

Vergaderjaar 2001–2002

**27 818 (R 1692)**

**Goedkeuring van het op 26 februari 2001 te Nice totstandgekomen Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocolen (Trb. 2001, 47)**

**Nr. 5**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 3 oktober 2001

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de algemene commissie voor Europese Zaken naar aanleiding van het voorstel tot Rijkswet tot goedkeuring van bovengenoemd verdrag. Zij constateert met genoegen de positieve houding van de leden van de diverse fracties. De in het verslag gestelde vragen zijn hieronder beantwoord, zoveel mogelijk in de volgorde waarin ze zijn gesteld.

**1 INLEIDING**

**1.1 Algemeen**

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de gevolgen van het Verdrag van Nice voor de positie van de Unie in de internationale rechtsorde. Het verdrag van Nice zal als zodanig de positie van de Unie in de internationale rechtsorde niet wijzigen. Het betreft hier de interne besluitvorming van de Unie. Wel is het zo dat door de wijziging van artikel 24 EU de procedure met betrekking tot het sluiten van verdragen met derden (derdelanden of andere internationale organisaties) in de verdragsbepaling is aangepast.

De leden van de fractie van de PvdA-vragen naar de aanknopingspunten die het Verdrag biedt voor een betere invulling van de coördinatiebehoefte zowel tussen de pijlers als in multilateraal verband. De verdere invulling en toevoegingen door dit Verdrag van de coördinatie tussen de pijlers en in multilateraal verband is beperkt. De uitgangspunten voor deze coördinatiebehoefte waren namelijk reeds verankerd in eerdere verdragen. Dit Verdrag voegt daar slechts in een enkel geval iets aan toe. De huidige verdragen bieden reeds aanknopingspunten voor een verbeterde coördinatie tussen de pijlers en in multilateraal verband. In het Unie-Verdrag wordt in artikel 3 aangegeven dat de Unie beschikt over één institutioneel kader dat de samenhang en continuïteit van het optreden gericht op het realiseren van de doelstellingen van de Unie verzekert en tegelijk het *acquis communautaire* in acht neemt en ontwikkelt. De verdragen bepalen dat de Europese Raad hierbij een cruciale rol speelt. In het EG-Verdrag is een belangrijke rol weggelegd voor de Europese Commissie om toe te zien op de consistentie en coherentie van het beleid

dat wordt gemaakt. De verandering in het Verdrag specifiek op het vlak van het multilateraal beleid, betreft de procedures die van toepassing zijn op de standpuntbepaling van de gemeenschap in alle lichamen die uit hoofde van een internationale overeenkomst zijn opgericht. Het Europees Parlement verwerft namelijk het recht om volledig te worden geïnformeerd over de standpuntbepaling in een bij internationaal akkoord opgericht lichaam. Bovendien kan het Europees Parlement voortaan ook advies inwinnen bij het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van deze voorgenomen posities met het EG-Verdrag. De regering is van mening dat een verdere versterking van de coherentie van het extern optreden van de Unie wenselijk is. In haar op 8 juni jl. verschenen notitie «De toekomst van de Europese Unie»<sup>1</sup> heeft de regering aangegeven zich in te zullen spannen om dit onderwerp in de aanloop naar de eerstvolgende Inter-gouvernementele Conferentie te agenderen.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er niet gewerkt kan worden aan verdere hervormingen zonder dat dit tot een blokkade zou leiden voor de uitbreiding van de Europese Unie. De regering stelt voorop, zoals terecht door de leden van deze fractie naar voren gebracht, dat ingrijpende hervormingen die zouden leiden tot verdragswijziging tijdens het toetredingstraject grote gevolgen zouden kunnen hebben voor de uitbreiding van de Unie. Het risico bestaat daarbij dat door de agenda voor de volgende IGC op te tuigen, ook al is dat niet zo bedoeld, barrières gecreëerd worden voor het onderhandelingsproces over de uitbreiding. Dat neemt niet weg dat de regering de mening van deze leden deelt dat hervormingen op meerdere terreinen binnen de Unie noodzakelijk zijn. Daartoe worden thans ook verschillende passende initiatieven ontplooid waaraan de regering bijdraagt. De regering denkt hierbij onder andere aan de hervorming van de Commissie zoals in gang gezet na het aftreden van het vorige college van Commissarissen. Een ander voorbeeld is het Witboek over Europees Bestuur, waarin de Commissie een aanzet heeft gedaan tot verdere verbetering van het functioneren van de instellingen. Ten slotte wenst de regering te benadrukken voorstander te zijn van hervormingen op het vlak van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de structuurfondsen, waarop hieronder nader zal worden ingegaan.

De leden van de D66-fractie vragen of de indruk juist is dat subsidiariteit niet gezien moet worden als rem, maar als een beginsel van bevoegdheidstoedeling. De regering beantwoordt deze vraag bevestigend. Zij deelt in dit opzicht de mening van de Raad van State dat deze ontwikkeling ook niet gediend is met een negatief uitgangspunt ten aanzien van de verdeling van bevoegdheden op Unie-niveau. Naar het oordeel van de regering dient het begrip subsidiariteit dan ook niet in de negatieve betekenis van bevoegdheidsafbakening te worden gezien, maar als een beginsel dat van invloed is op bevoegdheidstoedeling. Daarom acht de regering het zinvol om, zoals ook aangegeven in haar recente notitie «De toekomst van de Europese Unie»,<sup>1</sup> om algemene criteria voor de subsidiariteit op te stellen die eveneens toepasbaar zijn op nieuwe ontwikkelingen en die een kritische heroverweging van bestaand beleid niet in de weg staan.

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 of binnen de EU een tendens naar renationalisatie is te bespeuren, antwoordt de regering negatief. Juist bij de Verdragen van Amsterdam en Nice zijn de bevoegdheden op communautair niveau verder uitgebouwd en bestendigd. Bij het Verdrag van Amsterdam was voornamelijk sprake van een vergroting van het aantal onderwerpen dat binnen de communautaire bevoegdheden werd gebracht. De maatregelen die op basis van dat verdrag worden genomen om een totstandbrenging van een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te realiseren, zijn daarvan een voorbeeld.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 407, nr. 9.

Het Verdrag van Nice heeft deze grotere bevoegdheden op Europees niveau verder versterkt en bestendigd. Een vergroting van het aantal beleidsterreinen waarop besluitvorming plaatsvindt bij gekwalificeerde meerderheid, daar waar eerst unanimititeit vereist was, illustreert de tendens naar sterkere Europese samenwerking. De versterking van de structuren van de Commissie kan tevens als voorbeeld dienen van de verdere uitbouw en bestendiging van bevoegdheden op Europees niveau. De stelling van de leden van de fractie van D66 dat sprake zou zijn van een grotere tendens naar renationalisatie kan de regering, in het licht van deze stappen naar verdere Europese integratie, dan ook niet delen.

De leden van de fractie van D66 vragen of het niet funest is voor de gewenste verdere Europese integratie van Europa en de slagvaardigheid dat veel lidstaten moeite lijken te hebben om macht aan Europa kwijt te raken. De regering wenst daarop als volgt te antwoorden. Het Europese integratie-proces vindt zijn rechtvaardiging en bestaansrecht in de gedeelde wens van de lidstaten om gezamenlijk op Europese schaal vorm te geven aan beleid en beleidsuitvoering. Het overdragen van bevoegdheden van nationaal niveau naar Europees niveau vindt eerst plaats nadat de lidstaten daartoe weloverwogen besloten hebben. Deze afwegingen hebben bijgedragen aan het succes van de Europese integratie tot nog toe en dienen ook de basis te vormen voor het welslagen van de verdere stappen in de Europese integratie. De regering deelt dan ook niet de analyse van deze leden dat lidstaten moeite zouden hebben om macht aan Europa kwijt te raken. De regering gaat er van uit dat initiatieven tot verdere Europese integratie op een serieuze ontvangst en behandeling in de lidstaten kunnen rekenen. Deze behoeven immers een doordachte afweging. De regering twijfelt er niet aan dat in alle lidstaten een uitdrukkelijke bereidheid leeft om het Europese integratieproces verder uit te bouwen en te verstevigen.

Door de leden van de fractie van D66 werd gevraagd naar het kabinetsstandpunt ten aanzien van het pleidooi van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voor een zogenaamd «kernacquis» in de toetredings-onderhandelingen. Tevens vroegen deze leden naar andere aspecten met betrekking tot het rapport van de WRR, zoals de verontrusting van de WRR, de onderhandelingsruimte op het *acquis communautaire* en de inzet van de regering op het vlak van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid en de Structuurfondsen. Reeds in de notitie «Stappen naar toetreding» (november 2000) heeft de regering gekozen voor een benadering waarbij binnen de EU wordt vastgesteld welke zaken beslist voor toetreding geregeld moet zijn en wat ook (of zelfs beter) na toetreding gedaan kan worden. Dit gebeurt aan de hand van de verzoeken van de kandidaten om overgangsregelingen op bepaalde terreinen te treffen. Nederland laat zich in de onderhandelingen leiden door vier criteria: het effect van een eventuele overgangsregeling op: het functioneren van de interne markt, de veiligheid voor de Europese burger in brede zin, het bestuur en recht in de nieuwe lidstaten en de financiën van zowel de EU als de nieuwe lidstaat. Deze criteria zijn goeddeels in lijn met de «*kernacquistoeets*» zoals voorgesteld door de WRR.

In de praktijk van de onderhandelingen blijkt deze benadering goed te werken. Delen van het *acquis* die zeer aanzienlijke (financiële) investeringen vergen – bijvoorbeeld op milieugebied – maar niet negatief scoren op de genoemde vier criteria, kunnen zo voor een overgangsregeling in aanmerking komen. Aldus kan veelal worden voorkomen dat de economische inhaalgroei en verdere transformatie van de kandidaat-lidstaten nodeloos wordt belemmerd. Het *acquis communautaire* staat evenwel niet ter discussie. Uiteindelijk is en blijft volledige overname en implementatie van het gehele *acquis* door alle toetreders de norm. Een uitvoe-

rige regeringsreactie op het genoemde WRR-rapport zal de Kamer spoedig toegaan. Ten aanzien van de Structuurfondsen en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid heeft het Kabinet in reacties op twee recente Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO) terzake<sup>1</sup> haar standpunt bepaald. Het Kabinet is van mening dat op beide terreinen fundamentele hervormingen noodzakelijk zijn teneinde de EU ook na de uitbreiding financieel houdbaar te doen zijn. De besprekingen hierover dienen zo spoedig mogelijk aan te vangen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben vraagtekens gesteld bij de compromissen waartoe is besloten, om de formele obstakels voor de uitbreiding op te ruimen die in Amsterdam nog niet konden worden weggenomen. Deze leden vragen meer in het bijzonder naar de besluitvorming, de doorzichtigheid en rechtvaardigheid van deze compromissen. Deze aandacht wordt door de regering gedeeld. Bij de onderhandelingen is steeds uitgegaan van het belang van efficiënte besluitvorming voor het goed functioneren van een uitgebreide Unie. Daarnaast is in de onderhandelingen voortdurend gestreefd naar een rechtvaardige vormgeving van de instellingen van een uitgebreide unie en een grote betrokkenheid van het Europees Parlement. De regering is van mening dat de uitkomsten van de onderhandelingen ook deze inzet weerspiegelen. Juist de grotere hoeveelheid onderwerpen waarop met gekwalificeerde meerderheid kan worden besloten en de ontwikkeling van het instrument van de nauwere samenwerking dragen volgens de regering bij aan het verbeteren van efficiënte besluitvorming. Uit de voorziene vertegenwoordiging voor de toetredende lidstaten in de instellingen van een uitgebreide Unie spreekt een billijke en rechtvaardige verdeling. De democratische controle en doorzichtigheid van het Europese proces is onder andere gediend door de versterkte rol die het Europees Parlement op grond van dit Verdrag speelt bij controle op de besluitvorming. Het Verdrag van Nice realiseert niet alle ambities die Nederland zich hierover vooraf stelde, maar de regering beschouwt datgene wat wel bereikt kon worden als een betekenisvolle stap voorwaarts. De formele obstakels voor de uitbreiding zijn verwijderd terwijl tegelijkertijd het effectief functioneren van de instellingen wordt gewaarborgd.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen de vraag of, zonder versterking van de supranationale elementen in de Europese architectuur, de EU niet afstevent op een legitimiteitscrisis, politieke impasses en wellicht de vorming van een directoraat van grote lidstaten. De regering is van mening dat dit niet het geval is. Overigens acht zij voortzetting en versterking van de communautaire methode als beproefd fundament van de Europese Unie wel prioritair. In verband daarmee vindt de regering versterking van de positie van met name de rol van de Europese Commissie en, direct daaraan gekoppeld, de rol van het Europees Parlement van groot belang, zoals ook aangegeven in de notitie «De toekomst van de Europese Unie».<sup>2</sup>

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering hun zorg en hoop deelt, namelijk de vrees dat Europa afstevent op een legitimiteitscrisis en de hoop dat de verklaring over de toekomst van Europa kan leiden tot een ontwikkeling tot een Unie gefundeerd op een democratische grondwet. De regering is van oordeel dat de verklaring bij het Verdrag van Nice, waarin opgeroepen wordt tot een debat over de toekomst van de Europese Unie, mogelijkheden biedt om daadwerkelijk een ontwikkeling in gang te zetten op weg naar een Unie gefundeerd op een democratische grondwet. Zij deelt in dat opzicht de hoop van de GroenLinks-fractie. In de notitie over «De toekomst van de Europese Unie» van 8 juni jl.<sup>2</sup> heeft de regering specifiek aangegeven welke hoofdelementen van een Europese Grondwet deel zouden kunnen uitmaken, rekening houdend met in de verklaring bij het Verdrag van Nice

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/2001, 27 912 en 27 913.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 407, nr. 9.

genoemde vier vraagstukken. Doel van de hervormingen moet (onder meer) zijn om de democratische legitimiteit en de transparantie van de Unie en haar instellingen te verbeteren en te verzekeren, teneinde de Unie dichter bij de burgers van de lidstaten te brengen en zodoende tegemoet te komen aan de door (onder meer) de GroenLinks-fractie geuite zorg.

In antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of de regering aan kan geven welke invloed de Humboldt-rede van minister Fischer en het daarop volgende debat hebben gehad op het verloop en de resultaten van de Conferentie merkt de regering op dat deze invloed uiteraard moeilijk precies is aan te duiden. Wel kan worden vastgesteld dat het opstellen van de zogenaamde «Verklaring voor de Slotakte betreffende de toekomst van de Unie» verband hield met het bedoelde debat.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de Duitse en Italiaanse regeringen aan de vooravond van de Top van Nice inderdaad een voorstel hebben voorgelegd aan de Conferentie, dat onder meer het thema «een betere scheiding van de machten tussen de instellingen van de Europese Unie» aandroeg voor de post-Nice-agenda. De regering bevestigt dat dit inderdaad het geval is geweest. In antwoord op de vraag van de GroenLinks-fractie of de regering agendering van dit thema steunde, merkt de regering op dat zij agendering van dit thema niet gesteund heeft, onder meer omdat niet voldoende duidelijk was en onvoldoende duidelijk werd gemaakt wat precies met de mogelijke agendering van dit thema werd beoogd. Deze leden vragen tevens wat de overwegingen waren binnen de Conferentie om dit thema niet op te nemen in de Verklaring over de toekomst van de Europese Unie. Niet alleen bij de Nederlandse regering, maar ook bij de regeringen van andere lidstaten bestond onduidelijkheid over de specifieke doelen van agendering van dit thema. Het thema is mede daarom uiteindelijk niet opgenomen in de Verklaring over de toekomst van de Unie. In antwoord op de vraag of dit thema in de plaats is gekomen van het thema van een betere scheiding van machten tussen de instellingen van de Unie, merkt de regering op dat dit niet het geval is geweest. Gelet op het belang van dit thema werd agendering van het onderwerp breed gesteund. Verder vragen de leden van de GroenLinks-fractie of deze amendering illustratief is voor de veronderstelde mogelijke wending in de ontwikkeling van de EU: van communautaire integratie naar intergouvernementele samenwerking, van democratie terug naar diplomatie. De regering merkt op dat agendering van de rol van de nationale parlementen in de Europese architectuur zeker niet illustratief is voor deze veronderstelde wending. Nationale parlementen spelen, nu en in de toekomst, een belangrijke rol in een Unie met zowel communautaire als intergouvernementele kenmerken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan inschatten hoe groot de steun is onder de lidstaten voor een senaat van nationale parlementariërs. De regering loopt liever niet vooruit op het debat over de toekomst van de Europese Unie. Uit dit debat zal moeten blijken in hoeverre er steun bestaat onder de lidstaten voor het idee van een senaat van nationale parlementariërs.

De vraag van de GroenLinks-fractie of de regering het risico onderkent van moeizame(re) besluitvorming tussen Raad, Europees Parlement en senaat, alsmede het risico van ondergraving van de positie van het Europees Parlement indien de senaat bevoegdheden zou krijgen die het Europees Parlement niet bezit kan de regering bevestigend beantwoorden. Dit risico heeft er mede toe geleid dat de regering in de notitie «De toekomst van de Europese Unie»<sup>1</sup> geen pleidooi heeft opgenomen voor het creëren van een senaat van nationale parlementariërs. Wel pleit zij voor een vergroting van de rol van nationale parlementen gekoppeld aan een

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 407, nr. 9.

betere samenwerking tussen deze parlementen en het Europees Parlement. Tevens, daarmee samenhangend, bepleit de regering een vergroot democratisch toezicht op de activiteiten van de Europese Unie.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke terreinen zich niet lenen voor versterking van de rol van de Commissie in de externe vertegenwoordiging van de EU en waarom niet. De regering merkt op dat bepaalde terreinen van het externe optreden van de Unie (in het bijzonder de vertegenwoordiging van de EU in internationale organisaties, consulaire bijstand en afgifte van visa, het EVDB en het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid) voorlopig zijn voorbehouden aan de lidstaten c.q. de Raad. In tegenstelling tot andere relevante onderwerpen in het externe optreden van de Unie, zoals de handelspolitiek en de bijstand aan derde landen, bestaat er op genoemde terreinen thans geen communautaire bevoegdheid.

De GroenLinks-fractie vraagt tevens of de regering kan aangeven hoe de keuze voor versterking van de rol van de Commissie valt te rijmen met de bepleite uitbouw van de functie van de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (HV GBVB). De regering is van mening dat de versterking van de rol van de Commissie en uitbouw van de functie van de HV GBVB in nauwe samenhang dienen te worden gezien, zoals ook aangegeven in de notitie «De toekomst van de Europese Unie».<sup>1</sup> Doel hiervan is een steeds nauwere afstemming tussen HV GBVB en de Commissie, waardoor het externe optreden van de Unie verder kan worden versterkt. Deze leden vragen voorts waarom de regering niet kiest voor verschuiving van de taken van de Hoge Vertegenwoordiger naar de Commissie merkt de regering op, zoals ook aangegeven in de notitie «De toekomst van de Europese Unie»,<sup>1</sup> dat sinds het aantreden van de HV GBVB een uitstekende samenwerking met de Commissie is gegroeid. Er bestaat, naar de mening van de regering, nu geen reden taken van de HV GBVB te verschuiven naar de Europese Commissie. Wel kan de band tussen de HV en de Commissie verder worden versterkt, hetgeen door de regering overigens ook wordt bepleit en zal worden bevorderd.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen daarnaast welk gewicht de motie die de Kamer hierover aannam tijdens het debat over de Staat van de Europese Unie heeft voor de regering. Deze motie, waarin ervoor werd gepleit om de functie van de Hoge Vertegenwoordiger op termijn onder te brengen bij de Europese Commissie, heeft een belangrijke rol gespeeld bij het formuleren van de inzet van de regering in de notitie «De toekomst van de Europese Unie» met als doel, door een steeds nauwere afstemming tussen de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie, de versterking van het externe optreden van de Unie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering zich kan voorstellen dat continuering van de situatie waarin de Commissaris voor buitenlands beleid verantwoording aflegt aan het Europees Parlement en de Hoge Vertegenwoordiger zijn opdrachten ontvangt van de Raad, tot spanningen kan leiden die de coherentie en de doortastendheid van het extern optreden van de EU op termijn zouden kunnen aantasten. De regering is van mening dat deze situatie eventueel tot spanningen zou kunnen leiden. Om die reden vindt de regering het dan ook zinvol om de bestaande verhouding tussen de Hoge Vertegenwoordiger, Raad, Commissie en Europees Parlement nauwgezet te volgen en om deze eventuele spanningen te voorkomen. Dat neemt niet weg dat de regering positief staat ten opzichte van de wijze waarop de huidige samenwerking thans tussen de verschillende spelers is vormgegeven. Er bestaat een nauwe samenwerking tussen de Hoge Vertegenwoordiger en de Commis-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 407, nr. 9.

saris voor externe betrekkingen, en de Hoge Vertegenwoordiger gaat, bij gelegenheid, in debat met het Europees Parlement.

In antwoord op de vraag van de GroenLinks-fractie wat te doen als het Europees Parlement om het ontslag zou vragen van de buitenland-commissaris vanwege beleid dat nauw met de Hoge Vertegenwoordiger is afgestemd en de zegen van de Raad heeft gekregen, is de regering van mening dat het tot de primaire verantwoordelijkheid van de betrokken commissaris behoort, in nauw overleg met de Voorzitter van de Commissie, om te bepalen hoe hij met een dergelijke vraag om ontslag om zal gaan. Het is niet aan de regeringen van de lidstaten om te treden in de verantwoordelijkheid van de desbetreffende commissaris.

De leden van de GroenLinks-fractie willen van de regering vernemen door wie een toekomstige EU-zetel in de Veiligheidsraad moet worden ingenomen. Nederland heeft het streven vastgelegd dat de EU op termijn een zetel in de Veiligheidsraad zou kunnen bezetten. Een EU-vertegenwoordiging in de Veiligheidsraad kan worden gezien als een logisch uitvloeisel van de intensivering van het GBVB. De regering neemt thans nog geen standpunt in over de vraag met welke bevoegdheden het verwerven van een Veiligheidsraadzetel gepaard zou moeten gaan en wie zo'n zetel zou moeten bezetten. Het antwoord op die vragen hangt af van verschillende toekomstige ontwikkelingen, zoals die van de rol van de Hoge Vertegenwoordiger. Een andere bepalende factor is de richting van de discussie die wordt gevoerd over de hervorming van de Veiligheidsraad.

Naar aanleiding van de vraag naar mogelijke initiatieven om het correctief referendum en het Europees volksinitiatief op de post-Nice-agenda te krijgen, kan het volgende worden opgemerkt. Tijdens de Europese Raad van Nice zijn in verklaring nr. 23 reeds vier thema's aangemerkt als thema voor de volgende Intergouvernementele Conferentie. Nederland heeft zijn ideeën over de invulling van deze agenda neergelegd in onder andere de notitie «De toekomst van de Europese Unie» van 8 juni jl. en het Benelux-memorandum van 20 juni jl.

De fractie van GroenLinks vraagt of een toekomstige Europese grondwet zich, naast de nationale ratificatieprocedures, ook leent voor een referendum. De regering meent dat een toekomstige Europese grondwet zich onder omstandigheden kan lenen voor een referendum. Indien het verdrag waarin een dergelijke grondwet is opgenomen vóór 1 januari 2005 wordt bekrachtigd valt de wet tot goedkeuring van dit verdrag onder de Tijdelijke referendumwet en is de wet referendabel, mits deze niet onder de uitzonderingen valt die limitatief zijn opgesomd in artikel 7 van de Tijdelijke referendumwet. Dit is niet het geval indien het verdrag binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt. Een eventuele grondwetswijziging die verband houdt met de goedkeuringswet is echter op grond van artikel 7 onderdeel d. van de Tijdelijke referendumwet niet referendabel. Of een dergelijke goedkeuringswet ook referendabel zal zijn als de wet eerst na 1 januari 2005 wordt bekrachtigd, hangt af van de vraag of de wijziging van de Grondwet met betrekking tot het correctief referendum<sup>1</sup> ook in tweede lezing zal worden aanvaard.

Deze leden vragen tevens of de regering er voorstander van is dat vergaderingen van de Raad en Europese Raad openbaar worden. De regering hecht grote waarde aan de betrokkenheid van de burger bij de EU en de doorzichtigheid van de instellingen. De regering meent dat het vergroten van de transparantie van het functioneren van de Raad een wenselijke stap zou zijn. Dat neemt niet weg dat het openbaar maken van alle raadsvergaderingen een onwenselijke ontwikkeling zou zijn omdat dat er in veel

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 27 033.

gevallen toe zou kunnen leiden dat het effectief functioneren van de Raad wordt gehinderd. Vele van de onderwerpen die binnen raadszittingen worden besproken, kunnen verstrekkende consequenties met zich mee brengen indien openbaar behandeld, wij denken daarbij bijvoorbeeld aan concurrentiegevoelige onderwerpen of onderwerpen met een internationaal politieke dimensie. Dat neemt niet weg dat de regering van mening is dat er geen bezwaar bestaat tegen bijzondere openbare Raadszittingen. Het gebruik dat aan het begin van ieder nieuw voorzitterschap van de Unie een openbare raadszitting plaats vindt, acht de regering juist een goede zaak. Ook de openbare discussie die de Raad, van tijd tot tijd, voert over bepaalde onderwerpen die zich daartoe lenen, vindt de regering van groot belang. Daarnaast is de regering van mening dat ook andere mogelijkheden verkend dienen te worden om de transparantie van het functioneren verder te verbeteren. De regering zal zich daar ook voor inzetten zoals dit reeds eerder gebeurde. Als voorbeeld daarvan moge dienen de inzet van de regering in de discussie over de zogenaamde «EuroWob», de Europese regelgeving die ziet op toegang van burgers tot documenten van de instellingen. De inzet van de regering was daar gericht op een situatie die ruimhartige toegang biedt van het publiek tot documenten van de instellingen. Mede dankzij de Nederlandse inzet is eerder dit jaar een verordening tot stand gebracht die de burger een breed recht op toegang biedt. De regering benadrukt dat ook in de toekomst zal worden geijverd voor transparantie en betrokkenheid van de burger. Deze leden vragen daarbij tevens of het niet hoog tijd is om te stoppen met het maken van wetten achter gesloten deuren, nu de constitutionalisering van de EU op het spel staat. De regering deelt de opinie van de leden van deze fractie dat wetten niet achter gesloten deuren mogen worden gemaakt. De regering is van mening dat betrokkenheid van het publiek bij het opstellen van wetgeving van eminent belang is. De regering tekent tevens aan dat het Europees Parlement, met zijn openbare zittingen, daarbij een belangrijke rol dient te vervullen. De betrokkenheid van het Europees Parlement bij vorming van wetgeving is de belangrijkste factor bij de democratische inbedding van het Europese besluitvormingsproces. Daarnaast is de regering van mening dat bij het maken van nieuw beleid voldoende ruimte moet zijn voor inbreng door betrokken burgers. De bestaande instrumenten, zoals openbare zittingen, consultatierondes en het gebruik van moderne communicatietechnieken zoals internet, maken deze betrokkenheid goed mogelijk. De regering is voorstander van een intensiever gebruik op Europees niveau van deze bestaande instrumenten en zet zich daar waar mogelijk in voor uitbreiding hiervan.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering zich kan voorstellen dat het Verdrag van Nice nooit werkelijk van kracht zal worden en dat de (meeste) ingrediënten eruit in een nieuw verdrag – voorzien voor 2004 – terecht zullen komen. De regering acht dat scenario hoogst onwaarschijnlijk. De ondertekening van het Verdrag te Nice was voor alle lidstaten een blijk van hun intentie om het verdrag op korte termijn te ratificeren. Het ratificatieproces in de verschillende lidstaten vordert aanzienlijk en de regering spreekt de wens uit dat het ratificatieproces ook in Nederland op voortvarende wijze kan worden afgerond.

De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd naar de noodzaak van herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het Structuurfondsen- en Cohesiebeleid alvorens een eerste toetreding, zoals bij voorbeeld door Polen, kan plaatsvinden. De regering is van mening dat spoedige ingrijpende hervorming van het GLB om diverse redenen van groot belang is. De uitbreiding is hier een belangrijke factor, maar ook verplichtingen in WTO-kader en veranderende voorkeuren van consument en maatschappij zijn hierbij van groot belang. Ook voor het Regionaal- en Structuurbeleid geldt dat deze ingrijpende aanpassing behoeven. Voor



een nadere inhoudelijke uiteenzetting zij verwezen naar hoofdstuk 2 van de Staat van de Unie 2002 en de regeringsreactie op de recente Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) ter zake. De regering is van mening dat op beide terreinen fundamentele hervormingen noodzakelijk zijn teneinde de EU ook na de uitbreiding financieel houdbaar te doen zijn. De besprekingen hierover dienen zo spoedig mogelijk aan te vangen. De toetredingscriteria, op basis waarvan met de kandidaat-lidstaten wordt onderhandeld, zijn vastgesteld door de Europese Raad van Kopenhagen (1993).

De leden van de SP vragen of artikel 133 betekent dat de EU met meer autoriteit de lidstaten kan vertegenwoordigen in de WTO. Tevens vragen zij wat dat betekent voor de inbreng van Nederland in de onderhandelingsopdracht hiervoor. De wijzigingen in artikel 133 bieden weliswaar bescheiden praktische voordelen op specifieke deelterreinen maar kunnen over het geheel genomen moeilijk positief beoordeeld worden wat betreft onderhandelingsautoriteit voor de Commissie. Voor belangrijke besluiten blijft unanimiteit vereist. Tevens zijn met betrekking tot enkele dienstensectoren uitzonderingen opgenomen die een proces van geleidelijke uitbreiding van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid bemoeilijken. Het gevolg hiervan is, dat voor bredere onderhandelingen, de onderhandelingspositie van de Commissie in de WTO niet wezenlijk verbeterd is. Het gewicht van de Nederlandse inbreng ten aanzien van het onderhandelingsmandaat van de Commissie in de WTO is derhalve ook niet wezenlijk veranderd.

De vraag van de SP-fractie of artikel 181A betekent dat de EU bij meerderheid van stemmen beslist over het aangaan van verdragen met andere landen, kan in bevestigende zin worden beantwoord. Dit betekent dat op het terrein van economische, financiële en technische samenwerking de EG bij meerderheid van stemmen beslist over het aangaan van verdragen met andere landen. Ten overvloede wordt opgemerkt dat dit ook al het geval is bij verdragen ingevolge artikel 300, eerste lid EG-Verdrag. Zoals 181A, tweede lid, vermeldt worden Associatieovereenkomsten en Overeenkomsten met staten die toetreden tot de Europese Unie door de Raad met eenparigheid van stemmen aangenomen.

De leden van de fractie van de SP vroegen naar de consequenties van eventuele niet-ratificatie van het Verdrag van Nice door een of meer lidstaten, voor hervorming en uitbreiding van de EU. De regering gaat er van uit dat alle lidstaten het verdrag van Nice zullen ratificeren. Wanneer ratificatie in een of meer lidstaten onverhoopt toch definitief zou uitblijven, dan zou het Verdrag niet in werking kunnen treden. Zoals eerder aangegeven in antwoord op vragen van het lid Van Middelkoop (2000112780 d.d. 27 juni 2001) is de regering van mening dat inwerkingtreding van het verdrag een noodzakelijke, politieke voorwaarde is voor uitbreiding. De vraag of de uitbreiding toch juridisch mogelijk zou zijn indien het Verdrag van Nice onverhoopt niet in werking treedt, acht zij derhalve niet aan de orde.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of overwogen is een hechte samenwerking aan te gaan met andere landen, zoals die bestond tussen België, Nederland en Luxemburg. Een dergelijk samen optrekken is door de regering niet met andere landen tot stand gebracht. De verbondenheid van de Benelux-landen en de grote overeenstemming tussen de inhoudelijke inzet voor de IGC van België, Luxemburg en Nederland maakte deze hechte samenwerking opportuun en effectief. Een voorbeeld waarbij ook met andere landen werd opgetrokken waren de Nederlandse voorstellen om in het licht van de geboekte voortgang op het gebied van het Europees Veiligheids- en Defensie Beleid Verdragsbepalingen op te

nemen, in dit geval werd nauw opgetrokken met onder meer Italië. De regering heeft voorts vanzelfsprekend in de voorbereidingen op de Intergouvernementele Conferentie in bilaterale contacten aandacht gevraagd voor de onderwerpen van de IGC, om daar waar mogelijk steun te verwerven voor de Nederlandse inzet.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het, ook naar het oordeel van de regering na Nice vooral gaat om een vereenvoudiging van de structuur van de Europese Unie ter versterking van haar legitimiteit en of daarmee ook de omvang van de Europese ambitie is aangegeven. In antwoord op deze vraag merkt de regering op dat in de verklaring bij het Verdrag van Nice betreffende de toekomst van de Unie is aangegeven dat tijdens het debat onder meer een viertal thema's moet worden behandeld. Dit laat dus de mogelijkheid open dat ook andere thema's ter sprake komen. Dit betekent dat niet precies de omvang van de Europese ambitie is aangegeven. De regering heeft in de notitie over de toekomst van de Europese Unie van 8 juni jl.<sup>1</sup> reeds aangegeven welke onderwerpen zij, samenhangend met de thema's «externe cohesie van de Europese Unie» en «versterking van de democratische legitimiteit van de Europese instellingen» bij voorkeur ook in het debat behandeld zou zien. Dit betekent dat weliswaar vereenvoudiging van de structuur van de Europese Unie en versterking van haar legitimiteit van groot belang zijn, maar ook dat het naar het oordeel van de regering na Nice niet alleen hierom moet gaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de initiatieven die in Laken/Brussel in december 2001 worden genomen zullen blijven binnen de bestaande sui generis-structuur van de Unie met de pijlerstructuur en de mix van intergouvernementele en supranationale besluitvormingsmechanismen, de gegeven institutionele ordening. In antwoord hierop merkt de regering op dat in Laken/Brussel de Europese Raad slechts een besluit zal nemen over de vraag hoe het debat over de toekomst van de Europese Unie een gestructureerd vervolg kan krijgen. Vooralsnog staat niet vast of er ook besluiten zullen worden genomen over de nadere invulling van de agenda. Ook als dit wel het geval zou zijn, dan nog valt niet te voorspellen welke opties de Conventie, die de Europese Raad mogelijk in het leven zal roepen, zal aandragen voor mogelijk verdere institutionele hervormingen. De IGC zal, aansluitend aan het werk van de Conventie, deze opties vervolgens moeten uitwerken in concrete wijzigingsvoorstellen. Daarna zal kunnen worden getoetst of deze wijzigingsvoorstellen binnen de bestaande sui generis-structuur van de Unie blijven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat beoogd en verwacht wordt van een herweging van de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten conform het subsidiariteitsbeginsel. De regering antwoordt hierop als volgt. Volgens de Verklaring bij het Verdrag van Nice gaat het bij het vraagstuk van een nauwkeuriger bevoegdheidsverdeling om de vraag hoe het mogelijk zal zijn om een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten vast te stellen en vervolgens te handhaven, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. Het streven is er dus op gericht om uiteindelijk tot een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening te komen, zonder nu reeds aan te geven op welke wijze dit zou kunnen gebeuren. Het is in ieder geval niet de bedoeling het subsidiariteitsbeginsel los te laten. De wijze waarop volgens de regering zou kunnen worden gekomen tot een nauwkeuriger bevoegdheidsverdeling is uiteen gezet in de notitie «De toekomst van de Europese Unie».

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen voorts naar het oordeel van de regering over een operationalisering van het subsidiariteitsbeginsel op een zodanige wijze dat dit leidt tot toetsbare criteria voor

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 407, nr. 9.

het Hof van Justitie. In dit verband merkt de regering op dat de vaststelling van nieuwe criteria in de eerste plaats als leidraad zal dienen voor de Gemeenschapswetgever. Of een voorgestelde gemeenschapsregeling in het concrete geval terecht op het niveau van de Gemeenschap is vastgesteld, ongeacht welke specifieke criteria nader zouden worden vastgelegd, kan door het Hof van Justitie in voorkomend geval worden getoetst aan het motiveringsbeginsel. Ieder besluit van de Gemeenschap moet immers steunen op een deugdelijke motivering, waaruit onder meer de redenen moeten blijken waarom de Gemeenschapswetgever van oordeel was dat het bewuste besluit beter op het niveau van de Gemeenschap kon worden genomen. Als de nader vast te stellen criteria minder specifiek zullen zijn, zal de toetsing van het Hof dienovereenkomstig zijn.

De vraag van deze leden wie bevoegd zou kunnen worden verklaard tot het doen van een beroep op dit beginsel voor het Hof kan als volgt worden beantwoordt. Binnen het bestaande stelsel van het EG-Verdrag komt deze bevoegdheid toe aan de gemeenschapsinstellingen en de lidstaten. Ook belanghebbenden in een procedure voor de nationale rechter kunnen zich hierop beroepen, waarna eventueel een prejudiciële verwijzing naar het Hof kan plaatsvinden.

De leden van de fractie van de SGP geven uiting aan hun opvatting dat het verdrag vanuit het perspectief van transparant en eenvoudig verdragsrecht, maar ook vanuit het perspectief van democratische controle geen stap voorwaarts genoemd mag worden. Deze leden vragen of de regering deze opvatting deelt en zij vragen om een appreciatie van het Verdrag op deze aspecten. De regering deelt de zorgen van deze leden en herinnert eraan dat deze aandachtspunten ook zijn genoemd door de Raad van State. De regering kan zich verenigen met de opvatting dat dit Verdrag niet het meest leesbare en gebruiksvriendelijke is. De Nederlandse opstelling bij de onderhandelingen voor deze IGC, maar ook bij andere onderwerpen zoals recentelijk de Europese wetgeving op het gebied van toegang tot documenten, kenmerkt zich door een streven naar maximale transparantie van het functioneren van de Unie. De regering betreurt het dat de vormgeving van het Verdrag van Nice niet op een eenvoudiger en doorzichtiger wijze is gerealiseerd. De regering zet erop in dat bij de eerstvolgende IGC ruime aandacht zal bestaan voor de vereenvoudiging van de Verdragen, teneinde deze gebruiksvriendelijker, helderder en transparanter te maken. Over dit onderwerp, dat ook met zoveel woorden is opgenomen in de Verklaring bij het Verdrag van Nice over de toekomst van de Unie, is de regering van mening dat een splitsing tussen een algemeen deel en een beleidsdeel een wenselijke ontwikkeling zou zijn. In de notitie «De toekomst van de Europese Unie»<sup>1</sup> wordt hierop nader ingegaan. De regering heeft zich in de voorbereidende onderhandelingen, en tijdens de IGC te Nice voortdurend ingezet voor een grotere rol voor het Europees Parlement. Zoals aangegeven, betreurt de regering het dat de Nederlandse inzet voor wat betreft een volwaardige betrokkenheid van het Europees Parlement door middel van codecisierrecht op die onderwerpen van wetgevende aard waar met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten, niet volledig is gerealiseerd. Dat neemt niet weg dat de betrokkenheid van het Europees Parlement en daarmee de democratische inbedding van het Europese beleidsproces, op enkele punten daadwerkelijk is uitgebouwd. Zowel het raadplegings- als het instemmingsrecht voor het Europees Parlement is op enkele onderwerpen uitgebreid. Daarnaast is ook het codecisierrecht van het EP op enkele terreinen toegevoegd. De opvatting van deze leden dat het Verdrag vanuit het perspectief van democratische controle zeker geen stap voorwaarts genoemd mag worden, deelt de regering dan ook niet. De stappen voorwaarts zijn bescheiden, maar desondanks solide en vormen een stap in de goede richting naar meer betrokkenheid en zeggenschap van het Europees Parlement.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 407, nr. 9.

De SGP vraagt tevens naar de betrokkenheid van de regeringen van de kandidaat-lidstaten bij de totstandkoming van het Verdrag van Nice. De kandidaat-lidstaten maakten geen deel uit van de Intergouvernementele Conferentie en waren dus niet formeel bij de onderhandelingen betrokken. Dit neemt niet weg dat de kandidaat-lidstaten op informele wijze, bijvoorbeeld door bilaterale contacten en seminars, intensief bij het onderhandelingsproces betrokken waren. Zij hebben zeker kenbaar kunnen maken aan welke randvoorwaarden de uitkomst van Nice voor hen moest voldoen. De uiteindelijke zeteltallen en stemgewichten van de nieuwe lidstaten zullen moeten worden bevestigd in de toetredingsverdragen die met deze landen zullen worden afgesloten. Onderhandelingen over het hoofdstuk «Institutionalia» zullen in de eerste helft van 2002 worden gevoerd. Hetgeen in Nice overeen is gekomen vormt de gemeenschappelijke inzet van de EU-lidstaten in deze onderhandelingen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie en ook de leden van de fractie van de PvdA en de leden van de fractie van D66 vragen naar de achtergronden bij de negatieve uitslag van het eerste Ierse referendum over het Verdrag van Nice. De regering deelt de analyse van de Ierse regering, zoals uitgedragen door «Taoiseach» Ahern. In een rede voor het Ierse parlement op 12 juni gaf hij aan dat de voorbereidende campagne en de lage opkomst bij het Ierse referendum belangrijke factoren waren die medebepalend waren voor de uitslag van het Ierse referendum. Daarnaast speelden in de voorbereidende campagne argumenten en onderwerpen ingebracht die niet direct relevant waren voor het Verdrag van Nice. De regering onderschrijft het oordeel van Taoiseach Ahern dat juist het Verdrag van Nice en de uitbreiding leiden tot een sterker en hechter Europa in politiek en economisch vlak, iets waarvan ook Ierland de vruchten zal plukken. Het Verdrag van Nice tast het Ierse neutraliteitsbeleid niet aan en verplicht niet tot deelname aan militaire allianties, iets waartegen in Ierland een zekere weerstand bestaat.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen, evenals de leden van de fracties van D66, SGP en ChristenUnie, tevens naar de gevolgen van de uitslag van het Ierse referendum en de opstelling van de regering ten aanzien van deze gevolgen. De regering is van mening dat niet uit te sluiten valt dat het ratificatieproces er vertraging door kan oplopen. Zolang niet alle lidstaten het Verdrag van Nice hebben geratificeerd kan dit verdrag nog niet in werking treden. De uitslag van het Ierse referendum is op zichzelf geen formele vastlegging van de niet-ratificatie door Ierland. Dat zou het geval zijn wanneer de Ierse regering de andere ondertekenaars – via de Italiaanse regering als depositaris van het EU-verdrag – zou doen weten dat Ierland niet ratificeert. De Ierse regering heeft echter bij meerdere gelegenheden aangegeven onverkort en krachtig gehecht te zijn aan de Europese Unie en de ratificatie van het Verdrag van Nice. Het is in eerste instantie aan de Ierse regering om te bezien op welke wijze het verdere ratificatieproces in Ierland wordt ingevuld. De regering volgt met aandacht de initiatieven en plannen die Ierland daartoe ontvouwt. In Europees verband is helder stelling genomen naar aanleiding van de uitslag van het Ierse referendum. De lidstaten hebben aangegeven goede nota te hebben genomen van het Ierse voornemen om te komen tot ratificatie van het Verdrag van Nice. De lidstaten en dus ook Nederland achten een heropening of heronderhandeling van het Verdrag van Nice uitgesloten. Dat neemt niet weg dat de lidstaten zich bereid hebben verklaard om actief de Ierse inspanningen te volgen en daar waar mogelijk daaraan bij te dragen. De regering ondersteunt deze lijn en benadrukt dat het in eerste instantie aan de Ierse regering is om passende initiatieven te ontwikkelen om alsnog te komen tot ratificatie van het Verdrag van Nice. De regering is echter ook bereid om de Ierse regering te helpen om daartoe een oplossing te vinden. De regering gaat er van uit dat uiteindelijk alle lidstaten,

dus ook Ierland, het Verdrag van Nice zullen ratificeren. De regering meent dat een voortvarende en spoedige afronding van de ratificatie-procedures in de andere lidstaten belangrijke steun kan geven aan de Ierse regering en een vertrouwenwekkend signaal zal zijn voor het Ierse volk. In dat licht is de regering dan ook voornemens om te komen tot een spoedige afronding van het ratificatieproces in Nederland.

