

28 473

Europese Conventie

Nr. 11

VERSLAG VAN EEN GESPREK

Vastgesteld 5 juni 2003

De vaste commissie voor Europese Zaken¹ van de Tweede Kamer en de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties² van de Eerste Kamer hebben op 13 mei 2003 een gesprek gevoerd met de leden en plaatsvervangende leden van de Europese Conventie uit de Eerste en Tweede Kamer over **de voortgang in de totstandkoming van het Constitutioneel Verdrag**.

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Toelichting door de leden en plaatsvervangende leden van de Europese Conventie uit de Eerste en Tweede Kamer

Het verheugt de heer **Van der Linden** dat de minister van Buitenlandse Zaken op 14 mei de Assemblée Nationale in Parijs zal toespreken. Dit is een buitengewoon belangrijk initiatief, want de kansen voor de Benelux en voor Nederland op het terrein van de Conventie liggen bij het inspelen op de oorspronkelijke Duits-Franse voorstellen. Het is prijzenswaardig dat de Nederlandse regering haar strategie bepaalt langs de route via Parijs en later via Berlijn. Het Beneluxvoorstel kan hierbij een belangrijk uitgangspunt vormen, omdat daarmee op het punt van de omvang van de Europese Commissie een brug wordt geslagen naar de voorstellen die thans in de Conventie voorliggen. Op grond van het Beneluxvoorstel behouden de grote lidstaten voor een overgangperiode een eigen commissaris, terwijl er in een later stadium sprake zal zijn van een kleinere Commissie. Hij opteert zelf voor het systeem van de VN-veiligheidsraad, waarbij de grote landen een vaste zetel hebben, terwijl de kleinere landen bij toerbeurt roulerende zetels bezetten. Daarmee wordt voorkomen dat de grote lidstaten de Europese Commissie aan de kant schuiven en dat is belangrijk, omdat zij juist moeten worden geëncouraged aan een sterke Europese Commissie. Hij deelt het uitgangspunt van de Beneluxlanden, te weten versterking van de communautaire methode, maar dit moet consequent worden doorgezet. Zo heeft de EVP-fractie inzake justitie, binnenlandse zaken en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid gekozen voor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming als uitgangspunt, terwijl de onderwerpen waarover bij unanimitéit wordt beslist, worden vastgelegd als uitzonderingen. Het is in het belang van Nederland dat over zoveel mogelijk zaken bij gekwalificeerde

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), De Graaf (D66), Dijkema (PvdA), voorzitter, De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Buijs (CDA), Atsma (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Albayrak (PvdA), Van der Staaij (SGP), Wilders (VVD), Waalkens (PvdA), Van Baalen (VVD), Van Winsen (CDA), Van den Brink (LPF), Van den Brand (GroenLinks), Hessels (CDA), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), ondervoorzitter, Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA) en Dubbelboer (PvdA).

Plv. leden: De Vries (VVD), Duivesteijn (PvdA), Kruisjes (PvdA), Bruls (CDA), Van Heteren (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), De Wit (SP), Eijnsink (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), Griffith (VVD), Douma (PvdA), Geluk (VVD), Algra (CDA), Vos (GroenLinks), Wijn (CDA), Varela (LPF), Vergeer-Mudde (SP), Mastwijk (CDA), Fierens (PvdA), Hirsi Ali (VVD), Van Aartsen (VVD) en Van der Laan (D66).

² Samenstelling:

Leden: Van de Beeten (CDA), De Blécourt-Maas (VVD), Castricum (PvdA), Dupuis (VVD), Van Eekelen (VVD), Eversdijk (CDA), voorzitter, Groen (ChristenUnie), Jurgens (PvdA), Ketting (VVD), Van der Linden (CDA), Ruers (SP) en Schuyer (D66).

Plv. leden: Baarda (CDA), Dees (VVD), Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Lemstra (CDA), Platvoet (GroenLinks), Le Poole (PvdA), Rabbinge (PvdA), Swenker (VVD), Terlouw (D66), Van Vugt (SP) en Walsma (CDA).

meerderheid wordt beslist. In deze fase moet dit in het Constitutioneel Verdrag worden vastgelegd, want zeker na de uitbreiding van de Europese Unie tot 25 lidstaten zal het welhaast uitgesloten zijn dat er nog besluiten worden genomen als daarvoor unanimiteit is vereist, laat staan dat er wijzigingen in het verdrag tot stand kunnen komen waarvoor de goedkeuring van alle nationale parlementen is vereist. Parijs en Berlijn bezetten sleutelposities in dit proces en de Benelux zou het initiatief kunnen nemen om de oorspronkelijke opstelling van de Duitse minister van buitenlandse zaken opnieuw op te pakken.

