

## 28 473

## Europese Conventie

## Nr. 6

## VERSLAG VAN EEN GESPREK

Vastgesteld 14 april 2003

De vaste commissie voor Europese Zaken<sup>1</sup> van de Tweede Kamer en de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties<sup>2</sup> van de Eerste Kamer hebben op 25 maart 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**

In de perceptie van de heer **Timmermans** heeft de sfeer in de Europese Conventie te lijden van de verdeeldheid die is veroorzaakt door het conflict rond Irak. Het zou geen goede zaak zijn als er twee kampen ontstonden, want dan verhardten standpunten en is men minder geneigd tot compromissen. Op het hoogste niveau zijn de regeringen thans vooral bezig met andere zaken dan de Conventie, waardoor de relatie met de regeringsvertegenwoordigers in de Conventie niet erg open is. Ook dat leidt tot een verminderde geneigdheid tot onderhandelen over de gewenste richting binnen de Conventie. Hij vindt het terecht dat de voorzitter van de Conventie de onderwerpen die te maken hebben met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vooralsnog «in de ijskast heeft gezet», want het forceren van een discussie daarover leidt onvermijdelijk tot een minimalistische positie. In een later stadium zal er, naar hij hoopt, weer ruimte zijn voor debat en voor het sluiten van compromissen, zodat vooruitgang kan worden geboekt op het terrein van de tweede pijler.

De discussie in de Conventie over de relatie tussen de subsidiariteitstoets en de rol van de nationale parlementen spitste zich toe op een aantal vraagpunten. In de eerste plaats is gesproken over de positie van landen met een bicameraal parlement. Overeenkomstig de huidige voorstellen zal de Europese Commissie moeten ingaan op verzoeken van een bepaald aantal nationale parlementen. Daarbij doet zich de vraag voor hoe de telling plaatsvindt. Gedacht wordt aan het toekennen van twee stemmen per lidstaat. In bicamerale stelsels zou dan elke kamer van het parlement een stem kunnen krijgen. Er zijn ook landen waarvan het parlement uit

<sup>1</sup> 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), Hoogervorst (VVD), 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), Nijs (VVD) en Dubbelboer (PvdA).

Piv. leden: De Vries (VVD), Duivesteyn (PvdA), Van der Laan (D66), Kruijssen (PvdA), Bruls (CDA), Van Heteren (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), De Wit (SP), Eijssink (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), Hirsi Ali (VVD), Griffith (VVD), Douma (PvdA), Geluk (VVD), Algra (CDA), Vos (GroenLinks), Wijn (CDA), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Varela (LPF), Vergeer-Mudde (SP), Mastwijk (CDA), Van Aartsen (VVD) en Fierens (PvdA).

<sup>2</sup> Samenstelling:

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

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

één kamer bestaat, zoals Zweden. In dat geval krijgt die ene kamer twee stemmen.

Verder is er lang gesproken over de drempel voor een verzoek van nationale parlementen aan de Europese Commissie tot heroverweging van een voorstel in het kader van de subsidiariteitstoets. In het voorstel van de Conventie wordt uitgegaan van een drempel van eenderde van de stemmen. Het voorstel van de Nederlandse regering om dit op een kwart te stellen, stuitte op onbegrip bij de overgrote meerderheid van de Conventie. De heer Timmermans pleit ervoor om hiervan geen punt te maken.

De Nederlandse vertegenwoordigers in de Conventie hebben zich krachtig verzet tegen invoering van een soort «rodekaartsysteem», waarbij er sprake is van een parlementair veto. Op grond hiervan zou een aantal parlementen gezamenlijk een voorstel van de Europese Commissie wegens strijd met de subsidiariteitsgedachte van tafel kunnen vegen. De Britten zouden dit graag willen. Daarmee zou echter worden gemorfeld aan de interinstitutionele structuur. De subsidiariteitstoets is bedoeld als instrument om toe te zien op de subsidiariteit en niet als instrument om het wetgevingsproces te belasten met extra veto's. De Conventie heeft zich overigens in overgrote meerderheid uitgesproken tegen een dergelijk vetorecht.

De Conventie kent ongeveer evenveel voor- als tegenstanders van rechtstreekse toegang van parlementen tot het Europese Hof van Justitie. Tegenover degenen die voor rechtstreekse toegang pleiten, staan degenen die menen dat, als een parlement een zaak aan het Hof wil voorleggen, dit zijn regering daartoe opdracht zal kunnen geven. In het laatste geval worden de partijen die toegang hebben tot het Hof om praktische redenen beperkt tot de regeringen. De Conventie zal hierover nog een beslissing moeten nemen.

