5 Nauwere samenwerking

5.1 Inleiding

Beleidsontwikkeling in de Europese Unie zou vaak belemmerd worden door lidstaten die niet bereid of in staat zijn om deel te nemen aan integratie-initiatieven. Eén manier om deze blokkade te overwinnen is gebruik te maken van 'flexibele' integratie, dat wil zeggen: samenwerking te ontplooien tussen een beperkt aantal lidstaten.[1] Overtuigd dat 'flexibiliteit' onontkoombaar is in een uitgebreide Unie, is door het Verdrag van Amsterdam na een taaie strijd tussen de lidstaten, een nieuwe titel aan het EU/EG-Verdrag toegevoegd, waarin de bepalingen over de zogeheten nauwere samenwerking zijn opgenomen. Nauwere samenwerking is een mechanisme dat een groep van lidstaten in staat stelt om met behulp van de instituties en procedures van de EU hun samenwerking te ontplooien op beleidsterreinen waarop de EU bevoegdheden heeft, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan.[2] Nauwere samenwerking staat dus ook wel bekend onder de (politieke) naam 'flexibiliteit', maar de Verdragen hanteren deze term niet. Hoewel er meerdere vormen van nauwere samenwerking bestaan, zal hier worden uitgegaan van nauwere samenwerking in de breedste zin van het woord, met andere woorden, alle mogelijke flexibiliteitsvormen omvattende.

In dit hoofdstuk is de hoofdvraag: bestaat er in een uitgebreide Unie behoefte aan de figuur van de nauwere samenwerking? Er zal alleen – enkele uitzonderingen daargelaten – worden ingegaan op de algemene voorwaarden voor het aangaan van nauwere samenwerking en niet op de specifieke mechanismen voor nauwere samenwerking in de verschillende pijlers van de Europese Unie.[3]
Met betrekking tot de opzet van dit hoofdstuk is het allereerst van belang op te merken dat de huidige regeling inzake nauwere samenwerking eerst goed kan worden doorgrond indien stil wordt gestaan bij hoe de flexibiliteitsbepalingen hun weg naar het Verdrag van Amsterdam, Nice en uiteindelijk de Europese grondwet hebben gevonden (5.2). Vervolgens zullen enkele voor- en nadelen van nauwere samenwerking besproken worden en wordt de vraag beantwoord of nauwere samenwerking een noodzakelijk instrument is om in de Unie verdergaande integratie mogelijk te maken. Zijn er wellicht alternatieven denkbaar (5.3)? Voorts wordt stilgestaan bij de vraag of nauwere samenwerking zou moeten leiden tot de vorming van een 'kern-Europa' (5.4). In paragraaf 5.5 volgt de conclusie.

---

[1] J.L.M. Pelkmans (e.a.), De Nederlandse stem, *a.w.*, m.n. p. 210-219.
[2] *Ibidem.*
[3] Zo zou ook nog gewezen kunnen worden op artikel 23 EU, hetgeen als een vorm van negatieve nauwere samenwerking kan worden gezien. Op grond van dit artikel kan de merkwaardige situatie ontstaan dat een lidstaat niet, maar de Europese Unie wel aan een bepaald besluit gebonden is.

5.2 Voorgeschiedenis nauwere samenwerking[4]

De IGC onderhandelingen van 1996[5]

Aanvankelijk was het niet de bedoeling dat de figuur van de nauwere samenwerking zich op de agenda van de IGC 1996 zou bevinden.[6] Toch was reeds voor de officiële opening van deze IGC duidelijk dat dit het geval zou zijn. Immers, in september 1994 (nog geen jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie) hadden de drie zwaargewicht lidstaten bij uitstek (Duitsland,[7] Frankrijk,[8] en het Verenigd Koninkrijk)[9] hun respectievelijke standpunten omtrent de toekomst van het Europese integratieproces reeds min of meer officieel te kennen gegeven.[10] Daarin gaven zij aan dat flexibiliteit in een uitgebreide Unie onvermijdelijk was en zelfs, in meer of mindere mate, moest worden aangemoedigd.

Gaandeweg bleek de 'differentiatieproblematiek' een uiterst politiek delicaat onderwerp. Het Nederlandse voorzitterschap van de IGC 1996 en andere voorstanders van de nauwere samenwerking hebben getracht het beginsel in de Verdragen op te nemen. Dit streven werd bemoeilijkt door het feit dat de meningen van de lidstaten over de wenselijkheid van nauwere samenwerking verschilden. Zo waren de voorstanders van nauwere samenwerking van oordeel dat na de uitbreiding van de Europese Unie de diversiteit tussen de lidstaten verder toeneemt en het moeilijk zal worden overeenstemming in de Raad te bereiken. Dat geldt uiteraard vooral voor terreinen waarop de unanimiteitsregel de besluitvorming bepaalt. Maar ook op terreinen waarop de Raad met een gekwalificeerde meerderheid besluit, zal het door uiteenlopende belangen en uitgangssituaties van de lidstaten moeilijker worden één Unie-standpunt te formuleren. De uitbreiding mocht niet tot gevolg hebben dat de verdere integratie en beleidsverdieping zou worden belemmerd, aldus de voorstanders. De groep van voorstanders werd vooral gevormd door de oude, continentale lidstaten ('the founding fathers'). Er waren echter bij veel lidstaten ook grote aarzelingen over de nauwere samenwerking, die pas in de laatste weken voor de Amsterdamse top konden worden weggenomen. De tegenstanders van nauwere samenwerking waren van oordeel dat de kracht van de Unie juist lag in haar eenheid en de bereidheid van alle lidstaten om samen de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. Nauwere samenwerking en allerlei andere vormen daarvan, zouden tot verdeeldheid leiden. Voor sommige tegenstanders speelde ook een rol dat zij vreesden niet tot de kopgroep van de Europese beleidsvorming te zullen kunnen

---

[4] Bij het schrijven van deze paragraaf is gebruik gemaakt van interne notities van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

[5] Zie voor de verschillende standpunten van de lidstaten: The 1996 Intergovernmental Conference, Retrospective database, te vinden op: *europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/index.html.* Voor de standpunten tijdens de IGC 2000*: europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/memberstates/index_en.htm.*

[6] F. Tuytschaever, 'Nauwere samenwerking volgens het Verdrag van Amsterdam', *SEW*, 7/8, 1999, p. 270-279.

[7] Het 'Lamers-Schäuble Manifesto' van de CDU/CSU-fractie, getiteld 'Reflections on European Policy', *Europe Documents*, No. 1895/96, september 1994.

[8] Interview met Balladur in *Le Figaro*, 30 augustus 1994 en *Agence Europe*, No. 6307, september 1994, p. 1-2.

[9] Zie de toespraak van John Major, getiteld 'Europe: A future that works', *European Access*, 5, 1994, p. 6-10. Tijdens de IGC van 1996 veranderde het standpunt van het Verenigd Koninkrijk echter. Het Verenigd Koninkrijk zag meer in negatieve differentiatie, waarvan de nadruk ligt op de individuele vrijheid der lidstaten, in tegenstelling tot het streven naar verdieping tussen een beperkt aantal lidstaten.

