

Vergaderjaar 2004–2005

30 025 (R 1783)

Goedkeuring van het op 29 oktober 2004 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (Trb. 2004, 275)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

| | | | |
|--|-----------|---|------------|
| I. INLEIDING | 3 | 5. DEEL IV: ALGEMENE EN SLOTBEPALINGEN | 105 |
| 1. Algemeen | 3 | | |
| 2. Een nieuw verdrag voor een Nieuwe Unie | 3 | IV. TOELICHTING OP DE PROTOCOLLEN, VERKLARINGEN EN BIJLAGEN BIJ HET VERDRAG | 110 |
| 3. Een grondwet voor Europa | 5 | | |
| 4. De voorbereidingen van de IGC: De Conventie | 6 | 1. Protocolen opgesteld door de conventie en de IGC | 110 |
| 5. De IGC-Onderhandelingen | 7 | Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen van de lidstaten in de Europese unie (protocol 1) | 110 |
| 6. Algemeen oordeel | 10 | Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (protocol 2) | 112 |
| 7. Grondwettelijke aspecten van de goedkeuring van het grondwettelijk verdrag | 16 | Protocol betreffende de eurogroep (protocol 12) | 115 |
| 8. Parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming gebaseerd op het grondwettelijk verdrag | 20 | Protocol betreffende permanente gestructureerde samenwerking, ingesteld bij artikel i-41, lid 6, en artikel iii-312 van de grondwet (protocol 23) | 116 |
| | | Protocol betreffende artikel i-9, lid 2, van de grondwet inzake de toetreding van de Europese unie tot het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (protocol 32) | 116 |
| II. INHOUD EN STREKKING VAN HET GRONDWETTELIJK VERDRAG | 21 | Protocol betreffende de overgangsbepalingen inzake de instellingen en organen van de unie (protocol 34) | 116 |
| 1. Structuur van het verdrag en structuur van de memorie van toelichting | 21 | Protocol houdende wijziging van het verdrag tot oprichting van de Europese gemeenschap voor atoomenergie (protocol 36) | 118 |
| 2. Koninkrijkspositie | 21 | 2. Protocolen gebaseerd op oude protocollen | 119 |
| III. TOELICHTING OP DE VERDRAGSBEPALINGEN | 23 | 3. Protocolen inzake toetredings- en wijzigingsverdragen | 124 |
| 1. PREAMBULE | 23 | Protocol betreffende de akten en verdragen waarbij het verdrag tot oprichting van de Europese gemeenschap en het verdrag betreffende de Europese unie zijn aangevuld of gewijzigd (protocol 33) | 124 |
| 2. DEEL I | 23 | Protocol betreffende de verdragen en akten inzake de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden (protocol 8) | 125 |
| TITEL I Definitie en doelstellingen van de Unie | 23 | Protocol betreffende het verdrag en de akte inzake de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek (protocol 9) | 127 |
| TITEL II De grondrechten en het burgerschap van de Unie | 26 | | |
| TITEL III De bevoegdheden van de Unie | 29 | | |
| TITEL IV De instellingen en organen van de Unie | 32 | | |
| TITEL V De uitoefening van de bevoegdheden van de Unie | 49 | | |
| TITEL VI Het democratisch bestel van de Unie | 52 | | |
| TITEL VII De financiën van de Unie | 55 | | |
| TITEL VIII De unie en haar naaste omgeving | 59 | | |
| TITEL IX Het lidmaatschap van de Unie | 59 | | |
| 3. DEEL II: HET HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN VAN DE EUROPESE UNIE | 61 | | |
| 4. DEEL III: BELEID EN WERKING VAN DE UNIE | 65 | | |
| TITEL I Algemeen toepasselijke bepalingen | 65 | | |
| TITEL II Non-discriminatie en burgerschap | 66 | | |
| TITEL III Intern beleid en optreden | 67 | | |
| TITEL IV De associatie van de landen en gebieden overzee | 88 | | |
| TITEL V Het extern optreden van de Unie | 89 | | |
| TITEL VI De werking van de Unie | 99 | | |
| TITEL VII Gemeenschappelijke bepalingen | 104 | | |

| | | | |
|---|------------|---|------------|
| 4. VERKLARINGEN | 128 | Bijlage 3 Van bijzondere naar gewone wetgevingsprocedure | 133 |
| 5. BIJLAGEN | 129 | Bijlage 4 Bevoegdheden Europese Raad | 134 |
| BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING | 130 | Bijlage 5 Specifieke passerellebepalingen | 136 |
| Bijlage 1 Van unanimititeit naar gekwalificeerde meerderheid | 131 | Bijlage 6 Transponeringstabel | 137 |
| Bijlage 2 Nieuwe rechtsgrondslagen met gekwalificeerde meerderheid | 132 | | |

I. INLEIDING

1. Algemeen

De Intergouvernementele Conferentie van de Europese Unie (IGC) die geleid heeft tot het onderhavige verdrag is op 1 juli 2003 ingeleid door het Italiaanse voorzitterschap met een voorstel tot wijziging van de verdragen waarop de Unie is gebaseerd (Document 11047/03). Het Italiaanse voorzitterschap gaf in het voorstel aan dat de tekst van het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, zoals vastgesteld door de Europese Conventie over de toekomst van Europa (hierna: de Conventie), een goede basis vormde voor de start van de IGC.

Vervolgens is de IGC geopend op 4 oktober 2003 in Rome en materieel afgerond op 18 juni 2004 in Brussel onder leiding van het Nederlandse voorzitterschap. De onderhandelingen hebben geleid tot het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, hierna te noemen: het Grondwettelijk Verdrag. Het Grondwettelijk Verdrag is op 29 oktober 2004 te Rome ondertekend.

Het Grondwettelijk Verdrag verschilt wezenlijk van de eerdere herzieningsverdragen zoals het Verdrag van Amsterdam¹ en het Verdrag van Nice.² Deze verdragen vormden amendementen op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (het EG-Verdrag; zie voor de geconsolideerde tekst Trb. 2003, 150) en het Verdrag betreffende de Europese Unie (het EU-Verdrag; zie voor de geconsolideerde tekst Trb. 2003, 151).

Het Grondwettelijk Verdrag treedt daarentegen in de plaats van deze twee verdragen en alle daarop volgende wijzigingsverdragen. De Europese Unie die met het Grondwettelijk Verdrag wordt opgericht (artikel I-1), treedt in de plaats van de Europese Gemeenschap (EG) en de Europese Unie (EU).

Voor ons land noopt de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag tot aanpassing van Nederlandse wetgeving waarin wordt verwezen naar de Europese Gemeenschap, of naar specifieke bepalingen van het EG-Verdrag, respectievelijk het EU-Verdrag. De regering heeft inmiddels de inventarisatie van de te wijzigen regelgeving ter hand genomen. Een voorstel voor een verzamelwet zal naar verwachting nog dit jaar kunnen worden voorgelegd aan het parlement. Het streven is de noodzakelijke aanpassingen vervolgens gelijktijdig met het Grondwettelijk Verdrag in werking te doen treden.

2. Een nieuw verdrag voor een nieuwe Unie

Het Grondwettelijk Verdrag vormt de grootste verdragsrechtelijke wijziging sinds de fundamentele verdragen voor de Europese Gemeenschap en de Europese Unie zijn gelegd. Naast het bestendigen van de verworvenheden van een halve eeuw Europese integratie, bevat het Grondwettelijk Verdrag ook tal van belangrijke nieuwe elementen. De vernieuwingen die het Grondwettelijk Verdrag meebrengt dienen een tweeledig doel. Er wordt zekergesteld dat een Unie van vijftientwintig en meer lidstaten effectief blijft functioneren met sterke instellingen, een evenwichtige verdeling van de macht en een bestuur dat zich zo dicht mogelijk bij de Europese burgers bevindt. Daarnaast beoogt het Verdrag een slagvaardig antwoord te geven op de uitdagingen waarvoor de Unie zich geplaatst ziet: het vormgeven aan een welvarender, democratischer en veiliger Europa dat een effectieve en verantwoordelijke rol speelt in de wereld.

Vanuit democratisch oogpunt bevat het Grondwettelijk Verdrag tal van vernieuwingen, waarbij met name de grotere rol van nationale par-

¹ Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende Akten (2 oktober 1997, Trb. 1998, 11).

² Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten (26 februari 2001, Trb. 2001, 47).

menten bij het Europese besluitvormingsproces van belang is. Het democratisch gehalte van de Unie wordt voorts versterkt door de aanzienlijke uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement.

Het Grondwettelijk Verdrag bevat tevens vernieuwingen die het bestuur van de Unie dichterbij de burger brengen. Een element van rechtstreekse democratie wordt geïntroduceerd in de vorm van een burgerinitiatief. Het beginsel van participerende democratie wordt uitdrukkelijk vastgelegd, waarbij de instellingen van de Unie de plicht hebben een open en transparante dialoog met het maatschappelijk middenveld te voeren. Transparantie wordt ook versterkt door het wetgevingsproces in de Raad openbaar te maken.

Door het Grondwettelijk Verdrag wordt de institutionele structuur van de Unie grondig herzien, waarbij bestaande instellingen (Europees Parlement, Commissie, Hof van Justitie van de Europese Unie) worden versterkt en nieuwe actoren in het leven worden geroepen (de gekozen voorzitter van de Europese Raad, de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie). Deze verbeteringen zijn erop gericht de Unie ook met een sterk vergroot ledental op effectieve wijze besluiten te laten nemen en coherentie te bewaren.

Daarnaast wordt ook het materiële beleid van de Unie op tal van plaatsen gewijzigd, teneinde te antwoorden op de uitdagingen waar de Unie voor staat. Het eerste beleidsterrein dat daarbij in het oog springt is de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR). De talrijke nieuwe elementen (rechtsbasis Europees openbaar ministerie, meer taken voor Europol en Eurojust, betere coördinatie van de operationele politiesamenwerking, verdere stappen richting een Europees asielstelsel) zijn erop gericht de Unie de middelen te verschaffen om het hoofd te bieden aan uitdagingen als terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit (zoals drugs- en mensenhandel) en asiel- en migratiestromen.

Ook op het terrein van het externe beleid van de Unie zijn talrijke vernieuwende elementen ingevoerd zoals de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie, de Europese Dienst voor Extern Optreden, de gestructureerde samenwerking op defensiegebied, uitgebreidere mogelijkheden voor het instellen van sancties. Uitdrukkelijk is bepaald dat de militaire missies van de Unie kunnen bijdragen aan de strijd tegen het terrorisme, ook door middel van steun aan derde landen om het terrorisme op hun grondgebied te bestrijden. Een solidariteitsclausule bepaalt dat lidstaten elkaar zullen bijstaan in geval van een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp.

Op het terrein van de grondrechtenbescherming zet het Grondwettelijk Verdrag baanbrekende stappen. In de eerste plaats is het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie integraal in het Grondwettelijk Verdrag opgenomen, waarmee de rechten en beginselen uit het Handvest een juridisch bindende status verkrijgen. Daarnaast wordt het voornemen van de Unie vastgelegd om toe te treden tot het op 4 november 1950 te Rome totstandgekomen Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM; Trb. 1951, 154). Mede hierin komt tot uitdrukking dat de Europese Unie ook een waardengemeenschap is.

Het rechtstatelijk karakter van de Unie wordt ook in andere opzichten versterkt, bijvoorbeeld door een verdere uitbreiding van de rechtsmacht van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Bovendien zijn voor de individuele burger de beroepsmogelijkheden bij het Hof verruimd. Ook besluiten van de Europese Raad die rechtsgevolgen voor derden beogen, kunnen ter toetsing aan het Hof worden voorgelegd.

Verder vormt het Grondwettelijk Verdrag een stap voorwaarts in de ontwikkeling van het Europees burgerschap. De opname in artikel I-1 van de «wil van de burgers» naast die van de staten als inspiratiebron voor de totstandkoming van het Grondwettelijk Verdrag, in afwijking van de preambule van het EG-Verdrag die slechts naar landen en volkeren verwees, is hier een belangrijke illustratie van. De idee van Europees burgerschap, waarvan de elementen reeds zichtbaar waren in de vier vrijheden van het EG-Verdrag, werd voor het eerst geïntroduceerd in het in 1992 totstandgekomen Verdrag van Maastricht betreffende de Europese Unie.¹ Sindsdien heeft het Hof van Justitie in een zich sterk ontwikkelende jurisprudentie hieraan materiële inhoud gegeven.²

De talrijke vernieuwingen in het Grondwettelijk Verdrag waren vermoedelijk in een klassieke IGC niet mogelijk geweest. Dit IGC-resultaat is vooral te danken aan de ambitieuze uitkomst van de Conventie, waarop door Europese en nationale parlementariërs in belangrijke mate een stempel is gedrukt. Door de Conventie-uitkomst tot inzet van de IGC te maken, zijn de regeringen van de 25 lidstaten erin geslaagd het hoge ambitieniveau vast te houden tot en met het IGC-resultaat.

3. Een Grondwet voor Europa

Het is veelzeggend dat het Grondwettelijk Verdrag een «Grondwet voor Europa» vaststelt. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat het Europese integratieproces zo ver is gevorderd qua reikwijdte en diepte en zo zeer is vervlochten met het openbaar bestuur in brede zin, dat het Verdrag dat de basis daarvan vormt de kwalificatie «Grondwet» verdient.

Het Grondwettelijk Verdrag bevestigt een ontwikkeling waarbij de lidstaten over een periode van vijf decennia in toenemende mate een deel van hun handelingsvrijheid hebben afgestaan door aan een supranationaal samenwerkingsverband bepaalde bevoegdheden toe te kennen waarmee direct en vergaand kan worden ingegrepen in de nationale rechtsordes. Het Grondwettelijk Verdrag bevestigt daarbij dat het Verdrag en het daaruit voortvloeiende recht voorrang heeft boven het recht van de lidstaten. Vervolgens worden in het Verdrag duidelijke regels gesteld omtrent afbakening en uitoefening van deze bevoegdheden. Tevens worden de verhoudingen tussen de aan het samenwerkingsverband deelnemende lidstaten geregeld, alsmede de verhouding tussen de Unie en de lidstaten. Ook bevat het Grondwettelijk Verdrag een duidelijke scheiding van machten, waarbij specifieke rollen zijn toebedeeld aan ieder van de Unie-instellingen. Tot slot bevat het Grondwettelijk Verdrag een uitgebreide grondrechtencatalogus die beoogt het optreden van de Unie aan rechtstatelijke eisen te binden. Kortom, het Grondwettelijk Verdrag toont zodanige gelijkens met nationale constituties dat, in ieder geval in politieke zin, gesproken kan worden van een grondwet. Deze constitutionele trekken waren ook, in meer of mindere mate, reeds zichtbaar in het EG-Verdrag en het EU-Verdrag. Nog niet eerder zijn deze elementen echter op een zodanig heldere en pregnante wijze samengebracht en gearticuleerd.

Het Grondwettelijk Verdrag vormt het voorlopige sluitstuk van een institutionele en beleidsinhoudelijke hervorming, die in gang werd gezet door de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht en voortgezet werd met de wijzigingen van het Verdrag van Amsterdam en het Verdrag van Nice. Het Grondwettelijk Verdrag bevat een ontwikkelingsperspectief: via de algemene passerellebepalingen neergelegd in artikel IV-444 kunnen uitbreiding van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid en reikwijdte van het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement worden verwezenlijkt zonder verdragswijziging. Daarom lijkt de verwachting gerecht-

¹ Verdrag van Maastricht betreffende de Europese Unie (7 februari 1992, Trb. 1992, 74).

² O.a. HvJ EG 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, Jur. blz. I-06193.

vaardigd dat een volgende verdragswijziging van deze aard langer op zich zal laten wachten dan in de afgelopen dertien jaar (waarin vier IGC's leidend tot verdragswijzigingen zijn gehouden) het geval was. Het Grondwettelijk Verdrag is daarmee de bekroning van een proces van constitutionele hervormingen dat, mede in relatie tot de toetreding van nieuwe lidstaten, in de afgelopen twee decennia de Europese agenda in belangrijke mate heeft bepaald.

4. De voorbereidingen van de IGC: de Conventie

Tegelijk met de afronding van de IGC op 11 december 2000 die leidde tot het Verdrag van Nice, kwam de Europese Raad tot de conclusie dat een breed en diepgaand maatschappelijk debat over de toekomst van de Europese Unie gewenst was. In de Verklaring betreffende de Toekomst van de Unie (Verklaring 23 bij het Verdrag van Nice; Trb. 2001, 47, blz. 87 e.v.) werd met name de aandacht gevestigd op een viertal thema's: een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen Unie en lidstaten, de status van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, een vereenvoudiging van de verdragen en de rol van nationale parlementen. In de betreffende Verklaring werd reeds een volgende IGC in het vooruitzicht gesteld, teneinde deze vier punten te behandelen en de daaruit vloeiende verdragswijzigingen aan te brengen.

