

27 818 (R 1692)

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

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR BUITENLANDSE ZAKEN, DEFENSIE, EUROPESE SAMENWERKINGSORGANISATIES EN DE BIJZONDERE COMMISSIE VOOR DE JBZ-RAAD¹

Vastgesteld 13 december 2001

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Europese Samenwerkingsorganisaties en de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, hadden de eer het navolgende verslag uit te brengen en daarin enkele opmerkingen te maken en een aantal vragen te stellen.

Zij merkten daaraan voorafgaand op dat adequate antwoorden op de gestelde vragen de leden **uiterlijk vrijdag 14 december a.s.** «in de brievenbus» aangetroffen moeten hebben, wilden zij in de gelegenheid zijn in de daaropvolgende week het wetsvoorstel in het openbaar te behandelen.

De leden van de **VVD**-fractie hadden na het Europa-debat van jongstleden november en de uitvoerige behandeling in de Tweede Kamer van het onderhavige wetsvoorstel slechts enkele vragen.

1. Kan de regering in één alinea in goed Nederlands en zonder verwijzing naar andere artikelen de inhoud en betekenis van artikel 25 weergeven, dat het buitenlands en veiligheidsbeleid institutioneel in het verdrag verankert?
2. Wat is de stand van zaken ten aanzien van de ratificatie door de andere lidstaten?
3. Hoe zal de gekwalificeerde meerderheid/blokkerende minderheid er getalsmatig uitzien na toetreding van alle landen waarmee thans onderhandeld wordt, behalve Bulgarije en Roemenië?
4. Wat bedoelde de staatssecretaris met «het normale toezicht van de Commissie en waar nodig het Hof» t.a.v. de versterkte samenwerking (zie Verslag van het wetgevingsoverleg van 12 november, wit stuk 27 818 (R1692) nr. 6 p. 24, 1e kolom)?

Overigens deelden zij thans reeds mede hun goedkeuring te willen hechten aan het desbetreffende Verdrag.

De leden van de fractie van **GroenLinks** wensten ook een aantal opmerkingen te maken en vragen te stellen. Voor goed begrip wilden zij de volgende aanwijzing geven ter toelichting hierbij.

¹ Samenstelling der commissies:

Buitenlandse Zaken:

Van Gennip (CDA), (voorzitter), Van Eekelen (VVD), Roscam Abbing-Bos (VVD), (plv. voorzitter), Van den Berg (SGP), Lycklama à Nijeholt (PvdA), Zwerver (GL), Ruers (SP), Van Thijn (PvdA), De Vries (ChristenUnie), Van der Linden (CDA), Rosenthal (VVD), Kohnstamm (D66) en Walsma (CDA).

Defensie:

Baarda (CDA), Eversdijk (CDA), Van Gennip (CDA), Van Eekelen (VVD), (voorzitter), Dees (VVD), Ruers (SP), Terlouw (D66), Wolfson (PvdA), De Vries (ChristenUnie), (plv. voorzitter), Rosenthal (VVD), Doesburg (PvdA) en Pormes (GL).

Europese Samenwerkingsorganisaties:

Eversdijk (CDA), (voorzitter), Schuyer (D66), Veling (ChristenUnie), Van Eekelen (VVD), Jurgens (PvdA), Ketting (VVD), Zwerver (GL), Ruers (SP), Van der Linden (CDA), De Jong (CDA), Castricum (PvdA), (plv. voorzitter) en De Blécourt-Maas (VVD).

de JBZ-Raad:

Veling (ChristenUnie), Van Eekelen (VVD), (plv. voorzitter), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), Pastoor (CDA), Dölle (CDA), Kohnstamm (D66), (voorzitter), De Wolff (GL), De Blécourt-Maas (VVD), V.d. Beeten (CDA) en Broekers-Knol (VVD).

Vragen met een * hebben betrekking op de antwoorden die de regering heeft gegeven in de nota n.a.v. het verslag (2-10-01). De paginanummers verwijzen naar de brief van de regering, niet naar de officiële kamerstukken.

art. 24 – internationale verdragen

De regering schrijft (p. 37)* dat voor art. 24 EU geen co-decisie mogelijk is. Omdat het niet de eerste pijler betreft, namen deze leden aan. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat een instemmingsrecht voor het EP wenselijk zou zijn geweest, aangezien de regering zelf opmerkt dat van een nationale goedkeuringsprocedure geen sprake is?