[10] F. Tuytschaever, *a.w.*

horen en daardoor 'politiek-psychologisch' op achterstand ten opzichte van de andere lidstaten zouden worden gezet. De tegenstanders van de nauwere samenwerking waren vooral de lidstaten die zich aan de politieke en geografische periferie van de Unie bevonden.[11]

Uiteindelijk is overeenstemming bereikt omdat de tegenstanders gedaan kregen dat in het nieuwe Verdrag zou worden vastgelegd dat de nauwere samenwerking alleen onder zeer strenge voorwaarden mocht worden aangegaan. Van belang voor de tegenstanders leek daarbij vooral dat iedere lidstaat de besluitvorming over het aangaan van de nauwere samenwerking in de Raad kan laten opschorten en aan de Raad (in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders) kan laten voorleggen en in dat geval de Raad met eenparigheid van stemmen besluit. Hierdoor had iedere lidstaat de facto een vetorecht over elk voorstel voor een nauwere samenwerking.

Nauwere samenwerking na Amsterdam

Vóór het Verdrag van Nice werden in drie artikelen in de titel VII EU de algemene voorwaarden voor verdergaande samenwerking van een groep van de lidstaten vastgelegd. Deze lidstaten konden gebruik maken van de instellingen, procedures en regelingen van het Verdrag indien de samenwerking zou voldoen aan een achttal voorwaarden (artikel 43 EU). De normale institutionele bepalingen van het Verdrag waren op de samenwerking tussen deze lidstaten van toepassing (artikel 44 EU), met dien verstande dat in de Raad alleen de aan de samenwerking deelnemende lidstaten stemrecht hebben als de Raad besluiten neemt. De uitgaven die verbonden zijn aan het aangaan van nauwere samenwerking kwamen in beginsel voor rekening van de deelnemende lidstaten (artikel 44 lid 2 EU). De Raad en de Commissie waren verplicht het Europees Parlement regelmatig op de hoogte te houden van de ontwikkeling van de nauwere samenwerking (artikel 45 EU).

De acht (cumulatieve) voorwaarden die voor het aangaan van een nauwere samenwerking worden gesteld waren – zoals gezegd – streng. De nauwere samenwerking mocht volgens artikel 43 EU alleen worden aangegaan, mits de samenwerking:

a. beoogt de doelstellingen van de Unie te bevorderen en haar belangen te beschermen en te dienen;
b. strookt met de beginselen van de genoemde Verdragen en met het ene institutionele kader van de Unie;
c. alleen in laatste instantie wordt gebruikt, wanneer de doelstellingen van de genoemde Verdragen niet kunnen worden verwezenlijkt door toepassing van de in die Verdragen vastgelegde procedures;
d. betrekking heeft op tenminste een meerderheid van de lidstaten;
e. geen afbreuk doet aan het acquis communautaire en aan de maatregelen die krachtens de andere bepalingen van de genoemde Verdragen zijn aangenomen;
f. geen afbreuk doet aan de bevoegdheden, rechten, verplichtingen en belangen van de niet aan deze samenwerking deelnemende lidstaten;

---

[11] Waaronder Denemarken, Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Portugal en Griekenland. Zie, bijvoorbeeld, het standpunt van Griekenland: "Greece is opposed to the institution of provisions which would lead to the fragmentation of the unification process. The notions of differentiated or flexible integration, of a multi-speed Europe or a hard core Europe cannot be accepted by Greece."
Zie: *europa.eu.int/en/agenda/igc-home/general/fiches/1-28.htm.*

g. voor alle lidstaten openstaat en hen de mogelijkheid biedt 'te allen tijde' partij te worden bij de samenwerking, op voorwaarde dat zij het basisbesluit en de in het kader daarvan aangenomen besluiten naleven;
h. voldoet aan de specifieke aanvullende criteria van respectievelijk artikel 11 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en artikel 40 van dit Verdrag, naargelang het betrokken gebied, en daartoe machtiging is verleend volgens de procedures van de genoemde artikelen.

Het bovengenoemde algemene Verdragskader voor de nauwere samenwerking had in zowel in artikel 11 EG als in artikel 40 EU (titel VI EU) een nadere uitwerking gekregen. De nauwere samenwerking bestond niet op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, waar wel een 'constructieve onthouding' mogelijk was (artikel 23, lid 1, tweede alinea EU). In de bovengenoemde bepalingen over de nauwe samenwerking staan de aanvullende voorwaarden voor de toepassing en het aangaan van de nauwere samenwerking in de eerste, respectievelijk de derde pijler. Deze artikelen waren vooral van belang omdat de besluitvorming voor het aangaan van een nauwere samenwerking daarin wordt beschreven.

In het EG-Verdrag kon een nauwere samenwerking alleen tot stand komen op voorstel van de Commissie. Het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie in de eerste pijler bleef dus in tact en kon ook als een extra waarborg voor de veiligstelling van de belangen van alle lidstaten worden gezien (artikel 11 lid 2 EG). Het Europees Parlement moest over het voorstel worden geraadpleegd. Wel werd nadrukkelijk bepaald dat de lidstaten die een nauwere samenwerking wilden aangaan, bij de Commissie het verzoek konden doen een voorstel in te dienen. Indien de Commissie dat niet deed, moest zij de lidstaten daarvan met opgave van redenen op de hoogte stellen. Belangrijk is dat artikel 11, tweede lid EG stelde dat de Raad een besluit over de machtiging tot het aangaan van de nauwere samenwerking neemt met een gekwalificeerde meerderheid. Dus ook indien de nauwere samenwerking betrekking zal hebben op een beleidsterrein waar de Verdragsbepalingen unanimiteit voorschrijven, besluit de Raad over het voorstel met een gekwalificeerde meerderheid. Het tweede lid bepaalde echter ook dat indien een lidstaat verklaart om belangrijke redenen van nationaal beleid voornemens te zijn zich te willen verzetten tegen de instemming om het besluit met een gekwalificeerde meerderheid te nemen, er niet wordt gestemd. Het voorstel moest dan aan de Raad in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders worden voorgelegd en over het voorstel voor het aangaan van de nauwere samenwerking werd dan met eenparigheid van stemmen door de Raad besloten.

Artikel 40 EU bevatte een vergelijkbaar mechanisme voor het aangaan van de nauwere samenwerking in de justitiële en politiële samenwerking in strafzaken. Ook hier besloot de Raad over het aangaan van de nauwere samenwerking in beginsel met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen, maar kon een lidstaat op grond van een belangrijk nationaal beleid uitstel van de besluitvorming vragen. Het voorstel werd in dat geval aan de Raad in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders voorgelegd en de Raad besloot dan met eenparigheid van stemmen.

Een belangrijk verschil tussen artikel 40 EU en artikel 11 EG was dat de Commissie bij het aangaan van de nauwere samenwerking in de derde pijler geen exclusief initiatiefrecht had. Het voorstel werd alleen aan de Commissie gezonden voor advies (artikel 40 lid 2 EU). Ook aan het Europees Parlement moest het voorstel

worden toegezonden, maar uit de bewoording van het artikel volgde niet dat de Raad verplicht is het advies van het Parlement en de Commissie af te wachten.