Het maatschappelijke debat dat volgde op de Verklaring betreffende de Toekomst van de Unie leidde uiteindelijk tot de Verklaring van Laken die werd aangenomen door de Europese Raad op 14 en 15 december 2001 (Kamerstukken II, 2001–2002, 21 501-20, nr. 179). Bij diezelfde gelegenheid heeft de Europese Raad besloten tot de instelling van een Conventie over de Toekomst van Europa. De Verklaring van Laken bevatte een brede agenda voor mogelijke hervormingen en verstrekte aan de Conventie een ruim mandaat om deze hervormingen voor te bereiden. In de Verklaring werd aan de hand van het voornoemde viertal thema's een groot aantal vragen geformuleerd, bedoeld om richting te geven aan de discussie over de toekomstige ontwikkeling van de Unie. In de Verklaring van Laken werd bovendien de weg gewezen in de richting van een Europese Grondwet.

In de aanloop naar de Conventie is de regering op een groot aantal vragen in de Verklaring van Laken inhoudelijk ingegaan. Hiertoe zij verwezen naar de notities «De toekomst van de Europese Unie» van 8 juni 2001 (Kamerstukken II, 2001–2002, 27 407, nr. 9) en naar «De Staat van de Europese Unie» van 18 september 2001 (met name hoofdstuk 1; Kamerstukken II, 2001–2002, 28 005, nr. 1). Vlak voor de start van de Conventie is de regering in een vervolgnote over de toekomst van de Europese Unie van 26 februari 2002 specifiek ingegaan op inhoudelijke en organisatorische aspecten van de Conventie (Kamerstukken II, 2001–2002, 21 501-20, nr. 184).

Enige maanden na de start van de Conventie heeft de regering haar visie op de toekomst van de Europese integratie – die tevens de inzet van de regering in de Conventie bepaalde – verder uiteen gezet in de notitie «Europa in de Steigers» van 26 september 2002 (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 473, nr. 3). Centrale thema van deze notitie vormde het behoud, en waar mogelijk de verdere uitbouw, van de communautaire methode. Deze wijze van besluitvorming – met het samenspel en balans tussen Commissie, Europees Parlement en Raad – vormt de beste garantie voor een slagvaardig en transparant beleid. De communautaire methode kanaliseert de machtsverhoudingen binnen de Unie in een systeem en biedt meer «checks and balances» dan de intergouvernementele weg, zo werd in de notitie betoogd. In de notitie werd uitgebreid stilgestaan bij de diverse onderwerpen die in de Conventie op dat moment aan de orde waren.

In februari 2002 is de Conventie van start gegaan onder het voorzitterschap van de oud-president van Frankrijk, Giscard d'Estaing. De Conventie is in totaal 25 keer bijeen geweest in plenaire vergadering. De bijeenkomsten verliepen in drie verschillende etappes: van de «luisterfase» naar de «studiefase» en de fase van de voorstellen. In de studiefase zijn elf werkgroepen geformeerd op uiteenlopende terreinen en zijn bovendien twee expertgroepen werkzaam geweest voor specialistische onderwerpen. In de derde fase heeft het Presidium van de Conventie in zes afzonderlijke tranches ontwerpartikelen aan de Conventie voorgelegd. Deze voorstellen waren grotendeels gebaseerd op de eindrapporten van de diverse werkgroepen.

De voorzitter van de Conventie en zijn vice-voorzitters Dehaene en Amato, zijn erin geslaagd het ambitieniveau van de Conventie voortdurend hoog te houden. Al snel werd duidelijk dat zij zich richtten op een resultaat dat een eensluidende aanbeveling vormde voor een Europese Grondwet, zonder dat daarbij opties of alternatieven werden aangegeven. In die opzet zijn zij geslaagd. In juni 2003 heeft het Presidium een ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa kunnen aanbieden aan de Europese Raad.

De regering heeft het parlement op 7 maart 2003 een notitie gestuurd over de stand van zaken in de Conventie («De Conventie: een tussenstand»; Kamerstukken II, 2002–2003, 28 473, nr. 4). Tijdens de Conventie heeft de regering het parlement nauw betrokken bij de Nederlandse inbreng in de Conventie; alle notities, bijdragen en amendementen zijn terstond aan beide Kamers gestuurd. Vervolgens heeft zij een uitgebreide appreciatie van het Conventieresultaat op 6 juni 2003 aan het parlement gestuurd («De Conventie: de eindfase»; Kamerstukken II, 2002–2003, 28 473, nr. 30). Het oordeel van de regering over het Conventieresultaat is nader onderbouwd in de Staat van de Unie 2004 (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 201, nr. 1).

Door de parlementaire leden van de Conventie is actief meegewerkt aan de totstandkoming van het eindresultaat. Die actieve inbreng heeft zich ook vertaald naar zichtbare resultaten in het slotdocument. Het is de eerste maal dat nationale parlementen op deze wijze mede aan de schrijftafel hebben gezeten van een nieuw verdrag. De regering heeft veel waardering voor de manier waarop deze rol door de leden van de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingevuld.

5. De IGC-onderhandelingen

De IGC leidende tot het Grondwettelijk Verdrag verschilde wezenlijk van eerdere IGC's over herziening van de verdragen. Waar bij eerdere IGC's de bestaande verdragen als uitgangspunt golden, werd de basis van de onderhandelingen nu gevormd door het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Europese Grondwet, zoals dit uit de Conventie was gekomen.

De Europese Raad van Thessaloniki (19–20 juni 2003) stelde vast dat dit eindproduct van de Conventie een goede basis vormde voor de IGC.

Het Italiaanse voorzitterschap heeft van meet af aan aangegeven zo dicht mogelijk bij het Conventieresultaat te willen blijven. Men heeft bij het begin van de IGC aangegeven als regel te willen hanteren dat iedere wijziging van het Conventieresultaat gebaseerd diende te zijn op een alternatieve consensus. Aldus beoogde men een disciplinerende werking van het Conventieresultaat te laten uitgaan. Wanneer lidstaten wijziging bepleitten, werden zij indirect verantwoordelijk gemaakt voor het vinden

van een alternatieve consensus, bij gebreke waarvan het Voorzitterschap een belangrijk argument had om een wijzigingsverzoek niet te honoreren.

De wens ontrafeling van het Conventieresultaat te voorkomen lag ten grondslag aan het besluit van het Voorzitterschap om geen geïstitutionaliseerd onderhandelingsforum op hoogambtelijk niveau in het leven te roepen. Bij de IGC leidend tot het Verdrag van Nice was nog sprake van een frequent (iedere tien dagen) bijeenkomend overleg van speciale vertegenwoordigers. Deze optie is nadrukkelijk van de hand gewezen. Er is voor gekozen de IGC direct in handen te leggen van de staatshoofden en regeringsleiders, bijgestaan door de leden van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB).

De bovenbeschreven aanpak van het Italiaanse voorzitterschap is uitgebreid onderwerp van gesprek geweest tijdens een informeel treffen van de RAZEB op 5–6 september 2003 (zogenaamd «Gymnich-overleg» dat plaatsvond te Riva del Garda). Aldaar bleek dat de Italiaanse benadering op een brede consensus kon rekenen.

Op 4 oktober 2003 is te Rome de IGC geopend door een bijeenkomst op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders. De leden van de Europese Raad hebben op 16 en 17 oktober voor een tweede keer beraadslaagd in het kader van de IGC. In de aanloop naar de Europese Raad van 12–13 december 2003 hebben een vijftal IGC-bijeenkomsten op het niveau van RAZEB-ministers plaatsgevonden. De bijeenkomst van 28–29 november 2003 te Napels had de vorm van een conclaaf, waarbij gedurende twee dagen door de RAZEB-ministers alleen over IGC-gerelateerde zaken werd gesproken. Deze bijeenkomst stelde het Voorzitterschap in staat om het pakket voorstellen samen te stellen dat uiteindelijk is voorgelegd aan de Europese Raad van 12–13 december 2003.

Slechts twee keer is onder het Italiaanse voorzitterschap een bijeenkomst gehouden op hoogambtelijk niveau, de zogenaamde «Focal Points» (23 oktober en 20–21 november). Deze bijeenkomsten dienden niet zozeer als onderhandelingsforum, maar meer ter inventarisering van nog openstaande punten. Onder het Italiaanse en het Ierse voorzitterschap is voorts nog een groep van juridisch experts actief geweest. Deze groep, onder leiding van het Raadssecretariaat en met deelname van vertegenwoordigers van de lidstaten, heeft het ontwerp-verdrag zoals dit uit de Conventie kwam alsmede de protocollen gehecht aan het ontwerp-verdrag, het EG-Verdrag en het EU-Verdrag, onderworpen aan een juridische opschoning. Tevens heeft deze groep de overgangsbepalingen opgesteld.

De regering heeft het resultaat van de Conventie reeds verwelkomd als een goede basis voor de IGC. Bij de start van de IGC heeft de regering aangegeven dat het evenwichtige compromis dat besloten lag in het Conventieresultaat in tact diende te blijven tijdens de IGC, teneinde vergaande ontrafeling te voorkomen. Niettemin heeft ook de Nederlandse regering aangegeven bepaalde wensen tot verbetering te hebben. De Nederlandse inzet in de IGC is in twee notities aan het parlement uiteengezet (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 213, nr. 1 alsmede nr. 2). Tijdens de openingszitting op 4 oktober 2003 heeft de Minister-President vier prioriteiten aangegeven:

- Handhaving van unanimiteit bij besluitvorming over de Financiële Perspectieven
- Geen wetgevende Raad
- Eerlijke toegang tot het ambt van voorzitter van de Europese Raad

- Grotere rol van het Europees Parlement bij de verkiezing van de Voorzitter van de Commissie.

In een latere fase, naar aanleiding van gebeurtenissen in november 2003 in de Ecofin Raad omtrent de buitensporige tekortprocedures tegen Frankrijk en Duitsland, is daar nog een vijfde prioriteit bijgekomen, te weten de versterking van de buitensporig tekortprocedure. De regering heeft aan het voorzitterschap nog een lijst van overige verbeterpunten overhandigd (brief van 20 oktober 2003 aan de Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken, naar het parlement gezonden op 5 november 2003, buza0303620). Daarbij werd echter aangegeven dat Nederland deze punten niet naar voren zou brengen wanneer andere lidstaten daar ook niet toe overgingen. In dezelfde brief heeft de regering nog één additionele wens geuit, te weten een versoepelde procedure tot wijziging van de status van de Nederlandse Antillen en Aruba in relatie tot de Unie (dat wil zeggen zonder dat daarvoor wijziging van het Grondwettelijk Verdrag noodzakelijk is).

Het Italiaanse voorzitterschap slaagde slechts ten dele in zijn voornemen zo dicht mogelijk bij het Conventieresultaat te blijven. Aan de vooravond van de Europese Raad op 12–13 december 2003 bracht het Voorzitterschap een document uit (Document CIG 60/03) waarin meer dan 50 wijzigingen en aanvullingen op de Conventietekst werden voorgesteld. Naast dit pakket voorstellen (dat gebaseerd was op de beraadslagingen tijdens het ministeriële conclaaf te Napels) stond in de aanloop naar de Europese Raad nog een aantal belangrijke institutionele vraagstukken open waarvoor het voorzitterschap nog geen tekstvoorstellen had gecirculeerd. De discussie betrof met name de samenstelling van de Commissie, de samenstelling van het Europees Parlement, de definitie van gekwalificeerde meerderheid en de reikwijdte van gekwalificeerde meerderheid.

Het Italiaanse voorzitterschap beoogde op de Europese Raad van 12–13 december 2003 een akkoord te bereiken over het Grondwettelijk Verdrag. Deze bijeenkomst heeft echter niet geleid tot een overeenkomst over de verdragstekst. De verschillen van mening bleken met name op de bovengenoemde vier openstaande punten onoverbrugbaar.

De IGC is vervolgens onder Ierse voorzitterschap voortgezet. Aanvankelijk heeft het Ierse voorzitterschap een periode van reflectie ingelast, tijdens welke geen onderhandelingen hebben plaats gevonden. In de periode voorafgaande aan de Europese Raad van 25–26 maart 2004 heeft het voorzitterschap zich beperkt tot het houden van bilaterale consultaties met alle betrokken partijen. Zonder twijfel kan worden gesteld dat de terroristische aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 een katalyserende werking hebben gehad op de IGC. Na deze aanslagen gingen alom stemmen op om Europa spoedig tot overeenstemming te laten komen over de Europese Grondwet. De Unie kon het zich niet veroorloven in het aangezicht van grote uitdagingen zoals de bestrijding van het terrorisme, verdeeld te blijven. De kort na de aanslagen aangetreden Spaanse minister-president Zapatero gaf bovendien aan dat hij bereid was een compromis te sluiten op het punt van de definitie van gekwalificeerde meerderheid. Juist dat onderwerp vormde het grootste twistpunt op de Europese Raad van 12–13 december 2003, aangezien Polen en Spanje wilden vasthouden aan de stemmenweging overeengekomen in het Verdrag van Nice, terwijl met name Frankrijk en Duitsland niet wensten af te wijken van het systeem van «dubbele meerderheid» zoals overeengekomen in het Conventieresultaat.

Op basis van de gevoerde consultaties heeft het Ierse voorzitterschap aan de Europese Raad van 25–26 maart 2004 kunnen adviseren dat op alle

uitstaande punten in de IGC compromissen mogelijk waren. De Europese Raad heeft vervolgens het voorzitterschap verzocht over te gaan tot hervatting van de formele IGC-besprekingen, met het oog op een akkoord over het Grondwettelijk Verdrag uiterlijk tijdens de Europese Raad van juni 2004.

Onder het Ierse voorzitterschap zijn vervolgens drie IGC-bijeenkomsten gehouden op het niveau van RAZEB-ministers. Tevens zijn de ambtelijke Focal Points nog één keer bijeen geweest. Het Ierse voorzitterschap is bij de onderhandelingen uitgegaan van het Italiaanse pakket voorstellen dat voorlag aan de Europese Raad van december 2003. Gedurende de maanden april, mei en juni heeft men steeds meer van deze onderwerpen weten over te hevelen van het document met «openstaande onderwerpen» naar het document met «gesloten onderwerpen». Deze strategie heeft haar vruchten afgeworpen. Aan de vooravond van de Europese Raad bevatte het «gesloten document» (CIG 81/04) 57 bijlagen met voorstellen waarop het Ierse voorzitterschap niet meer wenste terug te komen. Op een enkele uitzondering na zijn inderdaad al deze voorstellen overgenomen in het slotakkoord. Daarnaast lag op de Europese Raad een document met openstaande punten voor (CIG 82/04), waarvan de belangrijkste punten nog steeds dezelfde waren als in december 2003: de definitie van gekwalificeerde meerderheid, en de samenstelling van Commissie en Europees Parlement. Van dit document maakte ook een zevental bijlagen deel uit met openstaande punten op het gebied van economisch bestuur en het Handvest van de Grondrechten. Hieronder bevonden zich twee Nederlandse prioriteiten, te weten een tweetal bijlagen inzake het stabiliteits- en groeiact (en in het bijzonder de buitensporig tekortprocedure) en de unanimiteit voor besluitvorming over de Financiële Perspectieven.

De rol van het Ierse voorzitterschap alsmede de reeds beschreven gewijzigde politieke omstandigheden in Europa maakten het mogelijk dat de Europese Raad op 18 juni 2004 een akkoord bereikte over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

6. Algemeen oordeel

De regering meent dat het Grondwettelijk Verdrag een mijlpaal vormt in de Europese integratie. In de afgelopen halve eeuw is sprake geweest van een steeds verdergaande integratie van nationale rechtsordes binnen Europa. Thans wordt door de vaststelling van een Europese Grondwet tot uitdrukking gebracht dat dit proces heeft geleid tot een Europese constitutionele rechtsorde. De betekenis hiervan kan moeilijk worden overschat.

In de Verklaring van Laken werd opgeroepen de Unie transparanter, democratischer en slagvaardiger te maken. De regering meent dat het Grondwettelijk Verdrag deze opdracht heeft vervuld en daarmee belangrijke verbeteringen oplevert ten opzichte van de bestaande verdragen. Aan de hand van het drieluik democratie, transparantie en slagvaardigheid zal hierna worden ingegaan op de belangrijkste verworvenheden van het Grondwettelijk Verdrag.