Veel kritiek is er vanuit de Conventie op de betrokkenheid van de nationale parlementen bij de conciliatieprocedure bij problemen tussen Commissie, Raad en Europees Parlement betreffende de reguliere wetgeving. De Commissie pleit voor een rol van de nationale parlementen, omdat zij dan niet meer de enige is die kan worden aangesproken. De heer Timmermans ziet de conciliatieprocedure als een technische aangelegenheid, waar de nationale parlementen zich niet op zouden moeten richten.

Hij ondersteunt van harte het voorstel dat de heer Van der Linden heeft gedaan om de jaarlijkse subsidiariteitsdebatten in alle parlementen van de lidstaten in dezelfde week op hetzelfde vaste tijdstip te laten plaatsvinden. Dit is bevorderlijk voor de Europese gedachte en bovendien wordt daarmee duidelijk gemaakt dat alle nationale parlementen aan hun rol met betrekking tot het Europese beleid daadwerkelijk invulling geven. Het probleem is namelijk niet zozeer gelegen in het ontbreken van bevoegdheden van de nationale parlementen, als wel in het niet gebruiken daarvan. Die kritiek geldt ook het Nederlandse parlement.

De heer **Van der Linden** wijst erop dat de parlementaire infrastructuur in de meeste lidstaten verregaand ontoereikend is om de aanzienlijke verzwaring van de eisen die worden gesteld door de invoering van de subsidiariteitstoets, aan te kunnen. Dit geldt ook voor het Nederlandse parlement. Als de parlementen een belangrijke rol willen spelen in Europese aangelegenheden, zal Europa hoger op de agenda moeten worden gezet. Tegen die achtergrond is het idee gelanceerd om in de nationale parlementen op hetzelfde tijdstip te debatteren over het jaarprogramma van de Europese Commissie, aansluitend aan de presentatie daarvan. Daarmee wordt de discussie over dat programma gesensibiliseerd en wordt Europa op de agenda van de nationale parlementen gezet. Bovendien krijgt de Europese Commissie op die manier in een vroeg stadium indicaties over het oordeel van de nationale parlementen over het jaarprogramma.

De heer Van der Linden heeft een amendement medeondertekend dat erin voorziet om regio's met regelgevende bevoegdheden in een vergelijkbare positie te brengen, met dien verstande dat de nationale parlementen mogelijkerwijze rechtstreeks toegang krijgen tot het Europese Hof van Justitie, terwijl de regio's via de nationale regeringen naar het Hof kunnen. Tegen de achtergrond van de statenverkiezingen is het denkbaar dat dit leidt tot een discussie over de regio's in Nederland.

De delegatie van het Nederlandse parlement vindt dat de Cosac als netwerk moet dienen voor nationale parlementariërs, om de «best practices»-methode van de nationale parlementen ook toe te passen op de controle van de Europese Commissie.

Hoewel de pijlerstructuur officieel verdwijnt, wordt de vereiste van eenparigheid van stemmen op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de voorstellen gehandhaafd. Dit is in strijd met het opheffen van de pijlerstructuur. De heer Van der Linden heeft grote bezwaren tegen het handhaven van eenparigheid, want dit betekent dat er op dit terrein in de toekomst waarschijnlijk weinig zal gebeuren.

Een in de grondwet vastgelegd initiatiefrecht voor een minderheid van lidstaten houdt ondermijning in van het exclusieve initiatiefrecht van de Europese Commissie. Hij zou zich dan ook hiertegen willen verzetten en vraagt de leden van de commissies naar hun opvatting hierover. Verder pleit hij ervoor dat de Europese Unie, als volwaardige bestuurslaag, een eigen belastingdomein krijgt.

Omdat de Conventie niet alleen is samengesteld uit vertegenwoordigers van de regeringen, maar ook uit volksvertegenwoordigers en vertegenwoordigers van de Europese Commissie, wordt in de kwestie-Irak eerder een impuls gezocht om verder te komen dan dat deze kwestie wordt ervaren als een handicap. De kloof tussen lidstaten op regeringsniveau heeft hij in de Conventie als zodanig niet kunnen bespeuren.

