezeggen dan dat het EP een grotere rol zou krijgen in vergelijking tot de IGC over de SEA, maar geen directe rol aan tafel bij de lidstaten.

Na afloop waren de voorzitter van het EP Baron en de voorzitter van de Raad van Ministers De Michelis nog redelijk positief over het gesprek. De houding van het EP ten aanzien van de lidstaten sloeg echter na afloop van de top in Rome om. In een resolutie van 6 november 1990 verklaarde het EP dat 'het gat tussen de noodzakelijke en de voorgenomen hervormingen niet was gedicht'.⁸⁹ Het EP schaarde zich achter een negatief standpunt van het comité van institutionele zaken over de aankomende IGC's. Er zouden onvoldoende garanties zijn geboden dat werk zou worden gemaakt van de democratische

⁸⁶ Agence Europe, 'Political Union: Enrique Baron stresses the intangible elements for the EP', *Bulletin Quotidien Europe* nr. 5360 (29/30 oktober 1990), p. 5.

⁸⁷ Agence Europe, 'Political Union/ Commission opinion: in favour of new treaty..', *Bulletin Quotidien Europe* nr. 5356 (24 oktober 1990), 5

⁸⁸ Ibidem

⁸⁹ Agence Europe, 'EP Committee on institutional affairs: negative opinio non convening two intergovernmental conferences', *Bulletin Quotidien Europe* nr. 5365 (7 november 1990)

legitimering, fundamentele rechten van de Europese burgers en een transformatie naar een federale unie. In de ogen van het EP was de Europese top in Rome half werk. Het EP besloot haar toon te wijzigen en een sterk kritische houding naar de lidstaten aan te nemen om haar eisenpakket kracht bij te zetten.

Deze houding sorteerde enig effect. Op verzoek van de voorzitter van de Raad werd een gesprek georganiseerd tussen de voorzitters van het EP, de Raad en de Commissie. Hierin verklaarde De Michelis als voorzitter van de Raad dat 'bijdragen van het EP met betrekking tot de EPU en EMU in haar totaliteit onder de aandacht zouden worden gebracht bij de IGC'.⁹⁰ Daarbij werd toegezegd door de Raad dat de interinstitutionele overleggen ook tijdens de IGC zouden doorgaan en gelegenheid zouden blijven bieden aan het EP om het proces van onderhandelingen van nieuwe inbreng te voorzien. De Michelis wees erop dat dit vergeleken met de procedure rond de SEA een belangrijke vernieuwing was. De Italiaanse president Andreotti herhaalde deze boodschap nog eens tijdens een plenaire sessie in het EP op 21 november 1990. Hij verklaarde daarbij ook dat Italië een verdrag over EPU niet zou ratificeren voordat het EP zich had uitgesproken over de conclusies van de IGC.⁹¹ Hiermee wekte hij de suggestie de Italiaanse ratificatie afhankelijk te maken van de goedkeuring van het EP voor het verdrag, maar de woorden waren zorgvuldig genoeg gekozen om dat niet te betekenen. Wel gaf het op informele wijze het Parlement een plek in de procedure van verdragswijziging, zonder daarbij het Italiaanse parlement te binden aan de instemming van het EP.

Formeel was de winst van het EP nihil en stond het nog steeds buiten de cirkel van formele invloed op de verdragsonderhandelingen. Maar in de maand voordat de IGC formeel van start ging had het EP de aandacht van de lidstaten proberen vast te houden. Ditmaal niet door het leveren van concrete en constructieve bijdragen maar door het maken van enig amok.

'European Assizes'

Het meest opmerkelijke initiatief van het Europees Parlement in de aanloop van de IGC was het organiseren van een conferentie met de nationale lidstaten, officieel genaamd de

⁹⁰ Agence Europe, 'EP/Intergouvernemental conferences: During a meeting between the three presidents...', *Bulletin Quotidien Europe* no. 5369 (14 nov 1990), p. 3

⁹¹ Agence Europe, 'EP/European Summit: President Andreotti confirms..', *Bulletin Quotidien Europe* no. 5375 (22 nov 1990), p. 6

‘Conferentie van parlementen van de Europese Gemeenschap’, maar in de wandelgangen ‘Assizes’ genoemd. Honderd-drieën-zeventig nationale parlementariërs en vijftachtig Europarlementariërs kwamen samen in het Italiaans parlement ‘Camera Dei Deputatie’ van 27 tot 30 november 1990, zo’n twee weken voor de start van de IGC in Rome. Het doel was het formuleren van een verklaring met betrekking tot de verdragsherziening gedragen door zowel Europarlementariërs als nationale parlementariërs. Interessant hieraan was dat de nationale parlementariërs na de onderhandelingen van de IGC degenen zouden zijn die het verdrag opgetekend door de regeringen van de lidstaten moesten ratificeren. Daardoor zou een dergelijke verklaring een zeker gewicht krijgen en de ruimte voor onderhandelingen kunnen beïnvloeden.

Dit was vanuit het perspectief van het EP een belangrijk motief om de conferentie te organiseren. Door de nationale parlementen te binden aan de voorstellen van het Europees Parlement met betrekking tot institutionele hervormingen werd op indirecte wijze invloed uitgeoefend op de regeringen van lidstaten. Deze werkwijze kon heel effectief zijn. Toch was dit niet de gedachte waaruit het initiatief was ontstaan. Het was de Franse president Mitterrand die in een speech in het EP in oktober 1989 het idee had geopperd; ‘Waarom zou het EP niet een vergadering organiseren over de toekomst van de gemeenschap, waarin delegaties van de nationale parlementen participeren, evenals de Commissie en de regeringen?’⁹² Aan de basis van deze gedachte lag de wens om de nationale parlementen een grotere rol te laten spelen in Europa. Deze wens werd door de Fransen in een andere vorm later verder geconcretiseerd met het voorstel tot een tweede kamer van afgevaardigden van nationale parlementariërs. Een maand voor aanvang van de bijeenkomst voerde het Franse parlement de spanning verder op door voor te stellen om een ‘Assizes’ te organiseren ‘aan de vooravond van elke vergadering van de Europese Raad’.⁹³ Het EP zag echter niets in het institutionaliseren van invloed van de nationale parlementen en zag de vergadering tussen de parlementen als iets incidentiels. Door een dergelijke bijeenkomst te koppelen aan de IGC over de Politieke Unie beoogde het EP een extra instrument te creëren om het onderhandelingsproces te beïnvloeden, maar dit instrument zou het nut verliezen

⁹² Corbett, *The treaty of Maastricht*, p 24

⁹³ Agence Europe, ‘National Parliaments/EP: The French national assembly proposes a congress...’, *Bulletin Quotidien Europe* no. 5361 (31 oktober 1990), p4

zodra de doelstellingen van het EP, een federaal Europa met volledige parlementaire bevoegdheden voor het EP, verzilverd waren.

De RvM liet zich kritisch uit vlak voor de start van de conferentie. Voorzitter van de Raad Gianni De Michelis stelde dat het EP met het organiseren van de 'Assizes' een 'gevaarlijke positie' innam die meer gebaseerd was op 'boeken dan op de werkelijkheid' en dat de bijeenkomst zou kunnen leiden tot een 'confrontatie tussen de parlementen'.⁹⁴ EP voorzitter Baron reageerde hierop: 'Mijn vriend, Mr. Michelis, heeft ons onrealistisch genoemd, maar onze voorstellen zijn niet onrealistisch...We plannen geen revolutie op het volksplein.'⁹⁵ Dat zulke grote woorden gebruikt werden in het commentaar van beiden illustreert hoe onvoorspelbaar het verloop van de conferentie werd gevonden. Was dit parlement bezig een greep naar de macht voor te bereiden, zoals parlementen in het verleden ook niet altijd geduldig hadden gewacht tot zij de macht toebedeeld kregen maar de macht vaak met geweld namen? Het was onwaarschijnlijk dat grote constitutionele sprongen op dergelijke wijze zouden worden afgedwongen door het EP, maar de bijeenkomst leek toch lichte onzekerheid te veroorzaken bij de Raad. Het unieke karakter van de conferentie werd in ieder geval openlijk erkend.

Bij aanvang van de bijeenkomst was het succes van het gewaagde initiatief nog niet verzekerd. De voorzitter van het EP Enrique Baron verklaarde in de openingspeech dat 'het doel was om tot een gezamenlijk verklaring te komen' en sprak de hoop uit dat 'de deelnemers een bekrachtiging van de bevoegdheden van het EP' zouden steunen'.⁹⁶ De meeste parlementen hadden voorafgaand een schriftelijke bijdrage geleverd met een uiteenzetting van de standpunten. De verschillen in standpunten tussen de parlementen weerspiegelden in hoge mate de verschillen in standpunten tussen de regeringen. Vooral de Britse, Deense en Franse delegatie waren terughoudend in hun steunbetuiging aan het EP.⁹⁷ Het komen tot een gezamenlijke verklaring zou dus een hele opgave worden.

⁹⁴ Agence Europe, 'Gianni De Mechelis' controversial words to the EP', *Bulletin Quotidien Europe* no. 5380 (29 november 1990), p. 3bis

⁹⁵ Ibidem, p. 3bis

⁹⁶ Agence Europe, 'EP/Assizes: Opening of the Romeconference', *Bulletin Quotidien Europe* no. 5379 (28 november 1990), p. 4

⁹⁷ Agence Europe, 'EP/Assizes: Position of French and British parliaments..', *Bulletin Quotidien Europe* no. 5380 (29 november 1990), p. 3

Bij aanvang van de vergadering waren de zitplaatsen ingedeeld op nationaliteit, met de Europarlementariërs in het midden van de halve cirkel. Tijdens de eerste sessie werd echter door een meerderheid besloten deze indeling te wijzigen in een indeling op basis van politieke voorkeur. Hierdoor zou de vergadering minder nationaal van karakter worden en meer 'Europees'.⁹⁸ Dit bleek een grote invloed te hebben op de dynamiek van de vergadering. De parlementariërs met goede transnationale netwerken kwamen hierdoor het best uit de verf, in de praktijk waren dit ook de meest eurocentrische parlementariërs.⁹⁹ Een comité onder leiding van de Belgische voorzitter van het parlement en oud-Europarlementariër Charles Ferdinand Nothomb werkte tijdens de sessies aan een concepttekst en hield daarvoor nauw contact met alle andere parlementsvoorzitters en de leiders van de politieke groepen.

De uiteindelijke tekst leek veel op de resoluties van het EP over de verdragsherziening. De tekst riep op tot hervorming van de gemeenschap naar een Europese Unie op federale basis, een gemeenschappelijk munt bestuurd door een onafhankelijke bank en de introductie van Europees burgerschap. Ten aanzien van de democratische legitimering werd opgeroepen tot een verdragsherziening waarbij het EP instemmingsrecht kreeg bij verdragsaanpassingen, het EP het recht kreeg tot verkiezing van de voorzitter van de commissie, en het EP door middel van codecisie volwaardig medewetgever werd.¹⁰⁰ Met betrekking tot de nationale parlementen werd het belang van nationale parlementen benadrukt voor de implementatie van wetgeving in de lidstaten. Hoewel bij het begin van de conferentie de verdeeldheid nog een grote rol leek te gaan spelen werd deze tekst uiteindelijk door een zeer grote meerderheid aangenomen, met 150 stemmen voor en 13 tegen. Waarschijnlijk was de meerderheid nog groter geweest wanneer niet een aanzienlijk deel van de parlementariërs tijdens de stemming al in de trein naar huis had gezeten. Een groot deel van de Duitse delegatie kon niet langer blijven doordat Duitse verkiezingen van een aantal dagen later hun aandacht opeisten en bijna alle Italiaanse afgevaardigden werden opgeslokt en afgeleid door de nationale politiek.¹⁰¹ Het is niet eenvoudig een duidelijke verklaring te vinden voor deze onverwacht grote steun. Was het de verdienste van de

⁹⁸ Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p. 25

⁹⁹ Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p. 25

¹⁰⁰ Eindverklaring van Conferentie van parlementen van de Europese Gemeenschap, in: Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p. 25

¹⁰¹ Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, p. 26

comités die de teksten voorbereiden, kwam het wellicht doordat de partijdiscipline de overhand kreeg boven het nationale, of raakte gaandeweg de overgrote meerderheid na een paar dagen meer in de ban van 'Europa'? Voor het EP was de gezamenlijke vergadering in ieder geval een groot succes. Er werd door het EP en door de nationale parlementen met heldere stem gesproken ten gunste van uitbreiding van de bevoegdheden van het EP en daarmee werd een potentiële tegenstander van een vetorecht voor het EP in het Europese besluitvormingsproces, de nationale parlementen, gecommiteerd aan de invoering van de codecisieprocedure.