zeteltal

De leden van de fractie van GroenLinks stelden de volgende vragen bij het theoretisch maximum aan EP-zetels dat de regering heeft berekend. (p. 33)*. Zij begrepen, dat indien er bij de EP-verkiezingen in 2004 onverhoopt nog geen nieuwe lidstaten zijn toegetreden, de 535 zetels voor de huidige lidstaten worden vermeerderd, opdat het totale aantal zo dicht mogelijk bij de 732 komt; daarbij mag het zeteltal per lidstaat niet hoger zijn dan nu. Dat betekent dus rond het huidige zeteltal: 626. De correctiefactor is 28%, want pas dan bereikt Spanje (50 zetels volgens Nice) zijn huidige zeteltal (64) weer. Stel dat gedurende de legislatuur 2004–2009 twaalf kandidaat-lidstaten toetreden, dan hebben deze staten samen 197 zetels. Daarop wordt volgens de regering (bij monde van staatssecretaris Benschop tijdens het WGO) echter niet de correctiefactor van 28% toegepast. Kan de regering uitleggen uit welke zinsnede dat in het betreffende protocol blijkt?

Co-decisie & democratische controle EP

Volgens artikelen 223, 224 en 225, kan de Raad bij gekwalificeerde meerderheid de reglementen van procesvoering van Hof, Gerecht van Eerste Aanleg en rechterlijke kamers vaststellen. Waarom rechtvaardigt het feit dat het hier gaat om de «inrichting van de instellingen» wel de rol van de Raad, en niet een rol voor het EP? Hoe is betekenisvolle parlementaire controle dan nog mogelijk?

De regering wijst de Tweede Kamerfractie van GroenLinks erop, in antwoord op haar vragen over artikel 66, dat «in praktisch alle rechtstelsels van de lidstaten van de EU de nationale parlementen geen direct controlerecht hebben als het gaat om 'uitvoering van wetgeving'.» (p. 91)* Dat moge zo zijn, maar nationale parlementen kunnen hun regering ter verantwoording roepen of wegsturen. Het EP kan de Raad niet tot verantwoording dwingen, laat staan wegsturen. Daarom worden de bedoelde vragen nog eens herhaald: hoe worden de uitvoeringsbesluiten die de Raad neemt democratisch gecontroleerd? En is het geen tijd om dergelijke besluiten aan de Commissie over te laten? Scheiding van machten dus.

art. 161 – Structuurfondsen en Cohesiefonds

De regering stelt (op p.29)* dat invoering van gekwalificeerde-meerderheidsbesluitvorming het hoogst haalbare was, en dat invoering van medebeslissingsrecht voor het EP voor een aantal lidstaten een stap te ver was. Mag daaruit afgeleid worden dat de regering ook hier haar financiële belangen voorrang heeft gegeven op het belang van een democratische besluitvorming? Zo nee, waarom niet?

Kompetenzabgrenzung

Kan de regering nog eens uitleggen waarom de interne markt en het mededingingsbeleid wel essentiële onderdelen van het *acquis communautaire* zijn, en sociaal beleid, milieubeleid en natuurbel-

scherming niet, of slechts in directe relatie met eerstgenoemde beleids-terreinen? Betekent deze opvatting dat de regering sociale, milieu- en natuurbeschermingsbevoegdheden van de EU eerder zal prijsgeven in een exercitie van *Kompetenzabgrenzung* dan de interne markt en het mededingingsbeleid?

Post Nice

Is de regering bereid haar antwoorden op de talrijke vragen die de Belgische Raadsvoorzitter Verhofstadt heeft opgeworpen in zijn document voor de rondreis langs de hoofdsteden (Raadsdocument SN 4663/01), aan de Kamer te doen toekomen? Zo niet, waarom niet?

In het debat over de Staat van de Europese Unie heeft de minister van Buitenlandse Zaken in antwoord op vragen over de parlementaire controle op de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB gezegd dat zij er wel voor voelt om de heer Solana in de toekomst een beperkt recht van initiatief te geven voor uitvoeringsbesluiten. Vormt dit voorstel een antwoord op het door de Kamer geconstateerde gebrek aan parlementaire controle? Wordt het democratisch tekort niet groter naarmate de Hoge Vertegenwoordiger meer speelruimte krijgt? Zou een initiatiefrecht voor de Hoge Vertegenwoordiger niet juist gepaard moeten gaan met de versterking van de parlementaire controle op deze functionaris? Hoe kan dit vorm krijgen, anders dan door hem tot lid van de Commissie te maken, en als zodanig verantwoordingsplichtig aan het EP?