Democratie

Belangrijke winst is gelegen in het feit dat bij het Grondwettelijk Verdrag de bevoegdheden van het Europees Parlement fors zijn uitgebreid. In artikel I-34 van het Verdrag wordt als hoofdregel gesteld dat bij aanneming van wetten en kaderwetten het Europees Parlement een medebeslissingsrecht heeft. In 33 gevallen heeft het Europees Parlement het medebeslissingsrecht gekregen waar dat onder het EG-Verdrag en het EU-Verdrag nog niet het geval was (zie de opsomming in bijlage 3). Daarnaast is een algemene bepaling opgenomen (artikel IV-444, eerste lid), die het mogelijk

maakt door middel van een besluit van de Europese Raad de medebeslissingsprocedure toe te passen waar sprake is van een bijzondere wetgevingsprocedure (een zogenoemde «passerellebepaling»). Het Grondwettelijk Verdrag bevat daarmee een ontwikkelingsperspectief, waardoor verdere uitbreiding van medebeslissing mogelijk is zonder het Verdrag te wijzigen.

Het Europees Parlement heeft daarnaast volledige medezeggenschap gekregen over de jaarlijkse begroting, daar waar het dat recht in het verleden slechts had over het niet-verplichte deel van de uitgaven.

Ook de nationale parlementen worden in het Grondwettelijk Verdrag nauwer betrokken bij het besluitvormingsproces. Er is een versterkte informatieplicht van de Commissie tegenover de nationale parlementen (zie Protocol 1 en 2). Kern van de grotere betrokkenheid wordt gevormd door de subsidiariteitstoets die nationale parlementen, via een systeem van vroege waarschuwing, kunnen uitvoeren op wetgevingsvoorstellen van de Commissie en de andere instellingen die voorstellen indienen. Indien een derde van de nationale parlementen meent dat een voorstel niet voldoet aan het subsidiariteitsvereiste, worden de Commissie en andere initiatiefgerechtigden gedwongen het voorstel te heroverwegen. Bovendien is er een rol voor nationale parlementen naast het Europees Parlement bij het toezicht op Europol (artikel III-276) en de evaluatie van Eurojust (artikel III-273). Zie hiervoor ook de toelichting bij de desbetreffende artikelen.

Integrale opname van het Handvest van de Grondrechten in het Grondwettelijk Verdrag alsmede de voorgenomen toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vormen in de ogen van de regering een versterking van de Unie als waardengemeenschap en democratische rechtsorde. De regering is daarbij verheugd over het feit dat de Toelichting bij het Handvest van de Grondrechten een stevige status heeft verkregen door middel van verwijzing naar de Toelichting in artikel II-112, zevende lid, in de preambule van het Handvest en in een Verklaring bij de Slotakte (Verklaring 12). Ook verwelkomt de regering de aanpassingen die zijn gemaakt op de Toelichting tijdens de Conventie. Deze scheppen duidelijkheid over de aard en reikwijdte van de in het Handvest vervatte rechten en beginselen.

Ook de invoering van het burgerinitiatief (artikel I-47, vierde lid) en de verdragsrechtelijke verankering van de positie van de ombudsman (artikel I-49) acht de regering vanuit democratisch oogpunt een belangrijke stap vooruit.

Transparantie

Het Grondwettelijk Verdrag maakt een einde aan het verdragsrechtelijke doolhof dat inmiddels was ontstaan met twee verdragen (het EU-Verdrag en het EG-Verdrag) en daar bovenop gestapeld de diverse wijzigingsverdragen. Ook het vaak moeilijk te begrijpen verschil tussen Unie en Gemeenschap wordt opgeheven, evenals de daarmee gepaard gaande pijlerstructuur. Daarvoor in de plaats komt één Unie die uitdrukkelijk rechtspersoonlijkheid heeft.

De bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten is op overzichtelijke wijze vormgegeven, waarbij mede op basis van bestaande jurisprudentie een onderscheid is gemaakt tussen exclusieve, gedeelde en aanvullende Uniebevoegdheden. Daarnaast is het zogenoemde «flexibiliteitsartikel» (artikel I-18) opgenomen, dat het voor de Unie ook mogelijk maakt op te treden als elders in het Grondwettelijk Verdrag daartoe niet de benodigde

rechtsbasis wordt geboden en dat betrekking heeft op het gehele beleids-gedeelte van het Verdrag. De beperking van dit artikel tot optreden in het kader van de gemeenschappelijke markt (zoals gesteld in artikel 308 EG-Verdrag) is daarmee opgeheven. Via dit flexibiliteitsartikel is derhalve de mogelijkheid voor de verdere ontwikkeling van het *acquis* gecreëerd indien lidstaten daartoe de noodzaak zien. Anderzijds is het zo dat de Unie ten aanzien van de gedeelde bevoegdheden kan besluiten deze niet langer uit te oefenen (artikel I-12, tweede lid), waarmee deze bevoegdheden alleen bij de lidstaten komen te berusten. Ten aanzien van de gedeelde en aanvullende bevoegdheden geldt bovendien ten slotte dat de uitoefening daarvan dient plaats te vinden binnen de daaraan door het subsidiariteitsbeginsel gestelde grenzen.

Het besluitvormingsproces in de Unie is aanzienlijk vereenvoudigd in het Grondwettelijk Verdrag door het stroomlijnen van de rechtsinstrumenten. De bestaande diversiteit aan besluiten wordt vervangen door een overzichtelijk stelsel van rechtsinstrumenten (Europese wet, Europese kaderwet, Europese verordening, Europees besluit, aanbeveling en advies). Dit stelsel kan worden gekenschetst als een hiërarchie van normen.

Het openbare karakter van de Raadsvergaderingen is verder uitgebreid en strekt zich uit tot het gehele wetgevingstraject. Ook is de toegang tot documenten in artikel I-50 uitgebreid ten opzichte van de situatie onder het EG-Verdrag en het EU-Verdrag. Dit recht strekt zich uit tot documenten van alle instellingen, organen en instanties.

Slagvaardigheid

Evenals bij wijzigingen van de oprichtingsverdragen is ook met het Grondwettelijk Verdrag een aanzienlijke winst geboekt op het terrein van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. In artikel I-23, derde lid, is gekwalificeerde meerderheid als hoofdregel ingevoerd voor besluitvorming in de Raad. Op 25 terreinen wordt volgens het Grondwettelijk Verdrag met gekwalificeerde meerderheid beslist, waar volgens het EG-Verdrag en het EU-Verdrag nog unanimiteit geldt (zie de opsomming in bijlage 1). Daarnaast is een algemene passerellebepaling opgenomen (artikel IV-444, eerste lid), die het mogelijk maakt door middel van een besluit van de Europese Raad stemming met gekwalificeerde meerderheid toe te passen waar onder het EG-Verdrag en het EU-Verdrag nog sprake is van unanimiteit. Het Verdrag bevat ook op dit punt (evenals voor de medebeslissingsprocedure) een ontwikkelingsperspectief. Naast de algemene passerelle is ook in een aantal gevallen een specifieke passerelle naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid opgenomen (zie de opsomming in bijlage 5).

De regering acht de winst die op het terrein van gekwalificeerde meerderheid is geboekt van essentieel belang. Voor een slagvaardig functioneren van een Unie van 25 of meer lidstaten dient besluitvorming bij unanimiteit tot een noodzakelijk minimum te worden beperkt. De regering had graag een verdere uitbreiding van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid gezien op met name de volgende terreinen: sociale zekerheid (artikel III-136), fiscaliteit (artikelen III-170 en 171), het taalgebruik met betrekking tot Europese intellectuele eigendomsinstellingen (artikel III-176, tweede alinea), milieu (artikel III-234), handelspolitiek (artikel III-315) en gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (artikel III-300). Een verdere uitbreiding op deze terreinen stuitte echter bij een aantal lidstaten op overwegende bezwaren.

In twee specifieke gevallen waarbij onenigheid bestond over invoering van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, is de oplossing

gekozen van het invoeren van een «noodrem» (te weten bij artikel III-136 inzake sociale zekerheid en bij de artikelen III-270 en III-271 inzake strafrechtsamenwerking). Dit betekent dat voor invoering van gekwalificeerde meerderheid is gekozen, maar met de introductie van een politiek beroepsrecht, waarmee een lidstaat de zaak kan voorleggen aan de Europese Raad. Enerzijds kleven bezwaren aan de noodremconstructie. De Europese Raad wordt belast met werkzaamheden die niet behoren tot de strategische functie van deze instelling. Bovendien dreigt een zekere verlamming van de besluitvorming. Anderzijds is de noodremconstructie vanuit overwegingen van slagvaardigheid nog altijd te prefereren boven handhaving van besluitvorming bij unanimitéit.

De regering is verheugd dat voor het interne beleid van de Unie dat in Titel III van Deel III van het Grondwettelijk Verdrag is beschreven, een vereenvoudigde verdragswijziging wordt ingevoerd (artikel IV-445). Voor een dergelijke wijziging hoeft onder het Grondwettelijk Verdrag geen Intergouvernementele Conferentie meer bijeen te worden geroepen, maar volstaat een unaniem besluit van de Europese Raad, na raadpleging van Europees Parlement, Commissie en (in voorkomende gevallen) de Europese Centrale Bank. Wel zijn de nationale parlementaire goedkeuringsprocedures van toepassing. Aanvankelijk heeft de regering gepleit voor een verdergaande vereenvoudiging van de procedure, namelijk door dit artikel ook over het externe beleid van de Unie uit te strekken. De regering meent echter dat ook met deze beperkte vooruitgang de slagvaardigheid van de Unie wordt vergroot, aangezien makkelijker kan worden ingespeeld op toekomstige ontwikkelingen.

De slagvaardigheid van de Unie wordt ook vergroot door in het Grondwettelijk Verdrag de samenwerking op een aantal terreinen te verdiepen. Twee beleidsterreinen springen daarbij in het oog. Allereerst is er op het externe beleid aanzienlijke vooruitgang geboekt door tal van vernieuwingen: invoering van het ambt van minister van Buitenlandse Zaken van de Unie (EMBZ) die zal worden ondersteund door de Europese Dienst voor Extern Optreden; het invoeren van gestructureerde samenwerking op het terrein van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid; de verdragsrechtelijke verankering van het Europese Agentschap voor defensiecapaciteitenontwikkeling, onderzoek en aanschaf van materieel, en hechtere verankering van Europees beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking in het geheel van het externe optreden van de Unie.

Een tweede beleidsterrein waarop een kwalitatieve sprong vooruit wordt gemaakt vormt de samenwerking op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR). Naast asiel en immigratie is onder het Grondwettelijk Verdrag ook de strafrechtelijke samenwerking, binnen het communautaire kader van het Verdrag gebracht. Het initiatiefrecht van de Commissie is versterkt, doordat het individuele recht van initiatief van de lidstaten is verdwenen. Het gebruik van gekwalificeerde meerderheid is onder het Grondwettelijk Verdrag de algemene regel voor besluitvorming in de Raad op RVVR-terrein. De juridische controle van het Hof van Justitie strekt zich uit tot het gehele beleidsterrein. Naast Eurojust en Europol, heeft het Verdrag thans de mogelijkheid geopend voor de totstandkoming van een Europees openbaar ministerie.

Institutioneel evenwicht

De institutionele architectuur van de Unie is uitgebreid onderwerp van discussie geweest, zowel in de Conventie als in de IGC. De regering is met name verheugd over het feit dat de positie van de Commissie is geconsolideerd en op onderdelen zelfs versterkt. De regering meent dat de beschrijving van de taken van de Commissie in artikel I-26 van het Grondwettelijk Verdrag adequaat is. De Commissie heeft in het Verdrag het

exclusieve recht van initiatief voor wetgevingshandelingen tenzij anderszins is bepaald. De Commissie krijgt bovendien het recht van initiatief voor de meerjarenprogrammering van de Unie. De regel dat de Raad alleen met unanimiteit kan afwijken van een voorstel van de Commissie is in het Grondwettelijk Verdrag gehandhaafd. Bovendien wordt in artikel I-36 expliciet bepaald dat bij Europese wet of kaderwet de Commissie de bevoegdheid kan krijgen tot het vaststellen van gedelegeerde regelgeving.

De Europese Raad is in het Grondwettelijk Verdrag tot een instelling van de Unie gemaakt. De regering meent dat dit een logische en juiste consequentie is van de toegenomen rol van de Europese Raad, die sinds de Europese Akte op een aanzienlijk aantal plaatsen in het Verdrag een specifieke rol heeft gekregen. Het is nu niet langer nodig in het Verdrag besluiten op te dragen aan de Raad in de samenstelling van staats-hoofden en regeringsleiders zoals in het EG-Verdrag en het EU-Verdrag het geval is. De taakomschrijving van de Europese Raad is in artikel I-21 geformuleerd als de strategische impulsrol. Tevens is bepaald dat de Europese Raad geen wetgevingstaken uitoefent. In diverse andere verdragsartikelen zijn specifieke taken opgedragen aan de Europese Raad. Het gaat daarbij vooral om besluiten van constitutionele aard in het kader van benoemingen en procedures van besluitvorming (zie hiervoor bijlage 4).

De regering heeft zich aanvankelijk gekeerd tegen de invoering van de voorzitter van de Europese Raad die voor tweeënhalfjaar gekozen is. Door steun van grote lidstaten bleek echter dat invoering niet tegen te houden was. Wel hebben bezwaren van een groot aantal andere lidstaten, onder aanvoering van de Benelux-landen, ertoe geleid dat het takenpakket van de voorzitter van de Europese Raad beperkt is gebleven (zie artikel I-22, tweede lid). De aanvankelijke vrees voor overvleugeling van de voorzitter van de Commissie door de voorzitter van de Europese Raad is dan ook op grond van de taakomschrijvingen van beide functies opgenomen in het Grondwettelijk Verdrag weggenomen.

Het Europees Parlement heeft aanzienlijk aan kracht gewonnen in het Grondwettelijk Verdrag (zie hierboven onder het kopje *democratie*). Ook de rol van het Hof van Justitie is met het nieuwe Verdrag versterkt. De rechtsmacht van het Hof is uitgebreid. De samenwerking op het gebied van de RVVR is volledig onder de rechtsmacht van het Hof gekomen. Bovendien is de toegang tot het Hof voor individuele burgers verruimd. Ten slotte is er voor speciale gevallen (in geval van vrijheidsbeneming) een bepaling gekomen die voorziet in een versnelde procedure (artikel III-369).

De Nederlandse prioriteiten in de IGC

Het oordeel van de regering over het IGC-resultaat staat ook in functie van de wijze waarop en de mate waarin de prioriteiten die zij zich had gesteld bij de start van de IGC zijn verwezenlijkt. De regering constateert met tevredenheid dat aan haar belangrijkste eis – behoud van unanimiteit bij de besluitvorming over de Financiële Perspectieven – geheel is tegemoet gekomen. Er kan pas worden overgegaan tot gekwalificeerde meerderheid wanneer daartoe een unaniem besluit wordt genomen door de Europese Raad (zie voor deze specifieke passerellebepaling artikel I-55, vierde lid). Nederland heeft een Verklaring afgelegd bij de Slotakte waarin wordt aangegeven dat het Koninkrijk slechts zal meewerken aan een dergelijk besluit wanneer door een wijziging van het op 29 september 2000 te Luxemburg totstandgekomen Besluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 2000, 115) een bevredigende oplossing wordt gevonden voor de excessieve negatieve betalingspositie van Nederland (Verklaring 42).

Ook de wens van schrapping van de wetgevende Raad uit het Conventie-resultaat is verwezenlijkt. In de Conventie was reeds duidelijk dat nage-noeg alle regeringsvertegenwoordigers tegen deze wetgevende Raad waren. Van meet af aan is door de regering gepleit tegen invoering van de wetgevende Raad. Juist door het werk van de vakraden inclusief de wetgeving wordt immers de betrokkenheid van de vakministers bij het Europese integratieproces vormgegeven. Indien de vakraden zouden worden ontdaan van hun wetgevende taken zouden deze een bijzonder marginaal bestaan leiden.

Op het punt van vergroting van de rol van het Europees Parlement bij de verkiezing van de voorzitter van de Commissie is in een Verklaring bij de Slotakte vastgelegd dat voordat de Europese Raad beslist over een voordracht er eerst consultaties zullen plaatsvinden tussen de Europese Raad en het Europees Parlement over het profiel van mogelijke kandidaten (Verklaring 7). Daarbij zal rekening worden gehouden met de uitslag van de Europese verkiezingen. De Nederlandse regering had liever gezien dat de procedure geheel was omgedraaid, te weten: voordracht van een kandidaat door het Europees Parlement en vervolgens goedkeuring door de Europese Raad. Dat bleek echter niet haalbaar. De regering meent echter dat met deze Verklaring een bevredigende vergroting van de rol van het Europees parlement wordt bewerkstelligd. Dit versterkt de politieke legitimatie van de voorzitter van de Commissie en daarmee ook diens institutionele positie.

Ook de gelijkwaardige toegang tot de ambten van voorzitter van de Europese Raad, voorzitter van de Commissie en de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie is op adequate wijze vastgelegd in een Verklaring bij de Slotakte (Verklaring 3).