Standpunten in de Raad bij aanvang van de onderhandelingen

Om te bepalen of het EP invloed heeft gehad op de onderhandelingen tijdens de IGC met betrekking tot de uitbreiding van de bevoegdheden van het EP is het noodzakelijk inzicht te krijgen in de standpunten van de lidstaten in de Europese Raad vlak voor de onderhandelingen. Wat waren de standpunten aan het begin van de onderhandelingen en hoe verhouden die zich tot het eindresultaat? Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Standpunten zijn meestal een resultaat van een complexe nationale dynamiek, de kaarten tussen de lidstaten worden zelden volledig open gespeeld, standpunten zijn niet altijd volledig uitgekristalliseerd en bovendien onttrekt het spel zich grotendeels aan het oog van het publiek en de wetenschappers. Hier volgt een overzicht van de nationale standpunten die ingebracht werden aan tafel van de onderhandelingen op basis van het onderzoekspaper *'The Intergovernmental Conference on Political Union'* onder redactie van Finn Laursen en Sophie Vanhooacker. Hier zal niet alleen worden ingegaan op de standpunten ten aanzien van uitbreiding van de bevoegdheden van het EP, maar ook gelet worden op de prioriteit die dit vraagstuk kreeg ten opzichte van andere vraagstukken aan de onderhandelingstafel.

De drijvende krachten achter de IGC over de politieke unie waren Duitsland en Frankrijk, zoals is gebleken uit de brief van Mitterrand en Kohl in april 1990 die een belangrijke aanzet vormde tot het organiseren van een tweede IGC. De Franse-Duitse as werkte als belangrijkste motor achter het Europese integratieproces op diverse terreinen begin jaren negentig, zoals de EMU en het GBVB. Het vraagstuk rond de democratische legitimiteit is hierop een uitzondering. Duitsland maakte zich onder leiding van Kohl hard voor de uitbreiding van bevoegdheden voor het EP. De inzet was het EP net zo sterk te

maken in het besluitvormingsproces als de Raad doormiddel van een volledige codecisieprocedure. Voor Duitsland waren de institutionele hervormingen een belangrijke voorwaarde voor de steun aan de gemeenschappelijke munt. Het opgeven van de eigen sterke D-Mark riep in het nationale debat steeds meer weerstand op naarmate de onderhandelingen over de EMU vorderden. De Duitse regering pareerde het toenemende verzet tegen de EMU in eigen land door zich sterk te committeren aan het realiseren van een toename in democratische legitimiteit van de Europese Gemeenschap.¹⁰² Kohl dreigde consequent het verdrag over de EMU niet te tekenen zonder voldoende resultaat ten aanzien van institutionele hervormingen. Dit deed hij niet alleen in de vertrouwelijkheid van de onderhandelingstafel maar ook in publieke verklaringen.¹⁰³ Hieruit blijkt dat de invoering van de codecisie voor de Duitse delegatie een hoge prioriteit had.

Rond het vraagstuk van democratisering waren de Fransen geen partner voor de Duitse regering. Een goede partner werd wel gevonden in de Italiaanse regering. Uit de analyse van de agendazettende fase is al gebleken hoezeer de Italiaanse regering zich verbonden had aan het lot van het EP. Tijdens een ontmoeting tussen Andreotti en Kohl in Venetië in oktober 1990 spraken zij af samen een tandem te vormen inzake toename van macht van het EP.¹⁰⁴ De Italianen bepleitten een federaal Europa, met een Europese regering gecontroleerd door een volledig bevoegd EP en de RvM. De Italiaanse regering was voor de invoering van een codecisieprocedure en maakte dit topprioriteit binnen de onderhandelingen. Het viertal lidstaten wat zich het sterkst inzette voor de toenemende bevoegdheden van het EP werd gecompleteerd door de Belgische en Nederlandse regeringen. Met name de laatste had een grote rol binnen de onderhandelingen als voorzitter van de IGC in de tweede helft van 1991. De Nederlandse regering had aan de democratisering en de invoering van een GBVB de hoogste prioriteit gegeven, maar had naast de eigen agenda ook rekening te houden met de collectieve agenda.¹⁰⁵ De Nederlandse regering raakte in september 1991 danig verstrikt in deze complexe dubbelrol,

¹⁰² C. Wijnbergen, 'The Federal Republic of Germany', p. 60.

¹⁰³ Agence Europe, 'Germany/PU/EMU: Chancellor Kohl wants a big leap towards European Union, *Bulletin Quotidien Europe* no. 5451 (14 maart 1991), p. 5.

¹⁰⁴ E. Martial, 'Italy and European Political Union', in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 139-154, p. 147

¹⁰⁵ R. Wester, 'The Netherlands and the European Political Union' in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 163-176, p. 170.

dat resulteerde in een forse afgang op wat later 'zwarte maandag' genoemd zou worden op 30 september 1991.

Een aantal lidstaten stond positief tegenover de invoering van een codecisieprocedure, maar legde in de onderhandelingen de prioriteiten op andere onderwerpen. Voor de Spaanse regering hadden economische belangen en de invoering van het Europees Burgerschap de hoogste prioriteit.¹⁰⁶ De Grieken waren voor democratisering binnen de Europese Gemeenschap maar maakten zich vooral zorgen over het GBVB. De Ierse regering stond wat terughoudend tegenover uitbreiding van bevoegdheden van het EP, omdat het zelf binnen het EP met een kleine delegatie vertegenwoordigd was. De regering van Luxemburg trad niet sterk op de voorgrond met een eigen agenda, maar stortte zich in de eerste helft van 1991 op de rol van voorzitter.

De Franse regering stond negatief tegenover de invoering van een codecisieprocedure. De prioriteit van de Fransen lag bij het behouden van de leiderschapsrol binnen de Europese Gemeenschap en het beschermen van de eigen soevereiniteit.¹⁰⁷ Al eerder is aangegeven dat de Fransen tegen een toename van macht van supranationale instituties waren. Als alternatief werd op meerdere momenten het idee ingebracht voor het invoeren van een senaat, als tweede kamer naast het EP. Terugkijken op de positie van de Fransen omtrent de bevoegdheden van het EP kan worden vastgesteld dat de Fransen aan dit onderwerp niet de hoogste prioriteit gaven. Dit was echter bij aanvang van de onderhandelingen nog niet zichtbaar. De Fransen hielden de kaarten stevig op de borst en bleven tot het einde van de onderhandelingen alternatieven voor de codecisie inbrengen.

De grootste tegenstanders van invoering van de codecisieprocedure waren de Portugese, Deense en Britse regeringen. De Portugese regering pleitte voor een uitbreiding van de coöperatieprocedure en wilde in feite dat het EP binnen Europa de tweede viool zou blijven spelen.¹⁰⁸ Anderzijds kan worden vastgesteld dat er weinig prioriteit werd gesteld aan het onderwerp. Hetzelfde kan gezegd worden over de Deense regering, die meer prioriteit gaf aan het veiligheidsvraagstuk dan aan democratisering. Ook de Denen wilden vasthouden aan de coöperatieprocedure, vanuit het motief van efficiëntie binnen het

¹⁰⁶ A. Gil Ibañez, 'Spain and European Political Union', in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 99-114, p. 105.

¹⁰⁷ E. Martial, 'France and the European Political Union' in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 115-126, p. 121.

¹⁰⁸ F. X.G.M. de Meirelles, 'Portugal and the European Political Union' in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 177-188, p. 184

besluitvormingsproces.¹⁰⁹ Het Verenigd Koninkrijk was de allergrootste scepticus in het proces van verder Europese integratie. De Britse regering was tegen een GVBV, tegen een gemeenschappelijke munt, en tegen institutionele hervormingen die neerkwamen op meer supranationaliteit. De Britse regering was dan ook tegen de invoering van de codecisie. Gaandeweg het proces bleek echter dat de invoering van de codecisie voor de Britten niet de grootste zorg was, wat uiteindelijk leidde tot een meer flexibele houding op dit terrein.

Om te bepalen of het Europees Parlement eventueel invloed heeft gehad moet worden vastgesteld hoe de input van de onderhandelingen, de standpunten van de lidstaten, zich verhouden tot de output van de onderhandelingen. De vraag die gesteld kan worden is: wat is de te verwachten uitkomst van de onderhandelingen over de codecisieprocedure op de IGC op basis van de standpuntbepalingen van de lidstaten aan de start van de IGC in december 1990? Het maken van een juiste inputoutput analyse is wellicht toch complexer. Ten eerste is het onmogelijk een exacte voorspelling te maken van de uitkomst op basis van de toch wat grove standpuntbepalingen zoals die zojuist geschetst zijn. Ten tweede was met de onderhandelingen over de codecisie geen sprake van een geïsoleerd proces, maar maakte het deel uit van een complexe dynamiek in de onderhandelingen. Het vraagstuk van de codecisie was verbonden aan andere uitbreidingen van bevoegdheden van het EP, zoals het benoemen van de Commissie en het recht op initiatief. De bevoegdheden van het EP maakte deel uit van de onderhandelingen over een totaal aan institutionele vraagstukken, zoals de toename van het aantal terreinen dat valt onder stemmen per gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Tijdens de onderhandelingen ontwikkelde zich een proces dat door Moravcsik aangeduid wordt als de 'distributie van doelstellingen' door de lidstaten.¹¹⁰ De standpunten van de lidstaten zijn niet in beton gegoten, maar worden vloeibaar tijdens de onderhandelingen. Lidstaten geven graag toe op terreinen wanneer ze daardoor grote winst kunnen boeken op terreinen waar zij meer prioriteit aan hebben gegeven. Alle onderwerpen voor onderhandelingen zijn dus met elkaar verbonden, ook al hebben zij niet altijd inhoudelijk iets met elkaar te maken. In theorie was het dan ook mogelijk dat Groot-Brittannië de bezwaren tegen de invoering van

¹⁰⁹ F. Laursen, 'Denmark and the European Political Union' in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 63-78, p. 68.

¹¹⁰ Andrew Moravcsik en Kalypso Nicolaïdis, 'Explaining the treaty of Amsterdam, p. 74

een codecisie zou opgeven in ruil voor concessies van de andere lidstaten ten aanzien van bijvoorbeeld het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Volgens de liberaal intergouvernementalisten is het goed mogelijk te bepalen wat de uitkomst is van een onderhandelingsronde aan de hand van de standpunten van de lidstaten, maar dit heeft wel alleen betrekking op het totaalpakket van de onderhandelingen. Onverwachte uitkomsten op deelterreinen, met name van de minder cruciale onderwerpen, zijn dan ook geen uitzondering. Hiermee zal bij het maken van de inputoutput analyse rekening mee moeten worden gehouden.

Het feit dat institutionele hervormingen en in het bijzonder het verlenen van een vetorecht aan een supranationaal orgaan in het proces van wetgeving niet als een licht onderwerp werd gezien door de lidstaten, maakt het onwaarschijnlijk dat de codecisieprocedure zelf prooi zou worden van een groteske uitruil in het onderhandelingsproces. Het is na afweging van bovengenoemde implicaties dan ook te verwachten dat er een aanzienlijke continuïteit zichtbaar is in de input van de lidstaten en de output van het verdrag. Het is waarschijnlijker dat een afwijking tussen de input en output het gevolg is van invloed van een externe factor, zoals het Europees Parlement, dan het gevolg van linkage van onderwerpen binnen de onderhandelingen zelf. Het is derhalve toch zinnig een te verwachten output te formuleren op basis van de standpuntbepalingen van de lidstaten aan de start van de onderhandelingen.

Gezien de prominente plek die de discussie over een mogelijke invoering van een codecisieprocedure had gekregen tijdens de agendazettende fase was het te verwachten dat er enkele hervormingen in de wetgevingsprocedure zouden worden doorgevoerd. Het feit dat Duitsland een groot voorstander was van het toekennen van een vetorecht aan het EP in de wetgevingsprocedure en gezien de prioriteit die de Duitse regering, gesteund door het Duitse parlement, had, roept de verwachting op dat de codecisieprocedure een van de overeengekomen hervormingen zou kunnen. De Britse en Franse weerstand tegen het toekennen van een vetorecht aan het EP doet vermoeden dat er gezocht zou worden naar concessies. Het was daarom ook te verwachten dat tot op het laatste moment gezocht zou worden naar een afgezwakte versie van de codecisieprocedure.

Later in het onderzoek zal worden gekeken of deze verwachting uit is gekomen of dat er een grote afwijking van de input en output op basis van een analyse van de lidstaten zichtbaar is.

De start van de IGC's in Rome december 1990

Op 15 december 1990 gingen de IGC's over verdragsherzieningen van start onder Italiaans voorzitterschap in Rome. Tijdens de onderhandelingen werd afwisselend gesproken over de Economische Monetaire Unie en over de Politieke Unie. Als basis voor de onderhandelingen over de Politieke Unie fungeerde een drietal type documenten.¹¹¹ Dit waren de rapporten die voorbereid waren door de persoonlijke afgevaardigden van de ministers en een stuk dat een overzicht bood over de verschillende standpunten van de regeringen opgetekend door de Italiaanse voorzitter. Als derde type documenten werden de resoluties van het EP en de definitieve tekst geproduceerd door de 'Assizes' als uitgangspunt voor de onderhandelingen genomen. De Europese Raad erkende daarmee de producten van het EP dus als relevante teksten, waarmee op zijn minst de opinie van het EP doordrong tot de onderhandelingstafel.