Op de vraag van de PvdA-fractie of onder deze omstandigheden een referendum in elke ander lidstaat tot dezelfde uitslag had kunnen leiden is de regering van mening dat dit niet waarschijnlijk is. Juist de specifieke omstandigheden in Ierland in de aanloop naar en voorbereiding op het referendum hebben er in dit geval toe geleid dat er bij een lage opkomst een nipte meerderheid zich uitsprak tegen het Verdrag.

Een geactualiseerd overzicht van de stand van zaken bij de ratificatie in alle lidstaten, zoals gevraagd door de fracties van D66 en PvdA, is bijgevoegd.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van D66 of de lidstaten c.q. de Europese Raad een verklaring zullen opstellen in antwoord op de uitslag van het Ierse referendum over het Verdrag van Nice, teneinde tegemoet te komen aan de onvrede van de Ierse bevolking met dit verdrag, verwijst de regering naar de conclusies van de Algemene Raad van 11 en 12 juni 2001, waarbij reeds een verklaring werd afgelegd. De ministers gaven in die verklaring uiting aan hun teleurstelling over de resultaten van het Ierse referendum aangaande het verdrag van Nice, maar respecteren uiteraard de wil van het Ierse volk. De ministers sloten elke heropening van de besprekingen over de te Nice ondertekende tekst uit. De Algemene Raad benadrukte dat het bekrachtigingsproces zal worden voortgezet op basis van die tekst en volgens het afgesproken tijdschema. De ministers namen er tevens nota van dat de Ierse regering gehecht is aan de Europese Unie en de ratificatie van het Verdrag van Nice. De lidstaten toonden zich bereid de Ierse regering bij te staan in het vinden van een oplossing, rekening houdend met de ongerustheid die uit het resultaat van het referendum blijkt. De Europese Raad te Gotenburg eind juni 2001 onderschreef vervolgens deze verklaring. De leden van de fractie van D66 stellen voorts de vraag of een eventuele interpretatieve verklaring terzake, die een nadere uitleg van het Verdrag zou bevatten, niet ook in één goedkeurings- respectievelijk toestemmingsprocedure zou behoren te worden behandeld. Zoals gezegd is van een dergelijke verklaring momenteel geen sprake. Aspecten die verbonden zijn met het verdrag van Nice, zoals de protocollen en verklaringen die te Nice tot stand zijn gekomen, liggen thans voor in de goedkeuringsprocedure. Eventuele latere verklaringen, mochten die door de Algemene Raad of Europese Raad worden aangenomen, zullen in het kader van de reguliere besprekingen met de Kamer over deze Raden betrokken worden.

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 wanneer Ierland een tweede referendum zal houden, is op dit moment door de regering geen antwoord te geven. De Ierse regering heeft zich voorgenomen om zich te beraden op de vervolgstappen op de uitslag van het referendum, en om nadere initiatieven te ontplooien die nodig zijn om het ratificatieproces van het verdrag van Nice in Ierland met succes af te ronden. Die vervolgstappen en initiatieven verdienen naar het oordeel van de Ierse regering prioriteit boven het uitschrijven van een nieuw referendum. De leden van de fractie van D66 vragen wat de EU te doen staat indien de Ierse burgers in een tweede referendum opnieuw het Verdrag wegstemmen. De regering meent dat in dat hypothetische geval het in eerste instantie aan de Ierse regering is om daaruit de passende consequenties te trekken. Pas in tweede instantie is het aan de EU om daarop een passende reactie te

geven. De regering is overtuigd van de Ierse steun voor de uitbreiding van de Europese Unie, waarvoor het Verdrag van Nice van cruciaal belang is. Vanuit die steun bij het Ierse volk en de inzet van de Ierse regering om de Ierse burgers te overtuigen van het belang van het Verdrag van Nice voor het realiseren van de uitbreiding, acht de regering een afwijzing van het Verdrag van Nice door Ierland onwaarschijnlijk.

De leden van de fractie van de SP vragen de regering of zij zich kan voorstellen dat Nederland nu een Verdrag ratificeert dat uiteindelijk, gezien het «Ierse nee», nooit werkelijk van kracht zal worden. De regering schaaft zich achter het door de Ierse regering geuite standpunt dat Ierland sterk gehecht blijft aan de Europese Unie en gecommitteerd is aan de ratificatie van het Verdrag van Nice. De Ierse regering heeft aangekondigd passende initiatieven te zullen ontplooien om de ratificatie van het Verdrag van Nice binnen afzienbare tijd te voltooien. De regering ziet dan ook geen belemmeringen die ertoe zouden leiden dat het Verdrag van Nice nooit van kracht wordt. De regering kan de analyse van de leden van de SP dan ook niet delen.

De ChristenUnie vraagt naar het oordeel van de regering over de negatieve uitslag van het referendum dat in Ierland is gehouden over het verdrag van Nice. De regering meent dat de uitslag van het referendum niet in overeenstemming is met de voortdurende volwaardige betrokkenheid bij Europa en deelname aan de Unie van Ierland. Zij steunt de visie van de Ierse regering dat de uitslag in tegenspraak lijkt met de opvattingen van de grote meerderheid van de Ierse bevolking die de uitbreiding van de Europese Unie steunen. Tegen die achtergrond is de regering teleurgesteld in de uitslag van het Ierse referendum, een teleurstelling die zij overigens deelt met de Ierse regering. Dit laat vanzelfsprekend respect voor de uitslag van het referendum onverlet.

## **1.2 Advies Raad van State**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering van oordeel is dat in een toekomstige Europese constitutie alle drie pijlers van de huidige verdragen, conform de opvatting van de Raad van State, tot een op communautaire leest geschoeide besluitvorming zouden moeten overgaan. In de notitie «De toekomst van de Europese Unie» van 8 juni jl.<sup>1</sup> heeft de regering aangegeven dat zij voortzetting en versterking van de communautaire methode als beproefd fundament van de Europese Unie als prioriteit beschouwt. Expliciet voegde zij daaraan toe dat verdere communautarisering van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (de derde pijler) in lijn hiermee gewenst is. De samenwerking op het terrein van het GBVB en het EVDB (de tweede pijler) is in de afgelopen jaren sterk geïntensiveerd. Dit neemt niet weg dat het niet realistisch is te verwachten dat deze besluitvorming op dit terrein binnen enkele jaren volledig op communautaire leest geschoeid zal worden.

## **2 TOELICHTING OP DE VERDRAGSBEPALINGEN**

### **2.1 Uitbreiding toepassing gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad**

De leden van de fracties van de PvdA en de SGP hebben gevraagd naar een toelichting door de regering op het feit dat op een beperkt aantal terreinen voortgang is geboekt met de invoering van meerderheidsbesluitvorming. De achtergrond daarvan is naar het oordeel van de regering tweërlei. Tijdens de voorbereidingen op de IGC van Nice, is reeds vroeg, onder het Portugese Voorzitterschap, een werkmethode bepaald om te spreken over die onderwerpen die bij het verdrag zouden kunnen

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 407, nr. 9.

worden overgezet van besluitvorming met eenparigheid naar besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Deze werkmethode hield in dat een aantal unanimiteitsartikelen niet in beschouwing zouden worden genomen bij de discussie over de aanpassing van de besluitvormingsmodaliteiten. Het betrof dan met name die artikelen waar besluitvorming gepaard gaat met ratificatie door de nationale parlementen. Daarnaast werden ook die unanimiteitsartikelen uitgesloten die de bevoegdheid geven tot besluiten als uitzondering op de normale verdragsregels, en ook de artikelen die van quasi-constitutionele aard zijn. Deze indeling is in eerste instantie door enkele lidstaten nog in twijfel getrokken, maar al spoedig hebben alle lidstaten zich hierachter geschaard. De uitsluiting van deze artikelen in het vroege voorbereidende stadium resulteerde erin dat slechts een beperkt aantal artikelen in aanmerking kwam voor overgang naar besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. De artikelen die overbleven, zevenenveertig in totaal, zijn besproken tijdens de voorbereidingen op de IGC. Deze artikelen raken aan de interne markt, de externe betrekkingen van de EU, benoemingen of de begroting. Gedurende de voorbereidingen en tijdens de IGC bleek enerzijds dat veel lidstaten zich voorstander betoonden van meer besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, anderzijds liepen de meningen uiteen over welke artikelen zich hiertoe leenden. Tijdens de Europese Raad zijn uiteindelijk deze zevenenveertig artikelen voorgelegd, die naar het oordeel van het Franse Voorzitterschap geheel of gedeeltelijk in aanmerking kwamen voor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. Het aantal artikelen waarover gezamenlijke overeenstemming bestond was echter zeer beperkt. Alle lidstaten behielden namelijk bezwaren tegen een aantal bepalingen die in de lijst waren opgenomen. Dit leidde er uiteindelijk toe dat de uitbreiding van de toepassing van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, beperkt was. Nederland betoonde zich een van de grootste voorstanders van een substantiële uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. Desondanks had ook Nederland in een enkel geval moeite met uitbreiding van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, zoals hieronder nader toegelicht.

De leden van de fractie van de VVD vragen om een oordeel over de analyse van de Raad van State dat niet te veel mag worden verwacht van het inzetten van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid om impasses te doorbreken. De regering ondersteunt de zienswijze van de Raad van State dat besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid de besluitvorming aanzienlijk zal versoepelen. De regering is zich ervan bewust dat van enkele onderwerpen echter niet voetstoots mag worden aangenomen dat op basis van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming bestaande impasses worden doorbroken. Mede vanwege het gevoelige karakter van deze onderwerpen, zoals op fiscaal gebied en op het terrein van sociale zekerheid, is het onwenselijk om overspannen verwachtingen te hebben van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid op deze terreinen. Dat neemt niet weg dat de regering gekwalificeerde meerderheid meer in algemene zin een passende besluitvorming acht om op snelle en efficiënte manier de besluitvorming binnen de EU goed te laten functioneren.

In antwoord op de vraag van deze leden hoe de regering nu verder zal optreden op het terrein van gekwalificeerde meerderheid, diene het volgende. De inzet van de regering op het gebied van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid was erop gericht om een substantiële uitbreiding hiervan te realiseren. De regering blijft onverkort van mening dat uitbreiding van de mogelijkheden van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid een bijdrage zou kunnen leveren aan het verbeteren van efficiënte en snelle besluitvorming in de EU. In de notitie «De toekomst van de Europese Unie»<sup>1</sup> is deze inzet ook herhaald.

---

<sup>1</sup> (Kamerstukken II 2000–2001, 27 407 nr. 9).

Deze leden vragen tevens of de regering van mening is dat een vaste lijn van meerderheidsbesluitvorming met «codecisie, tenzij.» de duidelijkheid en daarmee ook de democratische controle en transparantie zou bevorderen. De regering is de mening toegedaan dat gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op zoveel mogelijk terreinen doorgevoerd zou moeten kunnen worden. Een dergelijke doorvoering van gekwalificeerde meerderheid zou naar het oordeel van de regering bijdragen aan de duidelijkheid en transparantie van besluitvorming binnen de EU. Ten aanzien van betrokkenheid van het Europees Parlement stelt de regering zich op het standpunt dat in die gevallen waarin de Raad met een gekwalificeerde meerderheid besluit over voorstellen van wetgevende aard, het Europees Parlement codecisiererecht behoort te hebben. Nederland is er echter niet in geslaagd om het debat over de uitbreiding van het codecisiererecht van het Europees Parlement uit te breiden tot alle artikelen waarover de Raad al met een gekwalificeerde meerderheid besluit, maar het Europees Parlement nu alleen wordt geraadpleegd. Hiervoor bestond onvoldoende steun bij andere lidstaten, hetgeen erin resulteerde dat in minder gevallen dan gewenst door Nederland het codecisiererecht voor het Europees Parlement werd verkregen.

Op de vraag van deze leden of de regering voorstander is van de lijn van de Commissie dat gekwalificeerde meerderheid de regel moet vormen, met een beperkt aantal uitzonderingen voor werkelijk fundamentele of politiek zeer gevoelig liggende aangelegenheden, kan de regering in het licht van bovenstaande in positieve zin antwoorden. De haalbaarheid van deze situatie is thans echter gering. Zoals betoogd waren alle lidstaten overtuigd van het feit dat een aanzienlijke uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid van belang was. Desondanks hebben de uiteindelijke onderhandelingen geleid tot een lijst bepalingen die zich lenen voor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, die beperkter was dan de regering had gewenst. Of het onderwerp gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, zoals deze leden vragen, ook tijdens de volgende IGC besproken zal worden is afhankelijk van de agenda van die IGC, die mede afhankelijk van de uitkomst van de Conventie vermoedelijk in 2003 zal worden vastgesteld.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar een waardeoordeel over het stijgen van de gekwalificeerde meerderheidsdrempel naarmate de uitbreiding zich voltrekt. De regering is van mening dat opwaartse druk op de drempel voor gekwalificeerde meerderheid een onwenselijke ontwikkeling is. Uiteindelijk zou hierdoor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming immers meer de besluitvorming bij eenparigheid benaderen. Vanzelfsprekend moet daarbij wel de mate waarin deze stijging zich voordoet betrokken worden. De regering is van mening dat de afgenomen mogelijkheden voor (grote) lidstaten om een blokkerende minderheid te vormen, compensatie bieden voor de beperkte stijging van de drempel voor gekwalificeerde meerderheid. Daar waar de in huidige situatie twee grote lidstaten met enkele andere kleinere lidstaten een blokkerende minderheid kunnen vormen, is daartoe in de toekomstige situatie in de kleinste mogelijke samenstelling in ieder geval een drietal grote lidstaten benodigd. De regering is dan ook van mening dat de beperkte stijging van de gekwalificeerde meerderheidsdrempel wordt gecompenseerd door het feit dat het moeilijker is geworden voor de (grote) lidstaten om met een blokkerende minderheid voorgenomen besluitvorming tegen te houden. De analyse van de leden van de fractie van de VVD dat er een kleinere blokkerende minderheid nodig is, met name als gevolg van de invoering van het criterium dat 62 procent van de bevolking van de EU een besluit moet steunen, deelt de regering niet volledig. De regering meent dat de onderhandelingsresultaten de voorwaarden om een blokkerende minderheid tot stand te brengen juist aanmerkelijk hebben aangescherpt. Daar



waar in de huidige situatie slechts twee grote lidstaten en een kleinere nodig zijn om een besluit tegengehouden door een blokkerende minderheid te vormen is dit in de toekomstige situatie moeilijker geworden omdat meer grote lidstaten nodig zullen zijn om een blokkerende minderheid te vormen. Juist die aanscherping juicht de regering toe. Ten aanzien van de overweging dat 62 procent van de Uniebevolking een besluit moet steunen wil de regering voorop stellen dat dit geen obligatoir vereiste is maar een optionele toets die door lidstaten ingeroepen zou kunnen worden. Dat laat echter onverlet dat in een enkel geval waar in stemmen-gewicht niet een blokkerende minderheid gevormd kon worden, de drie grootste lidstaten een voorgenomen besluit op basis van deze toets zouden kunnen blokkeren. Dan nog blijft overeind dat dit een verbetering betreft ten opzichte van de bestaande situatie waar in sommige combinaties een tweetal grote lidstaten aangevuld met enkele kleinere lidstaten een blokkerende minderheid kunnen vormen.

Naar aanleiding van de vraag om een toelichting waarom de regering de toets dat 62 procent van de uniebevolking een voorgenomen besluit moet steunen, vanuit democratisch oogpunt alleszins verdedigbaar acht, antwoordt de regering als volgt. De regering stemde in met de invoering van deze additionele toets omdat zij het onwenselijk acht dat bij gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op basis van de formele stemmenweging een besluit kan worden aangenomen zonder dat daarin ook het gewicht van de Uniebevolking een rol speelt. Juist het feit dat bij besluitvorming de bevolkingstoets kan worden betrokken, onderstreept het belang dat verdere Europese integratie ten dienste staat aan de burgers en niet mag bestaan uit het louter optellen van formele stemverhoudingen tussen staten.

Ten slotte vragen deze leden of het niet voortdurend de inzet van Nederland is geweest dat tenminste drie grote landen nodig waren voor het vormen van een blokkerende minderheid. De regering heeft er altijd op aangestuurd om bij de mogelijke combinaties voor de vorming van blokkerende minderheden niet de mogelijkheid tot het creëren van een blokkerende minderheid te vergroten. In de nieuwe stemmenweging is het zo dat in de kleinst denkbare combinatie van landen in een blokkerende minderheid, in ieder geval drie grote lidstaten moeten zitten. De inzet van de regering is daarmee dus bereikt.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het waarschijnlijk acht dat er voor een toekomstige uitbreiding reeds communautaire regels zullen zijn vastgesteld, en zo ja op grond waarvan. Thans reeds zijn, mede op grond van de conclusies van de Europese Raad te Tampere, er communautaire regels vastgesteld, namelijk de richtlijn inzake minimumnormen voor tijdelijke bescherming in het geval van een massale toestroom van ontheemden. Het bestaan van deze regels sterkt de regering in de verwachting dat voor 2004 nog verschillende andere richtlijnen tot stand zullen komen, onder meer richtlijnen inzake gemeenschappelijke minimumnormen voor asielprocedures, opvang en subsidiaire bescherming.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het denkbaar acht dat de in verband met de uitbreiding in ieder geval noodzakelijke herziening van de structuurfondsen en het cohesiefonds tot stand kan komen voor 2014. Zij vragen tevens of met een vetorecht voor iedere lidstaat en de waarschijnlijkheid dat er nieuwe lidstaten zijn toegetreden voor 2014 de structuurfondsen nog betaalbaar zullen zijn. De leden van de CDA-fractie menen dat voor de daadwerkelijke uitbreiding een hervorming noodzakelijk is en dat de kans hierop zeer klein is nu het vetorecht wordt gehandhaafd. Zij vragen wat de inzet van de regering op dit punt zal zijn opdat de

uitbreiding financieel gezien haalbaar zal kunnen zijn. De Regering heeft onlangs een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) over de structuur- en cohesiefondsen in het licht van de uitbreiding van de EU naar de Kamer toegezonden. In het bijbehorende Kabinetstandpunt heeft de regering de in dit IBO opgenomen hervormingsvarianten van het Europees structuur- en cohesiebeleid onderschreven.<sup>1</sup> De regering steunt dan ook de gedachte dat hervormingen noodzakelijk zijn. Uitgangspunt van deze hervormingen is dat, in het licht van de sociaal-economische samenhang in een uitgebreide Unie, het Europese structuur- en cohesiebeleid geconcentreerd dient te worden op de nieuwe lidstaten die bij toetreding een aanzienlijk lager welvaartsniveau zullen hebben dan de huidige 15 lidstaten. Genoemde hervormingsvariant houdt tevens in dat lidstaten met een welvaartsniveau boven het Europees gemiddelde (100 procent van het gemiddelde BBP van alle lidstaten), geen aanspraak meer zullen kunnen maken op Europese structuurmiddelen. Zoals in genoemd IBO beschreven zal een langs bovenstaande lijnen hervormd structuurbeleid bij de uitbreiding van de Europese Unie geen verhoging van de kosten met zich mee brengen t.o.v. de kosten van het huidige structuurbeleid. De uiteindelijke vorm en inhoud van het Europees structuurbeleid zullen onderwerp zijn van onderhandelingen in Brussel in het kader van de uitbreidingsonderhandelingen en in het kader van de Financiële Perspectieven 2007–2013. Nog niet alle lidstaten hebben hun positie terzake bepaald. De regering kan thans niet vooruitlopen op de uitkomst van deze onderhandelingen.

De leden van de fracties van D66, ChristenUnie en de SGP vragen naar de onderwerpen waarbij de Nederlandse delegatie aandrang op unanimiteitsbesluitvorming. De regering antwoordt hierop als volgt. Nederland heeft in de voorbereidende onderhandelingen alsmede tijdens de IGC zelf ingezet op zoveel mogelijk voortgang op het gebied van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Met de voorliggende lijst van bepalingen die eventueel over zouden gaan naar besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid kon Nederland bijna volledig instemmen. Nederland heeft in de uiteindelijke onderhandelingen wel bezwaar aangetekend tegen gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in artikel 159 EG-Verdrag (over financiering van maatregelen buiten de structuurfondsen om) en artikel 187 EG-Verdrag (over de nadere besluiten met betrekking tot landen en gebieden overzee). Ten aanzien van artikel 159 EG, dat handelt over specifieke maatregelen buiten structuurfondsen om, was de regering van mening dat unanimiteit gehandhaafd diende te worden. Dit artikel maakt het namelijk mogelijk om maatregelen te nemen buiten de structuurfondsen om. De regering meent dat maatregelen die erop gericht zijn de economische en sociale samenhang te versterken en de regionale verschillen te verkleinen binnen het kader van de structuurfondsen genomen moeten worden. Afwijking hiervan dient alleen bij uitzondering mogelijk te zijn, waarover naar het oordeel van de regering unanieme besluitvorming wenselijk is. De regering heeft tijdens de IGC dit verzet laten vallen, vanuit de stellingname dat gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op zo breed mogelijke schaal gerealiseerd diende te worden. Anders lag dit voor artikel 187 EG-Verdrag. De Nederlandse opstelling ten aanzien van dit punt kwam voort uit het feit dat indien bij dit artikel zou worden besloten bij gekwalificeerde meerderheid, dit zou kunnen leiden tot strijd met het in onze constitutionele regelingen, meer in het bijzonder in het Statuut, vastgelegde gelijke positie van de Koninkrijkspartners. Voor deze landen is namelijk in het Statuut in artikel 25 een vetorecht opgenomen voor de Antillen en Aruba voor het aangaan van bepaalde internationale economische en financiële overeenkomsten. Tijdens de onderhandelingen bleek dat dit Nederlands insisteren door andere landen werd begrepen en als legitiem werd ervaren.

<sup>1</sup> Kamerstukken 2000/2001, 27 912 en 27 913.

De leden van de D66-fractie vragen of de mogelijkheid tot het afsluiten van dergelijke verdragen in de praktijk met unanimitéitsbesluitvorming er niet toe zal leiden dat dit in de praktijk met unanimitéitsbesluitvorming plaatsvindt. De regering acht de kans dat dit gebeurt niet groot. De bepaling van artikel 23, tweede lid, op grond waarvan een lidstaat een besluit van de Raad aan de Europese Raad voor kan leggen, die dan vervolgens met eenparigheid besluit, is in het EU-Verdrag opgenomen door de wijzigingen van het Verdrag van Amsterdam. Deze bepaling is van kracht bij alle bepalingen op het GBVB-terrein waar sprake is van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Deze bepaling is nu dus ook van toepassing op artikel 24 voorzover hier sprake is van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Wel blijft de voorwaarde van kracht dat het moet gaan om «belangrijke, nader genoemde, redenen van nationaal beleid», vervolgens zal dan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen verlangen dat de aangelegenheid voor een besluit met eenparigheid van stemmen wordt voorgelegd aan de Europese Raad. Van deze mogelijkheid is tot nu toe nog geen gebruik gemaakt.

De leden van de fractie van de D66 vragen naar de reactie van de regering op de opmerkingen van de stichting Natuur en Milieu met betrekking tot de besluitvorming op milieugebied. De aanpassing van de zinsnede «maatregelen aangaande», is naar het oordeel van regering van tekstuele aard en van relatieve betekenis. Deze aanpassing zal in de praktijk dan ook geen verstreckende gevolgen hebben. De regering deelt de analyse van de stichting Natuur en Milieu derhalve niet. De regering betreft wel dat bij de milieuparagraaf niet meer gekwalificeerde meerderheid is ingevoerd.

De leden van de D66-fractie stellen dat er sprake is van een democratisch gat, daar waar op enkele terreinen met gekwalificeerde meerderheid door de Raad wordt beslist zonder codecisierecht van het Europees Parlement. De leden van de fractie van D66 vragen om een nadere beschouwing waarom bij het Verdrag van Nice de lacunes van het Verdrag van Amsterdam niet zijn weggewerkt. De regering onderschrijft het oordeel van deze leden dat betrokkenheid van het Europees Parlement bij besluitvorming door de Raad niet op alle terreinen optimaal is. De regering heeft er, zoals aangegeven dan ook voortdurend op aangedrongen dat daar waar de Raad besluit bij gekwalificeerde meerderheid over voorstellen van een wetgevende aard het Europees Parlement een recht van codecisie heeft. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een uitbreiding van het instemmingsrecht van het Europees Parlement en een verruiming van het recht van codecisie voor het parlement. Deze uitbreiding is echter minder vergaand dan de regering had gewenst. Dat neemt niet weg dat het Europees Parlement reeds bij het Verdrag van Amsterdam en ook bij dit Verdrag aanmerkelijke bevoegdheden heeft verworven om controle uit te oefenen op het optreden van de Raad en de Unie. De regering is tevens van mening dat nationale parlementen een belangrijke rol spelen bij de democratische controle over het optreden van de Raad en de Unie. De opstelling die een lidstaat kiest in de Raad zal in belangrijke mate ook ingegeven zijn door de standpuntbepaling van het nationale parlement. In de voorbereiding op raden en bij de aanneming van besluiten wordt in de lidstaten het nationale parlement in de regel nauw betrokken en geïnformeerd.

Deze leden vragen tevens waarom niet aan alle door het Verdrag van Nice nieuw ingevoerde gekwalificeerde meerderheid-onderwerpen het codecisie-recht voor het Europees Parlement is opgenomen. In antwoord op die vraag verwijst de regering naar het feit dat veel lidstaten niet bereid waren om op elk onderwerp waar besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid werd doorgevoerd het Europees Parlement het codecisie-recht te geven. De Nederlandse inzet was er tot in de eindfase

van de onderhandelingen op gericht om in elk geval voor de onderwerpen van wetgevende aard waarover de Raad bij gekwalificeerde meerderheid beslist een codecisierecht in te voeren voor het EP. Herhaald aandringen van Nederland op een verduidelijking van het begrip «wetgevende handeling» vergaarde echter onvoldoende steun, waardoor deze inzet niet werd verwezenlijkt.

De leden van de D66-fractie vragen ook hoe de regering de democratische inbedding ziet van onderwerpen waarvoor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming zonder codecisie-recht geldt. De regering betreurt het dat de uiteindelijke resultaten van het Verdrag van Nice voor wat betreft de betrokkenheid van het Europees Parlement bij besluitvorming door gekwalificeerde meerderheid is achtergebleven bij de inzet van de regering. Een voorbeeld daarvan is de inzet van de regering om op het gebied van landbouw (artikel 37) het codecisierecht voor het EP te bewerkstelligen. Dat neemt niet weg dat het aantal terreinen waar door de Raad met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten zonder dat het EP daarbij een rol speelt beperkt is. De democratische controle van het Europees Parlement strekt zich namelijk uit over het merendeel van de beleids-terreinen van de Unie. Een tweede weg waarlangs democratische inbedding van het beleid van de Unie wordt gerealiseerd is de rol die nationale parlementen spelen. Het optreden van de lidstaten in de Raad staat onder voortdurende controle van de nationale parlementen. Langs die weg wordt bijgedragen aan het democratisch onderbouwen van het beleid dat door de Unie tot stand wordt gebracht.

Deze leden stellen ook de vraag of de regering verwacht dat binnen afzienbare tijd alsnog wordt overgegaan tot invoering van codecisie op alle (wetgevende) terreinen, waar de Raad met gekwalificeerde meerderheid beslist. De regering meent dat dit niet op korte termijn verwacht mag worden. Een praktische reden daarvoor is gelegen in het feit dat invoering van codecisie alleen kan gebeuren bij een intergouvernementele conferentie, die eerst voor 2004 is voorzien. De regering acht de kans echter klein dat bredere invoering van codecisierecht op die eerstvolgende IGC zal plaatsvinden. Daarbij dient in overweging te worden genomen dat ondanks de inzet van meerdere lidstaten bij deze IGC, waaronder Nederland, het resultaat op dit vlak beperkt was.

Gevraagd naar de plannen van de regering om zo snel mogelijk het bestaande democratische gat te dichten antwoordt de regering als volgt. De regering is de mening toegedaan dat een sterkere democratische inbedding van de beleidsontwikkeling binnen de EU wenselijk is. Daartoe dient naar het oordeel van de regering onder meer de rol van het Europees parlement verder te worden uitgebouwd. De gekozen opstelling in het toekomstdebat bevat een heldere visie van de regering over de rol die het Europees Parlement dient te spelen bij de Europese besluitvorming. De regering zal deze inzet uitdragen in het debat in de aanloop naar de volgende IGC. Daarnaast hecht de regering ook aan het belang van de rol die nationale parlementen spelen bij het Europese besluitvormingsproces. In verklaring 23 gehecht aan het verdrag is ook opgenomen dat in de aanloop naar de volgende IGC een nadere gedachtevorming dient plaats te vinden over de rol van nationale parlementen in het Europese besluitvormingsproces. Bij dat debat zal Nederland onder meer bepleiten dat nationale parlementen een belangrijke controlerende speler zijn voor wat betreft de inbreng van de lidstaten in de Raad. Daarnaast is de regering er voorstander van dat de samenwerking tussen nationale parlementen en het Europees Parlement zich verder ontwikkelt. Niet in de laatste plaats acht de regering aandacht geboden voor de parlementaire aspecten van het Europees Veiligheids en Defensie Beleid, hierover heeft zij onlangs de kamer separaat geïnformeerd. De regering zal zich op dit

specifieke punt blijven inzetten om invulling te geven aan een grotere parlementaire betrokkenheid bij het EVDB. De voorbereidingen op de volgende IGC, beschouwt de regering als een goed handvat om aandacht te vragen voor de democratische inbedding van de beleidsontwikkeling binnen de Unie langs de lijnen zoals hierboven uiteengezet.

De leden van de fractie van D66 betreuren het dat ook op artikel 133 EG, dat gaat over het sluiten van internationale handels- of diensten overeenkomsten, geen codecisierecht is overeengekomen. Deze leden vragen naar meer inzicht hieromtrent en wensten te vernemen wat de argumenten waren van de tegenstanders van invoering van gekwalificeerde meerderheid. De regering deelt de teleurstelling van deze leden dat op dit artikel geen codecisie is ingevoerd. De Raad besluit daar wel met gekwalificeerde meerderheid, maar invoering van codecisie bleek niet mogelijk. Nederland heeft daar in de IGC met enkele lidstaten voor gepleit maar helaas was daartoe bij andere lidstaten onvoldoende steun. Voor enkele lidstaten speelde daarbij een rol dat op het terrein van internationale handel frequent op snelle basis besluiten moeten worden genomen. Deze lidstaten meenden dat het feit dat de codecisieprocedure veel tijd in beslag neemt zich verzet tegen de aard van het onderhavige terrein van de internationale handel. Nederland deelde deze zienswijze niet. Verder ligt het volgens de regering niet in de lijn der verwachting dat op korte termijn alsnog codecisie wordt ingevoerd op het terrein van artikel 133.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering, door in een enkel geval te insisteren op het handhaven van unanimiteit, er niet toe heeft bijgedragen dat inzake het terugdringen van «veto's» het resultaat «mager» is. Nederland heeft in de voorbereidende onderhandelingen alsmede tijdens de IGC zelf hard ingezet op zoveel mogelijk voortgang op het gebied van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Ook door andere lidstaten werd Nederland beschouwd als groot voorvechter van meer besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Nederland heeft uiteindelijk besloten om slechts te insisteren op het handhaven van unanimiteit ten aanzien van één artikel, namelijk artikel 187. Deze opstelling ten aanzien van dit enkele punt kwam voort uit het feit dat indien bij dit artikel zou worden besloten bij gekwalificeerde meerderheid, dit zou leiden tot constitutionele problemen, meer in het bijzonder tot problemen met de in het Statuut, vastgelegde gelijke positie van de Koninkrijkspartners. Tijdens de onderhandelingen bleek dat dit Nederlands insisteren ook door andere landen werd begrepen en als legitiem werd ervaren. Derhalve beantwoordt de regering deze vraag ontkennend.

In antwoord op de vraag van deze leden om een eenduidiger inzet te bepalen, mocht het thema van uitbreiding van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid op de agenda van de volgende verdragsherziening worden opgenomen, is de regering dan ook de mening toegedaan dat dit niet noodzakelijk of wenselijk schijnt. De inzet voor deze IGC was er op gericht om een zo ruimhartig mogelijke uitbreiding van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid te bewerkstelligen, met een uitzondering voor die aspecten die zouden leiden tot een constitutioneel probleem. Het is niet nodig om deze lijn aan te passen indien in de toekomst dit onderwerp weer op de agenda van een IGC zou figureren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen tevens of de overgang van unanieme naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming dient te figureren op de agenda van de eerstvolgende verdragsherziening, aangezien naar hun mening op dit vlak noch in Amsterdam, noch in Nice voldoende is bereikt. Of dit onderwerp, zoals deze leden vragen, op deze agenda zal figureren, zal afhangen van de agenda van die IGC, die mede

afhankelijk van de uitkomst van de Conventie, vermoedelijk in 2003 zal worden vastgesteld.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de consequenties van artikel 1 van het Verdrag van Nice ter vervanging van artikel 7 EU-Verdrag over het opleggen van onder meer sancties. De regering antwoordt bevestigend op de veronderstelling van de leden van deze fractie dat een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten nodig is om sancties onder dit artikel op te leggen. Tevens is voor het opheffen van deze sancties wederom een gekwalificeerde meerderheid vereist. Juist het feit dat hiervoor niet langer unanimiteit vereist is, waaronder ook begrepen zou zijn van de lidstaat in kwestie, sterkt de regering in de gedachte dat hiermee dit instrument slagvaardiger en effectiever is geworden. Dat neemt niet weg dat de gevolgen van dit soort maatregelen verstrekkend kunnen zijn en dat prudente gedachtevorming dient plaats te vinden die kan rekenen op brede steun binnen de Raad, zowel bij aanname van sancties alsook bij het weer opheffen daarvan. De vereisten aan de besluitvorming kunnen waarborgen dat niet lichtvaardig wordt besloten over oplegging of handhaving van sancties.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen de regering naar de zaken waarbij de Nederlandse delegatie aandrang op unanimiteitsbesluitvorming en waarbij dit ook geslaagd is. De regering verwijst voor de beantwoording hierop, naar de achtergronden zoals hierboven uiteengezet naar aanleiding van de vraag over dit onderwerp van de D66-fractie. Nederland heeft in de voorbereidende onderhandelingen alsmede tijdens de IGC zelf ingezet op zo ruim mogelijke besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid en in de uiteindelijke onderhandelingen slechts in een enkel geval geïnsisteerd op handhaving van unanimiteit.

Deze leden vragen ook of deze punten werden gedeeld met andere landen of dat Nederland geïsoleerd stond. Zoals aangegeven betrof het Nederlandse vasthouden aan unanimiteit slechts één onderwerp. Het overgaan van artikel 187 van het EG-Verdrag van unanieme naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming is in strijd met de in het Statuut voor het Koninkrijk vastgelegde gelijke positie van de Koninkrijkspartners. Tijdens de onderhandelingen oogste de Nederlandse positie begrip en steun van andere landen. Ook voor andere lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk en ook Frankrijk vormde dit onderwerp een thema waar overgang naar gekwalificeerde meerderheid op problemen stuitte. Nederland stond derhalve niet geïsoleerd.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering aan te geven bij die gevallen waarbij besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid plaatsvindt en waar geen codecisie is ingevoerd, hoe de democratische controle en transparantie plaatsvindt. Hierop antwoordt de regering als volgt. Bij deze besluiten moet een onderscheid gemaakt worden tussen beleidsbeslissingen en besluiten van wetgevende aard. In dat laatste geval is parlementaire controle vooraf van belang, terwijl bij beleidsbeslissingen – nationale – parlementen geen instemming vooraf hoeven te verlenen. In de meeste gevallen waarbij geen codecisie is ingevoerd gaat het om dergelijke beleidsbeslissingen, of om besluiten die te maken hebben met de inrichting van de instellingen. Deze besluiten betreffen uiteenlopende onderwerpen, waarbij onvoldoende steun bestond codecisie in te voeren. Het gaat hierbij onder meer om de onderstaande onderwerpen. Daarbij is wel op andere wijze vormgegeven aan parlementaire betrokkenheid, zoals hieronder aangegeven.

- artikel 11, tweede lid. Hier betreft het een besluit tot het aangaan van nauwere samenwerking. Het Europees Parlement heeft instemmings-

recht. Op de besluiten die vervolgens onder de nauwere samenwerking worden genomen, zijn de normale besluitvormingprocedures van toepassing, dus ook codecisie waar dit door het Verdrag wordt voorgeschreven (artikel 11, vierde lid)

- artikel 66 (samenwerking overheidsdiensten) Hier is raadpleging van het Europees Parlement voorgeschreven. De desbetreffende overheidsdiensten blijven onderworpen aan de normale democratische controle in de lidstaten.
- artikel 100 (voorziening producten/natuurrampen en buitengewone gebeurtenissen). Hier betreft het zaken waarbij snelheid van handelen voorop zal moeten staan en die ook in de lidstaten tot het prerogatief van de overheid behoren. Democratische controle achteraf is altijd mogelijk.
- artikel 111, en 123 (standpuntbepaling in internationale fora in verband met de EMU en maatregelen nodig voor spoedige invoering van de euro). Ook hier betreft het beleidsgebieden.
- artikel 161 (structuurfondsen en cohesiefondsen) Hierbij is instemming van het Europees Parlement voorgeschreven.
- artikel 181A (economische, financiële en technische samenwerking met derde landen) Hier is raadpleging voorgeschreven.
- artikel 190 (Statuut leden Europees Parlement) Hier heeft het EP initiatiefrecht.
- artikel 207, tweede lid (benoeming Secretaris-Generaal en de plaatsvervangend SG van de Raad). Het betreft hier het recht van de Raad om zijn eigen organisatie in te richten.
- artikel 210 (vergoedingen leden en griffier Gerecht van eerste aanleg) Het betreft hier de inrichting van de instellingen.
- artikel 214, tweede lid (benoeming voorzitter Europese Commissie en overige leden) Deze beslissing moet door het Europees Parlement worden goedgekeurd.
- artikel 215 (vervanging lid Commissie in geval ontslag of overlijden) Ook hier betreft het geen wetgevende bevoegdheid, maar is gekwalificeerde besluitvorming ingevoerd om de snelheid van de vervanging te bevorderen.
- artikelen 223, 224, 225 (vaststellen reglementen van procesvoering Hof en Gerecht van Eerste Aanleg en rechterlijke kamers) Ook hier betreft het de inrichting van de instellingen.
- artikel 247 (benoeming leden Europese Rekenkamer) Hier is raadpleging voorgeschreven.
- artikel 248 (reglement van orde Europese Rekenkamer) Hier betreft het de inrichting van de instellingen.
- artikel 258 en artikel 263 (benoeming leden Economisch en Sociaal Comité en leden Comité van de Regio's). Ook hier is gekwalificeerde meerderheid ingevoerd om de snelheid te vergroten, het betreft hier geen wetgevende bevoegdheden.
- artikel 279 (vaststelling financiële reglementen en regels voor controle) Hier is raadpleging van het Europees Parlement voorgeschreven.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering welke concrete maatregelen uit artikel 18 EG-verdrag in de toekomst onder de procedure van artikel 251 EG-verdrag vallen, nu een aantal zaken van de werking daarvan juist is uitgesloten. Voorts willen zij de praktische consequenties hiervan vernemen. De regering antwoordt hierop dat bij deze concrete maatregelen gedacht kan worden aan bijvoorbeeld nieuwe maatregelen op het gebied van het verblijfsrecht van niet-actieven en gepensioneerde werknemers en zelfstandigen. Eerder moesten maatregelen op dit terrein worden opgesteld op basis van artikel 235 EG-Verdrag (thans artikel 308 EG-Verdrag). Een voorbeeld daarvan is de eerder door de Raad vastgestelde richtlijn inzake het verblijf (richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht<sup>1</sup> en richtlijn 90/365/EEG van de

---

<sup>1</sup> PbEG 1990, L 180, blz. 26.

Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheden hebben beëindigd.<sup>1</sup> Wijzigingen en uitbouw van deze richtlijnen kunnen voortaan worden gebaseerd op artikel 18 EG en aangenomen volgens de daarin neergelegde medebeslissingsprocedure.

Naar aanleiding van de vraag van de SGP-fractie of er bepalingen zijn waarover de Staten-Generaal het instemmingsrecht verliest, maar waarbij het Europees Parlement slechts geraadpleegd wordt en niet de codecisie-procedure wordt ingevoerd, antwoordt de regering dat de systematiek niet is gewijzigd. In de goedkeuringswet is bepaald dat ten opzichte van besluiten, genomen krachtens titel IV van het EG-Verdrag, ook het instemmingsrecht van de Staten-Generaal van toepassing is, voorzover en zolang desbetreffende besluiten niet worden aangenomen met toepassing van de procedure, zoals genoemd in artikel 251 van het EG-Verdrag (gekwalificeerde meerderheid). Zoals aangegeven in de Memorie van Toelichting (zie m.n. tabel c.) is de besluitvormingsprocedure van enkele bepalingen in deze titel door het Verdrag van Nice gewijzigd, hetgeen consequenties heeft voor de nationale procedures. Deze wijzigingen zijn naar het oordeel van de regering beperkt van omvang en zullen eerst op termijn geleidelijk hun beslag krijgen. De totale balans van rechten en bevoegdheden tussen uitvoerende en controlerende machten acht de regering hierbij voldoende gewaarborgd.

De SGP-fractie vraagt of datgene wat in verklaring nr. 5 bij het verdrag is opgenomen niet een verdragswijziging is. Hierop antwoordt de regering als volgt. In artikel 67, tweede lid, wordt de mogelijkheid geopend voor de Raad om een besluit te nemen teneinde de procedure van artikel 251 toe te passen op alle onder deze titel vallen gebieden. In de verklaring wordt vooruitgelopen op dit nog te nemen besluit. Het betreft hier dus niet een wijziging van een verdrag, maar een verklaring over de invulling van een volgens het verdrag te nemen besluit.

## **2.2 Bepalingen in het EG-verdrag waar gekwalificeerde meerderheid is ingevoerd**

### *2.2.1 Maatregelen tegen discriminatie*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in artikel 13 EG-Verdrag zich niet heeft uitgestrekt tot de harmonisatie van wetgeving en bestuursrechtelijke bepalingen. Op grond van artikel 13, eerste lid, van het EG-Verdrag kunnen besluiten tot stand komen die raken aan constitutionele bepalingen en/of grondrechtelijke beginselen. Deze besluiten kunnen betrekking hebben op onderwerpen als het gelijke behandelingsgebod, het discriminatieverbod, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van vereniging. Vanwege de fundamentele aard van deze onderwerpen blijft hiervoor besluitvorming bij unanimitéit van toepassing.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat tot op heden de feitelijke betekenis van artikel 13 is geweest en wat wordt verstaan onder «communautaire stimuleringsmaatregelen». De regering antwoordt hierop als volgt. Op grond van artikel 13 van het EG-verdrag zijn tot nog toe twee richtlijnen tot stand gebracht, namelijk Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming<sup>2</sup> en Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.<sup>3</sup> Bij het begrip «communautaire stimuleringsmaatregelen» dient gedacht te worden aan programma's zoals het «communautair actieprogramma ter bestrijding van discriminatie»<sup>4</sup> dat de Raad op 27 november 2000 heeft

<sup>1</sup> PbEG 1990, L 180, blz. 28.

<sup>2</sup> PbEG 2000, L 180/22.

<sup>3</sup> PbEG 2000, L 303/16.

