

---

Vergaderjaar 2002–2003

---

**28 473**

**Europese Conventie**

**Nr. 4**

**BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN  
BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2003

Graag bieden wij u hierbij de reactie aan op het verzoek van kamerlid Timmermans tijdens de regeling van werkzaamheden van 4 februari 2002 inzake de stand van zaken in de Conventie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. G. de Hoop Scheffer

De Staatssecretaris voor Europese Zaken,  
A. Nicolai

# DE CONVENTIE: EEN TUSSENSTAND

Een overzicht van de stand van zaken in de Conventie na een jaar

## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Verloop van de Conventie tot op heden</b>	<b>3</b>
2.1.	Aanloop: Nice en Laken	3
2.2.	Plenaire vergaderingen en bijeenkomsten werkgroepen	4
2.3.	Belangrijke documenten	4
2.4.	Verandering karakter Conventie; pre-IGC?	5
2.5.	Werkwijze van het Praesidium en zijn voorzitter	5
2.6.	Actieve rol Nederland	6
<b>3.</b>	<b>Institutionele architectuur; rol instellingen</b>	<b>7</b>
3.1.	Nederlandse uitgangspunten: evenwicht en gelijkwaardigheid	7
3.2.	Voorzitterschap Europese Raad en overige voorzitterschappen	8
3.3.	Versterking positie van de Commissie	9
3.4.	Slagvaardig extern beleid	10
3.5.	Congres	10
3.6.	Praesidium Paper over instellingen	11
3.7.	Plenair debat over instellingen op 20 en 21 januari jl.	12
3.8.	Planning Praesidium	12
<b>4.</b>	<b>Institutionele en grondwettelijke onderwerpen</b>	<b>13</b>
4.1.	(Werkgroep) procedures en instrumenten	13
4.2.	(Werkgroep) Handvest Grondrechten en toetreding tot EVRM	14
4.3.	(Werkgroep) bevoegdheden	15
4.4.	(Werkgroepen) nationale parlementen en subsidiariteit	16
4.5.	Tweedeling verdrag	18
<b>5.</b>	<b>Sociaal-economische onderwerpen</b>	<b>18</b>
5.1.	(Werkgroep) Economische beleidscoördinatie	18
5.2.	(Werkgroep) Sociaal beleid	19
<b>6.</b>	<b>Interne en Externe veiligheid en andere aspecten van extern beleid</b>	<b>21</b>
6.1.	(Werkgroep) Extern beleid	21
6.2.	(Werkgroep) Defensie; Europees Veiligheids- en Defensiebeleid	22
6.3.	(Werkgroep) Justitie en Binnenlandse Zaken; vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	23
<b>7.</b>	<b>Vervolg van de Conventie; korte vooruitblik</b>	<b>24</b>
7.1.	Behandeling ontwerp-artikelen	24
7.2.	Timing Conventie en IGC	25
7.3.	Onderhandelingen; strategie en tactiek	26
<b>8.</b>	<b>Maatschappelijk debat over de toekomst van Europa</b>	<b>26</b>

## **1. Inleiding**

In maart vorig jaar is de Conventie over de Toekomst van Europa van start gegaan. Inmiddels is de Conventie, in de woorden van voorzitter Giscard d'Estaing, via de «luisterfase» en de «studiefase» overgegaan in de «fase van voorstellen». In februari jl. zijn de eerste ontwerp-artikelen voor het nieuwe verdrag door het praesidium van de Conventie voorgelegd aan de plenaire vergadering. Daarop zijn meer dan 1000 amendementen ingediend. De komende vijf maanden zal worden onderhandeld over alle ontwerp-artikelen en de amendementen die daarop worden ingediend. Daarmee is een cruciale periode aangebroken die komende zomer volgens het vigerende schema moet culmineren in een eindresultaat. Het praesidium heeft de ambitie om een geheel compleet ontwerp-verdrag te presenteren dat gedragen wordt door een brede consensus onder de Conventie-leden.

Het is daarom tijd voor een tussenbalans. In deze notitie wordt de stand van zaken in de Conventie beschreven, alsmede het oordeel van de regering over de wijze waarop en de richting waarin de Conventie zich beweegt.

Het behoeft geen betoog dat de regering, gezien haar demissionaire status, het niet passend acht geheel nieuwe beleidskeuzes te maken voor de Nederlandse inzet in de Conventie. Uitgangspunt voor deze inzet zijn en blijven daarom de notitie «Europa in de Steigers» (25 september 2002) en het Benelux-memorandum (5 december 2002). Dat neemt echter niet weg dat de dynamiek van de Conventie keuzes vergt van de huidige Nederlandse regering omtrent inhoud, strategie en tactiek, haar demissionaire status ten spijt. De regering wil dergelijke keuzes niet uit de weg gaan.

De regering zal er naar streven de goede samenwerking met de Nederlandse parlementaire vertegenwoordigers in de Conventie te continueren en de visies op de verschillende onderwerpen in goed overleg met de Kamer te blijven ontwikkelen.

Het is niet wel mogelijk binnen het bestek van deze notitie alle thema's die aan de orde zijn in de Conventie uitvoerig te bespreken. Onderstaand worden de belangrijkste onderwerpen besproken, alsmede de tot op heden bereikte resultaten. Hierbij is tevens aangesloten bij de systematiek van voorbereidende werkgroepen die het praesidium voor de Conventie heeft ingesteld. De rapportage van de werkgroepen spreekt regelmatig van «consensus». Deze term wordt breed gehanteerd in de rapportage in de zin van een «algemene gelijkheid van opvattingen» en hoeft dan ook geenszins unanimititeit te betekenen. Waar de resultaten van de werkgroepen intussen verwerkt zijn in de voorstellen van het praesidium voor verdragsartikelen – bijvoorbeeld in het geval van het Handvest Grondrechten en de kwestie van de bevoegdheden – wordt ook daaraan een korte beschouwing gewijd. Over de voorstellen voor verdragsartikelen en de door de regering voorgestelde amendementen daarop wordt de Kamer, telkens wanneer zij aan de orde zijn, separaat geïnformeerd. Zij worden in deze «tussenstand» niet apart behandeld.

## **2. Het verloop van de Conventie tot op heden**

### *2.1 Aanloop: Nice en Laken*

In de «Verklaring betreffende de Toekomst van de Unie» bij het Verdrag van Nice (december 2000) werd opgeroepen tot een breed en diepgaand debat over de toekomst van de Unie. Dit debat diende zich te concen-

treren op een viertal thema's: de bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de lidstaten, de status van het Handvest Grondrechten, de vereenvoudiging van de verdragen en de rol van nationale parlementen. De Verklaring van Laken (december 2001), waarin het mandaat voor de Conventie is geformuleerd, heeft deze thema's vervolgens in 52 vragen nader uitgewerkt en geplaatst in het teken van het streven naar meer democratie, transparantie en efficiëntie in de Unie. De Verklaring van Laken schetst bovendien de mogelijkheid van een «Grondwet voor de Europese burgers». Het slotdocument dat de Conventie dient te presenteren, moet conform de Verklaring van Laken ofwel verschillende opties bevatten met vermelding van de steun waarop deze konden rekenen, ofwel aanbevelingen in geval van consensus.

Dit brede mandaat wordt door de Conventie op maximale wijze geïnterpreteerd. De werkzaamheden van de Conventie in de afgelopen twaalf maanden laten zien dat de lat in de praktijk nog hoger is gelegd. Er wordt gewerkt aan een grondwet voor de Europese Unie, waarbij het geheel van de bestaande verdragen op de schop wordt genomen. Niet alleen de institutionele artikelen over het functioneren van de Unie, maar ook het geheel van de beleidsbepalingen wordt daarbij onder de loep genomen. Een verdragsherziening van een dergelijk formaat is zonder precedent in de geschiedenis van de Europese integratie.

### *2.2 Plenaire vergaderingen en bijeenkomsten werkgroepen*

De Conventie is tot nu toe veertien keer in plenaire zitting bijeen gekomen. Daarnaast zijn er elf werkgroepen actief geweest, waarvan sommige inhoudelijke beleidsterreinen bestrijken (zoals Sociaal Beleid, Economisch Beleid, Extern beleid en Defensie, alsmede Justitie en Binnenlandse Zaken) en andere zich hebben beziggehouden met institutionele c.q. grondwettelijke thema's (Rechtspersoonlijkheid, Subsidiariteit, Handvest Grondrechten, Nationale Parlementen, Complementaire Bevoegdheden en Vereenvoudiging van het rechtsinstrumentarium). Het laatst beschikbaar gekomen werkgroep-rapport (Sociaal Beleid) is in de plenaire vergadering van de Conventie van 6 en 7 februari jl. besproken.

### *2.3 Belangrijke documenten*

Een belangrijk richtinggevend document vormt het «geraamte» voor een ontwerp-verdrag dat het praesidium in november vorig jaar aan de plenaire vergadering heeft voorgelegd. Dit document bevat een geannoteerde inhoudsopgave voor het nieuwe verdrag. Beoogd is hiermee de structuur voor het nieuwe verdrag te schetsen. De structuur wordt in twee delen weergegeven: een constitutioneel deel en een beleidsgedeelte. Het «geraamte» dient als «kapstok» waaraan concrete verdragsartikelen in de loop van de Conventie worden opgehangen. De indeling is overigens niet in beton gegoten: bij de invulling van de eerste zestien verdragsartikelen heeft het praesidium zich al genoodzaakt gezien op sommige punten af te wijken van de aanvankelijk voorziene indeling van artikelen. Nederland heeft in de Conventie het indicatieve karakter van het «geraamte» benadrukt: indien de resultaten van de werkgroepen en/of de discussie in de plenaire vergadering van de Conventie daartoe aanleiding gaven, dan dient de verdragsstructuur te worden aangepast.

De *eindrapporten* van de elf werkgroepen zullen in het verloop van de Conventie, naar het voorkomt, een belangrijke rol spelen. Daar waar conclusies gebaseerd zijn op consensus in de betreffende werkgroep zullen deze hun weg (moeten) vinden naar de tekst voor een ontwerp-verdrag. Op grond van de werkgroep-rapporten kunnen derhalve al de contouren worden gezien van wat wellicht de eerste resultaten van de

Conventie worden. Er bestaat bijvoorbeeld brede overeenstemming onder de leden van de Conventie over het geven van rechtspersoonlijkheid aan de Europese Unie. Daarnaast is er veel steun de huidige pijlerstructuur als zodanig te doen verdwijnen. Ook bestaat er overeenstemming over het betrekken van nationale parlementen bij de subsidiariteitscontrole door middel van een zogenaamd «early warning system».

Naast het «geraamte» en de eindrapporten van de werkgroepen zijn er ook nog andere documenten die in de Conventie een belangrijke rol spelen. Allereerst verdient het *Benelux-memorandum*, dat op 5 december 2002 aan de Kamer is gestuurd en waarover tijdens het Algemeen Overleg met de Kamer op 11 december 2002 over de Europese Raad van Kopenhagen is gesproken, vermelding. De landen van de Benelux hebben met dit memorandum beoogd een institutionele architectuur te schetsen voor de toekomstige Unie (zie hierna). De ideeën en voorstellen uit het Benelux-memorandum hebben ruime aandacht gekregen, zowel binnen als buiten de Conventie. Het document vormt een referentiepunt voor een groep van gelijkgezinde Conventie-leden.

De *Commissie* heeft in december jl. een *Mededeling «Vrede, vrijheid en solidariteit voor de Europese Unie»* het licht doen zien over de institutionele architectuur van de Unie. Dit document vertoont veel raakvlakken met het Benelux-memorandum. Daarnaast heeft Commissie-voorzitter Prodi door een aantal experts een ontwerp-verdrag laten opstellen (het zogenaamde «*Penelope-project*»).