Uiteraard werden op de eerste bijeenkomst van de IGC geen enorme stappen gezet. In eerste instantie werden verdere afspraken gemaakt over de procedures en het tijdsplan. De verklaringen achteraf bevestigen dit beeld. In de officiële conclusies van de voorzitter van de Europese Raad werd het eerste punt gewijd aan de democratische legitimering. Op tal van terreinen werd verklaard dat maatregelen overwogen werden, waaronder de uitbreiding van de coöperatieprocedure en het recht van het EP op het aanstellen van de Commissie. De tekst met betrekking tot het invoeren van een codecisie hield achter nog een verdere slag om de arm. De conferentie werd opgeroepen 'te overwegen om een codecisieprocedure te ontwikkelen'.¹¹²

De verklaringen van de regeringsleiders afzonderlijk waren iets minder kleurloos. De Italiaanse premier Andreotti verklaarde dat 'het Europees Parlement nauw betrokken zou worden bij de voortgang van de conferenties en dat de grootste waarde zou worden toegekend aan de mening van het EP voordat de nationale parlementen het verdrag zouden ratificeren'.¹¹³ Een vraag die velen bezig hield, waaronder Mitterrand zoals blijkt uit zijn verklaring, was of het Britse standpunt ten aanzien van de Europese integratie zou

¹¹¹ Agence Europe, 'Political Union: The Council completes preparation of the summit and the IGC', *Bulletin Quotidien Europe* no. 5384 (5 december 1990), p. 3.

¹¹² Conclusies van de voorzitter van de Europese Raad in Agence Europe, 'European Council, Presidency conclusions', *Bulletin Quotidien Europe* no 5393 special edition (16 december 1990), p. 5.

¹¹³ Agence Europe, 'European Council: Conclusions of the presidency (opening of the IGCs)', *Bulletin Quotidien Europe* no. 5393 (16 december 1990), p. 1

verschuiven onder de nieuwe premier John Major.¹¹⁴ De Britse premier Margret Thatcher werd midden in haar ambtstermijn vervangen door Major, nadat zij haar politieke positie in de eigen partij onmogelijk had gemaakt door extreem eurosceptische standpunten temidden van een snel veranderd Europa.¹¹⁵ Zou Groot-Brittannië nu een constructievere weg inslaan? Uit de slotverklaring van de voorzitter van de IGC viel een Britse standpuntwijziging niet af te leiden.

Welke rol speelde het EP zelf rond het begin van de onderhandelingen? Op 5 december 1990 werd nog een laatste interinstitutioneel overleg gevoerd voor de start van de IGC. De delegatie van het EP onder leiding van voorzitter Baron drong nogmaals aan op het toekennen van een recht van goedkeuring voor het nieuwe verdrag. De voorzitter van de Raad wees erop dat voor het toekennen van een dergelijk recht aan het EP eerst een aanpassing van artikel 236 noodzakelijk was. Een aanpassing van het artikel zou alleen mogelijk zijn doormiddel van een verdragswijziging. Ook wilde het EP aan tafel zitten bij de onderhandelingen. Dit verzoek werd wederom afgeslagen door de Raad met het argument dat de hiervoor een aanpassing van artikel 236 noodzakelijk was. Dit laatste was overigens niet het geval, omdat artikel 236 ook niet voorzag in deelname van de Commissie aan de onderhandelingen van de IGC, terwijl deze wel deelnam aan de onderhandelingen. Het was formeel mogelijk geweest ook een andere Europese institutie aan te laten schuiven. De ware reden dat deelname van het EP aan de onderhandelingen werd geweerd was waarschijnlijk dat dit, vanuit het perspectief van de Raad, het onderhandelingsproces onnodig ingewikkelder zou maken en hiermee een ongewenst precedent geschapen zou zijn.¹¹⁶ Om het EP tegemoet te komen werd afgesproken de interinstitutionele overleggen te continueren in een interinstitutionele conferentie parallel aan de onderhandelingen van de IGC.¹¹⁷ Ook werd de voorzitter van het EP uitgenodigd aanwezig te zijn bij de openingen van de bijeenkomsten op ministerieel niveau om deze toe te spreken. Het EP nam deze uitnodigingen aan. In een persverklaring stelde Enrique Baron dat het EP voornemens was

¹¹⁴ Agence Europe, 'Mitterrand: France will not change its position', *Bulletin Quotidien Europe* no. 5393 (16 december 1990), p. 2

¹¹⁵ Dinan, 'Europe Recast', p. 241

¹¹⁶ Corbett, 'The Treaty of Maastricht', p. 23

¹¹⁷ Agence Europe, 'EP/Rome summit: Mr. Baron has presented the priorities of the parlements to the heads of governments', *Bulletin Quotidien Europe* no. 5392 (15 december 1990), p. 3

de rol tijdens de inter-institutionele conferentie in te vullen als een 'soort studie bureau', een bron van ideeën en oplossingen.¹¹⁸

De reacties vanuit het EP na afloop van de onderhandelingen in Rome waren mild. Over het verloop van de interinstitutionele conferentie kwam niets naar buiten. De rapporteur voor intergouvernementele conferenties David Martin, tevens voorzitter van het comité voor institutionele zaken, noemde het resultaat van de onderhandelingen een 'goed punt van vertrek'.¹¹⁹ Het EP zag er in deze fase van de onderhandelingen geen heil in zich sterk uit te drukken en door middel van retoriek de confrontatie met de lidstaten op te zoeken. Het EP schikte zich in de bescheiden rol die het was toebedeeld tijdens de conferentie.

Hoewel vanuit het EP op het podium van de IGC's een wat mildere toon werd gekozen in verklaringen, werd door de voorzitter in toespraken op podia iets verder van Brussel, maar niet geheel onverstaaanbaar voor het thuispubliek, onverminderd voor meer bevoegdheden voor het parlement gepleit. Tijdens een toespraak in Madrid op 5 december 1990 wees de voorzitter Baron nogmaals op het belang van de 'Assizes'. 'De voorspelde confrontatie tussen de parlementen was uitgebleven, en de uiteindelijke tekst was een evenwichtig document dat als uitgangspunt moest worden genomen op de conferentie', aldus Baron.¹²⁰ In een andere toespraak, op 19 december 1990, verklaarde Baron dat de 'regeringsleiders zich tegen de logische consequenties van de democratische legitimatie van het EP bleven verzetten'.¹²¹

Onderhandelingen over codecisie onder Luxemburgs voorzitterschap

Na de opening van de conferenties door de Italiaanse regering was het aan de Luxemburgse regering om de onderhandelingen verder te leiden in de eerste helft van 1991. De eerste maanden vormde het GBVB het belangrijkste onderwerp van gesprek tot in maart 1991 een ministerieel overleg gewijd werd aan de voorstellen voor herzieningen in de

¹¹⁸ Agence Europe ?

¹¹⁹ Agence Europe, 'Political Union/EP: The committee on institutional affairs asks for the convening of a...', *Bulletin Quotidien Europe* no. 5396 (20 december 1990), p. 3

¹²⁰ Agence Europe, 'Institutions/EP: Mr. Baron's proposals on ways to strengthen European Democracy', *Bulletin Quotidien Europe* no. 5385 (6 december 1990), p. 3.

¹²¹ Agence Europe, 'EP/Political union: President Baron advocates a role for the European Parlement wich corresponds to its legitimacy', *Bulletin Quotidien Europe* no. 5396 (20 december 1990), p. 3

wetgevingsprocedures. Dit was de eerste maal dat in de Raad concrete voorstellen voor een codecisieprocedure werden besproken. Er werd gediscussieerd over de vraag of er een tweede lezing voor het EP moest worden ingebouwd in de nieuwe wetgevingsprocedure en welke termijnen hieraan verbonden moesten worden. Een ander gespreksonderwerp was de invoering van een conciliatiecomité wanneer het EP en de Raad het niet eens konden worden over de amendementen in een nieuwe wet. Uit hoeveel leden moest dit comité bestaan, en welke bevoegdheden zou het krijgen?

De lidstaten kwamen sterk verdeeld uit de onderhandelingen, tot groot ongenoegen van Delors.¹²² Deze verklaarde zich 'verontrust' over het verloop.¹²³ Na afloop verklaarde de Duitse delegatie 'verder te willen met de codecisie', terwijl de Britse 'wel de politieke controle van het EP wilde versterken, maar elke ontwikkeling van het EP in de richting van een wetgevende macht weigerde'.¹²⁴

De resultaten van de onderhandelingen werden twee dagen later besproken op de interinstitutionele conferentie. De delegatie van het EP was ontstemd over het verloop en zeer kritisch in een persverklaring na afloop. Baron verklaarde dat het opstellen van een nieuw verdrag 'niet een kwestie was van cosmetische aanpassingen, maar van het ontwikkelen van een harmonieus wetgevingsproces'.¹²⁵ Over de kritiek van de Britse en Deense delegaties dat een codecisie procedure ten koste zou gaan van de efficiëntie in Brussel zei Baron dat 'een democratisch systeem niet altijd het meest efficiënte systeem is', en dat 'dictatorschap gekarakteriseerd wordt door efficiëntie'.¹²⁶

In dezelfde verklaring kreeg het EP de helpende hand toegereikt van de Italiaanse delegatie. De Italiaanse staatssecretaris van Buitenlandse Zaken stelde dat de Italiaanse regering het Italiaanse parlement zou oproepen het verdrag pas te ondertekenen na goedkeuring van het EP.¹²⁷ Nadat de Italiaanse president iets dergelijks een paar maanden eerder al had gesuggereerd in meer vage bewoordingen was deze verklaring van een lid van de Italiaanse regering glashelder. Het EP kreeg zo op informele wijze een veto over het aankomende verdrag, waarmee de invloed van het EP op de onderhandelingen in theorie

¹²² Pryce, 'The treaty negotiations', p. 47

¹²³ Agence Europe, 'IGC/Political Union: President Poos....' *Bulletin Quotidien Europe* no. 5444 (4/5 maart 1991), p. 3

¹²⁴ *Ibidem*, p. 3

¹²⁵ Agence Europe, 'The European Parlement recalls...' *Bulletin Quotidien Europe* no. 5445 (6 maart 1991), p. 3

¹²⁶ *Ibidem*, p. 3

¹²⁷ *Ibidem*, p. 3

enorm steeg. Alle lidstaten dienden door deze houding van de Italiaanse regering direct rekening te houden met de wensen van het EP. Was de invloed van het EP hiermee dan absoluut? Het is vooral de vraag hoe geloofwaardig de verklaring was. Ten eerste was het niet de president, maar een staatssecretaris die deze verklaring aflegde. Wanneer de Italiaanse regering geen woord zou houden, dan zou dat waarschijnlijk consequenties hebben voor de betreffende staatssecretaris, maar de president en de rest van zijn regering zouden daar waarschijnlijk politiek mee weggelaten worden. Ten tweede is het de vraag of het waarschijnlijk is dat het EP daadwerkelijk een volledig verdrag zou afkeuren, zelfs wanneer het niet volledig tevreden zou zijn met de uitkomst van de onderhandelingen. Daarmee zou het EP het Europees integratieproces volkomen frustreren door het stil te leggen, wat niet in lijn lag van de pro-Europese houding van het EP. Het veto voor het EP moet dan ook grotendeels beoordeeld worden als onderhandelingsretoriek van de Italiaanse regering. Niettemin won de opinie van EP met de Italiaanse verklaring wel aan relevantie.

In april liet de Luxemburgse voorzitter ter voorbereiding van een eerste conceptverdrag een 'non-paper' circuleren onder de lidstaten om reacties te testen.¹²⁸ Hierin deed de zogenaamde driepijlerstructuur zijn intrede. Hierin zouden beleidsterreinen worden verdeeld in drie gebieden met elk hun eigen procedures. Hierdoor zou een onderscheid kunnen worden gemaakt in terreinen die vielen onder een supranationaal of intergouvernementeel besluitvormingsproces. Door het GVBV in een andere pijler onder te brengen dan de EEG, werden verschillende besluitvormingsprocessen overzichtelijk naast elkaar mogelijk. Het leek de Luxemburgse voorzitter onmogelijk consensus te bereiken over een eenduidig besluitvormingsproces, daarom werd als oplossing gekozen voor een EU met drie gezichten. De Duitse, Belgische en Spaanse regeringen hadden grote kritiek op de pijlerstructuur en waren bang dat de EEG hiermee een meer intergouvernementele weg zou inslaan en verder zou afdrijven van de federale doelstellingen. Hoewel het idee van de pijlerstructuur uit de koker van de Franse regering kwam vond deze het non-paper ook te minimalistisch van opzet.¹²⁹ De Denen en Britten waren wel positief over het voorstel.