Heeft de regering inmiddels «creatieve denkbeelden» ontwikkeld om een premie te zetten op de samenwerking tussen de Commissie, de Raad en de Hoge Vertegenwoordiger, zoals bepleit door de minister van Buitenlandse Zaken tijdens het ratificatiedebat in de Tweede Kamer?

Welke alternatieven ziet de regering voor het roulerend voorzitterschap van de (Europese) Raad?

Bij het ratificatiedebat in de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken zich gekeerd tegen het idee dat «behalve de Raad ook het EP zich nog verder in de comitologie stort». Hoe verhoudt deze uitspraak zich tot de opmerking in de Nota naar aanleiding van het Verslag van de Tweede Kamer (p. 57), waarin de regering de opvatting van de Commissie onderschrijft dat Raad en Europees Parlement een gelijke rol zouden moeten spelen bij het toezicht op de Commissie?

Kan de regering aangeven wat haar bezwaren zijn tegen een «right to call back» voor het EP dat de symmetrie van de co-decisieprocedure weerspiegelt, zoals het EP dat op dit moment verlangt ten aanzien van de regulering van de financiële markten? Hoe stelt de regering zich de parlementaire controle op dit soort uitvoeringsbesluiten voor, als het 'terugfluitrecht' voor het EP er niet komt?

Prof. Koen Lenaerts, rechter bij het Gerecht van Eerste Aanleg, en Eddy de Smijter hebben onlangs betoogd dat in de praktijk het juridisch effect van de plechtige afkondiging van het EU-Grondrechtenhandvest ertoe neigt overeen te komen met dat van zijn opname in de Verdragen (Common Market Law Review, 38, p. 298–299).

Moet in het licht van deze stellingname, alsmede de wijze waarop het Europees Hof van Justitie het Handvest reeds heeft toegepast, de opvatting van de regering, «dat zij erop vertrouwt dat de rechters van de lidstaten zich ervan bewust zijn dat het Handvest geen onderdeel uitmaakt van het Unierecht waarvan zij de naleving moeten waarborgen» (Nota n.a.v. verslag Tweede Kamer, p. 86), niet als onrealistisch worden bestempeld?

Onderschrijft de regering de stelling van bovengenoemde auteurs, dat het Handvest de rol van het EVRM in de rechtsorde van de EU voornamelijk bevestigt, en dat waar de tekst van het Handvest afwijkt van die van het EVRM, dit nooit ten koste kan gaan van het beschermingsniveau dat het EVRM biedt (Common Market Law Review, 38, p. 296)?

Prof. Rick Lawson heeft onlangs gesteld: «Nederland is het enige land binnen de EU dat opnieuw wil gaan onderhandelen over de inhoud en formuleringen van het handvest». (Aaneen, december 2001, p. 15) Is deze stelling juist? Zo niet, is inmiddels bekend welke lidstaten naar welke aanpassingen streven?

Overweegt de regering in het licht van bovenstaande om haar standpunt, dat de tekst van het Handvest op diverse plaatsen verduidelijking behoeft, te herzien?

De regering bepleit in haar notitie over de Toekomst van de Europese Unie van 8 juni dat «algemene criteria voor de toepassing van de subsidiariteit worden opgesteld». Kan de regering aangeven welke criteria zij zou willen toevoegen aan de criteria die reeds in het «Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel» bij het Verdrag van Amsterdam zijn neergelegd?

De leden van de fractie van **D66** hadden op relevante onderdelen met zorg en verbazing kennis genomen van het verdrag van Nice en hetgeen – op onderdelen – daarover tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de zijde van het kabinet naar voren werd gebracht. Op de daaruit af te leiden politiek-strategische en formeel juridische keuzen die het kabinet kennelijk heeft gemaakt valt immers, zoals reeds tijdens het Europa debat van dit jaar en van vorig jaar namens deze leden naar voren werd gebracht, nogal wat af te dingen. De plenaire behandeling van de goedkeuringswet m.b.t. het verdrag van Nice leent zich naar het oordeel van de leden van de fractie van D66 echter beter voor een verdere discussie daarover, met als gevolg dat thans wordt volstaan met het stellen van een aantal technische en feitelijke vragen, waarop tot nog toe in de parlementaire behandeling geen dan wel een ontwijkend antwoord werd gegeven.