In het rijtje van sleutel-documenten mag zeker niet onvermeld blijven de *Frans-Duitse bijdrage* (januari 2003) over de institutionele architectuur die bij gelegenheid van de viering van de veertigste verjaardag van het Elysee-verdrag is uitgekomen.

#### *2.4 Verandering karakter Conventie; pre-IGC?*

In de notitie «Europa in de Steigers» werd reeds aangegeven dat de resultaten van de Conventie waarschijnlijk richtinggevend zullen zijn voor de Intergouvernementele Conferentie die volgt op de Conventie. Gezien de wijze waarop het praesidium de Conventie stuurt, is deze waarschijnlijk vrijwel zekerheid geworden. Dat deze inschatting breed wordt gedeeld, blijkt onder meer uit het feit dat verschillende lidstaten (Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje, België en Griekenland) inmiddels ministers hebben aangewezen als hun regerings-vertegenwoordiger. Door velen in de Conventie wordt openlijk de ambitie uitgesproken dat in de Conventie besluiten worden genomen op belangrijke punten; besluiten die in de IGC niet meer openstaan voor onderhandeling. Ook de Nederlandse regering is van mening dat het wenselijk is dat onderwerpen waarover de Conventie een werkelijke consensus heeft bereikt dienen als vertrekpunten voor de IGC. Het is echter nog te vroeg om met zekerheid te stellen, dat de Conventie een integraal ontwerp-verdrag zal opleveren dat op algehele consensus berust. Het onderhandelingsproces over de ontwerp-artikelen is amper begonnen. Het valt niet uit te sluiten dat op een aantal cruciale punten geen werkelijke consensus bereikt wordt en de Conventie dus opties zal moeten aanbieden onder vermelding van de steun waarop deze kunnen rekenen. Het mandaat van de Conventie laat die mogelijkheid als gezegd uitdrukkelijk open.

#### *2.5 Werkwijze van het Praesidium en zijn voorzitter*

Het praesidium van de Conventie drukt een sterk stempel op het verloop van de werkzaamheden. De agenda van de Conventie, zowel inhoudelijk

als procedureel, wordt in belangrijke mate door het praesidium vastgesteld. Zoals hierboven reeds gesteld, vormt het «geraamte» voor een ontwerp-verdrag een document dat in sterke mate de discussie stuurt. Het Penelope-project van de Commissie heeft daaraan (vooral nog) geen tegengewicht kunnen bieden.

De *introdactie van de eerste ontwerp-artikelen* laat zien dat ook hier de rol van het praesidium pregnant is. De artikelen worden weliswaar voorbereid door het secretariaat van de Conventie; zij worden echter vervolgens onderworpen aan een lang en uitputtend onderhandelingsproces tussen de 12 leden van het praesidium, alvorens te worden voorgelegd aan de plenaire vergadering van de Conventie. Dit plaatst de landen die geen vertegenwoordiger in het praesidium hebben (waaronder Nederland) in een achterstandspositie, zeker gezien de korte termijn (één week) voor het indienen van amendementen. De regering heeft via de regeringsvertegenwoordiger in de aanbiedingsbrief aan het praesidium bij de amendementen op de eerste zestien ontwerp-artikelen de Nederlandse zorg uitgesproken over deze procedure. Hij heeft daarbij gepleit voor ruimere termijnen voor het indienen van amendementen en voor meer gelegenheid tot discussie van ingediende amendementen, hetzij in een daartoe op te richten werkgroep, hetzij door het houden van extra plenaire vergaderingen. Ook heeft de regeringsvertegenwoordiger aangegeven dat Nederland zich het recht voorbehoudt in een later stadium terug te komen op eerdere artikelen, indien later voorgestelde ontwerp-artikelen daartoe aanleiding zouden geven. Tot slot is onder de aandacht gebracht dat het voor de planning van de werkzaamheden essentieel is dat het praesidium duidelijker aangeeft wanneer welke ontwerp-artikelen zullen worden voorgelegd en besproken. Dat geldt in het bijzonder voor de artikelen over de rol van de instellingen. In de ontmoeting op 24 februari jl. tussen de RAZEB en vice-voorzitter Dehaene zijn door de minister deze zorgen ook naar voren gebracht. Tot op heden heeft dit in ieder geval geleid tot de inroostering van twee extra debatten op 5 en 27 maart, waarschijnlijk voorgezeten door de vice-voorzitters, waarin de leden van de Conventie nader van gedachten kunnen wisselen over de (amendementen op de) ontwerp-artikelen, zo werd tijdens de plenaire bijeenkomst op 27 en 28 februari jl. duidelijk gemaakt. Ook is tijdens deze plenaire een schematisch overzicht gegeven van de inhoudelijke en procedurele planning voor de komende maanden.

Een krachtig optredend praesidium verdient waardering. Een Conventie met 105 leden en hun plaatsvervangers – die zich moeten buigen over een zo complexe zaak als het schrijven van een nieuw verdrag voor de Unie – heeft behoefte aan sturing. Wel moet goed voor ogen worden gehouden dat de plenaire vergadering van de Conventie soeverein is en uiteindelijk beslist. Daarbij is van belang dat zich aftekenende meerderheden of substantiële minderheden worden gerespecteerd. Dat lijkt tot op heden niet altijd het geval: zo blijft voorzitter Giscard vasthouden aan de instelling van een Congres, terwijl een overgrote meerderheid van de Conventie-leden zich tegen een dergelijke nieuwe instelling heeft uitgesproken. Naar het oordeel van de regering kan de Conventie alleen succesvol zijn wanneer de procedures garanderen dat de inzichten van alle leden in het eindresultaat tot hun recht komen.

## *2.6 Actieve rol Nederland*

Nederland speelt een actieve rol in de Conventie. Een belangrijk vehikel daarbij vormt de samenwerking met de *Benelux-partners*. Zoals hierboven gesteld, heeft het op 6 december van vorig jaar uitgebrachte Benelux-memorandum aandacht en veel steun gekregen. De Benelux-landen hebben voorts in januari jl. een gezamenlijke reactie gegeven op de Frans-

Duitse voorstellen voor een institutionele architectuur van de Unie. Ook deze reactie kreeg van diverse landen steun. De kernboodschap van het Benelux-memorandum is het benadrukken van het belang van de communautaire benadering. Daarbij wordt het evenwicht tussen de instellingen gehandhaafd en de gelijkwaardigheid van de lidstaten gewaarborgd. Centraal in de voorstellen staat de versterking van de Commissie. Als de instelling die het algemeen belang behartigt en als hoedster van het verdrag speelt de Commissie een cruciale rol in het bewaren van coherentie. In een Unie van 25 of meer lidstaten is deze bundelende kracht van groot belang.

De Benelux-samenwerking krijgt gestalte door frequente contacten op het niveau van regeringsleiders, ministers, regeringsvertegenwoordigers en op ambtelijk niveau. Hierbij worden standpunten en strategieën onderling afgestemd. Daarnaast hebben de Benelux-landen regelmatig bijeenkomsten met gelijkgezinde lidstaten (zoals Portugal, Finland, Griekenland, Oostenrijk en Ierland) en de kandidaat-lidstaten (zoals Tsjechië, Hongarije, Estland, Letland, Cyprus, Malta). Bij veel landen bestaat sympathie voor de ideeën uit het Benelux-memorandum. Met hen wordt getracht punten van overeenstemming te identificeren en de inzet op deze punten in de Conventie te coördineren, zonder blokvorming ten opzichte van (grote) lidstaten na te streven. Een belangrijke bondgenoot is ook de Commissie. Zoals reeds aangegeven bestaat er veel overeenstemming tussen het gedachtegoed van het Benelux-memorandum en de door de Commissie ingenomen standpunten. Ook met de Commissie hebben de landen van de Benelux daarom intensief overlegd.

Naast het Benelux-kader maken de Nederlandse regering en haar vertegenwoordiger gebruik van talrijke *bilaterale contacten*, teneinde steun te winnen voor de Nederlandse standpunten.

Er vindt tevens regelmatig overleg plaats tussen de Nederlandse regeringsvertegenwoordiger en de overige Nederlandse Conventie-leden. Waar mogelijk wordt gezamenlijk opgetrokken. Verschillende amendementen zijn op de eerste 16 ontwerp-verdragsartikelen gezamenlijk ingediend.

De leden van het parlement die deelnemen aan de Conventie hebben een standaanbod voor ondersteuning, waar gewenst en mogelijk, door de ambtelijk staven van de departementen. Hiervan is een aantal malen gebruik gemaakt; de regering hoopt deze praktijk te continueren. Dat neemt evenwel niet weg dat elk lid een eigen verantwoordelijkheid heeft en volgens een eigen mandaat opereert.

### **3. Institutionele architectuur; rol instellingen**

#### *3.1 Nederlandse uitgangspunten: evenwicht en gelijkwaardigheid*

Het neteligste onderwerp in de Conventie tot op heden is de rol van de instellingen. Hoewel in de plenaire slechts eenmaal over dit onderwerp is gesproken en het praesidium nog geen concrete voorstellen heeft gedaan, krijgt dit onderwerp en marge van de Conventie veel aandacht.

Als leidraad voor het standpunt van Nederland geldt dat het nieuwe verdrag zowel het evenwicht tussen de instellingen als de gelijkwaardigheid tussen de lidstaten dient te waarborgen. Deze uitgangspunten liggen ten grondslag aan de notitie «Europa in de steigers» en het Benelux-memorandum en gelden onverminderd.

Voor het evenwicht van de instellingen moet de communautaire methode als uitgangspunt blijven gelden. Dat impliceert de noodzaak van verster-

king van de instellingen met het accent op de Commissie. De gelijkwaardigheid van de lidstaten is met namen in het geding waar het gaat om de wijze waarop de Commissie wordt samengesteld en het voorzitterschap wordt geregeld.

Deze uitgangspunten zijn onder druk komen te staan door zowel het «geraamte» van voorzitter Giscard als bijdragen van enkele grote lidstaten (Frans/Duitse en Brits/Spaanse institutionele voorstellen), die op sommige punten ook door kleinere lidstaten (Denemarken op het punt van het vaste voorzitterschap van de Europese Raad) ondersteund lijken te worden. Veel voorstellen staan haaks op het Benelux-memorandum. Zo wordt het huidige bestel van de Unie vervangen door een quasi-presidentieel stelsel met aan de top de (permanente) «president», te weten de voorzitter, van de Europese Raad. In de kern beogen de voorstellen de positie van de Europese Raad te versterken, in het bijzonder t.o.v. de Commissie, hetgeen de institutionele balans verstoort. De voorstellen verzwakken bovendien de democratische legitimiteit, omdat de «president» geen verantwoording verschuldigd is aan een parlementair lichaam. Andere voorstellen komen overigens wel overeen met de positie van Nederland: versterking van de positie van de Commissie als uitvoerder; uitbreiding van medebeslissingsrecht van het Europees Parlement en de instelling van een «Europese Minister van Buitenlandse Zaken» (de personele fusie van de hoge Vertegenwoordiger en de Commissaris voor Externe Betrekkingen, de zogenaamde «dubbelhoed»).

Hieronder wordt nader ingegaan op de thema's waarop de discussie zich tot op heden heeft geconcentreerd.

### *3.2 Voorzitterschap Europese Raad en overige voorzitterschappen*

Het voorzitterschap van de Europese Raad trekt de meeste aandacht in het debat over de instellingen. De wijze waarop het voorzitterschap van de Europese Raad (en de overige raden) wordt geregeld, is van groot belang voor het institutioneel evenwicht in een toekomstige Unie. De Europese Raad heeft het afgelopen decennium onmiskenbaar aan invloed gewonnen. Dat proces wordt in het «geraamte» van Giscard en de Frans-Duitse voorstellen doorgezet en vastgelegd in de Europese grondwet: de Europese Raad zal de dominante instelling worden; diens voorzitter krijgt een prominente rol. Dit zal noodzakelijkerwijs leiden tot een verzwakking van de Commissie. Deze zal van een zelfsturend en onafhankelijke politieke kracht verworden tot een afhankelijk ambtelijk secretariaat.