Omdat steeds meer lidstaten een minister of staatssecretaris als regeringsvertegenwoordiger afvaardigden, begon de Conventie volgens de heer **Van Eekelen** het karakter te krijgen van een voorloper van een intergouvernementele conferentie en leek zij daarmee een onderhandelingsgremium te zullen worden. Op zichzelf genomen behoeft dit geen bezwaar te zijn, want als er op de meeste punten consensussteksten kunnen worden vastgesteld, is het niet waarschijnlijk dat de hierop volgende IGC daarvan substantieel zal afwijken. Het is nog steeds de bedoeling de Conventie af te ronden voor 1 juli 2003. De voorzitter wil de ontwerpgrondwet niet presenteren in de Raad van Thessaloniki die voor eind juni is voorzien, maar in een speciale zitting van de Europese Raad, omdat het onderwerp dermate belangrijk is dat het een aparte behandeling vergt. De heer Van Eekelen vindt dat hier wel iets voor te zeggen valt. Het gedrag van de regeringsvertegenwoordigers stelt hem overigens teleur. Slechts één regeringsvertegenwoordiger die tevens minister is, neemt de Conventie serieus, te weten de Britse minister Peter Hain. De anderen zijn te weinig betrokken in het politieke spel van de Conventie. Wel merkt hij op dat het debat van een hoog niveau is.

Het oorspronkelijke aantal van 1138 amendementen op de eerste 16 artikelen van het Constitutioneel Verdrag is inmiddels gevolgd door 250 op de tweede groep. Naarmate het terrein specifieker wordt, is het enerzijds moeilijker om de deskundigheid op te brengen die nodig is om binnen een week amendementen in te dienen en neemt anderzijds de noodzaak tot groeperen toe. Zelf neemt de heer Van Eekelen actief deel aan de liberale groep, die ernaar streeft amendementen gezamenlijk in te dienen. Waar mogelijk treden de Nederlandse vertegenwoordigers ook gezamenlijk op bij het indienen van amendementen.

Hoewel de pijlerstructuur verdwijnt, zullen bepaalde aspecten van beleid een bijzondere procedure van besluitvorming mogelijk en wenselijk blijven maken. In beginsel onderschrijft hij de wenselijkheid van

meerderheidsbesluitvorming, mede wegens de co-decisie van het Europees Parlement, maar op een aantal punten zal besluitvorming bij unanimitéit toch wel blijven bestaan, met name op het gebied van de tweede pijler.

Ten slotte vraagt de heer Van Eekelen aandacht voor een tweetal politiek gevoelige onderwerpen. Allereerst betreft dit een eigen belastingdomein voor de Europese Unie. Daarover is men het in Nederland niet met elkaar eens. Toen hij staatssecretaris was, is een voorstel van hem voor invoering van een speciale Europese belasting reeds in het kabinet gesneuveld. De toenmalige minister van Financiën beschouwde dit als een additionele lastenverzwaring. Het tweede onderwerp betreft het strafrecht. De heer Van Eekelen heeft zijn steun gegeven aan een amendement waarin communautarisering van het strafrecht vooral wordt toegespitst op aspecten met grensoverschrijdende implicaties. Voor het overige ziet hij geen noodzaak tot, noch politieke haalbaarheid voor harmonisatie van strafrecht.

De heer **Van Dijk** zet uiteen dat met artikel 31 wordt gepoogd invulling te geven aan de manier waarop de derde pijler handen en voeten zou kunnen krijgen. Dit artikel wordt opgenomen in het constitutionele deel van het verdrag. De overige artikelen komen in het tweede deel van het verdrag, dat gemakkelijker is te wijzigen. In het constitutionele deel staat niets over besluitvormingsprocedures, want dit onderdeel is volledig overgeheveld naar het tweede gedeelte. Van de 23 artikelen in het tweede gedeelte is in twee gevallen sprake van de vereiste van eenparige besluitvorming, te weten de artikelen 7 en 20. In de andere artikelen wordt ervan uitgegaan dat besluiten worden genomen via de co-decisieprocedure. Dit leidt hem tot de conclusie dat er op dit terrein een stap vooruit is gezet.

