

Vergaderjaar 2003–2004

29 213

Intergouvernementele Conferentie (IGC)

28 473

Europese Conventie

Nr. 8

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 24 december 2003

De vaste commissie voor Europese Zaken¹ heeft op 20 november 2003 overleg gevoerd met staatssecretaris Nicolai van Buitenlandse Zaken over:

- **de brief van de staatssecretaris van Europese Zaken d.d. 30 september 2003 over het antwoord op brief van de commissie inzake de notitie van de regering over de Nederlandse inzet in de IGC (29 213, nr. 2);**
- **de brief van de staatssecretaris van Europese Zaken d.d. 1 oktober 2003 over het nader rapport betreffende het advies van de Raad van State inzake onderwerpen verband houdende met de mogelijke uitkomsten van de Conventie over de toekomst van Europa (28 473, nr. 35).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Dijk** (CDA) wijst op het belang van de discussie over de delen III en IV van het Constitutioneel Verdrag, welke betrekking hebben op de bevoegdheden en de spelregels in de Europese Unie. Deel III is het beleidsmatige deel van het verdrag. Zou hiervoor niet een soepeler wijzigingsprocedure moeten gelden dan voor de delen I, II en IV? Gedacht zou kunnen worden aan besluitvorming bij unanimiteit, maar dan zonder aparte ratificatie door alle lidstaten.

De rol van de Europese Commissie bij het handhaven van het Groei- en Stabiliteitspact moet worden verstevigd. Als lidstaten de regels van het pact overtreden, moet de Commissie een sanctie kunnen voorstellen, waarvan de Raad alleen bij unanimiteit kan afwijken.

Wat het strafrecht betreft is er veel gediscussieerd over het model-Donner. Is dit onderwerp nog in discussie?

In het debat over de Staat van de Unie is toegezegd dat de ultraperifere status van de Nederlandse Antillen en Aruba aan de orde zou komen. Hoe staat het daarmee? De mogelijkheid om de ultraperifere status van de Nederlandse Antillen en Aruba te regelen, zou nu in het verdrag moeten worden opgenomen. In het debat is gesuggereerd dat dit ook wel kan worden geregeld bij de verdragswijziging in verband met de toetreding

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Dijkzema (PvdA), voorzitter, De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Atsma (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Albayrak (PvdA), Van der Staaij (SGP), Eurlings (CDA), Waalkens (PvdA), Weekers (VVD), Balemans (VVD), Van Baalen (VVD), Van Winsen (CDA), Van den Brink (LPF), Van den Brand (GroenLinks), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Dijk (CDA), Nawijn (LPF), ondervoorzitter, Dubbelboer (PvdA), Van der Laan (D66), Brinkel (CDA) en Szabó (VVD).

Piv. leden: Hirsi Ali (VVD), Duivesteyn (PvdA), Kruijssen (PvdA), Hessels (CDA), Van Heteren (PvdA), Çörüz (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), De Wit (SP), Eijssink (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), Spiess (CDA), Douma (PvdA), Wilders (VVD), Griffith (VVD), Geluk (VVD), Algra (CDA), Vos (GroenLinks), Vergeer (SP), Mastwijk (CDA), Buijs (CDA), Varela (LPF), Fierens (PvdA), Dittrich (D66), Ferrier (CDA) en Dezentjé Hamming (VVD).

van Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie, maar het is beter om er niet mee te wachten.