Ook in een uitgebreide Unie dient rotatie naar het oordeel van Nederland en gelijkgezinden een belangrijke functie te houden, in het bijzonder bij het voorzitterschap van de Europese Raad. Rotatie kent immers vele voordelen; regelmatig een nieuwe, politieke impuls; binnenlandspolitieke zichtbaarheid van de Europese integratie; leerproces voor de nationale administraties; eenheid van aansturing; geen lange gebondenheid aan een voorzitter die tegenvalt. Deze voordelen mogen niet verloren gaan en zullen in de komende discussies wederom voor het voetlicht moeten worden gebracht. De regering wil het gevoel van onvermijdelijkheid («de groten wilden het nu eenmaal zo») met deze argumenten bestrijden.

Gezien de coalitie van grote landen die zich vormt tegen voortzetting van de bestaande rotatie van het voorzitterschap van de Europese Raad kan er niet op worden gerekend dat het door de Benelux ingenomen standpunt zal prevaleren. Steun van gelijkgezinde (kandidaat-) lidstaten en de Commissie voor de Benelux-ideeën is hard nodig. De bezwaren tegen de vaste voorzitter moeten daarom helder worden belicht: hij is democratisch niet gelegitimeerd, hij leidt tot institutionele competitie en extra bureau-



cratie en hij gaat onvermijdelijk ten koste van de positie van de Commissie en van de invloed van de kleinere lidstaten. In het externe vlak vormt hij een gezicht teveel: de hem toegedichte taken kunnen beter door de voorzitter van de Commissie en de personele fusie van de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissaris Externe Betrekkingen worden vervuld.

Wat het voorzitterschap van de Algemene Raad en de vakraden betreft is Nederland bereid verder mee te denken over een variant op het huidige systeem, zoals ook in het Benelux-memorandum al is aangegeven. Voorwaarde voor het uiteindelijke systeem is dat elementen van roterend voorzitterschap behouden blijven. Nederland heeft zich tot op heden niet geschaard onder de voorstanders van het idee van «team-presidencies». De regering denkt dat afstemming tussen de voorzitters moeilijk zal zijn (interne afstemming in één lidstaat onder huidig systeem blijkt voor sommige landen al geen sinecure). Daarnaast is niet onbelangrijk dat de keuze voor «team-presidencies», voorstanders van een vaste voorzitter voor de Europese Raad mogelijk in de kaart speelt. In de praktijk zal juist de president van de Europese Raad de coördinerende rol in de Unie op zich moeten gaan nemen. Het aantal voorstanders, met name onder de kandidaat-lidstaten, voor het idee van «team-presidencies» neemt toe; deze landen menen dat dit model de enige resterende kans is ooit een (deel-) voorzitterschap te verwerven. In de discussie is ook wel eens naar voren gebracht de gedachte een nauwere samenwerking tussen drie opeenvolgende voorzitterschappen – een soort versterkte trojka – te bewerkstelligen als een methode om de continuïteit te vergroten. Daartoe is door de Europese Raad van Sevilla (juni 2002) een eerste aanzet gegeven.

De discussie over het voorzitterschap van de (Europese) Raad zal naar verwachting pas in het eindspel van de Conventie leiden tot een compromis. Het is ook denkbaar dat dit onderwerp zelfs pas in de IGC tot een oplossing wordt gebracht. Nederland zal in de komende tijd, gezamenlijk met de talrijke gelijkgezinde Conventie-leden, een ferme opstelling kiezen. Die opstelling dient zich echter niet te beperken tot het afwijzen van anderen voorstellen. Er zal creatief gewerkt worden aan constructies die nadelen van het huidige systeem (en die zijn er, zeker in een uitgebreide Unie, ontegenzeggelijk) op te vangen onder behoud van de voordelen. Degenen die een president van de Unie afwijzen, dienen verenigd een geloofwaardig alternatief te presenteren. Daar ligt de komende tijd een belangrijke uitdaging.

### *3.3 Versterking positie van de Commissie*

Uitgangspunt voor Nederland is dat de Commissie behouden moet blijven als een onafhankelijke en collegiale instelling die het algemeen belang belichaamt, de gelijke behandeling van lidstaten garandeert en de coherentie van beleid waarborgt.

Versterking van de rol van de Commissie is essentieel. Niet omdat, zoals nog al eens wordt gesteld, de Commissie meer rekening houdt met de belangen van de kleinere lidstaten. Wel omdat de Commissie als intermediair tussen alle lidstaten, groot en klein, en als hoedster van de verdragen steeds het gemeenschappelijke belang als uitgangspunt neemt voor beleid en wetgeving. En omdat alleen een sterke, onafhankelijke Commissie in staat is lidstaten te wijzen op de consequenties van hun beleid (vergelijk waarschuwingen met betrekking tot Stabiliteits- en Groei-pact).

Hoewel meerdere lidstaten propageren dat het «geraamte» van Giscard en de Frans-Duitse voorstellen geen afbreuk doen aan de positie van de

Commissie, is naar het oordeel van Benelux het tegendeel waar. Nederland zal daarom onverminderde steun uit blijven spreken voor een door het Europees Parlement gekozen voorzitter van de Commissie; exclusief initiatiefrecht voor wetgeving; exclusief recht van uitvoering van Europese regelgeving (nu formeel nog gedeeld met de Raad); nadrukkelijker rol van de Commissie bij het realiseren van nauwere coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten in het kader van de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid (GREB).

Wat de *samenstelling van de Commissie* betreft, spreekt het Benelux-memorandum een voorkeur uit voor de in Nice overeengekomen regeling; tot 27 lidstaten levert elke lidstaat een Commissaris, op termijn zal een «kleinere» Commissie worden samengesteld op basis van een systeem van egalitaire rotatie. Dit systeem waarborgt de gelijkwaardigheid van lidstaten. Binnen de Conventie is onder de kleinere lidstaten en de kandidaat-lidstaten een sterke stroming die pleit voor het vasthouden aan het beginsel van één Commissaris per lidstaat, ook in een Unie van 27 of meer landen. Met name voor de nieuwe lidstaten is deze commissaris een belangrijk symbool van hun verworven lidmaatschap. Nederland is gevoelig voor deze argumenten, doch ziet tevens een bezwaar. Een grote Commissie zal op termijn ongetwijfeld leiden tot hiërarchisering en uitholling van de collegialiteit, waarbij het denkbaar is dat juist de kleinere lidstaten onvoldoende aan hun trekken komen. Nederland is echter bereid verder na te denken over deze kwestie.

### 3.4 Slagvaardig extern beleid

Over de wens van meer samenhang en slagkracht in het externe beleid bestaat overeenstemming. Over de wijze waarop niet. Belangrijke voorwaarden voor verbetering zijn meer coherentie tussen intern en extern beleid, tussen GBVB en communautair extern beleid, de beschikbaarheid en inzet van middelen en zo veel mogelijk met één stem te spreken.

De Benelux meent dat een personele fusie tussen de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissaris Externe Betrekkingen (Europese Minister van Buitenlandse Zaken, ook «dubbelhoed» genoemd) deze voorwaarden vervult. Van belang is dat deze functionaris zowel stevig verankerd is, bij voorkeur als vice-president, in de Commissie als tegelijkertijd een sterke relatie houdt met de Raad. Zo kan hij «overeind» blijven naast de fungerende voorzitter van de Europese Raad en de Commissie-voorzitter. Hij zou over een (niet-exclusief) recht van initiatief voor GBVB en EVDB moeten beschikken en worden belast met de externe vertegenwoordiging voor GBVB en EVDB vraagstukken. Er is onder de leden van de Conventie veel steun voor het creëren van deze functie; over de wijze waarop de functionaris zitting neemt in de Commissie en de Raad is nog geen overeenstemming bereikt.

### 3.5 Congres

Conventie-voorzitter Giscard zet (nog steeds) in op een Congres van Europese volkeren. In het Frans-Duitse papier wordt voorgesteld dat «zonder een nieuwe instelling te creëren», euro- en nationale parlementariërs een dialoog kunnen voeren, bijvoorbeeld in een jaarlijks debat over de Staat van de Unie in de vorm van een Congres. Deze bijeenkomsten zouden in Straatsburg moeten plaatsvinden en worden voorgezeten door de voorzitter van het Europees Parlement. Dit voorstel impliceert toch de oprichting van een nieuwe instelling. Nederland is er geen voorstander van. De instelling van een Congres vergroot de complexiteit van de Unie zonder te zorgen voor duidelijke meerwaarde. Het vertroebelt het onderscheid tussen de eigen, maar verschillende verantwoordelijkheden die nationale

parlementen en het Europese Parlement hebben. In de Nederlandse visie controleren nationale parlementen vooraleerst hun regeringen in de Raad; zij vullen voorts het Europees Parlement aan, waar dit geen of onvoldoende democratische controle kan uitoefenen op deelterreinen van het Europese beleid. Nederland ziet meer in het versterken van de COSAC-samenwerking. Een grote meerderheid heeft zich in de Conventie tegen het instellen van een Congres gekeerd, vooralsnog houdt voorzitter Giscard vast aan dit idee. Hem staat onder meer voor ogen dat niet een Conventie (zoals velen willen) maar het Congres een rol zou kunnen spelen bij toekomstige verdragswijzigingen.

### 3.6 Praesidium Paper over instellingen

Het praesidium heeft begin januari een discussienota gepresenteerd over de rol van de instellingen. Daarin worden drie criteria genoemd voor een toekomstige institutionele inrichting; effectiviteit, transparantie en democratische legitimiteit. Eveneens wordt als uitgangspunt wordt genomen dat *alle* instellingen moeten worden versterkt. Per instelling worden verschillende mogelijkheden genoemd voor versterking.

De nota kent een aantal opvallende elementen en omissies.

Inzake het *Europees Parlement* ontbreken voor Nederland belangrijke aspecten zoals uitbreiding van het medebeslissingsrecht en een versterkte verantwoordingsplicht van de leden van de Commissie, zowel individueel als gezamenlijk, ten opzichte van het Europees Parlement.

Wat de *Raad* betreft, wordt conform de staande Nederlandse positie uitbreiding van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid voorgesteld, zonder overigens specifieke terreinen te noemen. Ook wordt in overweging gegeven de stemmenweging van de Raad zoals in het Verdrag van Nice geregeld te vervangen door een systeem van «double majority» (50% lidstaten en 50% EU-bevolking).

Geen voorstellen worden gedaan ter versterking van de positie van de *Commissie*. Volstaan wordt met voorstellen op welke wijze de samenstelling van de Commissie die afwijken van de strikt egalitaire rotatie zoals overeengekomen in Nice. In het papier ontbreken derhalve voor Nederland zeer belangrijke aspecten als exclusief recht van initiatief voor wetgeving en uitvoering en versterking van de rol van de Commissie bij de uitvoering van het sociaal-economische beleid.

Met betrekking tot de *Europese Raad* wordt onder meer voorgesteld besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in te voeren. Nederland is daarvan geen voorstander; de Europese Raad dient geen pseudo-wetgever te worden. De Europese Raad is er voor om impulsen voor de ontwikkeling van de Unie te geven en algemene politieke beleidslijnen vast te leggen. Het paper gaat niet in op het «gevoelige» onderwerp van het Voorzitterschap van de Europese Raad, noch andere Raden.

Het praesidium stelt tot slot vast dat de uitbreiding het *Hof van Justitie* nog zwaarder zal belasten. Met het oog daarop wordt onder meer in overweging gegeven de verbeteringen van het verdrag van Nice die mogelijk niet direct kunnen worden toegepast, omdat daarvoor nog een unaniem Raadsbesluit aan vooraf moet gaan, in het nieuwe verdrag op te nemen. Nederland staat daar welwillend tegenover.