<sup>4</sup> PbEG 2000, L 303/23.



genomen op basis van (het huidige) artikel 13 EG. Dit programma biedt de lidstaten ondersteuning bij de bestrijding van discriminatie. Het kan tevens mogelijkheden scheppen voor steun aan organisaties die zich inzetten voor de bestrijding van discriminatie. Voor de goede orde zij erop gewezen dat op basis van het bij het Verdrag van Nice toegevoegde artikel 13, tweede lid, geen harmonisatie van wetgeving en bestuursrechtelijke bepalingen kan plaatsvinden. Dit laatste kan uitsluitend op basis van artikel 13, eerste lid, EG.

De leden van deze fractie vragen of dit artikel ook toestaat dat met steun van de EU een lidstaat zogenaamde positieve discriminatiemaatregelen kan nemen en of het ook kan gaan om maatregelen van financiële aard. Artikel 13 sluit deze mogelijkheden niet uit. Thans biedt bijvoorbeeld het programma EQUAL reeds de mogelijkheid voor financiering van door de ChristenUnie bedoelde maatregelen. Overigens heeft de bij het Verdrag van Nice doorgevoerde wijziging hier niets aan toegevoegd of afgedaan. De doorgevoerde wijziging heeft uitsluitend een splitsing aangebracht tussen maatregelen waarover de Raad nog steeds met unanimité besluit (artikel 13, eerste lid, EG) en maatregelen waarover besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid kan plaatsvinden. De regering heeft zich steeds ook op deze terreinen op het standpunt gesteld dat besluitvorming zo veel mogelijk met gekwalificeerde meerderheid dient plaats te vinden.

De leden van de fractie van SGP en de ChristenUnie vragen aan welke maatregelen wordt gedacht bij «communautaire stimuleringsmaatregelen ter ondersteuning van maatregelen van lidstaten om discriminatie tegen te gaan» waarvoor besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid (artikel 13, tweede lid, EG-verdrag) wordt ingevoerd. Met de term «communautaire stimuleringsmaatregelen» wordt bedoeld op maatregelen zoals actieprogramma's, zoals het hierboven reeds genoemde communautaire actieprogramma ter bestrijding van discriminatie<sup>1</sup> dat de Raad op 27 november 2000 heeft genomen op basis van (het huidige) artikel 13 EG.

### *2.2.2 Vrij personenverkeer*

De leden van de ChristenUnie vragen waarom de tekst van verklaring nr. 5 niet in de tekst van het verdrag zelf is opgenomen met de toevoeging dat een en ander per 1 mei 2004 in werking treedt. Hierop antwoordt de regering dat de verklaring een invulling geeft aan de bepaling van artikel 67 en deze bepaling niet wijzigt. De verklaring loopt vooruit op de wijze waarop de Raad haar bevoegdheden invulling kan gaan geven, zonder thans reeds het Verdrag te wijzigen. Er bestond bereidheid bij de lidstaten om deze verklaring te hechten aan het Verdrag, met het oog op uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Bovendien zijn enkele onderdelen van deze verklaring niet aan tijdslimieten gebonden en zijn zij bedoeld als aansporing aan de Raad om in toenemende mate besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid te realiseren. Een dergelijke aansporing past naar het oordeel van de regering beter in een verklaring dan in het Verdrag zelf.

In antwoord op de vraag van de leden van deze fractie of de Raad op 1 mei 2004 alleen in politiek opzicht of ook rechtens is gehouden het desbetreffende besluit te nemen, spreekt de regering als haar oordeel uit dat de Raad gelet op de juridische status van deze verklaring politiek gehouden is het besluit te nemen. De regering heeft er overigens alle vertrouwen in dat de lidstaten hun politieke wil tijdig zullen omzetten in een concreet besluit. Deze leden vragen tevens of een dergelijke binding van de Raad niet merkwaardig is en waar hiervan de grens ligt. De regering kan de beoordeling van deze leden niet onderschrijven. Het is wense-

---

<sup>1</sup> PbEG 2000, L 303/23.

lijk dat aspecten die nog nadere regeling of optreden vragen van de Raad in de toekomst nu reeds worden opgemerkt en ingekaderd. Op die manier kunnen onderwerpen, waarover thans nog geen volledige overeenstemming te bereiken is, reeds enigszins worden voorbereid en afgebakend. Dit leidt ertoe dat de voortgang die geboekt kan worden, ook daadwerkelijk wordt omgezet in resultaat. Dit gebeurt ook op andere terreinen op een vergelijkbare wijze. Als voorbeeld daarvan kan dienen de verklaring over de invulling van de agenda in de aanloop naar de eerstvolgende IGC, waarbij nu reeds onderwerpen zijn geïdentificeerd die bij de volgende IGC aan de orde zullen komen.

### *2.2.3 Handelspolitiek*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het terrein van artikel 133, EG-Verdrag, dat gaat over het sluiten van internationale handels- of diensten overeenkomsten, zo onbelangrijk is dat geen parlementaire bemoeienis nodig is. De regering meent dat zulks niet het geval is. Zij onderschrijft de teleurstelling van deze leden dat op dit artikel geen verdere democratische inbedding is gerealiseerd en dat er geen instemmingsrecht voor het Europees Parlement is bereikt. Nederland deelt de wens dat op dit terrein, en op vele andere, sprake zou moeten zijn van een grotere parlementaire betrokkenheid. Het pleidooi daartoe in de voorbereidingen van de IGC verwierf bij andere lidstaten echter onvoldoende steun.

Deze leden vragen tevens of de regering ook enig verband ziet tussen de democratische tekortkomingen van het EU-handelsbeleid, de aard van het globaliseringsproces en het protest daartegen. Ten aanzien van deze vraag meent de regering dat het protest tegen het globaliseringsproces voornamelijk is gericht op vermeende negatieve bijwerkingen die gedeeltelijk een gevolg kunnen zijn van de toenemende wereldwijde economische onderlinge vervlechting en afhankelijkheid. Men spreekt dan van gevolgen bijvoorbeeld op milieugebied of voor bevolkingsgroepen in ontwikkelingslanden. Dergelijke protesten zijn niet zozeer gericht op de wijze van totstandkoming van het Europese handelsbeleid. In zoverre het EU-handelsbeleid bijdraagt aan globalisering, kunnen die protesten ook daartegen zijn gericht.

De fractie van GroenLinks trekt in twijfel of de EU zich op geloofwaardige wijze sterk kan maken voor een transparantere WTO, «gezien het Europese proces van beleidsvorming op handelspolitiek gebied». De regering vindt het – samen met de andere EU-lidstaten – van belang voor de versterking van de WTO als spil van het multilaterale handelsstelsel, dat alle WTO-leden gelijke toegang tot informatie hebben en effectief kunnen participeren in de totstandkoming van internationale afspraken. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan een snellere en bredere vrijgeving van WTO-documenten. Daarnaast streeft de EU naar een hogere externe transparantie van de WTO. De wijze van besluitvorming binnen de Unie is niet van invloed op dit streven, en doet niet af aan de kracht waarmee de Unie zich hiervoor inzet. Bovendien meent de regering, dat de Commissie en de Europese lidstaten – en zeker de Nederlandse regering – wel degelijk op transparante wijze het handelsbeleid vormgeven, bijvoorbeeld door middel van regelmatig overleg met het (Europees) Parlement en non-gouvernementele organisaties (NGO's), en door het opnemen van Kamerleden en NGO-vertegenwoordigers in delegaties.

De fractie van GroenLinks vraagt of de constatering juist is dat de Raad verdragen kan sluiten op gebieden waarvoor de EG exclusief bevoegd is, zonder dat deze de nationale parlementen of het Europees Parlement passeren en of dat ook geldt voor interne wetgeving die voortvloeit uit

handelsakkoorden. De regering is het eens met deze constatering. Regeringen leggen daarover vanzelfsprekend wel rekenschap af aan de nationale parlementen. Voorzover met «interne wetgeving» nationale uitvoeringswetgeving wordt bedoeld, moet deze uiteraard het nationale parlement passeren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen, in relatie tot opmerkingen van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, of zij moeten betwijfelen of de regering zich bewust geweest is van het democratisch deficit dat zij, zoals deze leden stellen, omwille van een «slagvaardige handelspolitiek»<sup>1</sup> heeft laten uitdijen. De regering hecht veel belang aan versterking van de democratische inbedding van de Europese besluitvorming. Zij heeft dan ook aangedrongen op een adviesrecht voor het Europees Parlement bij de handelspolitieke mandatering van de Commissie door de Raad. De regering betreurt dat hier uiteindelijk niet voldoende steun voor was. Zoals reeds eerder opgemerkt, beschikt het Europees Parlement wel over een instemmingsrecht waar het gaat om verdragen die een wijziging met zich meebrengen van een volgens codecisieprocedure genomen besluit, besluiten die aanzienlijke gevolgen hebben voor de Gemeenschapsbegroting of die een specifiek institutioneel kader in het leven roepen. Naar aanleiding van de vraag van deze fractie waaruit het «parlementair vervolg» zou bestaan van verdragen waarvoor de EU exclusief bevoegd is, merkt de regering voor alle duidelijkheid op dat er geen sprake kan zijn van goedkeuring en ratificatie door de lidstaten van verdragen op terreinen waarvoor de EG exclusief bevoegd is, zoals gesuggereerd door de GroenLinks-fractie. Met het parlementair vervolg zoals genoemd in het eerste debat naar aanleiding van de Top van Nice<sup>2</sup> doelde de Staatssecretaris op de parlementaire goedkeuringsprocedure voor gemengde akkoorden. Vanzelfsprekend laat dit de huidige structuren voor standpuntbepaling in de Raad en de rol van de Tweede Kamer daarbij, onverlet.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het Verdrag geen aandacht besteedt aan besluitvorming op het gebied van buitenlandse investeringen en internationale mededingingsregels, terwijl de EG ook binnen de WTO actief is met het ordenen van deze terreinen. De regering antwoordt hierop als volgt. De Nederlandse inzet is altijd geweest een zo ruim mogelijke toepassing van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op het gebied van multilaterale afspraken inzake investeringen te bevorderen. Voor beide gebieden geldt overigens, dat voor zover de Gemeenschap terzake een interne bevoegdheid heeft en deze ook uitgeoefend heeft, deze bevoegdheid ook externe werking heeft, met een daarbij behorende besluitvormingsprocedure van gekwalificeerde meerderheid. Deze leden vragen tevens of het niet voor de hand lag, gelet op het groeiend verzet tegen de economische globalisering, dat de Europese Unie zichtbaar maakt hoe daarop politiek en wetgevend kan worden gereageerd. Hierboven is reeds uiteengezet hoe de regering het globaliseringsproces van de economie en het groeiende verzet hiertegen inschat. Daarnaast kan opgemerkt worden dat Nederland en de EU in multilateraal kader reeds een aantal jaren trachten invulling te geven aan de raakvlakken tussen handelspolitiek en andere beleidsterreinen en aan de regulering van het globaliseringsproces.

De leden van de SGP vroegen de regering voorts of de positie van de Commissie als onderhandelaar van de EU op handelspolitiek terrein door de wijziging van artikel 133, EG-Verdrag, verzwakt is ten gunste van de positie van de Raad. De regering is van oordeel dat de bepaling betreffende de procedure bij onderhandelingen (de Commissie voert de onderhandelingen in overleg met een speciaal comité, door de Raad aangewezen om haar daarin bij te staan, en binnen het raam van de richtsnoeren welke de Raad haar kan verstrekken; de Commissie brengt

---

<sup>1</sup> Memorie van Toelichting, blz. 19.

<sup>2</sup> Handelingen, 13 december 2000.

regelmatig verslag uit aan het speciaal comité over de stand van de onderhandelingen) in wezen de codificatie vormt van een bestaande praktijk, die tot nu toe in mandateringsbesluiten van de Raad wordt vastgelegd. In algemene zin kan hieruit dus niet worden afgeleid dat de positie van de Commissie is verzwakt. Integendeel, de praktijk heeft aangetoond dat juist het samenspel tussen Commissie en Raad in de hiervoor bedoelde zin waarborgt dat de Commissie in alle belangrijke fasen van de onderhandelingen inzicht heeft in de opvattingen van de Raad, en daardoor slagvaardig kan optreden in het onderhandelingsproces.

In reactie op de vraag van de leden van de SGP hoe de regering het nieuwe artikel 133, EG-Verdrag, evalueert in termen van eenvoud en doorzichtigheid, meent de regering dat het nieuwe artikel 133 wat deze aspecten betreft niet de schoonheidsprijs verdient. Deze bepaling vormt dan ook de weerspiegeling van indringende onderhandelingen over de uitbreiding ervan met gevoelige onderwerpen als (handelsaspecten van) intellectuele eigendom en culturele en audiovisuele diensten. Het artikel kan echter eenvoudiger worden doorgrond als men zich richt op het leidende principe van parallelisme: het beslissingsmechanisme voor onderhandelingen op handelsgebied zoveel mogelijk parallel te laten lopen met besluitvormingsregels op intern EU-gebied.

#### *2.2.4 Sociaal beleid*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom in onderdeel K uitsluitend gesproken wordt over sociale bescherming en niet over sociale zekerheid. Tevens vragen zij waarom onderdeel k van het eerste lid is toegevoegd. Zij wensen tevens te vernemen wat onder deze toevoeging kan worden geregeld hetgeen niet thans reeds via onderdeel c kan worden geregeld. Onderdeel k van het eerste lid ziet op de samenwerking tussen de lidstaten op het terrein van de sociale bescherming via bijvoorbeeld de zogeheten open coördinatie methode. Hoewel in artikel 137, onderdeel k een systematische uitwerking ontbreekt kan hier een parallel getrokken worden met de verdragsartikelen die de Europese Werkgelegenheidsstrategie uiteenzetten (artikel 125 EG e.v.). Als bekend wordt bij deze strategie reeds gebruik gemaakt van het instrument open coördinatie. Momenteel treffen Raad en Commissie, ter uitvoering van een opdracht van de Europese Raden van Stockholm (maart 2001) en Gothenburg (juni 2001) daartoe, voorbereidingen voor de toepassing van dit instrument op pensioen terrein. Teneinde een helder onderscheid te maken tussen die onderdelen waarover krachtens artikel 137, tweede lid, onder b, minimum voorschriften kunnen worden vastgesteld (onderdelen a t/m i) en onderdelen waarvoor dit niet het geval is (naast onderdeel k ook onderdeel j), zijn laatstgenoemde onderdelen apart opgenomen in artikel 137, eerste lid.

Vervolgens vragen deze leden waarom niet artikel 137, derde lid, laatste horizontale streepje is overgenomen in de nieuwe tekst. Het oude artikel 137 bevatte een rechtsbasis voor het verlenen van financiële bijdragen ter bevordering van de werkgelegenheid. Over op dit onderdeel van artikel 137 gebaseerde voorstellen diende de Raad bij eenparigheid te beslissen. Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Nice als bekend steeds op het standpunt gesteld dat besluitvorming van de Raad zo veel mogelijk via gekwalificeerde meerderheid dient plaats te vinden. De Europese Commissie heeft in de periode sinds de inwerking-treding van het Verdrag van Amsterdam voorts geen gebruik gemaakt van bovengenoemde rechtsbasis voor het doen van voorstellen. Vanwege het twijfelachtige nut van deze bepaling is dit onderdeel, mede op verzoek van de Europese Commissie, geschrapt in het Verdrag van Nice.

Deze leden wensen tevens te vernemen of royaal gebruik van artikel 137 tweede lid sub b niet zal leiden tot het ondergraven van het harmonisatieverbod van artikel 137 tweede lid sub a. Het kabinet acht dit niet aannemelijk. Gelet op de thans reeds grote verschillen tussen de lidstaten op sociaal terrein, die als gevolg van de aanstaande uitbreiding mogelijk nog zullen toenemen, valt niet te verwachten dat er minimumvoorschriften worden afgesproken die van een zodanig niveau zijn dat van harmonisatie kan worden gesproken.

Voorts wensen deze leden te vernemen waarom het Comité voor sociale bescherming in het leven moest worden geroepen naast de Europese Commissie en het Sociaal Comité. In juni 2000 besloot de Raad (Werkgelegenheid en Sociaal beleid) reeds tot de oprichting van een Comité voor de sociale bescherming. Rechtsbasis voor dit besluit vormde artikel 202, EG-Verdrag. Dit Comité adviseert de Raad voor Werkgelegenheid en Sociaal beleid en bestaat uit twee ambtelijke vertegenwoordigers per lidstaat. Het vormt een belangrijk instrument voor de uitwerking van de opdrachten van de Europese Raad van Lissabon en (later) de in de Europese sociale agenda van Nice (december 2000) opgenomen acties op het terrein van de sociale bescherming. Van een overlap met de institutionele bevoegdheden van de Europese Commissie en het Economisch en sociaal comité is blijkens het voorgaande geen sprake. Voor de voortgang van de werkzaamheden van het Comité voor de sociale bescherming en de Nederlandse prioriteiten daarbij zij verwezen naar de brief aan de Kamer van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en staatssecretaris Hoogervorst d.d. 5 juni 2001 over dit onderwerp.<sup>1</sup> In het Verdrag van Nice heeft het Comité voor de sociale bescherming een zelfstandige rechtsbasis gekregen (artikel 144, EG-Verdrag). Na ratificatie van het Verdrag van Nice zal naar verwachting voor het bestaande Comité een op de nieuwe rechtsbasis gebaseerd oprichtingsbesluit worden genomen. Van de oprichting van een nieuw, niet reeds bestaand comité zal dus geen sprake zijn.

#### *2.2.5 Structuurfondsen en cohesiefonds*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom in artikel 161 van het EG-Verdrag de invoering, op termijn, van gekwalificeerde-meerderheidsbesluitvorming door de Raad niet gepaard is gegaan met invoering van medebeslissingsrecht voor het Europees Parlement. Gezien de grote intern politieke en financiële belangen van een aantal lidstaten bij het Europees structuur- en cohesiebeleid, was de invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op termijn het hoogst haalbare. Invoering van het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement was in dit stadium voor een aantal lidstaten een stap te ver. Deze leden vragen waarom de «meerjarige financiële vooruitzichten» niet worden gedefinieerd in de begrotingsartikelen van het Verdrag. In Artikel 161 EG-verdrag worden nu voor het eerst de financiële vooruitzichten worden genoemd. Daarmee hebben zij een plaats in het verdrag gekregen. De meerjarige financiële vooruitzichten zijn in 1988 tijdens de Europese Raad van Brussel voor het eerst vastgesteld. Deze vooruitzichten werden vastgesteld in het kader van het zogenaamde «pakket Delors» en waren gericht op het verbeteren van de begrotingsdiscipline. Het betreft hier een intergouvermenteel overeenkomen akkoord waarbij de lidstaten de maxima voor de jaarlijkse begrotingen van de Unie hebben vastgesteld. Deze vooruitzichten zijn vervolgens als integraal onderdeel in een interinstitutioneel akkoord tussen Raad, Commissie en Europees Parlement vastgelegd. Genoemde begrotingsdiscipline had tot doel een harmonische en beheerste ontwikkeling van de belangrijkste begrotingsonderdelen veilig te stellen. Deze systematiek is in 1999 ten tijde van de Europese Raad van Berlijn herhaald, waarbij de financiële

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 21 001-18 nr. 148.

vooruitzichten over de periode 2000–2006 door de lidstaten zijn vastgelegd, als onderdeel van het interinstitutioneel akkoord van 6 mei 1999. Gelet op het intergouvernementele karakter van deze afspraken en vervolgens het interinstitutioneel vastleggen van deze overeengekomen kaders is er geen sprake van een rechtsgrondslag in het Verdrag. Uit het feit dat voor 1988 zonder financiële vooruitzichten werd gewerkt volgt dat deze strikt genomen ook niet nodig zijn om een jaarlijkse begroting voor de Unie vast te stellen. De bepalingen in het EG-verdrag (artikel 268- 280) zijn hiervoor voldoende. De financiële vooruitzichten hebben dan ook vooral tot doel financiële kaders aan te brengen en door middel van het interinstitutioneel akkoord een disciplinerende werking te hebben bij het vaststellen van de jaarlijkse begroting van de Unie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het niet vreemd is dat de inwerkingtreding van een verdragsbepaling afhankelijk wordt gemaakt van een interinstitutioneel akkoord. De regering onderkent dat deze situatie een verklaring behoeft. Zoals hierboven beschreven, wijst de praktijk uit dat zonder een voorafgaand akkoord tussen de lidstaten en vervolgens de Raad, EP en de Commissie het zeer moeilijk zo niet onmogelijk zou zijn om een beleid ten aanzien van structuurfondsen met bijbehorende financiële middelen overeen te komen. Het feit dat de financiële vooruitzichten en het interinstitutionele akkoord nu in artikel 161 van het EG-Verdrag worden genoemd, betekent overigens dat er thans sprake is van een verdragsrechtelijke inkadering van genoemd akkoord.

Deze leden vragen wat de materiële betekenis is van de invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in het licht van het feit dat de Raad de «meerjarige financiële vooruitzichten» nog altijd bij unanimiteit vaststelt. De materiële betekenis van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming krachtens het gewijzigde artikel 161 is dat binnen het financiële raamwerk van de met unanimiteit vastgestelde Financiële Perspectieven, de Raad met gekwalificeerde meerderheid de taken, de prioritaire doelstellingen en de organisatie van de structuurfondsen vaststelt.

Deze leden vragen tevens of, indien de instellingen geen meerjarige financiële vooruitzichten overeenkomen, de besluitvorming over de bedragen in de structuurfondsen en het cohesiefonds plaatsvindt in de jaarlijkse begrotingsprocedure, met gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad. Indien er per 1 januari 2007 geen sprake zou zijn van meerjarige financiële vooruitzichten en het daarbij behorende inter institutionele akkoord tussen Raad, Europees Parlement en Commissie dan zal de Raad met eenparigheid van stemmen besluiten over de hoogte van de nieuwe enveloppen voor de structuurfondsen en het cohesiefonds. De begrotingsprocedure is van toepassing pas nadat er een besluit over de structuurfondsen en het cohesiefonds heeft plaatsgevonden. De regering benadrukt echter dat alle lidstaten de wens hebben om ook voor de periode na 2006 nieuwe financiële perspectieven vast te stellen. De regering meent dat veto's met betrekking tot (de criteria voor) de verdeling van de fondsen onder de lidstaten niet via deze procedure kunnen worden omzeild.

Voorts vroegen de leden van deze fractie of andere verdragsartikelen die in besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid voorzien, zoals bijvoorbeeld artikel 179 EG over ontwikkelingssamenwerking of het nieuwe artikel 181A EG, een rechtsbasis kunnen vormen voor steun aan regionale ontwikkeling in nieuwe lidstaten. Hierop kan de regering als volgt antwoorden. Artikel 179 EG heeft uitsluitend betrekking op ontwikkelingssamenwerking met derde staten die ontwikkelingslanden zijn. Artikel 181A EG heeft betrekking op de samenwerking met derde staten die niet

als ontwikkelingslanden zijn aan te merken. Deze bepalingen scheppen geen bevoegdheid voor regionale ontwikkeling in staten die deel uitmaken van de Unie. Als het gaat om derde landen die kandidaat zijn voor toetreding tot de Unie, vereist deze bepaling blijkens de laatste zinsnede overigens altijd eenparigheid van stemmen.

### 2.2.6 Milieu

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de regering verwacht dat op het terrein van de milieubescherming in de toekomstige Unie de noodzakelijke stappen gezet zullen worden mede gelet op de enorme achterstand terzake milieubescherming in veel van de kandidaat-lidstaten. Gelet op de enorme achterstand op het gebied van milieubescherming in veel kandidaat-lidstaten, meent de regering dat inderdaad een forse inhaalslag nodig zal zijn op dit terrein. Dit betreft zowel de publieke als de private sector, om te kunnen voldoen aan het geldende *acquis communautaire* op milieugebied. Hiermee zal naar verwachting ook een aanzienlijke financiële inzet gemoeid zijn. Dit betekent dat het ondoenlijk is voor de kandidaat-lidstaten hier op het moment van toetreding volledig aan te voldoen, temeer daar het *acquis communautaire* geen statisch geheel is, maar zich elke dag verder ontwikkelt. In de onderhandelingen tot nu toe is gebleken dat overgangstermijnen nodig zijn (gemiddeld ongeveer drie overgangstermijnen per kandidaat-lidstaat). Op dit moment komt de EU de kandidaat-lidstaten hierin financieel reeds tegemoet door middel van het nieuwe ISPA-programma (milieu- en infrastructuur, ruim 1 miljard euro per jaar), maar ook andere EU-programma's zoals het PHARE-programma worden hiervoor benut. Binnen Nederland wordt aan dit toetredingstraject veel aandacht besteed binnen het MATRA-programma en het speciale preaccessie-programma van MATRA. Van EU-zijde wordt prioriteit gegeven aan het op zo kort mogelijk termijn realiseren van het milieu-*acquis* op die delen van de milieuproblematiek die mondiale en grensoverschrijdende effecten hebben, een duidelijk versturende invloed uitoefenen op de interne markt, een gevaar opleveren voor de volksgezondheid, dan wel leiden tot onomkeerbare situaties. Op deze gebieden heeft de EU reeds aangegeven terughoudend te zullen zijn met het toestaan van overgangsperiodes. Daarnaast mag niet worden vergeten dat tegenover de achterstand die de kandidaat-lidstaten hebben op het gebied van de implementatie van de milieuregelgeving, zij wel de beschikking hebben over een groter areaal aan ongerepte natuurgebieden, een grotere biodiversiteit, een lager gebruik aan (landbouw)bestrijdingsmiddelen, met op deze terreinen soms zelfs strengere normen dan het EU-beleid. Deze positieve elementen moeten tijdens de toetredingsperiode wel in stand gehouden kunnen worden. Ten slotte heeft de Commissie een studie laten uitvoeren waaruit blijkt dat overname van het milieu-*acquis* door de kandidaat-lidstaten op termijn kwantitatieve, kwalitatieve én economische voordelen oplevert.

Naar aanleiding van de vraag van de fracties van CDA, D66 en Christen-Unie met betrekking tot de constatering van de stichting Natuur en Milieu dat de milieuparagraaf veranderd lijkt te zijn in de richting van meer eenparigheid in plaats van minder kan worden opgemerkt dat geheel passend in het algemeen aanvaarde streven naar uitbreiding van het aantal gevallen waar de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit, de Regering graag het gehele milieuartikel (artikel 175 EG) aan die besluitvormingsprocedure wilde koppelen. In artikel 175, tweede lid, EG was unanimiteit vereist als er een milieubesluit zou worden genomen «van in hoofdzaak fiscale aard», «betreffende de ruimtelijke ordening, bodembestemming (...) en kwantitatief waterbeheer» of een besluit dat van aanzienlijke invloed is op de keuze van energiebronnen en op de structuur van de energievoorziening. Nederland heeft gepleit voor het

schrappen van het tweede lid van dit artikel, en daarmee het schrappen van de uitzonderingen op de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. In de onderhandelingen was er echter onvoldoende draagvlak voor deze aanpassingen. Artikel 175, tweede lid, is gehandhaafd en bovendien op een andere manier aangepast. Na inwerkingtreding van het Verdrag van Nice hoeft het niet meer te gaan om een maatregel die ruimtelijke ordening, kwantitatief waterbeheer of bodembestemming betreft, maar is het «hebben van invloed op» al voldoende om unanimititeit te vereisen. Wat het kwantitatief waterbeheer betreft, daar is geen toevoeging geplaatst, zodat straks ook bij unanimititeit besloten wordt over maatregelen «die rechtstreeks dan wel zijdelings betrekking hebben op de beschikbaarheid van de watervoorraden». In de praktijk zal dit er echter niet op neerkomen dat de milieuparagraaf daadwerkelijk zal zijn veranderd in de richting van meer unanimitéitsbesluitvorming het betreft hier met name een tekstuele aanpassing van betrekkelijke betekenis. De analyse dat dit in de praktijk zou kunnen leiden tot een achteruitgang op het milieugebied, deelt de regering dan ook niet. In het verleden is nog nooit een maatregel genomen in het kader van de uitzonderingsbepalingen van dit tweede lid. De onderwerpen die het betreft zijn altijd slechts een onderdeel gebleken van milieumaatregelen, waardoor toch steeds met gekwalificeerde meerderheid kon worden besloten. Ook voor de toekomst betekent dit dat besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid mag worden verwacht. Deze wijzigingen zijn dan ook slechts van relatieve betekenis. Niettemin is de Nederlandse inzet er steeds op gericht geweest om meer gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming te bewerkstelligen en daartoe artikel 175, tweede lid, te schrappen. Vanuit het perspectief van die inzet betreurt de regering het dat de Nederlandse ambities niet zijn gerealiseerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de regering deze wijzigingen heeft laten passeren, door wie, in welke fase en waarom deze wijzigingen waren voorgesteld. De regering heeft er voortdurend blijk van gegeven dat zij gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming wilde invoeren voor besluiten op alle in artikel 175, tweede lid, van het EG-Verdrag genoemde terreinen. In de slotfase van de onderhandelingen over het Verdrag van Nice bleek evenwel onvoldoende steun te genereren voor deze positie. Enkele lidstaten insisterden erop de formulering van dit artikel tekstueel bij te stellen, hetgeen zijn weerslag heeft gevonden in de uiteindelijk verdragstekst. Zoals hierboven aangegeven beschouwt de regering de aard van deze wijzigingen slechts van relatieve betekenis. Naar aanleiding van de vraag van deze leden of deze wijzigingen zijn gemotiveerd door bezwaren tegen concreet EU-beleid of tegen beleidsvoornemens van de Europese Commissie wordt opgemerkt dat, althans voorzover de regering bekend, er geen concrete of specifieke EU-beleidsvoornemens zijn waarop de motivatie van de betrokken lidstaten om deze wijzigingen door te willen voeren kan worden herleid. Naar aanleiding van de vraag of de pleitbezorgers daarbij aan concrete nationale plannen dachten die van Europese bemoeienis dienen te worden gevrijwaard kan worden opgemerkt dat concrete nationale plannen de regering niet bekend zijn. De regering verwacht dat de tekstuele aanpassingen er niet toe zullen leiden dat concrete nationale plannen hierdoor van Europese betrokkenheid gevrijwaard zullen blijven, waar zij onder de oude regeling wel onder Europese invloed stonden. Deze leden vragen voorts of er hier sprake is van een triest unicum. Tevens vragen deze leden of dit een precedent schept en of de regering meerdere voorbeelden kent van dergelijke aanpassingen. Zoals aangegeven deelt de regering de analyse niet dat hier sprake zou zijn van een praktische stap terug in de besluitvorming op deze onderwerpen. De tekstuele aanpassingen beschouwt de regering als van relatief belang. Ook op enkele andere terreinen is de IGC er niet in geslaagd onderwerpen



van besluitvorming bij unanimiteit over te brengen naar besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. De regering betreurt het niettemin dat op een belangrijk onderwerp als het onderhavige geen voortgang geboekt kon worden. Deze leden vragen voorts van de regering welke lidstaten zich waar tegen verzet hebben. Tijdens de IGC was er geen overeenstemming te bereiken gekwalificeerde meerderheid in te voeren op alle in artikel 175 van het EG-Verdrag genoemde beleidsterreinen. Dit is, zoals boven uiteengezet, te betreuren. Ook op het onderhavige terrein waren enkele lidstaten niet bereid om over te gaan naar besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, vanwege de nationale belangen die zij hechtten aan milieubeleid. De regering acht het onwenselijk om verder in detail aan te geven welke terreinen en welke lidstaten niet bereid waren ter invoering van gekwalificeerde meerderheid, en welke argumenten zij daartoe aanvoerden.

De leden van de ChristenUnie vragen de regering in welk licht de verklaring bij artikel 175 van het EG-Verdrag moet worden gezien en welk belang de regering hieraan hecht. Deze verklaring moet gezien worden als een oproep de bescherming van het milieu, niet alleen op Europees, maar op wereldniveau de hoogste prioriteit te laten genieten. In Europees verband zal de EU met haar toekomstige lidstaten zich sterk moeten maken voor de aanwending van stimulansen en marktgerichte instrumenten ter bevordering van duurzame ontwikkeling. De regering merkt op dat zij groot belang hecht aan de in verklaring nr. 9 vervatte doelstellingen. Zo is de regering verheugd dat de onlangs gehouden klimaatconferentie in Bonn een succesvolle afronding heeft gekregen.

Deze leden vragen of met «marktgerichte instrumenten» specifiek wordt bedoeld op ecotaxen of verhandelbare emissierechten. De regering antwoordt hierop bevestigend. Door verhandelbare emissierechten (of reductierechten) en (regulerende) milieubelastingen kunnen negatieve externe effecten van schadelijk gedrag op een efficiënte wijze in de marktprijs worden geïncorporeerd.

Tevens vragen deze leden of deze verklaring de Europese energieheffing dichterbij brengt. De verklaring brengt de betrokkenheid van de lidstaten bij het milieu tot uitdrukking. De regering hoopt dat deze betrokkenheid ook daadwerkelijk zal doorwerken bij de besprekingen inzake de energieheffing en zal de betrokken EU-partners hierop aanspreken.

### **2.3 Het Europees Parlement**

Naar aanleiding van de vragen van de PvdA-, VVD-, D66-, GroenLinks- en SGP-fractie, tot hoeveel leden het Europees Parlement in de periode 2004–2009 maximaal kan stijgen, merkt de regering op dat het aantal van 732 tijdelijk kan worden overschreden indien de toetredingsverdragen met de kandidaat-lidstaten na de aanneming van het in artikel 2, derde lid, van het Protocol betreffende de uitbreiding van de Unie bedoelde besluit van de Raad in werking treden. Dit artikel bepaalt voorts dat het totale aantal vertegenwoordigers in het Europees Parlement voor de zittingsperiode 2004–2009 gelijk zal zijn aan het aantal dat in artikel 190, tweede lid, EG-Verdrag staat vermeld. Dat is dus 535, vermeerderd met het aantal leden uit de nieuwe lidstaten. Indien het aantal vertegenwoordigers in 2004 minder dan 732 bedraagt, wordt op het aantal te verkiezen vertegenwoordigers een correctie toegepast, zodat het totale aantal zo dicht mogelijk bij de 732 komt te liggen. Daarbij wordt aangetekend dat het aantal vertegenwoordigers per huidige lidstaat niet hoger mag zijn dan het aantal leden dat de lidstaten hebben op grond van het huidige artikel 190, tweede lid, EG-Verdrag. Voor Nederland betekent dat bijvoorbeeld niet meer dan 31. Het antwoord op de vraag tot hoeveel leden dit uiteindelijk

kan leiden is derhalve afhankelijk van een groot aantal variabelen. De regering rekent hieronder enkele scenario's uit. Hoewel onbekend is in welk tempo en in welke volgorde de nieuwe lidstaten zullen toetreden, zal het totale ledental nooit de 839 overstijgen. De regering wil benadrukken dat theoretisch denkbaar is dat het getal van 732 tijdelijk wordt overschreden, maar dat deze overschrijding van tijdelijke aard zal zijn. Vanaf 2009 zal het zetelaantal weer maximaal 732 bedragen. De VVD-fractie wenst voorts te vernemen of «zo'n groot» Parlement nog effectief kan opereren. Zoals uit onderstaande scenario blijkt zal het Parlement theoretisch maximaal 839 leden tellen. Dat zijn ruim honderd leden meer dan het maximum van 732 leden. Gezien de werkwijze en interne organisatie van het Parlement, ziet de regering geen aanleiding om te vrezen dat door deze tijdelijke overschrijding van het maximale ledenaantal de slagvaardigheid van de instelling in het geding is.

De fracties van GroenLinks en het CDA vragen welke systematiek is gehanteerd bij het bepalen van het aantal zetels van het Europees Parlement en vanwaar het aantal van 25 zetels voor Nederland. Het uitgangspunt voor de nieuwe verdeling was een sterke correspondentie tussen de bevolkingsomvang van de lidstaten en het aantal zetels (het correspondentiebeginsel). Tevens is daarbij aandacht gegeven aan enerzijds voldoende ruimte om recht te doen aan de democratische stromingen in de lidstaten, anderzijds is rekening gehouden met vereisten van slagvaardigheid en efficiëntie. Ten slotte is ervoor gewaakt dat er geen disproportionele verhoudingen zouden ontstaan tussen de kleinste en de grootste lidstaten, hiertoe is bij de bepaling van het zetelstal de zogenaamde degressieve proportionaliteit meegenomen, die ook ten grondslag ligt aan de huidige verdeling van zetels in het Europees Parlement. Het aantal zetels van Duitsland en Luxemburg is ongewijzigd gebleven. Op basis van die vaste waarden vond op basis van het «correspondentiebeginsel» voor de overige 13 lidstaten een nieuwe verdeling plaats. Iedere lidstaat heeft daarbij een aantal zetels ingeleverd, waardoor het totale aantal zetels voor de huidige lidstaten op 535 uitkomt. Op deze basis is ook het zetelstal voor de kandidaat-lidstaten bepaald. Dit leidt ertoe dat het maximaal aantal leden van het Parlement uiteindelijk 732 bedraagt. Voorts vragen deze leden of Nederland zetels voor het Parlement heeft moeten inleveren voor de «extra stem in de Raad» en of het aantal zetels voor Nederland hieraan is gerelateerd. Het antwoord van de regering luidt ontkennend. Ieder land heeft een aantal parlementszetels moeten inleveren, behalve Duitsland en Luxemburg.

De leden van de GroenLinks merken op dat de inzet van de regering gedurende de IGC de koppeling van codecisie aan bepalingen die gekwalificeerde meerderheid voorschrijven is geweest, en dat het Verdrag van Nice achterblijft bij de inzet. De leden van de GroenLinks-fractie noemen dit resultaat zelfs «mager». De Regering onderschrijft dit standpunt ten dele. Enerzijds betreurt ook de regering het in Nice bereikte resultaat. Nederland zich gedurende de gehele IGC sterk gemaakt heeft voor de koppeling van het codecisierecht van het Europees Parlement aan bepalingen die gekwalificeerde meerderheid voorschrijven, indien het om dossiers van wetgevende aard gaat. (zie hiervoor de vier IGC-notities van de Regering). Het Franse Voorzitterschap van de Unie heeft echter, mede door de overladen IGC-agenda, het onderwerp niet in de onderhandelingen betrokken. Nederland blijft van mening dat de positie van het Europees Parlement verder kan worden verbeterd. Op een aantal terreinen staat het Europees Parlement nog steeds langs de zijlijn. De regering zal zich derhalve blijven inzetten voor de uitbreiding van het codecisierecht naar alle wetgevende terreinen (zie de notitie «De toekomst van de Europese Unie» van 8 juni jl.). Voorts zou overwogen kunnen worden het Europees Parlement in bepaalde gevallen een recht van initiatief te geven. Ook zal de regering

voorstellen in overweging nemen die betekenis hebben voor de wijze waarop de Unie haar concrete beleid (werk, veiligheid, milieu, etc.) formuleert. Zoals een correctief referendum en een Europees volksinitiatief. Het Europees Parlement zal in bepaalde situaties, bijvoorbeeld na een vertrouwensbreuk tussen Commissie en Europees Parlement, rekening moeten houden met de Europese kiezer die meteen zijn oordeel kan geven. De hervormingen moeten leiden tot een ontwikkeling van een Europees politiek domein, een geëngageerd publiek debat en een levendige democratie. Anderzijds is de regering van mening dat desalniettemin is een (bescheiden) stap voorwaarts gemaakt daar waar het gaat om de uitbreiding van het codecisieright van het Europees Parlement. Op de volgende terreinen is door het Verdrag van Nice de codecisieprocedure ingevoerd.

- Artikel 13, tweede lid (maatregelen tegen discriminatie).
- Artikel 62, punt 2a (personencontroles aan de grenzen)
- Artikel 62, punt 3 (vrij reizen derdelanders).
- Artikel 63, punt 1 (maatregelen betreffende asiel, mits de Raad met eenparigheid communautaire regels heeft vastgesteld).
- Artikel 63, punt 2a (minimumnormen inzake vluchtelingen en ontheemden, mits de Raad met eenparigheid communautaire regels heeft vastgesteld).
- Artikel 63, punt 3b (illegale immigratie).
- Artikel 65 (civielrechtelijke samenwerking, met uitzondering van familierecht).
- Artikel 137, punt k (modernisering stelsels sociale bescherming)
- Artikel 157 (industriebeleid).
- Artikel 159 (maatregelen buiten structuurfondsen/cohesiefonds om).
- Artikel 191 (Statuut Europese politieke partijen).

De regering meent dat het Verdrag van Nice moet worden gezien als een vervolg op het Verdrag van Amsterdam. Bij het Verdrag van Amsterdam was in reeds een aanzienlijk aantal bepalingen de codecisieprocedure ingevoerd. In dit licht is de vooruitgang over de laatste jaren op dit terrein naar het oordeel van de regering zeer behoorlijk. De leden van de CDA-fractie vragen zich af welke ideeën de regering heeft om dit «democratisch gat» te dichten. De kwalificatie «democratisch gat» is naar het oordeel van de regering niet geheel op haar plaats. Het Europees Parlement is door de laatste verdragswijzigingen als ware medewetgever te beschouwen (samen met de Raad). De CDA-fractie noemt een beperkt aantal gevallen, waarin het Europees Parlement nog geen recht van codecisie heeft. Ook de regering had dit liever anders gezien maar meent dat dit geen aanleiding geeft om te spreken van een «democratisch gat». Vanzelfsprekend zal zij zich blijven inzetten voor een verdere versterking van de rol van het Europees Parlement.

De CDA-fractie vraagt de regering waarom deze heeft ingestemd met een relatief zwaardere achteruitgang (min 6 stemmen) dan voor andere landen. Naar het oordeel van de regering is van een relatief zwaardere achteruitgang van Nederland geen sprake. Nederland neemt de zesde plaats in op de lijst van landen met het meeste aantal zetels. Alleen de grootste lidstaten en Roemenië gaan voor. Dit weerspiegelt het karakter van Nederland als middelgrote lidstaat. Bovendien levert Nederland relatief bijna net zoveel zetels in als het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Italië.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het niet voor de hand had gelegen, gelet op het belang dat de regering zegt toe te kennen aan het EP, dat de regering zich meer had ingespannen voor het verkrijgen van meer zetels in het EP dan nu het geval is, temeer daar andere landen daar zich klaarblijkelijk wel voor hebben ingezet. De regering merkt op dat het belang dat Nederland aan het Europees Parlement hecht niet ter discussie

staat. Om de slagvaardigheid van het Parlement in de toekomst te garanderen en plaats te maken voor zetels van de kandidaat-lidstaten heeft Nederland, net als de andere lidstaten, echter moeten instemmen met een zetelverlies. De verdeling van EP-zetels heeft naar het oordeel van de regering op rechtvaardige wijze plaatsgevonden.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de positie van Hongarije en Tsjechië bij de toebedeling van de zetels in het EP. De kandidaat-lidstaten hebben geen deel uitgemaakt van de Intergouvernementele Conferentie die heeft geleid tot het Verdrag van Nice. De uiteindelijke zeteltallen en stemgewichten van de nieuwe lidstaten zullen moeten worden bevestigd in de toetredingsverdragen die met deze landen zullen worden afgesloten. De onderhandelingen hierover zullen vanaf de eerste helft van 2002 worden gevoerd. De resultaten van Nice vormen de gemeenschappelijke inzet van de EU-lidstaten in deze onderhandelingen. Het is mogelijk dat het uiteindelijke onderhandelingsresultaat afwijkt van wat in de verklaringen bij het Verdrag van Nice was aangegeven. Ten aanzien van het specifieke geval van het aantal EP-zetels voor Hongarije en Tsjechië is de regering van mening dat ook genoemde landen recht hebben op een aantal EP-zetels dat in overeenstemming is met hun bevolkingsomvang. Verhoging van hun zeteltal acht de regering aanvaardbaar en zelfs wenselijk.