Op 12 april 1991 werd het non-paper gepresenteerd aan de lidstaten, commissie en het parlement, waarin de pijlerstructuur de voornaamste verandering was. De coöperatieprocedure was aangepast, maar over de codecisieprocedure zou nog verder

¹²⁸ Pryce, 'The treaty negotiations', p. 47.

¹²⁹ E. Martial, 'France', p.124

onderhandeld moeten worden.¹³⁰ Het non-paper viel slecht bij het EP en de Commissie. In een resolutie in april verklaarde het EP dat wanneer geen duidelijke verbeteringen zouden komen in volgende voorstellen het EP het uiteindelijke verdrag niet zou goedkeuren.¹³¹ Het door de Italiaanse regering verleende indirecte vetorecht werd een maand later direct ingezet als drukmiddel. Op 25 april 1991 en 7 mei 1991 sloten respectievelijk de Belgische senaat en Griekse regering zich aan bij de Italiaanse verklaring, door te stellen dat ook zij het verdrag niet zouden ratificeren zonder goedkeuring van het EP.¹³²

Met het einde van de termijn van voorzitterschap in zicht werkte de Luxemburgse delegatie gestaag verder aan het formuleren van een conceptverdrag. Raadsvoorzitter Jacques Poos verklaarde op 12 juni 1991 in het EP dat het verdrag 'vorm begon te krijgen en een belangrijke stap zou zijn op weg naar een federale unie'.¹³³ Dit optimisme werd door het EP niet gedeeld en de voorzitter werd dan ook kritisch bevraagd. Aan de vooravond van de laatste top onder Luxemburgs voorzitterschap legde Baron namens het EP een persverklaring af. Hierin werd nogmaals de aanval geopend op het idee van de pijlerstructuur en het ontbreken van een voor het EP bevredigende codecisieprocedure.¹³⁴

Op 28 en 29 juni 1991 vond het laatste topperleg van de IGC onder het Luxemburgse voorzitterschap plaats. De besprekingen werden voor een aanzienlijk deel in beslag genomen door de oorlog die op dat moment was uitgebroken in Joegoslavië. Het resultaten van de onderhandelingen over de EMU en EPU waren dan ook mager. Gesprekken waren enigszins verhit, volgens de voorzitter van de Europese Raad Jacques Santer, en er werd vooral weinig voortgang geboekt op de terreinen van: GBVB, codecisie en sociale cohesie.¹³⁵

Ten aanzien van de codecisie van het EP was er eigenlijk geen enkele ontwikkeling. In de formele 'conclusies van de voorzitter' stond over dit onderwerp alleen dat 'het bereiken van consensus op het terrein van een codecisieprocedure een belangrijk deel zal zijn van de

¹³⁰ Non-paper onder Luxemburgs voorzitterschap, 12 april 1991, artikel 189a en 189b, in: Corbett: 'The treaty of Maastricht', p. 280

¹³¹ Pryce, 'The treaty negotiations', p. 47.

¹³² Agence Europe, 'Political Union: Andreas Papandreu asks the Greek parlement not to ratify the...', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5487 (8 mei 1991), p. 3

¹³³ Agence Europe, 'EP/ Political Union: while the councli president is moderately optimistic..', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5511 (13 juni 1991), p. 3

¹³⁴ Agence Europe, 'European Council/ EP: Call by President Baron', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5521 (27 juni 1991), p. 3

¹³⁵ Agence Europe, 'European Council: Santer-Delors final press conference', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5524 (30 juni 1991), p. 3

finale overeenkomst'.¹³⁶ De bevoegdheden van het parlement waren dus halverwege de IGC nog altijd een cruciaal twistpunt in de onderhandelingen.

De teleurstelling van het EP kwam tot uiting in de eerste plenaire vergadering na de Europese top in een resolutie. Het EP stelde daarin het te betreuren 'dat Raad er niet in was geslaagd om een politiek impuls te geven, maar dat in tegenstelling de Raad alle cruciale besluiten uitgesteld had tot de Maastricht top'.¹³⁷

Invloed van het EP op de IGC onder Luxemburgs voorzitterschap

Op welke wijzen heeft het EP geprobeerd invloed uit te oefenen op de onderhandelingen van de lidstaten onder Luxemburgs voorzitterschap? Ten eerste was dat door het gebruiken van scherpe retoriek op verschillende momenten in de onderhandelingsperiode. Bijna elke verklaring van de Raad werd door het EP openlijk bekritiseerd in persverklaringen of in een resolutie, zoals hierboven beschreven. Hiermee werd in de eerste plaats vooral de publieke opinie bespeeld. Het belang van deze verklaringen nam toe doordat enkele lidstaten verklaarden een verdrag niet te ratificeren zonder goedkeuring van het EP.

Het EP was ook in directe dialoog met de lidstaten kritisch, wat blijkt uit de verklaringen achteraf over het verloop van gesprekken op de interinstitutionele conferentie. In de praktijk bleken gesprekken tijdens de interinstitutionele conferentie parallel aan de onderhandelingen van de lidstaten echter het karakter te hebben van een monoloog door de voorzitter van de Raad.¹³⁸ Van een daadwerkelijke uitwisseling van ideeën was nauwelijks sprake. De delegatie van het EP werd vooral op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in de gesprekken, zonder dat het EP daadwerkelijk drukmiddelen had waarmee het invloed uit kon oefenen op het proces van onderhandelingen. Een uitspraak van EP voorzitter Baron bevestigt dit beeld; de 'IGC ontwikkelde zich als debat achter gesloten deuren, waarvan wij alleen de echo's horen'.¹³⁹

In de aanloop naar het concept verdrag van juni 1991 nam het EP nog een ander noemenswaardig initiatief om invloed uit te oefenen op de onderhandelingen. De delegatie

¹³⁶ Europese Raad, Conclusies van de voorzitter 28 en 29 juni, door Jacques Santer, in Agence Europe, *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5524 (30 juni 1991), p. 3

¹³⁷ Agence Europe, 'Bulletin of the EC', *Bulletin Quotidien Europe*, (12 juli 1991), p. 3

¹³⁸ S. Vanhooacker, 'The European Parliament and European Political Union' in: Finn Laursen en Sophie Vanhooacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, 215-228, p. 219

¹³⁹ Agence Europe, 'Political Union/ EP: At the interinstitutional conference...', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5579 (2 oktober 1991), p. 5

die ook deelnam aan de interinstitutionele conferentie, waaronder voorzitter Baron, maakte een rondgang langs alle hoofdsteden van de lidstaten om in persoonlijke ontmoetingen met de regeringsleiders de agenda van het EP nog eens over het voetlicht te brengen.¹⁴⁰ Dit bood het EP de mogelijkheid om direct van gedachten te wisselen met regeringsleider van een individuele lidstaat, los van dynamiek van de onderhandelingstafel. Het is goed voor te stellen dat deze gesprekken met een meer persoonlijke inslag een relevante invloed hebben gehad. Persverklaringen achteraf zijn hierover nietszeggend, maar het is niet ondenkbaar dat in de achterkamertjes meer bereikt werd dan via de formele wegen.

De onderhandelingen over codecisie onder Nederlands voorzitterschap

De Nederlandse regering nam vanaf de tweede helft van het jaar het voorzitterschap van de IGC's over van de Luxemburgse regering. De timing hiervan pakte ongelukkig uit. De eerste twee maanden lag het proces grotendeels stil door de vakantieperioden. Bovendien vroeg de kwestie in Joegoslavië, en het zoeken naar een gemeenschappelijk standpunt van de lidstaten ten aanzien van de kwestie, enorm veel aandacht van het Nederlandse voorzitterschap. Ondanks deze beperkende factoren was de Nederlandse regering ten aanzien van de IGC's niet minder ambitieus. De regering stond zeer kritisch tegenover het resultaat van de onderhandelingen onder leiding van Luxemburg en besloot een andere weg in te slaan in de onderhandeling over de politieke unie. Bij de eerst volgende ontmoeting van het COREPER werd door de Nederlandse delegatie een compleet nieuwe tekst ingebracht als basis voor onderhandeling, tot verrassing van de andere lidstaten. De voorgestelde pijlerstructuur maakte plaats voor een eenvormige structuur, waardoor het GBVB en justitiële samenwerking ook onder de EG zou komen te vallen. Ten aanzien van de bevoegdheden van het parlement werd een vergaand voorstel gedaan het EP veto te verschaffen op alle terreinen waar in de Raad gestemd werd met gekwalificeerde meerderheid.¹⁴¹ Ook al waren de lidstaten niet geheel tevreden met het conceptverdrag zoals dat er in juni had gelegen, een geheel nieuwe tekst als uitgangspunt voor de

¹⁴⁰ Agence Europe, 'EP/ IGC: President Baron tells chancellor Kohl the EP's priorities', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5498 (25 mei 1991), p. 3

¹⁴¹ F. Laursen, S v Hoonacker en Robert Weser, 'Overview of the negotiations', in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992), 3-24, p. 17

onderhandelingen was voor bijna alle lidstaten een stap te ver.¹⁴² Alleen de Belgische regering steunde het Nederlandse initiatief. In een bijeenkomst van de ministers op 30 september 1991 strandde het voorstel dan ook onmiddellijk, wat een Nederlandse delegatie een afgang opleverde die als 'zwarte maandag' de boeken in zou gaan. Met name van de Duitse regering was vooraf steun verwacht, omdat deze ook niet achter de pijlerconstructie stond en het EP meer bevoegdheden wilde geven. De goede relatie tussen de Duitse minister van buitenlandse zaken Genscher en de Franse minister Dumas bleek echter doorslaggevend. De Duitse delegatie volgde de Franse, en deze waren tegen het Nederlandse voorstel.¹⁴³ Het onderwerp van de codecisie bleek voor de Britse regering een van de breekpunten. John Major verklaarde in de *Financial Times* dat het 'Nederlandse voorstel omtrent EP bevoegdheden dat het EC akkoord kan veruïneren'.

Door de Raad werd besloten het Nederlandse voorstel terzijde te schuiven en het conceptverdrag van juni als uitgangspunt te nemen voor verdere gesprekken en waar mogelijk delen van het Nederlandse voorstel te implementeren.¹⁴⁴ Het EP vond dit geen goede ontwikkeling en liet dat weten middels een resolutie in de eerst volgende plenaire vergadering op 10 oktober 1991.¹⁴⁵

Twee maanden voor de definitieve top in Maastricht was het slagen van de IGC nog uiterst onzeker en begon de tijd te dringen. In deze maanden werd de druk dan ook flink opgevoerd. De Fransen brachten aan de onderhandelingstafel nogmaals het plan in voor een tweede kamer van afgevaardigden, een Europees congres naast het EP. Het EP reageerde hier indirect op in de eigen plenaire vergaderingen door te verwijzen naar de uitkomst van de 'Assizes' van november 1990. Het negeren van de toen opgestelde verklaring door de parlementen zou een 'minachting zijn van de democratie', volgens Maurice Duverger.¹⁴⁶ Op 12 oktober 1991 werd een resolutie aangenomen waarin werd verklaard dat het 'niet zinvol was een nieuw orgaan op te zetten of een kamer van nationale parlementen naast het EP, omdat dit het gevaar in zich droeg de procedures in de gemeenschap ingewikkelder en

¹⁴² Agence Europe, 'IGC Political Union: The Foreign Ministers decide that..', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5579 (2 oktober 1991), p. 3

¹⁴³ Christa van Wijnbergen, 'The Federal Republic of Germany', p. 59

¹⁴⁴ Agence Europe, 'IGC Political Union: The Foreign Ministers decide that..', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5579 (2 oktober 1991), p. 3

¹⁴⁵ Agence Europe, 'EP/ Political Union: European parliament calls for a security..', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5586 (2 oktober 1991), p. 3

¹⁴⁶ Agence Europe, 'EP/National Parlements: Mr Duverger and his colleagues... ', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5586 (11 oktober 1991), p. 6

minder transparant te maken'.¹⁴⁷ Op 16 oktober 1991 riep de voorzitter van het Belgische parlement zijn collega voorzitters in de andere lidstaten op een duidelijk signaal af te geven aan de Raad ten aanzien van het hervormingen rond het democratisch tekort en werd nogmaals verwezen naar de slotverklaring van de 'Assizes'.¹⁴⁸ In de laatste fase van de onderhandelingen bleven de nationale parlementen het EP dus steunen in de eis om meer bevoegdheden. De verklaring opgesteld door de 'Assizes' bleek tot aan het eind van de IGC een belangrijk en geloofwaardig drukmiddel in de richting van de raad en werd in bijna elke verklaring of resolutie gebruikt als argument.