De regering onderschrijft de zorgen van het praesidium over de toeneemende belasting van het Hof van Justitie. Niet alleen de uitbreiding van de Unie (o.a. meer vertaalwerkzaamheden) zal leiden tot meer werklast

voor het Hof, maar ook de nieuwe werkterreinen van het Hof, met name strafrecht en asiel en migratie, en de implicaties van de mogelijke opname van het Handvest in het verdrag zijn daarop van invloed. De regering is met name bezorgd over de huidige gemiddelde duur van de behandeling van prejudiciële vragen (22,7 maanden) op de nationale rechtsgang. De regering vraagt daarvoor aandacht in de Conventie-werkgroep over het Hof en doet voorstellen voor oplossingen.

### *3.7 Plenair debat over instellingen op 20 en 21 januari jl.*

Het praesidium papier en de toen juist verschenen Frans Duitse voorstellen stonden centraal in het plenaire debat over de instellingen. Tijdens het debat wezen vrijwel alle sprekers op het belang van behoud van evenwicht tussen de instellingen. Hierbij werd gesteld dat de principes gelijkheid, transparantie, democratie en efficiëntie centraal moeten staan.

Een grote getalsmatige meerderheid van de sprekers wees het voorstel voor een vaste voorzitter van de Europese Raad af. Sommige tegenstanders van een vaste voorzitter erkenden ook nadelen te zien van het roterend voorzitterschap. Als mogelijk oplossing werden wel «team-precidencies» bepleit. De voorzitter Giscard wuifde zorgen over concurrentie tussen de voorzitter van de Commissie en een vaste voorzitter van de Europese Raad weg: de twee waren «assez éloignés» en een dergelijke strijd had zich ook in verleden nooit voorgedaan.

Ook andere thema's werden besproken in het debat. Daarbij werd dikwijls geïntervenieerd langs de lijnen van het Benelux-memorandum. Met betrekking tot de Commissie werd door de meerderheid opgemerkt dat deze haar rol als motor van de Unie moet blijven vervullen. In een uitgebreide Unie is een sterke Commissie essentieel. Het initiatiefrecht van de Commissie en de rol van de Commissie bij het toezicht op naleving van regelgeving en als hoedster van het verdrag werden met name genoemd. Veel kandidaat-lidstaten gaven aan groot belang te hechten aan het principe van één Commissaris per lidstaat. Ook werd gesproken over de verkiezing van de voorzitter van de Commissie door het Europees Parlement. Sommigen pleitten voor gekwalificeerde meerderheid en anderen wezen dat juist af. Ook de gedachte van een kiescollege van nationale en euro-parlementariërs werd een aantal keren naar voren geschoven. Uitbreiding van het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement gekoppeld aan besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van de Raad worden omschreven als hoofdregel van besluitvorming, waarbij vaak ook «double majority'» (50% lidstaten en 50% Europese bevolking) werd genoemd.

### *3.8 Planning praesidium*

Het praesidium is voornemens tijdens de komende Conventie-sessies (die in frequentie worden opgevoerd) telkens één instelling te bespreken op basis van een discussie-papier waarin alle opties vermeld staan. Volgorde is waarschijnlijk die van het verdrag (Europees Parlement, Raad, Commissie, Hof van Justitie en pas als laatste de Europese Raad). Dat roept de vraag op naar een afsluitende gezamenlijke behandeling omdat het instellingendebat nu juist ook gaat over een evenwichtige relatie tussen die instellingen. Op zijn vroegst zijn de ontwerp-artikelen over de instellingen te verwachten in april.

## 4. Institutionele en grondwettelijke onderwerpen

### 4.1 (Werkgroep) procedures en instrumenten

Doel van de werkgroep «Vereenvoudiging» was tweeledig: allereerst het inzichtelijker maken van de verschillende rechtsinstrumenten en ten tweede het aanbrengen van een duidelijker hiërarchie van normen van de rechtsinstrumenten in het verdrag. Vervolgens heeft de werkgroep de procedures voor regelgeving aan een nader onderzoek onderworpen.

#### *(resultaten werkgroep: rechtsinstrumenten)*

De werkgroep beveelt aan dat de ongeveer 15 instrumenten waar de Unie momenteel over beschikt, worden verminderd. Dit heeft geresulteerd in drie niveaus van rechtsinstrumenten:

- *Wetgevingsinstrumenten*: deze regelen de hoofdzaken van een materie. Het betreft wet (vergelijk huidige verordening) en kaderwet (vergelijk huidige richtlijn)
- *Gedelegeerde rechtsinstrumenten*: hierbij wordt de wet of kaderwet uitgewerkt, binnen het kader van de door de wetgever omschreven delegatie. Dit instrument moet vermijden dat de wetgever zich op te gedetailleerd niveau met de inhoud van een regeling bezighoudt. Aan de gedelegeerde instrumenten wordt ook een vorm van controle door de wetgever verbonden, bijvoorbeeld een «call-back»-procedure. Dit instrument zou de naam moeten krijgen van «verordening».
- *Uitvoeringsinstrumenten*; hierbij moet gedacht worden aan regelingen die thans onder comitologie tot stand komen.

Deze instrumenten zouden zowel in de (huidige) eerste pijler als in de (huidige) derde pijler moeten worden toegepast. Tweede-pijler-instrumenten zouden worden vervangen door zgn. besluiten.

De wetgever moet zelf in staat zijn om te bepalen welk instrument in een bepaald geval toegepast moet worden. Met andere woorden, in het tweede of beleidsdeel van het verdrag wordt niet «wet» of «kaderwet» voorgeschreven, maar «maatregelen». De werkgroep heeft aanbevolen de methode van open coördinatie op te nemen in het constitutionele deel van het verdrag.

#### *(resultaten werkgroep: procedures)*

Op het gebied van de procedures stelt de werkgroep de volgende vereenvoudigingen voor:

- codecisieprocedure: in alle gevallen wordt uitgegaan van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. De Raad en het EP besluiten op gelijke voet. Dit zou de algemene wetgevingsprocedure moeten worden;
- samenwerkingsprocedure: deze wordt thans alleen nog maar gebruikt op EMU-gebied en wordt vervangen door de medebeslissingsprocedure of door de raadplegingsprocedure;
- instemmingsprocedure; deze wordt voorbehouden aan goedkeuring van verdragen die gevolgen hebben voor interne wetgeving;
- enkele wijzigingen van de begrotingsprocedure.

#### *(visie Regering)*

De uitkomsten van de werkgroep werden breed gedragen en zijn inmiddels voor een belangrijk deel door het praesidium neergelegd in een aantal concept-artikelen van het constitutionele deel van het verdrag.

De regering is in het algemeen tevreden over de uitkomsten van de werkgroep. Het terugdringen van het aantal rechtsinstrumenten en procedures bevordert de transparantie van de Unie. De gedetailleerdheid van regelge-

ving kan door een goed gebruik van gedelegeerde rechtsinstrumenten worden teruggedrongen. Van belang is hierbij wel op welke wijze de delegatie vorm wordt gegeven in het verdrag. De Nederlandse visie op de methode van open coördinatie is opgenomen onder paragraaf 5.2.

#### *4.2 (Werkgroep) Handvest Grondrechten en toetreding tot EVRM*

Een werkgroep heeft zich gebogen over de toekomstige rol van de grondrechten in de Unie. Deze werkgroep was belast met het onderzoeken van de consequenties van diverse mogelijkheden van integratie van het Handvest Grondrechten in het verdrag en van de consequenties van een eventuele toetreding van de Unie tot het EVRM.

##### *(resultaten werkgroep Handvest Grondrechten en EVRM)*

Hoewel deze vragen technisch-inventariserend van aard waren, leidde de voorzitter het daarheen, dat de werkgroep concrete aanbevelingen aan de Conventie heeft gedaan over de wijze van integratie van het Handvest. De inhoudelijke bepalingen van het Handvest stonden niet ter discussie. Het Handvest is immers reeds vastgesteld als politieke verklaring, met instemming van de Europese Raad. Wel zijn voorstellen geformuleerd voor een aanpassing van de zgn. horizontale bepalingen ervan. Deze geven de context aan waarin de grondrechten moeten worden gelezen en toegepast. Het gaat dan onder meer om de relatie tussen het Handvest en de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten, de dublures met bestaande verdragsbepalingen en de verhouding tot het EVRM. Ook het onderscheid tussen rechten en beginselen wordt preciezer benadrukt: beginselen worden ten uitvoer gelegd door nadere Unie-wetgeving en eerst bij de uitleg daarvan spelen de beginselen een rol. Zij zouden dus geen zelfstandig «recht» behelzen. Een aanduiding van afzonderlijke bepalingen als zulke beginselen zou volgens de werkgroep moeten worden overgelaten aan de rechtspraak van het Hof, mede aan de hand van een toelichting op het Handvest.

De werkgroep beveelt aan het Handvest juridisch verbindend te maken. De wijze waarop dat moet gebeuren (in het verdrag zelf of in een protocol) wordt overgelaten aan de Conventie.

Wat betreft de toetreding van de Unie tot het EVRM stelt de werkgroep voor een bepaling op te nemen die een toetreding mogelijk maakt. De werkgroep gaat niet in op de modaliteiten daarvan, zoals eventuele voorbehouden en verklaringen en de toetreding tot de protocollen bij het EVRM. Dat wordt overgelaten aan de Unie-wetgever die over een daadwerkelijke toetreding besluiten moet nemen.

##### *(voorstellen praesidium: Handvest Grondrechten en EVRM)*

Het praesidium heeft naar aanleiding van de uitkomsten van de werkgroep voorgesteld een titel over de grondrechten op te nemen in het constitutioneel deel van het verdrag. Het voorgestelde ontwerp-artikel 5 stelt dat het Handvest «een integrerend deel» vormt van de Europese Grondwet. Het zal worden opgenomen in het constitutionele deel van het verdrag of in een aangehecht protocol. Hiermee staat wel vast dat het praesidium voor ogen staat dat het Handvest juridisch verbindend wordt. Voorts stelt het praesidium voor een bepaling op te nemen die het mogelijk maakt dat de Europese Unie toetreedt tot het EVRM. Deze bepaling geeft een rechtsbasis in het verdrag voor een later besluit van de Raad en het Europees Parlement over toetreding.

Een zeer grote meerderheid in de Conventie steunt de voorstellen van het praesidium. Voor hen is een Grondwet zonder juridisch verbindende grondrechten ondenkbaar. In het huidige krachtenveld staat Nederland in

zijn stellingname samen met het VK. Hierbij is wel van belang dat het eindverslag van de werkgroep uiteindelijk werd onderschreven door alle deelnemers, waaronder de Nederlandse en het VK dat daarin op regeeringsniveau was vertegenwoordigd.

*(visie regering)*

De regering heeft in haar notitie «Europa in de steigers» verwoord dat het Handvest een politieke verklaring zou moeten blijven. Er zou wel een verwijzing naar het Handvest kunnen worden opgenomen in het nieuwe verdrag, mits het Handvest daarmee niet tot materieel Europees recht wordt waaruit directe aanspraken van burgers jegens de overheid kunnen voortvloeien. Toetreding van de Europese Unie tot het EVRM riep volgens de regering een aantal belangrijke vragen op, zoals in gelijke zin werd besproken met de Kamer tijdens het Europadebat naar aanleiding van de motie Verhagen c.s. over dit onderwerp. Het gaat dan met name om het dilemma van een dubbele rechtsgang (Hoven van Luxemburg en Straatsburg) en de mogelijk daaruit voortvloeiende rechtsonduidelijkheid. Hiervoor zou een duidelijke oplossing gevonden moeten worden.