Nauwere samenwerking na Nice

Zoals uit de Amsterdamse tekst van artikel 43 EU blijkt waren de voorwaarden voor het aangaan van nauwere samenwerking bijna prohibitief. De voorstanders van nauwere samenwerking waren bevreesd dat indien de gestelde voorwaarden strikt werden toegepast, de nauwere samenwerking waarschijnlijk nooit in praktijk zal kunnen worden gebracht. De kans werd groot geacht dat lidstaten (wederom) buiten het Verdrag en dus buiten het institutionele kader van de Unie om met elkaar zullen gaan samenwerken.[12] Uiteindelijk bestond er in de IGC 2000 overeenstemming dat het resultaat van Amsterdam, waar immers het beginsel van nauwere samenwerking door alle lidstaten is aanvaard, moest worden herzien om het praktisch werkbaar te maken.[13] De onderstaande wijzigingen zijn doorgevoerd. Voor wat betreft de algemene voorwaarden, wordt artikel 40 vervangen door de artikelen 40 A tot en met C. Het nieuwe artikel 40 luidt: "Nauwere samenwerking op een van de gebieden die vallen onder deze titel heeft tot doel de Unie in staat te stellen zich sneller te ontwikkelen tot een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, met inachtneming van de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap en de in deze titel neergelegde doelstellingen."

Een andere vernieuwing betreft de integratie van de – belangrijke – voorwaarde, aanvankelijk vermeld onder e) van lid 1 van artikel 11 EG – ingevolge welke bepaling nauwere samenwerking geen belemmering noch discriminatie in de handel tussen de lidstaten mag vormen en de mededinging tussen de lidstaten ook niet mag verstoren – in de basisregeling van Titel VII van het Unie-Verdrag.[14] Verder is de voorwaarde dat met nauwere samenwerking 'pas in laatste instantie mag worden begonnen' in een aparte Verdragsbepaling terechtgekomen, te weten artikel 43A EU.[15] Voorts is het minimum aantal lidstaten dat aan nauwere samenwerking kan meedoen, teruggebracht naar acht[16] en wordt uitdrukkelijk bepaald dat deze openstaat voor alle lidstaten.[17]

Wat betreft de besluitvorming over initiatieven inzake nauwere samenwerking valt op dat het 'veto-recht' van individuele lidstaten is vervallen, althans in de eerste- en derde pijler. Weliswaar kan een lidstaat zich nog op de Europese Raad beroepen ('droit d'évocation'), maar de Raad kan echter niet meer besluiten dat de Europese Raad met unanimiteit over het voorstel voor nauwere

---

[12] CONFER 4758/00, CONFER 4761/00, CONFER 4766/00, CONFER 4780/00, CONFER 4786/00, CONFER 4803/00.

[13] Nederland is altijd een voorstander van nauwere samenwerking geweest. De Nederlandse regering heeft in haar tweede IGC-nota van 15 november 1999 nadrukkelijk aangegeven dat het onderwerp flexibiliteit naar haar oordeel in de IGC 2000 aan de orde diende te komen. Tijdens deze IGC 2000 bleek echter dat niet veel lidstaten de ideeën van Nederland ondersteunden. De IGC stond onder een hoge tijdsdruk en daarom vonden veel lidstaten dat de agenda van de conferentie beperkt moest blijven tot de meest urgente hervormingen. De boot moet niet worden overladen, was een veelgehoorde (Franse) reactie (zie *TK*, 2000-2001, 27818 (R 1692), nr. 3.)

[14] Artikel 43 EU onder f.

[15] Er mag pas in laatste instantie met nauwere samenwerking worden begonnen, wanneer in de Raad is vastgesteld dat de doelstellingen van de samenwerking niet binnen een redelijke termijn op grond van de terzake geldende bepalingen van de verdragen kunnen worden verwezenlijkt.

[16] Artikel 43 EU, onder g.

[17] Artikel 43B EU.

samenwerking moet besluiten, maar met gekwalificeerde meerderheid.[18] Verder bepaalt artikel 11 lid 2 EG dat wanneer de nauwere samenwerking betrekking heeft op een gebied dat onder de procedure van artikel 251 EG valt, de instemming van het Europees Parlement is vereist. Tenslotte, een opmerkelijk resultaat van het Verdrag van Nice is de invoering van nauwere samenwerking in de tweede pijler. Hier wordt verder geen aandacht aan besteed.

In de Europese grondwet zijn een aantal wijzigingen inzake de 'flexibiliteitsbepalingen' doorgevoerd. Zo wordt het aantal lidstaten dat nodig is om nauwere samenwerking aan te gaan op tenminste eenderde van het totale aantal lidstaten gesteld (artikel I-43 lid 2). Verder worden een aantal inhoudelijke wijzigingen voorgesteld. Zo worden bijvoorbeeld de procedures voor de oorspronkelijke machtiging en voor de latere deelneming vereenvoudigd en op elkaar afgestemd, en wordt de rol van de Commissie en het Europees Parlement enigszins versterkt. Met deze procedurewijzigingen wordt beoogd initiatieven voor een nauwere samenwerking te vergemakkelijken en de voorwaarden voor deelneming in een latere fase te verduidelijken, en zo te zorgen voor meer samenhang tussen de acties voor nauwere samenwerking en betere aansluiting op de doelstellingen van de Unie in haar geheel, aldus het praesidium van de Conventie.[19] De wijzigingen vloeien dus met name voort uit de omstandigheid dat in de Europese grondwet de pijlerstructuur 'verdwijnt'.[20]

5.3 Noodzaak van nauwere samenwerking?

Dit alles brengt ons tot de vraag of in een uitgebreide Unie überhaupt behoefte bestaat aan nauwere samenwerking. Daartoe zullen allereerst enkele (min of meer) bekende argumenten voor en tegen nauwere samenwerking tegen elkaar afgezet worden.[21]

Argumenten tegen nauwere samenwerking:[22]

- De bestaande instrumenten bieden voldoende mogelijkheden om tot een verdergaande integratie tussen een bepaalde groep van lidstaten te komen.
- De moeilijkheid om voorbeelden te geven van gebieden waarop nauwer samengewerkt kan worden, illustreert dat flexibiliteitsbepalingen moeilijk toepasbaar zijn.
- Nauwere samenwerking zal de Unie in onduidelijk en potentieel gevaarlijk vaarwater brengen.
- Nauwere samenwerking zal tot een overheersende, egocentrische kern van lidstaten leiden.
- Nauwere samenwerking zal de 'consensual politics' van de Unie ondermijnen.

---

[18] R. Barents, Het Verdrag van Nice, *a.w.* Zie artikel 11 lid 2 EG: "Een lid van de Raad kan verlangen dat de zaak aan de Europese Raad wordt voorgelegd. Nadat dit is geschied, kan de Raad overeenkomstig de eerste alinea een besluit nemen."

[19] CONV 723/03.

[20] Deze verdwijnt immers niet geheel. Zie deel C, paragraaf 1.4 en paragraaf 6.4. Voor een bespreking van de bepalingen inzake nauwere samenwerking in de ontwerp-grondwet: J.L.M. Pelkmans (e.a.), De Nederlandse stem, *a.w.*, p. 210-214.

[21] In het WRR werkdocument 104 ('The pros and cons of 'closer cooperation' within the EU. Argumentation and recommendation', 2000) worden deze uitvoerig geschetst. Hier zullen alleen de belangrijkste voordelen en nadelen worden genoemd.

[22] Pros and cons, *a.w.*, p. 11-19.

- Nauwere samenwerking zal het acquis beschadigen.
- Nauwere samenwerking zal de rol van de Commissie negatief beïnvloeden.
- Nauwere samenwerking zal tot een minder transparante en toegankelijke Unie leiden.

Argumenten voor nauwere samenwerking:[23]

- De aanstaande uitbreiding zal niet alleen het aanzien, maar ook de aard van de Unie ingrijpend wijzigen. In een Unie van 27 lidstaten zal de politieke heterogeniteit dermate toenemen dat er een reëel gevaar van verlamming van de besluitvorming dreigt.
- Nauwere samenwerking zorgt voor een dienstig alternatief tussen unanimiteit en 'qmv'.
- De Unie heeft behoefte aan veilige 'policy laboratories'.[24]
- De Unie heeft een harde kern van lidstaten nodig om verdere integratie te bevorderen.