Ondanks de druk van buitenaf zat de onderhandeling over codecisie op 30 oktober nog muurvast. Met name de Britten en Denen waren tegen. Zelfs de term 'codecisie' was punt van discussie geworden. Los van de invulling van de procedure was de naam codecisie een taboe voor enkele lidstaten. Om toch een doorbraak te creëren was voorgesteld om de term te schrappen en voortaan de term artikel 189b te hanteren, tot grote ergernis van het EP.¹⁴⁹ Op 13 november 1991 kwam er beweging in het Britse standpunt tijdens een ministeriele ontmoeting in Noordwijk. De invoering van een artikel 189b procedure was voor de Britten bespreekbaar mits het op een minimaal aantal terreinen van toepassing was.¹⁵⁰ De Duitse minister Genscher wees er in dezelfde ontmoeting nogmaals op dat voor Duitsland het ondertekenen van het EMU-verdrag afhankelijk was van de resultaten op de IGC over de EPU en herzieningen ten behoeve van het oplossen van het democratisch tekort.¹⁵¹ Hoewel er nu schot zat in de onderhandelingen brachten de Fransen op 20 november nogmaals het idee in voor een tweede kamer naast het EP. Dit was een opmerkelijk initiatief, temeer omdat er verder geen enkele steun voor was.¹⁵²

In het algemeen kan worden gesteld dat de grootste stappen in de onderhandeling over de EPU gezet werden in de allerlaatste dagen van de IGC in Maastricht onder leiding

¹⁴⁷ Agence Europe, 'IGC Political Union: The Foreign Ministers decide that..', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 55 87 (12 oktober 1991), p. 4

¹⁴⁸ Agence Europe, 'IGC/ EP/ National Parliaments: Mr Nothomb trusts that....', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5590 (17 oktober 1991), p. 6

¹⁴⁹ Agence Europe, 'Political Union: At the interinstitutional conference.', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5590 (6 november 1991), p. 6

¹⁵⁰ Agence Europe, IGC Political Union: The Conclave in Noordwijk....', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 55608 (14 november 1991), p. 3

¹⁵¹ Ibidem, p. 3

¹⁵² Agence Europe, Political Union: France continue sits offensive...', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5612 (20 oktober 1991), p. 6

van de Nederlandse minister-president Lubbers. Dit gold ook voor de onderhandelingen over de codecisieprocedure, of nu geheten de artikel 189 B procedure. Tot op het laatst was het onzeker hoe de procedure er nu precies uit zou komen te zien, en op welke terreinen het zou worden toegepast. Bij de opening van de top sprak Baron de regeringsleiders toe. Hij riep hen op 'de onderhandelingen nog een nieuwe wending te geven' en stelde dat wanneer geen aanzienlijke stappen zouden worden gezet, het EP 'genoodzaakt zou zijn het verdrag te verwerpen'.¹⁵³ Dit laatste had dankzij de verklaringen van de Italiaanse, Griekse en Belgische regeringen ook enig gewicht gekregen.

Het resultaat van de onderhandelingen afgezet tegen de input van de IGC

Hoe zag de procedure artikel 189 b er uiteindelijk uit in het definitieve verdrag? Hoewel het EP aanvankelijk had ingezet op één simpele wetgevingsprocedure bleven er in het uiteindelijke verdrag maar liefst vier van kracht, een assent-, cooperatie-, consultatie- en een codecisieprocedure, al mocht de laatste formeel niet zo heten. Inhoudelijk was de procedure ook niet wat het EP gevraagd had. De procedure bestond uit twee lezingen voor zowel de Raad als het Parlement, waarbij voorstellen voor amendementen konden worden aangebracht in het voorstel van de Commissie. Wanneer geen consensus bereikt zou worden tussen het EP en de Raad zou een conciliatiecommissie in het leven worden geroepen bestaande uit een gelijk aantal afgevaardigden van de Raad en het EP die als taak kregen het vinden van consensus over het voorstel. Tot hier had het EP dezelfde bevoegdheden als de Raad, maar er werd nog een laatste clause toegevoegd. Wanneer geen consensus bereikt kon worden in het conciliatie comité de Raad een laatste voorstel inbrengen naar eigen inzicht, wat door het EP alleen goedgekeurd of verworpen kon worden.¹⁵⁴ Technisch gezien kreeg het EP dus een vetorecht, maar met de laatste toevoeging was er toch sprake van een ernstige onbalans tussen de twee instituties. Het laatste voorstel van de Raad was op geen enkele manier gebonden aan de eerdere onderhandelingen met het EP en kon evengoed het allereerste voorstel of zelfs een totaal nieuw voorstel van de Raad inhouden. Omdat het EP vaak welgezind stond tegenover nieuwe wetgeving, en een halve wet nog zou prefereren boven helemaal geen wet, of niet te

¹⁵³ Agence Europe, 'European Council/ EP: President Baron invites the summit to...', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5626 (9/10 december 1991), p. 5

¹⁵⁴ Treaty on European Union (The treaty of Maastricht) artikel 189 b, in Corbett 'The Treaty of Maastricht', p 422/423

boek zou willen te komen staan als obstructor van Europese wetgever, zou het EP meestal geneigd zijn om een wet toch goed te keuren.¹⁵⁵ De Raad kon met deze wetenschap de conciliatie ronde saboteren en het aan laten komen op deze laatste ronde, waarin het EP dus geen mogelijkheid van aanpassing van de wettekst meer bezat.

Het aantal terreinen waarop de procedure van toepassing was leek aanzienlijk. Hieronder viel een groot deel van de wetgeving op het gebied van de interne markt, gezondheid, consumentenbescherming, onderwijs, cultuur, vrij verkeer van werknemers en nog enkele terreinen. Toch was de lijst minder indrukwekkend dan het lijkt. Vaak werd het alleen toegepast op een onbelangrijk deelgebied in de terreinen.¹⁵⁶

De Nederlandse voorzitter van de Europese Raad Lubbers verklaarde op slotverklaring dat hij begreep dat het EP enigszins teleurgesteld zou zijn in het resultaat, maar dat anderzijds ten aanzien van het aantal terreinen toch een goed resultaat was geboekt.¹⁵⁷ De voorzitter van het EP Baron verklaarde direct na afloop van de top dat de verzoeken van het EP 'deels waren gehoord'.¹⁵⁸ Een dag later bleek dat het EP sterk verdeeld was in het oordeel over het verdragsresultaat. Een resolutie opgesteld door het comité van institutionele zaken met een oordeel over het verdrag kon zelfs na talloze amendementen niet door een meerderheid worden aangenomen (119 voor, 122 tegen en 5 absenties).¹⁵⁹ Hoewel het EP in de aanloop naar en tijdens de IGC zeer eensgezind was opgetrokken, bleek het niet zo eenvoudig het resultaat van de onderhandelingen te duiden als positief of negatief. Pas in april 1992 zou het EP met een definitief oordeel over het verdrag van Maastricht komen in een resolutie. Het EP sprak zich in het geheel positief uit over de resultaten van de beide IGC's, maar benoemde wel een lange lijst van tekortkomingen, zoals de pijlerstructuur en de beperking in de codecisie.¹⁶⁰ Het EP drong er bij de nationale parlementen op aan het verdrag spoedig te ratificeren.

¹⁵⁵ R. Corbett, 'Representing the people', in A. Duff, John Pinder en Roy Pryce (ed), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, (1994 London) 207-228, p. 209

¹⁵⁶ R. Corbett, 'Representing the people', in A. Duff, John Pinder en Roy Pryce (ed), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, (1994 London) 207-228, p. 208

¹⁵⁷ Agence Europe, 'European Council.', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5628 (12 december 1991), p. 8

¹⁵⁸ Agence Europe, 'European Council/ EP: Cautious judgement..', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5628 (12 december 1991), p. 8bis

¹⁵⁹ Agence Europe, 'EP/Maastricht summit: Parliament is unable to express..', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5630 (14 december 1991), p. 3

¹⁶⁰ Resolutie over de resultaten van de IGC's door het Europees Parlement (7 april 1992), in: Corbett, 'The Treaty of Maastricht) 484-489, p. 485

Het EP kon zich uiteindelijk vinden in de verdragen als geheel. Hoe is het resultaat ten aanzien van de codecisie nu te duiden? Ligt het uiteindelijke resultaat af van het verwachte resultaat op basis van de input van de lidstaten aan het begin van de IGC over de EPU? Vooraf was de invoering van een codecisieprocedure te verwachten in een afgezwakte vorm als gevolg van concessies aan de Britten en de Fransen, en alleen geldig op een beperkt aantal terreinen. Deze voorspelling was wellicht wat grof, maar geconcludeerd kan worden dat deze wel is uitgekomen. Vastgesteld kan worden dat de standpunten van de Britse, Franse en Duitse delegaties doorslaggevend zijn geweest voor het eindresultaat. Is dan ook de conclusie te trekken dat het EP geen invloed heeft gehad op de uitkomst van de onderhandelingen over codecisie? De uitkomst van het verdrag verklaren alleen op basis van de input van de lidstaten geeft in principe een bevredigend resultaat. Dat neemt niet weg dat dit wellicht een grove generalisatie is van de werkelijkheid. In het onderzoek is vastgesteld dat het EP op enkele momenten wel degelijk van invloed is geweest op de onderhandelingen. Het belangrijkste argument daarvoor is dat enkele lidstaten dreigden pas te ratificeren na goedkeuring van het verdrag door het EP. Hierdoor speelde de opinie van het EP direct een rol aan de onderhandelingstafel. Andersom beredeneert zou gesteld kunnen worden dat de positie van de lidstaten die achter hervormingen van de wetgevingsprocedure stonden werd versterkt in de onderhandelingen door de steun van het EP. Zij konden verwijzen naar de verklaringen van het EP. Hierdoor waren persverklaringen en resoluties van het EP weldegelijk van invloed op de sfeer van de onderhandelingen. Het is echter onmogelijk vast te stellen welke mate het EP invloed gehad. Een uitzondering daarop is misschien het Franse voorstel tot invoering van een tweede kamer. Het is waarschijnlijk dat de resolute verwerping van dat idee door het EP daarin een belangrijke rol heeft gespeeld gezien het feit deze optie nauwelijks een kans heeft gekregen tijdens de onderhandelingen.

Welke middelen heeft het EP nu ingezet tijdens de onderhandelingsfase? Het meest in het ook springende initiatief was het organiseren van een gezamenlijke conferentie van parlementen, de 'Assizes'. De impact op het onderhandelingsresultaat moet niet overschat worden, maar naar de gebeurtenis en de slotverklaring werd tot op het eind van de onderhandelingen door zowel het EP, de nationale parlementen als enkele regeringen verwezen. Het EP heeft verder op bijna elke ontwikkeling tijdens de IGC gereageerd middels

kritische verklaringen en resoluties. Daarbij werd niet geschuwd om te dreigen het verdragsresultaat af te keuren. De speciaal in het leven geroepen interinstitutionele conferentie tijdens de IGC was in theorie een belangrijk podium voor de dialoog tussen het EP, de Commissie en de lidstaten. In de praktijk bleek het eenrichtingsverkeer en schikte het EP zich in de rol van toehoorder. Hoewel het EP tijdens de agenda zettende fase en in de aanloop naar de IGC's zeer inventief had gezocht naar drukmiddelen, kenmerkte de opstelling van het EP zich tijdens de IGC als respectvol voor de procedures voor verdragsherziening. Anders dan in de agendazettende fase zocht het EP minder de rand op van de bevoegdheden in een poging de onderhandelingen te beïnvloeden.

3. Implementatie en operationalisering

Theoretisch kader

Diverse onderzoekers hebben er op gewezen dat de ontwikkeling van het Europees integratie proces en de ontwikkeling van de Europese instituties niet uitsluitend te beoordelen is op basis van de verdragsherzieningen.¹⁶¹ Veel onderzoek wordt gedaan naar de gevolgen van uitspraken van het Europese Hof voor constitutionele verschuivingen en naar de invloed van veranderingen in het beleidsvormingsproces door de Commissie zonder dat daar verdragsherzieningen aan ten grondslag liggen. De laatste jaren is er ook de nodige aandacht besteed aan de invloed van het EP in dit proces.