De laatste prioriteit van Nederland – de versterking van de buitensporig tekortprocedure in het stabiliteits- en groeipact naar aanleiding van de gebeurtenissen in de Ecofin Raad van november 2004 – heeft geleid tot een verwoed debat. Pas in de slotbijeenkoms van de IGC is een oplossing gevonden die voor alle lidstaten acceptabel is gebleken. De regering is dan ook verheugd over de Verklaring bij de Slotakte inzake het stabiliteits- en groeipact (Verklaring 17) die op Nederlands voorstel is aangenomen. Deze Verklaring bevat een aantal belangrijke noties, zoals de noodzaak van het opbouwen van begrotingsoverschotten in economisch goede tijden teneinde perioden van economische neergang te kunnen opvangen zonder dat een toevlucht wordt genomen tot buitensporige tekorten. Bovendien wordt het belang van het stabiliteits- en groeipact als raamwerk voor het coördineren van nationaal begrotingsbeleid bevestigd en wordt tevens onderstreept dat het pact een op regels gebaseerd systeem is waarbinnen alle lidstaten gelijk behandeld dienen te worden.

Daarnaast is de positie van de Commissie ten aanzien van het stabiliteits- en groeipact versterkt ten opzichte van de huidige situatie. Ten opzichte van het Conventieresultaat is de regering erin geslaagd het recht van voorstel van de Commissie te behouden voor de eerste stap in de procedure in artikel III-184, namelijk de vaststelling dat sprake is van een buitensporig tekort. Ook het recht van directe waarschuwing van de Commissie in de multilaterale toezichtsprocedure van artikel III-179, vierde lid, is gehandhaafd. Dit betekent *in concreto* onder andere dat de Commissie in de toekomst een directe waarschuwing kan geven over het begrotingsbeleid van de lidstaten. Weliswaar had de regering graag gezien dat de positie van de Commissie verder versterkt zou worden, maar dit is voor andere lidstaten onacceptabel gebleken. In de slotfase van de IGC werd door diverse lidstaten aangedrongen op verzwakking van de Commissie. De regering is blij dat deze afzwakking beperkt is gebleven.

Tot slot is de regering er tevreden over dat in de besluitvorming tussen de eurolanden de machtsbalans tussen kleine en grote landen in stand gehouden is door de introductie van een minimum aantal lidstaten voor een blokkerende minderheid (in een Eurogroep van twaalf lidstaten een minimum van drie).

Concluderend meent de regering dat de vijf Nederlandse prioriteiten in de IGC in voldoende mate hun weerslag hebben gevonden in het eindresultaat.

7. Grondwettelijke aspecten van de goedkeuring van het Grondwettelijk Verdrag

Artikel 91, derde lid, van de Nederlandse Grondwet bepaalt dat indien een verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzakelijk zijn, de beide kamers van het parlement de goedkeuring aan dit Verdrag alleen kunnen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Met het oog op de eventuele toepassing van de in artikel 91, derde lid, van de Grondwet vervatte procedure, heeft de regering onderzocht of het voor goedkeuring voorliggende Grondwettelijk Verdrag bepalingen bevat die mogelijk afwijken van de Nederlandse Grondwet.

Leidraad bij dit onderzoek is geweest het recent door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties naar beide kamers gestuurde kabinetsstandpunt over artikel 91, derde lid, van de Grondwet (Kamerstukken II, 2003/04, 29 695, nr. 1 en Kamerstukken I, 2003/04, 27 484 (R 1669), A). In lijn met dit kabinetsstandpunt heeft de regering zich bij dit onderzoek gericht op concrete bepalingen uit de Nederlandse Grondwet. Bij de uitleg van concrete grondwettelijke bepalingen, kunnen het stelsel en de strekking van de Grondwet als geheel in voorkomende gevallen een aanvullende rol vervullen. Een wezenlijke overdracht van bevoegdheden aan een internationale organisatie is op zichzelf evenmin voldoende voor de toepassing van de procedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet. Ook in een dergelijk geval dient een specifieke grondwettelijke bepaling te worden aangewezen, waarmee een dergelijke bevoegdheids-overdracht in strijd zou zijn. Verder is het in dit verband van groot belang te wijzen op artikel 92 van de Grondwet, op grond waarvan bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak kunnen worden opgedragen. Deze bepaling is in 1953 in de Grondwet opgenomen met het oog op het Europese integratieproces. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat artikel 92 niet beoogt beperkingen te stellen aan het soort volkenrechtelijke organisatie waaraan dergelijke bevoegdheden kunnen worden opgedragen (Kamerstukken II, 1951/52, 2374, nr. 3, blz. 8; Kamerstukken I, 1951/52, 2374, nr. 113a, blz. 5; bevestigd bij de grondwetswijziging 1983: Kamerstukken II, 1979/80, 15 049 (R 1100), nr. 7, blz. 12). Na goedkeuring van het verdrag waarin een dergelijke opdracht van bevoegdheid ligt besloten (en de inwerkingtreding ervan), zijn de door deze volkenrechtelijke organisatie te nemen en als bindend beoogde besluiten voor Nederland volkenrechtelijk verbindend en bezitten deze binnen de Nederlandse rechtsorde de in het verdrag voorziene rechtskracht (Kamerstukken II, 1992/93, 22 647 (R 1437), nr. 13, blz. 22).

Allereerst wijst de regering op het advies van de Raad van State met betrekking tot de mogelijke uitkomsten van de Conventie over de toekomst van Europa en het nader rapport naar aanleiding van dit advies (Kamerstukken II, 2003/04, 28 473, nr. 35). In dat standpunt heeft de regering overeenkomstig het oordeel van de Raad van State uitgesproken dat het ontwerp voor het Grondwettelijk Verdrag moet worden gezien als het

voorlopig sluitstuk van een ontwikkeling van de afgelopen 50 jaar. Daarbij is, aldus de Raad van State, geen sprake van een inbreuk op het nationale grondwettelijke stelsel.

In het bovenbedoelde nader rapport onderschrijft het kabinet het standpunt van de Raad van State dat de totstandkoming van een Grondwettelijk Verdrag, zoals vorig jaar door de Conventie voorgesteld, een historisch moment is in de ontwikkeling van de Europese Unie en dat de onderzochte constitutionele hervorming op Europees niveau van grote betekenis is. Niettemin vormt zij als zodanig geen nieuwe stap op het punt van de bevoegdhedenoverdracht in een ontwikkeling die in feite al is ingezet met de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1951. De Raad van State heeft daarbij gewezen op het feit dat bij de grondwetsherziening van 1953 welbewust rekening werd gehouden met de overdracht van bevoegdheden aan Europese Gemeenschappen (zie het huidige artikel 92 van de Grondwet). Daarbij werd uitdrukkelijk onder ogen gezien dat de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal neerkwam op een – functioneel weliswaar beperkte – «sovereiniteitsoverdracht» waarmee terzake van deze bevoegdheid als het ware een «functionele staat» werd gesticht. Deze overdracht is in de loop van de halve eeuw sinds 1953 verbreed, verdiept en territoriaal steeds verder uitgebreid. De Raad van State onderstreept in zijn advies dat dit zeer betekenisvolle ontwikkelingen zijn geweest, maar dat het principe van de soevereiniteitsoverdracht aan Europese instellingen dus al veel eerder werd aanvaard. Ook al worden de oude verdragen vervangen door een verdrag dat voor het eerst de vorm van een bij verdrag vast te stellen geschreven grondwet krijgt, hebben de Gemeenschappen en de Unie in materiële zin deze constitutie al langer.

Gelet op het bovenstaande heeft de regering in het bijzonder gekeken naar de bepalingen waarin nieuwe bevoegdheden, dat wil zeggen bevoegdheden van geheel nieuwe aard, voor de Europese Unie worden gecreëerd. Voorzover het de bevestiging van reeds bestaande bevoegdheden betreft, geldt immers dat de wetgever bij eerdere gelegenheden reeds heeft onderzocht of er een noodzaak bestond tot toepassing van de procedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet. Bij deze wijzigingsverdragen, zoals de verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice, was de conclusie telkens dat er geen noodzaak bestond deze procedure te volgen, omdat er geen sprake was van afwijking van de Grondwet. Zo was de regering bij de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam van oordeel dat de bepalingen in dit verdrag over de bevoegdheden van de Europese Unie en de Europese Gemeenschappen niet afweken van de Nederlandse Grondwet. Hierbij gaf de regering aan evenmin te verwachten dat de ontwikkeling van de Europese integratie na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zou leiden tot enige afwijking van de Grondwet (Kamerstukken II, 1997/98, 25 922 (R 1613), nr. 5, blz. 10). Zoals hierboven reeds is gesteld, vormt een bevoegdhedenoverdracht van de nationale overheid aan de Unie op zichzelf geen reden om aan te nemen dat sprake is van een afwijking van de Nederlandse Grondwet (zie artikel 92 Grondwet). Ook wijzigingen in het institutionele machtsevenwicht tussen de instellingen van de Unie raken als zodanig de Nederlandse Grondwet niet. In dit verband roept de regering in herinnering dat de Tweede Kamer bij de behandeling van de grondwetsherziening heeft uitgesproken «dat de bepalingen van de Grondwet in geval van twijfel zó dienen te worden uitgelegd, dat het Europese integratieproces daardoor niet wordt belemmerd» (Kamerstukken II, 1979/80, 15 049 (R 1100), nr. 16). Bij het onderzoek naar mogelijke strijd met de Grondwet heeft de regering op basis van het voorgaande in het bijzonder stil gestaan bij de volgende artikelen.

In artikel I-6 van het Grondwettelijk Verdrag is het beginsel van de voorrang van het Unierecht boven het nationale recht vastgelegd. Deze bepaling is een van de essentialia van de Europese rechtsorde en dus van grote betekenis. De regering onderschrijft evenwel het in het bovenvermelde advies van de Raad van State van 13 juni 2003 ingenomen standpunt, dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 92 van de Nederlandse Grondwet blijkt dat destijds bewust rekening gehouden werd met de overdracht van bevoegdheden aan Europese Gemeenschappen. Het EEG-verdrag, dat in 1957 tot stand kwam, gaf aanleiding tot jurisprudentie die specifiek op deze overdracht betrekking had (zaak 26/62, Van Gend & Loos, Jur. 1963, 3; zaak 6/64, Costa/Enel, Jur. 1964, 1203). Het Hof overwoog daarin dat het EEG-Verdrag meer is dan een overeenkomst die slechts wederzijdse verplichtingen tussen de verdragsluitende mogendheden scheidt; dat het integendeel juist organen in het leven heeft geroepen die zijn bekleed met soevereine rechten. De regering hecht dan ook grote waarde aan de door de IGC bij deze bepaling afgelegde verklaring dat artikel I-6 overeenkomt met de bestaande rechtspraak van het Hof van Justitie (Verklaring 1). Er is dan ook geen sprake van een bepaling waarvoor de procedure van artikel 91, derde lid, Grondwet gevolgd zou moeten worden.

Artikel I-11, derde lid, van het Grondwettelijk Verdrag en het daarbij behorende Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (Protocol 2) voorzien in de totstandkoming van een zogenaamd «mechanisme van vroegtijdige waarschuwing» van de nationale parlementen. Ingevolge het Protocol wordt aan de Eerste en Tweede Kamer de bevoegdheid gegeven binnen een gegeven termijn na toezending van een voorstel voor een Europese wet of kaderwet van de Europese Commissie aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, een gemotiveerd advies toe te zenden over de redenen waarom het betrokken voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Indien deze gemotiveerde adviezen ten minste eenderde van alle stemmen van de nationale parlementen van de lidstaten en van de afzonderlijke kamers van de nationale parlementen vertegenwoordigen, moet de Commissie haar voorstel opnieuw bezien. Op grond van die heroverweging kan de Commissie besluiten haar voorstel te wijzigen, te handhaven of in te trekken. De vraag zou kunnen worden opgeworpen hoe een dergelijke bevoegdheidstoedeling aan Eerste en Tweede Kamer door het Grondwettelijk Verdrag zich verhoudt tot de Nederlandse Grondwet. De regering stelt vast dat de onderhavige bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag voor beide kamers bevoegdheden in het leven roepen die niet zijn terug te voeren op de Nederlandse Grondwet. Evenmin kan evenwel worden gezegd dat deze bevoegdheden in strijd zijn met de bevoegdheden die de Nederlandse Grondwet aan de kamers toekent, of zelfs dat de uitoefening van deze bevoegdheden hierdoor wordt aangetast. In lijn met het bovenvermelde recente kabinetsstandpunt met betrekking tot artikel 91, derde lid, van de Nederlandse Grondwet, is de regering daarom van oordeel dat deze nieuwe bevoegdheid voor Eerste en Tweede Kamer niet noodzaakt tot toepassing van de in artikel 91, derde lid, van de Grondwet voorziene procedure.

Artikel I-13, eerste lid, van het Grondwettelijk Verdrag bevat een opsomming van de exclusieve bevoegdheden van de Unie, op welke terreinen de lidstaten niet bevoegd zijn. Met verwijzing naar het hierboven gememoreerde kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de Europese Conventie is de regering van oordeel dat de onderhavige bepaling beoogt bestaande bepalingen te herbevestigen en bestaande jurisprudentie te codificeren. Ook de indieners van het wetsvoorstel Wet raadplegend referendum Europese Grondwet lieten zich in deze zin uit (Kamerstukken I, 2003/04, 28 885, C, blz. 8). De regering meent

dat bij de grondwetswijziging van 1953, toen het huidige artikel 92 werd opgenomen, welbewust rekening werd gehouden met de overdracht van bevoegdheden als deze.

In artikel I-13, tweede lid, van het Grondwettelijk Verdrag wordt de Unie de exclusieve bevoegdheid verleend om op bepaalde terreinen internationale overeenkomsten te sluiten. Artikel I-13, tweede lid bevestigt reeds bestaande bevoegdheden en beoogt de rechtspraak terzake van het Hof van Justitie te codificeren. De Unie beschikt op dit moment reeds over exclusieve communautaire bevoegdheden op extern terrein. Enerzijds volgt de exclusiviteit van deze bevoegdheden uit het EG-Verdrag zelf (zoals artikel 133 EG-Verdrag), anderzijds zijn deze bevoegdheden in de jurisprudentie van het Hof van Justitie ontwikkeld¹. De regering concludeert dan ook dat in artikel I-13, tweede lid, het bestaande communautaire *acquis* wordt neergelegd.

In artikel I-14 van het Grondwettelijk Verdrag worden de gedeelde bevoegdheden beschreven. Zoals door de Raad van State in zijn bovenvermelde advies over de Europese Conventie is betoogd op het punt van de verhouding tussen de rechtsorde van de Europese Unie en die van Nederland, is er bij de gedeelde bevoegdheden, zoals geregeld in artikel I-14, niet direct sprake van een nieuwe bevoegdheidstoedeling, maar veeleer van een herordening van reeds bestaande bevoegdheden. Deze conclusie van de Raad en de daaraan ten grondslag liggende redenering worden door de regering onderschreven.

Artikel III-364 van het Grondwettelijk Verdrag maakt het mogelijk dat bij Europese wet aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de bevoegdheid wordt verleend uitspraak te doen in geschillen die verband houden met de toepassing van krachtens het Grondwettelijk Verdrag vastgestelde handelingen waarbij Europese intellectuele eigendomsrechten worden ingesteld. Artikel III-364 maakt het mogelijk dat geschillen tussen particulieren over gemeenschapsoctrooien in de toekomst niet meer door de nationale rechters worden beslecht, maar exclusief door het Hof van Justitie van de Europese Unie te Luxemburg. Op grond van artikel 229 A EG-Verdrag bestond deze mogelijkheid ook al, zij het dat daarin bovendien was bepaald dat een daartoe strekkend besluit overeenkomstig de nationale grondwettelijke procedures van de lidstaten zou moeten worden goedgekeurd. Dit betekende voor Nederland dat de in de Nederlandse Grondwet neergelegd procedure voor de goedkeuring van verdragen van toepassing was. Nu deze bepaling in artikel III-364 ontbreekt, dient te worden gezien hoe dit artikel zich verhoudt tot de Nederlandse Grondwet. In het bijzonder betreft het hier artikel 112, eerste lid van de Nederlandse Grondwet, dat als volgt luidt: «Aan de rechterlijke macht is opgedragen de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldverderingen».