De leden van de CDA-fractie willen voorts van de regering vernemen wat zij in en ter voorbereiding van Nice heeft gedaan ter uitvoering van de in 1997 unaniem aanvaarde motie Weisglas en de in 1999 unaniem aanvaarde motie Verhagen over Brussel als zetel voor het Europees Parlement. Nederland is met de CDA-fractie van mening dat er een eind moet komen aan het rondreizen van de Europarlementariërs. Nederland heeft tijdens de IGC onderhandelingen getracht het onderwerp onder de aandacht te brengen. Nederland zal zich blijven inzetten voor Brussel als vaste zetel voor het Europees Parlement.

De leden van de GroenLinks-fractie wensen van de regering te vernemen hoe in de IGC de definitie van een wetgevende handeling luidde. In de IGC heeft het Portugese voorzitterschap getracht de definitie van het begrip «wetgeving» te verduidelijken (Zie CONFER 4740/00). Deze definitie luidde als volgt. «Voor de vervulling van hun taak en onder de in dit Verdrag vervatte voorwaarden nemen het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk wetgevingsbesluiten aan krachtens de procedure van artikel 251. Een wetgevingsbesluit heeft een algemene strekking. Het bepaalt, voorzover mogelijk, met inachtneming van de aard van de materie, de algemene beginselen, de te verwezenlijken doelstellingen en de essentiële onderdelen van de ter uitvoering daarvan te nemen maatregelen. Een wetgevingsbesluit kan bepalingen bevatten die: verbindend zijn en rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten; voor elke lidstaat verbindend zijn ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch aan de nationale instanties de bevoegdheid laten vorm en middelen te kiezen.» Nederland wenste deze definitie van een wetgevende handeling op te nemen, om onder andere te bepalen dat voor die terreinen waar de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit over besluiten van wetgevende aard, een codecisierrecht voor het Europees Parlement gewaarborgd zou worden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of ook bij anderzortige handelingen – met name besluiten die de Raad bij gekwalificeerde meerderheid neemt – een betekenisvolle parlementaire inbreng dient te worden ingevoerd, dan wel controle te worden ingevoerd, meer dus dan het recht voor het Europees Parlement om geraadpleegd te worden en vragen te stellen. Volgens de GroenLinks-fractie blijft er anders sprake van een democratisch deficit. De regering wenst hierop als volgt te

antwoorden. De bedoeling van het voorstel van het Portugese Voorzitterschap was de parlementaire participatie in de besluitvorming zeker te stellen voor belangrijke dossiers van wetgevende aard. De codecisieprocedure is in sommige gevallen van toepassing op zeer technische materie. Derhalve diende de vraag zich aan of het Europees Parlement zich bezig diende te houden met zeer gedetailleerde technische voorschriften. Indien het Parlement betrokken zou zijn bij het formuleren van de hoofdlijnen van het beleid, terwijl de uitwerking hiervan zou worden overgelaten aan de Raad of de Commissie, dan zou het Europees Parlement zich kunnen concentreren op zijn wezenlijke taken, hetgeen de kwaliteit en democratische legitimiteit van de wetgeving juist ten goede zou komen, aldus het Portugese Voorzitterschapdocument. De regering ondersteunde deze zienswijze, met dien verstande dat verder nagedacht diende te over de definitie van het begrip wetgeving. De regering heeft dat ook aangegeven in haar IGC-notities. Naar aanleiding van de vraag van deze leden om hierbij specifiek in te gaan op artikel 66, EG-Verdrag (samenwerking tussen overheidsdiensten), en het instemmingsrecht zoals opgenomen in de Goedkeuringswet kan nog het volgende worden opgemerkt. Zoals vermeld in de Memorie van Toelichting heeft de regering zich ingezet voor de invoering van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid voor het gehele beleidsterrein van het vrije verkeer van personen. Voor maatregelen om samenwerking tussen de overheidsdiensten die bevoegd zijn op dit terrein te waarborgen, zoals voorzien in artikel 66, is dat gelukt. Voor die maatregelen zal op grond van het bij het verdrag gevoegde protocol betreffende artikel 67, EG-Verdrag, vanaf 1 mei 2004 de gekwalificeerde meerderheidsregel met raadpleging van het Europees Parlement gelden. Voor wat betreft de democratische controle verwijzen wij naar het antwoord op de vraag van de SGP-fractie over dit onderwerp. Deze wijziging van de besluitvorming gaat niet ten koste van de kwaliteit en democratische legitimiteit van de wetgeving. Zoals ook blijkt uit artikel 4, tweede lid, van de Goedkeuringswet, acht de regering deze stelling zowel van toepassing op de Europese als op de Nederlandse parlementaire context.

Voorts vraagt deze fractie of de regering het instemmingsrecht van de Kamers van nul en generlei waarde acht in verband met de afschaffing ervan voor besluiten krachtens artikel 66, EG-verdrag. Het antwoord hierop luidt ontkennend. Natuurlijk vertegenwoordigt het instemmingsrecht een democratische waarde. De regering acht het van groot belang dat er voldoende ruimte bestaat voor parlementaire controle, zowel door de nationale parlementen als door het Europees Parlement. Het gaat daarbij echter om een totale balans van rechten en bevoegdheden tussen uitvoerende en controlerende machten. De regering acht deze balans voldoende gewaarborgd.

Op de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks of de regering zich ook heeft ingespannen voor het instemmingsrecht van het Europees Parlement voor verdragen en samenwerking met derde landen en internationale organisaties op basis van artikel 24 EU en artikel 181A EG antwoordt de regering als volgt. Zoals bekend vindt de regering dat de positie van het Europees Parlement in de besluitvorming van de Unie moet worden versterkt. De regering heeft zich dan ook gedurende het onderhandelingstraject daar waar mogelijk sterk gemaakt voor een fundamentele rol voor het EP in het besluitvormingsproces. Belangrijkste inzet daarbij was erop gericht om het instemmingsrecht van het EP uit te breiden en om een recht van codecisie te geven aan het Europees Parlement in die gevallen waar de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit over voorstellen van wetgevende aard. Ook ten aanzien van artikel 181A, EG-Verdrag, waar nu onder bepaalde voorwaarden met gekwalificeerde meerderheid kan worden besloten, was de regering deze mening

toegedaan, zoals hierboven toegelicht. In de onderhandelingen echter bleek dat slechts in beperkte mate steun bestond voor een ruimhartige toekenning van deze rol aan het Europees Parlement, hetgeen er uiteindelijk toe geleid heeft dat de uitbreiding van de mogelijkheden van het Europees Parlement achter bleef bij de inzet van de regering. Voor de goede orde zij nog vermeld dat voor artikel 24, EU-Verdrag, (2e pijler) geen codecisie (1e pijler) mogelijk is.

De fractie van GroenLinks vraagt welke grondwettelijke bepalingen de Regering in acht moet nemen bij verdragen met derde landen of internationale organisaties op grond van artikel 24 EU, nu deze onder bepaalde voorwaarden met gekwalificeerde meerderheid van stemmen gesloten kunnen worden. In het algemeen gelden voor alle verdragen waarbij het Koninkrijk partij wordt, dezelfde grondwettelijke bepalingen. Dit betekent dat op alle verdragen waarbij zowel de EU als de lidstaten partij zijn (in de Eerste Pijler zogenoemde «gemengde akkoorden») de nationale goedkeuringsprocedure (gevolgd door ratificatie) van toepassing blijft (de lidstaten zijn immers zelf ook partij). Voor verdragen die tussen de EU zelf en derde landen of internationale organisaties op grond van artikel 24 worden gesloten, zal evenwel dezelfde procedure gelden als voor alle andere verdragen die de Europese Gemeenschap (op communautair terrein) met derde landen of internationale organisaties kan sluiten. Aangezien de lidstaten zelf niet partij zijn bij deze verdragen, is er geen sprake van een nationale goedkeuringsprocedure zoals voorzien in de Grondwet.

Deze leden vragen ook waarom het niet is gelukt in Titel VII de samenwerkingsprocedure te vervangen door de codecisieprocedure, zodat artikel 252 van het EG-Verdrag had kunnen worden geschrapt. Voor Titel VII is besloten de samenwerkingsprocedure in principe te vervangen door codecisie indien er sprake is van wetgevende artikelen. In de betreffende artikelen (artikel 99, vijfde lid, artikel 102, tweede lid, artikel 103, tweede lid, en artikel 106, tweede lid) is echter volgens de definitie die de Commissie hanteert, geen sprake van wetgeving. De samenwerkingsprocedure zou daarom vervangen moeten worden door raadpleging. Aangezien dit een stap terug zou betekenen voor de bevoegdheden van het Europees Parlement is besloten de samenwerkingsprocedure te handhaven.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen de regering in te gaan op de vraagstukken die moeten worden opgelost alvorens het grondrechtenhandvest een juridische binding kan krijgen, zoals de verhouding met het EVRM. In haar brief van 17 november 2000<sup>1</sup> gaf de regering reeds aan het standpunt van de Raad van State te delen dat het Handvest in het totale proces van herziening van de verdragen als belangrijkste stap kan dienen voor de formulering van grondrechten die bindend in de communautaire rechtsorde kunnen worden opgenomen. In dat proces dienen formuleringen van bepalingen uit het Handvest, waar nodig, verbeterd en gepreciseerd te worden, opdat een heldere, eenduidige en juridisch hoogwaardige verbindende grondrechtencatalogus ontstaat. Verheldering van de betekenis van de tekst van bepaalde artikelen is daarbij wenselijk. Alvorens het grondrechtenhandvest een juridische binding kan krijgen, zullen deze (en andere) verbeteringen naar de mening van de regering allereerst te worden doorgevoerd. Zoals de regering voorts reeds eerder heeft aangegeven raakt het verbindend maken van een EU-grondrechtenhandvest aan de wenselijke toetreding van de Unie tot het EVRM en de jurisdictie van de Hoven in Luxemburg en Straatsburg. Deze vraagstukken zullen uitgebreid aan de orde komen in het vervolgproces van Laken.

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 2000–2001, 27 407, nr. 7.

In dit verband vroegen de leden van de fractie van GroenLinks of de regering voorstander is van invoering van een *Verfassungsklage* waar grondrechten in het geding zijn. Een bijzondere procedure voor het Europese Hof naar het Duitse voorbeeld van *Verfassungsbeschwerden* waar het gaat om het direct klachtrecht over de schending van individuele mensenrechten bestaat niet binnen het kader van het EU-Verdrag en het EVRM en maakt ook geen onderdeel uit van het handvest zoals het thans is aangenomen. De regering ziet thans ook geen meerwaarde op Europees niveau van invoering van een dergelijk stelsel. De regering is van oordeel dat het huidige stelsel van rechtsbescherming binnen de Gemeenschap en op nationaal niveau, in combinatie met de samenwerking tussen de nationale rechters en het Hof van Justitie, voldoende waarborgen biedt om de verenigbaarheid van handelingen en besluiten van de instellingen met de grondrechten te toetsen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat het EP, na vereenvoudiging van de verdragen, een instemmingsrecht zou moeten krijgen bij wijziging van het basisverdrag en een medebeslissingsrecht bij wijziging van de restbepalingen. De regering vindt het te vroeg om nu reeds een definitief oordeel te geven over de precieze besluitvormingsmodaliteiten in het geval van wijziging van het basisverdrag en de restbepalingen. Het debat over een mogelijke opsplitsing van de verdragen in bedoelde zin, waarvan de regering een voorstander is, moet immers nog beginnen. Een rol voor het Europees Parlement bij wijziging van het basisverdrag en de restbepalingen ligt in de visie van de regering echter wel voor de hand.

De GroenLinks-fractie vraagt tot welke hoogte het aantal EP-zetels maximaal kan stijgen. De regering meent, zoals hierboven aan de hand van enkele scenario's uiteengezet, dat dit aantal tot maximaal 839 zetels kan oplopen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben een scenario geschetst, waarbij de twaalf toetredingsverdragen ondertekend worden na 1 januari 2004, na het besluit van de Raad tot correctie van het zeteltal van huidige lidstaten, en waarbij de twaalf nieuwe lidstaten daadwerkelijk toetreden voor het einde van de legislatuur in 2009. De GroenLinks-fractie vraagt of dit scenario niet bepaald het meest onwaarschijnlijke zal zijn. De regering acht dit scenario niet waarschijnlijk maar tekent daarbij aan dat, zoals hierboven uiteengezet, dit scenario nooit tot meer dan 839 zetels kunnen leiden.

De leden van deze fractie wensen voorts te vernemen welke consequenties deze toename heeft voor de begroting en het imago van het Europees Parlement. Voor wat betreft het imago, acht de regering een beperkte overschrijding van het zetelaantal noodzakelijk om de kandidaat-lidstaten een proportioneel aantal zetels toe te kennen. Het kunstmatig terugdringen van het aantal zetels zou ten koste gaan van het aantal vertegenwoordigers van de nieuwe lidstaten. Een dergelijke operatie zou een grotere schade voor het imago van het Europees Parlement betekenen dan de genoemde overschrijding van het eerder voorziene zetelaantal. Voor wat betreft de begroting merkt de regering op dat deze naar verwachting toereikend zal zijn om de toename op te vangen, hiertoe worden thans reeds de financiële voorzieningen getroffen.

De GroenLinks-fractie wil van de regering vernemen welke andere criteria dan het inwonertal een rol hebben gespeeld bij de zetelverdeling. De regering kan hierover opmerken dat het inwonertal het belangrijkste criterium was bij de zetelverdeling. Zoals hierboven toegelicht hebben ook efficiency-overwegingen hierbij een rol gespeeld. Het antwoord op de vraag van deze fractie of België op grond van feit dat het een meertalig

land is, twee extra zetels heeft gekregen, luidt ontkennend. België heeft net zoveel zetels gekregen als Portugal en Griekenland, welke landen ook rond de 10 miljoen inwoners hebben.

Naar aanleiding van de vragen van de fractie van D66 inzake de financiële gevolgen van het besluit om Brussel tot een vaste vergaderlocatie van de Europese Raad te maken kan worden vermeld dat op dit moment bij de verschillende EU-instellingen een brede inventarisatie gaande is om de bij de uitbreiding van de Unie noodzakelijke aanpassingen aan verschillende voorzieningen zoals gebouwen, tolken, beveiliging etc. in kaart te brengen. Het feit dat is afgesproken dat vanaf 1 januari 2002 één Europese Raad per halfjaarlijkse Voorzitterschap in Brussel zal worden gehouden en dat bij een uitbreiding naar 18 of meer lidstaten, alle Europese Raden in Brussel zullen worden gehouden, zal in deze inventarisatie worden meegenomen. Ook het feit dat een deel van de kosten die verbonden zijn met het organiseren van een Europese Raad door het halfjaarlijkse Voorzitterschap worden gedragen zal in deze inventarisatie worden betrokken. Pas na deze inventarisatie kan een eerste inschatting worden gemaakt van de financiële gevolgen en zal ook duidelijk worden wat het beslag op de EU-begroting zal kunnen zijn. De regering wijst er ten slotte op dat in de Financiële Perspectieven zoals overeengekomen te Berlijn, een aparte voorziening is getroffen in de Categorie Administratieve Uitgaven om, na de uitbreiding en voorzover drukkend op de EU-begroting, genoemde kosten op te vangen.

De SP-fractie vraagt of het juist is dat het aantal Nederlandse vertegenwoordigers in het Europese Parlement, afhankelijk van het verloop van het uitbreidingsproces, kan variëren van 25 tot 31 en dat derhalve de kiesdeler voor de Europese verkiezingen in Nederland kan variëren van 3,2 tot 4 procent. Hierover kan het volgende worden opgemerkt. Bij de eerstvolgende verkiezingen van het Europees Parlement kan Nederland minimaal 25 vertegenwoordigers kiezen. Daar kunnen in een later stadium zetels aan worden toegevoegd. In artikel 2, tweede lid, van het Protocol betreffende de uitbreiding van de Unie, zijn de modaliteiten verder uitgewerkt.

De leden van de fractie van de SP vragen of het juist is dat artikel 3 van het protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie stelt dat de nieuwe weging van de stemmen in de Raad van kracht wordt op 1 januari 2005, ongeacht de eventuele uitbreiding of het uitblijven daarvan. De regering antwoordt hierop bevestigend.

Deze leden vragen tevens of het juist is dat in de laatste alinea van dit artikel wordt gesteld dat bij elke nieuwe toetreding de drempel van de in stemmen uitgedrukte gekwalificeerde meerderheid niet hoger komt te liggen dan die in de tabel uit de slotakte. Deze leden gaan ervan uit dat deze drempel gelezen moet worden als 68,4 procent van de stemmen. Ten slotte vragen deze leden of de drempel wel lager zou kunnen uitvallen. De regering antwoordt hierop als volgt. Het protocol en de verklaringen met betrekking tot de uitbreiding van de Unie alsmede betreffende de drempel van de gekwalificeerde meerderheid laten zien dat uiteindelijk de drempel zal komen te liggen op 73,9 procent van de stemmen. Naarmate de toetreding zich, gefaseerd, voltrekt zal de drempel eerst iets onder het huidige niveau (71,3 procent) zakken. Daarna zal deze geleidelijk oplopen tot 73,4 procent. Als uiteindelijk alle lidstaten zijn toegetreden verschuift deze drempel naar de genoemde maximale drempel: 73,9 procent.

De leden van de ChristenUnie vragen de regering naar de ratio van de afspraak dat, indien het totale aantal vertegenwoordigers minder bedraagt dan 732, er een correctie wordt toegepast die ertoe moet leiden dat het



totaal zo dicht mogelijk in de buurt van 732 zal uitkomen. De regering merkt hierover op dat het getal van 732 zowel het maximum als een streefgetal is. Teneinde de groei van het aantal EP-leden te accommoderen is besloten zo vroeg mogelijk tot het plafond van 732 te geraken. Op deze manier kan tevens worden gewend aan de nieuwe omvang van het EP.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zij of het politiek en parlementair correct is dat een meerderheid van de Raad besluiten ter zake van de Europese volksvertegenwoordiging kan doorvoeren ook tegen de wensen van andere leden in en of deze materie niet gebaat is bij unaniem gedragen beslissingen. De regering deelt de analyse van deze fractie op dit punt niet. In een Unie met 27 of meer lidstaten zal het zeer moeilijk zijn consensus te bereiken. Zoals uit de huidige politieke praktijk blijkt staat eenparigheid van stemmen wijziging van het Statuut van de leden van het Europees Parlement in de weg. Het is naar het oordeel van de regering daarom toe te juichen dat voortaan het Statuut met gekwalificeerde meerderheid door de Raad kan worden goedgekeurd.

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen over de getroffen regeling inzake de vaststelling van het plafond voor het aantal leden van het Europees Parlement. De leden van de SGP-fractie achten het denkbaar dat van een tijdelijke overschrijding van het afgesproken plafond een opwaartse druk uit kan gaan: het is altijd moeilijker zetels in te leveren dan te behouden. De SGP-fractie vraagt of de regering dit ook ziet. Naar aanleiding van deze vraag van de SGP-fractie, kan worden opgemerkt dat over het eventuele inleveren van zetels afspraken zijn gemaakt. Mocht er al sprake zijn van een toename van het aantal zetels boven de 732, zoals bedoeld in artikel 2, tweede lid, van het Protocol betreffende de uitbreiding van de Unie, dan treedt volgens het vierde lid van hetzelfde artikel vanaf 2010, bij de verkiezingen, de «normale» zetelverdeling in werking. Het is immers gangbare praktijk dat bij verkiezingen de «oude» vertegenwoordigers plaats moeten maken voor de gekozen parlementsleden.

De GroenLinks- en SGP-fractie vragen de regering om scenario's voor te rekenen tot welke maximale hoogte het aantal Europarlementariërs in theorie kan stijgen. Hierbij zal de regering, zoals hierboven reeds uiteengezet, moeten speculeren. Het is immers in dit stadium van de onderhandelingen niet bekend welke kandidaat-lidstaten voor en na 2004 zullen toetreden. De regering schetst hieronder een scenario dat in ruime kring opgeld doet. Dit scenario gaat als volgt. Mochten voor de eerstvolgende EP-verkiezingen van 2004 tien kandidaat-lidstaten toegetreden zijn (alle met uitzondering van Bulgarije en Roemenie, die zelf hebben aangegeven op latere toetreding te rekenen), dan zal hierbij rekening moeten worden gehouden met het aantal EP-zetels dat voor de periode 2004–2009 is voorzien. Bij de nieuwe zetelverdeling zal het totaal aantal zetels van de huidige lidstaten dan 535 bedragen. Daaraan zullen dan 147 zetels voor de toegetreden lidstaten worden toegevoegd. Het totale aantal zetels zal daardoor uitkomen op  $535 + 147 = 682$ . Dan treedt artikel 2, derde lid, van het Protocol in werking, zodat het aantal van 682 zetels wordt geëxtrapoleerd naar maximaal 732. Het totaal aantal zetels mag immers niet meer bedragen dan 732. Indien vervolgens, tijdens de zittingsperiode 2004–2009 Bulgarije en Roemenie toetreden, met respectievelijk 17 en 33 zetels, komt het zetelaantal daarmee op  $(732 + 17 + 33) 782$ . In de daaropvolgende periode na 2009 zal de omvang van het Europees parlement weer worden teruggebracht naar het maximum van 732. In theorie zijn vele andere scenario's denkbaar. Narekening echter leert dat geen van de mogelijke scenario's er toe zal leiden dat de omvang van het Europees Parlement hoger zal worden dan 839.

De SGP-fractie vraagt voorts naar de consistentie in de nieuwe zetelverdeling. Zoals hierboven uiteengezet was de bevolkingsomvang het belangrijkste criterium voor de nieuwe zetelverdeling. Hierboven zijn de achtergronden verder uitgewerkt. De regering is het niet eens met de suggestie van deze fractie dat het Nederlandse zetelverlies in het Europees Parlement een schaduw zou werpen over de stem «extra» in de Raad. Nederland heeft overigens ongeveer (relatief) even veel parlamentszetels moet inleveren als de grootste lidstaten.

### *2.3.1 Zetelverdeling Hongarije en Tsjechië*

Vrijwel alle partijen hebben gevraagd naar de mogelijkheden voor heronderhandeling van het aantal EP-zetels voor Hongarije en Tsjechië. Zoals hierboven reeds opgemerkt naar aanleiding van een vraag van de SP-fractie hebben de kandidaat-lidstaten geen deel uitgemaakt van de Intergouvernementele Conferentie die heeft geleid tot het Verdrag van Nice. De uiteindelijke zeteltallen en stemgewichten van de nieuwe lidstaten zullen moeten worden bevestigd in de toetredingsverdragen die met deze landen zullen worden afgesloten. De onderhandelingen hierover zullen vanaf de eerste helft van 2002 worden gevoerd. De resultaten van Nice vormen de gemeenschappelijke inzet van de EU-lidstaten in deze onderhandelingen. Het is mogelijk dat het uiteindelijke onderhandelingsresultaat afwijkt van wat in de verklaringen bij het Verdrag van Nice was aangegeven. Ten aanzien van het specifieke geval van het aantal EP-zetels voor Hongarije en Tsjechië is de regering van mening dat ook genoemde landen recht hebben op een aantal EP-zetels dat in overeenstemming is met hun bevolkingsomvang. Verhoging van hun zeteltal acht de regering in deze specifieke gevallen alleszins aanvaardbaar.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering hoe het te verdedigen is dat Portugal en Griekenland twee extra zetels hebben gekregen. De regering is van mening dat de veronderstelling die aan deze vraag ten grondslag ligt, onjuist is. Gelet op het hierboven reeds genoemde bevolkingscriterium kan niet worden gesteld dat Portugal en Griekenland «extra zetels» zouden hebben gekregen.

De leden van de SP-fractie wensen te vernemen wat de garantie is dat de nieuwe lidstaten het aantal zetels dat in deze verklaring wordt beloofd daadwerkelijk krijgen en willen verder weten wie wanneer het daadwerkelijke aantal EP-zetels voor de nieuwe lidstaten bepaalt. De regering wenst hierop als volgt op te antwoorden. Zoals hierboven al opgemerkt hebben de aan het Verdrag gehechte verklaringen niet de status van een juridisch bindend document. Dat laat onverlet dat deze verklaringen overeengekomen zijn door de vijftien staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie. Derhalve verwacht de regering dat, op de gevallen van Tsjechië en Hongarije na, de in de Verklaring neergelegde zetels voor het Europees Parlement vanaf 2004 van toepassing zullen zijn. Verder merken wij op dat uiteindelijk met de kandidaat-lidstaten toetredingsverdragen zullen moeten worden gesloten, die op hun beurt ratificatie behoeven van de lidstaten.

De fractie van de ChristenUnie vraagt hoeveel vertegenwoordigers van het Europees Parlement de Nederlandse burgers bij de eerstvolgende verkiezing kunnen kiezen. Zoals hierboven reeds opgemerkt zal Nederland op grond van het Protocol betreffende de uitbreiding van de Unie bij de eerstvolgende verkiezingen van het Europees Parlement na 2004 minstens 25 vertegenwoordigers kunnen kiezen, afhankelijk van de mate waarin het uitbreidingsproces zich op dat moment heeft voltrokken.

De leden van de SGP-fractie wensen te vernemen of Duitsland bij het bepalen van de zetelverdeling van het Europees Parlement als uitgangspunt is genomen. De regering antwoordt deze vraag ontkennend. De reden dat het zetelaantal van Duitsland gelijk is gebleven is dat Duitsland onder de oude zetelverdeling minder zetels kreeg dan waar het op grond van zijn inwonertal recht had. Bij de nieuwe zetelverdeling is hier rekening mee gehouden.

## **2.4 Nauwere samenwerking**

Naar aanleiding van vragen van de VVD- en SGP-fractie of de regering nauwere samenwerking nu een reële mogelijkheid acht en aan welke terreinen de regering denkt, kan worden opgemerkt dat Nederland telkenmale heeft aangedrongen op het belang van nauwere samenwerking in een uitgebreide Unie. Het versoepelen van de voorwaarden voor het aangaan van nauwere samenwerking (met name het afschaffen van het vetorecht) maken de gebruikmaking van dit instrument een reële mogelijkheid. De facto is nauwere samenwerking nu op alle beleidsterreinen mogelijk, mits voldaan wordt aan de voorwaarden en restricties zoals neergelegd in het EU-Verdrag en het EG-Verdrag. Op welke terreinen en op welk tijdstip de behoefte bestaat om nauwer samen te werken laat zich vooralsnog niet voorspellen. Enkele voorbeelden die tijdens de IGC circuleerden waren de ecotax, waterbeheer en minimumnormen voor de opvang van vluchtelingen

De VVD- en de CDA-fractie vragen de regering of hierdoor een beeld opdoemt van een Europees huis met twee verdiepingen. De regering verwacht van niet. Om te voorkomen dat er een Europees huis met twee of meer verdiepingen ontstaat, heeft de regering er zich in de IGC met succes voor ingezet dat de nauwere samenwerking niet zou worden omgevormd tot een instrument voor het creëren van een vaste kopgroep. Nauwere samenwerking zou juist een open karakter moeten hebben zodat alle lidstaten die willen en kunnen deelnemen die mogelijkheid hebben. In de bepalingen over het aangaan van nauwere samenwerking is daarom in artikel 43 B, EU-Verdrag de voorwaarde opgenomen dat nauwere samenwerking open staat voor alle lidstaten. Deelname is daardoor te allen tijde mogelijk. De Commissie en de lidstaten die aan een nauwere samenwerking deelnemen, zien erop toe dat de deelname van zoveel mogelijk lidstaten wordt aangemoedigd.

De leden van deze fracties vragen voorts of het mogelijk is dat er twee groepen van acht of meer landen tot nauwere samenwerking op hetzelfde beleidsterrein overgaan. Volgens de regering is dit niet het geval. Het is mogelijk dat er twee groepen van acht lidstaten ontstaan die nauwer gaan samenwerken, maar nooit op hetzelfde terrein. Indien er lidstaten zijn die aanvankelijk niet aan de door acht of meer lidstaten aangegane nauwere samenwerking deelnamen, kunnen zij zich, met inachtneming van de daarvoor geldende voorwaarden, te allen tijde bij deze groep voegen.

Deze leden vragen verder of de nauwere samenwerking een alternatief is voor die terreinen waar vooruitgang moeilijk is doordat unanimitieit in de besluitvorming vereist is. De regering wil beklemtonen dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is dat lichtvaardig naar nauwere samenwerking wordt gegrepen indien er op een bepaald beleidsterrein niet gemakkelijk overeenstemming kan worden bereikt. In artikel 43 A, EU-Verdrag, wordt bepaald dat een nauwere samenwerking pas in laatste instantie mag worden aangegaan. Van «laatste instantie» is sprake indien niet binnen een redelijke termijn op grond van de terzake geldende bepalingen de beoogde doelstellingen van de samenwerking kunnen worden bereikt. Ook de andere in het Verdrag neergelegde voorwaarden moeten ervoor zorgen dat niet te lichtvaardig naar het instrument wordt gegrepen. Zo

wordt in het nieuwe artikel 43 EU-Verdrag, onder punt e, gesteld dat de nauwere samenwerking geen afbreuk mag doen aan de interne markt, als omschreven in artikel 14, tweede lid, EG-Verdrag, noch aan de economische en sociale samenhang die overeenkomstig titel XVII EG-Verdrag tot stand is gebracht. In dit verband kan ook nog genoemd worden de voorwaarden genoemd onder punt f, dat nauwere samenwerking geen beperking of discriminatie in de handel tussen lidstaten mag vormen en de mededinging tussen de lidstaten niet mag verstoren.

De regering is niet bevreesd dat de nauwere samenwerking zal leiden tot een «lappendeken» van afspraken tussen verschillende lidstaten, tot permanente *opt-outs* of tot een Europa *à la carte*, zoals de CDA-fractie opmerkt. Het aangaan van een nauwere samenwerking is in alle drie de pijlers gebonden aan strenge voorschriften: het mag geen afbreuk doen aan het *acquis communautaire*, moet het institutionele kader niet aantasten, moet stroken met de belangen van de Unie en kan alleen in laatste instantie worden gebruikt (artikel 43, EU-Verdrag). Deze algemene voorwaarden zijn uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 3, paragraaf 3.1., van de memorie van toelichting op het Verdrag van Nice.<sup>1</sup>

De leden van de fractie van het CDA vroegen voorts op welke wijze de centrale rol van de Commissie is verzekerd binnen de nauwere samenwerking, op welke wijze de democratische controle is geregeld, en welke rol is voorzien voor het EP. De regering merkt hierbij ten eerste op, dat de lidstaten die een nauwere samenwerking in de eerste pijler willen aangaan, daartoe een verzoek moeten richten tot de Commissie, die vervolgens bij de Raad een voorstel kan indienen. De Commissie kan daar ook gemotiveerd van afzien. De Commissie heeft voorts het initiatiefrecht tot het indienen van een voorstel bij de Raad tot machtiging om een nauwere samenwerking aan te gaan. Andere lidstaten kunnen nadat de nauwere samenwerking in gang is gezet daaraan deelnemen door een besluit van de Raad na advies van de Commissie. De rol van het Europees Parlement in de eerste pijler is verzekerd doordat het EP voorafgaand aan de machtiging wordt geraadpleegd; bovendien is in de gevallen waarin de nauwere samenwerking betrekking heeft op een gebied dat onder de procedure van artikel 251 EG valt, de instemming van het EP noodzakelijk. In de tweede en derde pijler wordt het EP in kennis gesteld van het verzoek tot nauwere samenwerking en heeft de Commissie een adviesrecht, zowel ten aanzien van het primaire verzoek als van latere verzoeken tot deelname. Wanneer in het kader van het basisbesluit nadere handelingen en besluiten nodig zijn, wordt daarbij de procedure gevolgd die voor het desbetreffende onderwerp in de verdragen is voorgeschreven. De democratische controle is daarbij dus in beginsel niet anders geregeld dan bij besluiten van de voltallige Unie.

Op de vraag van de VVD-fractie of de geboden mogelijkheid tot versterkte samenwerking met betrekking tot het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid niet zal leiden tot uitholling of afwezigheid van Uniebeleid kan worden geantwoord dat nauwere samenwerking in de tweede pijler moet voldoen aan de algemene voorwaarden die aan nauwere samenwerking worden gesteld en aan de bijzondere voorwaarden die voor de toepassing van het instrument in de tweede pijler gelden. Deze voorwaarden zijn streng. Nauwere samenwerking in de tweede pijler kan alleen toepassing krijgen met inachtneming van:

- de beginselen, de doelstellingen, de algemene richtsnoeren en de samenhang van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede de in het kader van dat beleid genomen besluiten;
- de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap
- de samenhang tussen het algehele beleid van de Unie en haar externe optreden.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 818, nr. 3.

De CDA-fractie stelt de regering de vraag of het niet meedoen van een aantal lidstaten niet de positie van de samenwerkers ten opzichte van het land waar het beleid op is gericht verzwakken. Het antwoord van de regering luidt ontkennend. In de bepalingen over het aangaan van nauwere samenwerking is in artikel 43B, EU-Verdrag, de voorwaarde opgenomen dat nauwere samenwerking open staat voor alle lidstaten. Deelname is daardoor te allen tijde mogelijk. De Commissie en de lidstaten die aan een nauwere samenwerking deelnemen, zien erop toe dat de deelname van zoveel mogelijk lidstaten wordt aangemoedigd. Hierdoor wordt een katalyserende en stimulerende werking verwacht. Niet aan de nauwere samenwerking deelnemende lidstaten zullen, in de regel, om aansluiting bij de andere lidstaten te behouden, zo snel mogelijk aansluiting willen zoeken.

De leden van de CDA-fractie willen weten waarom er geen nauwere samenwerking mogelijk is op onderwerpen die gevolgen hebben op militair of defensiegebied. Tijdens de IGC-onderhandelingen bestond bij andere lidstaten (met name Zweden en Ierland) veel weerstand tegen nauwere samenwerking in de tweede pijler. Deze lidstaten wilden het instrument in de tweede pijler opnemen onder de voorwaarde dat nauwere samenwerking op het gebied van defensie niet mogelijk zou zijn. Om nauwere samenwerking in de tweede pijler toch mogelijk te maken, is aan deze voorwaarde tegemoet gekomen.

De GroenLinks-fractie stelt in haar analyse dat de facto, Duitsland en Frankrijk een vetorecht hebben bij versterkte samenwerking. Zij lijken voor de vorming van een kopgroep onmisbaar. Hierop kan worden geantwoord dat de regering deze analyse niet deelt. Uitgangspunt bij het aangaan van nauwere samenwerking is het gelijkheid-van-staten beginsel. Men doet wel of niet mee. Geen enkele bepaling in het Verdrag kan een lidstaat «dwingen» aan nauwere samenwerking deel te nemen. Van een (*de facto* of *de iure*) vetorecht van Duitsland en Frankrijk is geen sprake. Het aangaan van nauwere samenwerking is onderworpen aan het stemmenregime zoals neergelegd in artikel 205, EG-Verdrag, waarin de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming is geregeld. In een EU van 27 lidstaten zijn voor een blokkerende minderheid 91 tegenstemmen nodig. Duitsland en Frankrijk zijn samen goed voor 58 stemmen. Zelfs samen met een derde grote lidstaat kan geen blokkerende minderheid gevormd worden. Duitsland kan zelfs indien een beroep wordt gedaan op het 62 procent-criterium nooit een blokkerende minderheid vormen. Daarvoor zijn minimaal twee andere grote lidstaten nodig.

De GroenLinks-fractie informeert naar de dynamiek en slagvaardigheid van de Europese Unie in het licht van de bepalingen inzake nauwere samenwerking. De regering voorziet dat de Europese Unie niet alleen groter, maar ook diverser van karakter zal zijn in de toekomst. Meer gekwalificeerde besluitvorming zal de dynamiek en slagvaardigheid van een dergelijke Unie ten goede komen. Een Unie van 27 lidstaten moet zich niet de rigiditeit opleggen van een regime dat van alle lidstaten tegelijkertijd op alle terreinen wilsovereenstemming vereist. Nauwere samenwerking is dan ook van belang om de gewenste dynamiek van de Unie de ruimte te geven en de uitdagingen waarvoor de Unie zal komen te staan aan te kunnen.

De leden van de GroenLinks-fractie willen weten of de regering het waarschijnlijk acht dat nauwere samenwerking wordt aangegaan op een gebied waarop de medebeslissingsprocedure van toepassing is. De regering wijst in dit verband op artikel 11, tweede lid, van het EG-Verdrag, waarin in deze mogelijkheid is voorzien. Op dit moment laat het zich

nauwelijks voorspellen op welke terreinen en op welk tijdstip de behoefte bestaat om aan deze nauwere samenwerking invulling te geven.

Op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of bij medebeslissing altijd sprake is van gekwalificeerde-meerderheidsbesluitvorming in de Raad, antwoordt de regering ontkenkend. Verscheidene onderwerpen vereisen eenparigheid van stemmen in de medebeslissingsprocedure. Verwezen wordt onder meer naar artikel 18, tweede lid, EG-Verdrag, betreffende het Burgerschap, artikel 42, EG-Verdrag, betreffende de sociale zekerheid van migrerende werknemers, artikel 47, tweede lid, EG-Verdrag, betreffende de toegang tot werkzaamheden, en artikel 151, vijfde lid, EG-Verdrag, betreffende cultuur.

Deze leden vragen de regering tevens om aan de hand van het voorbeeld van een Europese energieheffing te illustreren hoe een dergelijke katalyse zich zou kunnen voltrekken. Het is thans moeilijk te voorspellen wanneer en op welk gebied lidstaten de behoefte zullen voelen om gestalte te geven aan een versterkte samenwerking. Wel is de regering van mening dat het voor lidstaten over het algemeen aantrekkelijk zal blijven zich in die groep van landen te bevinden, waarvan het gevoerde beleid kan worden omschreven als *best practice*. Naar het oordeel van de regering zou dit ook het geval zijn voor maatregelen op het gebied van energieheffingen. Overigens wil de regering voor dit specifieke terrein opmerken dat, gezien de zware milieudoelstellingen die de lidstaten op zich hebben genomen met betrekking tot bijvoorbeeld de duurzame ontwikkeling en de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot, de meeste lidstaten zich geroepen zullen voelen vervuילend energieverbruik terug te dringen. Aansluiting bij een eventuele nauwere samenwerking voor wat betreft energieheffingen kan daarbij een mogelijkheid zijn.

Gevraagd naar de reden waarom met de huidige mogelijkheden tot nauwere samenwerking nog geen kopgroep van lidstaten een energieheffing heeft ingevoerd, antwoordt de regering als volgt. De Nederlandse beleidsinzet is altijd geweest om een Europese energieheffing door middel van een unaniem aangenomen richtlijn vorm te geven. Zolang er mogelijkheden aanwezig geacht worden om dit te bewerkstelligen, zal de beleidsinzet hierop gericht blijven. Daarnaast heeft de regering laten weten dat, wanneer mocht blijken dat de totstandkoming van de Energie-richtlijn te ver uit het zicht raakt, het aangaan van een versterkte samenwerking op dit terrein een alternatieve route zou kunnen zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering zich ervoor heeft ingezet om het Europees Parlement instemmingsrecht te geven bij het aangaan van alle vormen van nauwere samenwerking. Voor de beantwoording van deze vraag kan verwezen worden naar het nader rapport van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State.<sup>1</sup> Daarin wordt gesteld dat voor het aangaan van nauwere samenwerking men uiteraard gehouden is aan de rol die de instellingen hierbij is toebedeeld krachtens de in het Verdrag opgenomen bepalingen omtrent de nauwere samenwerking. Voor wat betreft de handelingen en besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van de activiteiten inzake een nauwere samenwerking moet worden aangesloten bij het verdragsartikel – en de hierin voorgeschreven besluitvormingsprocedure – waarop de nauwere samenwerking gericht is. Zo schrijft artikel 40, tweede lid, EU-Verdrag bijvoorbeeld voor dat de artikelen 29 tot en met 39 uit titel VI, EU-Verdrag, van toepassing zijn op de in artikel 40 bedoelde nauwere samenwerking. Een akkoord over nauwere samenwerking kan dus niet voorzien in een andere rol van de Commissie en het Europees Parlement dan die waarin het Verdrag voorziet. Een uitzondering is gemaakt voor beleidsterreinen waar binnen het kader van het EG-Verdrag de procedure van artikel 251,

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 818, A.

EG-Verdrag, (de codecisieprocedure) is voorgeschreven. Daar is voor het aangaan van nauwere samenwerking een instemmingsrecht voor het Parlement voorgeschreven. De Regering heeft hierop aangedrongen en deze ontwikkeling is vanuit democratisch oogpunt toe te juichen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de bepalingen over nauwere samenwerking de mogelijkheid bieden om de Eurogroep in communautaire kaders te plaatsen, dan wel of nog steeds het risico bestaat dat, na *Monsieur PESC* (Solana) een *Monsieur of Madame Euro* zou worden benoemd. De regering wijst erop dat het economisch beleid van de lidstaten gecoördineerd blijft in het kader van de Ecofin Raad. Een formele rol voor de Eurogroep past niet bij deze positie van de Ecofin in het proces van economische beleidscoördinatie en is derhalve niet in lijn met het Verdrag. In die zin ziet zij ook geen aanleiding voor het idee dat een bijzondere functionaris zou worden benoemd, buiten de thans voorziene functies binnen de instellingen en organen die zich met de Euro bezig houden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering ook naar de werkelijke betekenis van het nieuwe artikel 27A van het EU-Verdrag over de condities voor nauwere samenwerking, als tot deze nauwere samenwerking kan worden besloten bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Voorts vragen zij of er een onafhankelijke instantie is die kan toezien op de toepassing van artikel 27A. Op de eerste vraag kan worden geantwoord dat de stemming over nauwere samenwerking bij gekwalificeerde meerderheid op geen enkele manier afbreuk mag doen aan de in artikel 27A genoemde doelstellingen. Daarbij wijst de regering op artikel 10, EG-Verdrag. Dit artikel bepaalt dat lidstaten zich dienen te onthouden van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese verdragen in gevaar kunnen brengen. De juiste toepassing van dit artikel staat onder toezicht van het Hof van Justitie te Luxemburg. Voorts zal de Europese Commissie erop toezien dat over de samenhang van de nauwere samenwerking met het beleid van de Unie wordt gewaakt. De tweede vraag wenst de regering als volgt te beantwoorden. Het door Nice ingevoerde artikel 27D bepaalt dat de secretaris-generaal van de Raad, in zijn hoedanigheid van hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, er op toeziet dat het Europees Parlement en alle leden van de Raad ten volle op de hoogte worden gehouden van de uitvoering van nauwere samenwerking op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Door deze bepaling zal de secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger intensief bij een nauwere samenwerking zijn betrokken en toezien op de inachtneming van de in artikel 27A neergelegde voorwaarden. Het Voorzitterschap van de Unie en, zoals boven uiteengezet, de Europese Commissie zullen eveneens letten op de correcte uitvoering van de in het kader van de tweede pijler totstandgekomen nauwere samenwerking.