Het recht van vakverenigingen om zich te organiseren wordt erkend in artikel II-12 van het grondrechtenhandvest. In artikel III-104, lid 6, staat dat de Europese Unie niet bevoegd is op het terrein van het recht van vereniging, staking, beloning en uitsluiting. Het gevolg daarvan is dat ook het Europese Hof van Justitie op dat terrein geen bevoegdheid heeft. Zou niet duidelijk moeten worden bepaald dat de bepaling van artikel III-104, lid 6, alleen van toepassing is op nationaal recht en niet op het Europees recht? Wat de methode van open coördinatie betreft wordt in het ontwerpverdrag gerefereerd aan het begrip richtsnoer, maar dit begrip wordt niet gedefinieerd. Het zou verstandig zijn om dat alsnog te doen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden aangegeven dat het niet gaat om een bindend wetgevend instrument. Andere instrumenten om beleid te ontwikkelen worden wel heel nadrukkelijk in het verdrag omschreven. Het richtsnoer wordt genoemd, maar niet beschreven en dat is niet consistent.

Met betrekking tot het sociaal beleid steunt de heer Van Dijk het standpunt van de regering over artikel 104 d, f en g. In plaats van besluitvorming bij unanimitéit moet hier besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid gelden.

Over internationale handelsakkoorden wordt bij unanimitéit besloten voor zover deze betrekking hebben op audiovisuele diensten. Over de andere onderwerpen mag worden besloten bij gekwalificeerde meerderheid. Die uitzondering zou een ernstige belemmering kunnen vormen voor de totstandkoming van internationale handelsakkoorden.

In artikel 251 staat dat een lid van de Europese Commissie niet een ander mandaat mag hebben. In de Europese Conventie is de belemmering in deel I voor een gecombineerd voorzitterschap van zowel Raad als Commissie weggenomen. In deel III is die belemmering nog niet weggenomen. Het zou wellicht verstandig zijn om dat nog eens te bezien.

De heer **Timmermans** (PvdA) informeert of een andere wijzigingsprocedure van de delen III en IV nog als onderwerp kan worden ingebracht in de IGC-onderhandelingen. Deze delen behoren eigenlijk niet in het Constitutioneel Verdrag te worden opgenomen, want beleid hoort niet thuis in een grondwet. Het is logisch dat voor het Constitutioneel Verdrag de zwaarst mogelijke wijzigingsprocedure geldt, maar voor de delen III en IV is dat onlogisch. Daardoor wordt het bijna onmogelijk om aanpassingen aan te brengen in de beleidsinstrumenten van de Europese Unie en om in te spelen op nieuwe beleidsterreinen en ontwikkelingen. In de Conventie is het niet gelukt om dit gewijzigd te krijgen, maar is er wellicht in de IGC draagvlak voor te vinden?

Op een aantal terreinen moet de positie van de Commissie worden versterkt, onder meer op het gebied van de handelspolitiek. Voor Nederland is het van groot belang dat in de IGC niet wordt getornd aan de positie van de Commissie, hetzij rechtstreeks, hetzij via de verschillende beleidsterreinen. Met name geldt dit voor de internationale handel. Op dit gebied dreigt verwatering van de rol van de Commissie, omdat de taakverdeling binnen het breed omschreven buitenlands beleid, waar de internationale handel straks ook voor een deel onder zal vallen, nog niet helemaal duidelijk is. Kan de staatssecretaris bevestigen dat van Nederlandse zijde hierop goed zal worden gelet?

De plannen van minister Donner op het gebied van het strafrecht zijn weliswaar coherent en doordacht en zij gaan uit van een visie op een Europees federaal strafrecht in relatie tot het strafrecht van de lidstaten, maar het is nu niet het moment om op deze plannen in te zetten. Zij komen namelijk te laat om nog van invloed te kunnen zijn op de besluitvorming. Beter is het, te proberen binnen de bestaande structuren zo veel mogelijk te bereiken. Hoe opereert het kabinet op dit punt? Wordt geprobeerd maximale communautaire samenwerking te bereiken op het punt

van de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit? Dat is van belang om aan het einde van de rit aan de burgers te kunnen laten zien dat er op dit punt echt vooruitgang wordt geboekt.