Vanuit een structuralistische benadering is Anders Rasmussen tot de conclusie gekomen dat de Raad, de Commissie en het EP, verwickeld zijn in een institutioneel spel, waarbij alle partijen de ruimte tussen de de jure verdragstekst en de de facto operationalisering gebruiken om de machtspositie te versterken.¹⁶² Ook Simon Hix kwam tot een dergelijke conclusie en baseerde daarop zijn theorie dat constitutionele verschuivingen in drie fasen verlopen.¹⁶³ De eerste fase bestaat uit het constitutionele ontwerp, in de vorm van een verdrag opgetekend door de lidstaten. De tweede fase is de constitutionele operationalisering, waarbij de nieuwe verdragstekst door de betrokken Europese instituties wordt geïnterpreteerd en de ruimte wordt gezocht om hun macht zo groot mogelijk te maken. Dit leidt volgens Hix uiteindelijk tot de derde fase, waarin de nieuwe machtsverhouding geconsolideerd wordt in een nieuw verdrag. Deze theorie staat in wezen haaks op de assumptie dat institutionele verhoudingen bepaald worden door de resultaten van de IGC's van de lidstaten. Hix stelt in feite dat de ware institutionele ontwikkeling zit in de perioden tussen de verdragsherzieningen.

¹⁶¹ G. Falkner, 'Introduction, 'EU treaty reform as a three-level proces', *Journal of European Public Policy*, vol. 9 no. 1februari 1-11, p. 2

¹⁶² A. Rasmussen, 'Institutional games rational actors play, the empowering of the European Parliament', *European Integration online Papers* Vol. 4 (2000) no. 1, 1-25, p. 2

¹⁶³ S. Hix, 'Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam', *British journal of political science*, vol.32 no. 2 (2002) 259-280, p. 272

Gebleken is dat er ruimte zit tussen de de jure verdragsbepalingen en het de facto functioneren. De invoering van de codecisie is ook door Hix en Rasmussen onderzocht: de resultaten van deze onderzoeken zullen als basis dienen voor dit hoofdstuk.

De codecisieprocedure in de praktijk

Na ondertekening zou het Verdrag van Maastricht in werking treden in januari 1993. De ratificatie ging echter niet zonder slag of stoot. De Denen verwierpen het verdrag in een referendum en een referendum in Frankrijk zou uiteindelijk president Mitterrand zijn positie kosten.¹⁶⁴ Het verdrag trad, weliswaar elf maanden later dan gepland, in werking in november 1993, waarmee het EP medewetgever werd op diverse beleidsterreinen. In welke zin bestond er nu ruimte tussen de juridische werkelijkheid van het verdrag en de uiteindelijke invulling door de instituties, met andere woorden de operationele werkelijkheid?

Zoals al eerder besproken zat het verschil in bevoegdheden tussen de Raad en het EP in de laatste fase van de procedure. Wanneer het conciliatiecomité, bestaande uit een gelijk aantal afgevaardigden van de Raad en het EP, geen consensus konden bereiken, dan zou de Raad een laatste voorstel mogen doen. Dit voorstel kon dan alleen aangenomen of in zijn geheel verworpen worden door het EP. Algemeen verondersteld werd dat het EP in een dergelijk geval liever een 'slecht' voorstel zou aannemen dan dat het Europese integratie zou afremmen. Wanneer de Raad te kwader trouw zou zijn, zou het de conciliatieronde kunnen saboteren en het op een alles of niets stemming in het EP aan laten komen. De lidstaten waren in de veronderstelling dat ze met de procedure zoals die opgetekend was in het verdrag uiteindelijk het laatste woord zouden hebben. Er was sprake van codecisie zolang dit het belang van de Raad niet ernstig in de weg zat. Wanneer dit wel het geval was, was er een opt-out voor de Raad.

In reactie op het Verdrag van Maastricht paste het EP echter het procedurele reglement aan van het EP, met als doel het optimaliseren van de machtspositie ten opzichte van de overige instituties. Het EP mocht dan formeel niets te zeggen hebben over de

¹⁶⁴ A. Duff, 'Ratification', in: A. Duff, John Pinder en Roy Pryce (ed), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, (1994 London) 53-70, p.54

verdragen, maar het bepaalde wel al sinds de oprichting in 1952 de eigen procedures.¹⁶⁵ De procedure na het mislukken van een conciliatieronde werd door het EP als volgt vastgesteld: 'Wanneer geen overeenkomst is bereikt over een gezamenlijke tekst door het conciliatiecomité dan zal de voorzitter van het EP de Commissie verzoeken het voorstel terug te trekken en de Raad verzoeken het voorstel in geen geval aan te nemen onder artikel 189 b(6). Wanneer de Raad alsnog zou besluiten haar positie te bevestigen, dan zou de voorzitter van de Raad door het EP worden uitgenodigd in een plenaire vergadering om deze beslissing te verdedigen. Het voorstel wordt in dat geval automatisch op de agenda geplaatst..¹⁶⁶ Daar werd aan toegevoegd dat wanneer 'de tekst van de Raad als geheel onderwerp zal zijn van een stemming. Het Parlement zal stemmen over een motie waarin de tekst van de Raad wordt verworpen. Wanneer de motie wordt aangenomen, dan zal de voorzitter van het EP de voorgestelde wet als verworpen verklaren.'¹⁶⁷

Welke consequenties had deze aanpassing van de huisregels van het EP voor de operationalisering van de codecisieprocedurele? Wanneer de Raad op basis van artikel 189 b (6) de inbreng van het EP negeerde en alsnog een eigen tekst inbracht ter goedkeuring, dan zou het EP de voorzitter van de Raad uitnodigen in een plenaire vergadering. In de praktijk hield dit in dat deze de positie van de Raad moest verdedigen in een voltallig en vijandige EP, en bovendien ten overstaan van de pers.¹⁶⁸ Geen enkele voorzitter van de Raad zat te wachten op een dergelijke confrontatie met een huis vol oorlogszuchtige afgevaardigden. Politici zijn zeer gevoelig voor de publieke opinie, en een dergelijke confrontatie zou zeker risico's meebrengen voor hun populariteit. Dit was een prikkel om de voorzitter van de Raad te stimuleren een oplossing te vinden binnen de conciliatieronde. Als tweede punt in procedure staat dat wanneer de Raad niet zou inbinden, de voorzitter van het EP zal voorstellen de wet af te keuren door middel van een motie. Dit correspondeert met de de jure bevoegdheid dat een uiteindelijke tekst ter goedkeuring aan het EP moet voorgelegd. Echter door de procedurele aanpassingen is dit de facto een verwerping van het voorstel. De grote vraag was of het EP bereid zou zijn deze stap te zetten en de voorgestelde wet inderdaad te blokkeren. Vooraf werd aangenomen dat dit in bijna alle gevallen niet in het

¹⁶⁵ David Judge en David Earnshaw, *'The European Parliament'*, p.30

¹⁶⁶ Hix, 'Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation', p. 273

¹⁶⁷ Ibidem, p 273.

¹⁶⁸ Ibidem, p 273

belang van het EP zou zijn en dat het EP liever een 'slechte' wet zou aannemen dan geen wet.

Het EP bleek echter inderdaad bereid om strategisch te stemmen en om korte termijn doelen, zoals de invoering van een specifieke wet, ondergeschikt te maken aan het versterken van de eigen positie als medewetgever. In juli 1994 verwierp het EP de telecomwet 'Open Netwerk Voorziening', nadat de conciliatieronde was mislukt.¹⁶⁹ Het dreigement van het EP was daarmee geloofwaardig gebleken. Wanneer het omgekeerde was gebeurd en het EP de wet alsnog had aangenomen had dit de positie van het EP binnen de besluitvormingsprocedure de facto ernstig verzwakt. De Raad had de mogelijkheid hier alsnog op aan te sturen, maar besloot in bijna alle gevallen zich toch te conformeren aan het standpunt en de procedure van het EP. Van de honderddertig codecisieprocedures tussen 1993 en 1998 werd in slechts drie gevallen geen consensus bereikt na de lezingen of in de conciliatieronde.¹⁷⁰ In deze drie gevallen besloot de Raad om niet de confrontatie aan te gaan, maar werd de Commissie verzocht het voorstel weer in te trekken.¹⁷¹

Samenvattend

Uiteindelijk kan worden vastgesteld dat de codecisieprocedure zoals die in de praktijk functioneerde toch erg leek op de procedure zoals die aanvankelijk door het EP was voorgesteld. Door slim te anticiperen op de verdragstekst door middel van een aanpassing in de eigen procedures wist het EP de facto een positie te verwerven van volledige medewetgever. Hoewel het buiten de onderzoeksvraag ligt, is het interessant om te vermelden dat de codecisieprocedure in 1997 in het Verdrag van Amsterdam werd herzien. Daarbij werd de laatste ronde, na het mislukken van de conciliatieronde, geheel geschrapt. De lidstaten bleken ontvankelijk voor het argument dat het schrappen van de opt-out mogelijkheid voor de Raad, in de praktijk geen significante wijziging van de distributie van macht tussen de instituties zou opleveren. De ontwikkeling van de institutionele verhoudingen na het verdrag van Maastricht werd daarmee geconsolideerd in het Verdrag van Amsterdam. Dit bevestigt de theorie van Simon Hix.

Het voorafgaande heeft wel een belangrijke consequentie voor het beantwoorden van de hoofdvraag van dit onderzoek; in hoeverre heeft het EP invloed gehad op de

¹⁶⁹ Rasmussen, 'Institutional games rational actors play', p. 14

¹⁷⁰ Ibidem, p. 14

¹⁷¹ Hix, 'Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation', p. 275

invoering van de codecisieprocedure? Wanneer onder de invoering van de codecisieprocedure niet uitsluitend verstaan wordt het de jure verdragsresultaat maar ook het functioneren in de praktijk, dan heeft het EP een grote invloed gehad. Hoewel de verdragstekst een duidelijk kader schept voor de institutionele verhoudingen, blijkt er toch wel degelijk ruimte te zijn voor een eigen invulling door de betreffende instituties. De dynamiek in de onderlinge verhoudingen, in dit geval naar aanleiding van de invoering van de codecisieprocedure, is op zichzelf een kracht in het proces van Europese integratie en van de ontwikkeling van de Europese instituties. Dit rechtvaardigt de stelling dat het EP, wellicht in bescheiden mate gezien de afhankelijkheid van de verdragsrechtelijke context, beschikt over de eigenlotsbestemming.

Slotconclusie

Dit onderzoek heeft als doel een antwoord te vinden op de vraag of het EP invloed heeft gehad op de totstandkoming van de codecisieprocedure in het Verdrag van Maastricht. Een deelvraag die hiermee nauw samenhangt is de vraag wat het EP heeft gedaan om de totstandkoming van de codecisieprocedure te beïnvloeden. Om op deze vragen een antwoord te vinden is het onderzoek opgedeeld in drie verschillende fasen waarin de codecisieprocedure tot stand kwam, de agendazettende fase, de fase van IGC en de implementatie fase. Als theoretisch kader voor dit onderzoek dient een theorie geformuleerd door Van Schendelen over het definiëren van invloed. De theorie stelt dat er sprake is van invloed wanneer de lidstaten tegemoet zouden zijn gekomen aan de wensen van het EP in relatie tot de invoering van de codecisieprocedure. Nog duidelijker zou de invloed te herkennen zijn wanneer dit tegen de eigen belangen van de lidstaten in zou gaan. Hierbij zou ook gelet moeten worden op een wijziging in de gedragsalternatieven van de lidstaten als gevolg van acties door het EP.

In de agendazettende fase heeft het EP op velerlei wijze gepoogd de lidstaten te beïnvloeden en te bewegen tot institutionele hervormingen. De vraag die centraal staat is of het EP hierin is geslaagd. Omdat niet alleen het EP aandrang op institutionele hervormingen, maar ook diverse lidstaten, waaronder Duitsland, kan niet gesteld worden dat zonder de druk van het EP het invoeren van een codecisieprocedure niet op de agenda was gekomen. Van een duidelijke gedragswijziging van de lidstaten is in deze fase geen sprake. Het EP heeft echter wel een invloed gehad op de gedragsruimte van de lidstaten. Door de assertieve houding van het EP was het voor de lidstaten onmogelijk het onderwerp van codecisie niet op de agenda te plaatsen. Cruciaal daarbij was het feit dat het EP sinds 1979 direct gekozen was. Hoewel het EP formeel geen enkele rol speelde bij het besluit tot agendering van een nieuwe IGC, gaf het democratische mandaat het EP wel een aanzienlijk gewicht in de discussie over de hervormingen. Het EP was hierdoor een belangrijke vormgever van het discours rond de EPU. Deze positie werd door het EP optimaal uitgebuit door het instellen van een comité van institutionele zaken en het produceren van rapporten en resoluties. Het EP zocht bovendien steun bij de nationale parlementen om de RvM onder druk te zetten. Dit

leidde tot een prestigieuze bijeenkomst, genaamd de 'European Assizes' in november 1990. Door de nationale parlementen te committeren aan een door het EP opgestelde hervormingsagenda werd de gedragsruimte van de regeringen van de lidstaten beïnvloed.