Invoering van een drempel houdt ten opzichte van de huidige situatie een beperking in van de mogelijkheid van de lidstaten om gebruik te maken van het initiatiefrecht. Hij stelt voor om in te stemmen met een drempel, en wel van eenderde van het aantal stemmen, zoals die ook geldt bij de subsidiariteitsprocedure. In de huidige voorstellen ligt de drempel op een kwart van de stemmen. Verder wijst hij erop dat vasthouden aan de meerderheidsbesluitvorming op alle terreinen en aan het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie vrijwel zeker ertoe leidt dat op andere terreinen inhoudelijk geen vooruitgang kan worden geboekt. Dit is een dilemma, waarover een discussie zal moeten worden gevoerd.

### **Vragen en opmerkingen uit de commissies**

De heer **Van de Beeten** (CDA, Eerste Kamer) vindt dat het parlement aan de Nederlandse bevolking de grote betekenis van de Europese Conventie duidelijk behoort te maken. Er is een heuse Europese grondwet in voorbereiding, maar de samenleving is daarvan nog allerminst doordrongen. Hij pleit dan ook voor het houden van een gemeenschappelijke vergadering van beide Kamers. Weliswaar is een verenigde vergadering, zoals hij bij een eerdere gelegenheid heeft geopperd, niet mogelijk, maar er is geen bezwaar tegen dat beide kamers gezamenlijk vergaderen.

Hij wijst erop dat het niet zonder betekenis is dat in het subsidiariteitsprotocol en in de bepalingen over justitiële samenwerking behalve over subsidiariteit ook over proportionaliteit wordt gesproken. In geval van subsidiariteit zal het Hof zich uiteindelijk beperken tot marginale toetsing, maar in kwesties van proportionaliteit zal de toetsing verder kunnen gaan. Dan is immers niet alleen de vraag aan de orde of een initiatief tot wetgeving terecht is in het kader van de bevoegdheidsverdeling, maar gaat het ook om de aard en het middel en om de evenredigheid daartussen. Het Hof krijgt daarmee een wat meer politiek karakter dan

wanneer het zich zou beperken tot de subsidiariteitstoets. Dit element zou aandacht moeten krijgen in het publieke debat. De heer Timmermans heeft in een amendement op artikel 12 voorgesteld om bij de toelating van vreemdelingen een gemeenschappelijke norm te hanteren voor de «granting of rights and obligations». Wat bedoelt hij daarmee precies? Beoogt hij met «obligations» in Europees verband te komen tot een soort minimumafspraken over de integratie van vreemdelingen in de Europese samenleving? In artikel 14, inzake het civiele recht, wil de heer Timmermans bij amendement de ouderschapsregelingen uitbreiden tot het «family law». Dit houdt een aanzienlijke verruiming in van de reikwijdte van de bevoegdheid van de Europese Unie. Het huidige verdrag van de Europese Unie kent een bepaling over familierecht, maar uitsluitend in relatie tot de werking van de interne markt. Hij vindt het volstrekt niet nodig dat regels over onderwerpen als onderhoudsbijdragen straks op Europees niveau worden geregeld; wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen is voldoende. Is het waar dat de heer Timmermans het initiatiefrecht van de Europese Commissie op dit gebied uitdrukkelijk wil schrappen en, zo ja, waarom?

De klassieke terreinen van de derde pijler worden geïntegreerd in de Europese grondwet. De heer Van de Beeten vraagt daarbij aandacht voor het terrein van het bestuursrecht, waaronder de grensoverschrijdende toegang tot de bestuursrechter voor zowel belanghebbende burgers als overheden. Als besloten wordt de derde pijler te communautariseren, moet dit wel consequent gebeuren. De waarborg moet gelegen zijn in het toepassen van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets en niet in de unanieme besluitvorming door regeringsvertegenwoordigers. Hoewel hij oog heeft voor de tactische overwegingen in het betoog van de heer Van Dijk, zou hij toch het principiële bezwaar tegen handhaving van de unanimiteitseis overeind willen houden. In artikel 31 wordt gesproken over wederzijdse erkenning van rechterlijke en buitengerechtelijke beslissingen. Wat wordt met dit laatste bedoeld? Moet daarbij worden gedacht aan arbitrale vonnissen, bindende adviezen of beslissingen van het openbaar ministerie om een transactie aan te gaan? Ten slotte is hij van mening dat in artikel 31 Eurojust moet worden opgenomen.