De SP-fractie wenst te vernemen of de acht grootste lidstaten voldoende stemmen hebben om tot nauwere samenwerking over te gaan. De regering wijst er op dat om tot nauwere samenwerking over te gaan er altijd minimaal acht lidstaten nodig zijn, ongeacht de bevolkingsomvang van deze lidstaten. De vraag van de leden van de SP-fractie, namelijk of de drie grootste lidstaten elke vorm van nauwere samenwerking kunnen tegenhouden door daaraan niet deel te nemen, kan als volgt worden beantwoord. In een EU van 27 lidstaten hebben de drie grootste lidstaten, als zij tegenstemmen, onvoldoende stemmen om een blokkerende minderheid te vormen. Daarvoor hebben zij altijd een vierde lidstaat nodig. Wel kunnen de grootste drie lidstaten een beroep doen op het bevolkingscriterium om een door hen niet gewenste nauwere samenwerking tegen te houden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of artikel 43B betekent dat landen die zich later willen aansluiten bij een nauwere samenwerking dit slechts kunnen doen na overname van het tot dan toe in die samenwerking bereikte *acquis communautaire*. De regering wenst hier als volgt op te antwoorden. Artikel 43, punt j, en – nader uitgewerkt – in artikel 43B, EU-Verdrag, wordt bepaald dat een nauwere samenwerking open staat voor alle lidstaten. Dat «open staan» heeft zowel betrekking op het moment waarop de samenwerking wordt begonnen als ook op een later moment van deelname conform de nadere bepalingen voor de drie pijlers. Deze bepalingen, artikel 11A, EG-Verdrag, artikel 27E en artikel 40B, EU-Verdrag, worden met name genoemd. Voorwaarde voor de latere deelname van een lidstaat aan een nauwere samenwerking is dat deze lidstaat het basisbesluit en de in dat kader aangenomen besluiten naleeft. Het antwoord op de gestelde vraag luidt dus bevestigend.

Voorts willen de leden van de SP-fractie vernemen op welk moment de door nauwere samenwerking bereikte resultaten tot het *acquis communautaire* van de EU gaan behoren. Naar het de regering voorkomt gaat het in het kader van de nauwere samenwerking voorgenomen beleid tot het *acquis* van de Unie behoren zodra over dit beleid gestemd *casu quo* overeenstemming is bereikt. Dat wil echter niet zeggen dat niet aan de nauwere samenwerking deelnemende lidstaten dit deel van het *acquis communautaire* moeten overnemen of gebonden zijn. Artikel 44, tweede lid, EU-verdrag, bepaalt immers dat de handelingen en besluiten die worden aangenomen voor de uitvoering van de nauwere samenwerking alleen bindend zijn voor de lidstaten die eraan deelnemen. In voorkomend geval zijn deze handelingen en besluiten alleen in die staten rechtstreeks van toepassing.

De leden van de SP-fractie vragen of een lidstaat kan worden buitengesloten van een krachtens artikel 11, EG-Verdrag, aangegane nauwere samenwerking door andere staten. Verder willen zij weten wie op welke wijze beslist over de latere deelname van een lidstaat aan een reeds bestaande nauwere samenwerking. Deze vragen kunnen als volgt worden beantwoord. Algemene voorwaarden die gelden indien een lidstaat wenst deel te nemen aan reeds aangegane nauwere samenwerking zijn neergelegd in artikel 40B. Een lidstaat die wenst deel te nemen aan krachtens artikel 40 A aangegane nauwere samenwerking geeft kennis van zijn voornemen aan de Raad en aan de Commissie, die binnen drie maanden na ontvangst van de kennisgeving een advies aan de Raad doet toekomen, eventueel vergezeld van een aanbeveling betreffende bijzondere regelingen die zij nodig acht voor de deelname van de betrokken lidstaat aan de samenwerking. De Raad neemt binnen vier maanden na ontvangst van de kennisgeving een besluit over het verzoek. Het besluit wordt geacht te zijn goedgekeurd, tenzij de Raad binnen die termijn met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit het op te schorten; in dat geval geeft de Raad de redenen voor zijn besluit aan en stelt hij een termijn voor een nieuwe behandeling. Alle leden van de Raad kunnen deelnemen aan de beraadslagingen, maar alleen de leden die aan de samenwerking deelnemende lidstaten vertegenwoordigen, nemen deel aan de aanneming van besluiten. Een gekwalificeerde meerderheid wordt omschreven als hetzelfde aandeel van de gewogen stemmen en hetzelfde aandeel van het aantal betrokken leden van de Raad als vastgelegd in artikel 205, tweede lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en, wat nauwere samenwerking op grond van artikel 27C betreft, in artikel 23, tweede lid, tweede en derde alinea, van dit Verdrag. Eenparigheid van stemmen wordt alleen door de betrokken leden van de Raad gevormd. Voor nauwere samenwerking op grond van het EG-Verdrag is de situatie enigszins anders. Een lidstaat die wenst deel te nemen aan krachtens artikel 11 EG-Verdrag aangegane nauwere samenwerking geeft kennis van



zijn voornemen aan de Raad en aan de Commissie, die binnen drie maanden na ontvangst van de kennisgeving een advies aan de Raad doet toekomen. Binnen vier maanden na ontvangst van de kennisgeving neemt de Commissie een besluit over het verzoek en over bijzondere regelingen die zij eventueel nodig acht.

De vraag van de ChristenUnie-fractie of de regering het gevaar onderkent van een Europa met tweederangs-leden antwoordt de regering dat zij niet bevreesd is dat er grote verschillen tussen de lidstaten zullen ontstaan. Om te voorkomen dat er een Europees huis met twee of meer verdiepingen ontstaat, heeft de regering er zich in de IGC met succes voor ingezet dat de nauwere samenwerking niet zou worden omgevormd tot een instrument voor het creëren van een vaste kopgroep. Nauwere samenwerking heeft een open karakter zodat alle lidstaten die willen en kunnen deelnemen die mogelijkheid hebben. In de bepalingen over het aangaan van nauwere samenwerking is daarom in artikel 43B, EU-Verdrag, de voorwaarde opgenomen dat nauwere samenwerking open staat voor alle lidstaten. Deelname is daardoor te allen tijde mogelijk. De Commissie en de lidstaten die aan een nauwere samenwerking deelnemen, zien erop toe dat de deelname van zoveel mogelijk lidstaten wordt aangemoedigd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen de regering aan te geven in welke gevallen en op grond van welke overwegingen de Commissie aan een verzoek tot nauwere samenwerking geen gehoor zal kunnen geven. De regering verwijst ten antwoord hierop naar de cumulatieve voorwaarden waaronder een nauwere samenwerking zou kunnen worden aangegaan, opgenomen in artikel 43 EU. Volgens deze bepaling is samenwerking mogelijk, mits deze samenwerking a) beoogt de doelstellingen van de Unie en de Gemeenschap te bevorderen, hun belangen te beschermen en te dienen, en hun integratieproces te versterken; b) strookt met die verdragen, en met het ene institutionele kader van de Unie; c) strookt met het *acquis communautaire* en met de maatregelen die krachtens de andere bepalingen van die verdragen genomen zijn; d) binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Unie of de Gemeenschap blijft en geen betrekking heeft op de gebieden die onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen; e) geen afbreuk doet aan de interne markt als omschreven in artikel 14, tweede lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, noch aan de economische en sociale samenhang die tot stand is gebracht overeenkomstig titel XVII van dat verdrag; f) geen beperking of discriminatie in de handel tussen de lidstaten vormt en de mededinging tussen de lidstaten niet verstoort; g) een zaak is van ten minste acht lidstaten; h) strookt met de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de lidstaten die er niet aan deelnemen; i) geen afbreuk doet aan het Protocol tot opneming van het Schengen-*acquis* in het kader van de Europese Unie; en j) openstaat voor alle lidstaten, overeenkomstig artikel 43B. De Commissie zal dus telkens wanneer zij een verzoek krijgt voorgelegd voor een nauwere samenwerking dit verzoek aan de hiervoor opgesomde gronden moeten toetsen. Wanneer zij tot de conclusie komt dat aan een of meer van deze voorwaarden niet is voldaan, zal zij het verzoek in een met redenen omkleed besluit moeten afwijzen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering waarom niet is gekozen om bijvoorbeeld minimaal de helft van het aantal lidstaten verplicht te laten zijn voor het aangaan van nauwere samenwerking. De regering wenst deze vraag als volgt te beantwoorden. Op dit moment staat in het Verdrag dat aan een nauwere samenwerking een meerderheid van de lidstaten deelneemt. Door de uitbreiding van de Unie zou het vereiste aantal deelnemers aan een nauwere samenwerking automatisch toenemen. Omdat dit de bruikbaarheid van het instrument niet ten goede

zou komen heeft zij aan de IGC voorgesteld in het Verdrag vast te leggen dat een nauwere samenwerking door tenminste acht lidstaten wordt aangegaan. Deze inzet van de regering heeft tot het gewenste resultaat geleid: het getal acht is vastgelegd in het Verdrag.

De SGP-fractie stelt de vraag waarvoor nauwere samenwerking nodig kan zijn. De regering is van mening dat wij ons moeten voorbereiden op een Unie die niet alleen groter, maar ook diverser van karakter zal zijn. Meer gekwalificeerde besluitvorming is daarbij een nuttig instrument. Een Unie van 27 lidstaten dat aan één besluitvormingsregime onderworpen is, lijkt niet goed denkbaar. Nauwere samenwerking kan derhalve van dienst zijn om de noodzakelijke dynamiek van de Unie te behouden en de uitdagingen waarvoor de Unie staat aan te kunnen.

Deze leden vragen of de regering alsnog wil ingaan op het gevaar van twee of meer snelheden in Europa. Tevens vragen zij op welke gronden de regering niet bevreesd is dat nauwere samenwerking zal leiden tot een afnemende druk op lidstaten die niet meedoen. In het nader rapport van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State<sup>1</sup> wordt gesteld dat de regering niet bevreesd is dat een nauwere samenwerking tussen lidstaten zal leiden tot een afnemende druk op lidstaten die buiten een dergelijke samenwerking vallen. Eerder wordt een katalyserende en stimulerende werking verwacht. De Commissie en de lidstaten die aan een nauwere samenwerking deelnemen, zien erop toe dat de deelname van zoveel mogelijk lidstaten wordt aangemoedigd. Hierdoor wordt een katalyserende en stimulerende werking verwacht. Niet aan de nauwere samenwerking deelnemende lidstaten zullen, om aansluiting bij de «rest» te behouden, zo snel mogelijk aansluiting willen zoeken.

De leden van de fractie van de SGP vroegen het oordeel van de regering over hun vrees dat de transparantie en doorzichtigheid van Europese samenwerking in gevaar komt omdat in geval van besluitvorming in het kader van nauwere samenwerking er minimaal twee lagen van regelgeving ontstaan. Naar het oordeel van de regering is deze vrees ongegrond. De regering wijst erop dat de voorwaarden en procedures voor het aangaan van een nauwere samenwerking de verwachting wettigen dat slechts in uitzonderingsgevallen zal worden overgegaan tot een nauwere samenwerking. Bovendien 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 ter zake geldende bepalingen van de verdragen kunnen worden verwezenlijkt. Voorts kunnen lidstaten die aanvankelijk niet deelnemen, later toch toetreden wanneer zij de voordelen van de totstandgekomen regelgeving inzien. In dit verband wijst de regering erop dat reeds sinds het Verdrag van Maastricht ervaring is opgedaan met een vorm van nauwere samenwerking op sociaal gebied, op basis van de toen geldende overeenkomst inzake sociale politiek. Aan deze overeenkomst nam het Verenigd Koninkrijk niet deel. Naderhand heeft deze lidstaat alle besluiten die op basis van genoemde overeenkomst tot stand waren gekomen alsnog onderschreven.

De leden van de fractie van de SGP vroegen de regering voorts nader in te gaan op de juridische status van besluiten die in het kader van nauwe samenwerking genomen zijn. Deze juridische status moet als volgt worden gezien. De lidstaten die deelnemen aan de nauwere samenwerking, zijn verplicht de handelingen en besluiten toe te passen die worden aangenomen voor de uitvoering van de nauwere samenwerking waaraan zij deelnemen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om verordeningen, richtlijnen en beschikkingen in de zin van het EG-Verdrag, of besluiten van andere aard zoals bedoeld in het EU-Verdrag. Deze handelingen en

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 818, A.

besluiten zijn alleen bindend voor de lidstaten die eraan deelnemen en zijn alleen in die staten rechtstreeks van toepassing. Deze bindende besluiten zijn bovendien onderworpen aan het toezicht van het Hof van Justitie, die de geldigheid ervan kan beoordelen en bevoegd is tot uitleg ervan, bij voorbeeld naar aanleiding van een prejudiciële verwijzing van een nationale rechter die moet oordelen over de toepassing van een dergelijk besluit. Concluderend kan worden gesteld dat de juridische status van deze besluiten ten aanzien van de deelnemende lidstaten dezelfde is als voor besluiten die voor de gehele Unie gelden.

De leden van de fractie van de SGP vragen waarom Nederland erop heeft aangedrongen om de mogelijkheid te schrappen om zich te beroepen op nationaal belang. Deze mogelijkheid, zoals neergelegd in artikel 40, tweede lid, EU-Verdrag, vormt een vetorecht. Nederland heeft zich gedurende de gehele IGC-onderhandelingen sterk gemaakt voor afschaffing van het vetorecht inzake nauwere samenwerking, teneinde het instrument werkbaar en slagvaardig te houden. Indien de mogelijkheid overeind zou blijven om door middel van een veto voorgenomen nauwere samenwerking te blokkeren, zou de gewenste flexibiliteit en werking van dit middel teniet worden gedaan. Deze leden vragen ook of «minder kwetsbaarheid» van voorstellen voor nauwere samenwerking het enige argument waren. De regering is van mening dat nauwere samenwerking een bruikbaar en flexibel instrument moet zijn. Een feitelijk vetorecht zou hieraan in de weg kunnen staan. Voorbeelden van door een vetorecht tegengehouden initiatieven tot nauwere samenwerking zijn niet te geven, omdat er nooit zulke initiatieven zijn ondernomen. De bepalingen inzake nauwere samenwerking dienen voorts te voorkomen dat buiten het Verdragskader wordt samengewerkt, zoals bijvoorbeeld met de Schengenovereenkomsten het geval was. Deze redenen lagen eraan ten grondslag dat de regering heeft gepleit voor het afschaffen van de mogelijkheid om zich te beroepen op nationaal belang.

Deze leden vragen of volgens de regering een nationaal belang geen afbreuk mag doen aan de mogelijkheid van nauwere samenwerking omdat het land dat zich op het nationaal belang beroept juist een land is dat niet aan nauwere samenwerking mee zal doen. De regering is van oordeel dat een beroep op een nationaal belang een feitelijk vetorecht inhoudt. Dit zou een versturende factor voor het aangaan van nauwere samenwerking betekenen, hetgeen onwenselijk is omdat daarmee de flexibiliteit en slagvaardigheid van de nauwere samenwerking in gevaar worden gebracht.

De leden van de fractie van de SGP vroegen de regering naar de verhouding tussen het instandhouden van de mogelijkheid van een veto via beroep op de Europese Raad in titels V en VI van het EU-verdrag en tot het schrappen van de mogelijkheid van beroep op nationaal belang. Deze verhouding ziet de regering als volgt. Op grond van artikel 40A, tweede lid, EU-Verdrag, en artikel 11, EG-Verdrag, kan een lid van de Raad verlangen dat alvorens een besluit wordt genomen tot machtiging om tot een nauwere samenwerking over te gaan, de zaak aan de Europese Raad wordt voorgelegd. Door dit verlangen te uiten spreekt de betreffende lidstaat geen veto uit over de beoogde nauwere samenwerking. Het gevolg is enkel dat op het niveau van de Europese Raad van gedachten kan worden gewisseld over de wenselijkheid en modaliteiten van de nauwere samenwerking. Als dit overleg in de Europese Raad heeft plaats gevonden, kan de Raad alsnog volgens de daartoe vastgelegde procedure een besluit nemen, waarbij het voor de hand ligt dat de politieke sturing van de Europese Raad in acht zal worden genomen. Ten aanzien van tweede pijler-onderwerpen is er specifiek nader aangegeven dat iedere lidstaat kan verzoeken dat de Europese Raad met unanimititeit beslist over

een voorgenomen nauwere samenwerking, hiermee is als het ware een «noodrem» gecreëerd die louter betrekking heeft op voorgenomen nauwere samenwerking in de tweede pijler.

De SGP-fractie stelde een vraag over eventuele toekenning aan de Staten-Generaal van een instemmingsrecht bij besluitvorming over deelname aan een vorm van nauwere samenwerking (evenals bij titel IV, EG-verdrag), vanwege het ingrijpende karakter van dergelijke besluiten. Het besluit om nauwere samenwerking aan te gaan betekent niet meer dan dat de desbetreffende lidstaten op dat terrein gezamenlijk besluiten kunnen nemen. Op deze wijze van besluitvorming zijn de normale procedures van Titel IV van toepassing. Voorzover Nederland één van de lidstaten is die bij de nauwere samenwerking is betrokken, geldt het instemmingsrecht op gelijke wijze als bij andere besluiten in Titel IV.

## **2.5 Nauwere samenwerking in titel VI, EU-Verdrag**

De leden van de PVDA-fractie vragen de regering te willen ingaan op twee suggesties van de permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen- vluchtelingen- en strafrecht. Deze commissie doet de suggestie om in de goedkeuringswet vast te leggen dat de regering in de toekomst slechts kan instemmen met wijzigingen in de bevoegdheid van het Hof, ingevolge Titel IV, EG-Verdrag, als er sprake is van een verruiming van de bevoegdheden. De regering deelt de wens van de leden van deze fractie dat wijzigingen in de bevoegdheid van het Hof gericht dienen te zijn op uitbreiding van de bevoegdheden van het Hof. Het streven van de regering is er ook op gericht om daar waar dat zinvol is de bevoegdheid van het Hof te verruimen naar al die terreinen die onder een van de Verdragen vallen. Het is naar de mening van de regering echter niet nodig om een bepaling van die strekking in de goedkeuringswet op te nemen. De tweede suggestie betreft het aannemen van een interpretatieve verklaring waarin Nederland aangeeft dat toekomstige veranderingen in de bevoegdheden van het Hof slechts een verruiming kunnen zijn van deze bevoegdheden. In aansluiting op het voorgaande, lijkt het de regering niet nodig dat deze interpretatieve verklaring door Nederland wordt afgelegd. De bedoeling van artikel 67, is altijd geweest om op termijn de bevoegdheid van het Hof in deze titel uit te breiden, niet om deze in te perken. Bovendien is het alsnog uitwerken van een interpretatieve verklaring niet gebruikelijk en het zou bij de andere lidstaten een vreemde indruk wekken als Nederland een dergelijke verklaring zou afleggen; de positie van Nederland is immers bij de andere lidstaten voldoende bekend. De regering deelt weliswaar de mening dat de bevoegdheden van het Hof niet mogen worden ingeperkt, maar meent dat de suggesties van deze commissie om een bepaling op te nemen of een interpretatieve verklaring af te leggen hiervoor niet nodig zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen of de verdeling van de bevoegdheden tussen Hof en Gerecht goed zijn geregeld. De regering is de mening toegedaan dat zulks inderdaad het geval is. De regering meent echter ook dat er altijd ruimte bestaat voor verbetering. Zo zou in de toekomst gekeken kunnen worden of niet alle directe beroepen, ook die door een lidstaat worden ingediend, door het Gerecht van Eerste Aanleg in eerste instantie zouden kunnen worden afgehandeld, met de mogelijkheid van beroep op het Hof. Dit zou naar onze mening het Hof verder kunnen ontlasten.

## 2.6 De Commissie

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het Verdrag van Nice de situatie dichterbij brengt van de Europese Commissie als «sterke executieve». Zij wensen tevens te vernemen welke aanknopingspunten dit verdrag biedt om in 2004 tot een verdere versterking van de Commissie te komen. Het Verdrag van Nice versterkt het communautaire karakter van de Commissie op een aantal punten en versterkt de rol van de Commissie als «executieve». De regering is van mening dat de besluiten over samenstelling, portefeuille-verdeling en rol van de Voorzitter van de Commissie cruciale elementen zijn die eraan bijdragen dat de Commissie in de praktijk krachtig als executieve kan optreden. Ten eerste kan gewezen worden op de benoemingsprocedure. Artikel 214, tweede lid, EG bepaalt dat de Raad in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de persoon voordraagt die hij voornemens is tot voorzitter van de Commissie te benoemen. In overeenstemming met de voorgedragen voorzitter stelt de Raad, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, de conform de voordrachten van de lidstaten opgestelde lijst met de overige kandidaat-leden van de Commissie vast. De aldus voorgedragen voorzitter en overige leden van de Commissie worden als college ter goedkeuring voorgelegd aan het Europees Parlement. Na goedkeuring door het Europees Parlement worden de voorzitter en de overige leden van de Commissie door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen benoemd. Ten tweede is de positie van de Voorzitter van de Europese Commissie (verder) versterkt. Deze versterking geldt zowel voor de interne organisatie van de instelling, de portefeuillevdeling als voor de benoeming van de Vice-Voorzitters. Ten derde is in Nice besloten tot codificatie van de «Lex Prodi»: het nieuwe artikel 217, vierde lid, van het EG-Verdrag bepaalt dat een lid van de Commissie zijn ontslag indient indien de voorzitter hem na goedkeuring van het college daarom verzoekt. Naar het oordeel van de regering dragen deze maatregelen er aan bij dat de Europese Commissie in de toekomst haar rol als executieve beter kan vervullen. Overigens biedt ook de Verklaring betreffende de toekomst van de Unie, gehecht aan het Verdrag van Nice, aanknopingspunten om de rol van de Commissie verder te versterken. Zo geeft het voorziene debat over de bevoegdheidsafbakening tussen de lidstaten en de Unie aanleiding de werkwijze en bevoegdheden van de Commissie opnieuw te bezien. De regering heeft in de notitie over de toekomst van de Unie aangegeven dat zij nog altijd een spilfunctie weggelegd ziet voor de Europese Commissie. Ook het Beneluxmemorandum van 20 juni jl. bepleit een versterking van de Europese Commissie, als drijvende kracht achter de integratie. Daarbij moeten haar activiteiten geconcentreerd worden op de taken die haar door het Verdrag worden toevertrouwd.

De leden van de PvdA-, de VVD- en de D66-fractie vragen de regering aan te geven welk aantal leden van de Commissie zij optimaal c.q. maximaal acht om de samenhang van het gehele Commissiebeleid conform haar algemene verdragsrechtelijke taakomschrijving «in het gemeenschappelijk belang» te kunnen waarborgen. De regering kan deze vraag als volgt beantwoorden. In de IGC werd duidelijk dat alle lidstaten – ook Nederland – sterk hechtten aan een onderdaan in de Commissie. Met ingang van 2005, als de huidige Commissie door een nieuwe wordt opgevolgd, zal derhalve het beginsel van «een commissaris per lidstaat» gelden. Door de meeste lidstaten, waaronder Nederland, werd onderschreven dat de legitimiteit van de Commissie één van de hoogste prioriteiten geniet. Met name voor de burgers van de kandidaat-lidstaten is het van groot belang dat zij zich kunnen herkennen in hun eigen Commissaris. Daarmee heeft de regering ook gehoor gegeven aan de door de Kamer aanvaarde motie waarin werd opgeroepen tot behoud van de «eigen» Commissaris (motie

van het lid van Middelkoop c.s. nr. 26, d.d. 8 november 1995. De leden van de SGP-fractie stellen in hun vraag dat de Commissie kan doorgroeien tot 26 personen. Artikel 4, tweede lid, van het Protocol betreffende de uitbreiding van de Unie bepaalt immers dat het toerbeurststelsel van toepassing is vanaf het tijdstip waarop voor het eerst na de datum van toetreding van de zeventienvijftigste lidstaat van de Unie een nieuwe Commissie in functie treedt. De Commissie telt dan 27 Commissarissen. De regering is van mening dat dit plafond ook het maximale aantal commissarissen is waarbij de samenhang van het commissiebeleid verzekerd kan worden. De lidstaten waren het gezamenlijk eens dat dit plafond het maximale was en hebben dan ook besloten om bij het bereiken van dat plafond het aantal commissarissen terug te brengen.

Op de vraag van de SGP-fractie, namelijk of de regering de verkleining van de Commissie als een probleem ziet, antwoordt de regering ontkenkend. In het Verdrag van Nice zijn hierover duidelijke afspraken gemaakt die nageleefd zullen moeten worden. De hoogte van het nieuwe plafond is weliswaar nog niet bepaald, maar het aantal wordt in elk geval lager dan 27. Het wordt bepaald aan de hand van een unanieme beslissing door de Raad. De toerbeurt die dan moet ingaan, zal worden gebaseerd op volstreekte gelijkheid van de lidstaten. Dit is ondubbelzinnig besloten en vastgelegd in het verdrag en daarom «in marmer gebeiteld». Voor de slagvaardigheid van de instelling en voor de verzekering van het algemeen Gemeenschapsbelang ziet de regering in het aantal van 27 commissarissen geen bedreiging. Verdere toename van het aantal Commissarissen acht de regering daarentegen niet wenselijk, en is uitgesloten in het Verdrag van Nice.

Voorts wensen de leden van de PvdA-, VVD- en D66-fractie te vernemen of de toegevoegde waarborgen over interne beleidscoördinatie tussen de verschillende portefeuillehouders daarbij voldoende worden geacht ter verzekering van het algemene Gemeenschapsbelang en ter voorkoming van onderlinge tegenstrijdigheden in het totale Commissiebeleid, en of de regering daartoe ook andere, niet in de verdragstekst vermelde vaste vormen van voorbereiding van de Commissievergaderingen nodig acht. De regering wenst hier als volgt op te antwoorden. Nederland heeft er nooit een geheim van gemaakt dat de consequentie van het «een commissaris per lidstaat-beginsel» is dat tegelijkertijd moet worden nagedacht over het verbeteren van (interne) organisatie van de Commissie. In dat licht moeten de door het Verdrag van Nice aangebrachte wijzigingen met betrekking tot de positie van de voorzitter van de Commissie worden gezien. De toch al door het Verdrag van Amsterdam verbeterde positie van de voorzitter van de Commissie wordt door deze bepalingen verder versterkt. Door het Verdrag van Nice is bepaald dat de Commissie haar opdracht vervult met inachtneming van de door haar voorzitter vastgestelde politieke richtsnoeren. De voorzitter beslist over de interne organisatie van de Commissie teneinde de samenhang, de doeltreffendheid en het collegiale karakter van haar optreden te waarborgen. Bovendien worden de taken van de Commissie door de voorzitter gestructureerd en over de leden van de Commissie verdeeld. De voorzitter kan de taakverdeling tijdens de ambtstermijn wijzigen en de leden van de Commissie oefenen de hun door de voorzitter toegewezen taak uit onder diens gezag. Kortom, nog beter dan in het verleden zal de voorzitter de leiding over de Commissie kunnen uitoefenen. Op de vraag van de PvdA-fractie, namelijk of de regering ook andere, niet in de verdragstekst vermelde vaste vormen van voorbereiding van de Commissievergaderingen nodig acht, merkt de regering op dat aangeknoopt kan worden bij het verslag van de Vice-Voorzitter van de Commissie, de heer Kinnock. Deze heeft begin 2000 een blauwdruk voor vergaande hervormingen opgesteld, waarbij is uitgegaan van de verslagen van een comité van onafhankelijke deskundigen.

Ook het Witboek over Europees Bestuur van de Europese Commissie bevat hieromtrent nuttige aanbevelingen. Het is in eerste instantie aan de Commissie om de daaruit voortvloeiende maatregelen te treffen.

De leden van de VVD- en ChristenUnie-fractie vragen de regering een overzicht te geven van de kaders waarbinnen de discussie inzake de samenstelling van de Europese Commissie zich zal afspelen. De regering wijst erop dat de kaders waarbinnen deze «discussie» zich zal afspelen in het Verdrag van Nice en de Memorie van Toelichting op het Verdrag van Nice uiteen zijn gezet. Het tweede lid van artikel 4 van het Protocol betreffende de uitbreiding van de Unie bepaalt dat zodra de Europese Unie 27 lidstaten telt, het eerste lid van artikel 213, EG-Verdrag (en artikel 126, EGA-Verdrag), opnieuw wordt gewijzigd. Het eerste lid van artikel 213, EG-Verdrag, zal dan een aantal leden van de Commissie moeten vaststellen dat kleiner is dan het aantal lidstaten. De leden van de Commissie zullen worden gekozen volgens een toerbeurtstelsel op voet van gelijkheid waarvan de nadere regels door de Raad met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Het aantal leden van de Commissie wordt door de Raad met eenparigheid vastgesteld. Het tweede lid van artikel 4 van het Protocol bepaalt verder dat de wijziging van artikel 213, EG-Verdrag (en artikel 126, EGA-Verdrag), van toepassing is vanaf het tijdstip waarop voor het eerst na de datum van toetreding van de 27ste lidstaat van de Europese Unie een nieuwe Commissie in functie treedt. Het derde lid van artikel 4 van het Protocol draagt de Raad op na de ondertekening van het Verdrag betreffende de toetreding van de 27ste lidstaat van de Europese Unie met eenparigheid van stemmen een aantal aspecten nader vast te stellen. De Raad moet dan met unanimiteit besluiten over het aantal leden van de Commissie. De Raad moet ook met unanimiteit de nadere regels voor het toerbeurtstelsel vaststellen. Dit toerbeurtstelsel op voet van gelijkheid moet alle voorwaarden en voorschriften bevatten die zekerstellen dat de samenstelling van de elkaar opvolgende Commissies (colleges) automatisch wordt bepaald. Daarbij moet de Raad een onder andere in acht nemen dat lidstaten strikt gelijk worden behandeld bij de bepaling van de volgorde en de zittingsduur van hun onderdanen in de Commissie. Daarnaast moet in elke opvolgende Commissie een zodanige samenstelling bestaan dat deze het gehele spectrum van de lidstaten in demografisch en geografisch opzicht goed weerspiegelt. In het vierde lid van artikel 4 van het Protocol wordt vastgelegd dat iedere lidstaat die tot de Unie toetreedt er recht op heeft dat een onderdaan vanaf het tijdstip van toetreding lid wordt van de Commissie. Dit recht blijft bestaan totdat op basis van het tweede lid van artikel 4 van het Protocol, een nieuwe commissie-samenstelling van toepassing wordt. Op dit moment is het te vroeg om verder te speculeren op de inhoud van het toerbeurtstelsel of rotatiesysteem, zoals de fractie van de ChristenUnie het noemt, omdat de raad hierover nog nadere besluiten zal moeten nemen. Dit geldt ook voor de suggestie van deze fractie om te denken aan een gezamenlijke Benelux-plaats in de Commissie.

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de te volgen procedure indien het Europees Parlement bezwaren heeft tegen de persoon van de door de Raad voorgestelde nieuwe voorzitter van de Commissie. Het antwoord hierop is dat indien de bezwaren van het EP zodanig zijn dat het EP niet zijn goedkeuring hecht aan de voordracht, de Raad een nieuwe voordracht zal moeten doen.

Op de vraag van deze leden of door de nieuwe positie van de Europese Raad bij de voordracht van de voorzitter van de Commissie, de Europese Raad voor het eerst bevoegdheden heeft gekregen onder het EG-verdrag, antwoordt de regering ontkennend. De voordracht tot benoeming van de nieuwe voorzitter van de Commissie wordt niet gedaan door de Europese

Raad als bedoeld in het EU-Verdrag, maar door de Raad in de zin van het EG-verdrag, zij het in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders. Er is hier dus geen sprake van een bevoegdheid van de Europese Raad in het kader van het EG-Verdrag, maar van de Raad zelf, die reeds over bevoegdheden beschikte onder de verdragen.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie naar de betekenis van de nieuwe bevoegdheden van de voorzitter van de Commissie voor het collegiaal systeem van de Commissie. In de visie van de regering blijft het collegiaal systeem van de Commissie ook bij de nieuwe bevoegdheden van de voorzitter volledig in stand. De regering benadrukt dat de bevoegdheden van de voorzitter betrekking hebben op de organisatie en het functioneren van de Commissie en haar diensten. Artikel 217, EG-Verdrag, laat er ook geen misverstand over bestaan dat de voorzitter zijn bevoegdheden op een zodanige wijze moet uitoefenen dat onder meer het collegiale karakter van het Commissie-optreden wordt gewaarborgd. Voorzover het gaat om benoeming van Vice-Voorzitters of het ontslag van een commissaris wijst de regering erop dat het college dergelijke besluiten vooraf met meerderheid van stemmen moet goedkeuren. Ook in dat opzicht is dus volledig voldaan aan de voorwaarden van het collegiaal stelsel.

De leden van de CDA-fractie vroegen of er eventueel ook afgezien kan worden van een toerbeurtstelsel (ook wel rotatiesysteem genoemd) en alsnog gekozen kan worden voor een Commissie van 28 of 29 personen omdat een toerbeurtstelsel met eenparigheid van stemmen moet worden vastgelegd en dat de Raad dan in unanimitéit moet besluiten over het aantal leden van de Commissie. De regering is van mening dat deze mogelijkheid niet bestaat. De regering wijst er in dit verband op dat artikel 4, tweede lid, van het Protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie ertoe verplicht een toerbeurtstelsel op voet van gelijkheid in te stellen en toe te passen. Slechts de nadere regels voor de werking van het toerbeurtstelsel moeten door de Raad worden vastgesteld. Te denken valt hierbij onder meer aan de volgorde van de lidstaten waarvan een onderdaan tot lid van de Commissie kan worden gekozen. De bepaling dat het aantal leden van de Commissie door de Raad wordt vastgesteld moet worden gelezen in verband met de bepaling dat het aantal leden van de Commissie hoe dan ook kleiner moet zijn dan het aantal lidstaten. Het Verdrag van Nice heeft zowel ten aanzien van het toerbeurtstelsel als ten aanzien van het aantal commissarissen tot heldere bepalingen geleid. Een afwijking hiervan zou indruisen tegen dit Verdrag en sluit de regering dan ook uit.

Voorts willen de leden van de CDA-fractie vernemen waarom er geen nadere criteria – bijvoorbeeld het vertrouwen van het Europees Parlement in de Commissaris – voor het ontslagverzoek zijn opgenomen in het artikel over de mogelijkheid van ontslag van een Commissaris. De regering wijst er op dat in het Verdrag staat dat de voorzitter, na instemming door het college van Commissarissen, een Commissaris kan vragen ontslag te nemen. Nederland heeft tijdens de IGC te kennen gegeven dat een Commissaris ook door het Europees Parlement ontslagen zou moeten kunnen worden, maar dat voorstel had onvoldoende steun bij de lidstaten. De regering verwacht evenwel dat de voorzitter van de Commissie, bij gebruikmaking van zijn bevoegdheid een ontslagvoorstel te doen, rekening zal houden met de opvattingen van het Europees Parlement.

Naar aanleiding van de vraag van de D66-fractie of ooit overwogen is om naast de Eurocommissarissen, ondercommissarissen in te stellen, kan door de regering als volgt worden geantwoord. Het idee om zogenaamde ondercommissarissen, of adjunct-commissarissen in te voeren bestaat



reeds enige tijd. Tijdens de IGC 2000 circuleerden ideeën in die richting. In de IGC bleek echter weinig steun te bestaan voor deze plannen. Iedere lidstaat insisterde op een volwaardige Commissaris. Het gevoelen bestond, dat het verschijnsel van ondercommissaris zou kunnen resulteren in eerste en tweederangs commissarissen. Ook de kandidaat-lidstaten stelden zich terughoudend op ten aanzien van de gedachte van invoering van ondercommissarissen. Naar het oordeel van de regering zou deze terughoudendheid ook in stand blijven naarmate de uitbreiding zich voltrekt. Het voordeel van het door Nice ingevoerde toerbeurtstelsel is dat de lidstaten op voet van strikte gelijkwaardigheid rouleren. Zo zullen de lidstaten gedurende evenveel mandaten een Commissaris mogen leveren, en mag het verschil in aantal termijnen dat een lidstaat een Commissaris had nooit meer dan één bedragen. Bij de indeling van de toerbeurten zal voorts rekening gehouden moeten worden met de demografische en geografische spreiding. Daarmee wordt bereikt dat de commissie niet door zijn omvang wordt beperkt in het slagvaardig optreden, terwijl tegelijkertijd ruimte bestaat voor alle lidstaten om op basis van gelijkwaardigheid commissarissen te leveren.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering of zij het goed begrepen hebben dat de Commissie-voorzitter, zonder nader onderbouwde criteria, een individuele Commissaris kan verzoeken zijn ontslag in te dienen. De regering merkt hierover op dat het voorafgaande Commissie-besluit tot goedkeuring altijd met redenen omkleed dient te zijn zodat daarop rechterlijke controle mogelijk is. Bovendien is voor een dergelijk verzoek tot ontslag eerst instemming van het college van commissarissen nodig. Deze leden willen tevens weten of de beoordeling of een Commissaris geen vertrouwen meer geniet aan het Europees Parlement wordt voorgehouden. In beginsel is het alleen de Voorzitter die een dergelijk besluit kan nemen. De regering verwacht echter dat de Voorzitter van de Commissie, bij gebruikmaking van zijn bevoegdheid een ontslagvoorstel te doen, nadrukkelijk rekening zal houden met de opvattingen die leven bij het Europees Parlement. In het licht van het bovenstaande deelt regering dan ook niet de zorg van van deze fractie dat de Voorzitter van de Commissie te grote bevoegdheden zou hebben bij de verdeling van de portefeuilles onder de Commissarissen. De regering verwacht dat de Voorzitter, ook bij gebruikmaking van deze bevoegdheid, rekening zal houden met de opvattingen die hierover bij de overige betrokkenen zullen leven.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de Commissie tevens het centraal punt van beleidsuitvoering moet zijn (voor zover deze op EU-niveau geschiedt.) In antwoord hierop wijst de regering op het gestelde hierover in de notitie «De Toekomst van de Europese Unie». In deze notitie heeft de regering aangegeven een versterking van de Europese Commissie met volledig behoud van haar initiatiefrecht als motor van de Europese integratie, met name in het uitvoerende vlak, als prioriteit te beschouwen. In de eerste pijler vervult de Commissie reeds deze centrale rol. Voor de tweede pijler geldt dat de Commissie thans reeds vele taken heeft op extern gebied en in het algemeen betrokken is bij de coherentie van het Europees beleid. Naar de mening van de regering kan een steeds nauwere afstemming tussen HV GBVB en de Commissie het externe optreden van de Unie daarbij verder versterken.

Vraag van de GroenLinks-fractie is, of de regering zich ervoor zal inzetten dat de opwaardering van de Commissie tot Europese executieve, bijvoorbeeld binnen het bredere thema van scheiding der machten, op de Top van Laken wordt toegevoegd aan de zogenaamde post-Nice agenda. Zoals elders toegelicht zet de regering zich in voor een verdere versterking van de Europese Commissie langs de lijnen zoals neergelegd in de notitie «De toekomst van de Europese Unie» en in het Beneluxmemorandum van 20

juni jl.. Nederland zal zich hiervoor in het kader van het toekomstdebat, zowel in de mogelijk in te stellen conventie als in de daarop volgende IGC, inzetten. Het is daarom van belang dat versterking van de positie van de Europese Commissie wordt meegenomen bij de uitwerking van de onderwerpen zoals die op de agenda zullen worden geplaatst voor de eerstvolgende IGC.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of in dit kader niet ook de comitologie op de schop dient te worden genomen. De regering wijst erop dat de Commissie, in nauwe samenwerking met de Raad, een belangrijke rol speelt in de Comité-procedures op grond van het zogenaamde comitologie-besluit van 28 juni 1999 (PbEG L184/23). Dit besluit is, zoals blijkt uit de datum van totstandkoming, relatief kort geleden in werking getreden. De regering ziet vooralsnog geen praktische aanleiding dit besluit opnieuw, zo kort na de inwerkingtreding, aan te passen.

Vraag van de GroenLinks-fractie is of de regering zal bevorderen dat het door de Commissie in het recente Witboek over Europees Bestuur aangekondigde voorstel over beleidsuitvoering en comitologie een serieuze behandeling krijgt bij de volgende verdragsherziening. In antwoord op deze vraag merkt de regering op dat in de Commissie in dit witboek aangeeft de plaats van de bestaande comité's opnieuw tegen het licht te willen houden, onder meer in het kader van het herbezien van de rol van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in het wetgevingsproces en de rol van de Commissie bij de uitvoering van wetgeving meer in het bijzonder. De regering bereidt thans een reactie op dit witboek waarin ook aandacht zal bestaan voor dit onderwerp. Deze reactie zal de kamer vanzelfsprekend toegaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering de denkriching van de Commissie steunt, dat een eenvoudig wettelijk mechanisme, dat de Raad en het EP in staat stelt toezicht uit te oefenen op de werkzaamheden van de Commissie, regelgevende en beheerscomités overbodig zou maken. De regering heeft met veel belangstelling kennis genomen van de ideeën van de Commissie met betrekking tot de mogelijke instelling van een dergelijk mechanisme. In haar reactie op het Witboek over Europees Bestuur, zal onder meer ook op dit voorstel worden ingegaan.

In antwoord op de vraag van de GroenLinks-fractie of de regering de opvatting van de Commissie steunt dat artikel 202 van het EG-Verdrag, waarin bepaald wordt dat alleen de Raad de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie aan bepaalde voorwaarden kan onderwerpen, achterhaald is en dat Raad en EP een gelijke rol zouden moeten spelen bij het toezicht op de Commissie, merkt de regering op dat zij deze opvatting van de Commissie onderschrijft.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de zin is van directe verkiezingen voor het Europees Parlement bij ontslag van de Commissie, zolang noch de kiezer noch het EP invloed heeft op de selectie van de nieuwe Commissievoorzitter en de overige Commissarissen. De regering wijst erop dat zij in de notitie «De toekomst van de Europese Unie» ervoor pleit dat niet alleen het Europees Parlement in bepaalde situaties rekening moet houden met de Europese kiezer, die direct zijn mening moet kunnen geven. De regering bepleit ook dat de Commissievoorzitter voortaan rechtstreeks gekozen dient te worden, omdat een gekozen voorzitter van de Commissie een groter democratisch gezag zal genieten. Na een ontslag van de Commissie kan met een «schone lei» begonnen worden, met een nieuwe Commissie en een nieuw parlement. Door die voorzieningen zou het Europees Parlement, dat nieuw gekozen is, de belangrijke

rol die zij reeds vervuld bij de benoeming van de Commissie waarmaken, met een vers verkregen democratisch mandaat.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering bereid is om afstand te doen van de rol die lidstaten spelen in het selectieproces van de voorzitter van de commissie. De regering is bereid grotere afstand te nemen van de rol die de lidstaten thans spelen bij de selectie van een nieuwe voorzitter van de Commissie, ten gunste van een directe betrokkenheid van de Europese kiezer.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden, of het voorstel voor een rechtstreeks gekozen Commissievoorzitter zich niet slecht verhoudt met de constitutionele tradities van de lidstaten, merkt de regering op dat de Europese Unie een geheel eigensoortige structuur heeft en in die zin als zodanig niet te vergelijken is met een individuele lidstaat. Het feit dat de Europese Unie is samengesteld uit meerdere lidstaten, stelt bijzondere eisen aan de wijze waarop de politieke ambtsdragers worden aangewezen. Daarbij komt nog dat elke lidstaat zijn eigen constitutionele traditie heeft, waarin in verschillende gevallen ook rechtstreeks gekozen functionarissen bestaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of een Commissievoorzitter met een eigenstandig kiezersmandaat in het geval van een vertrouwensbreuk door het Europees Parlement kan worden weggestuurd. Naar de mening van de regering zou dit inderdaad het geval moeten zijn. Van een aantasting van de controlerende rol van het Europees Parlement is dan ook geen sprake.