Het initiatiefrecht zou exclusief aan de Europese Commissie moeten toekomen, ook op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. In het voorstel dat nu voorligt, deelt de Commissie dit met de nieuwe Europese minister van buitenlandse zaken. Als versterking van de positie van de Commissie het uitgangspunt is, moet dit ook consequent worden doorgevoerd op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid.

De heer Van der Linden steunt het voorstel van de Benelux om de voorzitter van de Europese Commissie te laten kiezen door een meerderheid van 60% van het Europees Parlement, waarbij de Raad achteraf instemming geeft. Het huidige voorstel is uit democratisch oogpunt niet te verdedigen, want als de Raad een voordracht doet, wordt de voorzitter afhankelijk van de Raad. Het Europees Parlement krijgt daarmee te weinig speelruimte.

Het roulerend voorzitterschap zou ter discussie moeten worden gesteld; men moet hier niet aan willen vasthouden met als argument dat dit de betrokkenheid van de burgers bij de Europese Unie vergroot. Na uitbreiding van de Unie bekleedt elke lidstaat het voorzitterschap immers maar eenmaal in de twaalf jaar. Als het niet anders kan, is een uit de Raad afkomstige vaste voorzitter aanvaardbaar, maar in het Constitutioneel Verdrag zal in elk geval de mogelijkheid van de «dubbelhoed» moeten worden opengelaten, waarbij de voorzitter van de Commissie tevens voorzitter wordt van de Raad.

Ten slotte merkt de heer Van der Linden op dat het constitutionele deel van het verdrag moet worden beperkt tot de hoofdlijnen. Met betrekking tot de Raad zijn daarin thans te veel details uitgewerkt. Deze bepalingen dienen elders te worden opgenomen en wel in het derde deel, want het charter krijgt een plaats in het tweede hoofdstuk. Het stemt overigens tot voldoening dat het charter daarmee integraal onderdeel uitmaakt van de constitutie en niet als een protocol daaraan wordt toegevoegd.

De heer **Timmermans** is buitengewoon ongelukkig met de tegenstelling tussen grote en kleine lidstaten, die de afgelopen maanden op een kunstmatige manier in de discussie in de Conventie is ontstaan. Dit dreigt de aandacht af te leiden van de kern van de discussie en houdt een belemmering in voor de vorming van mogelijke coalities, omdat alles wordt afgemeten aan de tegenstelling groot-klein. Voor Nederland is het geen goede zaak om te worden gezien als leider van wat in Frankrijk «les schtroumpfs» – de smurven – wordt gezien. De tegenstelling groot-klein concentreert zich op twee onderwerpen. In de eerste plaats betreft dit het voorzitterschap van de Europese Raad. Er wordt wel beweerd dat het in het belang is van de kleine landen dat het voorzitterschap om de zes maanden blijft rouleren, maar het is niet duidelijk waarom dit het geval zou zijn. In de tweede plaats wordt aangevoerd dat het in het belang is van de Europese Commissie dat elke lidstaat een of meer gelijkwaardige commissarissen in de Commissie behoudt. Het valt te betwisten of beide punten per definitie in het belang zijn van de kleine landen. Het gaat om het evenwicht tussen de instellingen. Een essentieel belang voor Nederland is een sterke Commissie, die zoveel mogelijk het exclusieve recht van initiatief krijgt en daarmee in toenemende mate de uitvoerende macht kan vormen van de Europese Unie. Tegelijkertijd dient er een sterke

Europese Raad te zijn die medewetgever is met het Europees Parlement. Het is niet de bedoeling dat de Raad in toenemende mate een executieve positie inneemt en zelf uitvoerend optreedt. Dit ligt wel in bepaalde tendensen besloten. Met 25 lidstaten is de positie van de Raad een andere dan met 6 lidstaten. Om de burgers van de lidstaten te blijven betrekken bij het Europese project zijn de lidstaten nodig. Het is niet zo dat het bestuursniveau van de lidstaten langzaam aan het verdwijnen is en plaats maakt voor een Europese overheid. Alleen als beide bestuurslagen voldoende legitimiteit bezitten en gedragen worden door de steun van de bevolking, zal de Europese integratie verder komen. De Europese «demos» ligt op het niveau van de lidstaten; daarin herkent de kiezer zich, maar nog onvoldoende in het Europese niveau. De heer Timmermans pleit er dan ook niet voor om van de Raad maar een soort senaat te maken. Dit zou weliswaar ideaal zijn, maar op dit moment is dat in de Conventie niet haalbaar. Wel is het van belang dat het Europees Parlement in toenemende mate medewetgever wordt op al de terreinen waarop Europa voortgang boekt, alsmede controleur van hetgeen de Commissie doet. Dat is de kern van de zaak en de gecreëerde tegenstelling groot-klein leidt de aandacht daarvan af. In elk geval biedt de Conventie meer mogelijkheden voor het behalen van een voor Nederland gunstig resultaat dan een intergouvernementele conferentie.