De heer Timmermans heeft behoefte aan een duidelijk en coherent kabinetsstandpunt over de ultraperifere status van de Nederlandse Antillen en Aruba. Er bestaat bijvoorbeeld onduidelijkheid over de vraag of het Statuut moet worden aangepast in het kader van de Europese grondwet. Er is zelfs grote onduidelijkheid over de vraag of de ultraperifere status wel of niet in het voordeel is van de Nederlandse Antillen en Aruba. De grootste onduidelijkheid bestaat echter over de vraag of het überhaupt haalbaar is om de mogelijkheid van de ultraperifere status binnen te halen en welke prijs daarvoor moet worden betaald.

Wat verandert er in de bevoegdheden van het Europees Parlement in de begrotingsprocedure ten opzichte van de huidige bevoegdheden? De indruk bestaat dat het Europees Parlement erop achteruit gaat ten opzichte van zijn huidige positie. Gaat het Europees Parlement er ook op achteruit ten opzichte van de voorstellen van de Conventie? Te hopen valt dat het antwoord op beide vragen zonder enige aarzeling «nee» is.

De heer **Van Baalen** (VVD) onderkent dat er verschil bestaat tussen de delen I en II van het ontwerpverdrag enerzijds en de delen III en IV daarvan anderzijds. Hij vindt het logisch dat wordt bezien of een lichtere wijzigingsprocedure voor de delen III en IV mogelijk is. De regering zou er goed aan doen wat de delen III en IV betreft zo dicht mogelijk bij het resultaat van de Conventie te blijven, omdat de lobby met name moet plaatsvinden waar de machtsvraag aan de orde is, te weten bij deel I.

Het plan van minister Donner is duidelijk en zou niet onder de tafel moeten verdwijnen, ook al is het inderdaad zo dat het laat is ingediend. Welke rol speelt het concept van de heer Donner nu nog in de onderhandelingen?

De heer Van Baalen is van mening dat de voorzitter van de Europese Commissie tevens als technisch voorzitter van de Europese Raad moet kunnen optreden en roept de regering op tot een inspanning om de passage in het ontwerpverdrag te veranderen waar nu nog staat dat de voorzitter van de Commissie geen ander mandaat mag dragen.

Het is een goede zaak, de rol van de Commissie op het gebied van het Stabiliteitspact te vergroten, maar kan de Commissie deze «weelde» aan? De Commissie zal immers onder grote politieke druk komen te staan en als zij de uitoefening van haar bevoegdheden daardoor zou laten bepalen, is er nog niets gewonnen.

In zijn advies heeft de Raad van State zich kritisch uitgelaten over de coördinatie in Nederland. Welke status kent de regering toe aan een dergelijk advies?

Het antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** merkt op dat Nederland zich concentreert op een beperkt aantal hoofdpunten, die vooral te maken hebben met de macht, het evenwicht tussen de instituties en de positie van de lidstaten. In zijn algemeenheid hecht de regering eraan, zo dicht mogelijk bij het resultaat van de Conventie te blijven. De recente ontwikkelingen in Europa vormen geen reden om dit standpunt te relativiseren. De Nederlandse regering zal inzetten op de hoofdpunten en inspelen op de overige punten, waar dit mogelijk is. Zij zal op deze punten echter niet het voortouw nemen.

De bewindsman is het ermee eens dat er wat de wijzigingsprocedure betreft een verschil zou kunnen zijn tussen de delen I en II, en III en IV en verwijst hierbij naar het Nederlandse standpunt dat er in het verdrag sprake is van een grondwettelijk deel en een beleidsdeel. Voor het grondwettelijk deel geldt de volle ratificatieprocedure, maar voor het beleidsdeel zou een lichtere procedure volstaan. Het Voorzitterschap heeft dit