Deze argumenten tegen elkaar afgewogen komt de WRR tot de conclusie dat in een Unie met 27 lidstaten nauwere samenwerking noodzakelijk is.[25] Niet alleen de WRR concludeert zulks. Gesteld kan worden dat er een grote consensus bestaat, binnen de 'Westerse literatuur', dat nauwere samenwerking binnen het institutionele kader van de Unie nodig is om nieuwe impulsen aan de Europese integratie te geven.[26] Daarbij heeft men zich overigens steeds afgevraagd wat de werkelijke toepassings-mogelijkheden van het beginsel zijn.[27] Enkele voorbeelden die tijdens de IGC 2000 circuleerden waren onder meer de eco- en energietax, het burgerschap van de Unie, waterbeheer, minimumnormen voor de opvang van vluchtelingen, en de EMU.[28]

Het behoeft inderdaad geen uitgebreid betoog dat met meer lidstaten de besluitvorming in de Europese Unie moeilijker zal worden, temeer omdat in het Verdrag van Nice slechts een bescheiden overstap van unanimiteit naar 'qmv' heeft plaatsgevonden, en dat het bovendien moeilijker is geworden een gekwalificeerde meerderheid te bereiken.[29] Desalniettemin moeten serieuze vraagtekens geplaatst worden bij de noodzaak en wenselijkheid van nauwere samenwerking.

---

[23] Pros and cons, *a.w.*, p. 20-24.

[24] "Closer cooperation can function as a 'laboratory' for the EU. Member States which are willing and able to do so can 'experiment' with new policies and regimes which could eventually be of interest for the entire Union. The other Member States can wait and see for the first results, before deciding to join the experiment or not." Pros and cons, *a.w.*, p. 22.

[25] Pros and cons, *a.w.*, p. 25.

[26] C.-D. Ehlermann, *a.w.*

[27] J.W. de Zwaan, De toekomst, *a.w.*

[28] Zie de toelichting van de regering op het advies van de Raad van State over het Verdrag van Nice: *TK*, 2000–2001, 27 818 (R 1692). Zie ook: F. Tuytschaever, 'Nauwere samenwerking volgens het Verdrag van Nice', *SEW*, nr. 11, november 2001.

[29] Daarbij kan betoogd worden dat meer gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming geenszins betekent dat bepaalde lidstaten nauwer willen gaan samenwerken. Gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming leidt ertoe dat lidstaten worden overstemd en dat de door de Raad aanvaarde nieuwe regels ook voor de overstemde lidstaten verbindend zijn. De afspraken die in het kader van een nauwere samenwerking worden gemaakt zijn alleen voor de deelnemende lidstaten verbindend. Het kan dus juist voor tegenstanders van een bepaalde Europese beleidsontwikkeling een voordeel zijn dat er niet een besluit door de Raad met een gekwalificeerde meerderheid wordt genomen, maar dat op dat terrein een nauwere samenwerking door de voorstanders wordt aangegaan. Zo zouden bepaalde lidstaten de – later vernietigde – tabaksreclamerichtlijn (COM 89, 163 def.), gelet

Ten eerste, nauwere samenwerking mag en kan geen alternatief zijn indien op een bepaald terrein geen gekwalificeerde meerderheid of unanimiteit bereikt kan worden. Dat zou een misbruik van bevoegdheid opleveren en in strijd komen met artikel 43 sub d EG.[30] Indien één van de doelstellingen van het Verdrag niet bereikt kan worden door middel van de daartoe voorziene wijze (lees: besluitvorming binnen de Raad) mag er niet naar een ander instrument gegrepen worden om die doelstelling te verwezenlijken.[31]

Ten tweede, indien enkele lidstaten van mening zijn dat de integratie te traag verloopt, stagneert, of niet ver genoeg gaat, zijn er ook andere – minder nadelige – oplossingen dan nauwere samenwerking voorhanden. Minder nadelig, want de belangrijkste reden dat niet gekozen dient te worden voor nauwere samenwerking ligt in de omstandigheid dat nauwere samenwerking een verkeerd signaal is/was voor de nieuwe en kandidaat-lidstaten. Overgangstermijnen liggen wellicht al gevoelig,[32] maar nauwere samenwerking kon op nog minder steun rekenen bij de (toen nog) kandidaat-lidstaten. Vele van deze landen hebben tijdens en na de IGC 2000 aangegeven weinig heil te zien in deze modaliteiten[33] en de formulering van de huidige flexibiliteitsbepalingen hebben het 'EU-enthousiasme' van de deze lidstaten toentertijd niet vergroot. Zo zou het aantal lidstaten dat nodig is om nauwere samenwerking aan te kunnen gaan, met weinig moeite kunnen worden opgevat als een signaal dat nauwere samenwerking in hoofdzaak een aangelegenheid is en zal zijn voor de 'oude 15' lidstaten en slechts in mindere mate voor de andere lidstaten. Het getal van acht stemt immers overeen met de meerderheid van de voormalig 15 lidstaten.[34] Dat gezegd zijde, aan welke alternatieven – naast de onontkoombare overgangstermijnen[35] – kan men denken? Indien stemming bij unanimiteit vereist is, en een lidstaat ligt 'dwars', dan zou de betrokken lidstaat, of lidstaten, aangesproken kunnen worden op hun gehoudenheid de Verdragsverplichtingen na te komen.[36] Een

---

op de extreem lange uitzonderingsregeling voor het Verenigd Koninkrijk, liever hebben zien aanvaard in de vorm van een nauwere samenwerking. Zaak C-491/01, British American Tobacco/ Engeland.

[30] Nauwere samenwerking moet binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Unie blijven.

[31] Vergelijk de discussies inzake de keuze van de rechtsgrondslag.

[32] De door Duitsland en Oostenrijk bedongen overgangstermijn van zeven jaar voordat het vrij verkeer van werknemers met Polen gerealiseerd is, "ligt erg gevoelig" in dat land, aldus de Poolse staatssecretaris Hübner. *De Volkskrant*, 4 december 2001. Om overgangstermijnen of revisieclausules discriminatoir te noemen, zoals invloedrijke Poolse boerenlobbies dat doen (zie: *de Volkskrant*, 26 februari 2002), voert echter te ver. Op geen enkel land is, sinds de uitbreiding van de EGKS, geen overgangsregeling van toepassing geweest. Griekenland, bijvoorbeeld, was in 1963 al aan de EEG geassocieerd, ze traden in 1980 toe, maar pas in 1988 waren de laatste overgangsmaatregelen van de baan.

[33] Praktisch alle voormalig kandidaat-lidstaten hebben zich in meer of mindere mate uitgesproken tegen de figuur, of hun zorgen hierover kenbaar gemaakt. Zie, *inter alia*, CONFER/VAR 3958/00 (Tsjechië), CONFER/VAR 3952/00 (Hongarije), CONFER/VAR 3967/00 (Polen). Zie voor de andere documenten: *europa.eu.int/comm/archives/igc2000.*

[34] F. Tuytschaever, 'Nauwere samenwerking volgens het Verdrag van Nice', *SEW*, nr. 11, november 2001. Zie ook: *Infra*, paragraaf 5.4.