Een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie is of de democratische legitimiteit van de Commissievoorzitter ook op andere manieren versterkt zou kunnen worden. Naar de mening van de regering is dit niet uitgesloten. De regering is echter de mening toegedaan dat rechtstreekse verkiezing van de Commissievoorzitter de meest krachtige wijze van versterking van de democratische legitimiteit zou inhouden. Vanwege het belang dat de regering hecht aan de democratische legitimiteit, bepleit de regering deze rechtstreekse verkiezing.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen het voorstel van o.a. Daniel Cohn-Bendit om het Commissievoorzitterschap mede tot inzet te maken van de verkiezingen voor het EP. In antwoord hierop merkt de regering op dat zij momenteel verschillende mogelijkheden onderzoekt om rechtstreekse verkiezing van de Commissievoorzitter te realiseren. Het voorstel om het Commissievoorzitterschap mede tot inzet te maken van de verkiezingen voor het Europees Parlement is daarbij één van de mogelijkheden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of een dergelijke verkiezingsprocedure niet tevens een grote impuls zou geven aan de Europese partijvorming, merkt het kabinet op dat dit naar verwachting het geval zal zijn. Het is niet denkbeeldig dat de door de leden aangehaalde indirecte verkiezingswijze van de commissievoorzitter een stimulerend effect heeft op de profilering van Europese politieke partijen. Een dergelijke stimulerende werking geldt echter evenzeer voor een directe wijze van verkiezing van de commissievoorzitter. Ook hier zal het voorzitterschap van de commissie een rol van betekenis kunnen spelen voor de eigen profilering van de Europese politieke partijen. Bovendien zal een direct gekozen commissievoorzitter in staat zijn om meer interesse en betrokkenheid van burgers bij de Europese Unie zeker te stellen.

In antwoord op de vraag van de GroenLinks-fractie of de regering het risico ziet dat de «strategische rol van de Europese Raad» het initiatiefrecht van de Commissie ondergraaft en het Europees Parlement als medewetgever voor voldongen feiten plaatst of zelfs passeert, merkt de regering op dat zij dit risico niet ziet. De strategische rol van de Europese Raad laat het initiatiefrecht van de Commissie immers ongemoeid. Weliswaar kan de Europese Raad beleid initiëren en bevorderen, maar het doen van concrete voorstellen om dit beleid vorm te geven, blijft voorbehouden aan de Commissie. Ook de functie van het Europees Parlement als medewetgever is hierbij, naar het oordeel van de regering niet in het geding.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering bereid is te overwegen de bijeenkomsten van de Europese Raad te laten voorzitten door de Commissievoorzitter. De regering is van oordeel dat de bijeenkomsten van de Europese Raad moeten worden voorgezeten door het fungerende roulende voorzitterschap en overweegt niet deze bijeenkomsten te laten voorzitten door de Commissievoorzitter.

In antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of de regering bereid is te bevorderen dat de conclusies van de Europese Raad ter goedkeuring worden voorgelegd aan het Europees Parlement merkt de regering op dat deze conclusies worden opgesteld door het fungerende voorzitterschap en formeel dan ook «conclusies van het voorzitterschap» zijn. De regering ziet geen aanleiding deze praktijk te wijzigen. Een vraag van deze leden is voorts of een instemmingsrecht voor het Europees Parlement over conclusies van de Europese Raad, de zichtbaarheid van de Europese besluitvorming niet aanmerkelijk kan vergroten, aangezien het een directe confrontatie mogelijk maakt tussen twee polen van soevereiniteit. De regering benadrukt dat het, zoals eerder aangegeven, niet om formele besluiten genomen door de Europese Raad gaat, maar om conclusies van het voorzitterschap. Er kan dus geen sprake zijn van een instemmingsrecht van het Europees Parlement.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan aangeven welke bevoegdheden van de EU door de voorstanders van *Kompetenzabgrenzung*, zoals de Duitse deelstaten, zoal ter discussie worden gesteld. Niet alle voorstanders van een zogenaamde *Kompetenzabgrenzung* zijn het op alle punten met elkaar eens over welke bevoegdheden van de EG ter discussie staan. Verschillende lidstaten en voorstanders van *Kompetenzabgrenzung*, waaronder een aantal vertegenwoordigers van regio's in Europa, noemen uiteenlopende beleidsterreinen. Onder meer zijn daarbij tot nog toe de volgende terreinen genoemd: de interne markt, economische en sociale cohesie, regionaal beleid, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het milieubeleid.

GroenLinks vraagt wat volgens de regering de essentiële onderdelen zijn van het *acquis communautaire*. In de notitie «De toekomst van de Europese Unie»<sup>1</sup> worden de interne markt en het mededingingsbeleid genoemd als essentiële delen van het *acquis communautaire*. Andere beleidsterreinen, waaronder de door vragensteller genoemde terreinen sociaal beleid, milieu en natuurbescherming, kunnen evenzeer deel uitmaken van deze essentiële delen van het acquis, zeker waar bijvoorbeeld directe relaties bestaan met de interne markt en het mededingingsbeleid. Dergelijke essentiële onderdelen van het *acquis* mogen naar het oordeel van de regering niet worden verstoord door de afbakening van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen de regering voorts wat de «algemene criteria voor subsidiariteit» die de regering bepleit zouden toevoegen aan de in 1997 in Amsterdam gemaakte «precieze afspraken»

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 407, nr. 9.

en wat de regering verstaat onder «verduidelijking» daarvan. In antwoord daarop wijst de regering erop dat in het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, dat bij het Verdrag van Amsterdam is gehecht aan het EG-Verdrag, nauwkeurige procedurevoorschriften zijn neergelegd voor het handelen van de instellingen bij het voorstellen en aannemen van nieuwe wetgeving of het schrappen van overbodige wetgeving. De richtsnoeren voor de invulling van de subsidiariteitstoets zijn van meer algemene aard. Een uitwerking daarvan beschouwt de regering als wenselijk omdat dit een verduidelijkende meerwaarde zou kunnen bieden. Deze uitwerking zou door de Raad ter hand genomen moeten worden en de regering kan thans niet vooruit lopen op de uitkomsten van die uitwerking.

Op de vraag van de leden van deze fractie of bij twijfelgevallen de «politieke knopen» dienen te worden doorgelaten door rechters, zoals soms gesuggereerd wordt, of door politici, antwoordt de regering dat het de verantwoordelijkheid is van de bij het wetgevingsproces betrokken instellingen de politieke knopen door te hakken. Dat betekent dat niet alleen de Raad, maar ook de Commissie en het Europees Parlement zich rekenschap moeten geven van de subsidiariteit bij wetgevingsvoorstellen. Dat laat onverlet dat het Hof van Justitie bevoegd is in voorkomend geval de geldigheid van een besluit te onderzoeken en daarbij te toetsen of het besluit kan worden gedragen door de motivering die de gemeenschaps-wetgever daaraan ten grondslag heeft gelegd.

In antwoord op de vraag van de GroenLinks-fractie of het door de Commissie uitgebrachte Witboek over Europees Bestuur inderdaad relevante elementen bevat die een constructievere benadering van het thema bevoegdheidsafbakening mogelijk maken, merkt de regering het volgende op. Het Witboek over Europees Bestuur richt zich primair op veranderingen die binnen het kader van de bestaande verdragen kunnen worden doorgevoerd. In dit witboek wordt wel geconcludeerd dat er duidelijke beginselen moeten komen voor de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten. De regering deelt deze conclusie en merkt, wellicht ten overvloede, op dat dit één van de onderwerpen is die in de Verklaring bij het Verdrag van Nice worden genoemd. De Commissie heeft in het Witboek over Europees Bestuur reeds aangegeven graag actief te willen bijdragen aan de discussie over de hervormingen in het kader van het debat over de toekomst van de Unie. Naar alle waarschijnlijkheid zal de Commissie op korte termijn met haar eerste bijdrage komen, waarin mogelijk ook relevante elementen zullen zijn opgenomen die een constructievere benadering van het thema bevoegdheidsafbakening mogelijk maken.

De GroenLinks-fractie vraagt welke initiatieven de regering neemt om de thema's van de bevoegdheidsafbakening en de subsidiariteit aan elkaar te koppelen. In antwoord op deze vraag verwijst de regering naar de notitie «De toekomst van de Europese Unie» van 8 juni jl., waarin de thema's van de verdeling van de bevoegdheden en de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in samenhang zijn behandeld. Deze samenhang moet, naar de mening van de regering, ook in het verdere verloop van het debat over beide thema's in bewaard blijven. De regering zal zich dan ook hiervoor inzetten.

De leden van de fractie van de SP stellen twee vragen over de benoeming van Commissarissen. Zij vragen of het na de inwerkingtreding van het verdrag van Nice, mogelijk is dat door de nieuwe regels over stemmen met gekwalificeerde meerderheid, een door Nederland voorgedragen lid van de Europese Commissie wordt afgewezen. Tevens vragen deze leden of het aanwijzen van de leden van de Europese Commissie bij gekwalifi-

ceerde meerderheid een stap van een intergouvernementele naar communautaire procedure is. De regering antwoordt daarop dat het Verdrag voorziet dat over de Voorzitter en de leden van de Commissie bij gekwalificeerde meerderheid wordt besloten. Tot nu toe gebeurde dit bij onderlinge overeenstemming tussen de regeringen van de lidstaten. De Raad zal in de nieuwe situatie in eerste instantie met gekwalificeerde meerderheid besluiten over de lijst, waarop staat wie als Voorzitter en leden van de Commissie worden voorgedragen. Deze lijst wordt vervolgens ter goedkeuring aan het Europees Parlement voorgelegd. Ten slotte wordt de benoeming van de Voorzitter en de leden door de Raad gerealiseerd, wederom bij gekwalificeerde meerderheid. Dit leidt ertoe dat de Raad steeds over de lijst van commissarissen en over het gehele college besluit bij gekwalificeerde meerderheid. De regering acht het dan ook niet waarschijnlijk dat bij deze procedure een specifieke commissaris afgevoerd zal worden. De regering is met deze leden van oordeel dat deze nieuwe besluitvormingswijze voor het samenstellen en benoemen van de Commissie een stap betekent die gelijkenis vertoont met de communautaire werkwijze. Op deze wijze wordt het strikt intergouvernementele karakter van besluitvorming over deze materie verder verlaten.

De leden van de fractie van de SGP vragen de regering voorts welke controlemechanismen staan tegenover de nieuwe en uitgebreide bevoegdheden van de Commissievoorzitter ten aanzien van het wijzigen van de interne taken van de Commissie, in het schuiven met taken binnen de Commissie, in het benoemen van Vice-Voorzitters en in het ontslaan van individuele Commissarissen. De regering wijst er allereerst op dat over de interne organisatie van de Commissie voorheen geen bepaling in het verdrag voorkwam en dat dit altijd al een zaak van de Commissie zelf was. Het benoemen van Vice-Voorzitters was voorheen ook een zaak van de Commissie zelf. Het collegiale besluit inzake de goedkeuring van benoemingen van de Vice-Voorzitter brengt hierin in wezen geen verandering. Wel nieuw is de mogelijkheid voor de voorzitter van de Commissie om een individuele commissaris te verzoeken om ontslag te nemen. Ook een besluit hiertoe dient vooraf collegiaal goedgekeurd te worden volgens de normale regels. De regering verkiest deze procedure bovendien boven de zware procedure waarbij het Hof van Justitie een commissaris van zijn ambt ontheven verklaart. Deze mogelijkheden binnen de Commissie laten onverlet dat de door het bewuste verzoek tot ontslag betroffen commissaris daartegen – desgewenst – beroep kan instellen bij het Hof van Justitie. Dat laatste lijkt in de ogen van de regering voldoende controle.

De leden van de SGP-fractie wensen te vernemen of een gepolitiseerde ontslagregeling, ingegeven door de politieke vertrouwensregel, wel past bij de ambtelijke benoemingswijze van de Commissarissen. De regering wijst hierbij op de gewijzigde benoemingswijze van de Europese Commissie. De Voorzitter van de Commissie speelt een grote rol bij de benoeming van de leden van de Commissie en heeft veel invloed op de werkwijze van de Commissie als geheel. Logisch gevolg hiervan is dat de Voorzitter tevens bevoegd is om een individuele Commissaris te ontslaan. De regering is van oordeel dat zowel de benoemingswijze als deze manier van ontslaan niet als ambtelijk bestempeld kunnen worden. De regering is niet van oordeel, zoals onder meer de D66-fractie opmerkt, dat de Voorzitter van de Commissie te grote bevoegdheden heeft. Bovendien verwacht de regering, zoals eerder uiteengezet, dat de voorzitter van de Commissie, bij gebruikmaking van zijn bevoegdheid om een Commissaris voor ontslag voor te dragen, nadrukkelijk rekening zal houden met de opvattingen van het Europees Parlement.

Op de vraag van de SGP-fractie hoe de regering de verhouding tussen de Europese Commissie en de Raad ziet, kan geantwoord worden dat deze

bezien dient te worden in het licht van de institutionele structuur van de Unie. Enerzijds is de Commissie afhankelijk van de Raad, daar deze over de benoeming van de Commissie besluit. Anderzijds is de Commissie een onafhankelijk orgaan. Dat blijkt met name uit de rol die de Commissie in het wetgevingsproces speelt. In praktisch alle gevallen heeft alleen de Commissie de exclusieve bevoegdheid om voorstellen te doen. Zonder een Commissievoorstel kan de Raad niet besluiten. De Commissie doet dit in het licht van het gemeenschapsbelang, en in het belang van alle lidstaten. Dit moet ervoor zorgen dat de Raad (en het Parlement) minderheidsstandpunten van de lidstaten in hun voorstellen betrekken. De Commissie moet immers ook de door de Raad gewijzigde voorstellen aan goedkeuring onderwerpen. Een codecisie-procedure in twee lezingen en de onafhankelijkheid van de Commissie zijn daarom onontbeerlijk voor democratische besluitvorming. Het onafhankelijke karakter van de Commissie blijkt voorts uit het grote aantal controlemogelijkheden waarover de Commissie beschikt om toe te zien dat de bepalingen van het Verdrag door de lidstaten worden nageleefd, zowel tijdens de voorbereiding van regelgeving als bij de implementatie daarvan. De Commissie is in alle aspecten van het bestuur van de Unie derhalve een centrale schakel. Zij is de initiator van Europese wet- en regelgeving, de hoedster van de verdragen en de uitvoerder van communautaire besluiten.

De leden van de SGP-fractie wensen te vernemen of de invoering van stemming bij gekwalificeerde meerderheid over Commissiebenoemingen niet leidt tot een onevenredige invloed van de lidstaten op de benoeming. Naar het de regering voorkomt is dit eerder omgekeerd. Immers, stemming bij unanimiteit, zoals thans het geval, verschaft iedere lidstaat een vetorecht. Met andere woorden, iedere lidstaat kan de benoeming van (leden van de) Commissie frustreren. Bij gekwalificeerde meerderheid kunnen lidstaten overstemd worden. Dit maakt de invloed van de lidstaten naar het oordeel van de regering juist geringer.

## **2.7 De weging van de stemmen in de Raad**

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering alsnog een nadere toelichting te verschaffen op de rechtsbeginselen die ten grondslag liggen aan de drie voor de stemmenweginng gehanteerde criteria en hun onderlinge verhouding. De regering antwoordt hierop dat de drie elementen (percentage van het totaal aantal stemmen in de Raad, een meerderheid van de lidstaten en, desgewenst, de relatieve bevolkingsomvang van de voorstemmers) het resultaat vormen van een onderhandelingsproces. Deze elementen in hun gezamenlijkheid beschouwd, beogen recht te doen aan het vereiste dat een besluit moet worden gedragen door het, in verhouding tot het belang van het besluit, voldoende groot aantal lidstaten en de omvang van hun bevolkingen. Alleen daaraan immers kan een besluit de legitimiteit ontleen die is vereist in een democratische rechtsorde.

Bijna alle fracties wensen van de regering een toelichting op het stelsel van stemmenweginng in de Raad. Zij willen weten hoe de verhouding tussen kleine en grote lidstaten is. Tevens vragen deze fracties waar de drempel van de gekwalificeerde meerderheid ligt en wanneer een blokkerende minderheid gevormd kan worden. In de Memorie van Toelichting op het Verdrag van Nice heeft de regering op hoofdlijnen uiteen gezet hoe het stelsel van stemmenweginng in de Raad functioneert, hieronder licht de regering deze werking verder toe. Artikel 205, EG-Verdrag, waarin de huidige weging van de stemmen van de Raad is vastgelegd, wordt niet direct door het Verdrag van Nice gewijzigd. De in Nice overeengekomen wijzigingen zullen, overeenkomstig artikel 3 («bepalingen betreffende de weging van de stemmen in de Raad») van het Protocol betreffende de

uitbreiding van de Europese Unie pas op 1 januari 2005 ingaan. Op die datum zullen de relevante onderdelen van artikel 205 EG-Verdrag, worden vervangen door een nieuwe tabel met daarin het nieuwe aantal stemmen in de Raad per lidstaat. Het totaal aantal stemmen in de Raad wordt dan 237, voor een Unie met de huidige omvang van vijftien lidstaten. Vanaf dat moment zijn voor een gekwalificeerd meerderheidsbesluit van de Raad 169 stemmen vereist. Een tweede vereiste betreft het aantal lidstaten dat het voorliggende voorstel steunt. In het geval dat de Commissie het voorstel voor het besluit heeft gedaan, moet een meerderheid van de lidstaten («de helft plus een») het voorstel steunen. In het geval dat een voorstel niet afkomstig is van de commissie, maar bij voorbeeld van een lidstaat, is het vereist dat ten minste twee derden van de lidstaten voorstemmen om het besluit aan te kunnen nemen.

Ten slotte is er nog een derde toetssteen, die desgewenst door de lidstaten kan worden ingeroepen, het betreft hier het bevolkingscriterium van 62 procent. Dit criterium bepaalt dat een lid van de Raad kan verlangen dat wordt nagegaan of de gekwalificeerde meerderheid van stemmen die is geconstateerd, ook ten minste 62 procent van de totale bevolking van de Europese Unie vertegenwoordigt. Het besluit is niet aangenomen indien blijkt dat de gekwalificeerde meerderheid niet ten minste dit percentage van de Uniebevolking vertegenwoordigt. Voor die besluiten die bij gekwalificeerde meerderheid worden genomen op het terrein van het Gemeenschappelijk Buitenlandse Veiligheids Beleid (Titel V, EU-verdrag) en op het terrein van samenwerking op politieel en justitieel terrein (Titel VI, EU-verdrag), zijn de bovenstaande aanpassingen ook opgenomen. De drempel voor gekwalificeerde meerderheid zal in de loop van de tijd enigszins fluctueren. In de nieuwe situatie, waarbij in eerste instantie 169 stemmen voor een gekwalificeerde meerderheid nodig zijn op een totaal aantal stemmen van 237, ligt de drempel op 71,3 procent. Dit percentage is een fractie hoger dan het huidige percentage. Bij iedere toetreding zal vervolgens telkenmale het aantal stemmen in de Raad toenemen en er zal dan ook moeten worden bepaald hoeveel stemmen voor een gekwalificeerde meerderheidsbesluit nodig zijn. Wanneer alle kandidaat-lidstaten uiteindelijk zijn toegetreden zal het totaal aantal stemmen liggen op 345. Als uiteindelijk alle kandidaat-lidstaten zijn toegetreden en de Unie uit 27 lidstaten bestaat, wordt de blokkerende minderheid in de Raad op 91 stemmen vastgesteld, hetgeen betekent dat 255 stemmen nodig zijn om een besluit bij gekwalificeerde meerderheid aan te nemen. In de tussenliggende periode, tussen de eerste en de laatste toetreding zal de drempel voor een gekwalificeerde meerderheid na de eerste uitbreiding eerst iets onder het huidige percentage (71,3 procent) zakken en – naar mate meer toetredingen volgen – gedurende het uitbreidingsproces geleidelijk oplopen tot ten hoogste 73,4 procent. Als uiteindelijk de uitbreiding volledig is voltooid zal de uiteindelijke drempel komen te liggen op 73,9 procent van de stemmen.

De D66-fractie stelt dat de grote lidstaten onder de nieuwe stemverhoudingen sneller tot een blokkerende minderheid kunnen komen dan onder het huidige Verdrag. Voort willen de leden van de leden van de D66-fractie en GroenLinks-fractie vernemen wat de nieuwe stemverhouding voor de positie van de kleinere lidstaten betekent. De regering merkt hierover het volgende op. Volgens artikel 205, tweede lid, van het huidige EG-Verdrag bestaat er in de huidige situatie gekwalificeerde meerderheid indien 62 stemmen op een totaal van 87 zijn behaald. Dat is 71,73 procent. De blokkerende minderheid ligt daarmee op 26 stemmen. Dit betekent dat in de huidige situatie twee grote lidstaten plus een middelgrote lidstaat, of de drie grootste lidstaten gezamenlijk een blokkerende minderheid kunnen vormen. Bovendien is er het politieke akkoord van Ioannina<sup>1</sup> vastgelegd dat als er tussen de 23 en 25 stemmen zijn uitge-

---

<sup>1</sup> Pb. 1994, C 105, blz.1.



bracht, het besluit niet is aangenomen (de blokkerende minderheid ligt immers op 26), maar dat er binnen een redelijke termijn naar een oplossing dient te worden gezocht. Bij de nieuwe stemmenweging in de Raad kan uiteindelijk na de toetreding van de nieuwe lidstaten eerst een blokkerende minderheid worden gevormd door de drie grootste lidstaten plus een kleine(re) lidstaat. De leden van de fractie van de ChristenUnie merken terecht op dat bij het ingaan van de nieuwe stemmenweging, zonder dat er nieuwe lidstaten zijn toegetreden, voor een blokkerende minderheid twee grote lidstaten plus een middelgrote lidstaat volstaan. De regering is dan ook van oordeel dat de grote lidstaten in enkele gevallen onder de nieuwe stemmenweging even snel een blokkerende minderheid kunnen vormen als in de huidige situatie. Naarmate de uitbreiding zich gefaseerd voltrekt, wordt dit zelfs moeilijker. De regering kan dan ook niet de stelling onderschrijven dat het in de nieuwe stemmenweging eenvoudiger wordt voor grote lidstaten om een blokkerende minderheid te vormen.

De ChristenUnie vraagt of Nederland zich niet altijd heeft uitgesproken tegen de mogelijkheid dat twee grote en een middelgrote lidstaat een blokkerende minderheid kunnen vormen. De GroenLinks-fractie vraagt vervolgens of de balans tussen kleine en grote lidstaten is gewaarborgd. De regering wijst erop dat de mogelijkheid om een blokkerende minderheid te vormen door twee grote lidstaten samen met een middelgrote lidstaat, ook bestaat in de huidige situatie. Aanvankelijk zal deze situatie voortbestaan onder de nieuwe stemmenweging, als er voor 1 januari 2005 geen nieuwe lidstaten zijn toegetreden. Deze situatie zal naar het oordeel van de regering niet van lange duur zijn, omdat de uitbreiding van de Unie zich zal voltrekken, en omdat daarmee de mogelijkheden om een blokkerende minderheid te vormen moeilijker worden. In een Unie van 27 lidstaten, zal de blokkerende minderheid op 91 stemmen liggen. Om deze minderheid te vormen zijn dan drie grote lidstaten nodig plus een kleine(re). De regering meent dan ook dat in die situatie de positie van de kleine(re) lidstaten verbeterd is, in die zin dat het moeilijker voor de grootste lidstaten wordt om een besluit te blokkeren. Vanuit die achtergrond is de regering de mening toegedaan dat de balans tussen de grote en kleine lidstaten is behouden.

Op de vragen van de leden van de fractie van de VVD over de criteria en methodes die werden gehanteerd voor het tot stand brengen van de stemmenweging antwoordt de regering als volgt. Bij de herbepaling van de stemmenweging binnen de Raad heeft het bevolkingscriterium een cruciale rol gespeeld. Daarnaast bestond overeenstemming dat de nieuwe stemmenweging er niet toe mocht leiden dat de onderlinge afstand tussen de kleine, middelgrote en grote lidstaten buiten redelijke proporties zou geraken. Nederland steunde dit criterium volledig. Een zuiver mathematische reeks direct gerelateerd aan de bevolkingsomvang zou aan dit laatste criterium niet tegemoet zijn gekomen. Nederland heeft daarbij enerzijds steun uitgesproken voor het hanteren van deze criteria, maar anderzijds ook benadrukt dat een zekere differentiatie op zijn plaats was. Nederland is er ook in geslaagd om de relatieve bevolkingsomvang van Nederland beter te laten spreken uit de stemmenverdeling. Bovendien is er bij de uiteindelijke stemmenweging bereikt dat België, Nederland en Luxemburg gezamenlijk evenveel stemmen hebben als de grootste lidstaten.

Gevraagd naar de analyse van de leden van de fractie van de VVD of Nederland met de huidige stemmenweging er relatief slechter uitkomt dan onder een zuiver mathematische berekening van de stemmenverdeling op basis van bevolkingsomvang, antwoordt de regering als volgt. De regering kan de analyse van de VVD leden niet volledig delen.

Indien een op louter mathematische basis een stemmenverdeling tot stand zou worden gebracht had die uiteindelijke uitkomst volledig andere stemgetallen te zien gegeven dan in dit geval. Die uitkomsten zouden leiden tot grote dispariteit tussen kleinere, middelgrote en grote lidstaten. Om die situatie te voorkomen zijn andere overwegingen betrokken bij het vaststellen van de nieuwe stemmenverdeling.

Deze leden stellen tevens de vraag of Duitsland gecompenseerd is met het nieuwe criterium dat 62 procent van de Uniebevolking een besluit moet steunen. De regering antwoordt hierop als volgt. Deze zogenaamde «bevolkingstoets» is niet een verplichte toets bij de stemmenweging, maar is inroepbaar door lidstaten. Deze toets is in de slotfase van de onderhandelingen toegevoegd. Dit had inderdaad onder meer te maken met het feit dat Duitsland zich aanvankelijk sterk had gemaakt, net als Nederland, voor een betere wijze van uitdrukken van het demografisch gewicht in de stemmenverdeling. Daar waar Nederland er in slaagde om een zekere differentiatie te bewerkstelligen, is dit Duitsland, mede door Franse vasthoudendheid, niet gelukt. De wens van Duitsland om het verschil in bevolkingsomvang ten opzichte van de drie even grote lidstaten (het Verenigd Koninkrijk, Italië en Frankrijk) tot uitdrukking te brengen in de stemmenweging, gekoppeld aan de wens van Frankrijk om de vier grote lidstaten in stemmental gelijk te laten zijn, heeft geleid tot het opnemen van deze optionele bevolkingstoets. In de praktijk zal het toepassen van de bevolkingstoets alleen zinvol zijn als Duitsland tot een blokkerende minderheid behoort. Deze toets is naar het oordeel van de regering niet in tegenspraak met de wens om bevolkingsomvang in de besluitvorming binnen de Raad een rol te doen spelen.

De leden van de fractie van de VVD vragen ook of het verkrijgen van een stem meer dan België, Portugal en Griekenland niet bescheiden is, gezien het bevolkingsaantal. Zoals uiteengezet zijn bij de stemtoedeling meerdere overwegingen betrokken naast het criterium van de bevolkingsomvang. De Nederlandse inzet was er juist op gericht om de afstand tussen de lidstaten binnen redelijke proporties te houden en tegelijkertijd op betere wijze uitdrukking te geven aan de bevolkingsomvang van Nederland. Het resultaat beantwoordt aan die criteria. In het uiteindelijke resultaat zijn grote landen met een aanmerkelijk grotere bevolkingsomvang 29 stemmen toebedeeld. In dat licht is de toebedeling aan de middelgrote lidstaten juist gunstig te noemen. Nederland zit met 13 stemmen precies tussen Roemenië, met veertien stemmen en België, Griekenland en Portugal, met twaalf stemmen in. De regering beschouwt dit als een eerlijke uitkomst die recht doet aan het verschil in bevolkingsomvang, zonder andere overwegingen uit het oog te verliezen. Bovendien meent de regering dat het geen slechte uitkomst is dat de Beneluxlanden gezamenlijk evenveel stemmen hebben als elk van de grootste lidstaten.

Deze leden stellen dat er sprake is van een lichte verschuiving van het stemgewicht ten gunste van de Zuid-Europese landen. Frankrijk, Italië, Spanje, Portugal en Griekenland krijgen in de Unie van 15 lidstaten 46 procent van de stemmen (was 43,7 procent). Deze leden vragen of dit ter compensatie is van een verschuiving van het zwaartepunt van de Unie naar het noorden ten gevolge van een eventuele uitbreiding met de landen van Midden- en Oost-Europa. De regering moet op deze vraag ontkennend antwoorden. In de voorbereidende onderhandelingen en tijdens de IGC is geen aandacht geweest voor een veronderstelde verschuiving van het zwaartepunt van stemgewicht binnen Europa. Deze overweging heeft dan ook geen rol gespeeld in de toebedeling van stemmen.

Deze leden vragen op welke wijze op dit moment invulling wordt gegeven aan de Benelux-samenwerking. De regering beperkt zich daarbij tot de politieke Benelux-samenwerking binnen EU-kader. Binnen de kaders van de Europese Unie vindt op gezette tijden samenwerking en afstemming tussen de Benelux-partners plaats. Voorafgaand aan Europese Raden informeren de drie landen elkaar over elkaars standpunten en streven ernaar een gemeenschappelijk standpunt te formuleren. Inspelend op grote Europese evenementen (zoals IGC's) en debatten stemmen de Benelux-landen ook regelmatig hun inbreng af. Zo verschenen het afgelopen jaar drie Benelux-memoranda: één over de inzet voor de IGC 2000, één over de toekomst van Europa en één over de follow-up van de Europese Raad te Tampere in 1999. Momenteel wordt tevens nagedacht over vormen van samenwerking tussen Benelux- en de Visegrad-landen, mogelijk ook na de toetreding van deze landen. De huidige Benelux-voorzitter Luxemburg heeft voor december a.s. een overleg met de Visegrad-landen aangekondigd, op niveau van Minister-Presidenten en Ministers van Buitenlandse Zaken.

De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering welke initiatieven zij bijvoorbeeld in de aanloop naar Laken denkt te nemen opdat de besluitvorming op Europees niveau inzichtelijker en transparanter zal worden. In antwoord hierop wijst de regering op de notitie «De toekomst van de Europese Unie» van 8 juni jl., waarin zij haar inzet voor de discussie over de toekomst van Europa heeft uiteengezet. Hierin is met betrekking tot het vergroten van de inzichtelijkheid en transparantie van de besluitvorming aansluiting gezocht bij het thema «vereenvoudiging van de verdragen». Deze vereenvoudiging van de verdragen acht zij gewenst om deze toegankelijker te maken voor de burger. Daartoe zouden alle hoofdbepalingen over de instellingen en de besluitvorming in één basisverdrag kunnen worden samengevoegd. Een dergelijke aanpassing kan in belangrijke mate bijdragen aan vergroting van de inzichtelijkheid en transparantie van de besluitvorming.

Naar aanleiding van de vraag van de D66-fractie of er een verband bestaat tussen het aantal stemmen in de Raad en het aantal Parlementszetels, kan de regering antwoorden dat het enige verband hiertussen het bevolkingscriterium is geweest. Zowel bij het bepalen van de stemmen in de Raad als het vaststellen van het aantal zetels per lidstaat is in belangrijke mate gekeken naar het demografisch gewicht van de lidstaten.

Evenals op de vragen van de CDA- en de SGP-fractie over de afname van het aantal zetels voor Nederland in het Europees Parlement kan op de vraag van de D66-fractie over het inleveren van zetels in het EP worden geantwoord dat naar het oordeel van de regering er geen sprake is van een onevenredig zware achteruitgang van Nederland in het EP. Ook voor wat betreft het stemmental van Nederland in de Raad is de regering van mening dat dit blijkt geeft van een rechtvaardige verdeling.

De leden van de D66-fractie vragen of het bewaken van de democratische controle niet primair door het Europees Parlement dient te worden uitgevoerd. De regering deelt deze zienswijze. Door de uitbreiding van het codecisierecht van het Europees is door het Verdrag van Amsterdam de democratische controlemogelijkheid van het Europees Parlement aanzienlijk verbeterd. Het Verdrag van Nice heeft deze lijn doorgezet, zij het niet tot zijn logische conclusie. Het Europees Parlement is nu een ware (mede)-wetgever in het communautaire besluitvormingsproces. Dat neemt niet weg dat in de IGC bij sommige lidstaten het gevoel leefde dat het democratisch gezien onjuist is dat een minderheid van de Europese bevolking een meerderheid zou kunnen overstemmen. Bij een besluit moet ook de Unie-bevolking in voldoende mate vertegenwoordigd zijn. Om die

reden is het «bevolkingscriterium» van 62 procent ingevoerd. Er is daarmee een dubbele democratische toets ingevoerd: enerzijds zorgt het direct gekozen Europees Parlement voor de inbreng van de EU-bevolking, anderzijds ziet het bevolkingscriterium erop toe dat een minderheid geen meerderheid kan overstemmen. Voor de vorming van een blokkerende minderheid zijn in de nieuwe situatie minimaal drie grote lidstaten nodig en naarmate de uitbreiding vordert zelfs meer. Daarmee is de mogelijkheid om een blokkerende minderheid te vormen, zoals hierboven uiteengezet, in vergelijking tot de huidige situatie in ieder geval gehandhaafd en wordt dit op termijn zelfs moeilijker. De constatering van de leden van de SGP-fractie, namelijk dat het goed denkbaar is dat Duitsland samen met een andere grote lidstaat en een kleinere een blokkerende 38 procent van de EU-bevolking kan vormen deelt de regering niet. De Unie van 27 lidstaten telt rond de 470 miljoen inwoners. 38 procent daarvan is 178,6 miljoen inwoners. De twee grootste EU-landen, Duitsland en Frankrijk, vormen 78 procent van de blokkerende minderheid (Duitsland vormt daar ruim 45 procent van, en Frankrijk 33 procent). Er zal dus altijd een derde grote lidstaat nodig zijn om op basis van het bevolkingscriterium een blokkerende minderheid tot stand te brengen. Naarmate het percentage van 62 procent zou stijgen, zoals door de SGP-fractie gesteld, wordt het eenvoudiger voor de grote lidstaten om een blokkerende minderheidscoalitie te vormen. Het percentage is derhalve op 62 procent gefixeerd om er zorg voor te dragen dat minimaal drie grote lidstaten nodig zijn om een blokkerende minderheid te kunnen vormen. De regering benadrukt hierbij echter dat zij niet verwacht dat van deze toets veelvuldig gebruik gemaakt zal worden. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen waar een overduidelijke minderheid van de Uniebevolking van meer dan 38 procent dreigt te worden overstemd, zou het volgens de regering mogelijk kunnen zijn dat, met name de grootste lidstaten deze additionele toets zullen inroepen.

De leden van de GroenLinks-fractie wensen te vernemen of de bewering van de Gentse hoogleraar Koolsaet juist is, dat de Belgische en Nederlandse regering hadden afgesproken dat in Nice gezwegen zou worden over de Nederlandse wens om een groter stemgewicht te krijgen dan de «tien-miljoen-lidstaten», tenzij Duitsland zijn positie ter sprake zou brengen, en dat vervolgens «de afspraak door een van de twee partners werd gebroken». De Nederlandse regering heeft in het kader van de Benelux-samenwerking, gedurende de IGC en de voorbereidingen daarop nauw met België samengewerkt. Dit heeft geresulteerd in twee IGC-memoranda. De Nederlandse wens om een differentiatie aan te brengen tussen de groep landen met 10 miljoen inwoners en Nederland (met bijna 16 miljoen inwoners), is echter nooit onder stoelen of banken gestoken en duidelijk aan de Belgische regering kenbaar gemaakt. Daar kan geen misverstand over bestaan. De regering achtte deze inzet op grond van de bevolkingsgrootte van Nederland rechtvaardig en legitiem. De positie van Nederland is in de nieuwe verhouding zichtbaar gemaakt, want de grootste lidstaten zijn op 29 stemmen uitgekomen en Roemenië (20 miljoen) op 14. De groep landen met rond de 10 miljoen inwoners krijgt 12 stemmen per land en Nederland zit daar met 13 stemmen precies tussenin. Dit acht de regering een redelijke uitkomst. Bovendien is het een zeer behoorlijk onderhandelingsresultaat dat de Beneluxlanden gezamenlijk evenveel stemmen hebben gekregen als elk van de grootste lidstaten afzonderlijk, namelijk 29. Dit alles is naar het oordeel van de regering geenszins in strijd met de in het kader van de Benelux-samenwerking gemaakte afspraken. In het Benelux-memorandum over de IGC (CONFER 4784/00) is bijvoorbeeld neergelegd dat er een nieuwe stemmenweging in de Raad moet komen met inachtneming van het relatieve bevolkingsgewicht, waarbij in vergelijkbare situaties vergelijkbare oplossingen gepast zijn. Nederland heeft dus geen strijd gevoerd voor een stem

verschil met een ander land, maar voor de positie van de middelgrote lidstaten, de verhoudingen tussen groot en klein en de positie van Nederland.

De leden van GroenLinks vragen of de regering het denkbaar acht dat in de toetredingsonderhandelingen met de minder goed bedeelde kandidaat-lidstaten hun stemmental nog wordt aangepast. De uiteindelijke zeteltallen en stemgewichten van de nieuwe lidstaten zullen moeten worden bevestigd in de toetredingsverdragen die met deze landen zullen worden afgesloten. De onderhandelingen hierover zullen vanaf de eerste helft van 2002 worden gevoerd. De resultaten van Nice vormen de gemeenschappelijke inzet van de EU-lidstaten in deze onderhandelingen. Het is mogelijk dat, met name voor de specifieke gevallen van Tsjechië en Hongarije voor wat betreft het aantal zetels in het EP, het uiteindelijke onderhandelingsresultaat afwijkt van wat in de verklaringen bij het Verdrag van Nice was aangegeven.

Op de vraag van de GroenLinks-fractie, namelijk waarom niet is voorzien in een periodieke aanpassing van de stemmenverdeling, teneinde verschillen in bevolkingsgroei erin te kunnen verwerken, kan opgemerkt worden dat naar het oordeel van de regering het niet wenselijk is te voorzien in een periodieke aanpassing van de stemmenverdeling, teneinde verschillen in bevolkingsgroei erin te kunnen verwerken. Dit zou betekenen dat de stemmen aan voortdurende, zij het periodieke, fluctuaties onderhevig zijn, en daarmee de drempel voor de gekwalificeerde meerderheid en de blokkerende minderheid. Dit zou tot veel onduidelijkheid over de stemverhoudingen leiden. De rechtszekerheid is bij een dergelijke ontwikkeling niet gebaat.

De GroenLinks-fractie vraagt hoe de regering een «volstrekt onbegrijpelijke formule» voor de bepaling van een gekwalificeerde meerderheid solide noemt.<sup>1</sup> Zij wensen voorts te vernemen of «een regeling die de meeste Europese politici, laat staan geïnteresseerde burgers, niet uit hoofd kunnen reproduceren, geen obstakel voor de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces vormt». De regering erkent dat het Verdrag bij eerste lezing niet direct een toonbeeld is van helderheid en eenvoud, ook niet ten aanzien van het onderwerp gekwalificeerde meerderheid. Desalniettemin kan bij nadere bestudering het stelsel relatief eenvoudig doorgrond worden. Het uitgangspunt is het wegen van stemmen. De gekwalificeerde meerderheidsdrempel ligt daarbij gemiddeld rond de 73 procent. Daaraan is toegevoegd dat een meerderheid van lidstaten voor het voorstel moeten stemmen. Iedere lidstaat telt daarbij even zwaar. Dit is een bescherming van de kleine lidstaten in het geheel, de meerderheid van de lidstaten kan niet zo maar door de stemmenrijke lidstaten overstemd worden. Ten slotte is bepaald dat een minderheid van de Uniebevolking niet in staat moet zijn om een meerderheid te overstemmen (het 62 procentscriterium). Dit is het systeem in zijn essentie, en lijkt, ondanks de hier en daar wat ingewikkelde verdragsteksten, goed te begrijpen en uit te leggen. Op de vraag van de GroenLinks-fractie of het percentage van 73,9 bij een volgende verdragsherziening gewijzigd kan worden, antwoordt de regering dat het niet de bedoeling is om de onderwerpen die in Nice zijn behandeld langs een zijweg weer onderdeel van een nieuwe IGC te laten zijn. De IGC-2004 heeft een eigen, nieuwe agenda.

Naar aanleiding van de vraag van de GroenLinks-fractie of de verminderde besluitvaardigheid van de Raad niet leidt tot een nog sterkere neiging om informele coördinatiemethoden toe te passen meent de regering dat dit niet het geval zal zijn omdat de regering van oordeel is dat de besluitvaardigheid van de Raad niet is verminderd.

---

<sup>1</sup> Memorie van Toelichting, blz. 11.

De leden van de ChristenUnie vragen de regering of uiteen kan worden gezet welke volkenrechtelijke en politieke beginselen richting hebben gegeven aan de herziening van de weging van de stemmen van de lidstaten in de Raad. Van regeringszijde kan hierop worden geantwoord dat er geen volkenrechtelijke beginselen een rol hebben gespeeld in de toewijzing van de stemmen van de Raad. Voor wat betreft de politieke beginselen is het voornaamste criterium geweest het demografisch gewicht van de lidstaten. Ander criterium was het voorkomen van disproportionele stemgewichten ter instandhouding van de balans en de verhouding tussen de grote en kleine lidstaten. Een derde overweging voor Nederland was het aanbrengen van een differentiatie in het stemgewicht. Deze leden willen voorts vernemen of de helderheid en structuur van de Unie niet gediend is met het zo spoedig mogelijk expliciteren en formuleren van deze beginselen. De regering is van oordeel dat uit de tabel waarin de stemmenweging is opgenomen de bovengenoemde politieke beginselen voldoende naar voren komen. Deze leden stellen daarenboven de vraag of het expliciteren en formuleren van deze beginselen geagendeerd wordt voor de volgende IGC. De regering beantwoordt deze vraag ontkennend.

De leden van de ChristenUnie vragen de regering of in het kader van het belang van transparantie nog verder nagedacht wordt over het openbaar maken van de notulen van raadsvergaderingen. Concreet vragen zij of gepoogd is uitvoering te geven aan de motie Van Middelkoop c.s.,<sup>1</sup> waarin de regering werd gevraagd zich sterk te maken «voor openbaarheid van de wetgevende vergaderingen van de Raad». Zoals hierboven is uiteengezet, hecht de regering sterk aan een transparante Unie. De regering is van mening dat het akkoord dat bereikt is in het voorjaar van 2001 over de zogenaamde «EuroWob» een belangrijke stap is op weg naar meer openbaarheid en transparantie. De regering spant zich echter in om op dit terrein de bestaande instrumenten voor openbaarheid en transparantie verder te verstevigen en uit te bouwen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering denkt over de toekomst van de Benelux-samenwerking in het licht van de 29 stemmen die de Benelux gezamenlijk verkrijgen. Op deze materie is hierboven, in antwoord op vragen van de GroenLinks-fractie reeds ingegaan. De regering ziet deze 29 stemmen als een zeer behoorlijk onderhandelingsresultaat die de Benelux-samenwerking in de toekomst zeker ten goede kan komen.

De leden van de SGP-fractie stellen enkele vragen over theoretische en praktische aspecten van de «bevolkingstoets». In antwoord hierop verwijst de regering naar het uitgebreide antwoord hierboven op enkele vragen hierover van de D66-fractie. Zoals in dat antwoord reeds uiteengezet verwacht de regering niet dat van de bevolkingstoets veelvuldig gebruik zal worden gemaakt. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen zal dit volgens de regering het geval kunnen zijn.