opnieuw als discussiepunt op tafel gelegd en daarbij voorgesteld de mogelijkheid hiertoe te creëren. Het verzet daartegen is echter groot. Het onderwerp behoort niet tot de vier hoofdpunten waar de Nederlandse regering op inzet, maar nu het op tafel ligt, neemt de regering daarover wel een positie in en zal zij haar standpunt waar mogelijk bepleiten. De bewindsman is het met de Kamer eens dat de positie van de Commissie moet worden versterkt. Gelukkig is dit op veel punten gebeurd, maar op het gebied van het Stabiliteits- en Groeipact zou de positie sterker kunnen zijn. Bijvoorbeeld de Raad zou alleen nog bij unanimité mogen afwijken van voorstellen van de Commissie. Dit is overigens niet als voorstel gepresenteerd en in discussie gebracht, maar de regering blijft hierop gespist. Het is waar dat de Commissie ten aanzien van het Stabiliteits- en Groeipact ook haar verantwoordelijkheid moet nemen. Het is echter ook zo dat, naarmate de Commissie meer zelf kan beslissen, zij minder risico loopt om door de Raad onderuit gehaald te worden. Dan mag ook verwacht worden dat de Commissie meer zal doen.

De Europese Unie zal in toenemende mate een rol moeten spelen bij het aanpakken van grensoverschrijdende criminaliteit. Dit houdt de noodzaak in van grotere slagvaardigheid, waarbij niet meer over alles bij unanimité kan worden besloten. Daarbij doet zich het probleem voor, dat Nederland gemakkelijk «overruled» zou kunnen worden op een gebied als het gedoogbeleid. Het standpunt dat de regering inneemt, is vooral een kwestie van tactiek. De regering wil niet nu in één keer overgaan naar meerderheidsbesluitvorming. Als drukmiddel om dat te voorkomen zou de unanimité overeind gehouden kunnen worden, met als argument dat er eerst een duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen Europese en nationale strafrechtelijke ruimte. Over Europees strafrechtelijk beleid moet dan vervolgens slagvaardig kunnen worden besloten, dat wil zeggen bij meerderheid. De inzet van de Nederlandse regering is dan ook niet gericht op het tegenhouden van een ontwikkeling en het bemoeilijken van de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit, maar is bedoeld als drukmiddel om te komen tot een duidelijker onderscheid. Andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, zijn hier ook op gespist en de Nederlandse regering zal actief met deze andere landen meedoen. De staatssecretaris kan de uitkomst hiervan moeilijk voorspellen.

De staatssecretaris beaamt dat de consequenties van de ultraperifere status van de overzeese Koninkrijksdelen moeilijk zijn te overzien. Het kabinet beraadt zich op de voor- en nadelen en heeft nog geen inhoudelijk standpunt ingenomen. De regering probeert wel een opening te creëren, waarbij een lichtere procedure dan een verdragswijziging volstaat om tot de ultraperifere status over te gaan. Daarbij wordt onder meer gedacht aan de lijn van de technisch-juridische verbetering. De staatssecretaris wil op dit gebied geen te hoge verwachtingen wekken, maar sluit evenmin uit dat op deze wijze de mogelijkheid om tot de ultraperifere status over te gaan, wordt geopend. Regering en Kamer kunnen dan een inhoudelijke keuze maken, die vervolgens op eenvoudiger wijze in het verdrag kan worden geëffectueerd. Er zijn meer landen, zoals Frankrijk, die belang hebben bij dit onderwerp en het kabinet probeert dat te benutten. Een complicatie bij dit soort onderhandelingen is evenwel, dat de regering van een enkel land soms nergens aan tegemoet wil komen, als er geen beweging is op het gebied van een voor dat land belangrijk politiek kernpunt van de IGC.

Inzake het recht van vakverenigingen om zich te organiseren ziet de bewindsman geen tegenstelling tussen artikel II-12 van het grondrechtenhandvest en artikel III-104, lid 6, van het beleidsmatige deel. In de eerstgenoemde bepaling wordt het recht van vereniging vastgelegd, terwijl de tweede bepaling slechts stelt dat het sociaal-beleidsartikel niet ingaat op het recht van vereniging. Artikel 107 biedt overigens wel het recht om ondersteunend op te treden door de Unie. De Kamer zal op dit punt een nadere schriftelijke toelichting ontvangen.