De heer **Van Dijk** merkt op dat van het tweede, beleidsmatige, deel van het Constitutioneel Verdrag nog niets aan de leden van de Europese Conventie is gepresenteerd, behalve het gedeelte over justitie en binnenlandse zaken en over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Het betreft een belangrijk hoofdstuk, waarover nog stevig zal worden gediscussieerd. Hij is bepaald geen voorstander van het loskoppelen van de behandeling van het constitutionele deel en het beleidsmatige deel van het verdrag, zoals door sommigen wel is gesuggereerd. Verlenging van de Conventie met een paar weken, zodat het verdrag in zijn geheel kan worden gepresenteerd, zou een betere optie zijn.

In de laatste voorstellen over de Europese instellingen en de verhouding daartussen wordt de Europese Raad expliciet als een aparte Europese instelling gepresenteerd. Omdat dit zou kunnen leiden tot het ontstaan van een afzonderlijke bureaucratie rond de Europese Raad, is terughoudendheid op dit punt geboden. Verder is er sprake van een procedure waarop andere raden kunnen worden ingesteld. In de voorstellen worden genoemd: een Raad Algemene Zaken, een Raad voor Buitenlandse Zaken, een voor de Ecofin en een JBZ-Raad. De overige raden kunnen door de Raad Algemene Zaken in het leven worden geroepen. Daarmee wordt al een voorschot genomen op de vorming van een senaat. De Raad Algemene Zaken zou dan de wetgevende raad worden, die in zijn algemeenheid over alle wetgevende procedures een besluit kan nemen. Hierover moet nog goed worden nagedacht.

Los van het institutionele evenwicht is het van het grootste belang dat er wordt geredeneerd vanuit het belang van de burger. Enerzijds vergt dit een daadkrachtige Europese Commissie, maar anderzijds moet de burger zich kunnen blijven herkennen in het Europese niveau en het gevoel hebben dat iemand daar namens hem of haar in een vertegenwoordigende of besluitvormende rol aanwezig is. Het zal bijvoorbeeld nog enige tijd vergen voordat de Nederlandse burger gemakkelijk zal accepteren dat er geen Nederlandse Eurocommissaris is. Naarmate meer onderwerpen formeel op Europees niveau worden besproken, wordt de autonomie van de lidstaten steeds beperkter. Dit heeft consequenties voor het tweede deel van het Constitutioneel Verdrag. Punt van discussie is, hoe aan de institutionele verhoudingen precies vorm moet worden gegeven. Iedereen is het er waarschijnlijk mee eens dat daadkracht en evenwichtigheid daarbij belangrijke uitgangspunten zijn, maar over de concrete uitwerking

van de details zouden de meningen weleens uiteen kunnen lopen.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Van Winsen** (CDA, Tweede Kamer) is benieuwd naar de sfeer in de Europese Conventie, naar aanleiding van berichtgeving in de media over de escapade van de voorzitter van de Conventie.

Op 15 en 16 mei komen het Europees vredes- en defensiebeleid en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid in de Conventie aan de orde. In de voorstellen worden de contouren geschetst van een Europees defensieconcept. Daarbij behoort toch op zijn minst een bepaald ambitieniveau en een strategisch concept. Kunnen de leden van de Conventie daar iets meer over zeggen?

De CDA-fractie is het eens met de conclusie dat een verdere uitbreiding van de Europese Unie in oostelijke richting er op korte termijn niet in zit. Desondanks zal, in het kader van vrede en stabiliteit in Midden- en Oost-Europa, veel nadruk moeten worden gelegd op de verdere ontwikkeling van de landen aan de buitengrenzen van de Europese Unie. De Raad van Europa kan op het gebied van de samenwerking met de betrokken landen een grote rol spelen. Het is aan de magere kant om de Raad van Europa in het verdrag alleen te noemen; bezien zou moeten worden of de afstemming van taken en bevoegdheden wellicht kan worden vastgelegd, om optimaal te profiteren van de huidige functie, taak en werkwijze van de Raad van Europa.

Ten slotte informeert de heer Van Winsen naar de stand van zaken rond het volkscongres.

Volgens de heer **Van Gennip** (CDA, Eerste Kamer) is het niet de bedoeling dat artikel 25, over het beleid van de Unie in het kader van de ontwikkelingssamenwerking, wordt geïnterpreteerd als een instrumentalisering van ontwikkelingshulp voor buitenlandspolitieke doelstellingen in enge zin. Hij geeft de voorkeur aan een benadering waarbij de armoedebestrijding, de milieubescherming en de versterking van de internationale rechtsorde als duidelijke doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking worden genoemd.