Vooropgesteld moet worden dat de grondwetsgeschiedenis geen expliciete duidelijkheid verschaft over het antwoord op de vraag of ook internationale rechters onder artikel 112, eerste lid, van de Grondwet zouden kunnen vallen. Uit het feit dat bij de gelegenheid van de opnemings van het huidige artikel 92 in de Nederlandse Grondwet, welk artikel bepaalt dat aan volkenrechtelijke organisaties onder meer bevoegdheden tot rechtspraak kunnen worden opgedragen, in artikel 112 terzake geen bijzondere voorziening is getroffen, kan evenwel impliciet worden afgeleid dat de wetgever met situaties als deze rekening heeft willen houden. Voorts heeft de regering bij de wetsvoorstellen tot goedkeuring van het Lockerbieverdrag en het Statuut voor het Internationaal Strafhof ten aanzien van het begrip «rechter» in de artikelen 15 en 17 Grondwet uitgesproken dat dit niet *per se* de Nederlandse rechter hoeft te zijn, als er maar effectieve rechtsbescherming wordt geboden. (Zie Kamerstukken II,

¹ In het AETR-arrest (zaak 22/70, Jur. 1971, 263) werd een externe bevoegdheid geïmpliceerd omdat deze nodig was om reeds gebruikte interne bevoegdheden te ondersteunen. In de Kramer-zaak (3, 4 en 6/76, Jur. 1976, 1279) was het Hof van Justitie van oordeel dat uit een interne bevoegdheid, ook in geval hiervan nog geen gebruik is gemaakt, een externe bevoegdheid kan worden afgeleid indien een extern optreden van de Gemeenschap op het betrokken terrein noodzakelijk is om de doelstellingen te bereiken waarvoor de interne bevoegdheid is verleend (zie ook advies 1/76 inzake het Europees oplegfonds voor de binnenscheepvaart, Jur. 1997, 741).

1998/99, 26 221, nr. 6, blz. 11 en Kamerstukken I, 1998/99, 26 221, nr. 36b, blz. 2, respectievelijk Kamerstukken I, 2000/01, 27 484 (R1669), nr. 237c). Met deze visie van de regering heeft het parlement destijds ingestemd. Vertaald naar artikel 112 Grondwet betekent dit dat er een waarborg dient te zijn dat er een rechter is die op een effectieve wijze dergelijke geschillen kan behandelen en dat bij de beslechting van deze geschillen het beginsel van de *trias politica* wordt nageleefd. Naar het oordeel van de regering zal de Luxemburgse rechter heel goed in staat zijn om op effectieve wijze rechtsbescherming te bieden aan particulieren in geschillen inzake gemeenschapsoctrooien.

De regering concludeert na de bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag tegen het licht van de Nederlandse Grondwet te hebben gehouden, dat er geen bepalingen in het Grondwettelijk Verdrag zijn opgenomen die afwijken van concrete bepalingen uit de Nederlandse Grondwet. In de visie van de regering bestaat dan ook geen noodzaak tot toepassing van de procedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet.

8. Parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming gebaseerd op het Grondwettelijk Verdrag

In de goedkeuringswetten voor het Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam en het Verdrag van Nice was een parlementair instemmingsrecht opgenomen, met name vanwege de ontbrekende democratische controle in de derde pijler. De reikwijdte van dit instemmingsrecht is in de opvolgende goedkeuringswetten beperkter geworden naarmate bij de opvolgende verdragsherzieningen op meer beleidsterreinen de communautaire besluitvormingsprocedures van toepassing werden. De regering is, als logisch gevolg van deze stappen, van mening dat het Grondwettelijk Verdrag geen aanleiding meer geeft voor een dergelijk instemmingsrecht. Onder het Grondwettelijk Verdrag is de pijlerstructuur immers geheel opgeheven en wordt voor de wijze van besluitvorming op het terrein van vrijheid, veiligheid en recht geen principieel onderscheid meer gemaakt wat betreft de wijze van besluitvorming. Dit betekent dat ook op het terrein van vrijheid, veiligheid en recht de algemene regel is dat besloten wordt via de gewone wetgevingsprocedure (welke procedure vrijwel gelijk is aan de oude medebeslissingsprocedure uit het EG-Verdrag, zie hiervoor de toelichting bij artikel III-396), met enkele uitzonderingen waar besluitvorming plaatsvindt bij unanimiteit en raadpleging van het Europees Parlement. Zowel medebeslissing als besluitvorming na raadpleging van het Europees Parlement zijn reguliere communautaire besluitvormingsprocedures. Het ligt dan ook niet voor de hand om het parlementaire instemmingsrecht zoals dat was vormgegeven in de goedkeuringswetten van de verdragen van Amsterdam en van Nice voort te zetten onder het Grondwettelijk Verdrag. Dit geldt eens te meer, nu op grond van artikel III-259 van het Grondwettelijk Verdrag speciale betrokkenheid van nationale parlementen is geregeld op de terreinen van de justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking. Op grond van deze bepaling zien de nationale parlementen er op toe dat bij voorstellen en initiatieven op deze terreinen het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd. Maar ook voor wat de overige onderwerpen op het terrein van vrijheid, veiligheid en recht betreft, kan het parlement zijn toetsende rol uitoefenen overeenkomstig het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (Protocol 2).

II. INHOUD EN STREKKING VAN HET GRONDWETTELIJK VERDRAG

1. Structuur van het Verdrag en structuur van de memorie van toelichting

De structuur van het Grondwettelijk Verdrag verschilt aanzienlijk van eerdere wijzigingsverdragen. Dit is het gevolg van het feit dat het Grondwettelijk Verdrag in de plaats komt van het Verdrag tot oprichting van de EG en het Verdrag betreffende de Europese Unie en alle daarop volgende wijzigingsverdragen. Ook zijn alle bij eerdere verdragen behorende protocollen alsmede de toetredingsverdragen opgeschoond. Dit heeft geresulteerd in 36 Protocollen bij het Grondwettelijk Verdrag.

Het Grondwettelijk Verdrag bestaat uit vier delen. Deel I bevat de bepalingen die de doelstellingen, middelen, bevoegdheden, instellingen, rechtsinstrumenten, democratisch leven en lidmaatschap van de Unie betreffen. Deel II wordt gevormd door het Handvest van de Grondrechten. Deel III beschrijft het beleid van de Unie en bevat bovendien nadere bepalingen over het functioneren van de instellingen en over de financiën van de Unie. Deel IV bevat een aantal slotbepalingen, hoofdzakelijk handelend over juridische continuïteit, toepassingsgebied en herziening van het Grondwettelijk Verdrag.

Er is gekozen voor het doornummeren van de artikelen, waarbij echter wel de Romeinse cijfers voor het artikelnummer zijn gehandhaafd, zodat meteen duidelijk is in welk gedeelte van het Grondwettelijk Verdrag een artikel zich bevindt.

De verdeling van het Verdrag in vier aparte delen heeft geen materiële rechtsgevolgen. De wijzigingsprocedure voor alle vier de delen is dezelfde, met uitzondering van Titel III van Deel III (intern beleid van de Unie), waarvoor een lichtere procedure geldt in die zin dat het houden van een ICG niet verplicht is voor het wijzigen van bepalingen uit deze Titel.

Aangezien het Grondwettelijk Verdrag de voorgaande verdragen geheel vervangt, is er voor gekozen om in de artikelsgewijze toelichting vooral de nieuwe bepalingen en de wijzigingen ten opzichte van de eerdere verdragen toe te lichten.

In de bijlagen bij de memorie van toelichting zijn overzichten opgenomen van de gevallen waarin stemming met gekwalificeerde meerderheid is geïntroduceerd (bijlagen 1 en 2) en de gevallen waarin het medebeslissingsrecht voor het Europees Parlement is geïntroduceerd (bijlage 3). Daarnaast is een overzicht opgenomen van de bevoegdheden van de Europese Raad (bijlage 4). Ook is een overzicht opgenomen van de specifieke passerellebepalingen die besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid of de overgang naar de gewone wetgevingsprocedure mogelijk maken (bijlage 5). Ten slotte is in de bijlagen een transponeringstabel opgenomen (bijlage 6).

2. Koninkrijkspositie

Het Grondwettelijk Verdrag bevat evenals het EG-Verdrag en het EU-Verdrag bepalingen die de Nederlandse Antillen en Aruba raken. Daarom voorziet het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het Grondwettelijk Verdrag in de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk.

In Deel III, Titel III, Hoofdstuk IV inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en in artikel I-40 en Deel III, Titel V, Hoofdstuk II inzake het gemeen-

schappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van het Grondwettelijk Verdrag, is ten opzichte van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag een aantal bepalingen overgenomen en een aantal bepalingen toegevoegd. Voor zover deze bepalingen de Nederlandse Antillen en Aruba raken in de zin van artikel 11, met name het derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, worden deze landen bij de besluitvorming betrokken op basis van artikel 10 van het Statuut. Ook artikel IV-440 inzake het territoriaal toepassingsgebied en de bepalingen van Deel III, Titel IV inzake de associatie van de landen en gebieden overzee betreffen aangelegenheden die de landen raken in de zin van artikel 11, derde lid, van het Statuut. Daarnaast gaat het ook om andere onderwerpen die genoemd worden in artikel 3 van het Statuut, te weten: de eisen met betrekking tot de veiligheid en navigatie van zeeschepen die de vlag van het Koninkrijk voeren, de algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen, en uitlevering. Voorts kan gedacht worden aan regels die ingevolge artikel III-125 van het Grondwettelijk Verdrag bij Europese wet of kaderwet kunnen worden vastgesteld, bijvoorbeeld inzake paspoorten.

Ingevolge artikel IV-437 worden op de datum van inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag zowel het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap als het Verdrag betreffende de Europese Unie ingetrokken. Het associatieregime voor de landen en gebieden overzee, zoals dat was opgenomen in Deel IV van het EG-Verdrag, is in het Grondwettelijk Verdrag ondergebracht in Deel III, Titel IV en zal onverminderd van toepassing blijven voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

Het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa zal voor het gehele Koninkrijk worden bekrachtigd. Bekrachtiging voor het gehele Koninkrijk heeft immers ook plaatsgevonden voor de op 13 november 1962 te Brussel totstandgekomen Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap teneinde de bijzondere associatieregeling van het vierde deel van het Verdrag op de Nederlandse Antillen van toepassing te doen zijn (PbEG 1964, nr. 2415, blz. 64; Trb. 1963, 11). Nu het EG-Verdrag komt te vervallen en het Grondwettelijk Verdrag op het punt van de associatieregeling daarvoor in de plaats treedt, ligt het voor de hand het Grondwettelijk Verdrag eveneens voor het gehele Koninkrijk te bekrachtigen.

Bij de nederlegging van de akte van bekrachtiging van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa zal een verklaring worden afgelegd om aan te geven dat niet het gehele Verdrag van toepassing zal zijn op de Nederlandse Antillen en Aruba. In de Verklaring zal worden vastgelegd danwel bevestigd dat de territoriale betrokkenheid van het gehele Koninkrijk door de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag ten opzichte van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag niet wordt gewijzigd. Het Verdrag zal immers geen wijziging brengen in de zakelijke werking van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag ten opzichte van de landen en gebieden overzee. Deze zakelijke werking blijft ook onder het Grondwettelijk Verdrag beperkt tot de associatieregeling, zoals opgenomen in Deel III, Titel IV. Het Verdrag zal dus zowel voor Nederland als voor de beide andere Koninkrijkspartners gelden, zij het voor laatstbedoelde landen op grond van hun LGO-status op een andere en meer beperkte wijze dan voor Nederland.

III. TOELICHTING OP DE VERDRAGSBEPALINGEN

1. Preambule

De preambule van het Conventieresultaat is op twee punten gewijzigd. Ten eerste is het citaat van Thucydides weggelaten. Ten tweede is de eerste alinea van de preambule van het Conventieresultaat geschrapt. Tegen deze alinea bestond aanzienlijk verzet, aangezien het humanisme als bron van Europese waarden wordt genoemd met voorbijgaan aan religieuze en andere levensbeschouwelijke stromingen. De eerste alinea van de preambule van het Grondwettelijk Verdrag bevat een vermelding van de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa. De regering meent dat met deze nevenschikkende opsomming van de verschillende Europese tradities sprake is van een sobere en evenwichtige preambule.

2. Deel I

Het eerste deel van het Grondwettelijk Verdrag bevat de constitutionele grondslagen van de Unie als zodanig.

Titel I Definitie en doelstellingen van de Unie

Algemeen

De artikelen I-1 tot en met I-8 behandelen de definitie en de doelstellingen van de Unie. Tevens komen hierbij de waarden van de Unie, de voorrang van het Unierecht en de «symbolen» van de Unie aan de orde.

Met het oog op de samenvoeging van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag is uitvoerig ingegaan op de precieze bewoording en omvang van deze doelstellingen. Daarbij is uitgegaan van de bestaande doelstellingen. Op enkele punten zijn deze doelstellingen aangepast en opnieuw geformuleerd.

Met betrekking tot de rechtspersoonlijkheid van de Unie was één van de conclusies van de werkgroep die zich over dit onderwerp heeft gebogen, dat de Unie over expliciete rechtspersoonlijkheid dient te beschikken. Dit is opgenomen in artikel I-7.

De regering heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat de Unie over rechtspersoonlijkheid zou moeten beschikken. Bovendien is gepleit voor het opnemen van één set doelstellingen van de Unie die alomvattend is. Ten slotte heeft de regering ervoor geijverd om het primaat van het Unierecht ondubbelzinnig in het Verdrag te verankeren. Deze inzet is gerealiseerd. De regering is dan ook tevreden over het resultaat terzake.

Instelling van de Unie (artikel I-1)

In het eerste artikel van het Grondwettelijk Verdrag is gekozen voor een nieuwe formulering voor de oprichting van de Unie. Dit artikel vervangt artikel 1 van het EU-Verdrag en artikel 1 van het EG-Verdrag. Daar waar in die artikelen slechts werd verwezen naar de verdragssluitende partijen (de lidstaten) is in artikel I-1 ook een verwijzing opgenomen naar de Europese burgers.

Daarnaast is expliciet opgenomen dat de lidstaten bepaalde bevoegdheden hebben overgedragen aan de Unie teneinde gezamenlijke doelen te bereiken. Ten slotte bevestigt dit artikel dat de Unie open staat voor deelname door alle Europese staten die de waarden van de Unie delen en respecteren.

Waarden van de Unie (artikel I-2)

Dit artikel geeft een korte opsomming van de fundamentele waarden van Europa. Deze waarden zijn in belangrijke mate overgenomen uit artikel 6, eerste lid, van het EU-Verdrag. In de slotfase van de IGC zijn op uitdrukkelijk verzoek van enkele lidstaten ook de rechten van minderheden opgenomen. Deze waren niet opgenomen in de het EG-Verdrag en het EU-Verdrag.

De waarden van de Unie zijn gekoppeld aan de bepalingen van artikel I-59, waarin een (tijdelijke) schorsingsmogelijkheid van lidstaten is vervat. Een duidelijk gevaar van ernstige schending van één van de waarden uit artikel I-2 door een lidstaat kan de procedure van waarschuwing en sanctie tegen deze lidstaat in gang zetten.

Doelstellingen van de Unie (artikel I-3)

Dit artikel bevat alle doelstellingen van de Unie. Voor het opstellen van deze doelstellingen is in belangrijke mate inspiratie gevonden bij de doelstellingen van het EU-Verdrag en het EG-Verdrag. Niettemin zijn de bewoording en toonzetting volledig nieuw. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de interne doelstellingen binnen de Unie en de doelstellingen die de Unie nastreeft in haar betrekkingen met de rest van de wereld (externe doelstellingen). De doelstellingen sluiten in belangrijke mate aan bij de uitgangspunten die ook al het EG-Verdrag en het EU-Verdrag waren opgenomen.

De interne doelstellingen van de Unie vormen een coherent samenstel van uitgangspunten. Het bevorderen van vrede en stabiliteit, het tot stand brengen van een ruimte van vrede, veiligheid en recht, het werken aan duurzame ontwikkeling van Europa met economische groei en prijsstabiliteit en een hoog niveau van bescherming van het milieu zijn thema's die ook in de EG- en EU-Verdragen waren opgenomen. Nieuw is de opname van het bevorderen van wetenschappelijke en technologische ontwikkeling in artikel I-3, derde lid.

De doelstelling van het bevorderen van de solidariteit tussen de generaties vormt de erkenning van het idee dat de verschillende generaties, geconfronteerd met uiteenlopende uitdagingen, elkaar door onderlinge ondersteuning en samenwerking kunnen bijstaan. Het gaat dan met name om de gevolgen van de vergrijzing, zoals de zorg voor de oudere generatie en de bekostiging daarvan. De bescherming van de rechten van het kind als doelstelling moet worden gezien in het perspectief van het op 20 november 1989 te New York totstandgekomen VN-Verdrag tot bescherming van de rechten van het kind (Trb. 1990, 46), terwijl ook artikel II-84 van het Grondwettelijk Verdrag deze rechten beoogt te beschermen. Net als voor de andere doelstellingen geldt dat opname bij de doelstellingen geen individuele rechtsgrondslag inhoudt om concrete maatregelen te treffen, maar dat de doelstellingen moeten worden verwezenlijkt door middel van de bevoegdheden elders in het Grondwettelijk Verdrag, waaronder ook artikel I-18.