## **2.8 Vernieuwing van de Rechtspleging**

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere reactie van de regering op het advies van de Raad van State inzake de vernieuwing van de rechtspleging. Hierop antwoordt de Regering als volgt. Doel van de herziening in Nice was het Hof, net als de andere instellingen, klaar te maken voor de uitbreiding. Daartoe zijn een aantal bouwstenen gelegd voor nader te treffen regelingen, die erop gericht zijn het Hof en het Gerecht beter in staat te stellen om de werklast aan te kunnen. Belangrijkste onderwerp in dat verband is de mogelijkheid rechterlijke kamers in te stellen (artikel 225a). Hierbij zij tevens aangetekend dat bij de vernieuwing van de rechts-

---

<sup>1</sup> Verdrag van Amsterdam, Kamerstuk 25 922, nr. 19.

pleging niet alleen de lengte van de procedure speelt, maar ook de uniformiteit van het Europese recht een rol. Bij daling van de werklust zou normaal gesproken ook de doorlooptijd moeten worden verkort. Nederland is een voorstander van deze vernieuwingen. Het gevaar dat de Raad van State signaleert dat doorlooptijden langer worden, acht de regering dan ook minder groot. Immers in eerste instantie kunnen zaken sneller afgehandeld worden door de instelling van de kamers; en slechts in die gevallen waar hoger beroep wordt ingesteld zou de doorlooptijd langer kunnen zijn. Daarnaast kan nog worden gewezen op de wijzigingen van het reglement van procesvoering van het Hof wat betreft de mogelijkheid om de prejudiciële procedure verkort te voeren. Dit is recentelijk ook gebeurd bij een Nederlandse zaak inzake mond- en klauwzeer. Ook zullen in de lidstaten zelf initiatieven ontplooid moeten worden om de kennis van de rechterlijke macht te vergroten, zodat niet onnodig het Hof in Luxemburg wordt belast met prejudiciële vragen. Zo wordt in Nederland bijvoorbeeld gewerkt aan de inrichting van een kenniscentrum Europees recht voor de rechterlijke macht en wordt er in het kader van de permanente educatie van rechters aandacht besteed aan het Europese recht.

Op de vragen van de leden van de VVD-fractie over de benoeming van de extra rechters bij het Gerecht van eerste aanleg, meldt de regering dat weliswaar overeenstemming is bereikt om het Gerecht van eerste aanleg uit te breiden met zes rechters, maar dat over de wijze waarop nog geen overeenstemming is. De inzet van de Regering op dit punt is er op gericht dat kwaliteit van de rechters voorop moet staan. De regering kan thans niet voorzien op welk tijdstip hierover een besluit zal worden genomen.

De leden van deze fractie vragen of nu reeds wordt gestudeerd op voor- schakeling van nationale rechterlijke instanties, zoals ook door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wordt gepropageerd. De regering antwoordt hierop dat in het kader van de reactie op het WRR-rapport hier nader op in zal worden gegaan. Wel is het zo dat in Nederland op dit punt wordt gewerkt aan het hierboven genoemde kenniscentrum voor de rechterlijke macht en dat aandacht wordt besteed aan Europees recht in het kader van de permanente educatie van rechters. Wat betreft de vraag van deze leden naar de mogelijkheden die het Verdrag van Nice biedt voor het Europees Parlement om het wetgevende karakter van Europese maatregelen aan te vechten, antwoordt de regering dat door het gewijzigde artikel 230, het Europees Parlement dezelfde bevoegdheden als de Raad en de Commissie krijgt om zaken aanhangig te maken bij het Hof wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van dit Verdrag of van enige uitvoerings- regeling daarvan of wegens misbruik van bevoegdheid. Het Europees Parlement hoeft dus niet meer aan te tonen dat het in zijn prerogatieven is geraakt.

Op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie of niet de rechtseenheid kan worden aangetast door het ingewikkelder worden van de communautaire rechtspraak, antwoordt de regering dat de regering deze kans niet groot acht. Immers in die gevallen waarin het Hof niet zelf uitspraak doet is voorzien in een hogere beroepsprocedure of kan het Hof zelf besluiten om een zaak te heroverwegen. Voor wat betreft het instellen van gespecialiseerde kamers, betreft het geen aparte rechterlijke instan- ties, maar kamers die aan het Gerecht worden toegevoegd. Zij zijn geen onderdeel van het Gerecht (zoals een kamer van drie of vijf rechters), maar spreken zelfstandig recht, onder controle (hogere voorziening) van het Gerecht. Zij zijn dus de onderste trap in het communautaire systeem van rechtspleging. Wel is verklaard dat deze kamers niet alle in Luxem- burg gevestigd hoeven te zijn, waarbij met name gedacht kan worden aan de kamer die belast zal zijn met de berechting van beroepen inzake het

bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (merken, tekeningen, modellen). Op de vraag van deze leden wanneer en op welke wijze dit wordt geregeld, antwoordt de regering dat, om operationeel te kunnen zijn, allereerst het Verdrag van Nice in werking zal moeten treden. Door het Hof of door de Commissie kunnen passende initiatieven worden ontplooid. Naar verwachting zal de Commissie nog voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice een voorstel doen voor het oprichten van een rechterlijke kamer voor ambtenarenzaken.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie waarom besloten is tot de instelling van aparte rechterlijke kamers, antwoordt de regering dat dit de doorlooptijd van procedures zal bevorderen. Het zal hier altijd gespecialiseerde rechters betreffen. De regering is niet bang voor divergentie in de rechtspraak. Zoals hierboven is toegelicht, blijft het Hof beroepsinstantie en kan zij zaken heroverwegen. Hierboven is reeds uiteengezet hoe de kamers zich verhouden tot het Gerecht van Eerste Aanleg (artikel 225a, derde alinea, en artikel 225, tweede lid). De kamers zijn functioneel zelfstandig en beslissen autonoom, maar zij staan onder controle van het Gerecht en het Hof en maken aldus integrerend deel uit van het systeem van communautaire rechtspleging. Echter, deze onderwerpen zullen nog nader moeten worden uitgewerkt na inwerkingtreding van het Verdrag van Nice.

## **2.9 De Europese Rekenkamer en de Raadgevende Comités**

De leden van de fractie van de VVD vragen welke maatregelen zullen worden genomen om de samenwerking tussen de nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer te verbeteren. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op de maatregelen ter versterking van de samenwerking tussen de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers. De Regering heeft zich er in het kader van de IGC voor ingezet de samenwerking tussen de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers verdragsrechtelijk beter te verankeren. In de slotakte bij het Verdrag van Nice is een verklaring opgenomen waarin de Europese Rekenkamer en haar nationale zusterinstellingen wordt verzocht het kader en de voorwaarden van hun samenwerking te verbeteren. De voorzitters van de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers voeren daarover overleg in een «contact-comité» van presidenten. De concrete invulling van de wijze waarop de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers hun onderlinge samenwerking vorm geven, is – gegeven hun onafhankelijkheid – een zaak voor de rekenkamers zelf.

De Europese Rekenkamer kan, gegeven de aard en de diversiteit van Europese geldstromen en gezien de geografische omvang van de Europese Unie, slechts een beperkte controle-intensiteit realiseren. Om het de Europese Rekenkamer in de toekomst mogelijk te maken te kiezen voor een meer systeemgerichte (en daardoor doelmatigere) aanpak, is – naast versterking van de beheer- en controlesystemen binnen de Europese Commissie en de lidstaten – versterking van de samenwerking met de nationale rekenkamers nodig. Door de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet<sup>1</sup> zullen de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer parallel lopen met die van de Europese Rekenkamer. Dit maakt het de Algemene Rekenkamer beter mogelijk met de Europese Rekenkamer samen te werken c.q. op te treden als «voorcontroleur» voor de Europese Rekenkamer

De vraag van deze leden of de regering een efficiënte werking van beide comités met 350 leden nog mogelijk acht beantwoordt de regering bevestigend. Veel zal natuurlijk afhangen van hetgeen men binnen genoemde comités zal afspreken omtrent invulling van spreektijd, aanwezigheid van

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/2001, 27 571.



leden, opdelen van vergaderingen in onderdelen gericht op specifieke onderwerpen en andere praktische zaken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom het Economisch en Sociaal Comité alleen aangevuld wordt met consumentenorganisaties en niet met bijvoorbeeld milieu-organisaties. De 222 leden van de Economisch en Sociaal Comité zijn onderverdeeld in drie groepen, Werkgevers; Werknemers; en vertegenwoordigers met diverse belangen. Alle sectoren van het economische en sociale leven vinden een «passende» representatie in die onderverdeling van het Economisch en Sociaal Comité. In het gewijzigde artikel 257 wordt een aantal geledingen «met name» genoemd. De lijst van vertegenwoordigers van geledingen is echter niet uitputtend en sluit vertegenwoordigers van o.a. milieu-organisaties dientengevolge niet uit. Milieu-organisaties, maar ook organisaties die gezinnen, vrouwen, gehandicapten en de wetenschappelijke wereld representeren, kunnen een rol spelen in het Economisch en Sociaal Comité. Deze organisaties zijn ondergebracht in Groep III «Diverse Belangen». De samenstelling van Groep III Diverse Belangen weerspiegelt het veranderende gezicht van de Europese samenleving. Het doel van de Groep is het nastreven van een echte economische en sociale democratie in Europa. Het bestaan van de groep Diverse Belangen verzekert dat de Economisch en Sociaal Comité in staat is volledig uiting te geven aan de zorg van de diverse maatschappelijke organisaties waaruit de Europese maatschappij is opgebouwd. De regering is dan ook van mening dat ook voor milieu-organisaties een rol is weggelegd binnen het kader van het Economisch en Sociaal Comité.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie waarom het aantal zetels per lidstaat in het Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's niet is ingekrompen het volgende. Er bestond geen steun voor het inkrimpen van het aantal zetels. Wel is overeengekomen om het aantal zetels te maximeren op 350. Zoals uit verklaring nr 20 blijkt zal dit aantal bij een uitbreiding van de Unie met 27 lidstaten oplopen tot 344 voor beide comités. Zoals hierboven is toegevoegd acht de regering het mogelijk dat de comités bij deze omvang nog slagvaardig kunnen functioneren, mits daartoe passende praktische maatregelen worden getroffen binnen de comités zelf.

De leden van de SGP-fractie geven aan verheugd te zijn met de mogelijkheid die de Europese Rekenkamer wordt geboden aan haar verklaring van betrouwbaarheid opmerkingen toe te voegen over de verschillende belangrijke werkterreinen van de Gemeenschap. Deze leden vragen welk gebruik de Europese Rekenkamer naar de verwachting van de regering van deze mogelijkheid zal maken. In feite wordt met de hier bedoelde toevoeging aan artikel 248, eerste lid, van het EG-Verdrag een in de laatste jaren gegroeide praktijk gecodificeerd. De Europese Rekenkamer maakte in haar laatste verklaringen van betrouwbaarheid al specifieke opmerkingen bij de belangrijkste begrotingsterreinen. De regering hecht aan dergelijke specifieke opmerkingen omdat deze een beter oordeel over de begrotingsuitvoering op de onderscheiden deelreinen van communautaire activiteit mogelijk maken. De verklaring van betrouwbaarheid (DAS: déclaration d'assurance) die de Europese Rekenkamer jaarlijks voorlegt aan het Europees Parlement en de Raad heeft een globaal karakter. Uiteraard is het totaaloordeel dat daarin over de EU-begrotingsuitvoering wordt gegeven van groot belang, doch daarnaast is het wenselijk te beschikken over een meer specifieke beoordeling per hoofdterrein van communautaire activiteit. Daarom is onderhavige bepaling toegevoegd. Inzicht in de bevindingen van de Europese Rekenkamer per hoofd-beleidsterrein moet – in combinatie met het overkoepelende beeld dat de

DAS zelf geeft- leiden tot een beter zicht op de «witte vlekken» die nog bestaan in het financiële beheer van Gemeenschapsmiddelen.

De leden van de SGP-fractie vragen op wiens aandringen de mogelijkheid tot het maken van specifieke opmerkingen door de Europese Rekenkamer tot stand is gekomen. Deze mogelijkheid is in de IGC voorgesteld door het Voorzitterschap dat de voorbereidende bijeenkomsten leidde in de aanloop naar de IGC. Ook het Europees Parlement heeft daarop aangedrongen.

De leden van de fractie van de SGP willen weten of de opmerkingen van de Europese Rekenkamer ook betrekking kunnen hebben op beleidsmatige financiële adviezen. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. De Europese Rekenkamer onderzoekt niet alleen de wettigheid en de regelmatigheid van de ontvangsten en de uitgaven, maar zij gaat ook na of een goed financieel beheer wordt gevoerd. Het Verdrag bepaalt dat de Europese Rekenkamer te allen tijde met betrekking tot bijzondere vraagstukken opmerkingen kan maken, met name in de vorm van speciale verslagen. Voorts kan de Europese Rekenkamer op verzoek van een EU-instelling adviezen uitbrengen. Veel van de speciale verslagen en adviezen die de Europese Rekenkamer de laatste jaren heeft uitgebracht, hadden betrekking op beleidsmatige financiële onderwerpen.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat de IGC het verzoek doet aan de Europese Rekenkamer en de nationale controle instanties het kader en de voorwaarden van hun samenwerking te verbeteren. Zij willen weten hoe bindend dit verzoek is en of het aan een termijn of einddoel is gebonden. Zoals hierboven toegelicht, voeren de voorzitters van de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers over hun onderlinge samenwerking overleg in een «contact-comité» van presidenten. De concrete invulling van de wijze waarop de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers hun onderlinge samenwerking vorm geven, is – gegeven hun onafhankelijkheid – een zaak voor de rekenkamers zelf.

De leden van de SGP-fractie informeren naar de uitkomst die de regering voor ogen staat inzake de samenwerking tussen de Europese en de nationale rekenkamers. Het streven de beheeren controlelasten zo laag mogelijk te houden leidt er naar het oordeel van de regering toe, dat het uitgangspunt moet zijn dat de Europese Rekenkamer, de diensten van de Europese Commissie en de diverse controleurs in de lidstaten (waaronder de nationale rekenkamers) niet elkaars werkzaamheden zouden moeten gaan doubleren. De doelmatigheid van het Europese controlebestel is daar ten eerste mee gediend. De Europese Rekenkamer zou derhalve optimaal van de uitkomsten en resultaten van de door haar nationale zusterinstellingen verrichte controlewerkzaamheden gebruik moeten maken. Daartoe moeten de mogelijkheden voor de Europese Rekenkamer worden vergroot om bij haar werkzaamheden systematisch gebruik te maken van c.q. te steunen op reeds verrichte (voor)controles. In dat kader is ook een goede afstemming van de controlewerkzaamheden tussen de Europese Commissie en de lidstaten van belang. Door afstemming van de werkzaamheden van de diverse controle instanties die deel uitmaken van het Europese controlebestel, kunnen nodeloze dubblures in de controle worden voorkomen en kan bereikt worden dat de logistieke processen van de te controleren uitvoerende diensten en begunstigde organisaties en bedrijven niet meer dan nodig worden belast door controle-activiteiten.

Ook voor de Europese Rekenkamer en het Comité van de Regio's vragen de leden van de SGP-fractie welke criteria met name gehanteerd zijn bij de vaststelling van de ledentallen. Op dit moment tellen het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité elk 222 leden; bij toetreding

van nieuwe lidstaten zal het ledental toenemen. In Nice is afgesproken dat voor het totale ledental van elk van beide comités een nieuw plafond zal gelden van maximaal 350 leden. Bij de zetelverdeling is hiermee rekening gehouden. Beide Comités zullen, wanneer de EU 27 leden omvat, elk 344 zetels hebben. Uitgangspunt bij de zetelverdeling is geweest dat het zetelaantal van de bestaande lidstaten ongewijzigd zal blijven. Het Nederlandse zetelaantal is op dit moment 12 en dat aantal blijft dus ook met de uitbreiding van de Unie gelijk. Bij de zeteltoedeling aan toekomstige lidstaten is aangesloten bij de systematiek zoals die tot nu toe in het Comité van de Regio's heeft gegolden.

Deze leden vragen eveneens of dit betekent dat burgemeesters en commissarissen van de Koning geen lid kunnen worden, maar raadsleden en gedeputeerden wel. In het verdrag van Nice is vastgelegd dat de leden van het Comité democratisch gelegitimeerd moeten zijn. Dit houdt in dat zij ofwel moeten beschikken over een electoraal mandaat in een regionaal of lokaal orgaan (zoals raadsleden en statenleden) ofwel dat zij politieke verantwoording schuldig zijn aan een gekozen volksvertegenwoordiging op lokaal of regionaal niveau. Onder die laatste categorie vallen in Nederland niet alleen de wethouders en gedeputeerden, maar ook de burgemeesters en commissarissen van de Koning. Ook zij kunnen dus in de toekomst lid zijn van de Nederlandse delegatie in het Comité van de Regio's.

Deze leden vragen eveneens hoe de regering aankijkt tegen de taak en positie van dit Comité. In het Verdrag van Maastricht is vastgelegd dat het subnationale bestuursniveau formeel de mogelijkheid krijgt om op Europees niveau zijn stem te laten horen. Dit is onder meer mogelijk geworden via het Comité van de Regio's, waarin vertegenwoordigers van de decentrale overheden zitting hebben. Het Comité van de Regio's heeft krachtens het EG-verdrag uitsluitend bevoegdheden als adviesorgaan. In het EG-Verdrag is voorzien dat voor bepaalde beleidsterreinen, waaronder de structuurfondsen, de Raad van Ministers verplicht is het Comité van de Regio's om advies te vragen. Daarnaast kan het Comité zich uitspreken over onderwerpen op verzoek van de Raad of Commissie. Hierbij moet vooral gedacht worden aan grensoverschrijdende samenwerking. Verder kan het Comité ook advies uitbrengen wanneer het van oordeel is dat specifieke regionale belangen in het geding zijn. Ten slotte heeft het Europees Parlement de mogelijkheid om het Comité te raadplegen in zaken van gemeenschappelijk belang. Het Comité van de Regio's is in de optiek van de Regering de aangewezen instantie om in Brussel de bestuurlijke aandacht te vestigen op de belangen van de decentrale overheden. Het Comité is immers opgericht om de belangen van de lokale en regionale overheden te waarborgen en deze bestuurslagen actief te betrekken bij de Europese beleidsvorming op de terreinen die hen raken.

Voorts vragen deze leden of de regering het eens is met de analyse van prof. Hoetjes in «De Europese Gemeente» (jaargang 36, nr. 2) dat, naarmate de omvang van de structuurfondsen toeneemt als gevolg van de uitbreiding van de Europese Unie, ook de taak van dit Comité steeds belangrijker wordt. De regering heeft met belangstelling kennis genomen van bovengenoemde analyse van prof. Hoetjes. Kort samengevat komt de analyse hierop neer: de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen zal verregaande gevolgen hebben voor de inkomensongelijkheid in de EU en dwingen tot een drastische vergroting van de structuurfondsen die voor de EU het belangrijkste financiële instrument zullen worden. Omdat het Comité als adviesorgaan meespeelt in de advisering over besluitvorming rond de structuurfondsen, krijgt het Comité dus een steeds belangrijker taak. Een dergelijke analyse kan de regering in belangrijke mate delen.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts of dit consequenties kan hebben voor de wijze waarop het Comité betrokken wordt bij de besluitvorming over de besteding van de Structuurfondsen. Op dit moment is de Raad van Ministers er al aan gehouden het Comité advies te vragen op het terrein van het structuur- en cohesiebeleid, waartoe ook de structuurfondsen worden gerekend. Hierin zal geen verandering komen op basis van de uitkomsten van Nice.

## **2.10 Grondrechtenbescherming (artikel 7, van het EU-Verdrag)**

De leden van de fractie van GroenLinks betreuren het dat burgers en niet-gouvernementele organisaties in geschillen met de Europese instellingen nog steeds geen toegang tot het Europese Hof van Justitie hebben (tenzij een besluit van de instellingen hen rechtstreeks en individueel raakt). Zij vroegen de regering aan te geven waarom deze lacune keer op keer niet geagendeerd wordt bij verdragsherzieningen. In dit verband wijst de regering erop dat bij veel lidstaten de gedachte overheerst dat burgers en niet-gouvernementele organisaties binnen het huidige stelsel van de rechtsbescherming in de communautaire rechtsorde een voldoende sluitende rechtsbescherming genieten. Voor zover zij rechtstreeks en individueel in de zin van het verdrag door een besluit of handeling van een van de instellingen geraakt worden hebben zij toegang tot de rechters in Luxemburg. In de overige gevallen hebben zij met betrekking tot de uitvoering van een dergelijk besluit op nationaal niveau toegang tot de nationale rechter om de geldigheid van het onderliggende besluit ter discussie te stellen. In voorkomend geval kan de nationale rechter, indien hij dat nodig acht voor de oplossing van het geschil, via een prejudiciële vraag aan het Hof in Luxemburg, over de geldigheid opheldering verkrijgen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts of de regering bereid is te bevorderen dat dit onderwerp onderdeel wordt van de post-Nice-agenda, nu het vraagstuk van de toegang tot de Europese rechter toch al aan de orde zal moeten komen in het kader van de verankering van grondrechten. De regering is van oordeel dat het weinig zinvol is om dit onderwerp aan de orde te stellen. Reden daarvoor is dat zelfs ten aanzien van eerbiediging van de grondrechten, die nu al deel uitmaken van de beginselen waarop de instellingen de Luxemburgse rechters zich moeten baseren, de breed gedragen overweging geldt dat de toegang tot de rechter op een afdoende wijze is geregeld in het samenspel tussen nationale rechters en Luxemburg. De hierboven uiteengezette heersende opvatting onder de lidstaten over toegang tot de rechter is bij het opstellen van de tekst van artikel 47 van het Handvest wederom tot uitdrukking gekomen. In de toelichting bij dit artikel is benadrukt dat het recht op «een doeltreffende voorziening in rechte» niet tot doel heeft het rechtsmiddelen-systeem van de verdragen, met name de ontvankelijkheidsregels, te wijzigen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen de regering voorts of de regering hun opvatting deelt dat de beperkingen op de toegang tot de Europese rechter op terreinen die onder Titel IV (bedoeld zal zijn: Titel V) of VI vallen, dienen te worden geschrapt, zodat de rechtsbescherming op het in de eerste pijler gebruikelijke niveau gebracht wordt. Hoewel de regering dit een aantrekkelijke optie vindt, is de regering terughoudend op dit punt. Zij is van oordeel dat, mede gelet op de opstelling van de partners in de EU, met de nu bereikte stappen, waardoor het Hof over relatief grote delen van het EU-Verdrag een bevoegdheid heeft gekregen, een afdoende rechtsbescherming is bereikt. Voorstellen voor verdere uitbreiding zullen afstuiten op het feit dat van enige noodzaak daartoe niet is

gebleken, hetgeen verband houdt met het feit dat de regelingen op deze terreinen pas met het Verdrag van Amsterdam tot stand zijn gekomen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen de regering voorts of de regering bereid is zich voor deze verbeteringen in te zetten bij de komende verdragsherziening, zeker nu de capaciteitsproblemen van het Hof door het Verdrag van Nice lijken te worden gereduceerd. Uit de antwoorden op de voorgaande vragen moge zijn gebleken dat de regering geen voorstander is van de door de fractie van GroenLinks voorgestane veranderingen en dat de redenen daarvoor van inhoudelijke aard zijn en geen verband houden met capacitaire mogelijkheden van het Europese Hof.

In artikel 7 EU-verdrag worden, zo constateren de leden de fractie van de ChristenUnie, mogelijkheden geopend om over een lidstaat vast te stellen dat er sprake is van ernstige en aanhoudende schending van fundamentele vrijheden. Daaraan wordt thans toegevoegd de variant van politieke «early warning». De leden van de fractie van de ChristenUnie achten dit een goede aanvulling van de reeds geldende bepalingen. Wel zal het lastig zijn op enigszins objectiveerbare wijze aannemelijk te maken dat er (nog) geen sprake is van schending van fundamentele rechten, maar nog slechts van een «duidelijk gevaar». Deze nieuwe toezichtmogelijkheid kan leiden tot politisering en spanningen tussen lidstaten. Immers, het nieuwe mechanisme biedt niet slechts een mogelijkheid van toezicht maar schept even zo goed door haar loutere bestaan een morele verplichting voor alle lidstaten op elkaar te letten als het gaat om het respecteren van fundamentele rechten. Op de vraag van deze leden of de regering deze zienswijze onderschrijft, kan het volgende worden geantwoord. In de eerste plaats zijn de lidstaten zelf gehouden de mensenrechten te eerbiedigen. Het nieuwe mechanisme biedt de mogelijkheid elkaar vroegtijdig de maat te nemen zonder meteen naar zwaardere instrumenten te grijpen. Naar het oordeel van de regering zal juist deze benadering mogelijke spanningen tussen lidstaten kunnen voorkomen.

## **2.11 Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB)**

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe reëel de regering de beschikbaarheid acht van de NAVO-capaciteiten en NAVO-middelen ten behoeve van EU-operaties, zeker indien de VS niet overtuigd zijn van de noodzaak of het belang van zulk een operatie. De onderhandelingen tussen de EU en de NAVO over de beschikbaarheid van NAVO-middelen en -capaciteiten voor operaties van de EU zijn nog niet afgerond, omdat Turkije als enige vooralsnog niet kan instemmen met de door de EU voorgestelde regeling voor participatie van niet-EU NAVO Bondgenoten in EU-geleide militaire operaties. De besprekingen tussen de EU en de NAVO gaan grotendeels over de implementatie van de afspraken die tijdens de NAVO Top van Washington (24 april 1999) in paragraaf 10 van de Verklaring van Washington zijn vastgelegd. De afspraken veronderstellen ondermeer de beschikbaarheid voor de EU van tevoren geïdentificeerde NAVO-capaciteiten en gemeenschappelijke middelen van de NAVO. Het gaat hierbij voornamelijk om de NAVO-hoofdkwartieren, maar ook om bijvoorbeeld de AWACS-vliegtuigen en het NAVO-pijpleidingennetwerk. Voor Nederland is regeling van het uitleenmechanisme een essentieel onderdeel van het EVDB, aangezien zo duplicatie van capaciteiten in de EU wordt vermeden. De verwachting is dat zodra de kwestie van de Turkse participatie is geregeld, de arrangementen ten aanzien van het uitleenmechanisme snel tot stand zullen kunnen komen.

De leden van de fractie van CDA vragen ook naar de wijze waarop meer synergie kan worden geschapen tussen de eerste en tweede pijler van de

Unie. De regering deelt het oordeel van deze fractie dat het wenselijk is om tussen de verschillende pijlers waarop de Unie is gebouwd een structuur te creëren die het effectief en daadkrachtig functioneren van de Unie waarborgt. De regering is van mening dat de uitgangspunten voor deze synergie reeds in het Unie-Verdrag zijn neergelegd. In artikel 3 van het Unie-Verdrag wordt benadrukt dat de Unie een institutioneel kader dient te hebben en dat gezorgd moet worden voor de samenhang van het gehele externe optreden van de Unie, op het gebied van externe betrekkingen, veiligheid, economie en ontwikkeling. Daarnaast is de regering van mening dat concrete maatregelen nodig zijn om deze samenhang te bereiken. Onder meer is het daartoe wenselijk dat er een nauwe samenwerking bestaat tussen de hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de commissarissen voor externe betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking. De Hoge Vertegenwoordiger zal ook met andere commissarissen nauwe contacten en samenwerking moeten onderhouden. Daarnaast acht de regering het wenselijk dat er een sterke onderlinge samenwerking is tussen de vertegenwoordigers van de lidstaten in het comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) en de vertegenwoordigers van de lidstaten in het Politiek en Veiligheidscomité. Door deze concrete samenwerking gestalte te geven, iets dat in de praktijk reeds volwassen vormen heeft aangenomen, kan de coherentie en synergie van de verschillende pijlers worden gewaarborgd. Naar aanleiding van de vraag van deze leden of de regering van zins is nadere initiatieven te ontplooien op dit vlak verwijst de regering naar haar eerdere reactie op eerdere uitspraken van de Kamer in dit verband<sup>1</sup>.

Naar de mening van de CDA-fractie zou het wenselijk zijn geweest indien de uitgaven in het kader van de GBVB volledig waren opgenomen in de EU-begroting, waarbij zij zouden gelden als niet-verplichte uitgaven. Hiermee zou de parlementaire controle over deze middelen bij het Europees Parlement komen te liggen. De CDA-fractie vraagt waarom deze optie niet aan de orde is geweest in Nice. De regering antwoordt hierop als volgt. De uitgaven voor het GBVB, uitgezonderd beleidsuitgaven die voortvloeien uit operaties die gevolgen hebben op militair of defensiegebied, worden uit de EU-begroting gefinancierd. Het betreft hier niet-verplichte uitgaven. Dit is vastgelegd in het inter-institutioneel akkoord tussen Raad, Commissie en EP. De begrotingsprocedure is derhalve van toepassing. In het inter-institutioneel akkoord is voorts vastgelegd dat Raad en Europees Parlement overeenstemming proberen te bereiken over de GBVB-uitgaven door middel van de daarvoor geldende overlegprocedure. Indien zulks niet mogelijk blijkt dan nemen Raad en EP in de begroting het bedrag dat in de voorafgaande begroting was opgevoerd of, indien het lager is, het bedrag dat in het voorontwerp door de Commissie is voorgesteld. Ten aanzien van de financiering van de EVDB is bovenstaande procedure van toepassing, behalve als er sprake is van beleidsuitgaven die gevolgen hebben op militair of defensiegebied. Voor laatstgenoemde uitgaven is artikel 28, derde lid, tweede alinea, EU-Verdrag van toepassing, waarbij wordt gesteld dat deze uitgaven volgens de BNP-verdeelsleutel over de (participerende) lidstaten wordt omgeslagen. Alleen met unanimititeit kan hiervan worden afgeweken. De regering is van mening dat deze regeling zoals in het Verdrag vastgelegd voldoende is om een adequate parlementaire controle op Europees niveau, indien het uitgaven uit de EU-begroting betreft en op nationaal niveau, indien de BNP-verdeelsleutel van toepassing is, te waarborgen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering om een nadere toelichting op het invoeren van het vetorecht terzake de nauwere samenwerking in het kader van de tweede pijler. De Raad beslist in beginsel met gekwalificeerde meerderheid over een voorstel tot het instellen van een

<sup>1</sup> Kamerstukken 27 407, 2000–2001, nr. 3, p.63.

nauwere samenwerking binnen de tweede pijler. In bijzondere gevallen kan een lid van de Raad een verzoek indienen om de besluitvorming voor te leggen aan de Europese Raad, die terzake vervolgens met eenparigheid van stemmen beslist. Dat brengt weliswaar de mogelijkheid van een veto met zich, maar met de voorwaarde van een zwaarwegend nationaal belang dat ten grondslag moet liggen aan een dergelijk, met redenen omkleed, verzoek, is een tamelijk hoge drempel ingebouwd, die lidstaten ervan zal weerhouden lichtvaardig met deze mogelijkheid om te gaan. De regering tekent hierbij aan, dat de mogelijkheid tot nauwere samenwerking in de tweede pijler dus anders is ingevuld dan bij de mogelijkheid tot nauwere samenwerking in de eerste en derde pijler.

Deze leden vragen tevens of de regering kan aangeven hoeveel voorbeelden van gemeenschappelijke optredens (GO's) te geven zijn uit het recente verleden en welke verwachtingen daarover bestaan voor de toekomst na de ratificatie van het Verdrag van Nice. In de periode 1 januari 1999 tot 1 juli 2001 is bij enkele tientallen gelegenheden besloten tot een Gemeenschappelijk Optreden. Deze gemeenschappelijke optredens, sommige met en andere zonder financiële consequenties, verschillen naar aard en beleidsterrein. Over de toe- of afname van het aantal GO's na ratificatie van het Verdrag van Nice is niets met zekerheid te zeggen. Het nieuwe Verdrag bevat op zichzelf geen nieuwe bepalingen die het op voorhand aannemelijk maken dat van het een of het andere sprake zal zijn. Bedacht moet worden dat de mogelijkheid van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in de tweede pijler, die bij het Verdrag van Amsterdam is geïntroduceerd, niet heeft geleid tot een einde van de consensus-cultuur, waarvan in het GBVB nog altijd sprake is. De wens tot behoud van draagvlak en het belang van presentatie van eenheid van de EU naar buiten toe dragen daaraan bij. Het aantal GO's na inwerkingtreding van het Verdrag van Nice zal daarom vooral afhangen van de politieke actualiteit, de ambitie van de EU en de bereidheid om in het kader van het GBVB financiële middelen in te zetten.

Deze leden vragen ook hoe de regering denkt over het commentaar van de heer Pijpers over gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de tweede pijler. Indien binnen het GBVB besluiten met gekwalificeerde meerderheid worden genomen, is ook een tegenstemmende minderheid tot uitvoering van het besluit gehouden. Juist omdat de wenselijkheid van een breed draagvlak en presentatie van eenheid van het EU optreden naar buiten toe vaak een belangrijke overweging kan zijn bij het voeren van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, wordt over EU-verklaringen, Gemeenschappelijke Optredens en Standpunten, Raadsconclusies en dergelijke tot dusverre vrijwel uitsluitend met unanimitéit besloten.

Deze leden van de D66-fractie en ook de leden van de fractie van Groen-Links vragen voorts, naar aanleiding van de commentaren van de heer Pijpers, of de regering de mening deelt dat het vetorecht uit artikel 23 van het EU-Verdrag verwarrend is en dat politieke en militaire onderwerpen niet makkelijk te scheiden zijn. Politieke en militaire aspecten zijn inderdaad vaak nauw met elkaar verbonden. Toch dient een besluit tot inzet van militaire middelen en militair personeel zich doorgaans aan als een specifiek te onderscheiden fase in een conflictsituatie, waaraan vaak bijzondere gevolgen verbonden zijn en waarvoor hernieuwd politiek draagvlak wenselijk is. Hiermee nauw verbonden zijn immers nationale besluiten tot het beschikbaar stellen van militaire middelen en militair personeel. Het is van belang dat elk der lidstaten de vrijheid behoudt daarover mee te beslissen. Het vetorecht waarborgt deze mogelijkheid naar het oordeel van de regering.

Deze leden vragen ook, wederom op basis van het artikel van de heer Pijpers, of nauwere samenwerkingsbepalingen in de tweede pijler minder relevant zijn en institutioneel minder uitgewerkt hoeven te worden dan die in de eerste pijler, vanwege het ontbreken van rechtsgevolgen. Nauwere samenwerking in de tweede pijler biedt de deelnemende lidstaten de mogelijkheid om op terreinen van het GBVB in kleiner verband *acquis communautaire* te ontwikkelen. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren ten aanzien van onderwerpen waarover tussen de lidstaten gezamenlijk geen volledige overeenstemming mogelijk is. De nauwe samenwerking bindt de lidstaten die ervan deel uitmaken in politieke zin en kan vooruitlopen op besluitvorming die uiteindelijk in gezamenlijk verband worden genomen. Vanuit dit oogpunt acht de regering de bepalingen over nauwere samenwerking in de tweede pijler wel degelijk relevant.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering binnen de IGC het voorstel steunde om, in geval van een negatief advies van de commissie over een voornemen tot nauwere samenwerking, de Raad tot unanimititeit te verplichten teneinde het voornemen toch door te zetten. De regering heeft deze gedachte niet gepropageerd en niet gesteund. Deze leden vragen tevens waarom dit niet het geval is geweest, omdat dit naar het oordeel van deze leden een minieme bijdrage had kunnen leveren aan de communautarisering van de tweede pijler. De regering deelt deze analyse niet. De regering heeft zich er bij de onderhandelingen steeds voor ingezet om nauwere samenwerking ook in tweede pijler verband als een efficiënt en bruikbaar instrument in te kunnen zetten. De regering acht het van belang dat de Commissie een belangrijke rol speelt bij het aangaan van deze nauwere samenwerking, vandaar de adviesfunctie die aan de Commissie wordt toegekend. Indien echter bij een negatief advies van de Commissie de Raad bij eenparigheid van stemmen zou overgaan tot het aannemen van de nauwere samenwerking zou dit tot gevolg hebben dat de commissie alsnog «buitenspel» wordt gezet hetgeen, naar het oordeel van de regering, niet zou bijdragen aan een verdere communautarisering van de tweede pijler. Bovendien zou dit het gebruik van het instrument nauwere samenwerking onnodig belasten omdat de besluitvorming dan verder wordt bemoeilijkt.

De leden van de fractie van GroenLinks wensen te vernemen waarom de regering wel voorstander is van communautarisering van de derde pijler maar niet van communautarisering van de tweede pijler. Tevens vragen deze leden naar het doorslaggevende verschil tussen deze twee pijlers. De regering zal beide vragen van een gezamenlijk antwoord voorzien. Het wezenlijke onderscheid dat gemaakt dient te worden tussen beide pijlers betreft de materie waarmee beide pijlers zich bezig houden. Zoals bekend betreft de tweede pijler fundamentele aspecten van internationale betrekkingen, defensie en veiligheidsbeleid, terwijl de derde pijler georiënteerd is op zaken van justitiële en binnenland-politieke aard. Dit onderscheid heeft ook consequenties voor de mate waarin integratie mogelijk en wenselijk is. De regering heeft aangegeven dat verdere communautarisering van de samenwerking op justitie en binnenlandse zaken (de derde pijler) gewenst is. Dit betekent dat, op termijn, ook de samenwerking op dit terrein over zou moeten gaan tot een op *communautaire* leest geschoeide besluitvorming. Dit pleidooi wordt mede ingegeven door het feit dat verdere integratie op deze terreinen niet alleen wenselijk is om deze materie op Europese schaal aan te pakken, maar ook haalbaar lijkt. Op het terrein van de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken is in de afgelopen jaren reeds een begin gemaakt met communautarisering. Onder meer op het terrein van asiel en migratie zijn hiertoe afspraken gemaakt. Passende vervolgstappen zijn naar het oordeel van de regering dan ook gewenst. Bij de samenwerking op het terrein van het GBVB en het EVDB (de tweede pijler) ligt deze situatie anders. De



samenwerking op deze terreinen is, vanwege de belangen die landen hechten aan deze onderwerpen, altijd in belangrijke mate beperkt geweest tot intergouvernementele samenwerking. Deze samenwerking is in de afgelopen jaren sterk geïntensiveerd. Dit neemt niet weg dat het thans niet realistisch is te verwachten dat de besluitvorming op dit terrein binnen enkele jaren op communautaire leest zal worden geschoeid.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de wijziging van artikel 17 van het EU-Verdrag niet is aangegrepen om bij de zogenaamde Petersbergtaken expliciet de noodzaak dan wel de wenselijkheid van een mandaat of verzoek van de Verenigde Naties te vermelden. In Artikel 11 van het EU-Verdrag is reeds vastgelegd dat een van de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties is. In de conclusies van het Voorzitterschap, over de Europese Raad van Nice, staat tevens dat de EU de primaire verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad van de VN voor het handhaven van vrede en internationale veiligheid erkent. De regering acht deze vermeldingen als voldoende waarborg.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of gemeenschappelijke strategieën openbaar zijn en blijven. De regering antwoordt hierop als volgt. De Gemeenschappelijke Strategieën zijn openbaar. Uitvoeringsbesluiten worden gepubliceerd in het Publicatieblad en zijn derhalve eveneens openbaar. Er is geen reden om aan te nemen dat dit in de toekomst zal veranderen.

De leden van de SP-fractie vragen naar de toepasselijkheid van het nieuwe artikel 17, onder meer voor wat betreft de zogenaamde «Rapid Reaction Force». De EU heeft de ambitie in 2003 binnen zestig dagen een legermacht van 50– 60 000 man, bestaande uit nationale militairen, in het veld te kunnen brengen ten behoeve van de zogenaamde Petersbergtaken en deze operatie ook een jaar vol te houden. Het is niet onmogelijk dat voordat dat ambitieniveau wordt gehaald, reeds een beroep op de EU zal gedaan op het gebied van crisismanagementoperaties. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de comités en instellingen die reeds werkzaam zijn. Het doel van de verdragswijziging is om deze comités daadwerkelijk in het EU-Verdrag te verankeren en om mogelijk te maken dat de Raad, indien zij daartoe beslist, het Politiek en Veiligheidscomité kan autoriseren om de politieke controle en strategische sturing van een EU-geleide operatie op zich te nemen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er geen risico schuilt in het naast elkaar bestaan van een buitenlands beleid van de EU en een eigen beleid van die landen die een meerderheidsbeslissing niet steunden. De regering is van mening dat besluiten in de tweede pijler, die worden genomen met gekwalificeerde meerderheid, ook de tegenstemmende minderheid binden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie en de SGP vragen tevens wat de regering in concreto verwacht van dit onderdeel van de verdragswijziging te Nice, en wat de reden was voor het invoeren van nauwere samenwerking in de tweede pijler. De regering is van mening dat door het invoeren van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming en de inzet van het nauwere samenwerkingsinstrument ook op deze terreinen kan worden opgetreden, binnen de kaders van de Unie, door lidstaten die daartoe wensen over te gaan. In concreto verwacht de regering het volgende. Op enkele terreinen zal blijken dat samenwerking niet gezamenlijk met alle lidstaten te verwezenlijken is. Op basis van het Verdrag zal op die terreinen door een beperkt aantal lidstaten verder kunnen worden

samengewerkt. Van deze samenwerking zal naar verwachting van de regering een wervende werking uitgaan naar andere lidstaten die in eerste instantie niet wensten te participeren. Op deze wijze kan op termijn verdere integratie en samenwerking tot stand worden gebracht, die met de huidige instrumenten niet mogelijk zou zijn geweest.

Deze leden vragen tevens naar het oordeel van de regering over de communautarisering van alle drie de pijlers van de Unie, in de toekomst. Zoals hierboven uiteengezet heeft de regering aangegeven dat zij het wenselijk acht dat de onderwerpen uit de derde pijler verder worden gecommunautariseerd. Op het vlak van de samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse zaken is dit met belangrijke onderwerpen zoals asiel en migratie reeds voorzien. Ten aanzien van de beleidsterreinen in de tweede pijler ligt dit naar het oordeel van de regering anders. Eerder is hierboven uiteengezet dat de verschillen voor wat betreft de inhoudelijke materie van de respectieve pijlers ertoe leiden dat de regering bij de derde pijler communautarisering wenselijk en mogelijk acht, maar dat een pleidooi voor communautarisering van de tweede pijler thans onvoldoende steun in Europa zou vergaren.

De leden van de SGP-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de onderlinge verhouding tussen het bestaande artikel 17, EU-Verdrag, en het voorgestelde artikel 27B van het EU-Verdrag. De leden menen daar een strijdigheid in te zien daar artikel 27B bepaalt dat nauwere samenwerking niet van toepassing is op onderwerpen die gevolgen hebben op defensiegebied, terwijl het artikel 17 juist nauwere samenwerking mogelijk maakt in het kader van de WEU of het Atlantisch Bondgenootschap. De regering antwoordt hierop als volgt. Het Verdrag van Nice, en daarmee artikel 27B is thans nog niet in werking getreden. Naar het oordeel van de regering kan er geen strijd zijn met een bepaling die nog niet in werking is getreden. Als het Verdrag van Nice wel in werking treedt, wordt artikel 17, EU-Verdrag, zodanig gewijzigd dat de paragrafen over de verhouding tussen de WEU en de EU worden geschrapt. Daardoor integreren de WEU-activiteiten in het EU-Verdrag. Van strijdigheid tussen de bepalingen zal dan ook geen sprake zijn.

De leden van de SGP-fractie wensen tevens te vernemen wat de mening van de regering is over de benoeming van Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB bij gekwalificeerde meerderheid. Het Verdrag opent de mogelijkheid om in de toekomst de benoeming van de Hoge Vertegenwoordiger bij gekwalificeerde meerderheid tot stand te brengen. De regering is echter van mening dat De Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB bij uitstek een figuur is, waarin alle lidstaten zich moeten kunnen herkennen. Mede vanwege de specifieke en bijzondere aard van de samenwerking binnen het kader van de tweede pijler. De regering verwacht daarom dat er in de praktijk voorkeur aan gegeven zal worden dat de Hoge Vertegenwoordiger bij unanimititeit of consensus wordt benoemd.