1. Natuurlijk was het deze leden niet ontgaan dat er in politieke zin een niet onlogische koppeling is gelegd tussen de eventuele ratificatie van het verdrag van Nice enerzijds en de eventuele toetreding van nieuwe lidstaten anderzijds. Maar is aan deze politieke koppeling – anders dan in de artikelen 1 en 2 van het protocol behorende bij het verdrag van Amsterdam – ook enige formeel juridische status verleend? Anders gezegd: zou het de EU zonder de desbetreffende artikelen in formeel juridische zin vrij staan om het aantal lidstaten van de EU – al dan niet substantieel – uit te breiden?
2. Tijdens het wetgevingsoverleg is door een lid van de Tweede Kamer (Van Middelkoop) naar voren gebracht dat het «moeilijk is vol te houden» dat met het verdrag van Nice artikel 2 van het protocol, gehecht aan het verdrag van Amsterdam, is nageleefd. Dat artikel schrijft de EU – naar het de leden van de fractie van D66 voorkomt – bindend voor in het geval het aantal leden uitgebreid zou worden tot 20 of meer, het institutionele kader van de EU «volledig te herzien». In reactie daarop heeft de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken doen weten dat naar zijn oordeel de «politieke conclusie staat» dat de «benodigde institutionele hervormingen» met het verdrag van Nice «zijn voltooid». Op ongeveer gelijklopende wijze heeft deze ook in de laatstgehouden debatten in de Eerste Kamer vragen met dezelfde strekking gereageerd. Zoals de leden van de fractie van D66 al tijdens

het laatst gehouden Europadebat in de Eerste Kamer liet weten, is het voor hun oordeelsvorming over het voorliggende verdrag van groot belang om van het kabinet te vernemen of met het verdrag van Nice niet in **politieke zin**, maar in juridische zin daadwerkelijk aan het gestelde in artikel 2 van het eerdergenoemde protocol is voldaan. Met klem drongen deze leden er thans op aan dat een gedegen relevante reconstructie van de totstandkoming van het desbetreffende artikel in zijn politiek relevante context gegeven zou worden. Waarom is artikel 2 geformuleerd als het is geformuleerd? Wat werd ten tijde van het totstandkomen van het verdrag van Amsterdam door de regeringsleiders bedoeld met de woorden «volledige herzien»? Kan in dat licht gezien in redelijkheid volgehouden worden dat het verdrag van Nice – «een wel zeer mager resultaat»; «op zijn best een 6»; «als het niet kan zoals het moet ...» – een volledige herziening is van het institutionele kader van de EU, zoals dat de lidstaten ten tijde van het sluiten van het verdrag van Amsterdam voor ogen stond?

3. Wat is het nut van de ratificatie van het verdrag van Nice, nu de bevolking van één van de lidstaten – Ierland middels een referendum heeft doen weten tegen ratificatie van dit verdrag te zijn? Zowel de minister als de staatssecretaris wringen zich kennelijk tijdens de behandeling in de Tweede Kamer in alle denkbare bochten om het antwoord op de vraag te ontlopen wat er gebeurt als slechts 14 of minder lidstaten besluiten te ratificeren. De leden van de D66 fractie meenden dat het antwoord op die vraag in een zichzelf respecterende democratie – zeker nu zeer binnenkort zelfs in het Koninkrijk der Nederlanden referenda zullen zijn toegestaan !! – niet ontlopen kon en mocht worden. En om de situatie niet nog pijnlijker te maken dan zij kennelijk door de bewindslieden in een plenair debat wordt ervaren, vroegen deze leden om een schriftelijk antwoord op de zeer logische en voor de hand liggende vraag: Wat gebeurt er met «Nice» nu iedere democraat er op grond van de kiezersuitslag in Ierland vooralsnog van uit moet gaan dat niet alle lidstaten zullen ratificeren? Heeft de komende behandeling van «Nice» dan een andere functie dan het opheffen van de druk op de Ieren om zich uiteindelijk mogelijk morrend en als laatsten aan te sluiten bij «Nice», of zijn er andere, serieuzere redenen om ondanks «Nice» daarmee door te gaan?
4. Is het juist dat het voorliggende verdrag verplicht tot ratificatie over te gaan voor eind 2002, en zo ja, vanwaar de haast om «Nice» perse een jaar eerder door het Nederlandse Parlement te loodsen?

De voorzitter van de commissie voor Buitenlandse Zaken,
Van Gennip

De voorzitter van de commissie voor Defensie,
Van Eekelen

De voorzitter van de commissie voor Europese Samenwerkings-
organisaties,
Eversdijk

De voorzitter van de commissie voor de JBZ-Raad,
Kohnstamm

De griffier van de commissies,
Baljé