De externe doelstellingen rusten eveneens op de oude teksten. De Unie richt zich op het behartigen van de belangen en waarden van de Unie. De Unie draagt bij aan vrede, veiligheid en stabiliteit. Voorts draagt de Unie bij aan de verdere ontwikkeling en de naleving van het internationale recht, met een bijzondere verwijzing naar de Verenigde Naties (artikel I-3, vierde lid).

Over de doelstellingen is met name in de Conventie uitvoerig gediscussieerd. In het bijzonder heeft discussie plaatsgevonden over het opnemen van de doelstellingen met betrekking tot milieubescherming (in het

bijzonder het in de tekst behouden van milieubescherming als één van de drie pijlers van duurzame ontwikkeling), het opnemen van een sociale doelstelling en het opnemen van een verwijzing naar andere specifieke doelstellingen van de Unie, zoals bevordering van de ruimtevaart. Uiteindelijk is gekozen voor een compacte formulering van de doelstellingen. Daardoor zijn de vele wensen voor toevoegingen aan de doelstellingen meestal niet gehonoreerd.

Een belangrijke inkadering van de doelstellingen is opgenomen in het vijfde lid van artikel I-3. Het bereiken van de genoemde doelstellingen dient namelijk te gebeuren met de instrumenten die de Unie biedt en op basis van de bevoegdheden die in het Verdrag zijn uiteengezet. In dat licht is te verwachten dat de gewijzigde formulering van de doelstellingen zonder toedeling van concrete bevoegdheden op zichzelf geen fundamentele gevolgen zal hebben voor het functioneren van de Unie. Het concrete optreden hangt immers af van de bevoegdheden die in het Grondwettelijk Verdrag aan de Unie worden toebedeeld. Toch is de opsomming in één opzicht van concreet belang. In artikel I-18 van het Grondwettelijk Verdrag is immers een bepaling opgenomen met dezelfde strekking als artikel 308 van het EG-Verdrag; de Unie is bevoegd op te treden als dit noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen van het Verdrag.

Het vijfde lid maakt duidelijk dat opname bij de doelstellingen niet betekent dat daarmee automatisch concrete bevoegdheden voor de Unie worden gecreëerd. De Unie kan alleen handelen indien hiertoe uitdrukkelijk een rechtsgrondslag is gecreëerd. De Unie dient haar bevoegdheden uit te oefenen in het licht van de doelstellingen.

In de Conventie heeft de regering er uitdrukkelijk voor gepleit om ook sociale bescherming en volksgezondheid bij de doelstellingen op te nemen. Voorts heeft de regering gepleit voor een doelstelling die verwijst naar eerbiediging van de culturele verscheidenheid. De regering heeft hierin deels succes gehad. Sociale bescherming heeft een plaats gekregen in de doelstellingen. Ook het bevorderen en ontwikkelen van het culturele erfgoed heeft een plaats gekregen in de doelstellingen. Volksgezondheid is uiteindelijk niet in de doelstellingen, maar wel in het beleidsdeel van het Verdrag opgenomen (artikel III-278). Externe integratie van milieubescherming in andere beleidsterreinen, onder het EG-Verdrag verwoord in artikel 6, heeft een plaats gekregen als overkoepelend beginsel in het beleidsdeel van het Grondwettelijk Verdrag, zodat horizontale werking gewaarborgd blijft. In de laatste aanpassingen van de IGC is prijsstabiliteit ook opgenomen, mede op aandringen van de Nederlandse regering.

Fundamentele vrijheden en non-discriminatie (artikel I-4)

Dit artikel bevestigt dat het vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal en de vrijheid van vestiging binnen de Unie worden gewaarborgd. Daarnaast wordt discriminatie op basis van nationaliteit verboden. Het verbod op discriminatie was eerder vervat in artikel 12 van het EG-Verdrag. De specifieke rechtsgrondslag voor het beleid met betrekking tot deze bepaling is opgenomen in het beleidsdeel van het Grondwettelijk Verdrag (artikel III-123).

Betrekkingen tussen de Unie en de lidstaten (artikel I-5)

In een aparte bepaling gaat het Grondwettelijk Verdrag in op de verhouding tussen lidstaten en de Unie. Daarbij is in eerste instantie gekozen voor het overnemen van enkele bepalingen uit de EG- en EU-Verdragen, zoals het respecteren van nationale identiteit (vergelijk artikel 6, derde lid, EU-Verdrag) en het beginsel van gemeenschapstrouw (vergelijk artikel 10 EG-Verdrag). Daarmee geldt ook onder het Grondwettelijk Verdrag dat de Unie de identiteit van de lidstaten moet respecteren. De lidstaten op hun beurt zijn gehouden tot naleving van het Verdrag en de daaruit voortvloeiende regelgeving. Bovendien zijn de lidstaten gehouden om geen

maatregelen te nemen die ingaan tegen het Verdrag of die de doelstellingen van het Verdrag in gevaar zouden kunnen brengen.

Nieuw ten opzichte van de oude verdragen is dat de Unie de essentiële staatsfuncties, als uitwerking van de nationale identiteit, dient te respecteren (artikel I-5, eerste lid). Gerefereerd wordt onder andere aan het verdedigen van de territoriale integriteit van de staat, het handhaven van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. Expliciet is hier opgenomen dat bij het naleven van gemeenschapstrouw, de lidstaten ook gehouden zijn elkaar te ondersteunen en bij te staan. Deze vernieuwingen zijn echter hoofdzakelijk uitwerkingen en verduidelijkingen ten opzichte van de oude bepalingen.

Het recht van de Unie (artikel I-6)

Dit artikel bevestigt de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie dat het Europese recht voorrang heeft boven het nationale recht van de lidstaten. De regering heeft er met andere lidstaten en vertegenwoordigers voor gepleit de jurisprudentie van het Hof van Justitie te verankeren in het Grondwettelijk Verdrag, hetgeen bevestigd wordt door Verklaring 1 gehecht aan de Slotakte bij het Grondwettelijk Verdrag.

Rechtspersoonlijkheid (artikel I-7)

In de Conventie is in een aparte werkgroep gesproken over de rechtspersoonlijkheid van de Unie. Daar bestond brede overeenstemming over het toekennen van expliciete rechtspersoonlijkheid aan de Unie. In de oorspronkelijke verdragen beschikte slechts de EG expliciet over rechtspersoonlijkheid (artikel 281 EG-Verdrag). In het EU-Verdrag was dit niet expliciet opgenomen ten aanzien van de Unie. Niettemin had ook de Europese Unie *de facto* rechtspersoonlijkheid. Zo is de Unie op grond van artikel 24 EU-Verdrag partij geworden bij enkele verdragen. In de Conventie bestond ruime steun om de rechtspersoonlijkheid van de Unie expliciet in het Grondwettelijk Verdrag op te nemen.

Symbolen van de Unie (artikel I-8)

Dit artikel is een nieuwe bepaling waarin de symbolen van de Unie worden opgenomen. Veel van die symbolen waren reeds onlosmakelijk met de Unie verbonden. Zo krijgen de Unievlag en de hymne van de Unie, de «Ode aan de Vreugde» uit het slotkoor van de negende symfonie van Ludwig van Beethoven, een plaats in het Verdrag. Bovendien krijgt de Europese Unie een motto, dat al vaak gebruikt is: «in verscheidenheid verenigd». De datum van 9 mei als Europadag wordt bevestigd. Ten slotte wordt de euro genoemd als munteenheid van de Unie. Aan dit laatste zijn echter geen consequenties verbonden voor de lidstaten van de Unie die niet deelnemen aan de euro.

Titel II De grondrechten en het burgerschap van de Unie

De grondrechten (artikel I-9)

Al in een vroeg stadium bestond overeenstemming over de opname van grondrechten in het Grondwettelijk Verdrag. De wijze waarop deze grondrechten moesten worden opgenomen heeft wel tot veel discussie geleid. Twee thema's speelden daarbij een rol. Allereerst is de mogelijkheid van incorporatie van het Handvest van de Grondrechten van de Unie in het Grondwettelijk Verdrag besproken. In de tweede plaats is de toetreding van de Unie tot het op 4 november 1950 te Rome totstandgekomen Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM; Trb. 1951, 154) uitgebreid aan de orde geweest.

Dit heeft geleid tot het volgende resultaat. Er is een rechtsbasis opgenomen in Deel I om de Unie te kunnen laten toetreden tot het EVRM. Het

Handvest van de Grondrechten is opgenomen in Deel II, met inbegrip van een aantal verduidelijkende aanpassingen voor de toepassing ervan. Bovendien is de Toelichting bij het Handvest opgenomen in een Verklaring bij de Slotakte (Verklaring 12). Deze Toelichting schept zelf geen rechtsgevolgen, maar vormt wel een belangrijke interpretatiebron. Zij heeft daarom terecht een plaats gekregen bij de slotdocumenten.

De regering is ingenomen met het bereikte resultaat. Door de opname van het Handvest van de Grondrechten in het Grondwettelijk Verdrag, alsmede het vooruitzicht van toetreding van de Unie tot het EVRM wordt het rechtstatelijk en democratisch karakter van de Unie bevestigd en versterkt. Het belang daarvan voor de Unie, lidstaten en burgers kan moeilijk worden overschat. Tegelijkertijd is duidelijkheid bereikt over de draagwijdte van het Handvest. Dat is winst voor de burger en een belangrijk gegeven voor al degenen die in de toekomst het Handvest moeten toepassen. Het is duidelijk dat zowel de instellingen van de Unie als de lidstaten bij de uitvoering van het Europese recht zich moeten houden aan de grondrechten. Dit kan ook door de rechterlijke colleges van de Unie en de lidstaten worden getoetst. Voor een nadere toelichting op dit punt zij verwezen naar de toelichting bij Deel II van het Grondwettelijk Verdrag.

Artikel I-9, is geïnspireerd op artikel 6 van het EU-Verdrag. Deze bepaling is nauw verbonden met de in artikel I-2 opgenomen waarden van de Unie, namelijk eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren.

In het eerste lid van artikel I-9 is vastgelegd dat de Unie de rechten, vrijheden en beginselen erkent, die zijn verankerd in het Handvest van de Grondrechten, dat is opgenomen in Deel II.

Artikel I-9, tweede lid, bepaalt dat de Unie zal toetreden tot het EVRM en dat deze toetreding geen invloed zal hebben op de bevoegdheden van de Unie, zoals gedefinieerd in deze Grondwet. De regering is voorstander van de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. Op deze wijze kan de Unie verantwoordelijk worden gehouden voor schendingen van het EVRM door haar instellingen, organen en instanties, op gelijke voet als de lidstaten van de Raad van Europa in Straatsburg ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Bij artikel I-9, tweede lid, behoort het Protocol inzake de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM (Protocol 32). Dit Protocol voorziet onder meer in de instandhouding van de specifieke kenmerken van de Unie en van het recht van de Unie bij toetreding tot het EVRM. Het betreft hier in het bijzonder de specifieke voorwaarden van de eventuele deelname van de Unie aan de toezichthoudende instanties van het EVRM. Tevens is in dit Protocol bepaald dat de toetreding de bevoegdheden van de Unie en haar instellingen onverlet laat. Ook beoogt dit Protocol te waarborgen dat de positie van de lidstaten ten aanzien van het EVRM en de daaraan gehechte protocollen ongewijzigd blijft. Daarbij kan worden gedacht aan eventuele voorbehouden en het feit dat niet iedere lidstaat bij alle protocollen van het EVRM partij is.

Artikel I-9, tweede volzin, en het Protocol inzake de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM moeten zo worden gelezen dat het bestaan van bepaalde grondrechten op zich geen nieuwe bevoegdheden voor de Unie creëert. De regering is van mening dat de toetreding van de Unie tot het EVRM gevolgen heeft voor de bevoegdheden van de Unie en haar instellingen, voortvloeiende uit de in het EVRM neergelegde verdragsverplichtingen en het bindende karakter van de arresten van het Europees

Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Wanneer de Unie partij is bij het EVRM kan de Unie op dezelfde voet als de andere partijen bij het EVRM worden aangesproken op schending van de in het EVRM neergelegde verplichtingen. Dit kan ook gevolgen hebben voor de uitoefening door de Unie van de haar verleende bevoegdheden. Het is echter niet zo dat de toetreding nieuwe bevoegdheden in het leven roept.

Met betrekking tot de voorbehouden die door de lidstaten bij het EVRM zijn gemaakt, geldt primair dat deze blijven gelden. Dit betekent echter niet dat de positie van lidstaten ten aanzien van het EVRM en de daarbij behorende Protocollen niet zou kunnen worden beïnvloed door de toetreding van de Unie tot het EVRM. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de toetreding van de Unie niet gepaard gaat met voorbehouden die overeenstemmen met voorbehouden die een lidstaat heeft gemaakt. Dit zal bij de voorbereiding van de toetreding moeten worden gezien. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de voorbehouden die door lidstaten zijn gemaakt naar aard, inhoud en strekking nogal uiteen lopen. Dit is te meer van belang aangezien niet is uitgesloten dat de toetreding van de Unie tot de Protocollen bij het EVRM tot meer of andere verplichtingen leidt dan een lidstaat uit eigen hoofde was aangegaan.

De regering meent dat na toetreding van de Unie, lidstaten die voorbehouden bij het EVRM hebben gemaakt hier geen beroep meer op zullen kunnen doen, voor zover zij handelen ter implementatie van EU-recht en de Unie een overeenkomstig voorbehoud niet heeft gemaakt. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor lidstaten die geen partij zijn bij een bij het EVRM behorend protocol. Hierbij moet in het bijzonder bedacht worden dat de voorbehouden van een lidstaat hun gelding behouden ten aanzien van optreden van die lidstaat op gebieden waarop de Unie geen bevoegdheid heeft, of die bevoegdheid nog niet heeft uitgeoefend.

Wat betreft de toepassing van het statenklachtrecht van artikel 33 van het EVRM tussen de lidstaten van de Unie onderling na toetreding van de Unie tot het EVRM kan het volgende worden opgemerkt. Ingevolge artikel 3 van Protocol nr. 32 zal toetreding geen afbreuk mogen doen aan artikel III-375, tweede lid, van het Grondwettelijk Verdrag. Ingevolge deze bepaling verbinden de lidstaten zich ertoe een geschil betreffende de uitlegging of de toepassing van het Grondwettelijk Verdrag niet op andere wijze te doen beslechten dan in het Grondwettelijk Verdrag is voorgeschreven (een zelfde verplichting geldt ingevolge artikel 292 van het EG-Verdrag). Een geschil tussen twee lidstaten over de toepassing van het Unie-recht zal dus volgens de procedures van het Grondwettelijk Verdrag moeten worden beslecht. Een expliciete uitzondering op artikel 33 EVRM van deze strekking in het toetredingsverdrag van de Unie tot het EVRM kan eventuele twijfel hieromtrent wegnemen. Het statenklachtrecht van artikel 33 EVRM dient echter onverkort te blijven gelden voor zover lidstaten van de Unie een geschil met elkaar hebben waarbij het Unie-recht niet in het geding is. Ook ligt het in de rede dat de Unie zelf, na toetreding tot het EVRM, de bevoegdheid krijgt om op grond van artikel 33 EVRM een statenklacht in te dienen.

In een aan de Slotakte gehechte Verklaring bij deze bepaling wordt de wens uitgesproken dat de bestaande regelmatige dialoog tussen het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens na deze toetreding zou kunnen worden versterkt (Verklaring 2). De regering hecht in het bijzonder belang aan een regelmatige dialoog tussen de Luxemburgse en Straatsburgse Hoven, en verwelkomt een versterking daarvan teneinde divergerende interpretaties van de bepalingen uit het EVRM te voorkomen.

Artikel I-9, derde lid, bepaalt dat de grondrechten, zoals zij door het EVRM worden gewaarborgd en zoals zij voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, als algemene beginselen deel uitmaken van het recht van de Unie. Deze bepaling komt overeen met artikel 6, tweede lid, van het EU-Verdrag. Zij zal na de in het tweede lid voorziene toetreding van de Unie tot het EVRM, van waarde blijven voor de grondrechten afkomstig uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten.