Het is op zichzelf genomen geen onaantrekkelijke gedachte om de gelden van het negende EOF, betreffende het financiële pakket van de ACS-verdragen, in de algemene begroting van de EU op te nemen, gegeven het feit dat ACS een erfenis is van het dekolonisatieproces van de 20ste eeuw. In de 21ste eeuw gaat het meer om de overeengekomen «millenniumgoals» en de versterking van de internationale rechtsorde. Op grond van artikel 30, lid 5, wordt er een Europees vrijwilligerscorps voor humanitaire hulp opgericht. Dit herinnert hem aan het Peacecorps van vijftig jaar geleden. Hoewel hij het een sympathieke gedachte vindt, vraagt hij zich af of dit nu het antwoord van de 21ste eeuw is op de problematiek van de humanitaire hulpverlening.

Het is de heer **Van de Beeten** (CDA, Eerste Kamer) opgevallen dat in de tekstvoorstellen wordt gerefereerd aan concrete internationale organisaties. Wat is daarvan de achtergrond? Dit zou een debat kunnen losmaken waarvan het resultaat uiteindelijk contraproductief zou kunnen zijn. In de Nederlandse Grondwet wordt niet één internationale organisatie bij name genoemd. Wel staat er in de Grondwet dat de regering de internationale rechtsorde bevordert.

De Nederlandse regering en de regeringsvertegenwoordiger hebben veel amendementen ingediend op het terrein van de buitenlandse politiek. Kunnen de leden van de Conventie dit toelichten?

In het beleidsdeel van het verdrag zal voor een aantal terreinen worden aangegeven of er al dan niet bij gekwalificeerde meerderheid kan worden beslist over uitbreiding van de bevoegdheden van de Europese Unie. Hij

pleit ervoor dat de Nederlandse regering en de vertegenwoordigers van het parlement in de Conventie zich inzetten voor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. Dit geldt ook voor het terrein van justitie. Hij is het eens met de opvatting van de minister van Justitie dat het van groot belang is dat er in de Europese Unie consensus wordt bereikt over het minimum aan beginselen op strafrechtelijk gebied. Het gaat hem te ver om te stellen dat beslissingen over het overdragen van bevoegdheden op dat terrein aan de Europese Unie uitsluitend op basis van unanimitéit kunnen worden genomen.

Institutioneel evenwicht heeft niet alleen betrekking op zaken als de samenstelling van de Commissie en het voorzitterschap. Een heel belangrijk element in het kader van de Conventie is de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets. De betekenis hiervan kan niet worden overschat. Het gaat niet alleen om de verdeling van bevoegdheden tussen de Europese Unie, de lidstaten en de individuele burger, maar ook om de vraag of het überhaupt nodig is dat de overheid op bepaalde terreinen tot interventie overgaat. Daarmee komt dan de positie van het maatschappelijk middenveld in beeld. Ook kan de vraag worden gesteld of er wel maatregelen nodig zijn als bijvoorbeeld in de samenleving sociale arrangementen tot stand kunnen komen, zoals in de zorg. Daarmee komt vervolgens het principiële punt aan de orde van het losmaken van de Europese samenwerking van de dominantie van het economische denken en van het pure marktdenken. Hij beschouwt het als een groot winstpunt dat het denken in termen van proportionaliteit ten principale de vraag aan de orde stelt of altijd het denken in termen van markt en marktordening beslissend moet zijn voor de vraag of er tot Europese wetgeving wordt overgegaan.

Het Europese volkscongres zou een rol moeten krijgen bij de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets. Deze toets zou dan een zuiver politieke toets worden, terwijl er in de huidige tekst van het protocol is voorzien in een constitutionele toets bij het Europese Hof. De heer Van de Beeten geeft aan deze laatste optie de voorkeur, gelet op het principiële karakter dat hij aan de toets toekent.

De heer **Van Baalen** (VVD, Tweede Kamer) is het met de heer Timmermans eens dat de bestuurslaag van de nationale lidstaten niet kan worden weggepoetst. In de Conventie en in de IGC vervullen de nationale lidstaten een rol. Als een meerderheid van de lidstaten en kandidaat-lidstaten zich keert tegen een vaste president van buiten de Europese Raad, moet dit serieus worden genomen. Hij vindt dat Nederland op dit punt de rug recht moet houden. In plaats van te luisteren naar een doorsnee van de lidstaten, houdt de voorzitter van de Conventie vast aan zijn eigen voorstellen, welke overeenkomen met die van de grote lidstaten. Als daartegen niets wordt gedaan, leveren de kleinere landen zichzelf uit en dat is volstrekt onverstandig.