[35] "In sommige sectoren zullen ongetwijfeld overgangsperiodes nodig zijn om de nieuwe lidstaten in staat te stellen het *acquis* van de Unie volledig toe te passen", aldus de Europese Commissie in haar IGC advies van 26 januari 2000.

[36] Zo zal met name artikel 10 EG in acht moeten worden genomen: "De lidstaten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak. Zij onthouden zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen." Voor niet deelnemende lidstaten geldt overigens soortgelijks. Zie artikel 43 EU:

andere optie is het voorliggende voorstel een 'minimum'-karakter te geven, in welk geval het de lidstaten vrij staat op nationaal niveau verdergaande maatregelen te nemen.[37] Denkbaar is tenslotte nog dat nauwere samenwerking gestalte kan krijgen door middel van het subsidiariteitsbeginsel.

Ten derde, het gevaar bestaat dat – wanneer geen unanimiteit of 'qmv' bereikt kan worden – te 'snel' naar de nauwere samenwerking wordt gegrepen en dat de Unie daardoor belandt in een 'Europees huis met twee – of zelfs meerdere – verdiepingen', hetgeen de efficiëntie en transparantie van de structuur van de Europese Unie niet ten goede zou komen. De Nederlandse regering tracht deze vrees weg te nemen, maar de argumentatie overtuigt niet. De Nederlandse regering wijst erop dat elke lidstaat te allen tijde aansluiting kan zoeken bij de groep lidstaten die zijn overgegaan tot nauwere samenwerking.[38] Zij beklemtoont dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is dat lichtvaardig naar nauwere samenwerking wordt gegrepen indien op een bepaald beleidsterrein niet gemakkelijk overeenstemming kan worden bereikt.[39] Zij wijst daarbij op de voorwaarden voor het aangaan van nauwere samenwerking en dan met name op de 'laatste instantie clausule' (artikel 43 A EU). Van 'laatste instantie' is – blijkens dit artikel – sprake indien niet binnen een redelijke termijn op grond van de terzake geldende bepalingen de beoogde doelstellingen van de samenwerking kunnen worden bereikt. Naar het mij voorkomt kan hier alleen sprake van zijn indien, inderdaad, geen gekwalificeerde meerderheid of unanimiteit bereikt kan worden.

Ten vierde, een ander argument dat de voorstanders van nauwere samenwerking aanwenden is dat de 'flexibiliteitsbepalingen' kunnen voorkomen dat buiten het Verdragskader om wordt samengewerkt. Ik deel de opvatting dat dit, om redenen van inzichtelijkheid van de Uniestructuur, vermeden dient te worden. Echter, de bepalingen inzake nauwere samenwerking kunnen niet verhinderen dat samenwerkingsinitiatieven worden genomen buiten het kader van de EU/EG. Zo kan met De Witte gemeend worden dat uit het gebruik van het werkwoord 'kunnen' in artikel 43 EU, men zou mogen afleiden dat het de lidstaten vrij staat om ook samenwerkingsverbanden aan te gaan buiten het institutionele kader van de Europese Unie.[40] Voorts, de voorwaarden voor het toepassen van nauwere samenwerking zijn, zelfs na de versoepeling van het Verdrag van Nice, erg streng. Dit geldt met name voor de eis dat geen inbreuk mag worden gemaakt op de werking van de interne markt. Zelfs de afschaffing van het 'veto-recht' moet worden gerelativeerd. De Zwaan zegt hierover dat "hoewel zowel in de eerste als derde pijler wordt aangegeven dat een lidstaat, vooraleer de Raad (met gekwalificeerde meerderheid) een besluit neemt, de zaak aan de Europese Raad kan voorleggen, deze gang van zaken tot gevolg kan hebben dat de Top, uiteindelijk, wel degelijk – en dan met unanimiteit – het besluit neemt. In zoverre is de hervorming van Nice niet een echte versoepeling, doch eerder aan te merken als een 'playing with words'. Het feit dat in

---

"De lidstaten die niet aan deze samenwerking deelnemen, belemmeren de uitvoering ervan door de deelnemende lidstaten niet."

[37] Voor bepaalde beleidsterreinen is deze benadering zelfs dwingend voorgeschreven: artikel 63 EG (asiel- en immigratiebeleid), artikel 176 (milieubeleid), en artikel 137 lid 5 (sociaal beleid).

[38] *TK*, 2001–2002, 27 818 (R 1692), nr. 5.

[39] *Ibidem*.

[40] G. Gaja, 'How Flexible is Flexibility under the Amsterdam Treaty?', *CMLR*, 885, 1998. Aangehaald door B. de Witte, 'Internationale verdragen tussen de lidstaten van de Europese Unie'. In: R.A. Wessel, B. de Witte, *Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*. Den Haag: T.M.C. Asser Press, november 2001, p. 79-130, voetnoot 82.

artikel 40 A EU uitdrukkelijk staat vermeld dat, "nadat voorlegging aan de Europese Raad is geschied, de Raad 'overeenkomstig het bepaalde in de vorige alinea', derhalve met gekwalificeerde meerderheid een besluit kan nemen", doet daar niet wezenlijk aan af.[41] Met andere woorden, zelfs na de versoepelingen door het Verdrag van Nice zal het moeilijk worden om aan alle voorwaarden te voldoen, met het gevaar dat alsnog buiten het Verdrag om wordt samengewerkt.

Er dient derhalve zo spaarzaam mogelijk, en bij hoge uitzondering, gebruik gemaakt te worden van de flexibiliteitsbepalingen. Dat neemt niet weg dat in bepaalde gevallen nauwere samenwerking wel aangewend zou kunnen worden om, binnen het kader van de Verdragsdoelstellingen van de Unie, vormen van 'regionale' samenwerking te faciliteren.[42] Te denken valt aan problemen die zeer duidelijk regionaal zijn bepaald en waarbij andere lidstaten in het geheel niet, of slechts zijdelings, betrokken zijn.[43] 'Regionalisering' van de Unie-samenwerking zou dan interessant kunnen zijn wanneer die gestalte krijgt met behulp van het juridische en institutionele kader van de Unie. Voor het moment echter is het beginsel van nauwere samenwerking niet ontwikkeld om 'regionale samenwerking' mogelijk te maken.[44] De opzet is immers dat, althans op termijn, alle lidstaten aan het te ontwikkelen beleid meedoen. 'Regionalisering' – in plaats van nauwere samenwerking – zou een nieuw beginsel kunnen zijn, waarvoor althans bij de huidige stand van het Unie-recht een voldoende Verdragsgrondslag ontbreekt.[45]

5.4 Onwenselijkheid van een 'kern-Europa'

Nog een stap verder dan nauwere samenwerking gaat de instelling van een zogenoemd 'kern-Europa'; een kopgroep van landen die binnen de Unie een Unie stichten. Hier wordt ingaan op de vraag of het bestaan van een dergelijke 'avant-garde' of 'Gravitationskern', waarvoor vooraanstaande politici pleit(t)en,[46] zoals Delors (Verdrag van de 'oude zes' binnen het Verdrag),[47] Giscard en Schmidt (verdieping door de, toentertijd, Euro-11),[48] Schäuble en Lamers,[49] en Lamy (een

---

[41] J.W. de Zwaan, Het Verdrag van Nice, *a.w.* Ook Tuytschaever, Nauwere samenwerking, *a.w.*, stelt dat het belang van de afschaffing van het veto-recht gerelativeerd moet worden. Voormalig minister-president Kok onderschreef dit echter niet. Hij stelde: "Er zal geen veto-mogelijkheid gelden, ook geen verkapt veto. Het beroep op de Europese Raad dat een lidstaat mag doen om verhaal te halen, houdt niet meer in dan dat, nadat de Europese Raad over de voorgenomen nauwere samenwerking heeft gesproken, de Raad met 'qmv' beslist. Dit is vastgelegd in het verdrag." Zie: 'Debat over de Europese Raad te Nice'. *TK*, 2000-2001, 2898-2930, nr. 35.