Het burgerschap van de Unie (artikel I-10)

Het burgerschap van de Unie is geïntroduceerd bij het Verdrag van Maastricht. De notie van het burgerschap van de Unie beoogt een nauwere band te scheppen tussen de Unie en haar burgers. Om die reden ook is een opsomming van de rechten van de burgers opgenomen in Deel I van het Grondwettelijk Verdrag. De in artikel I-10 van het Grondwettelijk Verdrag opgenomen rechten waren al opgenomen in de artikelen 17 tot en met 21 van het EG-Verdrag. Zij worden nader uitgewerkt in Titel II van Deel III van het Grondwettelijk Verdrag. De rechten die voortvloeien uit het burgerschap van de Unie zijn opgenomen in Titel V van Deel II, betreffende het Handvest van de Grondrechten van de Unie (artikelen II-99 tot en met II-106). Deze plaats onderstreept het fundamentele karakter van deze rechten, die in acht genomen moeten worden bij al het optreden van de instellingen en van de lidstaten bij de uitvoering van het Unierecht. Op deze in het Handvest opgenomen bepalingen wordt hieronder niet afzonderlijk ingegaan.

Titel III De bevoegdheden van de Unie

Algemeen

Eén van de verworvenheden van het Grondwettelijk Verdrag is de verduidelijking van de bevoegdhedenstructuur van de Unie. De aanbevelingen van een Conventiewerkgroep hebben bijgedragen aan het eindresultaat. De basisprincipes van de bevoegdheidsverdeling zijn neergelegd in Titel III van Deel I. Sommige van deze principes bestonden reeds impliciet onder de EG en EU-Verdragen. De systematische opname in het Grondwettelijk Verdrag is echter een verbetering in het licht van het streven naar grotere transparantie en duidelijkheid.

De uitwerking van de in deze Titel beschreven algemene bevoegdheids-toedeling op de specifieke beleidsterreinen is te vinden in het beleidsdeel (Deel III) van het Verdrag. Voor het uiteindelijke optreden van de Unie zijn immers de uitgewerkte rechtsbases in Deel III nodig.

Er zijn drie verschillende categorieën: gebieden waarop de Unie exclusief bevoegd is, gebieden waarop de Unie en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid hebben en gebieden waarop de Unie ondersteunend, coördinerend of aanvullend kan optreden. Nieuw is dat de algemene indeling van de beleidsterreinen in beleidscategorieën is vastgelegd in het Verdrag. Slechts door verdragswijziging kunnen bepaalde beleidsterreinen in de bevoegdhedencatalogus van plaats veranderen.

In de categorieën zijn de verschillende beleidsterreinen ondergebracht. In enkele gevallen zijn de bestaande bevoegdheden onder het EG-Verdrag en het EU-Verdrag uitgebreid (ruimte van vrijheid, veiligheid en recht). Ook worden er nieuwe beleidsterreinen onder de driedeling gebracht (energie en toerisme). Daarnaast wordt in deze Titel een tweetal beleidsgebieden opgenomen, die een eigen karakter hebben. Het betreft de coördinatie van het economisch beleid en het werkgelegenheidsbeleid alsmede het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Ten slotte is een flexibiliteitsartikel opgenomen (artikel I-18).

De regering meent dat op het terrein van de bevoegdheidsverdeling sprake is van een belangrijk resultaat. Het in het Grondwettelijk Verdrag neergelegde systeem biedt helderheid omtrent de intensiteit en reikwijdte van het optreden van de Unie. Daardoor ontstaat de door velen gewenste duidelijkheid in de verhouding tussen Unie enerzijds en lidstaten anderzijds. Een dergelijk transparant systeem van bevoegdheidsverdeling kan een waarborg vormen tegen de, tegenwoordig steeds vaker gesignaleerde, angst voor een ongebreidelde machtstoename van het Brusselse apparaat ten koste van de bevoegdheden van de lidstaten. Deze angst is objectief vast te stellen in de verschillende media. Zonder afbreuk te doen aan het grote belang van de lidstaten bij de participatie in Brussel, wordt met deze angst terdege rekening gehouden en zijn de nodige waarborgen gecreëerd om deze het hoofd te bieden. Op deze manier wordt het effectief optreden van de lidstaat in Europees verband zekergesteld.

Grondbeginselen (artikel I-11)

De in dit artikel neergelegde beginselen van bevoegdheidstoedeling, subsidiariteit en evenredigheid zijn grotendeels ongewijzigd overgenomen uit het EG-Verdrag. In het tweede lid van artikel I-11 is uitdrukkelijk bepaald dat bevoegdheden die niet aan de Unie zijn toebedeeld, aan de lidstaten toebehoren. In aanvulling op de tekst in het EG-Verdrag wordt bij het subsidiariteitsbeginsel ten aanzien van het begrip «lidstaat» in het derde lid van artikel I-11 expliciet gesproken over centraal, regionaal en lokaal niveau. Hiermee is verduidelijkt dat het bij de afweging tussen optreden van de Unie enerzijds en optreden van de lidstaat anderzijds, bij de lidstaat niet *per se* gaat om het centrale overheidsniveau, maar dat het ook het lokale of regionale (provinciale) overheidsniveau kan betreffen.

Het derde en vierde lid bevatten een vernieuwing. Op grond van het derde lid passen de instellingen van de Unie het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (Protocol 2), terwijl de nationale parlementen toezien op de eerbiediging van dit beginsel volgens de in dit Protocol neergelegde procedure.

Het derde lid van artikel I-11 noemt ook expliciet het regionaal en lokaal niveau van optreden. Deze vermelding is met name gericht op het omschrijven van het beginsel van subsidiariteit. Volgens dat beginsel treedt de Unie alleen op voor zover de doelstellingen van een optreden niet voldoende kunnen worden bereikt door de lidstaten op nationaal, regionaal of lokaal niveau. Inhoudelijk is daarmee de regionale en lokale dimensie in het Grondwettelijk Verdrag versterkt. Juridisch gezien gaat van het vermelden van het regionaal en lokaal niveau geen aparte werking uit. De werking van het subsidiariteitsbeginsel is immers geconcretiseerd in het Protocol terzake. Daarin wordt slechts bepaald of Unie-optreden in overeenstemming is met het beginsel van subsidiariteit. Als dit niet het geval is, wordt optreden aan de lidstaten overgelaten. Het is in dat geval niet aan de Unie of het Verdrag om nader te bepalen of dat op nationaal, regionaal of lokaal niveau is.

Op grond van het vierde lid passen de instellingen van de Unie het evenredigheidsbeginsel toe overeenkomstig het genoemde Protocol.

De categorieën van bevoegdheden (artikel I-12)

Dit artikel bevat de uitwerking van de drie verschillende bevoegdheidscategorieën. Daarnaast bevat dit artikel een beschrijving van de kenmerken van elk van de categorieën. Voor elke categorie is gepreciseerd welke gevolgen optreden door de Unie heeft voor de bevoegdheden van de lidstaten. Veelal betreft dit een explicitering van de onder de oude verdragen bestaande bevoegdheidsstructuur en de in de jurisprudentie uitgewerkte uitgangspunten.

In de laatste volzin van het tweede lid van dit artikel wordt bepaald dat lidstaten hun met de Unie gedeelde bevoegdheden uitoefenen voorzover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend of besloten heeft deze niet langer uit te oefenen. Dit tweede deel van de laatste volzin van het tweede lid is nieuw en impliceert dat de Unie kan besluiten gedeelde bevoegdheden niet meer uit te oefenen. Overigens volgt uit het tweede lid dat uitoefening van gedeelde bevoegdheden door de Unie bevoegdheden aan de lidstaten kan onttrekken. Dit is in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Bij de ondersteunende bevoegdheden wordt uitdrukkelijk bepaald dat uitoefening van de bevoegdheden door de Unie niet betekent dat de Unie de bevoegdheid van de lidstaat overneemt.

De exclusieve bevoegdheidsgebieden (artikel I-13)

Het eerste lid van dit artikel somt de gebieden op waarop de Unie exclusief bevoegd is en bevat goeddeels een herbevestiging van bestaande bepalingen en codificatie van jurisprudentie. In aanvulling op de situatie onder het EG-Verdrag, bestrijkt de opsomming van de exclusieve bevoegdheden onder het Grondwettelijk Verdrag de gehele gemeenschappelijke handelspolitiek. De uitzondering onder artikel 133, zesde lid, van het EG-Verdrag, betreffende akkoorden die de interne bevoegdheden zouden overschrijden, zoals handelsakkoorden inzake culturele en audiovisuele diensten, onderwijsdiensten en sociale en volksgezondheidsdiensten, is komen te vervallen. De vaststelling van de mededingingsregels die voor de werking van de interne markt nodig zijn, worden hier ook genoemd als exclusieve bevoegdheid.

Het tweede lid van dit artikel codificeert de jurisprudentie van het Hof van Justitie betreffende de exclusieve bevoegdheid van de Unie om verdragen te sluiten.

De gedeelde bevoegdheidsgebieden (artikel I-14)

Dit artikel bepaalt in het eerste lid dat voorzover een door het Grondwettelijk Verdrag toebedeelde bevoegdheid niet onder de exclusieve of ondersteunende bevoegdheden valt, deze bevoegdheid een gedeelde bevoegdheid is. Het betreft hier dus bevoegdheden neergelegd in Deel III die niet uitdrukkelijk zijn ingedeeld in de drieledige structuur. Het tweede lid bevat een niet uitputtende lijst met gebieden waarop in ieder geval sprake is van een gedeelde bevoegdheid. In deze lijst is het beleidsterrein energie nieuw. In Deel III is hiervoor vervolgens een specifieke rechtsgrondslag opgenomen. Maatregelen op dit terrein werden onder het EG-Verdrag gebaseerd op de artikelen 95, 100, 174 en 175 EG-Verdrag. Ook de bevoegdheden op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht worden gekwalificeerd als gedeelde bevoegdheden.

De gebieden onderzoek, technologische ontwikkeling en ruimteonderzoek alsmede ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp staan in afzonderlijke leden om te verduidelijken dat de lidstaten hun bevoegdheden op deze gebieden behouden. Op deze terreinen kunnen de Unie en de lidstaten naast elkaar optreden. Het betreft zogenoemde parallelle bevoegdheden.

De coördinatie van het economisch beleid en het werkgelegenheidsbeleid (artikel I-15)

Dit artikel gaat in op twee gedeelde bevoegdheden met eigen kenmerken. De lidstaten blijven zelf bevoegd voor het economisch beleid. Wel dienen zij dit beleid binnen de Unie te coördineren. De Raad stelt hiertoe globale richtsnoeren vast. Voor de lidstaten die de euro als munt hebben, gelden specifieke bepalingen, die zijn opgenomen in het beleidsdeel. De coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid en van het sociaal beleid van de

lidstaten wordt ook genoemd. In het beleidsdeel worden deze terreinen nader uitgewerkt.

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (artikel I-16)

Het eerste lid van dit artikel voorziet de specifieke bevoegdheden van de Unie op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van een algemeen kader. Het tweede lid geeft de randvoorwaarden voor uitoefening van bevoegdheden van de lidstaten op dit terrein aan. Ook hier geldt dat de bevoegdheid op dit terrein op grond van artikel I-14, eerste lid, een gedeelde bevoegdheid betreft, zij het met een geheel eigen karakter.

Het tweede lid van artikel I-16 vormt een onderstreping van het beginsel van loyale samenwerking neergelegd in artikel I-5 voor dit bijzondere terrein. Het doet evenwel niet af aan de specifieke uitzonderingspositie van sommige lidstaten op het terrein van het GBVB.

De gebieden voor ondersteunend, coördinerend of aanvullend optreden (artikel I-17)

Dit artikel somt een zevental beleidsterreinen op waarop de Unie bevoegd is ondersteunend, coördinerend of aanvullend op te treden in Europees verband. Het beleid van de Unie ondersteunt hier de inspanningen van de lidstaten. Zoals hierboven uiteengezet, bepaalt artikel I-12, vijfde lid dat de handelingen van de Unie op deze gebieden geen harmonisatie kunnen inhouden.

Flexibiliteit (artikel I-18)

Dit artikel bouwt voort op de in artikel 308 EG-Verdrag neergelegde bevoegdheid voor gevallen waarin elders in het Verdrag geen bevoegdheid voorzien is, maar een optreden van de Unie nodig is om de doelstellingen van het Grondwettelijk Verdrag te verwezenlijken. Het toepassingsbereik van de bepaling is in het Grondwettelijk Verdrag aanzienlijk verruimd: beperkte het oude artikel de bevoegdheid tot optreden in het kader van de gemeenschappelijke markt, het onderhavige flexibiliteitsartikel verruimt dat tot alle doelstellingen van het Grondwettelijk Verdrag gekoppeld aan alle beleidsgebieden van Deel III. Het derde lid bepaalt dat dit artikel niet tot harmonisatie mag leiden op terreinen waar het Grondwettelijk Verdrag dit uitsluit. Deze bepaling sluit aan bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie. In de besluitvorming is alleen de rol van het Europees Parlement veranderd; het krijgt namelijk een goedkeuringsrecht. Bovendien is op dit artikel ook de subsidiariteitscontrole door nationale parlementen van toepassing. De regering verwelkomt deze aanpassingen van de flexibiliteitsclausule.

Titel IV De instellingen en organen van de Unie

Algemeen

Het debat over institutionele hervormingen vormde de meest prominente discussie in de Conventie en de IGC. Consensus bestond over het feit dat, ook na het Verdrag van Nice, verdere hervorming en versterking van de instellingen noodzakelijk was, teneinde een Unie van vijftig of meer lidstaten adequaat te laten functioneren. Over de wijze waarop een dergelijke versterking van de instellingen diende plaats te vinden, liepen de meningen echter zeer uiteen. De meest omstreden onderwerpen waren de vormgeving van het voorzitterschap, de samenstelling van de Commissie en het Europees Parlement en de weging van de stemmen in de Raad.

Nederland heeft in het institutionele debat, tezamen met de Benelux-partners, een prominente rol gespeeld. In het Benelux-memorandum (aan het parlement toegezonden op 5 december 2002, genoemd in Kamerstukken, 21 501-20, nr. 209; eu020000267) is een visie uiteengezet op de

institutionele architectuur die is gebaseerd op de beginselen van de communautaire methode. Daarbij is gepleit voor het versterken van die institutionele elementen die het gemeenschappelijk belang bevorderen. Meer in het bijzonder is een pleidooi gehouden voor het versterken van de Commissie door haar het exclusieve initiatiefrecht voor wetgeving te verlenen alsmede het recht van voorstel voor de meerjaren-programmering van de Unie. In de laatste fase van de Conventie hebben de Benelux-landen een amendement ingediend op de institutionele voorstellen van het presidium (aan het parlement toegezonden op 9 mei 2003, genoemd in Kamerstukken II, 21 501-02, nr. 473; eu03000083). Hierin is de visie van het Benelux-memorandum uitgewerkt in concrete verdrags-artikelen voor Titel IV van Deel I van het Grondwettelijk Verdrag.

Veel van de Benelux-voorstellen hebben hun weg gevonden naar het Grondwettelijk Verdrag. Op sommige punten moesten echter compromissen worden gesloten. Zo is de vaste voorzitter van de Europese Raad, waar de Benelux-landen zich tegen verzetten, er toch gekomen. Desalniettemin meent de regering dat sprake is van een eindresultaat dat een acceptabel institutioneel evenwicht vertegenwoordigt.

Bij de toelichting op de verschillende instellingen zullen zowel de artikelen uit Titel IV van het eerste Deel van het Grondwettelijk Verdrag worden betrokken, als de corresponderende artikelen over de instellingen in het derde Deel van het Grondwettelijk Verdrag (Titel VI, Hoofdstuk I).

Hoofdstuk I: Het institutioneel kader van de Unie

De instellingen van de Unie (artikel I-19)

Dit artikel beschrijft het eenvormige institutioneel kader. Nieuw is dat de Europese Raad een aparte instelling is geworden. Zoals reeds aangegeven bij het algemene oordeel, ziet de regering dit als een logisch en juist gevolg van de toegenomen rol van de Europese Raad. In bijlage 4 horende bij deze toelichting is een overzicht opgenomen van de gevallen waarin het Grondwettelijk Verdrag een concrete rol voor de Europese Raad voorziet. Uit deze ontwikkeling vloeit ook voort dat het Hof van Justitie bevoegd is de wettigheid na te gaan van handelingen van de Europese Raad die beogen rechtsgevolgen voor derden tot stand te brengen (artikel III-365). Ook kan het Hof van Justitie vaststellen dat de Europese Raad in strijd met het Grondwettelijk Verdrag heeft nagelaten een besluit te nemen (artikel III-367).

De Europese Rekenkamer – die sinds het Verdrag van Maastricht tot één van de vijf instellingen behoort – is in het Grondwettelijk Verdrag niet opgenomen in de opsomming van artikel I-19, tweede lid, maar wordt genoemd in Hoofdstuk II «De overige instellingen en organen van de Unie», tezamen met de Europese Centrale Bank en de adviesorganen van de Unie. In artikel I-31, eerste lid, wordt wel uitdrukkelijk bepaald dat de Rekenkamer een instelling is. De regering acht de keuze voor deze indeling te billijken. Op deze wijze worden immers de instellingen met wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende bevoegdheden tezamen gegroepeerd, terwijl de overige instellingen en organen in een apart hoofdstuk staan. Deze indeling heeft overigens geen materiële gevolgen voor de positie van de Europese Rekenkamer.