De communautaire methode moet regel zijn. Uitzonderingen dienen te worden gedefinieerd. Dit geldt voor de beleidsterreinen van de huidige drie pijlers. Hij geeft de Conventieleden in overweging de mogelijkheid van vice-voorzitterschappen nader te bezien, als alternatief voor permanente leden van de Commissie. Hij is het eens met het Nederlandse voorstel inzake de benoeming van de voorzitter van de Commissie door het Europees Parlement. Bekrachtiging door de Europese Raad lijkt hem daarbij niet noodzakelijk.

In hoeverre is het mogelijk dat de voorzitter van de Europese Commissie tevens technisch voorzitter van de Europese Raad wordt? Daarmee zou het probleem van de discontinuïteit worden opgelost zonder een vaste president van buiten aan te stellen.

Ten slotte informeert hij naar de mening van de leden van de Conventie over de opvatting van de minister van Justitie inzake federaal strafrecht versus nationaal strafrecht.

De heer **De Nerée tot Babberich** (CDA, Tweede Kamer), benadrukt dat de leden van de Conventie verslag uitbrengen van hetgeen zij op persoonlijke titel in de Conventie doen. De leden van de Eerste en Tweede Kamer zijn in geen deele gebonden door hetgeen de afgevaardigden van het parlement in de Conventie inbrengen.

Volgens hem wordt de tegenstelling tussen de grote en de kleine lidstaten niet kunstmatig gecreëerd, maar ligt deze juist ten grondslag aan alle problemen die nog moeten worden opgelost, zoals de vraag of het voorzitterschap van de Raad wel of niet moet rouleren en de vraag of de Europese Commissie al dan niet een vaste voorzitter moet krijgen. Het roulerende voorzitterschap heeft grote voordelen, omdat dit de lidstaten betreft bij hetgeen er in Europa gebeurt. Lidstaten moeten zich immers voorbereiden op het voorzitterschap, ook al vindt dit maar eens in de zoveel jaren plaats. De tegenstelling groot-klein ligt ook ten grondslag aan de discussie over de vraag of de Commissie moet bestaan uit één commissaris per lidstaat. De kleinere landen houden daaraan vast, omdat zij vrezen weggespeeld te worden door de grote lidstaten. De tegenstelling speelt ook een rol in de discussie over besluitvorming bij unanimitéit versus gekwalificeerde meerderheid. Een land kiest voor unanimitéit om er in elk geval voor te zorgen nog enige invloed op de Europese besluitvorming te houden. Hij vraagt de heer Timmermans aan te geven hoe kleinere landen binnen de Europese Unie tot hun recht kunnen komen als de grotere landen proberen hun wil op te leggen. Bij gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming is dit heel gemakkelijk, omdat dan veel kleine landen nodig zijn om een zaak tegen te houden, terwijl daarvoor maar een klein aantal grote landen nodig is. Wat het uitspreken van een veto betreft wijst hij erop dat internationaal onderhandelen ook inhoudt dat je de punten waarop je nog concessies zou kunnen doen, achter de hand houdt, om in het kader van de grote uitruil aan het einde van de rit te bezien waar je eigen belangen liggen. Het is onverstandig om bij voorbaat zaken weg te geven.

Ten slotte vraagt hij wat er kan worden gedaan om de burger te betrekken bij het Europese proces. Op welke wijze kan diens mening worden gepeild?

Het antwoord van de leden en plaatsvervangende leden van de Europese Conventie uit de Eerste en Tweede Kamer

De heer **Van der Linden** herkent zich niet in de tegenstelling tussen de grote en de kleine lidstaten. In hoeverre heeft Nederland er belang bij dat op een aantal vitale beleidsterreinen geen besluiten worden genomen omdat unanimitéit is vereist? Zelf kan hij slechts een paar voorbeelden noemen van gebieden waar unanimitéit in het belang van Nederland is, zoals de uitzending van militairen en bepaalde aspecten van financieel en fiscaal beleid. Er is trouwens geen sprake van een gemeenschappelijk belang van de grote lidstaten. Als dat wel het geval was, zou het Verenigd Koninkrijk inzake Irak wel één lijn hebben getrokken samen met Frankrijk en Duitsland. Het verheugt hem dat in de tekst van het verdrag een amendement van de Nederlandse delegatie is opgenomen waarin staat dat de landen in de toekomst constitutioneel verplicht worden om, voorafgaand aan het innemen van een nationaal standpunt op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid, te proberen een Europees standpunt tot stand te brengen. In het licht van de grote vraagstukken ziet hij trouwens geen grote verschillen tussen de belangen van burgers uit grote lidstaten en die van burgers uit kleinere landen. Verder is hij van mening dat Nederland, gelet op parallele opvattingen over het Europese integratieproces, in een land als Duitsland een grotere bondgenoot heeft dan in een groot aantal kleinere landen. Ook om die reden zou het geen goede zaak zijn als Nederland zich «opsloot» in de tegenstelling groot-klein.