[42] J.W. de Zwaan, De toekomst, *a.w.*

[43] *Ibidem.*

[44] *Ibidem.*

[45] *Ibidem.* Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) opperde deze mogelijkheid. In dat geval zouden volgens de WRR tenminste acht lidstaten aan de samenwerking moeten deelnemen. Zie: The pro's en con's of closer cooperation, *a.w.*

[46] 'A wake up call for Europe', *a.w.*: "We should rather move towards an open vanguard." *Bulletin Quotidien Europe*, No. 8070, 15 en 16 oktober 2001.

[47] "Nach den Vorstellungen von Delors soll eine 'Föderation der Nationalstaaten', bestehend aus den 6 Gründungsländern der Europäischen Gemeinschaft, einen 'Vertrag im Vertrag' schließen, mit dem Ziel einer tiefgreifenden Reform der europäischen Institutionen", aldus Fischer. Zie ook: "An 'Avant-garde' driving the European unification process forward." Speech of Jacques Delors at the International Bertelsmann Forum 2001 'Europe without borders', Berlijn, 19-20 januari 2001.
Zie ook: La Grande Europe vue par Jacques Delors et Vaclav Havel, *Le Monde*, 31 januari 2001. "Nous devons construire une Fédération des Etats-nations", aldus Delors.

[48] "La seule option réaliste, alors, est que l'integration soit réalisée par les pays qui en ont la volonté politique et dont les conditions économiques et sociales sont presque identiques. En ce moment, tous

Frans-Duitse Unie')[50] en die met name weer in beeld kwam na de mislukte onderhandelingen in Rome over de ontwerp-grondwet (december 2003), de aangewezen weg kan zijn voor de toekomstige organisatievorm van Europa.

Joschka Fischer is daar in zijn befaamde speech duidelijk over.[51] Volgens Fischer voldoet de tot nu toe gevolgde integratie-methode, de communautaire methode, zoals geïntroduceerd door Jean Monnet niet meer: "Schon heute ist eine wohl innerhalb ihrer eigenen Logik nicht mehr zu lösende Krise der 'Methode Monnet' nicht mehr zu übersehen."[52] Volgens Fischer zal, als verdere verdieping van de Unie dreigt te stagneren, op enig moment een groep landen (een meerderheid of een 'avant-garde'-minderheid) 'verder' moeten gaan. Fischer meent dat deze ontwikkeling in drie fasen zou kunnen verlopen:

- Toepassing van de nauwere samenwerking op allerlei beleidsgebieden, die evenwel de normale samenwerking in de Unie niet verstoort;
- Als tussenstap zou een aantal lidstaten een nader Verdrag met elkaar kunnen sluiten. Deze groep zou een eigen regering, parlement en president krijgen. Deze elementen vormen de kern van een toekomstige 'Föderation'. De groep mag het acquis communautaire niet schaden;
- Voltooiing van de integratie in een Europese 'Föderation'.

In deze rede pleit Fischer dus voor een kopgroep gevormd door enkele, niet nader genoemde[53], lidstaten (de 'Gravitationskern'). Over deze kern zegt Fischer:

"Bei jeder Überlegung über die Option Gravitationszentrum muß eines klar sein: diese Avantgarde darf niemals exklusiv, sondern muß für alle Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten der EU offen sein, wenn diese zu einem bestimmten Zeitpunkt teilnehmen wollen. Für alle diejenigen, die teilnehmen wollen, aber dazu die Bedingungen nicht haben, muß es Heranführungsmöglichkeiten geben. Transparenz und eine Mitwirkungsoption für alle EU-Mitglieder und -kandidaten wären

---

ces pays appartiennent à la zone euro, dont la population dépasse déjà celle des Etats-Unis." Zie: *Le Figaro*, 10 april 2000.

[49] Zie het reeds aangehaalde 'Lamers-Schäuble Manifesto'.

[50] "Hoe een Frans-Duitse Unie er in de praktijk uit zou moeten zien, is nog een open vraag. De Franse Europese Commissaris filosofeerde er in *Le Monde* vrolijk op los door een fusie van de diplomatieke diensten en de legers te suggereren, alsmede het delen van de permanente zetel van Frankrijk in de Veiligheidsraad", *De Volkskrant*, 14 november 2003.

[51] Hoewel aanvankelijk de voorstellen van Fischer positief werden bejegend, bleek later dat weinig lidstaten iets zagen in zijn toekomstmodel voor Europa: "Paris begrüßt Fischers Vorschläge", maar het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Finland waren sceptisch. *Frankfurter Allgemeine*, 15 mei 2000. De Duitse Minister van Buitenlandse Zaken werd onmiddellijk weggehoond door de toenmalige Franse Minister van Binnenlandse Zaken, Jean-Pierre Chevènement. Hij beschuldigde Fischer ervan te dromen over het 'Heilige Römische Reich Deutscher Nation'. In een interview met *Die Zeit* lichtte Chevènement zijn ferme woorden toe: "Het was een boutade om de waarheid te zeggen. Omdat Duitsland de natie als een duivels beginsel ziet, is het land geneigd te vluchten in het post nationale. Daar kan men terugverlangen naar een soort federatie van regionale entiteiten die een beetje lijkt op datgene wat het Heilige Roomse Rijk was." Zie de 'Hofstadlezing' van F. Bolkestein, Den Haag 26 januari 2001. Later verwierp ook Italië het voorstel: "I don't think it would be wise to replace this slow and efficient process, that gives countries tranquillity...with the great institutional leaps that are dear to Fischer and the federalists." Aldus de Italiaanse premier Giuliano Amato in een interview met de Italiaanse krant *La Stampa*. Zie: *Financial Times*, 13 juli 2000.

[52] Zie ook: *Infra*, deel A, paragraaf 1.2.

[53] "Die Frage, welche Staaten sich an einem solchen Projekt beteiligen, die EU-Gründungs-, die Euro 11-Mitglieder oder noch eine andere Gruppe, läßt sich heute unmöglich beantworten", aldus Fischer.

wesentliche Faktoren für die Akzeptanz und Realisierbarkeit des Projekts. Und dies muß gerade auch gegenüber den Beitrittsländern gelten. Denn es wäre historisch absurd und zutiefst töricht, wenn Europa just zu dem Zeitpunkt, wo es endlich wieder vereint wird, erneut gespalten würde (...) Ein solcher Gravitationskern muß also ein aktives Erweiterungsinteresse haben und er muß Attraktivität für die anderen Mitglieder ausstrahlen (...) Der letzte Schritt wäre dann die Vollendung der Integration in einer Europäischen Föderation."