Ook de heer **Jurgens** (PvdA, Eerste Kamer) pleit voor een gezamenlijke vergadering van de Eerste en Tweede Kamer, waarin een inhoudelijk politiek debat wordt gevoerd met de regering over het Constitutioneel Verdrag en over de toekomst van de Europese Unie, aan de hand van de voorstellen en de hierop ingediende amendementen. Het is van belang dat de beide Kamers weten wat de Nederlandse regeringsvertegenwoordiger in de Conventie te berde brengt. Verder wil hij dat de regering zich aan beide Kamers verantwoordt over haar standpunt met betrekking tot de Conventie en wil hij graag van de regering weten in hoeverre zij rekening zal houden met de inbreng van de beide Kamers. Nu er concrete tekstvoorstellen voorliggen, moet het volgens hem mogelijk zijn daarover een debat te voeren dat vergelijkbaar is met een debat over een wetsvoorstel. In dat debat kunnen dan zowel de regering als de vier parlamentsvertegenwoordigers in de Conventie hun standpunten verdedigen. Tevens moet het mogelijk zijn moties in te dienen, waarmee leden van beide Kamers kunnen aandringen op het inslaan van een bepaalde richting in het debat over de toekomst van Europa. Dit debat dient ruimschoots voor eind juni plaats te vinden, in elk geval op een zodanig tijdstip dat nog sprake kan zijn van enige beïnvloeding. De subsidiariteitstoets houdt in dat de Raad en de Europese Commissie rekening moeten houden met bezwaren van nationale parlementen, terwijl een voorstel moet worden herbezien ingeval ten minste eenderde van de parlementen bezwaar maakt. Welke sanctie is er verbonden aan het niet-naleven hiervan? De heer Jurgens vindt de mogelijkheid van beroep op het Europese Hof van Justitie ongelukkig, omdat de kwestie

daarmee wordt gejuridiseerd. Het al dan niet overschrijden van de subsidiariteitsgrens is zelden juridisch volstrekt duidelijk vast te stellen. Het betreft een politiek vraagstuk, waarover juist door een politiek orgaan een beslissing zou moeten worden genomen. Als de parlementen die om herbezinning hebben verzocht, hun zin niet krijgen, zouden zij de mogelijkheid moeten krijgen om op een of andere wijze te proberen hun zin door te zetten, bij voorkeur in samenwerking met het Europees Parlement.

De heer **Rabbinge** (PvdA, Eerste Kamer) vindt de communicatie met het publiek over het proces dat zich rond de Europese Conventie voltrekt, essentieel. Op nationaal niveau is het bijna niet meer mogelijk om op sommige beleidsterreinen nog politieke standpunten in te nemen. Hij noemt als voorbeeld het milieubeleid, waar de regelgeving voor 80% op Europees niveau wordt vastgesteld. Aan het publiek moet duidelijk worden gemaakt dat er op Europees niveau zeer belangrijke ontwikkelingen gaande zijn.

Hij is het met de heer Van der Linden eens dat het parlement op het vlak van de ondersteuning niet voldoende is uitgerust voor de nieuwe taken in het kader van de subsidiariteitstoets. In het kader van de Cosac is een aantal activiteiten in gang gezet om voorbereidingen te treffen. Dit zal door de parlementen serieus moeten worden opgepakt. Welke ideeën hebben de parlementaire vertegenwoordigers in de Conventie over de manier waarop een en ander zou moeten worden ingericht? Hoe kan worden bereikt dat het parlement in een zodanig vroeg stadium bij het proces wordt betrokken dat enige bijsturing kan plaatsvinden? Nu is het zo dat de parlementen slechts aan het eind van de procedure kunnen proberen door middel van amendementen nog enkele zaken te veranderen.

Hij vindt het een goede zaak dat de Nederlandse vertegenwoordigers in de Conventie het er met elkaar over eens zijn dat de besluitvorming met eenparigheid van stemmen haaks staat op de idee van de communautaire besluitvorming. Hoe breed wordt deze opvatting binnen de Conventie gedragen?

De opmerkingen van de heer Van der Linden over de noodzaak van ondersteuning van beide Kamers op het gebied van Europese aangelegenheden, waaronder de subsidiariteitstoets, zijn de heer **Van Baalen** (VVD, Tweede Kamer) uit het hart gegrepen. Hij betreurt het dat deze ondersteuning niet reeds bij aanvang van de Conventie is gerealiseerd, want de leden van de Conventie zouden daarvan dan hebben kunnen profiteren.