*(een perspectief)*

De aanpassingen van de horizontale bepalingen zoals voorgesteld door de werkgroep kunnen positief worden beoordeeld. Niettemin heeft de regering aarzelingen over de mogelijke gevolgen van het juridisch verbindend maken van sommige onderdelen van het Handvest. Het betreft bepalingen die thans kunnen worden aangemerkt als een beginsel, maar die in de rechtspraak van het Hof van Justitie kunnen evolueren tot een recht. Het gaat dan met name om de sociale grondrechten van hoofdstuk IV («solidariteit»), alsmede art. 14 (kosteloos onderwijs) en art. 15 (vrije beroepskeuze en toegang tot arbeidsbemiddeling). Indien de voorstellen van de werkgroep inzake de horizontale bepalingen worden overgenomen zal dat de aarzelingen van de regering op dit punt kunnen verminderen. Veel zal ook afhangen van de wijze waarop het Hof van Justitie zal oordelen over wetgeving op Unie-niveau die thans reeds aan deze beginselen gestalte geeft, of in de toekomst nog zal geven.

De vragen die rijzen bij de toetreding tot het EVRM, met name op het punt van het toezicht van het Hof Straatsburg op de toepassing van het EVRM door het Hof van Luxemburg, zullen in de toekomst beantwoord moeten gaan worden wanneer Raad en Europees Parlement een daadwerkelijk besluit tot toetreding zullen nemen. In dat kader immers zal gelegenheid bestaan voor een regeling van de concrete modaliteiten van de toetreding. Die vergt een rustigere en meer zorgvuldige besluitvorming dan thans in het kader van de Conventie mogelijk is.

#### *4.3 (Werkgroep) Bevoegdheden*

Een werkgroep heeft zich gebogen over het onderwerp (aanvullende) bevoegdheden.

*(resultaat werkgroep bevoegdheden)*

De aanbevelingen van deze werkgroep zijn door het praesidium verwerkt in het voorstel voor de eerste 16 artikelen van de Constitutie, te weten Titel III (art. 8 t/m 16). De bespreking van de resultaten van de werkgroep kan dan ook geschieden aan de hand van een commentaar op deze artikelen. De regering heeft amendementen op deze artikelen ingediend (de Kamer ter informatie toegezonden bij brief van 17 februari jl.).

De huidige verdragen gaan uit van het rechtsbasisbeginsel: de Unie is niet bevoegd te handelen indien zij niet een specifieke bevoegdheid daartoe heeft toegewezen gekregen. De verschillende bevoegdheden staan nu

verspreid in de EG/EU-verdragen. Daarnaast bestaat er belangrijke jurisprudentie van het Hof van Justitie over de bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten.

*(voorstellen praesidium)*

Het praesidium heeft het systeem duidelijker willen maken door alle bevoegdheden in één titel te plaatsen en een onderscheid te maken tussen exclusieve (Unie-)bevoegdheden, gedeelde bevoegdheden en aanvullende bevoegdheden.

- Indien het verdrag exclusieve bevoegdheid aan de Unie toewijst, kan alleen de Unie wetgevend optreden, en kunnen de lidstaten zulks alleen zelf doen indien zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn.
- Betreft het een gedeelde bevoegdheid, dan kunnen de lidstaten samen met de Unie op dat gebied wetgevend optreden. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid slechts uit indien en voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend.
- Betreft het een aanvullende bevoegdheid, dan is de Unie bevoegd om het optreden van de lidstaten te coördineren, aan te vullen of te ondersteunen, zonder dat zij daarbij evenwel het bevoegdheidsgebied van de lidstaten betreedt.

Bij elke categorie wordt vervolgens aangegeven welke beleidsterreinen het betreft. De exclusieve bevoegdheden worden limitatief opgesomd, terwijl de opsomming van de gedeelde en aanvullende bevoegdheden eerder indicatief van aard is.

*(visie regering)*

De regering vindt dat het onderscheid en het classificeren van bepaalde beleidsterreinen als exclusief, gedeeld of bevoegd wellicht aantrekkelijk oogt, maar anderzijds enigszins gekunsteld overkomt. Veel beleidsterreinen kunnen nu eenmaal niet eenduidig worden afgebakend en gescheiden. Zoals gezegd, het doel van deze drieliding is het systeem begrijpelijker en transparanter te maken, maar de door het praesidium geadopteerde methode geeft niet altijd een eenduidig antwoord op de vraag «wie doet wat». De regering wil er in ieder geval op toezien dat het uiteindelijke resultaat voldoende flexibel en evolutief is. Bij de Nederlandse amendementen op deze artikelen is dat als uitgangspunt gehanteerd.

*(een perspectief)*

In de werkgroep bleek steun voor de benadering waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen bovengenoemde bevoegdheden. Velen zien de rechtvaardiging hiervoor in het mandaat van de Conventie zoals omschreven in de Verklaring van Laken. Daarin wordt immers aangegeven dat de Conventie tot een betere verdeling en omschrijving van bevoegdheden dient te komen. Expliciet wordt daarbij melding gemaakt van exclusieve en gedeelde bevoegdheden. Hoewel veel lidstaten de nadelen van deze aanpak zien, is het zeer wel mogelijk dat het praesidium van de Conventie vasthoudt aan de voorgestelde systematiek in de ontwerp-artikelen. In dat geval behoudt Nederland zich het recht voor in fine deze systematiek ten opzichte van het gehele ontwerp-verdrag nader te beoordelen. Op 27 en 28 februari jl. heeft de plenaire Conventie een eerste debat gevoerd over de amendementen op de eerste zestien ontwerp-artikelen; dit debat zal worden vervolgd op bijeenkomsten op 5 en mogelijk 26 maart a.s.

#### *4.4 Werkgroepen nationale parlementen en subsidiariteit*

In de werkgroep rol nationale parlementen werd uitvoerig over het onderwerp subsidiariteit gesproken. Voor dat onderwerp was ook een aparte



werkgroep ingesteld. Wat het onderwerp (betrokkenheid van nationale parlementen bij) subsidiariteit betreft was de kernvraag op welke wijze zo doeltreffend mogelijk kon worden gezorgd voor de controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel.

*(resultaten werkgroep nationale parlementen)*

De besprekingen in de werkgroep «nationale parlementen» hadden betrekking op drie onderwerpen:

- de rol van de nationale parlementen bij toezicht op de regeringen (nationale controleregelingen);
- de rol van de nationale parlementen bij het toezicht op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel;
- de rol en de functie van de multilaterale netwerken of mechanismen waarbij de nationale parlementen op Europees niveau betrokken zijn.

De werkgroep deed aanbevelingen gerelateerd aan de bovenstaande terreinen. Het gaat daarbij om onder meer een betere en snellere informatieverstrekking van de Commissie aan de nationale parlementen (wetgevingsvoorstellen, Groen- en Witboeken), openbaarheid van vergaderingen van de Raad bij de uitoefening van zijn wetgevende bevoegdheden en strikte naleving van het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte protocol betreffende de nationale parlementen. Ook wil de werkgroep nationale parlementen een formele rol geven bij de subsidiariteitstoets.

*(visie regering)*

In hun algemeenheid onderschrijft de Nederlandse regering de aanbevelingen van de werkgroep. Deze sluiten goed aan bij de standpunten die de regering hierover in de notitie «Europa in de steigers» heeft ingenomen.

*(resultaten werkgroep subsidiariteit en visie regering)*

Een genuanceerde opvatting heeft de regering over de aanbeveling van de werkgroepen de nationale parlementen een formele rol te geven bij de controle op het subsidiariteitsbeginsel. Zoals in de notitie «Europa in de steigers» is aangegeven, is de regering voorstander van een «*early warning system*» – het zogenaamde opsteken van een gele kaart – door een nationaal parlement in het geval het van oordeel is dat een voorstel van de Commissie voor regelgeving niet voldoet aan de vereisten van subsidiariteit. De regering is echter geen voorstander van het voorstel het nationale parlement (of zoals tevens is gesuggereerd: het Comité van de Regio's) de bevoegdheid te geven beroep in te stellen bij het Hof van Justitie in het geval het bij de totstandkoming van de regelgeving nog steeds van oordeel zou zijn dat de regeling het subsidiariteitsbeginsel niet respecteert. Het is niet zonder belang dat deze uitbreiding van het aantal beroepsgerechtigden de werklast van het Hof aanmerkelijk zou verzwaren.

Ook staat Nederland afwijzend tegenover het voorstel dat nationale parlementen de Commissie kunnen dwingen haar voorstel te wijzigen, het zogenaamde opsteken van een rode kaart. Deze constructie verstoort het institutioneel evenwicht en verzwakt de positie van de Commissie.

*(een perspectief)*

Het presidium van de Conventie presenteerde op 28 februari twee protocollen: één betreffende de nationale parlementen en één betreffende subsidiariteit. Nederlandse amendementen daarop volgen hetgeen hierboven is opgemerkt. De verwachting is dat andere lidstaten langs vergelijkbare lijnen amendementen zullen indienen.

#### 4.5 Tweedeling verdrag

Hoewel over een tweedeling van het nieuwe verdrag geen werkgroep is ingesteld, verdient het onderwerp hier aandacht. De gedachte wint terrein in de Conventie en de uitkomst van de Conventie kan zeer wel een verdrag zijn dat uit twee delen bestaat; een constitutioneel deel en een materieel deel met daaraan gehecht de diverse protocollen en verklaringen.

Doel van deze tweedeling is niet alleen om een constitutie van Europa op te stellen maar meer nog om in het verdrag onderscheid te kunnen maken tussen bepalingen die moeilijk te wijzigen zijn (het constitutionele deel) en die makkelijker te wijzigen zijn (het materiele deel). Voor de wijzigingsprocedures van het verdrag heeft het presidium nog geen voorstellen gedaan. De regering vindt het vanzelfsprekend dat een constitutioneel deel niet op andere wijze gewijzigd kan worden dan bij een verdrag waarover alle lidstaten het eens moeten zijn en waarvoor in de verschillende lidstaten de nationale procedures voor goedkeuring van verdragen van toepassing zijn.

Dit zou anders kunnen zijn bij het tweede deel. Immers hier betreft het bepalingen die invulling geven aan het constitutionele deel van het verdrag per beleidsterrein. Het is denkbaar dat dit niet bij verdragswijziging maar bij besluit gewijzigd zou kunnen worden zodat effectiever op veranderende omstandigheden kan worden ingespeeld. Voor Nederland zou dit betekenen dat het gaat om besluiten in de zin van artikel 92 van de Grondwet. Hoe deze besluiten Europees vorm zouden moeten krijgen moet nog door de Conventie worden besproken. Alsdan dient Nederland zich daarop nader te beraden.

### 5. Sociaal-economische onderwerpen

#### 5.1 (Wergroep) Economische beleidscoördinatie

In deze werkgroep werd gesproken over economische beleidscoördinatie.

*(resultaat werkgroep economisch beleid)*

De werkgroep bereikte consensus over een aantal aanbevelingen;

- de economische en sociale doeleinden van de Unie moeten in een nieuw constitutioneel verdrag worden opgenomen analoog aan het huidige EG-Verdrag;
- de taken, mandaten en het statuut van de Europese Centrale Bank moeten onveranderd blijven;
- een wijziging van de stemprocedure van de Raad van Bestuur van de ECB wordt volgens de leden van de werkgroep van belang gewacht – in het licht van de uitbreiding – om de slagvaardigheid van de Raad te waarborgen;
- betere coördinatie in de lidstaten is nodig bij de uitvoering van de *globale richtsnoeren voor economisch beleid*.
- de bestaande coördinatieprocessen (economisch beleid, werkgelegenheid) moeten beter op elkaar worden afgestemd
- de integratie van de Europese financiële markten is ermee gediend als de versnelde wetgevingsprocedure die voor de integratie van effectenmarkten is ontwikkeld («Lamfalussy»), ook wordt toegepast op andere financiële sectoren zoals banken en verzekeringen.