Het is een goede zaak dat in het kader van de Europese Conventie de methode van open coördinatie een duidelijker status heeft gekregen. Daardoor zijn er meer mogelijkheden om in de Europese Unie volgens deze methode te werken. De artikelen 107 en 148 van deel III zijn voorbeelden van bepalingen waarin deze methode een plek heeft gekregen. De staatssecretaris heeft er geen behoefte aan om de inhoud van de methode en van het begrip richtsnoer nader te definiëren. Een voordeel van de methode is juist, dat deze een bepaalde ruimte biedt, anders dan de verplichtende methode waarbij een communautaire bevoegdheid in beeld is.

De regering is geen voorstander van besluitvorming bij unanimiteit over internationale handelsakkoorden voor zover die betrekking hebben op audiovisuele diensten. Met name Frankrijk heeft een rol gespeeld in het opnemen van deze uitzondering. Wanneer dit punt aan de orde komt, zal de Nederlandse regering haar standpunt naar voren brengen.

Het is de bedoeling van de Nederlandse regering dat de mogelijkheid dat een lid van de Commissie tevens een ander mandaat heeft, niet wordt uitgesloten. Indien de huidige formulering deze mogelijkheid wel uitsluit, is dat aanleiding voor de regering om zich sterk te maken voor wijziging van de tekst van het verdrag. Het onderwerp behoort echter niet tot de prioriteiten.

Er moet inderdaad voor worden gezorgd dat de communautaire benadering van de handelspolitiek niet via omwegen wordt ondermijnd. Het takenpakket van de nieuw te creëren Europese minister van buitenlandse zaken zou zo'n omweg kunnen zijn, evenals de invulling van de rol van de voorzitter van de Europese Raad en diens invloed op het buitenlands beleid en de handelspolitiek. De Nederlandse regering is er zeer op gespist dat wat op dit terrein communautair is, ook communautair blijft. De Nederlandse regering is voorstander van uitbreiding van het budgetrecht van het Europees Parlement van 30% naar 100% bemoedigen met de jaarlijkse begrotingsprocedure. Die uitbreiding houdt een versterking in van de positie van het Europees Parlement ten opzichte van de huidige situatie. Hierbij wordt overigens uitgegaan van de conciliatieprocedure, die Raad en Europees Parlement ertoe verplicht om het met elkaar eens te worden. Voor de huidige bevoegdheid op het gebied van 30% van de begroting geldt dit niet. Uitgangspunt is echter de institutionele gelijkwaardigheid in de besluitvorming over de jaarlijkse begroting. De Conventie heeft voorgesteld het Europees Parlement hierin met een drievijfde meerderheid de doorslag te laten geven, wat een verruiming zou inhouden. De jaarlijkse begroting is lager dan de meerjarenbegroting, waarin de plafonds zijn vastgelegd. Er is derhalve voor het Europees Parlement altijd een noemenswaardige marge om met voorstellen te komen die boven de begroting uitgaan. Op nationaal niveau zouden dit ongedekte voorstellen worden genoemd, omdat wordt geput uit de marges die niet voor de jaarlijkse begroting bestemd zijn. Daarbij is het wel zo dat de plafonds van de meerjarenbegroting een grens aangeven. Het probleem met het voorstel van de Conventie is, dat dit het voor het Europees Parlement gemakkelijk maakt om tot op zekere hoogte ongedekte cheques in te dienen, die leiden tot hogere afdrachten door de lidstaten, zonder dat de Raad daarop grip zou hebben. Dat gaat de regering een stap te ver. Binnen het kader van de gemaakte afspraken kunnen lidstaten de discussie over de begroting overlaten aan het Europees Parlement, maar het is niet de bedoeling dat het Europees Parlement invloed uitoefent zonder daarover in gelijkwaardigheid met de Raad te overleggen. Overigens wordt niet getornd aan de mogelijkheid van het Europees Parlement om binnen de begroting te schuiven. Binnen het jaarlijkse plafond kan het Europees Parlement besluiten, prioriteren en herschikken. Als het Europees Parlement over de begroting heen wil gaan, is het echter goed dat de Raad zijn gelijkwaardige positie ten opzichte van het Europees Parlement behoudt, omdat er in die situatie sprake is van een marge