Buiten de reeds genoemde voorstanders van een kopgroep, wijzen nog enkele auteurs op het belang ervan. Zo schrijft Brands dat "zonder de vorming van een kerngroep echter, zal de Europese eenwording stagneren, waarop een onvermijdelijke verwatering zal volgen. Dit zal vervolgens leiden tot een 'vernegentiende-eeuwsing en spelverruwing' van de Europese politiek. Duitsland zal in zijn traditionele rol van 'hegemoniale Zentralmacht' worden gedrongen, met alle centrifugale, op coalitievorming gerichte reacties van de overige Europese staten van dien. De nauwere samenwerking kan – mits goed vormgegeven – de dynamiek van de Europese integratie zeker stellen."[54] Ook Barents is erg positief over de door het Verdrag van Nice aangepaste bepalingen inzake nauwere samenwerking. Hij spreekt van de geboorte van een 'kern-Europa', daar het cijfer van acht lidstaten kan worden opgevat als een impliciete verwijzing naar de 'oude' zes (Frankrijk, Italië, Duitsland en de Beneluxlanden), Spanje en Portugal.[55] Barents schrijft: "Daarmee kan in beginsel worden voorkomen dat er verwatering van de Unie plaatsvindt en dat buiten het Verdrag wordt samengewerkt."[56] In de discussie zoals die gevoerd wordt in West-Europa over de noodzaak over de vorming van een kopgroep wordt echter een aantal zaken over het hoofd gezien.

Ten eerste enkele opmerkingen van praktische aard. De bepalingen inzake nauwere samenwerking kunnen – zoals De Zwaan terecht opmerkt – strikt genomen niet leiden tot de vorming van een structurele vaste kopgroep, al of niet open voor andere lidstaten.[57] Immers verwijdert men zich dan geheel van het uitgangspunt dat iedere lidstaat die de Verdragsdoelstellingen onderschrijft, de mogelijkheid moet hebben om aan de uitvoering daarvan deel te nemen.[58] Mocht men desondanks de bepalingen inzake nauwere samenwerking willen aanwenden om een de facto vaste kern te ontwikkelen, dan is niet ondenkbeeldig dat dit op een veto van een lidstaat stuit. Zoals reeds is opgemerkt, is het veto weliswaar formeel afgeschaft. Maar indien een lidstaat zich beroept op zijn 'droit d'évocation', en de besluitvorming aldus wordt doorgespeeld naar de Europese Raad, is het niet uit te sluiten dat – gezien de praktijk van de besluitvorming in de Europese Raad – de desbetreffende lidstaat de besluitvorming kan frustreren, zelfs als de lidstaat bij gekwalificeerde meerderheid 'outvoted' is. De instelling van een vaste kern lijkt dan alleen mogelijk door het

---

[54] Zie: M.C. Brands, ''Rauwe' of 'gekookte' integratie van Europa. Stabiliteit, veiligheid en kerngroep', *Internationale Spectator*, 9, 1995, p. 444. Zie ook Stubb: "In an enlarged Union there is a need for a wide range of instruments which can be used to maintain the efficiency of the Union – flexibility is one of them." A. Stubb, 'Dealing with Flexibility in the IGC'. In: E. Best, M. Gray, A. Stubb (eds.), *Rethinking the European Union, IGC 2000 and Beyond*. Maastricht: EIPA 2000, p. 145-159.

[55] R. Barents, Het Verdrag van Nice, *a.w.* Deze auteur meent zelfs dat alleen al vanwege dit resultaat het niet gerechtvaardigd is om Nice als een mislukking te beschouwen.

[56] R. Barents, Het Verdrag van Nice, *a.w.*

[57] J.W. de Zwaan, De toekomst, *a.w.*

[58] *Ibidem*.

afsluiten van een nieuw Verdrag.[59] Maar ook daartoe dient de toestemming worden verkregen van alle lidstaten van de Unie.[60] Anders gezegd: het instellen van een vaste kern is zeer moeilijk uitvoerbaar.

Ten tweede, het bestaan van een vaste kern die openstaat voor andere lidstaten impliceert dat de leden van de kern nieuwe activiteiten ontplooien die tot een verdergaande integratie en samenwerking leiden dan bij de niet-deelnemende lidstaten het geval is. Een dergelijke kern zou twee belangrijke voordelen hebben: het zou de coherentie garanderen[61] en het zou bijdragen aan de eenvoud en transparantie.[62] Dat geldt wellicht indien één enkele kern zou bestaan, waarin alle deelnemende lidstaten exact dezelfde mening over de te varen koers zouden hebben. Dat is echter een utopie. Hadden de 'oude-zes'[63] over alle beleidsterreinen dezelfde opvattingen? Zouden in een dergelijke kern de lidstaten ineens wel bereid zijn hun, zwaar in Nice bevochten, veto's op te geven? Zouden Frankrijk en Duitsland binnen een kern het wel plotseling met elkaar eens zijn over de beleidsterreinen waarop met 'qmv' besloten moet worden,[64] en waar 'sneller' dan de anderen geïntegreerd moet worden? Zouden zij ineens bereid zijn alle soevereiniteit over te dragen aan een federatie? Het antwoord op al deze vragen is natuurlijk eenduidig neen. Daar een dergelijke uniforme kern voorlopig ondenkbaar lijkt, bestaat het gevaar dat een meer pragmatische weg wordt bewandeld, waardoor verschillende 'kernen' – al of niet vormgegeven middels nauwere samenwerking –kunnen ontstaan die op verschillende terreinen coalities aangaan. Daarmee doemt het beeld op van onoverzichtelijke concentrische cirkels van samenwerking op allerlei beleidsterreinen. Dit druist in tegen de efficiëntie en transparantie van het besluitvormingsproces.

Ten derde, de instelling van een 'kern'-Europa, hoe attractief het voor sommigen ook schijnt, is de makkelijkste uitweg en getuigt van weinig tot geen respect tegenover de nieuwe en toekomstige lidstaten. Fischer's toekomstvisie is met grote scepsis, en zelfs vijandigheid ontvangen in de voormalige tien kandidaat-lidstaten.[65] Zo hebben zij aangegeven te vrezen voor 'erosie' van hun recent verkregen en hard bevochten soevereiniteit en dat zij als tweederangs lidstaten zullen worden beschouwd.[66] Dit zijn belangrijke zorgen die in het toekomstdebat, zoals gevoerd in West-Europa vrijwel geheel worden genegeerd.[67] Zielonka schrijft: "The

---

[59] *Ibidem.*

[60] Verdragswijziging geschiedt momenteel immers nog intergouvernementeel, en vereist ratificatie door alle lidstaten (artikel 48 EU).
Een dergelijke constructie werd aangewend bij de totstandkoming van het Schengen protocol. De dertien lidstaten die de Schengensamenwerking via de Unie wilden voortzetten, werden door alle lidstaten in een apart protocol 'gemachtigd', gebruik te maken van het juridische en institutionele kader van de Unie.

[61] E. Noël, *Perspectives et Développement de l'Union européenne*, Florence : Exposé à l'Académie de droit européen, Institut universitaire européen, 1994.

[62] Zie daarvoor nader: C.-D. Ehlermann, *a.w.*

[63] Duitsland, Frankrijk, Italië, België, Nederland en Luxemburg.

[64] Zo noemt Delors economisch beleid, sociale zekerheid, milieu en defensie. Fischer voegt daar immigratie en binnenlandse veiligheid aan toe. Maar op de meeste van deze terreinen is het bestaan van een kopgroep helemaal niet nodig om verder te integreren. Zie ook: E. Rhein, 'A 'Core Europe' is not the appropriate answer to the Enlargement Conundrium', European Policy Centre, mei 2000, te raadplegen op: *www.euractiv.com.*

[65] Zielonka noemt meerdere voorbeelden. Zie: J. Zielonka, 'Enlargement and the Finality of European Integration', in: C. Joerges, Y. Mény, J.H.H. Weiler (eds.). *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? -Responses to Joschka Fischer-.* Harvard Law School: Jean Monnet Working Papers, 2000.