Een groot aantal leden van de werkgroep was van mening dat de taken, mandaten en het statuut van de Europese Centrale Bank onveranderd moeten blijven.

Volgens een meerderheid van de werkgroep zou de Commissie het recht moeten krijgen een *voorstel* tot «early warning» te doen aan de (Ecofin-) Raad, indien een lidstaat een buitensporig tekort dreigt te ontwikkelen. Dat maakt de uitvoering van het *Stabiliteits- en Groeipact* effectiever. De Commissie heeft nu slechts het recht tot aanbeveling. Het onderscheid is van belang; een aanbeveling van de Commissie moet door de Raad met gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen, terwijl een voorstel van de Commissie slechts bij unanimitéit door de Raad kan worden verworpen. Voorts moeten de doelstellingen, procedures en grenzen van de *open coördinatiemethode* in het constitutionele verdrag worden vastgelegd waar het de rol van Europees parlement en Commissie betreft. Dat moet op een manier die de zeer waardevolle flexibiliteit van de methode niet ondermijnt.

Een aantal leden van de werkgroep achtte *formalisering van de Euro-groep*, de informele vergadering van de ministers van Financiën van de eurolanden, tot een aparte Raadsformatie ongewenst. Het huidige verdrag biedt voldoende mogelijkheden voor de eurolanden beslissingen te nemen over onderwerpen die slechts het eurogebied aangaan. De Europese / euro-invloed in internationale organisaties zou moeten worden versterkt. Geen overeenstemming was er over de wijze waarop dit zou moeten gebeuren.

Over *fiscale besluitvorming* bleek veel verdeeldheid te bestaan. Er kwam geen eenduidig antwoord op de vraag of, en zo ja, in hoeverre besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid op het terrein van belastingen wenselijk is. Binnen de discussie zijn diverse standpunten naar voren gebracht, variërend van alle fiscale besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid tot alle fiscale besluitvorming op basis van unanimitéit. Daartussen bevinden zich lidstaten die aangeven wat wel en wat niet op basis van gekwalificeerde meerderheid zou kunnen worden besloten. Een aantal leden vond besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid gerechtvaardigd wanneer belastingconcurrentie de maatregelen de werking van de interne markt betreffen.

#### *(visie regering)*

De resultaten van de werkgroep weerspiegelen over het algemeen goed de Nederlandse inzet. Nederland wenst betere coördinatie van het economische beleid, maar wil geen majeure, nieuwe bevoegdheden voor de Commissie op dit terrein. Inzake de fiscale besluitvorming is Nederland er voorstander van onverkort vast te houden aan besluitvorming op basis van unanimitéit op fiscale hoofdpunten (instellen of afschaffen belasting, belastingsubject, de grondslag, etc.). Op het specifieke terrein van milieubelasting alsmede op minder zwaarwegende bijzaken is Nederland voorstander van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid.

#### *5.2 (Werkgroep) sociaal beleid.*

Het praesidium had niet het voornemen een werkgroep over dit onderwerp in te stellen. Conventieleden, waaronder de Nederlandse, hebben met succes bepleit dat ook dit belangrijke beleidsterrein aandacht kreeg. De werkgroep heeft zich gebogen over een zevental punten over de sociale component van het ontwerp-Verdrag. Over de meeste punten bereikte de werkgroep consensus.

#### *(resultaat sociaal beleid)*

De werkgroep bereikte overeenstemming over het benadrukken van het sociale Europa in de algemene waarden en de doelstellingen van het nieuwe verdrag. De werkgroep stelde verder voor sociale rechtvaardigheid en de gelijkheid tussen mannen en vrouwen als belangrijke waarden op te nemen. Onder de aanbevelingen betreffende de doelstellingen

kregen onder meer volledige werkgelegenheid, levenslang leren en diensten van algemeen belang een plaats.

De vraag of de huidige Europese bevoegdheden voldoende zijn om het sociale gezicht van de Unie te waarborgen, beantwoordde de werkgroep bevestigend. Daarnaast werd in de werkgroep consensus bereikt over het uitbreiden van de bevoegdheden op Europees niveau voor volksgezondheid zoals bij grensoverschrijdende bedreigingen, overdraagbare ziekten, bioterrorisme en implementatie van WGO-afspraken.

De werkgroep liet de vraag of de huidige bepalingen over de diensten van algemeen belang uitgebreid dienen te worden over aan de plenaire bijeenkomst van de Conventie.

Het overgrote deel van de werkgroep kon instemmen met de codificatie van de methode van open coördinatie, via het opnemen van een horizontale bepaling erover, in het ontwerp-verdrag. Verder bereikte de groep overeenstemming over de stelling dat de nauwe samenhang tussen economisch en sociaal beleid tot uiting dient te komen in de benadering door de Unie. Beide beleidsterreinen zijn complementair en niet ondergeschikt aan elkaar. De werkgroep bleef echter verdeeld over de vraag of in dit kader de artikelen over het economische beleid en het werkgelegenheidsbeleid aangepast dienen te worden.

De werkgroep bleef ook sterk verdeeld over de vraag of op sociaal gebied de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid en co-decisie uitgebreid dient te worden. Een aantal leden wenste op dit terrein niet verder te gaan dan hetgeen is opgenomen in het Verdrag van Nice. Andere leden daarentegen zagen vooral mogelijkheden om met name het huidige artikel over sociaal beleid in bovenstaande zin aan te passen. Daarnaast pleitte een aantal leden van de werkgroep (inclusief de Nederlandse leden) voor toepassing van gekwalificeerde meerderheid op de artikelen over gelijke behandeling, legaal verblijvende onderdanen uit derde landen en de hervorming van de sociale zekerheid voor het vrij verkeer van werknemers. Tenslotte bereikte de werkgroep overeenstemming over de expliciete erkenning in het ontwerp-verdrag van de rol van de sociale partners in het sociale beleid.

*(visie regering)*

De regering kan zich in grote lijnen goed vinden in het eindrapport van de werkgroep.

De passages over algemene waarden en doestellingen weerspiegelen de Nederlandse inzet, zij het dat Nederland geen voorstander is van het verruimen van de huidige omschrijving en doelstelling van de diensten van algemeen belang. Nederland kan zich tevens vinden in de constatering van de werkgroep over de Europese bevoegdheden op sociaal gebied. Nederland betreurt het echter dat de werkgroep geen overeenstemming bereikt heeft over uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming en co-decisie op sociaal gebied. De Nederlandse inzet was gericht, conform de inzet voor het Verdrag van Nice, op uitbreiding daarvan, tenzij het besluit een ernstige aantasting vormt van het financiële evenwicht van het sociaal zekerheidsstelsel van de lidstaat.

Op het terrein van de volksgezondheid is Nederland terughoudend in het overdragen van bevoegdheden. Op het gebied van bioterrorisme en overdraagbare ziekten kunnen Europese bevoegdheden liggen op de terreinen van coördinatie, het opzetten van een waarschuwingssysteem, uitwisseling van gevoelige informatie en financiering van beleidsondersteunend onderzoek.

Met betrekking tot het al dan niet opnemen van de methode – en de definitie – van open coördinatie in het ontwerp-verdrag, benadrukt Nederland dat eventuele opname in het verdrag de juist zo waardevolle flexibiliteit van dit instrument niet mag aantasten. Het nut van de methode staat niet ter discussie.

## **6. Interne en externe veiligheid en andere aspecten van extern beleid**

### *6.1 (Werkgroep) Extern beleid*

De werkgroep richtte zich voornamelijk op het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB, de «Tweede Pijler») en de externe vertegenwoordiging van de Unie. Daarnaast werd ook gesproken over versterking van extern beleid dat tot de Eerste Pijler behoort (bijv. handelspolitiek, EU-ontwikkelingssamenwerking, akkoorden met derde landen).

*(resultaat werkgroep extern beleid: GBVB, externe vertegenwoordiging, OS)*

In overeenstemming met de notitie «Europa in de Steigers» heeft Nederland ingezet op een verruimd gebruik van de in het huidige Verdrag bestaande mogelijkheden voor besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Daarmee wordt onder meer beoogd een efficiënter gebruik van de Gemeenschappelijke Strategieën te realiseren. De werkgroep heeft geen eensluidende aanbevelingen aangenomen over besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Ook is voorgesteld om in de toekomst Gemeenschappelijke Optredens (met beslag op begrotingsmiddelen) met gekwalificeerde meerderheid te doen vaststellen. De werkgroep beveelt tevens aan de instelling van een «double hatted» Speciale Vertegenwoordiger voor het GBVB en Commissaris Externe Betrekkingen, praktische verbeteringen voor de samenwerking en dat «waar sprake is van een gemeenschappelijke positie van de Unie, de Unie een enkelvoudige vertegenwoordiging in internationale fora zou moeten hebben». Wat de Euro betreft, is steun uitgesproken voor één vertegenwoordiging van de Eurozone in de internationale financiële instellingen. Voor ontwikkelingssamenwerking (OS) is door de werkgroep aandacht gevraagd voor het bewaken van de OS-coherentie («intern EU-beleid mag niet strijdig zijn met de externe doelstellingen») en voor opname van het Europees Ontwikkelingsfonds in de EG-begroting, in plaats van het huidige aparte, bij verdrag opgerichte, fonds.

*(visie regering)*

De Nederlandse inzet in de werkgroep was vooral gericht op verhoging van de coherentie en slagkracht van de Unie over de volle breedte van het externe beleid, waaronder een betere samenhang tussen de verschillende doelstellingen in de drie pijlers.

Nederland kan zich goed vinden in de aanbevelingen van de werkgroep over praktische verbetering van de samenwerking tussen de verschillende ambtelijke diensten, versterken van EU-delegaties/ambassades en een flexibeler budget voor het GBVB. Het stemt in met de instelling van de «dubbele hoed» en de aanbevelingen voor ontwikkelingssamenwerking. Voor het bewaken van coherentie in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is het in het bijzonder van belang dat bij de uitvoering van Europees beleid rekening wordt gehouden met de doelstellingen van het Europese OS-beleid.

Nederland kan de aanbevelingen over de externe vertegenwoordiging van de Unie onder de volgende kanttekeningen onderschrijven:

- Wat het GBVB betreft, bleken de Nederlandse ideeën over stroomlijning van de externe vertegenwoordiging samen te vallen met die van verschillende andere lidstaten. De «double hatted» functionaris kan ook op dit terrein een belangrijke functie vervullen.
- Ook kan de vertegenwoordiging van de Unie in internationale organisaties nog aan slagkracht winnen. Dat kan allereerst door betere afstemming tussen de lidstaten in de desbetreffende organisaties, maar ook door het meer gezamenlijk uitdragen van EU-standpunten en uiteindelijk door één Europese zetel, bijvoorbeeld in de Veiligheidsraad of de G8. In de «Steigernotitie» is dit aspect opgenomen, onder clausulering dat «deze stap alleen gezet wordt indien de beleids-terreinen in de betreffende internationale organisatie behoren tot de gemeenschapscompetentie». Betreffende de externe vertegenwoordiging van de eurozone is Nederland van mening dat de economische en politieke integratie nog niet voldoende gevorderd is om tot één Europese stoel te komen. Ook verhoudt het bestaande kiesgroepensysteem in IMF/Wereldbank en bij de Internationale Regionale Banken (waar NL ook namens de kiesgroeplanden spreekt, die niet altijd EU-lidstaat zijn) zich niet goed met dit streven.
- Als het gaat om het EU-lidmaatschap van internationale organisaties, zal moeten worden meegewogen of en onder welke voorwaarden het Nederlandse en het Europese belang hiermee zijn gediend.