In de Tweede Kamer heeft een debat met de regering plaatsgevonden over de Europese Conventie. Hij heeft in dat debat het voorstel ingebracht om de toetredingscriteria van Kopenhagen en het beginsel van individuele toetsing per lidstaat vast te leggen in het Constitutioneel Verdrag. De regering was bereid daaraan mee te werken. Hoe kijken de Nederlandse parlamentsvertegenwoordigers in de Conventie hier tegenaan?

De VVD-fractie is van mening dat niet moet worden getornd aan het exclusieve initiatiefrecht van de Europese Commissie, ook niet bij uitzondering, want dat zou slecht zijn voor de balans tussen de instellingen en het zou slecht zijn voor de Commissie.

Hij is het eens met de heer Van Eekelen dat gedeeltelijk tegemoet kan worden gekomen aan communautarisering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Door het amendement op artikel 14 zullen echter vooral de kleine lidstaten in hun bewegingsvrijheid worden beperkt, want hij heeft de indruk dat de grote lidstaten zich aan de desbetreffende bepaling weinig gelegen zullen laten liggen wanneer naar hun oordeel cruciale belangen in het geding zijn.

Ten slotte informeert hij of de Europese Conventie blijft bestaan nadat de



concepttekst van het Constitutioneel Verdrag is afgerond. Er is ooit sprake van geweest dat de Conventie zou blijven functioneren als adviescollege van de IGC.

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

De heer **Timmermans** vindt een gemeenschappelijke vergadering van Eerste en Tweede Kamer dringend noodzakelijk. Het gaat om een constitutioneel verdrag dat ingrijpende gevolgen heeft voor alle Nederlanders.

Hij beaamt dat proportionaliteit in het subsidiariteitsprotocol een belangrijke plaats inneemt. Beide begrippen worden nog weleens door elkaar gehaald in de zin dat de discussie dikwijls niet gaat over de vraag of de Unie zich met een bepaald onderwerp mag bezighouden, maar over de vraag tot op welk niveau van gedetailleerdheid dit het geval is. De nationale parlementen zouden zich in zijn visie vooral moeten buigen over de vraag of een bepaald onderwerp een aangelegenheid is voor de Europese overheid. Hij wil nog verder nadenken over de betrokkenheid van de nationale parlementen bij de wijze waarop de Europese overheid vervolgens aan een en ander invulling geeft. In de werkgroep Subsidiariteit is de discussie over de relatie tussen proportionaliteit en subsidiariteit trouwens ook nog niet afgerond. Weliswaar is de proportionaliteit opgenomen in de «early warning»-procedure, maar hij betwijfelt of alle consequenties daarvan voldoende zijn doorgedacht.

De heer Timmermans zou politisering van het Europese Hof van Justitie zeer betreuren, omdat daarmee het primaat van de politiek verloren gaat. Hij zegt daarom toe te zullen nagaan in hoeverre de rechtstreekse toegang van parlementen tot het Hof in het kader van de subsidiariteitstoets zou leiden tot politisering van het Hof.

Bij de in het amendement op het artikel over het vreemdelingenbeleid genoemde «obligations» denkt hij aan het pakket aan regelgeving dat in het verband van de Raad van Europa en de OVSE is ontstaan over de eisen die mogen worden gesteld om bijvoorbeeld het staatsburgerschap van een lidstaat te verkrijgen. Het gaat dan om kennis van taal, gewoonten enzovoort. Deze eisen zijn algemeen internationaal-rechtelijk geaccepteerd. Een verwijzing naar dergelijke eisen vindt hij niet onredelijk, maar als er juridische beletselen zijn, zal hij het amendement heroverwegen.

In een aantal lidstaten, waaronder Nederland, kunnen de «parental responsibilities», waarover in de oorspronkelijke formulering van artikel 14 wordt gesproken, niet worden losgekoppeld van het gehele terrein van het «family law». De heer Timmermans heeft het desbetreffende amendement ingediend op advies van degenen die hem hierop hebben gewezen. Overigens wordt nog bezien of de Europese Unie partij kan worden in het bestaande verdrag van Den Haag over de ouderlijke verantwoordelijkheid.