Hoewel hij zich bewust is van de weerstand die bestaat tegen het volkscongres, zou hij instemming met de instelling daarvan als wisselgeld achter de hand willen houden, mits op het punt van de verhouding tussen de Raad en de Commissie de juiste besluiten worden genomen. Met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid moet de Europese Unie dan echter niet de gouvernementele weg inslaan; op dit terrein dient de groeiende betekenis en rol van de Commissie vorm te krijgen.

Ontwikkelingssamenwerking is bij uitstek een thema waar sprake is van vervangend beleid op Europees vlak. De hoofddoelstelling van de ontwikkelingsamenwerking mag niet ondergeschikt worden gemaakt aan de uitgangspunten van de buitenlandse politiek van de Unie, want dat zou een stap achteruit betekenen.

Dat de internationale instellingen bij name worden genoemd, vindt wellicht zijn oorzaak in de omstandigheid dat het Constitutioneel Verdrag veel verder is uitgewerkt dan de meeste nationale grondwetten. De heer Van der Linden hecht veel belang aan de relatie met de Raad van Europa. De Europese Unie groeit uit van een economische gemeenschap via een politieke gemeenschap naar een waardengemeenschap. Juist de Raad van Europa kan hierin een centrale rol vervullen. Tegen de achtergrond van de betekenis van de Raad van Europa op het gebied van rechtstaatelijkheid, democratie en mensenrechten is het welhaast beschamend dat binnen de Europese Unie een discussie wordt gevoerd over de verhoging van het budget van de Raad van Europa van 217 mln euro met 12 mln euro.

Hij is het op zichzelf genomen eens met het dubbele voorzitterschap en met het opnemen van een bepaling daarover in het Constitutioneel Verdrag, maar dit is een onderdeel van het onderhandelingsproces. Het dubbele voorzitterschap beschouwt hij als het beste alternatief voor een vaste voorzitter van buiten de Raad voor een periode van 2,5 jaar of zelfs voor 5 jaar.

De opvattingen van de minister van Justitie over federaal strafrecht versus nationaal strafrecht zijn zeer interessant, maar er is heel weinig tijd voor langdurige discussies en het oplaten van proefballonnen in Europa. Er moeten nu keuzes worden gemaakt en posities worden ingenomen. De heer Van der Linden vindt het prima dat de Kamer de regering in zekere mate onder druk zet om een veto uit te spreken, zodat de regering daarmee kan schermen in Parijs en in Berlijn. Hij zou het echter een kwalijke zaak vinden als de regering zelf daarvoor koos, want dit zou betekenen dat Nederland op veel terreinen met veto's van andere landen wordt geconfronteerd. Het is maar de vraag wie dan de hoogste prijs betaalt. Een veto is hoe dan ook een zwakgebod. Beter is het, om gelijkgezinden te zoeken.

De heer **Timmermans** wijst erop dat in het voorstel dat in de Conventie voorligt over besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, wordt uitgegaan van een meerderheid van de lidstaten, plus 60% van de bevolking. Bij een aantal van 25 lidstaten zijn ook veel kleine lidstaten nodig voor het vormen van een meerderheid.

De conventie houdt zich bezig met de wijze waarop de Europese overheid moet worden ingericht bij een aantal lidstaten van 25 of meer. De kernvraag betreft de verdeling van de macht. In de discussies daarover gaat de heer Timmermans uit van drie criteria: ten eerste het Nederlandse belang, ten tweede het Nederlandse belang en ten derde het Nederlandse belang. Daarvoor is hij namens de Tweede Kamer lid van de Europese Conventie. Hij gelooft echter niet in de tegenstelling groot-klein. Er is namelijk geen sprake van een front van 17 lidstaten die eensgezind de Europese president afwijzen. Als dat wel het geval was, zou hij zich daarbij aansluiten. Er worden allerlei tactische spelletjes gespeeld, en in de dynamiek van het onderhandelingsproces kun je niet rekenen op een

gesloten front van kleinere lidstaten. Het Nederlandse belang is het beste gediend met een sterke Europese Commissie en met zoveel mogelijk besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Stel dat over financiële kwesties altijd een besluit zou moeten worden genomen bij unanimiteit, dan zou dit betekenen dat de Europese Unie tot in het volgende millennium vastzit aan het rondpompen van geld via de structuurfondsen. Er zal dan altijd wel een lidstaat zijn die zijn veto uitspreekt over het afschaffen daarvan. In een dergelijk geval is niet unanimiteit, maar gekwalificeerde-meerderheidsbesluitvorming in het belang van de Nederlandse belastingbetaler. Het vasthouden aan unanimiteit op het gebied van de derde pijler zou bijvoorbeeld betekenen dat er nooit een Europees asiel- en migratiebeleid tot stand komt.