Op de vraag van de SGP-fractie naar de exclusieve positie van de NAVO in relatie tot het EVDB antwoordt de regering als volgt. Het voornemen van de Europese Unie om te komen tot een zelfstandig Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) als instrument van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Buitenlands Beleid (GBVB) is al vastgelegd in het Verdrag van Maastricht (1991) en verder uitgewerkt in het Verdrag van Amsterdam (1997). Het vastleggen van de structuren van het EVDB door middel van een herziening van Artikel 17 van het EU-verdrag is een verdere uitwerking van bovengenoemde afspraken. In het Voorzitterschapsrapport dat werd goedgekeurd door de Europese Raad van Nice is voorts opgenomen dat een EU-geleide operatie in het kader van het EVDB alleen wordt overwogen als de NAVO als zodanig niet bij een conflict betrokken is. Tenslotte

wordt zeer nauwe samenwerking met de NAVO voorzien op alle terreinen die met de militaire kant van het EVDB te maken hebben, variërend van defensieplanning tot toegang tot NAVO-planning, -middelen, -capaciteiten en uitwisseling van geclassificeerde informatie. De EU en de NAVO streven naar maximale samenwerking. De taak van de NAVO op het gebied van de collectieve defensie, is in het geheel niet in het geding. Voor Nederland is en blijft de NAVO de hoeksteen van het defensiebeleid. Het overbruggen van de gesignaleerde kloof tussen de aspiraties en de materiele inspanningen van de lidstaten van de EU is inderdaad een serieuze uitdaging, maar geen onmogelijke. Het is een geleidelijk proces, waarin zowel het nastreven van grotere efficiëntie, door verbeterde doelmatigheid van bestedingen binnen bestaande defensiebudgetten en door verdergaande bilaterale en multinationale samenwerking, als het vrijmaken van extra fondsen ten behoeve van het EVDB van groot belang zijn. Nederland heeft vanaf het begin gehamerd op de noodzaak van extra capaciteiten en heeft terzake zelf belangrijke initiatieven ondernomen.

## **2.12 Overige wijzigingen in het EU-Verdrag**

### *2.12.1 Eurojust*

De leden van de D66-fractie vragen zich af of bij het werk van Eurojust ook gegevens over verdachte personen worden verzameld, geanalyseerd en uitgewisseld. Tevens vragen ze welke waarborgen voor bescherming van Grondrechten, zoals bescherming van de persoonlijke levenssfeer, er zijn opgenomen in de afspraken rond Eurojust. Eurojust zal bestaan uit een team van magistraten die worden uitgezonden door de lidstaten. Deze magistraten kunnen handelen namens Eurojust maar zijn daarnaast gebonden aan de nationale regelgeving van hun eigen land. Dat geldt derhalve ook voor het naleven van de bescherming van Grondrechten en voor de bepalingen omtrent gegevensbescherming. De informatie die de magistraten inbrengen in Eurojust, kan persoonsgegevens betreffen over verdachte personen. Deze gegevens zullen inderdaad worden verzameld en uitgewisseld zover dit nodig is voor het uitoefenen van de taken die Eurojust toebedeeld krijgt in het oprichtingsbesluit, waarover momenteel wordt onderhandeld. Om het beheer en het omgaan met deze persoonsgegevens op correcte wijze te laten verlopen, zijn in het besluit tot oprichting van Eurojust meerdere bepalingen over gegevensbescherming opgenomen. In deze bepalingen is precies omschreven welke persoonsgegevens Eurojust kan verzamelen en op welke wijze deze kunnen worden gebruikt. Deze bepalingen gaan uit van de beginselen die zijn neergelegd in het Raad van Europa-verdrag over gegevensbescherming van 28 januari 1981 waarbij alle lidstaten partij zijn.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd hoe de democratische inbedding van en controle op Eurojust wordt vormgegeven. Eurojust is een eenheid, zo antwoorden wij deze leden, die bestaat uit magistraten of vergelijkbare functionarissen, die zijn afgevaardigd door de lidstaten. Deze nationale leden zijn en blijven onderworpen aan het nationale recht van hun eigen lidstaat, en worden ook door hun eigen lidstaat betaald. Het Nederlandse Eurojustlid is lid van het Openbaar Ministerie en valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie, die op zijn beurt gecontroleerd wordt door het parlement. Daarnaast rapporteert de voorzitter van het College van Eurojust jaarlijks aan de Raad over de activiteiten van Eurojust. De voorzitter van de Raad rapporteert vervolgens jaarlijks aan het Europees Parlement over de werkzaamheden van Eurojust. Langs deze twee wegen is dus controle mogelijk op het functioneren van Eurojust. Daarbij wijst de regering erop dat Eurojust een eenheid is die coördinerende taken heeft; de feitelijke opsporing en vervolging van zaken gebeurt door de nationaal bevoegde autoriteiten in de lidstaten.

Daarbij is steeds het nationale recht van toepassing van de lidstaat op wiens grondgebied opsporings- en vervolgingsactiviteiten plaatsvinden.

### **2.13 Protocol betreffende de statuten van het Europese Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank**

De samenstelling van het bestuur van de ECB staat ter discussie in verband met de uitbreiding. De CDA-fractie hecht eraan dat de nationale parlementen bij de besluitvorming hieromtrent betrokken worden. De CDA-fractie voelt bijvoorbeeld niets voor een toerbeurtstelsel waarvan de grote landen zouden zijn uitgezonderd. Als er al een toerbeurtstelsel zou komen, dan zou dit ook op basis van gelijkheid vorm moeten krijgen. Graag vernemen deze leden van de regering de toezegging dat zij op dit punt onder geen enkele voorwaarde concessies doet. In Nice is besloten een zogenaamde «machtigingsclausule» (*enabling clause*) in te voegen in het Verdrag (artikel 10, zesde lid, van de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en de Europese Centrale Bank). De bepaling maakt het mogelijk dat de besluitvormingsprocedure binnen de bestuursraad van de ECB (artikel 10, tweede lid) in de toekomst zonder bijeenroeping van een IGC kan worden gewijzigd. Op aandringen van onder andere Nederland is echter gekozen voor de zwaarst mogelijke procedure om artikel 10, tweede lid, te wijzigen. De betrokkenheid van de nationale parlementen is gewaarborgd doordat een wijziging overeenkomstig de grondwettelijke bepalingen van de lidstaten die gelden voor verdragswijzigingen (waaronder parlementaire goedkeuring) moet worden bekrachtigd. De procedure komt in de praktijk overeen met de procedure die gevolgd zou worden als de ECB-statuten via een IGC zouden worden aangepast. In de optiek van de regering is een invulling van de machtigingsclausule die leidt tot een ongelijke behandeling van de lidstaten niet aanvaardbaar.

### **2.14 Slotakte**

#### *2.14.1 Verklaring betreffende de toekomst van de Unie*

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze het Verdrag van Nice al tegemoet komt aan een betere bevoegdheidsafbakening tussen lidstaten en Unie. De regering is van oordeel dat het Verdrag van Nice niet of nauwelijks bepalingen bevat die ten doel hebben een betere bevoegdheidsafbakening tussen lidstaten en de Unie te realiseren. De bij meerdere lidstaten bestaande behoefte aan verduidelijking vormde de voornaamste reden om dit thema op te nemen in de toekomstverklaring.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke dynamiek het Verdrag toelaat indien nieuwe beleidsterreinen zich aandienen, zoals belastingen of in de tweede en derde pijler. De regering merkt op dat, indien nieuwe beleidsterreinen zich aandienen, de bevoegdheid tot handelen door de Gemeenschap bepaald wordt door de artikelen 5 EG (attributiebeginsel, subsidiariteitsbeginsel) en 308 EG. Met name het laatstgenoemde artikel dient ertoe om de dynamiek van het Verdrag te verzekeren en in Europees verband adequaat te kunnen reageren, als nieuwe beleidsterreinen zich aandienen.

De vraag van de PvdA-fractie of de regering van mening is, dat bij een nadere uitwerking van de bevoegdhedenverdeling tussen Unie en lidstaten niet alleen aan zinnvolle, maar ook aan mede door het Hof van Justitie toetsbare criteria, zal moeten worden gedacht, beantwoordt de regering positief.

Deze leden vroegen voorts in hoeverre het Verdrag van Nice reeds thans aanknopingspunten biedt om inzake de vereenvoudiging van de

verdragen vooruitgang te boeken, in afwachting van de voorstellen post-Nice. De regering merkt hierbij op dat in verschillende situaties de Raad gemachtigd is besluiten te nemen tot wijziging en uitwerking van bestaande verdragsteksten en protocollen. Echter, deze bevoegdheden reiken niet zo ver dat daarmee het fundamentele vraagstuk van de vereenvoudiging van de verdragen tot een oplossing kan worden gebracht zonder een formele verdragswijziging. De inhoudelijke discussie hierover zal na de Verklaring van de Europese Raad te Laken in december 2001, verder moeten worden gevoerd.

Inzake het ook door de regering nagestreefde opsplitsen van de verdragen bij een vereenvoudigingsoperatie in een constitutioneel en een operationeel deel, vragen deze leden de of met betrekking tot het Unieverdrag in het constitutionele deel van het toekomstige verdrag ook de belangrijkste inhoudelijke beginselen en algemene doelstellingen van de Unie (als in artikel 2 EG vermeld) moeten worden opgenomen en of de naar hun aard niet duurzame cijfermatige en andere preciseringen van de institutionele hoofdbeginselen van het Unieverdrag beter in het operationele deel van het verdrag hun plaats kunnen vinden. In dit verband merkt de regering op dat deze benadering inderdaad zou kunnen worden gevolgd. Wel wijst de regering erop dat de opneming van doelstellingen in het constitutionele deel onlosmakelijk verbonden is met de uitwerking daarvan in een operationeel deel.

Ook de leden van de SP-fractie vragen de regering of de naar hun aard niet-duurzame, cijfermatige en andere preciseringen van de institutionele hoofdbeginselen van het Unieverdrag beter in het operationele deel van het Verdrag hun plaats kunnen vinden, vanwege het door de regering toegezegde streven naar een eenvoudiger wijzigingsprocedure voor dit operationele deel. De regering antwoordt hierop bevestigend. Het Europese recht dat betrekking heeft op beleidsdoelstellingen moet een aparte plaats krijgen en moet bij besluit kunnen worden gewijzigd. De Europese instellingen moeten over dergelijke wijzigingen kunnen besluiten volgens een zware, nog nader te bepalen procedure, die uiteraard een plaats in het basisverdrag moet krijgen. De regering is van mening dat hieraan in het verdere debat over de toekomst van Europa nadere invulling gegeven zal moeten worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering de mogelijkheden ziet voor een aanpassing te zijner tijd van het verdrag inzake de huidige 3-pijlerstructuur van de Unie in een meer communautaire richting. De regering streeft, zoals ook aangegeven in de notitie «De toekomst van de Europese Unie» van 8 juni jl.,<sup>1</sup> naar voortzetting en versterking van de communautaire methode als beproefd fundament van de Europese Unie en verdere communautarisering van de samenwerking op justitie en binnenlandse zaken. De achtergronden hierbij heeft de regering hierboven toegelicht.

In antwoord op de vraag van de PvdA-fractie of kan worden aangegeven hoe het Verdrag van Nice reeds kan helpen bij de uitvoering van het Protocol inzake de nationale parlementen, zoals gevoegd bij het Verdrag van Amsterdam merkt de regering op dat het Verdrag van Nice geen wijziging heeft gebracht in de reeds bestaande mogelijkheden, onder meer de COSAC-samenwerking, om uitvoering te geven aan bovengenoemd Protocol. Een verdere invulling hieraan zal gegeven moeten worden in de discussie na de Verklaring van de Europese Raad te Laken, in de aanloop naar de eerstvolgende IGC.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is tijdig uitvoering te geven aan een evaluatie van de uitvoering van het Protocol bij het

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 407, nr. 9.

Verdrag van Amsterdam inzake de nationale parlementen. De regering acht een dergelijke evaluatie zeker zinvol en is dan ook in beginsel bereid om hieraan, in samenwerking met de beide Kamers, uitvoering te geven. De regering meent dat dit onderwerp ook betrokken dient te worden bij de discussie die naar aanleiding van dit onderwerp ook zal volgen na de verklaring van de Europese Raad te Laken.

In reactie op de vraag van de PvdA-fractie aan welke aanvullende thema's de regering denkt, gelet op de voortgaande discussie in Europa over de toekomst van de Unie, merkt de regering op dat ook in haar ogen de lijst met vier thema's in de Verklaring over de toekomst van de Unie geen limitatief karakter kan hebben. De regering pleit daarom voor een bredere agenda, zoals ook aangegeven in de notitie «De toekomst van de Europese Unie» van 8 juni jl.<sup>1</sup> De regering heeft in deze notitie aangegeven voorstander te zijn van het toevoegen van twee onderwerpen aan de agenda, externe cohesie van de Europese Unie en versterking van de democratische legitimiteit van de Europese instellingen. In de genoemde notitie zijn deze onderwerpen nader uitgewerkt.

De PvdA-fractie vraagt een reactie, met een overzicht van de voor- en de nadelen, op de ideeën van het Belgische voorzitterschap om te komen tot eigen Gemeenschapsbelastingen, zoals een Europese vennootschapsbelasting. Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, toonden zich in de Ecofin-Raad van juli 2001 kritisch ten opzichte van de invoering van een nieuw eigen middel. In het navolgende worden de voor- en nadelen van een nieuw eigen middel uitgewerkt. Het huidige stelsel van eigen middelen is gecompliceerd en ondoorzichtig. Momenteel kent de EU vier eigen middelen van waaruit de EU-begroting gefinancierd wordt, te weten de douanerechten en landbouwheffingen, die tezamen de «traditionele eigen middelen» vormen, het BTW-middel en het BNP-middel. In de ontwikkeling van de samenstelling van de eigen middelen is de volgende trend aan te geven: het belang van de traditionele eigen middelen neemt door het wegnemen van handelsbelemmeringen gestaag af, terwijl het aandeel van het BTW-middel de laatste jaren weloverwogen stapsgewijs verlaagd is, ten gunste van het BNP-middel. Het BNP-middel brengt de welvaartsverschillen tussen de lidstaten het beste tot uitdrukking, en wordt sinds jaar en dag door Nederland als meest gewenste eindoplossing gezien. Invoering van een nieuw eigen middel zou in de Nederlandse visie alleen overwogen moeten worden als dit voordelen biedt ten opzichte van de ingeslagen weg die voert naar een volledig uit BNP-afdrachten gefinancierde EU-begroting. In 1998 heeft de Europese Commissie een studie naar de mogelijkheden voor invoering van nieuwe eigen middelen verricht, waarvan de conclusies drie jaar na dato nog niet aan geldigheid hebben ingeboet: de in de studie getoetste alternatieven kennen dusdanig belangrijke nadelen, dat eventuele voordelen ten opzichte van één enkel BNP-middel tenietgedaan worden. De energiebelasting en de gedifferentieerde BTW-heffing worden door de Commissie als minst slechte opties aangemerkt, maar ook in deze gevallen zijn er nadelen. De vennootschapsbelasting ten slotte is zeer conjunctuurgevoelig, terwijl een geharmoniseerde grondslag ontbreekt. Fraude behoort hierdoor zeer wel tot de mogelijkheden. Alles overziende staat de regering kritisch ten opzichte van de mogelijkheden om een nieuw eigen middel in te voeren.

De leden van de D66-vragen vragen zich af of, in het kader van de afspraak dat vanaf 2002 steeds meer bijeenkomsten van de Raad in Brussel zullen plaatsvinden, bij de naamgeving van toekomstige Euro-toppen is stilgestaan. De regering merkt op dat hierbij nog niet is stilgestaan. Voorop stond het belang om de bijeenkomsten van de Europese Raad zoveel mogelijk te concentreren in Brussel, een belang dat, zo blijkt

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 407, nr. 9.

uit de vraagstelling, overigens ook door de leden van de D66-fractie ten volle wordt onderschreven. Vanzelfsprekend zal dit punt bij de verdere gedachtevorming over praktische aspecten van het houden van Europese Raden te Brussel betrokken worden. De regering staat open voor suggesties.

De SP vraagt of het protocol betreffende de uitbreiding van de EU bij het Verdrag van Amsterdam voorzag in uitbreiding van de EU tot 20 leden zonder grote verdragswijzigingen. De SP suggereert dat dergelijke informatie is ingezet rondom het referendum in Denemarken ter goedkeuring van het verdrag van Amsterdam, en vraagt of door het Verdrag van Nice nu een «belofte» aan de Denen wordt ingetrokken. De regering antwoordt hierop als volgt. Het protocol betreffende de instellingen in het vooruitzicht van uitbreiding van de Europese Unie (bij het Verdrag van Amsterdam) betreft een gewijzigde samenstelling van de Commissie bij uitbreiding van de EU, en de noodzaak van parallelle wijziging van de weging van stemmen in de Raad. Bovendien wordt gesteld dat uiterlijk een jaar voordat de EU meer dan 20 leden telt, een IGC bijeen zal worden geroepen om de samenstelling en werking van de instellingen te herzien. Het is deze IGC die inmiddels heeft geleid tot het Verdrag van Nice. De regering heeft geen volledig inzicht in de argumenten die in Denemarken zijn gebruikt in discussies rond het referendum ter goedkeuring van het verdrag van Amsterdam. Het genoemde protocol voorziet echter niet in enig scenario voor uitbreiding van de EU. Er is dan ook, naar het oordeel van de regering, geen sprake van een «belofte» aan de Denen, die door het Verdrag van Nice zou worden ingetrokken.

#### *2.14.2 Het Handvest van de Grondrechten*

Wat betreft de status van het Handvest van de grondrechten vragen de leden van de PvdA-fractie aan de regering hoe zij de verhouding ziet tussen grondrechten in dit Handvest en de economische, sociale en milieugrondrechten zoals die reeds in het verdrag zijn neergelegd. De regering merkt op dat in de preambule van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt ingegaan op de verhouding tussen de grondrechten in dit Handvest en de rechten die reeds in de communautaire verdragen zijn neergelegd. Deze verhouding is als volgt geformuleerd: «Onder eerbiediging van de bevoegdheden en taken van de Gemeenschap en de Unie en van het subsidiariteitsbeginsel, bevestigt dit handvest de rechten die met name voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities en internationale verplichtingen van de lidstaten, uit het Verdrag betreffende de Europese Unie en de communautaire verdragen, uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, uit de door de Gemeenschap en de Raad van Europa aangenomen sociale handvesten, alsook uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.» Het gaat dus in het Handvest om een bevestiging van de bedoelde rechten, niet om het creëren van nieuwe rechten.

In hoeverre, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie, brengt het Verdrag van Nice reeds een situatie dichterbij waarin de integratie van het Handvest in het stelsel van verdragen mogelijk is. De regering wijst erop dat het bestaande stelsel van de verdragen thans geen rechtsbasis biedt om het Handvest om te zetten in een bindend besluit. Wel wijst de regering erop dat de bij het Verdrag van Nice gevoegde verklaring betreffende de toekomst van de Unie een aanzet geeft voor het onderzoek naar een eventuele juridische verankering van de grondrechten in de verdragen. De totstandkoming van het Handvest dient naar het inzicht van de regering beschouwd te worden als een eerste stap in een dergelijk proces. Hoewel

de tekst van het Handvest op diverse plaatsen verduidelijking behoeft, kan de bestaande tekst van Handvest worden gezien als een nuttig uitgangspunt in de voortgang van het proces van integratie van het Handvest in de verdragen.

De leden van de fractie van het CDA hechten eraan bij de behandeling van de onderhavige goedkeuringswet meer duidelijkheid te verkrijgen over de initiatieven die de regering wenst te ontvouwen om te voorkomen dat er divergentie gaat ontstaan tussen het EVRM en het Handvest. De regering kan hierop antwoorden dat in het kader van de mogelijke integratie van het Handvest in het stelsel van verdragen haar bijzondere aandacht zal uitgaan naar de formulering van de schakelbepaling in het Handvest die erop gericht is geen enkele afbreuk te doen aan de rechten die door het EVRM worden gewaarborgd.

De leden van de D66-fractie betreurden het dat het Handvest nog niet in een meer bindende vorm in het verdrag kon worden opgenomen en vroegen de regering of hieraan nog gevolgen verbonden zijn voor de rechtsgang in de onderscheiden lidstaten. Met name vroegen zij of er geen rechtsongelijkheid zal ontstaan omdat niet alle rechters in gelijke mate rekening zullen houden met hetgeen nu, in de vorm van een politieke verklaring, in het Handvest is vastgelegd. De regering is, in antwoord hierop, van mening dat zij erop vertrouwt dat de rechters van de lidstaten zich ervan bewust zijn dat het Handvest geen onderdeel uitmaakt van het Unie-recht waarvan zij de naleving moeten waarborgen. Weliswaar hebben de instellingen die het Handvest hebben ondertekend (EP, Raad, Commissie) zich bereid verklaard het Handvest te integreren in hun werkzaamheden, handelingen en besluiten, maar het Handvest is geen bindend recht waarop particulieren zich met succes kunnen beroepen voor de nationale rechter. Ook wanneer een nationale rechter het Handvest zou willen beschouwen als een inspiratiebron, zal hij hoe dan ook gebonden blijven aan zijn eigen nationale grondrechtencatalogus en die van de bindende instrumenten die in andere internationale kaders zijn overeengekomen, zoals het EVRM. Op de vraag van deze leden of er enig zicht is op welke bepalingen in de huidige tekst bij uitstek een bindendheid van het Handvest bemoeilijken, merkt de regering op dat de standpunten van de andere lidstaten nog niet bekend zijn. Deze zullen in de loop van het post-Laken-proces op tafel moeten komen. De Nederlandse inzet zal onder meer gericht zijn op een juiste afbakening van de kring van begunstigen en materiele werkings sfeer van de in het Handvest geformuleerde rechten van sociale aard. Daarnaast is een aandachtspunt voor de lidstaten dat thans, bij toepassing van de bestaande internationale instrumenten, ten aanzien van de meeste sociale rechten wordt geoordeeld dat deze geen rechtstreekse werking hebben.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie op welke termijn de regering verwacht dat het Handvest wel in het verdrag zal kunnen worden opgenomen, kan de regering thans geen definitief antwoord geven. Ook dit is afhankelijk van de verloop van de discussie na de Europese Raad van Laken en de voorbereidingen op de eerstvolgende IGC.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er al enig zicht is op de aard van de besluiten die in Laken zullen vallen over de methode van de volgende verdragsherziening. In antwoord hierop merkt de regering het volgende op. Het Belgische voorzitterschap heeft tijdens het informele, zogenaamde Gymnich-overleg tussen de ministers van Buitenlandse Zaken op 8 en 9 september jl. een toelichting gegeven op zijn voornemens met betrekking tot de in Laken te nemen besluiten. Er is onder meer gesproken over de methode ter voorbereiding van de volgende verdragsherziening. Tijdens de Algemene Raad op 8 oktober a.s. en de informele



Europese Raad te Gent op 19 oktober a.s. zal over methode en agenda verder worden gesproken.

In antwoord op de vraag van de GroenLinks-fractie hoe groot de steun is voor de Conventie-methode, wijst de regering erop dat, zoals bleek tijdens het recente Gymnich-overleg, er sprake is van toenemende steun voor de methode van een conventie, vergelijkbaar met de conventie die het EU-grondrechtenhandvest voorbereidde.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering in haar notitie «De toekomst van de Europese Unie» van 8 juni jl.<sup>1</sup> de term «forum» hanteert in plaats van «Conventie». De regering merkt op dat, ten tijde van het opstellen van deze notitie nog niet duidelijk was of het forum, dat de IGC mogelijk zou gaan voorbereiden, ook dezelfde benaming zou krijgen als de conventie, die het EU-grondrechtenhandvest voorbereidde. Het lijkt nu echter steeds waarschijnlijker dat dit wel het geval zal zijn. Mogelijk zal, conform voorstellen van het Belgische voorzitterschap, er daarnaast een breder samengesteld forum in het leven worden geroepen, waarin ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties een plaats kunnen krijgen. Deze leden vragen voorts of het juist is dat de uitkomst van een «forum» veel vrijblijvender is (dan de uitkomst van een «conventie»). De al dan niet vrijblijvendheid van de uitkomsten van een mogelijk forum en/of een conventie is, naar de mening van de regering, niet afhankelijk van de benaming. In de notitie «De toekomst van de Europese Unie» van 8 juni jl. is uitdrukkelijk aangegeven dat de opdracht voor een forum niet moet zijn om «kant-en-klare» oplossingen aan te dragen voor de behandelde institutionele vraagstukken, wel om opties voor verdragsaanpassingen te ontwikkelen. Deze opties moeten vervolgens in een IGC worden behandeld. Dit zou niet anders zijn als het forum de benaming «conventie» zou gaan dragen. De opvatting dat het forum (en/of de conventie) opties moet aangeven, kan trouwens rekenen op brede steun uit de overige lidstaten. In antwoord op de vraag van deze fractie of het inzetten op vrijblijvendheid een Nederlands belang is, merkt de regering op dat dit zeker niet het geval is. De Nederlandse inzet is erop gericht dat de opties die de conventie gaat ontwikkelen, een belangrijke rol spelen in de daarop volgende IGC. Naarmate deze opties beter doordacht zijn en passen binnen het Nederlandse EU-beleid, zal Nederland erop aandringen dat bedoelde opties door de IGC nader worden uitgewerkt en uiteindelijk worden opgenomen in de herziene verdragen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of, voorzover nu in te schatten, de IGC, die op het forum volgt, grotere ambities zal hebben. De regering kan momenteel nog geen inschatting maken van de ambities van de volgende IGC. De conventie zal haar werkzaamheden naar verwachting niet eerder dan in de eerste helft van 2002 aanvangen. Niet valt in te schatten welke opties voor mogelijke verdragsherziening zij te zijner tijd zal aandragen. De vraag hoe vervolgens de IGC zal omgaan met de aangedragen opties is zo mogelijk nog moeilijker te beantwoorden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering hun opvatting deelt dat het uiteindelijk aan de conventie zelf is om haar werkwijze en besluitvormingsregels te bepalen, inclusief de kwestie hoeveel opties voor verdragsaanpassing zij ontwikkelt. De regering deelt deze opvatting, maar merkt tevens op dat de werkwijze en de besluitvormingsregels van de conventie uiteraard dienen te passen binnen het kader van een helder mandaat, dat de Europese Raad van Laken haar zal moeten verstrekken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering zich ervoor zal inspannen dat de Conventie of het forum de vrijheid krijgt om nieuwe

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 407, nr. 9.

thema's toe te voegen aan de post-Nice agenda. De regering merkt op dat in de verklaring bij het Verdrag van Nice uitdrukkelijk is gesteld dat nieuwe thema's kunnen worden toegevoegd aan de post-Nice agenda. De verklaring bepaalt dat «tijdens dat proces onder meer de volgende problemen moeten worden behandeld etc.» Naar de mening van de regering zouden aan deze agenda zeker nog een aantal andere thema's toegevoegd dienen te worden, zoals ook aangegeven in de notitie «De toekomst van de Europese Unie». Concrete suggesties zijn in deze notitie geordend rondom de thema's externe cohesie van de Europese Unie en versterking van de democratische legitimiteit van de Europese instellingen. Mocht de Europese Raad hierover in december nog geen besluiten nemen, of ertoe besluiten dat ook gedurende het proces nog thema's aan de agenda kunnen worden toegevoegd, dan zal de regering aandringen op het behandelen van de in bovengenoemde notitie vermelde thema's in de fase dat de conventie beraadslaagt.

De leden van de SGP-fractie vroegen de regering naar de betekenis en beoogde werking van het Handvest voor de grondrechten dat nu alleen nog maar aangenomen is als politieke verklaring, maar in 2004 ook een plaats moet krijgen in de verdragen. Zij verwijzen hierbij naar uitspraken van advocaat-generaal Tizzano, ook genoemd in het advies van de Raad van State. Zij vroegen de regering voorts of de regering het wenselijk acht dat in de aanloop van 2004 van het Handvest een impliciete werking uitgaat op de rechtspraak door het Europese Hof van Justitie. De regering wijst erop dat het Handvest geen bindend EU-recht is waarvan het Hof van Justitie de eerbiediging verzekert bij de uitlegging of toepassing van de verdragen. De omstandigheid dat verschillende advocaten-generaal van het Hof van Justitie zich in hun conclusies mede hebben laten inspireren door bepalingen uit het Handvest, heeft er niet toe geleid dat het Hof het Handvest in zijn rechtspraak heeft toegepast. De regering zou een dergelijke benadering, mede gelet op het karakter van het Handvest en de mogelijke toekomstige wijzigingen in de formuleringen ervan, thans ook prematuur achten.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering nog steeds de mening is toegedaan de huidige tekst van het Handvest nog niet «rijp» te vinden en dus van mening te zijn dat deze tekst nog aangepast en bijgeschaafd moet worden. Tevens vragen zij of deze gedachte breder leeft, ook bij andere lidstaten. De regering bevestigt dat haar nog altijd de mening is toegedaan dat de huidige tekst van het Handvest niet op alle punten geschikt is om ongewijzigd in de verdragen te worden opgenomen. De tekst van een aantal artikelen zou daarom bij voorkeur nog dienen te worden aangepast, opdat een heldere, eenduidige en juridisch hoogwaardige verbindende grondrechtencatalogus ontstaat. Ook bij een aantal andere lidstaten leeft overigens de gedachte dat het Handvest niet ongewijzigd in de verdragen kan worden opgenomen. In antwoord op de vraag van deze fractie welke procedure zij voor wijziging van de tekst van het Handvest denkbaar acht, acht de regering het denkbaar dat de conventie die mogelijk in het leven wordt geroepen om de IGC voor te bereiden, tevens voorstellen zal doen om de verdragen te wijzigen en te vereenvoudigen. Mogelijk zal zij daarbij tevens de formulering van bepalingen uit het Handvest onder de loep nemen opdat zij, in gewijzigde vorm, in de verdragen kunnen worden opgenomen.

### *2.14.3 IGC 2004*

De leden van de fractie van de SP vragen of het, naar de mening van de regering, mogelijk is dat de discussie over de ratificatie van het Verdrag van Nice, doorkruist gaat worden door de «brede maatschappelijke discussie» over de toekomst van Europa, uitmondend in een nieuwe IGC

in 2004. Naar de mening van de regering is dit niet te verwachten en zeker niet wenselijk. De in Nice aanvaarde verdragswijzigingen hebben de weg vrijgemaakt voor de uitbreiding van de Unie. Spoedige ratificatie van dit Verdrag is, met het oog op het mogelijk maken van toetreding van nieuwe kandidaat-lidstaten, dan ook gewenst. Deze leden vragen hoe de regering aankijkt tegen de voorstellen van het Europees Universitair Instituut te Florence. De regering ziet deze voorstellen als een nuttige bijdrage aan de komende discussie over de vereenvoudiging van de verdragen en vindt in deze voorstellen steun voor haar opvatting dat gekomen moet worden tot een eenvoudig(er) en leesbaar basisverdrag, waarin de fundamentele kenmerken van de Unie zijn opgenomen.

De regering is het eens met de in de vraag van de leden van de SGP-fractie neergelegde mening dat een goede herschikking en herschrijving van de verdragen ook sterk afhankelijk is van de uitkomst van de in Nice geëntameerde bredere discussie over subsidiariteit, de afbakening van bevoegdheden tussen de Europese en de nationale organen, de rol van nationale parlementen en het democratisch gehalte van de instellingen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering het eens is met de opinie van onder meer R. Barents en S. Prechal dat het op een simpele en eenvoudige manier opschrijven van iets wat heel ingewikkeld is, weinig zin heeft. De regering is van mening dat het behulpzaam kan zijn om op deze wijze meer inzicht te verschaffen in een complexe materie. De regering meent voorts dat dit niet voldoende is en dat de vereenvoudiging van verdragen hiertoe niet beperkt moet blijven. Zij streeft ernaar alle hoofdbepalingen over de instellingen, waaronder de institutionele verankering van bijvoorbeeld de EMU, in één constitutioneel verdrag samen te voegen. Dit betekent dat de vereenvoudiging van de verdragen niet primair ten doel heeft het «op een simpele en eenvoudige manier opschrijven van iets wat heel ingewikkeld is», maar de opmaat moet vormen tot de vormgeving van een Europese grondwet – een ordenende constitutie. Hierin moeten de democratische grondslagen en de rechtsbeginselen van de Unie worden verankerd.

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie of de regering ertoe bereid is om een aparte notitie te wijden aan het onderwerp van de betrokkenheid van nationale parlementen bij de Europese besluitvorming verklaart de regering zich er zeker toe bereid om in een, al dan niet separate, notitie nader in te gaan op de onderwerpen die in de aanloop naar de eerstvolgende IGC in de voorbereidende discussie opkomen. Hieronder is ook het onderwerp «betrokkenheid van de nationale parlementen» begrepen.

De leden van de SGP-fractie vragen of het spanningsveld tussen enerzijds de uitbreiding van de Europese Unie en anderzijds de omvang van het takenpakket, ook in relatie met het subsidiariteitsbeginsel aan de orde zal komen in de komende IGC. De regering is van mening dat dit vrijwel zeker het geval zal zijn. Het thema van de verdeling van de bevoegdheden tussen de Europese Unie, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, staat reeds geagendeerd voor het te vervolgen debat over de toekomst van de Unie. Behandeling van dit thema in de komende jaren, in het licht van de komende uitbreiding, betekent vrijwel zeker dat ook het geschetste spanningsveld aan de orde zal komen, zowel gedurende de besprekingen in de Conventie als in de daarop aansluitende IGC.

### 3 SLOTOPMERKINGEN

De leden van de D66-fractie vragen de regering of de negatieve publiciteit rondom de top in Nice van invloed is op het draagvlak van de Europeanen voor de Europese integratie. Tevens willen zij vernemen hoe de regering dit draagvlak beoordeelt en of de voorlichting omtrent Europa geïntensiveerd wordt. De regering betreurt de negatieve berichtgeving over de IGC 2000 en het Verdrag van Nice. De regeringen van de lidstaten van de EU zijn zich er terdege van bewust dat het draagvlak van de Europeanen cruciaal is voor de Europese integratiegedachte en voor de legitimiteit van de Unie. Het vergroten van het vertrouwen van de burgers van de Unie in de EU en haar instellingen is van groot belang. In het onlangs uitgekomen Witboek over Europees Bestuur staat dit streven centraal. Dit witboek bevat aanbevelingen die de regering onderschrijft. Ook de IGC-2004 agenda staat in het teken van meer openheid van het Europese besluitvormingsproces. Door middel van het vereenvoudigen van de verdragsteksten en het helder formuleren van de Uniebevoegdheden, moet het voor de burger duidelijk worden waar de Unie voor staat en wat zij doet. Ook de Nederlandse regering draagt hieraan bij, door inzet van een actieve voorlichtingscampagne die gebruik maakt van moderne communicatiemiddelen zoals internet. Op het internet zijn talrijke informatiebronnen die Europa voor de burgers toegankelijk maken.

Een vraag van de D66-fractie aan de regering is hoe het Europees Parlement het Verdrag van Nice beoordeelt. De regering heeft geconstateerd dat het gevoel in het Europees Parlement over het Verdrag van Nice tweeledig is. Enerzijds zijn vele Europarlementariërs verheugd met het feit dat het Verdrag de deuren naar de uitbreiding opent, anderzijds zijn er enkele Parlementsleden die vraagtekens plaatsen bij de manier waarop dit is gebeurd. In de «Resolutie van het Europees Parlement over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie» (A5-0168/2001), d.d. 31 mei 2001, stelt het Parlement dat het Verdrag van Nice op enkele punten tot verbetering leidt, maar is tegelijkertijd van opvatting dat voor een Unie van 27 lidstaten diepgaandere hervormingen noodzakelijk zijn om democratie, doeltreffendheid, duidelijkheid en bestuurbaarheid te garanderen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het verdwijnen van de controlemogelijkheid voor de nationale parlementen inzake besluiten genomen krachtens artikel 66, EG-Verdrag, niet een «democratisch verlies» tot gevolg heeft. Zoals de GroenLinks-fractie terecht opmerkt gaat het in artikel 66, EG-Verdrag, niet om besluiten van wetgevende aard, maar om uitvoering van de op grond van Titel IV genomen besluiten. De regering begrijpt de door de GroenLinks-fractie geuite zorg, maar wenst erop te wijzen dat in praktisch alle rechtsstelsels van de lidstaten van de EU de nationale parlementen geen direct controlerecht hebben als het gaat om «uitvoering van wetgeving».

Deze gang van zaken is in overeenstemming met de democratische grondbeginselen en eisen van rechtsstaat. In de EU ligt derhalve een controlerecht terzake voor het Europees Parlement of de nationale parlementen niet voor de hand. De regering wil, wellicht ten overvloede, benadrukken dat zij van mening is dat op alle wetgevende terreinen parlementaire betrokkenheid aanwezig dient te zijn.

De GroenLinks-fractie vraagt of de reikwijdte van artikel 3, lid 5, van de Goedkeuringswet waarin de vaststelling van verdragen wordt uitgezonderd van de instemmingsprocedure, niet moet worden beperkt tot verdragen die de goedkeuring van alle lidstaten behoeven alvorens in werking te treden. Deze fractie suggereert in dit verband de parlementaire goedkeuring te verschuiven naar het moment waarop een dergelijk verdrag wel is uitonderhandeld, maar nog niet is getekend. De regering

acht een en ander minder uitvoerbaar, aangezien het moment waarop een verdrag is uitonderhandeld zich in de praktijk nu eenmaal moeilijk laat vaststellen. Daardoor leent het zich ook niet om in een wettelijke regeling te worden opgenomen. De regering acht dit ook niet wenselijk. Verdragen die niet de goedkeuring van alle lidstaten behoeven alvorens in werking te treden, hebben immers betrekking op gebieden die tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap behoren. Invoering van het instemmingsrecht voor dit soort verdragen zou kunnen worden opgevat als een inbreuk op de voortgaande communautarisering. Het was overigens geenszins de bedoeling van de regering om de vraag van de Raad van State of de instemmingsprocedure in de Goedkeuringswet de terreinen waarop het Europees Parlement geen medebeslissingsbevoegdheid heeft wel voldoende dekt, te ontwijken. Niettemin achtte zij het nuttig om de historische achtergrond van deze procedure in herinnering te roepen. Voorzover de vraag van de Raad van State wellicht onvoldoende aandacht had gekregen in het nader rapport, meent de regering dat zij op verschillende plaatsen van deze nota daar alsnog het nodige aan heeft toegevoegd.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie over mogelijke verbetering van de instemmingsprocedures wenst de regering te bevestigen dat zij het van groot belang acht dat er voldoende ruimte bestaat voor parlementaire controle, door de nationale parlementen en het Europees Parlement. Zoals hierboven reeds opgemerkt gaat het daarbij echter veeleer om een totale balans van rechten en bevoegdheden tussen uitvoerende en controlerende machten. Gelet op de tijdige en ruimhartige wijze waarop reeds geruime tijd met het parlement over Europese aangelegenheden wordt gesproken, ziet de regering geen aanleiding om te komen tot een verdere formalisering van de onderhandelingspositie waarbinnen de Nederlandse vertegenwoordigers in de Raad van de Europese Unie aan beraadslagingen en besluitvorming kunnen deelnemen. Wijziging van de instemmingsprocedure acht zij dan op dit moment ook niet aan de orde.

De leden van de fracties van D66 en de SP vragen of de goedkeuringswet referendabel wordt. Aangezien de Tijdelijke referendumwet met ingang van 1 januari 2002 in werking treedt, is deze goedkeuringswet niet referendabel indien de wet voor deze datum wordt bekrachtigd (artikel 169 van de Tijdelijke referendumwet). Mocht de goedkeuringswet evenwel op of na 1 januari 2002 door de Koningin worden bekrachtigd, dan is deze wet op grond van de artikelen 6 en 7 van de Tijdelijke referendumwet wel referendabel, aangezien het gaat om een rijkswet tot goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland zal gelden.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,  
W. Kok

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
D. A. Benschop

Lidstaten	Procedure	Stand van de procedure	Neerlegging ratificatie-instrument
<b>België</b>	Parlementair (ratificatie door de zeven parlementen van de verschillende bevoegdheidsniveaus (federaal niveau (Senaat en Kamer) + Gemeenschappen en gewesten)	Nog niet aangevangen	
<b>Denemarken</b>	Parlementair (Folketing)	Goedkeuring van het wetsvoorstel voor ratificatie door de Folketing : 1 juni (98 ja, 14 neen, 1 onthouding). Ondertekening door de koningin: 7 juni (Wet nr. 499 van 7 juni 2001)	13 juni 2001
<b>Duitsland</b>	Parlementair (Bundestag + Bundesrat)	1ste lezing in de Bundesrat voltooid op 11 mei. 1ste lezing in de Bundestag : 29 juni	
<b>Griekenland</b>	Parlementair	Nog niet aangevangen	
<b>Spanje</b>	Parlementair (Congreso+Senado)	Indiening bij de Cortes (Congreso+Senado) van het voorstel voor organieke wet op 8 juni.	
<b>Frankrijk</b>	Parlementair (Assemblée nationale + Sénat)	Goedkeuring van het wetsvoorstel voor ratificatie door de Assemblée nationale :12 juni (407 voor, 27 tegen en 113 onthoudingen). Goedkeuring door de Sénat :28 juni (288 stemmen voor en 8 tegen)	
<b>Ierland</b>	Parlementair (Seanad + Dail) en referendum	Publicatie van het wetsvoorstel voor ratificatie op 29 maart. Referendum 7 juni, negatief	
<b>Italië</b>	Parlementair (Camera + Senato)	Nog niet aangevangen	
<b>Luxemburg</b>	Parlementair (Chambre des députés)	Goedkeuring door de Chambre : 12 juli (57 stemmen voor, 1 tegen en 2 onthoudingen)	
<b>Oostenrijk</b>	Parlementair (Nationalrat +Bundesrat)	Wetsvoorstel in eerste lezing behandeld door de Nationalrat op 11 mei	
<b>Portugal</b>	Parlementair (Assembleia da República)	Indiening bij de Assemblee van het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag : 30 mei	
<b>Finland</b>	Parlementair (Eduskunta)	Indiening van het wetsvoorstel voor ratificatie, 14 juni. Oriënteringsdebat : 18 juni.	
<b>Zweden</b>	Parlementair (Riksdag)	Nog niet aangevangen	
<b>Verenigd Koninkrijk</b>	Parlementair (House of Commons House of Lords)	Indiening van het wetsvoorstel voor ratificatie en 1ste lezing in het House of Commons : 21 juni. Tweede lezing : 4 juli	

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Algemeen	1
1.2	Advies Raad van State	14
<b>2</b>	<b>Toelichting op de Verdragsbepalingen</b>	<b>14</b>
2.1	Uitbreiding toepassing gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad	14
2.2	Bepalingen in het EG-verdrag waar gekwalificeerde meerderheid is ingevoerd	24
2.2.1	Maatregelen tegen discriminatie	24
2.2.2	Vrij personenverkeer	25
2.2.3	Handelspolitiek	26
2.2.4	Sociaal beleid	28
2.2.5	Structuurfondsen en cohesiefonds	29
2.2.6	Milieu	31
2.3	Het Europees Parlement	33
2.3.1	Zetelverdeling Hongarije en Tsjechië	42
2.4	Nauwere samenwerking	43
2.5	Nauwere samenwerking in titel VI, EU-Verdrag	52
2.6	De Commissie	53
2.7	De weging van de stemmen in de Raad	63
2.8	Vernieuwing van de Rechtspleging	70
2.9	De Europese Rekenkamer en de Raadgevende Comités	72
2.10	Grondrechtenbescherming (artikel 7, van het EU-Verdrag)	76
2.11	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB)	77
2.12	Overige wijzigingen in het EU-Verdrag	83
2.12.1	Eurojust	83
2.13	Protocol betreffende de statuten van het Europese Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank	84
2.14	Slotakte	84
2.14.1	Verklaring betreffende de toekomst van de Unie	84
2.14.2	Het Handvest van de Grondrechten	87
2.14.3	IGC 2004	90
<b>3</b>	<b>Slotopmerkingen</b>	<b>92</b>
	<b>Bijlage(n) Stand van zaken van het goedkeuringsproces van het Verdrag van Nice</b>	<b>94</b>