die niet zonder controle aan het Europees Parlement moet worden «weggegeven», want daarmee zouden de lidstaten een deel van de invloed op de hoogte van hun afdracht kwijt raken. De regering neemt in deze zaak overigens niet het voortouw, maar wacht af of het onderwerp ter tafel komt.

De regering vindt dat de Raad van State een nuttig advies heeft uitgebracht over de Nederlandse coördinatie en zal daarmee haar voordeel doen. De staatssecretaris deelt echter niet het negatieve oordeel van de Raad van State over sommige onderdelen van de Nederlandse coördinatiestructuur in algemene zin. In een aantal andere landen waar men zich op de Nederlandse situatie heeft georiënteerd, is men van mening dat een en ander in Nederland goed is georganiseerd. Het advies bevat een aantal interessante suggesties, maar de bewindsman doet daar nu niets mee, wegens het Nederlandse voorzitterschap. In de voorbereiding daarvan moet er niets worden veranderd in de coördinatie, want deze loopt thans heel goed. Sommige suggesties gaan zo ver, dat deze eigenlijk alleen in het kader van een kabinetsformatie aan de orde zouden kunnen komen.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van Dijk** (CDA) heeft uit het betoog van de staatssecretaris de indruk gekregen dat de Nederlandse regering wat betreft de onderwerpen uit de delen III en IV afwacht totdat anderen deze op de agenda zetten. Als iedereen dit doet, gebeurt er niets. Wat is dan het oordeel van de staatssecretaris over de delen III en IV?

De heer **Timmermans** (PvdA) deelt de visie van de Raad van State over de Europacoördinatie en hoopt dat de regering iets met de aanbevelingen zal doen.

Hij wijst op het standpunt van het Italiaanse Voorzitterschap dat er niets is besloten totdat alles is besloten. Dit vergt van de Nederlandse regering alertheid op het hele panorama. Uiteraard zijn er speerpunten, maar de regering moet niets laten liggen als zij kansen ziet. Wanneer het erop aankomt om conclusies te trekken en meerderheden te vinden, zouden ook beleidsterreinen aan de orde kunnen komen die tot nu toe niet zijn besproken. Kan de Kamer erop rekenen dat de regering proactief zal inspelen op dergelijke onderwerpen?

De **staatssecretaris** zet uiteen dat de regering heel alert reageert op een groot aantal punten, maar zich concentreert op enkele hoofdpunten, om te voorkomen dat de zaak ontrafelt. Een simpele, pragmatische overweging daarbij is, dat Nederland anders waarschijnlijk slechter uit zou zijn dan met het resultaat dat nu voorligt. Als de regering die lijn losliet en zich ook ging richten op een groot aantal andere punten – waarvan overigens wordt onderkend dat die ook belangrijk zijn – zou dat een principiële koerswijziging inhouden. Als een onderwerp door geen enkel land op tafel wordt gelegd, is de consequentie daarvan inderdaad dat dit onderwerp niet aan de orde komt.

Het is niet helemaal ondenkbeeldig dat, naar aanleiding van de grote politieke discussies, zoals die over de stemmenweging, ineens getornd zou gaan worden aan de meerderheidsbesluitvorming op een aantal beleidsterreinen. In dat geval heeft alles met alles te maken en komt de regering te staan voor een totale afweging, waarin ook de specifieke, beleidsmatige onderwerpen van belang zijn. De regering zal hierin voor een actieve opstelling kiezen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Dijkema

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken,
De Boer