Hij is het helemaal eens met de opvattingen van de minister van Justitie over een Europees strafrecht, maar vermoedt dat de presentatie van diens plan ervoor is bedoeld om niet te hoeven meegaan in de voorstellen die in de Conventie aan de orde zijn. Nederland zal echter ook op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking compromissen moeten sluiten.

Met de heer Van Gennip vreest de heer Timmermans dat de aspecten van buitenlands beleid van de eerste pijler, te weten handel en ontwikkelings-samenwerking, als het ware worden uitgehold, omdat deze worden samengevoegd met beleidsterreinen die nog niet zijn gecommunautariseerd. De Nederlandse leden van de Conventie zullen er de komende tijd goed op moeten letten dat de besluitvorming op deze terreinen niet intergouvernementeel wordt gemaakt, want dat zou een stap terug betekenen.

Hij is het eens met de heer Van der Linden op het punt van het dubbele voorzitterschap. Het lijkt echter weinig realistisch om dit nu binnen te halen. Een risico bij het dubbele voorzitterschap is, dat dit zo uitpakt dat de voorzitter van de Europese Raad tevens de Europese Commissie voorziet, in plaats van omgekeerd. Daarmee zou de Europese Commissie worden «verintergouvernementaliseerd». Hij spreekt overigens tegen dat de kleinere lidstaten niets inbrengen tegen het voorstel voor een vaste president. Het voorstel dat in de Conventie voorligt, is bovendien niet dat van de heer Giscard d'Estaing, want in het Praesidium is dit flink geamendeerd. Naar de mening van de heer Timmermans biedt het voorstel een basis voor discussie en vormt het geen aanleiding voor het aankondigen van een veto, waarvan je weet dat dit, overeenkomstig de goede Nederlandse traditie, in een latere fase toch weer van tafel zal worden gehaald. Wel is het belangrijk om ervoor te zorgen dat de vaste voorzitter een «chairman» wordt en geen «président». Betrokkene moet technisch voorzitter zijn en geen nieuw ambtelijk apparaat krijgen. Verder moet hij bij voorkeur afkomstig zijn uit de kring van regeringsleiders. Dit zijn allemaal punten waarop krachtig moet worden ingezet. Vasthouden aan het roulerend voorzitterschap leidt tot verzwakking van de positie van de Europese Unie. De heer Timmermans vraagt zich af in hoeverre het eenmaal per vier parlementperiodes bekleden van het voorzitterschap bijdraagt tot de herkenbaarheid van Europa in eigen land. Belangrijk is het bereiken van evenwicht tussen de instellingen. Als daarbij in onvoldoende mate een ontwikkeling in communautaire zin mogelijk wordt gemaakt, moet Nederland «nee» zeggen. Hij vindt het echter geen goede manier van onderhandelen om ten aanzien van één aspect een veto op tafel te leggen, want dan bereik je verder niets op alle andere onderdelen. Het gaat om de beoordeling van het eindresultaat: is dit in het belang van Nederland of niet? Daarbij moeten alle elementen in de afweging worden betrokken.

Op het punt van het defensiebeleid is communautarisering voor een groot deel niet aan de orde en de heer Timmermans vindt dit een goede zaak. Het is ondenkbaar dat de beslissing over het uitzenden van troepen door anderen zou worden genomen dan de nationale lidstaat.