[66] *Ibidem.*

[67] *Ibidem.*

discussion about the pros and cons of an avant-garde core is usually conducted from a Western European perspective. However, the picture is much clearer from an Eastern European perspective, leaving little room for any debate. The idea of a European hard core is viewed as an East European nightmare because it condemns the post-communist states to an inferior peripheral status."[68] Fischer's garantie dat iedere lidstaat tot de vaste kern kan toetreden is bovendien niet erg geloofwaardig. Indien iedereen kan toetreden, dan bestaat immers geen reden voor de instelling van een vaste kern.[69] Václav Havel verwoordde het als volgt:

"The idea that there could forever be two Europe's -a democratic, stable and prosperous Europe engaged in integration, and a less democratic, less stable and less prosperous Europe is, in my opinion, totally mistaken. It resembles a belief that one half of a room could be heated and the other half kept unheated at the same time. There is only one Europe, despite its diversity, and any weightier occurrence anywhere in this area will have consequences and repercussions throughout the rest of the continent."[70]

Gesteld kan worden dat in West-Europa onvoldoende aandacht aan de positie en het gevoelen van de Midden- en Oost- Europese staten wordt geschonken. De nieuwe en de kandidaat-lidstaten zullen zich gedemotiveerd, en zelfs wellicht bedrogen voelen, wanneer bij toetreding de kern van 'welvaart en vrede' verder van hen wordt verwijderd. Dit gevoelen begon in delen van Midden- en Oost-Europa reeds voor de toetreding van 1 mei 2004 post te vatten.[71] Het is natuurlijk zo dat in een sterk uitgebreide Unie een enorme diversiteit bestaat in culturele, religieuze, sociale, economische, geografische en historische waarden. Maar dat kan nu juist de kracht van de Europese Unie zijn. Zo schreef Madison reeds in het befaamde tiende essay van de 'Federalist Papers'[72] dat de veelheid aan religieuze, regionale en economische belangen juist een garantie is voor de Amerikaanse vrijheid en gerechtigheid.[73]

---

[68] *Ibidem.*

[69] *Ibidem.* Geen betoog behoeft derhalve dat de idee van een vooraf bepaalde, vast omlijnde en niet voor andere lidstaten openstaande kopgroep moet worden afgewezen . In de literatuur bestaat hierover consensus. Een uitzondering vormt C. Deubner, *Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?*', *cf.* C.-D Ehlermann, *a.w.*, p. 42. Ehlermann merkt hierover op: "It is highly unlikely that C. Deubner's radical ideas will have a chance of being seriously considered; they have certainly no chance to be put in practice. But they are at the least thought provoking."

[70] Václav Havel, 'Overcoming the Division of Europe'. Toespraak gehouden op 15 juni 2000 voor het Europees Parlement, n.g.

[71] Titels als 'Als EU klaar is, wil Oost-Europa niet meer' (*NRC*, 7 november 2001) en 'Talmende EU creëert onrust in Oost-Europa' (*NRC*, 25 oktober 2001), behoeven geen nadere uitleg. Ook het dossier inzake de landbouwsubsidies zal de harten in Oost-Europa niet harder hebben doen kloppen voor de integratiegedachte. De Europese Commissie besloot in januari 2002 dat boeren in landen in Midden- en Oost-Europa die vanaf 2004 toetreden, eerst in 2013 dezelfde inkomenssteun ontvangen als boeren in de 'oude' EU-15. Zie: 'Enlargement and agriculture: An integration strategy for the EU's new member states', I/02/159.
Zie: *europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/press/index_en.htm.*

[72] 'The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection'.

[73] P.B. Cliteur, 'De Federalist Papers', in: P.B. Cliteur, A.M. Kinneging, G.A. van der List (red.), *Filosofen van het klassieke liberalisme.* Kampen : Kok Agora; Kapellen: DNB/Pelckmans, 1993.

5.5 Conclusie

De omstandigheid dat door het Verdrag van Nice de voorwaarden voor het aangaan van nauwere samenwerking zijn versoepeld wordt in de – met name West-Europese – literatuur als positief aangemerkt.[74] Er bestaat een grote mate van overeenstemming dat nauwere samenwerking in een uitgebreide Unie noodzakelijk is om de integratie te behouden en te intensiveren. De opvatting dat er iets moet gebeuren om de Europese integratie dynamisch en efficiënt te houden dient gedeeld te worden, maar nauwere samenwerking kan daartoe geen oplossing zijn. Er kleeft een groot aantal nadelen aan de toepassing ervan. Zo is de regeling uitermate complex: voor elke pijler gelden verschillende mechanismen en de voorwaarden voor het aangaan van nauwere samenwerking staan 'her en der' in het Verdrag vermeld. [75] Indien bepaalde lidstaten niet wensen mee te werken aan een bepaalde beleidsmaatregel, kan naar alternatieven voor nauwere samenwerking gegrepen worden.

Voorts, de instelling van een zogenaamde kopgroep dient van de hand te worden gewezen.[76] Somber stemt het toekomstbeeld van Bot: "Ik voorzie in de toekomst groepjes van landen, die per onderwerp veranderen van samenstelling, samenspelen. Je zou kunnen zeggen dat Europa met 25 tot 32 aangesloten landen zal bestaan uit Bismarckiaanse 19e eeuwse allianties."[77] Alhoewel deze constructie toentertijd zijn voordelen kende, komt het mij voor dat een dergelijke structuur anno 2004 niet geheel voldoet aan de eisen van transparantie. Het is van belang dat de nieuwe lidstaten aansluiting blijven behouden en dat gewerkt wordt aan één Europese Unie. Bovendien, flexibiliteit betekent het einde van het met name in Nederland nog levende streven naar een federaal Europa.[78] Gesteld zou zelfs kunnen worden, gezien de boven beschreven geluiden uit de nieuwe lidstaten, dat nauwere samenwerking en een 'kern-Europa' indruisen tegen de in de preambule van het Verdrag neergelegde wens een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa tot stand te brengen.[79]

Nauwere samenwerking en een 'kern-Europa' dragen op geen enkele manier bij aan de efficiëntie, democratie of transparantie van de Europese Unie. Het druist zelfs tegen deze voorwaarden in.

---

[74] Zie, *inter alia*, C.-D. Ehlermann, *a.w.*

[75] In de Europese grondwet is er in deze situatie enigszins verbetering aangebracht.

[76] Overigens, er is ook wel op gewezen dat een Europese kopgroep niet in het belang van Nederland zou zijn. De Nederlandse belangen zouden volledig worden bepaald door de as Parijs-Berlijn. De vorming van een afgebakende, gesloten machtsconcentratie waarbinnen de grotere lidstaten domineren zou de kleine landen telkens voor *faits accomplis* stellen. Zie: J. Bult, 'Een Europese kopgroep is niet in het belang van Nederland', *S & D*, 4, 2000.

[77] Zie: *Europa van Morgen*, nummer 17, 27 november 2002, 32e jaargang, p. 382.

[78] K. Stout, 'Verslag van de discussie', in: *Flexibiliteit en het Verdrag van Amsterdam*. Den Haag: T.M.C. Asser Press, 1999, p. 57-71.

[79] Eijsbouts merkt op dat nauwere samenwerking indruist "tegen het gevoel dat we samen in hetzelfde bootje zitten." *Elsevier*, 18 november 2000.