Hij wil dat nationale parlementen de subsidiariteit kunnen toetsen. Een vetorecht, in welke vorm dan ook, wijst hij echter af, omdat dit de interinstitutionele verhoudingen op hun kop zou zetten. Bovendien zou dit kunnen leiden tot een vorm van «ganging-up», waardoor het besluitvormingsproces wellicht onnodig wordt belast. De Europese Commissie zal een verzoek van het vereiste aantal parlementen om een voorstel te wijzigen, niet snel negeren, omdat die parlementen hun regeringen dan de opdracht zullen meegeven om het desbetreffende voorstel in de Raad niet te steunen.

Nederland is geen voorstander van een gekozen president, maar in de Conventie bestaat daarvoor juist heel brede steun en de heer Timmermans verwacht dan ook dat die president er zal komen. Het lijkt hem daarom zinvol dat in Nederland wordt nagedacht over de gewenste

invulling van die functie en over de vraag wat Nederland in ruil wil hebben voor de gekozen president. Te denken valt bijvoorbeeld aan het initiatiefrecht van de Commissie.

De heer **Van der Linden** valt de heer Timmermans bij op het punt van het vetorecht van de nationale parlementen. Hij is het eens met het amendement op het artikel over het vreemdelingenbeleid en benadrukt het belang van een evenwichtige balans tussen rechten en plichten. Zowel subsidiariteit als proportionaliteit beschouwt hij als zeer politieke vraagstukken. De nationale parlementen moeten op dit punt het voortouw nemen. De gang naar het Europese Hof van Justitie is het sluitstuk van de procedure en hij ziet toetsing door het Hof meer als een procedurele dan als een inhoudelijke check.

Hij zegt toe dat de vertegenwoordigers in de Conventie zullen bezien of er amendementen moeten worden ingediend inzake Eurojust en de rol van de bestuursrechter. Verder valt hij de heer Van Eekelen bij op het punt van de rol van de politieke groeperingen, want die rol is zeer evident. Zelf neemt hij zeer actief deel aan de amendering binnen de eigen groep. In bijna alle gevallen worden amendementen die individuele leden binnen het kader van een groep voorstellen, door de groep overgenomen en ondersteund.

Het Europees bureau van de Eerste Kamer vormt een uitstekende aanzet voor de ondersteuning van het parlement in Europese aangelegenheden, maar de bezetting daarvan is ontoereikend om de rol in het kader van de subsidiariteitstoets goed te kunnen vervullen. Op het gebied van de informatievoorziening worden de nationale parlementen gelijkgesteld aan de Europese Raad en het Europees Parlement. Het Nederlandse parlement kan slechts als volwaardige partner in het gehele proces optreden als het beschikt over een uitgebreide staf om al die informatie te verwerken. Hij is van mening dat beleidsterreinen alleen kunnen worden gecommunautariseerd indien wordt afgezien van besluitvorming bij eenparigheid van stemmen. De zware subsidiariteitstoets vormt voldoende waarborg voor de parlementen om via de «early warning»-methode in het proces een rol te vervullen. De discussie hierover vindt binnenkort plaats en dan zal blijken hoe de opvattingen over de eenparigheid zich binnen de Conventie tot elkaar verhouden.

Er is een amendement ingediend op artikel 14, inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, waarvan de strekking is dat voorafgaande aan het innemen van een nationaal standpunt moet worden getracht tot een Europees standpunt te komen. Dit geldt voor alle lidstaten, dus ook voor de grote. Het amendement heeft tot doel om in de toekomst te voorkomen dat Europa op voorhand de verliezer is op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid, zonder dat overigens wordt getreden in de nationale posities.

In Nederland zal nu moeten worden nagedacht over de vraag waar men aan vast wil houden en welke onderdelen opgeefbaar zijn. Daarbij hoort onder meer de discussie over de gekozen president. De taakomschrijving van de president is op zichzelf genomen belangrijk, maar veel belangrijker is de vraag welke persoon die functie zal gaan vervullen. Een krachtige figuur zal de neiging hebben zijn gang te gaan en zich daarbij wat minder gelegen laten liggen aan de precieze taakomschrijving. Er zullen in elk geval keuzes moeten worden gemaakt, maar wat de heer Van der Linden betreft is het vetorecht in elk geval onbespreekbaar.