#### *6.2 (Werkgroep) Defensie; Europese Veiligheids en Defensiebeleid*

##### *(resultaat werkgroep Defensie)*

De werkgroep Defensie heeft een aantal aanbevelingen gedaan, onder andere:

- uitbreiding van de Petersbergtaken (met o.a. conflictpreventie, gezamenlijke ontwapeningsacties, advies en bijstand op militair gebied en steun aan deze landen bij de strijd tegen het terrorisme);
- versterkte samenwerking voor een aantal defensie-onderwerpen (materieelsamenwerking en multinationale eenheden); en
- de oprichting van een agentschap voor materieelsamenwerking t.b.v. de verbetering van militaire capaciteiten.

##### *(visie regering)*

Nederland hecht belang aan een verdere ontwikkeling van het EVDB. Nederland onderschrijft met name de aanbevelingen aangaande de herformulering van de Petersbergtaken. Ook kan Nederland instemmen met een clause ter bescherming van de civiele bevolking in het geval van een terroristische dreiging/aanslag met massavernietigingswapens.

Nederland is daarentegen geen voorstander van een solidariteitsclause à la artikel 5 NAVO- of WEU-Verdrag. Anders dan de NAVO, kan de EU niet op een geloofwaardige wijze invulling geven aan een dergelijke verplichting, tenzij daartoe middelen en structuren worden ontwikkeld. Daar is Nederland niet voor. Nederland acht het in het belang van noch de NAVO, noch de EU of haar lidstaten om een dergelijke bijstandsclosure de vorm te geven van versterkte samenwerking op basis van een protocol bij het verdrag. Dit standpunt wordt gedeeld door een groot aantal leden van de werkgroep. De belangrijkste voorstanders van een bepaling over collectieve defensie in het Verdrag zijn Frankrijk en, meer gematigd, Duitsland.

Het EVDB moet nu vooral voortgang maken op het gebied van ontwikkeling van militaire capaciteiten en snelle, coherente en flexibele besluitvor-

ming. Versterkte samenwerking op defensiegebied zal in een uitgebreide Unie nuttig kunnen zijn.

Nederland is voorstander van het oprichten van een agentschap voor materieelsamenwerking. In dit verband is een nieuw Frans/Brits initiatief tot oprichting van een European Defence Capabilities Development and Acquisition Agency vermeldenswaard. Dit intergouvernementele agentschap borduurt voort op en geeft een impuls aan recente initiatieven op het gebied van de versterking van capaciteiten en materieel-samenwerking, binnen een enkelvoudig kader met verbeterde mogelijkheden voor politieke sturing. Nederland verwelkomt dit initiatief en zal zich er nader op beraden.

*Een kanttekening bij de werkzaamheden op het gebied van extern beleid*  
In het verslag van bovengenoemde twee werkgroepen wordt een beschrijving gegeven van de diverse voorstellen en mogelijkheden, maar worden nog geen knopen doorgehakt. De internationale politieke actualiteit vormt voor het praesidium evenzeer aanleiding zorgvuldig en niet voortijdig zijn voorstellen te formuleren en presenteren. Thans moet worden afgewacht hoe een en ander wordt verwerkt in de voorstellen voor verdragsartikelen.

### *6.3 (Wergroep) Justitie en Binnenlandse Zaken; vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*

Tijdens de bijeenkomsten was aan de orde de vraag hoe het beleid op het gebied van asiel en migratie, civielrecht en politieke en justitiële samenwerking in strafzaken kan worden versterkt. Daarbij stelden de werkgroep-leden en de door de werkgroep uitgenodigde deskundigen de doelstellingen meer slagvaardigheid, effectiviteit, democratische legitimering en rechterlijke controle centraal.

#### *(resultaat werkgroep JBZ)*

Het antwoord op bovengenoemde vraag was volgens de meeste werkgroep-leden in de eerste plaats gelegen in de verdere introductie van communautaire werkmethode op JBZ-gebied en in de tweede plaats in een verruiming van de rechtsbasis zodat EU-optreden op enkele nieuwe onderdelen van JBZ-beleid mogelijk wordt zoals strafprocesrecht, grensbewaking en het regelen van betrekkingen tussen de Unie en derde landen op het gebied van migratie.

Ten aanzien van het *asiel- en migratiebeleid* was de roep om volledige invoering van de communautaire methode via eenvormig instrumentarium, besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, codecisie voor het Europees Parlement en versterking van de rol van het Hof vrijwel unaniem. Een uitzonderingspositie werd ingenomen door twee Britse leden van conservatieve huize.

In de besprekingen van de *politiële en justitiële samenwerking in strafzaken* lag het zwaartepunt bij de vraag of een nieuwe structuur voor operationele politie- en justitiesamenwerking in het verdrag moest worden vastgelegd. Voorts sprak men over de rol van het Europees Parlement bij de totstandkoming van Europese wetgeving over ernstige misdrijven. Bij de politiesamenwerking ging het met name om de vraag of er een permanent overleg- en coördinatiegremium moest komen en over het verlenen van meer uitvoerende taken aan Europol. Ook de samenwerking bij de bewaking van de buitengrenzen kwam in dit verband aan bod. Bij de *justitiële samenwerking* ging het erom of er een Europese openbaar aanklager dient te komen (bijvoorbeeld voor delicten met een Europese dimensie zoals fraude met EG-gelden) of dat de coördinatie en samenwerking in het kader van Eurojust vooralsnog voldoende is.

Het eindrapport schetst een tamelijk ambitieus kader voor verdragswijzigingen, waarin de meerderheid van de groep zich kon vinden en dat ook tijdens de plenaire Conventiezitting op steun kon rekenen. Het visum-, asiel- en immigratiebeleid moet verder worden gecommunautariseerd. Op asielgebied dient harmonisatie van wetgeving te worden nagestreefd op basis van de conclusies van de Europese Raad van Tampere (oktober 1999). Op het gebied van de politie- en justitiesamenwerking pleit het rapport voor vergaande invoering van de communautaire methode voor de wetgevende activiteiten van de Unie. De operationele samenwerking dient intergouvernamenteel te blijven, maar wel op een meer structurele wijze Europees te worden gecoördineerd zonder dat daarover precieze uitspraken worden gedaan. Over een Europese openbaar aanklager is het rapport nogal ambivalent, hetgeen de tweedeling in de groep terzake reflecteert. Voor grensbewaking bepleit het rapport een rechtsbasis in het verdrag op te nemen voor operationele samenwerking tussen de diensten van de lidstaten en een betere afstemming van hun werkmethode. Ook zou het beginsel van financiële solidariteit bij grensbewaking tussen de lidstaten in het verdrag moeten worden vastgelegd. Tenslotte kan het verdrag perspectief bieden op een geïntegreerde of tenslotte gezamenlijke grensbewaking.

*(visie regering)*

De regering acht het rapport van de werkgroep een goede basis voor ontwerpverdragsteksten. Niettemin staat zij inzake het strafrechtelijk beleid in het algemeen vooralsnog niet erg enthousiast tegenover voorstellen tot invoering van gekwalificeerde meerderheid voor besluiten over wetgeving betreffende ernstige, grensoverschrijdende misdrijven. De werkgroep beval aan de versterking van de betrokkenheid van het Europees Parlement bij de totstandkoming van wetgeving op strafrechtelijk gebied. De regering zal die weg verder verkennen. De regering is voor een intensievere samenwerking tussen de diensten voor grensbewaking van de lidstaten. De verantwoordelijkheid voor grensbewaking berust primair bij de lidstaat; dat dient zich ook te vertalen in de financiering ervan. Zij vindt een perspectief op een gemeenschappelijke grenspolitie prematuur. Solidariteit tussen de lidstaten op dit terrein kan niet in isolatie worden gezien. Er is samenhang bijvoorbeeld met solidariteit bij terugkeer en opvang van asielzoekers.

## **7. Vervolg van de Conventie**

### *7.1 Behandeling ontwerp-artikelen*

De komende twee maanden zal een gestage stroom ontwerp-artikelen door het praesidium aan de plenaire vergadering worden voorgelegd. De amendementen van de Conventie-leden zullen vervolgens in een geconsolideerde tekst moeten worden verwerkt. Het meest omstreden zullen de ontwerp-artikelen over de instellingen zijn (titel IV in het ontwerpverdrag). Deze artikelen raken immers aan de kern van de machtsverhoudingen in de Unie. Het praesidium wil deze artikelen pas als laatste introduceren, vermoedelijk eind april of begin mei. In de komende twee maanden zullen allereerst de overige titels van het constitutionele gedeelte van het ontwerpverdrag worden uitgebracht (o.a. rechtsinstrumenten, besluitvormingsprocedures, democratische leven van de Unie, financiën van de Unie, slotbepalingen).

Tegelijkertijd wordt door een groep van experts van de juridische diensten van de instellingen gewerkt aan het beleids gedeelte van het nieuwe verdrag. De groep zal aangeven welke artikelen uit de bestaande verdragen gehandhaafd kunnen worden en welke geschrapt of herschreven moeten worden. De resultaten van dit werk zullen vermoede-



lijk in april beschikbaar zijn. Ook hier dient de Conventie zich over te buigen. Met name waar de conclusies van de beleidswerkgroepen (Extern beleid, Defensie, Sociaal Beleid, JBZ, Economisch Beleid) daartoe aanleiding geven, zal een inhoudelijk debat gevoerd moeten worden over de vraag in hoeverre de beleidsartikelen moeten worden gewijzigd.

### *7.2 Timing Conventie en IGC*

De Verklaring van Laken bepaalde dat de Conventie haar openingszitting op 1 maart 2002 zou houden en dat de besprekingen na één jaar dienden te worden afgerond. Dat tijdschema is inmiddels verlengd door de Europese Raad van Kopenhagen. Bepaald werd toen dat een eindrapportage aan de Europese Raad van Thessaloniki (juni 2003) zal worden aangeboden. Tot op heden is, zoals hierboven aangegeven, echter nog maar een klein deel van het totale aantal nieuwe concept-artikelen aan de plenaire vergadering voorgelegd. In de oorspronkelijke planning zouden de eerste zestien ontwerp-artikelen besproken zijn door de plenaire van 6 en 7 februari. Dat is uitgesteld naar de plenaire van 27 en 28 februari; er is derhalve al sprake van een maand vertraging.

Het zal een enorme opgave worden, zowel voor het praesidium als de leden van de Conventie, om binnen een tijdsbestek van vier maanden overeenstemming te bereiken over de gehele tekst van het nieuwe verdrag, inclusief de beleidsartikelen. Er wordt gespeculeerd over een eventuele verlenging van het mandaat van de Conventie tot een datum na de zomer. Concrete voorstellen daartoe van het praesidium zijn niet gedaan.

Er zijn lidstaten die aandringen op een strak, planmatig tijdschema, waarbij de Conventie eindigt in juni aanstaande en de daaropvolgende IGC begint en eindigt onder het Italiaanse voorzitterschap in de tweede helft van dit jaar («van Rome tot Rome»). Naast Italië hebben ook Frankrijk en Duitsland steun uitgesproken voor een dergelijk tijdschema. Anderen daarentegen (met name Zweden), wensen een adequate adempauze tussen Conventie en aanvang van de IGC, waarbij regeringen ruimschoots de tijd krijgen hun parlement en bevolking te consulteren over de resultaten van de Conventie. Daarbij wordt gewezen op de Verklaring van Nice, waarin gesproken wordt van een IGC in 2004.

Nederland heeft tot op heden geen voorkeur uitgesproken voor een bepaald tijdschema. De regering heeft telkenmale benadrukt dat de kwaliteit van het resultaat belangrijker is dan het tijdschema. Het opstellen van een grondwet voor de Unie is een taak waarvan het belang niet overschat kan worden. Dit mag onder geen enkel beding ontaarden in haastwerk. Indien het mogelijk blijkt overeenstemming te bereiken in een snelle IGC eindigend onder Italiaans voorzitterschap, dan zal Nederland daaraan niet in de weg staan. Het valt echter geenszins uit te sluiten dat de Conventie op een aantal majeure punten geen consensus bereikt en dus opties moet neerleggen waarover de IGC zich moet buigen. In dat geval is het heel goed denkbaar dat meer tijd nodig is.