De discussie over verdere samenwerking op defensiegebied is heel sterk

in het licht komen te staan van de mini-defensietop. Hiermee is, terecht, kwaad bloed gezet. Het is onzinnig om over verdergaande Europese defensiesamenwerking te spreken zonder het Verenigd Koninkrijk. In Europa bestaat bepaald geen behoefte aan nog weer een hoofdkwartier, want daarvan zijn er genoeg. Europa beschikt echter over te weinig strategisch transport, inzetbare troepen, inlichtingencapaciteit en dergelijke. Om de wanverhouding tussen de financiële input en de output in de vorm van veiligheidspolitiek te veranderen, is meer samenwerking nodig. Daarbij gaat het echter om afspraken tussen lidstaten. Het beleid op dit terrein wordt niet gecommunautariseerd. Pas wanneer de afspraken succesvol blijken te zijn en er tegelijkertijd sprake is van groei in het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – defensie is immers niets anders dan een instrument in handen van de buitenlandse politiek – zou op termijn kunnen worden gedacht aan verdere communautarisering. Thans is dit echter niet aan de orde. In de Conventie wordt op dit terrein een kader geschapen waarbinnen landen verdere stappen kunnen zetten om, bilateraal dan wel met andere gelijkgezinde landen, verdere samenwerking mogelijk te maken. De nationale parlementariërs moeten oppassen dat dit kader niet leidt tot een vorm van samenwerking waardoor de parlementaire controle verwatert of onmogelijk wordt gemaakt. De heer Timmermans benadrukt dat de opmerkingen die hij tot dusverre heeft gemaakt, betrekking hebben op de samenwerking tussen de krijgsmachten. Wat het gezamenlijk uitvoeren van vreedstaken betreft, is het de bedoeling dat er een kader ontstaat waarbinnen gezamenlijk wordt besloten of er voor Europa al dan niet een taak is weggelegd. Dit kader schept de mogelijkheid voor de landen die dat willen en kunnen om aan een dergelijke missie invulling te geven. Dit betreft een verdergaande vorm van samenwerking. De operatie in Macedonië is een voorbeeld van zeer succesvol gezamenlijk Europees optreden.

Naar het oordeel van de heer **Van Dijk** was er in de Conventie sprake van een gespannen sfeer naar aanleiding van de escapade van de voorzitter. De heer Giscard d'Estaing heeft uitgesproken opvattingen en het Praesidium is erin geslaagd om enkele scherpe kantjes van de voorstellen af te halen. De strekking van de voorstellen is echter niet wezenlijk gewijzigd; de tekst is eerder afgevlakt. Toen het voorstel over het volkscongres aan de orde kwam, was de heer Giscard d'Estaing niet meer in de vergadering aanwezig. Uit lankmoedigheid ten opzichte van de voorzitter heeft men het voorstel ongewijzigd gelaten. Dit houdt in, dat er in het Praesidium eigenlijk geen goede discussie over dit onderwerp heeft plaatsgevonden. Het is overigens wel zo, dat de echte discussie over het hoofdstuk betreffende de institutionele verhoudingen nog moet plaatsvinden. Er is een groot aantal amendementen ingediend en op 15 en 16 mei kan iedereen het woord voeren. De heer Van Dijk concludeert dat de voorzitter van de Conventie de discussie over deze zaken in het Praesidium in elk geval niet heeft verloren.

De betekenis van het volkscongres is zeer beperkt. Het congres zal niets doen aan de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets. Op dit gebied is een duidelijke rol voor de nationale parlementen weggelegd. In uiterste instantie kan het Europese Hof eraan te pas komen.

In een eerder gesprek is van gedachten gewisseld over de betrokkenheid van de burger bij Europa. Thans gaat het om de vraag wat de beste manier is om de belangen van de burger te verdedigen, niet alleen op het Europese, maar ook op het nationale niveau.

Tijdens een recent debat met de Tweede Kamer heeft de minister van Justitie zijn ideeën over Europees strafrecht reeds ontvouwd. In de Kamer kreeg hij over het algemeen steun voor zijn opvattingen, maar daarbij is wel de vraag opgeworpen of het niet veel te laat is om deze opvattingen alsnog in te brengen in de Europese Conventie. De heer Van Dijk vermoedt dat de minister zich hiervan bewust is, maar dat hij wil

voorkomen dat er onomkeerbare stappen worden gezet, waardoor zijn visie niet meer kan worden verwezenlijkt. Deze zaak zou nog eens goed moeten worden bezien.

De hoofdregel van het tweede deel van het verdrag zou gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming moeten zijn. Er zal echter stevig worden onderhandeld over de vraag over welke onderwerpen bij unanimitieit dan wel gekwalificeerde meerderheid moet worden besloten. Dit zal een lastige discussie worden, zowel binnen de Conventie als daarna. Het is kunstmatig om net te doen alsof de tegenstelling tussen de grote en de kleine landen niet bestaat. Voor de grote lidstaten vormt deze tegenstelling een denkkader. Het is echter maar de vraag of het verstandig is daarin mee te gaan. Belangrijker is, welke visie op de Europese eenwording men aanhangt, en dan gaat het om de keuze tussen de communautaire en de intergouvernementele methode. In elk geval getuigt het van realiteitszin om te erkennen dat er een verschil is tussen grote en kleine lidstaten en dat dit een rol speelt in de wijze waarop zowel binnen de Conventie als later binnen de IGC zal worden onderhandeld.

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer,
Dijkema

De voorzitter van de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties van de Eerste Kamer,
Eversdijk

De griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer,
Mattijssen

De griffier van de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties van de Eerste Kamer,
Nieuwenhuizen