De heer **Van Eekelen** merkt op dat de gekozen president overeenkomstig de Frans-Duitse voorstellen van buiten de Europese Raad afkomstig zal zijn en overkoepelende bevoegdheden krijgt. Het is dan buitengewoon belangrijk om de competenties nauwkeurig te omschrijven, om te voorkomen dat het institutionele evenwicht in de Unie verschuift. Hoewel hij niets voor een gekozen president voelt, stemt hij in met de tactiek om



in deze fase de aandacht op de bevoegdheidskwestie te richten. Overigens is hij van mening dat in een grondwetsartikel over de gekozen president moet worden geabstraheerd van de persoon die dit ambt gaat bekleden.

De discussie over subsidiariteit en proportionaliteit wordt pas begin mei 2003 weer actueel, wanneer de leden van de Conventie de tweede set voorstellen van het Praesidium ontvangen. Daarover zou dan in de tweede helft van mei een politiek debat kunnen plaatsvinden. Willen beide Kamers dit onderwerp eerder politiseren, dan zou dat moeten gebeuren in de komende week, waarin de leden van de Conventie de gelegenheid hebben amendementen in te dienen.

Het lijkt hem realistisch om de huidige formulering te handhaven van het artikel over familierecht, waarin alleen sprake is van «parental responsibilities» waarover bij meerderheid van stemmen wordt beslist. Het is nog volstrekt onduidelijk welke rol de Europese Unie op het gebied van het familierecht zou moeten gaan spelen.

De relatie tussen Europol en Eurojust blijkt onvoldoende duidelijk uit de concepttekst van de desbetreffende artikelen. Hetzelfde geldt voor het toezicht op het Europees openbaar ministerie. Hij vindt dat de Nederlandse vertegenwoordigers in het debat naar voren dienen te brengen dat dit nader gepreciseerd moet worden.

Artikel 12 gaat voor de helft over illegale immigratie, hoewel het onderwerp van het artikel eigenlijk immigratie is. Hij zou bepalingen over illegale immigratie en mensensmokkel in een afzonderlijk artikel geregeld willen zien.

De heer **Van Dijk** ondersteunt hetgeen vanuit de commissies naar voren is gebracht over Eurojust en de plaats van het bestuursrecht. Hij zal bezien welke amendementen op deze punten kunnen worden ingediend. Het is hem niet bekend wat precies wordt bedoeld met een buitengerechtelijke procedure.

Hij onderschrijft de noodzaak van uitbreiding van de ondersteuning van het parlement op het gebied van Europees beleid, maar over de gewenste vorm daarvan zal nog moeten worden nagedacht. Te denken valt aan clustering van deskundigheid naar beleidsterrein.

Artikel 65 van het huidige verdrag van de Europese Unie bevat bepalingen over familierecht. Het zal moeilijk worden om dit geheel weg te laten uit het Constitutioneel Verdrag. Hij pleit voor handhaving van de eenparigheid van stemmen op dit gebied, tenzij men vindt dat het beleid volledig moet worden gecommunautariseerd.

Het heeft hem verbaasd dat juist de grote lidstaten sterk pleiten voor een Europese president. Vanuit de intergouvernementele benadering is de voorkeur voor een dergelijke functie wel verklaarbaar, maar naar zijn inschatting zal de gekozen president als eerste in conflict komen met de grote lidstaten. De roep om een gekozen president komt voort uit de wens tot meer continuïteit, met name op het gebied van het buitenlands beleid. De vraag doet zich voor, of er andere mechanismen denkbaar zijn om de gewenste continuïteit te waarborgen.

Ten slotte wijst de heer Van Dijk erop dat de Europese Commissie als stimulator en initiator een belangrijk aandeel heeft gehad in het succes van de Europese integratie van de afgelopen decennia. Hij onderscheidt hiervoor twee redenen. In de eerste plaats is de Commissie steeds een uitvoeringsorganisatie geweest die «an sich» niet politiek was. In de tweede plaats ging het tot dusverre om onderwerpen die niet direct het hart van de nationale soevereiniteit raakten, met uitzondering van het monetaire beleid. De Europese integratie is inmiddels echter zover voortgeschreden dat de vraag gerechtvaardigd is of het nog wel mogelijk is dat de Europese Commissie haar a-politieke karakter behoudt.

Weliswaar zullen de voorgenomen volledige verantwoordingsplicht aan het Europees Parlement en de aanwijzing van de leden van de Europese

Commissie door het Europees Parlement van de Commissie reeds een politiek orgaan maken, maar – mede gezien de discussie over de gekozen president – doet zich de vraag voor of de politisering van de Commissie hiertoe beperkt zou moeten worden.

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

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