Het vaststellen van de mate van invloed is complex, omdat er geen simpele tegenstelling was in standpunten tussen de lidstaten en het EP. De lidstaten zelf waren sterk verdeeld in tegenstanders van invoering van codecisie voor het EP en voorstanders. Met name België en Italië omarmden de verklaringen en rapporten die door het EP geproduceerd waren en gaven deze een extra dimensie door het nationale standpunt erop te baseren. Hierdoor werden de opvattingen van het EP in de machtscirkel van de lidstaten getrokken en speelde de argumenten van het EP wel degelijk een rol in de discussies aan tafel bij RvM en de ER. Hier was sprake van een soort voorwaardelijke invloed. De invloed van het EP was er alleen omdat het enkele lidstaten goed uitkwam.

Door middel van een door het EP geïnitieerd interinstitutioneel overleg had het EP ook direct invloed op de gesprekken tussen de lidstaten over een te organiseren IGC over de EPU. Door het EP te erkennen als gesprekspartner werd de verwachting gewekt dat de lidstaten rekening zouden houden met de standpunten van het EP. Hiermee werd de gedragsruimte van de lidstaten een andermaal beperkt. Bovendien kreeg het EP een zekere invloed op het gespreksproces voorafgaand aan de IGC doordat het direct aan tafel zat met regeringsleiders van de lidstaten. Hoewel de invloed via de interinstitutionele overleggen in theorie aanzienlijk was, was de rol van het EP in de praktijk marginaal. De belangrijkste gesprekken tussen de lidstaten werden nog altijd gevoerd in afwezigheid van het EP.

Concluderend kan vastgesteld worden dat het EP in de agendazettende fase in staat is geweest de gedragsruimte van de lidstaten te beperken, waardoor het onderwerp van institutionele hervormingen en in het bijzonder de bevoegdheden van het EP hoog op de agenda kwamen te staan. Waarschijnlijk had het onderwerp ook zonder de invloed van het EP de agenda gehaald, maar daaraan was in dit geval minder prioriteit gegeven.

Op basis van een inputoutput analyse van de verdragsonderhandelingen met betrekking tot de codecisie is de invloed van het EP niet duidelijk vast te stellen. De uitkomst van de onderhandelingen komt nagenoeg overeen met wat viel te verwachten op basis van de standpunten van de lidstaten. Duitsland was een sterk voorstander, Groot-Brittannië een fel tegenstander en Frankrijk zocht naar alternatieve manieren om het democratisch tekort

binnen het institutionele raamwerk op te lossen. De verwachte uitkomst was een uitgekilde codecisieprocedure, zoals deze uiteindelijk ook in het verdrag werd opgenomen.

Net als in de agendazettende fase is er toch wel aanleiding om te stellen dat het EP enige invloed heeft gehad op de onderhandelingen tijdens de IGC. Een eerste argument hiervoor is dat de rapporten van het EP over institutionele hervormingen en de tekst die geproduceerd was door de gemeenschappelijke vergadering van parlementen, 'European Assizes', fungeerde als formeel uitgangspunt voor de onderhandelingen. Dit hoefde de uitkomst van de onderhandelingen niet direct te beïnvloeden, maar illustreert wel dat de onderhandelingen niet van start gingen als een tabula rasa, maar voortbouwden op een discours wat mede door het EP was bepaald.

Een tweede argument dat pleit voor de stelling dat het EP van invloed is geweest, is dat de lidstaten Italië, België en Griekenland dreigden het verdrag niet te ratificeren wanneer het EP niet met het nieuwe verdrag zou instemmen. Het EP had formeel geen recht op instemming bij een nieuw verdrag, maar dit werd door deze lidstaten informeel toch gefaciliteerd. Hoewel vraagtekens zijn te plaatsen bij de geloofwaardigheid van dit dreigement van de lidstaten en het onwaarschijnlijk was dat het EP welk verdrag dan ook zou willen blokkeren, speelde de hervormingsagenda geformuleerd door het EP hierdoor wel degelijk een rol in de onderhandelingen tussen de lidstaten.

Het interinstitutionele overleg tijdens de agendazettende fase werd gecontinueerd in een interinstitutionele conferentie tijdens en parallel aan de IGC. In theorie gaf deze formalisering van de dialoog tussen het EP, ER en de Commissie een mogelijkheid tot beïnvloeding van de onderhandelingen. In de praktijk hadden de ontmoetingen meer het karakter van een monoloog vanuit de Raad en schikte het EP zich in de rol van toehoorder, waardoor de invloed marginaal was.

Hoewel het EP tijdens de agendazettende fase en in de aanloop naar de IGC's zeer inventief had gezocht naar drukmiddelen kenmerkte de opstelling van het EP zich tijdens de IGC als respectvol voor de procedures van de verdragsherziening. Anders dan in de eerder besproken fase zocht het EP minder de rand op van de bevoegdheden in een poging de onderhandelingen te beïnvloeden. Dit neemt niet weg dat het EP zich wel tot het einde van de onderhandelingen met het proces bleef bemoeien middels persverklaringen en resoluties. In enkele gevallen waren deze ook relevant voor het onderhandelingsproces. De Franse delegatie probeerde tot het laatste moment een alternatief in te brengen voor het

toekennen van codecisie aan het EP. Zij pleitte voor de invoering van een tweede controlerend orgaan bestaande uit afgevaardigden van de nationale parlementen. Dat deze voorstellen nauwelijks een kans maakten tijdens de IGC kwam voor een deel doordat het EP er in diverse verklaringen int felle bewoordingen afstand van nam. Het EP wist het plan met succes te elimineren en daarmee werd de gedragsruimte van de lidstaten verkleind.

Hoewel er dus wel degelijk goede argumenten zijn om te stellen dat het EP invloed heeft gehad op de onderhandelingen van de IGC ten aanzien van de codecisieprocedure, moet worden vastgesteld dat deze invloed geen significante verandering in uitkomst heeft bewerkstelligd. Er was wel sprake van enige invloed van het EP, maar deze was tijdens de IGC gering.

Uit een onderzoek van Simon Hix naar de fase van operationalisering is gebleken dat er een aanzienlijk verschil was tussen de codecisieprocedure zoals die beoogd was door de lidstaten en was opgetekend in het verdrag, en hoe de procedure functioneerde in de praktijk. Dit verschil tussen de de jure verdragsbepaling en de facto uitwerking was grotendeels toe te schrijven aan de invulling die het EP gaf aan de codecisieprocedure. Het EP paste de eigen procedures zodanig aan dat de opt-out die door de lidstaten in de codecisieprocedure was ingebouwd een stuk minder aantrekkelijk werd. Bovendien bleek het EP, door enkele malen het wetgevingsproces te blokkeren, bereid korte termijn doelen, zoals het aannemen van een specifieke wet, ondergeschikt te maken het verbeteren van een eigen machtspositie. De de facto codecisieprocedure leek dan ook in grote mate op de procedure zoals die in de agendazettende fase al door het EP was voorgesteld. Het EP functioneerde uiteindelijk, op een aantal beleidsterreinen, als volwaardige medewetgever. Hieruit blijkt dat de invloed van het EP op de totstandkoming van de codecisieprocedure in de fase van operationalisering groot is geweest.

De aanleiding voor dit onderzoek is het debat tussen twee theoretische stromingen die het proces van Europese integratie verklaren. Het liberaal intergouvernementalistische model stelt dat dit proces alleen gedreven wordt door de nationale belangen van de lidstaten en dat de Europese instituties hierin geen rol hebben. De structuralisten verdedigen de stelling dat de Europese instituties juist een aanzienlijke rol hebben gehad in het proces van integratie.

Dit onderzoek maakt duidelijk dat het EP inderdaad invloed heeft gehad op het proces van integratie. De scope van het onderzoek blijkt een bepalende factor voor de

uitkomst. Wanneer men Europese integratie alleen meet aan de verdragsonderhandeling op een IGC, zoals de liberaal intergouvernementalisten graag doen, dan is de stelling dat het EP geen invloed heeft gehad nog te verdedigen. Maar wanneer beïnvloeding door het EP vanuit een breder perspectief wordt onderzocht, inclusief agendazettende fase en fase van operationalisering, is geen andere conclusie mogelijk dan dat het EP een significante invloed heeft gehad op het proces van Europese integratie en de ontwikkeling van de verhouding tussen de Europese instituties.

Epiloog

De huidige Europese Unie wordt door de meesten beschouwd als onaf, als een project in ontwikkeling. In het politieke domein resulteert dit in een kakofonie van visies en meningen over de toekomst van de EU. Om echter grip te krijgen op het proces van Europese integratie moet inzicht verkregen worden in wat dit proces drijft. Wanneer we een goed inzicht hebben welke krachten er achter het Europees integratieproces schuilgaan is het beter mogelijk voorspellingen te doen hoe de EU zich verder zal ontwikkelen. Historisch onderzoek geeft nooit uitsluitsel over ontwikkelingen in de toekomst, maar het in kaart brengen van de krachten achter de Europese integratie in het verleden verkleint wel de ruimte voor pure speculatie.

Wat dit onderzoek duidelijk heeft gemaakt is dat de ontwikkeling van de Europese instituties niet verklaard kan worden door alleen te kijken naar de lidstaten. Het Europees Parlement blijkt een aanzienlijke rol te hebben gespeeld in het creëren van een nieuwe besluitvormingsprocedure rond het Verdrag van Maastricht. Uit andere onderzoeken is gebleken dat ook de Commissie en het Hof een aanzienlijke invloed hebben op het proces van Europese integratie. Het is dan ook de vraag in hoeverre de lidstaten nog de regie hebben over het Europees project. Hoewel regeringsleiders graag anders doen geloven wordt de regie gedeeld met andere instituties die, zoals is gebleken in het verleden, vaak een eigen agenda hebben. De agenda van de Europese instituties laat zich tot vooralsnog behoorlijk goed samenvatten als pro-Europese integratie. Deze constatering vitaliseert de gedachte geformuleerd door Ernst Haas in de jaren vijftig dat het Europees integratieproces een niet te stoppen proces is geworden, waarbij Europese integratie onvermijdelijk leidt tot nog meer Europese integratie.

Dit onderzoek bevestigt dat de EU meer is dan een samenwerking op basis van interstatelijke overeenkomsten. Het in het leven roepen van een Europees Parlement met een direct democratisch mandaat heeft een instituut gecreëerd dat moeilijk te negeren valt, zelfs wanneer het formeel buiten procedures wordt gehouden door de lidstaten. Omdat het EP spreekt namens de wil van de Europese burgers is het in potentie een zeer machtig instituut, waarvan eerder valt te verwachten dat de machtspositie binnen de EU zal groeien dan zal afnemen.

Wat interessant is aan de ontwikkeling van het Europese integratieproces is dat er geen duidelijke blauwdruk bestaat voor een eindsituatie. Waar natiestaten vaak in een relatief korte tijd gecreëerd en geconsolideerd werden naar een duidelijk concept, kenmerkt de ontwikkeling van de EU zich meer als een evolutionair proces. Hoewel ook binnen natiestaten er een ontwikkeling was en is van institutionele verhoudingen is de ruimte voor ontwikkeling van de EU ongekend groot. Er is geen duidelijk beeld van hoe een supranationale samenwerking optimaal functioneert. Vaak wordt dan ook teruggegrepen op het vertrouwde federale paradigma en wordt de ontwikkeling van de EU als een ontwikkeling naar een Verenigde Staten van Europa gezien, naar het evenbeeld van de Verenigde Staten van Amerika. Dit paradigma is terug te zien bij zowel voorstanders als tegenstanders van Europese integratie. Hoewel een dergelijk perspectief niet uit te sluiten valt is het ook goed mogelijk dat de EU zich blijft ontwikkelen als een sui generis, een organisatie zonder precedent.

Het is de vraag of het gebrek aan regie en het ontbreken van een heldere blauwdruk nu juist de kracht is van de EU of de zwakte. Enerzijds kun je constateren dat de EU functioneert als een complex orgaan met een zeer verfijnde ordening van krachten en een zeker zelfreinigend vermogen. Anderzijds wordt de EU gezien als een log en weinig efficiënte organisatie die niet opgewassen is tegen grote uitdagingen, en daarom niet kan bestaan zonder krachtige natiestaten als basis. De huidige monetaire crisis vormt een interessante lakmoesproef. Het is goed mogelijk dat de crisis een opmaat zal zijn voor verdere institutionele hervormingen. In dat geval zal het genoeg stof doen opwaaien voor nieuwe onderzoeken naar ontwikkelingen van de Europese instituties.