Een belangrijke overweging voor Nederland hierbij is de volledige betrokkenheid bij de Conventie en de IGC van de tien kandidaat-lidstaten waarmee de toetredingsonderhandelingen afgerond zijn. Ongeacht het te volgen tijdschema dienen deze tien landen op voet van volstreekte gelijkheid in de IGC te participeren. Zij worden immers mede-ondertekenaars van het nieuwe verdrag (dat dus ook pas getekend kan worden na hun formele toetreding, die is voorzien voor 1 mei 2004).

De komende maanden zullen in het teken staan van complexe onderhandelingen over een zeer breed scala van onderwerpen. De Nederlandse regering heeft de ambitie een actieve rol te blijven spelen teneinde een Conventie-resultaat te bereiken dat door Nederland onderschreven kan worden. In een onderhandelings situatie zullen uiteindelijk uiteraard compromissen gesloten moeten worden, maar daarvoor is het nu nog te vroeg. Nederland kan dan ook niet verwachten dat alle standpunten zoals verwoord in «Europa in de steigers» en het Benelux-memorandum verzilverd kunnen worden. Er zullen keuzes moeten worden gemaakt. Het is daarbij van belang zeker te stellen dat het uiteindelijke resultaat beantwoordt aan een aantal – hieronder beschreven – strategische oogmerken.

Allereerst moet worden zeker gesteld dat het resultaat van de Conventie een Unie tot stand brengt die slagvaardig en effectief kan opereren met 25 of meer lidstaten. Ten tweede moet de besluitvorming in de Unie zodanig vormgegeven worden dat zij transparant en democratisch gelegitimeerd is. Ten derde moet sprake zijn van evenwichtige machtsverhoudingen met «checks and balances», zowel tussen de instellingen als tussen de lidstaten. Het principe van de gelijkwaardigheid der lidstaten dient voldoende tot zijn recht te komen in het eindresultaat van de Conventie (en zo niet; dan daarna in de IGC). Vooropgesteld zij, dat uiteraard verzekerd moet blijven, dat Nederland ook in een grotere Unie zijn belangen optimaal moet kunnen behartigen.

Het al of niet bereiken van deze strategische doelstellingen zal in belangrijke mate worden bepaald door de uitkomst van de onderhandelingen over samenstelling en bevoegdheden van de Commissie, besluitvormingsprocedures in en Voorzitterschap van de (Europese) Raad en de bevoegdheden van het Europees Parlement. Ook op deze punten zullen compromissen gesloten moeten worden, gezien de uiteenlopende inzichten onder de Conventie-leden respectievelijk tussen de lidstaten. Wanneer dergelijke compromissen echter in onvoldoende mate beantwoorden aan bovengenoemde strategische oogmerken, dan zal Nederland – in samenspraak met gelijkgezinde Conventie-leden – niet terugdeinzen voor het presenteren van alternatieven en erop aandringen dat deze in het Conventie-resultaat als opties worden weergegeven die daarna in de IGC openstaan voor onderhandeling.

Coalitievorming zal in het resterende verloop van de Conventie een steeds belangrijkere rol gaan spelen. Voor Nederland vormt de Benelux-samenwerking in dat opzicht een belangrijk instrument. Deze samenwerking zal zich intensiveren naarmate de Conventie voortschrijdt. Tot dusverre richten veel gelijkgezinde lidstaten en kandidaat-lidstaten hun kompas op de Benelux. Het overleg met hen zal daarom frequent blijven plaatsvinden. Ook de visie van de Commissie strookt in grote lijnen met die van de Benelux. Uiteraard zal de regering ook met andere (kandidaat-) lidstaten direct in contact blijven om een zo breed mogelijk draagvlak voor de Nederlandse zienswijze te scheppen.

### **8. Maatschappelijk debat over de toekomst van Europa**

Ten einde een zo breed mogelijk publiek te bereiken wordt sinds de Europese Raad van Nice consequent aandacht besteed aan het debat over de toekomst van Europa op de website over Europese samenwerking en uitbreiding van de Europese Unie, een initiatief van het ministerie van Buitenlandse Zaken ([www.europaportaal.nl](http://www.europaportaal.nl)). Inmiddels zijn de Europese Conventie en de Jongerenconventie hierbinnen bijzondere aandachtspunten. Voor het toekomstdebat is op de website een speciaal dossier

aangemaakt. Daarin zijn de relevante documenten alsmede verslagen van activiteiten te lezen, zijn belangrijke links aangebracht en staat een overzicht van recente discussies in de media over het onderwerp. Ook worden regelmatig politieke en/of maatschappelijke «smaakmakers» geïnterviewd over hun visie inzake de toekomst van de Europese Unie. Daarnaast worden de andere voorlichtingsmiddelen (een e-mail alert, een nieuwsbrief, *advertorials in dagbladen*) structureel ingezet om de aandacht van het publiek te vragen voor het toekomstdebat.

Naast interviews en spreekbeurten van de leden van het kabinet waar de «Conventie» ter sprake kwam, is ook de Nederlandse regeringsvertegenwoordiger in de conventie herkenbaar gebleken als aanspreekpunt voor maatschappelijke organisaties. Zo zochten in de afgelopen maanden vertegenwoordigers van vakbonden, decentrale overheden, politie en verschillende geloofsovertuigingen de dialoog met hem. Voorts sprak hij op uitnodiging met leden van de SER en nam hij deel aan een seminar georganiseerd door de vertegenwoordiging van de Europese Commissie in Nederland. In de nabije toekomst worden debatten georganiseerd o.a. door de EBN en het Asser-instituut.

De belangstelling van maatschappelijke organisaties blijkt uit hun contacten met de Regeringsvertegenwoordiger en schriftelijke interventies om aandacht te vragen voor uiteenlopende deelonderwerpen zoals de rechten van het kind, het belang van milieu en duurzaamheid en de invalshoek van ondernemingen. De regering doet haar best ook rechtstreeks burgers informatie beschikbaar te stellen onder andere via het internet en openbare debatten.

De discussies in de Conventie gaan over onderwerpen die in belangrijke mate de toekomst van de Europese integratie bepalen en daarmee gevolgen zullen hebben voor het dagelijks leven van eenieder. Tegelijkertijd lijken die discussies over waarden, doelstellingen en bevoegdheden van instellingen soms abstract en moeilijk te doorgronden. Daarom blijft aandacht nodig van de regering; er zijn echter wel grenzen aan de hoeveelheid informatie die men de burger van overheidswege kan «opdringen».

De regering acht het debat met Uw Kamer en de actieve deelname van vertegenwoordigers van het Nederlandse parlement in de conventie essentieel om de belangstelling in de Nederlandse samenleving voor «de toekomst van Europa» in de komende, belangrijke periode te prikkelen. Als politici het thema prominent op hun agenda zetten, kan betrokkenheid van de kant van een brede(re) groep burgers worden verwacht.

**Overzicht van de in de notitie aangehaalde documenten**

- Op de Conventie-site (<http://european-convention.eu.int>) zijn onder ander de volgende documenten te vinden:
- Voorontwerp Constitutioneel Verdrag  
Conv 369/02, verschenen op 28 oktober 2002
- Eindrapport WG I  
Conv 286/02, verschenen op 23 september 2002
- Eindrapport WG II  
Conv 354/02, verschenen op 22 oktober 2002
- Eindrapport WG III  
Conv 305/02, verschenen op 1 oktober 2002
- Eindrapport WG IV  
Conv 353/02, verschenen op 22 oktober 2002
- Eindrapport WG V  
Conv 375/1/02, verschenen op 4 november 2002
- Eindrapport WG VI  
Conv 357/02, verschenen op 21 oktober 2002
- Eindrapport WG VII  
Conv 459/02, verschenen op 16 december 2002
- Eindrapport WG VIII  
Conv 461/02, verschenen op 16 december 2002
- Eindrapport WG IX  
Conv 424/02, verschenen op 29 november 2002
- Eindrapport WG X  
Conv 426/02, verschenen op 2 december 2002
- Eindrapport WG XI  
Conv 516/1/3/REV1, verschenen op 4 februari 2003
- Haalbaarheidstudie van de Europese Commissie «Bijdrage voor een voorontwerp van een Grondwet van de Europese Unie», verschenen op 4 december 2002, (zgn. Penelope-project) is te vinden op: [http://europa.eu.int/futurum/comm/const051202\\_nl.htm](http://europa.eu.int/futurum/comm/const051202_nl.htm)
- Beneluxmemorandum «Een evenwichtig institutioneel kader voor een uitgebreide, meer efficiënte en transparante Unie» (Aangeboden aan Kamer op 5 december 2002, met kenmerk DIE-585/02)
- Regeringsnotitie «Europa in de Steigers» (Aangeboden aan Kamer op 25 september 2002, met kenmerk DIE-457/02)
- Bijdrage van mevrouw Ana Palacio en de heer Peter Hain, leden van de Conventie: «De instellingen van de Unie», Conv 591/03, verschenen op 28 februari 2003, is te vinden op: <http://european-convention.eu.int>
- Bijdrage van de heren Dominique de Villepin en Joschka Fischer, leden van de Conventie: «over de institutionele architectuur van de Unie», Conv 489/03, verschenen op 16 januari 2003, is te vinden op: <http://european-convention.eu.int>

## Overzicht werkgroepen

---

Wergroep I:	subsidiariteit
Voorzitter:	Mendez de Vigo
Nederlandse vertegenwoordiging:	Timmermans
Eindrapport:	Conv 286/02, verschenen op 23 september 2002
Wergroep II:	Handvest
Voorzitter:	Vitorino
Nederlandse vertegenwoordiging:	Van der Linden
Eindrapport:	Conv 354/02, verschenen op 22 oktober 2002
Wergroep III:	Rechtspersoonlijkheid
Voorzitter:	Amato
Nederlandse vertegenwoordiging:	Van Eekelen
Eindrapport:	Conv 305/02, verschenen op 1 oktober 2002
Wergroep IV:	Nationale Parlementen
Voorzitter:	Stuart
Nederlandse vertegenwoordiging:	Maij Weggen, De Vries
Eindrapport:	Conv 353/02, verschenen op 22 oktober 2002
Wergroep V:	Complementaire bevoegdheden
Voorzitter:	Christophersen
Nederlandse vertegenwoordiging:	geen
Eindrapport:	Conv 375/1/02, verschenen op 4 november 2002
Wergroep VI:	Economisch bestuur
Voorzitter:	Hansch
Nederlandse vertegenwoordiging:	De Bruijn
Eindrapport:	Conv 357/02, verschenen op 21 oktober 2002
Wergroep VII:	Extern optreden
Voorzitter:	Dehaene
Nederlandse vertegenwoordiging:	Van der Linden, De Vries
Eindrapport:	Conv 459/02, verschenen op 16 december 2002
Wergroep VIII:	Defensie
Voorzitter:	Barnier
Nederlandse vertegenwoordiging:	Van Eekelen, Timmermans
Eindrapport:	Conv 461/02, verschenen op 16 december 2002
Wergroep IX:	Vereenvoudiging
Voorzitter:	Amato
Nederlandse vertegenwoordiging:	De Vries
Eindrapport:	Conv 424/02, verschenen op 29 november 2002
Wergroep X:	Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid
Voorzitter:	Bruton
Nederlandse vertegenwoordiging:	De Bruijn
Eindrapport:	Conv 426/02, verschenen op 2 december 2002
Wergroep XI:	Sociaal Beleid
Voorzitter:	Katiforis
Nederlandse vertegenwoordiging:	Van Dijk, De Vries
Eindrapport:	Conv 516/1/03/REV 1, verschenen op 4 februari 2003

---