Bronnen en Literatuur

Lijst van bronnen

Europees Parlement

Europees Parlement, Resolution on the intergovernmental conference decided on at the European Council in Madrid, 23 november 1989. Artikel 6, in : Corbett, *'The treaty of Maastricht'* 104-107

Europees Parlement, Resolution on the intergovernmental conference in the context of parliament's strategie for European Union, Martin I rapport, 14 maart 1990, in: Corbett, *'The treaty of Maastricht'* (Essex 1993)106-108

Europees Parlement, Martin II rapport (11 juli 1990), in: Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, (Essex 1993) 112-118

Europees Parlement, Resolutie over de resultaten van de IGC's door het Europees Parlement (7 april 1992), in: Corbett, *'The Treaty of Maastricht'* 484-489

Juridische teksten

Verdrag van Maastricht (1992), in : Corbett *'The Treaty of Maastricht'*(Essex 1993)

Documenten door lidstaten

Brief van Kohl en Mitterrand, 19 april 1990 in: Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, (Essex 1993) 126

Deens memorandum van 10 mei 1990, in: Corbett, *'The treaty of Maastricht'* (Essex 1993) 134

Eindverklaring van Conferentie van parlementen van de Europese Gemeenschap, 30 november 1990, in: Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, (Essex 1993) 198-201

Grieks memorandum van 15 mei 1990 in: Corbett, *The treaty of Maastricht*, 135-136

Memorandum van 20 maart 1990, door de Belgische Regering , 20 maart 1990, in: Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, (Essex 1993) 121-124

Non-paper onder Luxemburgs voorzitterschap, 12 april 1991, in: Corbett: *' The treaty of Maastricht'*, (Essex 1993) 267-288

Resolutie van Italiaanse Parlement, 21 maart 1990, artikel 3 in: Corbett, *'The treaty of Maastricht'*, (Essex 1993) 125

Internetsites

<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/9169f4c4-6aa2-40d7-af99-9004fb85332c/en>

<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/9169f4c4-6aa2-40d7-af99-9004fb85332c/en>

Overig

Agence Europe, 'Jacques Delors favours two conferences', *Bulletin Quotidien Europe* nr 5152 (13 december 1989)

Agence Europe, European Parlement: Emergency debate requested over Mrs Thatcher's

statement that the EP 'is not a real parliament', *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5143 (1 december 1989)

Agence Europe, 'Community institutions: chancellor Kohl's plan to increase the EP's powers, *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5145 (5 dec 1989)

Agence Europe: E. Gazza, 'Editorial: Codecision: evolution indispensable but not a revolution', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5446 (7 maart 1991)

Agence Europe, 'Special Dublin summit meeting', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5245 (30 april/ 1 mei 1990)

Agence Europe, 'EU: Interinstitutional conference at EP', *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5251 (10 mei 1990)

Agence Europe, 'EU: Preparatory work on political union/coreper', *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5255 (16 mei 1990)

Agence Europe, 'EU: Interinstitutional conference wednesday morning: ministerial participation, *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5256 (17 mei 1990)

Agence Europe, 'EU: First meeting of the 'interinstitutional', *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5257 (18 mei 1990)

Agence Europe, 'EU: Preparation for the debate on political union: meeting in Cork between the EP and national parlements, nr. 5254 (14/15 mei 1990)

Agence Europe, 'EU: Preparation for the debate on political union: meeting in Cork between the EP and national parlements, nr. 5254 (14/15 mei 1990)

Agence Europe, 'EU: EP committee on institutional affairs', *Bulletin Quotidien Europe* nr. 5261 (24 mei 1990)

Agence Europe, *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5261 (26 juni 1990)

Agence Europe, 'Martin Report: Against the establishment of a chamber of national parlements', *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5295 (13 juli 1990)

Agence Europe, 'Colombo Report: The parliament decides to elaborate a draft European constitution..' *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5295 (13 juli 1990)

Agence Europe, 'Giscard d'Estaing report', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5296 (14 juli 1990)

Agence Europe, 'Duverger report: Assizes must prepare..' *Bulletin Quotidien Europe* nr 5296 (14 juli 1990)

Agence Europe, 'Political union/informal meeting: in Asolo', *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5345 (8/9 oktober 1990)

Agence Europe, 'EU: Political union/New report: Hesitations on security policy, proposals to reinforce EP' *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 5355 (22/23 oktober 1990)

Agence Europe, 'Political Union/ Commission opinion: in favour of new treaty..' *Bulletin Quotidien Europe* nr. 5356 (24 oktober 1990)

Agence Europe, 29/30 oktober 1990

Agence Europe, 'Rome European Council: The twelve have given a boost to both EMU and PU', *Bulletin Quotidien Europe* nr. 5360 (29/30 oktober 1990)

Agence Europe, 'Political Union: Enrique Baron stresses the intangible elements for the EP', *Bulletin Quotidien Europe* nr. 5360 (29/30 oktober 1990)

Agence Europe, 'National Parliaments/EP: The French national assembly proposes a congress..' *Bulletin Quotidien Europe* no. 5361 (31 oktober 1990)

Agence Europe, 'EP Committee on institutional affairs: negative opinion non convening two intergovernmental conferences', *Bulletin Quotidien Europe* nr. 5365 (7 november 1990)

Agence Europe, 'EP/Intergouvernemental conferences: During a meeting between the three

presidents...’, *Bulletin Quotidien Europe* no. 5369 (14 nov 1990)

Agence Europe, ‘EP/European Summit: President Andreotti confirms..’, *Bulletin Quotidien Europe* no. 5375 (22 nov 1990)

Agence Europe, ‘EP/Assizes: Opening of the Rome conference’, *Bulletin Quotidien Europe* no. 5379 (28 november 1990)

Agence Europe, ‘Gianni De Mechelis’ controversial words to the EP’, *Bulletin Quotidien Europe* no. 5380 (29 november 1990)

Agence Europe, ‘EP/Assizes: Position of French and British parliaments..’, *Bulletin Quotidien Europe* no. 5380 (29 november 1990)

Agence Europe, ‘Political Union: The Council completes preparation of the summit and the IGC’, *Bulletin Quotidien Europe* no. 5384 (5 december 1990)

Agence Europe, ‘Institutions/EP: Mr. Baron’s proposals on ways to strengthen European Democracy’, *Bulletin Quotidien Europe* no. 5385 (6 december 1990)

Agence Europe, ‘EP/Rome summit: Mr. Baron has presented the priorities of the parlements to the heads of governments’, *Bulletin Quotidien Europe* no. 5392 (15 december 1990)

Agence Europe, ‘Mitterrand: France will not change its position’, *Bulletin Quotidien Europe* no. 5393 (16 december 1990)

Agence Europe, ‘European Council: Conclusions of the presidency (opening of the IGCs)’, *Bulletin Quotidien Europe* no. 5393 (16 december 1990)

Agence Europe, ‘Political Union/EP: The committee on institutional affairs asks for the convening of a...’, *Bulletin Quotidien Europe* no. 5396 (20 december 1990)

Agence Europe, ‘EP/Political union: President Baron advocates a role for the European Parlement wich corresponds to its legitimacy’, *Bulletin Quotidien Europe* no. 5396 (20 december 1990)

Agence Europe, ‘IGC/Political Union: President Poos....’ *Bulletin Quotidien Europe* no. 5444 (4/5 maart 1991)

Agence Europe, ‘The European Parlement recalls...’ *Bulletin Quotidien Europe* no. 5445 (6 maart 1991)

Agence Europe, ‘Editorial: Co-decision, evolution indispensable..’, *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5446 (7 maart 1991)

Agence Europe, ‘Germany/PU/EMU: Chancellor Kohl wants a big leap towards European Union, *Bulletin Quotidien Europe* no. 5451 (14 maart 1991), p. 5.

Agence Europe, ‘Political Union: Andreas Papandreou asks the Greek parlement not to ratify the...’, *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5487 (8 mei 1991)

Agence Europe, ‘EP/ IGC: President Baron tells chancellor Kohl the EP’s priorities’, *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5498 (25 mei 1991)

Agence Europe, ‘EP/ Political Union: while the councli president is moderately optimistic..’, *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5511 (13 juni 1991)

Agence Europe, ‘European Council/ EP: Call by President Baron’, *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5521 (27 juni 1991)

Agence Europe, ‘European Council: Santer-Delors final press conference’, *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5524 (30 juni 1991)

Agence Europe, ‘Conclusions of the Preesident of the council’, *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5524 (30 juni 1991)

Agence Europe, ‘Bulletin of the EC’, *Bulletin Quotidien Europe*, (12 juli 1991)

Agence Europe, ‘Political Union/ EP: At the interinstitutional conference...’, *Bulletin*

- Quotidien Europe*, nr 5579 (2 oktober 1991)
- Agence Europe, 'IGC Political Union: The Foreign Ministers decide that..', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5579 (2 oktober 1991)
- Agence Europe, 'EP/ Political Union: European parliament calls for a security..', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5586 (2 oktober 1991), p. 3
- Agence Europe, 'EP/National Parlements: Mr Duverger and his colleagues... ', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5586 (11 oktober 1991)
- Agence Europe, 'IGC Political Union: The Foreign Ministers decide that..', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 55 87 (12 oktober 1991)
- Agence Europe, 'IGC/ EP/ National Parliaments: Mr Nothomb trusts that....', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5590 (17 oktober 1991)
- Agence Europe, Political Union: France continue sits offensive...', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5612 (20 oktober 1991)
- Agence Europe, 'Political Union: At the interinstitutional conference.', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5590 (6 november 1991)
- Agence Europe, IGC Political Union: The Conclave in Noordwijk....', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 55608 (14 november 1991)
- Agence Europe, 'European Council/ EP: President Baron invites the summit to... ', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5626 (9/10 december 1991)
- Agence Europe, 'European Council.', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5628 (12 december 1991)
- Agence Europe, 'European Council/ EP: Cautious judgement..', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5628 (12 december 1991)
- Agence Europe, 'EP/Maastricht summit: Parliament is unable to express..', *Bulletin Quotidien Europe*, nr 5630 (14 december 1991)

Lijst van literatuur

- Corbett, R. , *The treaty of Maastricht, from conception to ratification: a comprehensive reference guide* (Essex 1993)
- Corbett, R. , 'Representing the people', in A. Duff, John Pinder en Roy Pryce (ed), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, (1994 London) 207-228
- Christiansen, Thomas en Knud Erik Jørgensen, 'The Amsterdam process: a structurationist perspective on EU treaty reform', *European integration online papers* (1999) vol. 3, no. 1, 1-23
- Dinan, D. , *'Europe recast, a history of European Union'* (Londen 2004)
- Duff, A., 'Ratification' in: A. Duff, John Pinder en Roy Pryce (ed), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, (1994 London) 53-70
- Duff, A., 'The main reforms' in: A. Duff, John Pinder en Roy Pryce (ed), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, (1994 London) 19-35
- Falkner, G. , 'Introduction, 'EU treaty reform as a three-level proces', *Journal of European Public Policy*, vol. 9 no. 1februari 1-11
- Gil Ibañez, A. , 'Spain and European Political Union', in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 99-114
- Hix, Simon, 'Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam', *British journal of political science*, vol.32 no. 2 (2002) 259-280

- Hix, Simon, *'Democratic Politics in the European Parliament'* (Cambridge 2007)
- Judge, David en David Earnshaw, *'The European Parliament'* (New York 2003)
- Laursen, F., 'Denmark and the European Political Union' in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 63-78
- Laursen, F., S v Hoonacker en R. Weser, 'Overview of the negotiations', in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992), 3-24
- Martial, E., 'France' in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 115-126
- Martial, E., 'Italy and European Political Union', in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 139-154
- Martial, E. 'France and the European Political Union' in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 115-126
- Meirelles, F. X.G.M. de, 'Portugal and the European Political Union' in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 177-18
- Middelaar, Luuk van, *'De passage naar Europa, geschiedenis van een begin'* (Brussel 2009)
- Moravcsik, Andrew en Kalypso Nicolaidis, 'Explaining the treaty of Amsterdam: interests, influence, institutions', *Journal of common market studies* (1999) vol. 37
- Pryce, Roy, 'The Maastricht treaty and the new Europe' in: A. Duff, John Pinder en Roy Pryce (ed), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, (1994 London) 3-18
- Pryce, Roy, 'The treaty negotiations' in: A. Duff, John Pinder en Roy Pryce (ed), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, (1994 London) 36-52
- Rasmussen, A., 'Institutional games rational actors play, the empowering of the European Parliament', *European Integration online Papers*, vol. 4 (2000) no. 1, 1-25
- Schendelen, M.P.C.M van 'Politieke invloed' in: M.P.C.M van Schendelen (ed), *Kernthema's van de politicologie* (Amsterdam 1976) 123-137
- Tsebelis, G. en Kreppel, A., 'The history of conditional agenda-setting in European institutions', *European Journal of Political Research* (vol. 33 1998) 41-71
- Vanhoonacker, S. 'The European Parliament and European Political Union' in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, 215-228
- Vleuten, A. v.d., 'Theorieën van Europese integratie' in: A. v.d. Vleuten (ed), *Bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum 2010) 223-238
- Wester, R., 'The Netherlands and the European Political Union' in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 163-176
- Wijnbergen, 'Christa van, 'The Federal Republic of Germany' in: Finn Laursen en Sophie Vanhoonacker (ed), *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Heerlen 1992) 49-62