De benaming «Europese Commissie» in artikel I-19 is nieuw. In het EG-Verdrag en het EU-Verdrag wordt stelselmatig de term «Commissie» gebruikt. Dit vormt een codificatie van een in het dagelijkse spraakgebruik reeds lang bestaande praktijk.

In artikel I-19, derde lid, wordt vastgelegd dat de instellingen handelen binnen de grenzen van de door het Verdrag verleende bevoegdheden. Dit zogenoemde attributiebeginsel was reeds vastgelegd in de artikelen 5 en 7 van het EG-Verdrag. Tevens is in dit derde lid vastgelegd dat de instellingen gehouden zijn loyaal samen te werken (nieuw ten opzichte van het EG-Verdrag, maar in overeenstemming met jurisprudentie van het Hof van Justitie gebaseerd op artikel 10 EG-Verdrag).

Het Europees Parlement (artikel I-20)

Het Grondwettelijk Verdrag bevat, anders dan het EG-Verdrag, in dit artikel een uitdrukkelijke opsomming van de taken van het Europees Parlement, te weten: de wetgevingstaak, de begrotingstaak, politieke controle en raadgeving. Tevens wordt bepaald dat het Europees Parlement de voorzitter van de Commissie kiest (de procedure voor verkiezing wordt besproken bij artikel I-27 over de voorzitter van de Commissie). De wetgevingstaak van het Europees Parlement strekt zich onder het Grondwettelijk Verdrag uit tot alle Europese wetten en kaderwetten, tenzij anders is bepaald (artikel I-34). Dit betekent een aanzienlijke toename van het aantal gevallen waarin het Europees Parlement het medebeslissingsrecht heeft (zie de opsomming in bijlage 3). Ook de begrotingstaak van het Europees Parlement neemt met het Grondwettelijk Verdrag in gewicht toe (zie voor een gedetailleerde bespreking de toelichting op de financiële bepalingen).

In het tweede lid van artikel I-20 is een aantal parameters voor de samenstelling van het Europees Parlement gegeven. Het maximum aantal zetels is gesteld op 750. Dit betekent een toename van achttien zetels ten opzichte van de 732 waarin voorzien was in de Verklaring betreffende de uitbreiding van de Europese Unie bij het Verdrag van Nice (Verklaring 20 bij het Verdrag van Nice).

In artikel I-20 is het principe van degressieve proportionaliteit uitdrukkelijk vastgelegd. Dit principe houdt in dat het aantal zetels dat een lidstaat in het Europees Parlement heeft, niet recht evenredig is met de bevolkingssomvang van die lidstaat. Naarmate een lidstaat een grotere bevolkingssomvang heeft zal het aantal inwoners dat een zetel van die lidstaat vertegenwoordigt toenemen. Ook onder de oude verdragen was reeds sprake van degressieve proportionaliteit: zo vertegenwoordigt een Luxemburgse zetel in het Europees Parlement 74 000 inwoners, terwijl een Duitse zetel 831 000 inwoners vertegenwoordigt.

Tevens is bepaald dat iedere lidstaat ten minste zes zetels in het Europees Parlement heeft. In het Conventieresultaat was dit minimum op vier zetels vastgesteld. Met name de allerkleinste lidstaten hebben voor het minimum van zes zetels gepleit. Onder het Verdrag van Nice had alleen Malta minder dan zes zetels (namelijk: vijf) in het Europees Parlement. Er is een maximum van 96 zetels voor een individuele lidstaat vastgelegd. Dit betekent dat Duitsland na afloop van de zittingsperiode 2004–2009 ten minste drie zetels zal moeten inleveren. Tijdens de zittingsperiode 2004–2009 verandert de samenstelling van het Europees Parlement niet, ook niet bij de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag, overeenkomstig artikel 1, tweede lid, van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen inzake de instellingen en organen van de Unie (Protocol 34). Wel maakt de Verklaring bij dit Protocol (Verklaring 40) duidelijk dat tijdelijke afwijking van het maximum van 750 mogelijk is ingeval van toetreding van Roemenië en/of Bulgarije gedurende de zittingsperiode 2004–2009. Dit moet in het toetredingsverdrag worden bepaald. De Verklaring geeft aan op welke wijze de zetels tijdens deze zittingsperiode zullen worden verdeeld.

In laatstgenoemd Protocol is bepaald dat lang genoeg voor de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2009 de Raad een Europees besluit vaststelt inzake de samenstelling van het Europees Parlement. Dit besluit komt tot stand op initiatief en na goedkeuring van het Europees Parlement. Daarbij worden bovenstaande uitgangspunten in acht genomen.

Ingevolge artikel I-20, derde lid, worden de leden van het Europees Parlement voor een periode van vijf jaar gekozen door middel van rechtstreekse, algemene, vrije en geheime verkiezingen. De maatregelen die nodig zijn voor het organiseren van deze verkiezingen volgens een in alle lidstaten gelijke procedure, moeten worden vastgesteld bij Europese wet of kaderwet, zo bepaalt artikel III-330, eerste lid. De Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement blijft van kracht, zo is bepaald in artikel 2 van het Protocol betreffende de akten en verdragen waarbij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn aangevuld of gewijzigd (Protocol 33).

De regering is verheugd over de heldere wijze waarop de taken van het Europees Parlement in artikel I-20 zijn vastgelegd. Tevens ondersteunt zij de toegenomen rol van het Europees Parlement als medewetgever en begrotingsautoriteit. De Nederlandse regering heeft tezamen met de Benelux-partners gepleit voor het vasthouden aan het maximum zeteltal van het Verdrag van Nice. De geringe verhoging die uiteindelijk is overeengekomen, ziet zij niet als bezwaarlijk.

Voor wat betreft de bepalingen over het Europees Parlement in Deel III van het Grondwettelijk Verdrag (de artikelen III-330 tot en met III-340) geldt dat deze de EG-bepalingen vrijwel ongewijzigd overnemen. Nieuw is dat in artikel III-330, tweede lid, het statuut van de leden van het Europees Parlement wordt genoemd.

Ook artikel III-332 is vrijwel ongewijzigd ten opzichte van het EG-Verdrag. In dit artikel wordt bepaald dat het Europees Parlement om een voorstel van de Commissie kan vragen als zij dat nodig acht voor de uitvoering van het Grondwettelijk Verdrag. Toegevoegd is dat als ondanks dit verzoek de Commissie besluit geen voorstel in te dienen, de Commissie de redenen hiervoor aan het Parlement moet mededelen. Ook aan het enquêterecht van het Parlement is niets veranderd (artikel III-333). Wel is verduidelijkt welke procedure moet worden gevolgd bij het vaststellen van de nadere bepalingen over de uitoefening van dit recht: het Europees Parlement besluit op eigen initiatief, na goedkeuring door de Raad en Commissie. Het petitierecht van de burger is onveranderd overgenomen in artikel III-334.

Een kleine wijziging is te vinden in artikel III-335 betreffende de Europese ombudsman. Deze wordt niet langer benoemd, maar gekozen door het Europees Parlement.

Conform artikel III-337 kan naast de Raad ook de Europese Raad gehoord worden volgens hun respectieve reglementen van orde. Dit is het gevolg van het feit dat de Europese Raad onderdeel uitmaakt van het institutioneel kader van de Unie. Ook de bepaling over het horen van de Commissie is in dit artikel geplaatst. Ten slotte bevat dit artikel de bepaling over de beraadslaging over het jaarverslag van de Commissie.

Een laatste wijziging bevat artikel III-340 over de motie van afkeuring. Deze wijziging is aangebracht vanwege de gewijzigde samenstelling van de Commissie. Verduidelijkt is dat, ingeval van aanneming van de motie van

afkeuring, de leden van de Commissie collectief aftreden en dat ook de EMBZ zijn functie in de Commissie neerlegt. De leden van de Commissie blijven echter in functie en blijven de lopende zaken behartigen totdat de nieuwe commissarissen zijn benoemd.

De Europese Raad (artikel I-21)

De taakomschrijving van de Europese Raad in dit artikel beperkt zich tot het geven van strategische impulsen, zoals deze ook stond weergegeven in artikel 4 van het EU-Verdrag. Daarnaast kan de Europese Raad met betrekking tot verschillende onderwerpen voortaan ook besluiten met rechtsgevolgen nemen. Verwezen wordt hier naar de opsomming in bijlage 4 bij de memorie van toelichting. Daarbij is onder het Grondwettelijk Verdrag wel expliciet aangegeven dat de Europese Raad geen wetgevingstaken uitoefent. Dit komt overeen met de inzet van de Nederlandse regering terzake. Als gevolg hiervan is de totstandbrenging van besluiten die wetgevingshandelingen behelzen in de zin van artikel I-34 Grondwettelijk Verdrag voorbehouden aan de Raad.

De samenstelling van de Europese Raad is dezelfde gebleven als onder het EU-Verdrag, met dien verstande dat de voorzitter van de Europese Raad (die niet langer een vertegenwoordiger van een lidstaat is) is toegevoegd. Bovendien is bepaald dat de EMBZ aan de beraadslagingen deelneemt. In het EU-Verdrag was bepaald dat de leden van de Europese Raad werden bijgestaan door de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten. In het Grondwettelijk Verdrag is slechts bepaald dat de leden van de Europese Raad zich, indien de agenda zulks vereist, kunnen laten bijstaan door een minister. Het staat hen vrij te kiezen door welke van hun ministers zij zich wensen te laten vergezellen.

In het derde lid van artikel I-21 is de bestaande praktijk vastgelegd dat de Europese Raad ten minste vier keer per jaar bijeenkomt. De voorzitter van de Europese Raad heeft de bevoegdheid om buitengewone bijeenkomsten van de Europese Raad bijeen te roepen.

In het vierde lid van artikel I-21 wordt als hoofdregel bepaald dat de Europese Raad zich uitspreekt bij consensus. In dat geval hebben de voorzitter van de Commissie en de voorzitter van de Europese Raad, evenals de overige leden van de Europese Raad, een vetorecht. In het geval de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit nemen zij niet deel aan de stemming (artikel I-25, vierde lid).

In artikel III-341 worden ten slotte nog enige procedurele aspecten van het functioneren van de Europese Raad behandeld.

De voorzitter van de Europese Raad (artikel I-22)

De vaste voorzitter van de Europese Raad vormde één van de meest omstreden onderwerpen tijdens de Conventie. Nederland heeft zich, tezamen met België en Luxemburg, in het Benelux-memorandum uitgesproken tegen de invoering van een vaste voorzitter van de Europese Raad. Gepleit is voor de handhaving van rotatie van het voorzitterschap voor de Europese Raad en de vakraden. Hiertegenover werd van de kant van de grote lidstaten gepleit voor een voorzitter van de Europese Raad die als hoogste instantie in de institutionele architectuur werd gepositieerd.

Ook al heeft de inzet van de Benelux-landen uiteindelijk de instelling van een vaste voorzitter niet kunnen voorkomen, toch heeft deze vruchten afgeworpen, in die zin dat de taakomschrijving van de voorzitter van de Europese Raad aanzienlijk beperkter is geworden dan de voorstanders van invoering aanvankelijk voor ogen stond. De taken die in het eerste lid

van artikel I-22 staan opgesomd resulteren in een voorzitterschap dat veeleer technisch van aard is: het voorbereiden, leiden en stimuleren van de werkzaamheden van de Europese Raad en het zorgen voor de continuïteit van die werkzaamheden. Bovendien is bepaald dat de voorzitter van de Europese Raad zorg draagt voor de voorbereiding en continuïteit van de werkzaamheden van de Europese Raad «in samenwerking met» de voorzitter van de Commissie «en op basis van» de besprekingen van de Raad Algemene Zaken. De Europese Raad kiest zijn voorzitter voor een periode van tweeënhalf jaar. Deze voorzitter is éénmaal herkiesbaar. De gelijkwaardige toegang tot het ambt van voorzitter van de Europese Raad is op voorstel van de Benelux-landen in Verklaring 3 bij de Slotakte adequaat geregeld.

De voorzitter van de Europese Raad heeft eveneens een rol in de externe vertegenwoordiging van de Unie op zijn niveau in aangelegenheden die vallen onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Het zal daarbij met name gaan om bilaterale of multilaterale bijeenkomsten op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders. Dit laat de bevoegdheden die zijn toegekend aan de EMBZ onverlet, zo is uitdrukkelijk bepaald in artikel I-22, tweede lid.

In artikel I-22, derde lid, is bepaald dat de voorzitter van de Europese Raad niet gelijktijdig een nationaal mandaat mag uitoefenen. De mogelijkheid dat de Europese Raad een vaste voorzitter uit zijn midden kiest die aanblijft als staatshoofd, regeringsleider of minister in eigen land is daarmee expliciet uitgesloten. Overigens is het nog wel mogelijk de ambten van voorzitter van de Commissie en voorzitter van de Europese Raad door één en dezelfde persoon te laten bekleden. De Benelux-landen hebben in de Conventie nadrukkelijk gepleit voor het openhouden van deze mogelijkheid.

De Raad van Ministers (artikelen I-23 en I-24)

De taakomschrijving van de Raad (onder het EG-Verdrag opgenomen in artikel 202) is gemoderniseerd, doch in essentie dezelfde gebleven: de wetgevingstaak, de begrotingstaak en de beleidsbepalende en coördinerende taak. In het derde lid van artikel I-23 is als hoofdregel vastgelegd dat de Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Voor een overzicht van de gevallen waarin is overgegaan van unanimititeit naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, zij verwezen naar bijlage 1. De regering is verheugd over deze toename: in een Unie van 25 of meer lidstaten dient het aantal gevallen waarin wordt besloten met unanimititeit tot het noodzakelijke minimum te worden beperkt.

In het Grondwettelijk Verdrag worden slechts twee Raadsformaties expliciet genoemd. De Raad Algemene Zaken draagt zorg voor de samenhang van de werkzaamheden van de verschillende Raadsformaties. De Raad Buitenlandse Zaken is belast met het externe optreden van de Unie. Deze twee raadsformaties vervangen de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen. Dit is weinig meer dan een bevestiging van de bestaande praktijk; de agenda van de oude Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen werd altijd al gesplitst in een «algemeen deel» en een «extern deel».

In artikel I-24, vierde lid, is bepaald dat de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid een Europees besluit vaststelt met de lijst van overige Raadsformaties. Een dergelijk besluit moet worden genomen bij de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag. Naar alle waarschijnlijkheid zal daarbij worden aangesloten bij de lijst met Raadsformaties zoals die tijdens de Europese Raad van Sevilla (21–22 juni 2002) is vastgesteld.

De Nederlandse regering heeft in het eerder genoemde Benelux-memorandum wel gepleit voor een beter onderscheid tussen de wetgevende en uitvoerende functie van de Raad. Dit onderscheid is noodzakelijk geworden omdat de Raad, krachtens artikel I-24, zesde lid, gedurende het gehele wetgevingstraject in het openbaar vergadert.

Teneinde het belang te onderstrepen van het Comité van permanente vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten (Coreper) – dat belast is met de voorbereiding van de werkzaamheden van de Raad – is dit Comité vermeld in artikel I-24, vijfde lid.

Het voorzitterschap van de Raadsformaties – met uitzondering van de Raad Buitenlandse Zaken die wordt voorgezeten door de EMBZ – wordt uitgeoefend door vertegenwoordigers van de lidstaten volgens een toerbeurtsysteem op basis van gelijkwaardigheid (artikel I-24, zevende lid). Nederland heeft, tezamen met de Benelux-partners, gepleit voor het handhaven van het roulerende voorzitterschap voor de vakraden.

De modaliteiten van het roulerende voorzitterschap van de vakraden zijn nader uitgewerkt in een ontwerpbesluit van de Europese Raad, waarover tijdens de IGC overeenstemming is bereikt (Verklaring 4 bij de Slotakte). Er is gekozen voor een teamvoorzitterschap van drie lidstaten gedurende een periode van achttien maanden. Elke lidstaat die onderdeel uitmaakt van het teamvoorzitterschap zal gedurende een periode van zes maanden alle vakraden alsmede het Comité van permanente vertegenwoordigers en alle voorbereidende lichamen voorzitten. De leden van het team kunnen in onderling overleg besluiten van deze regels af te wijken. Zo zouden zij kunnen kiezen voor een model waarbij ieder van de drie leden van het team het voorzitterschap van een aantal vakraden gedurende de gehele periode van achttien maanden uitoefent.

Het ontwerpbesluit van de Europese Raad wordt formeel aangenomen op de dag dat het Grondwettelijk Verdrag in werking treedt. Er wordt tevens een additioneel besluit van de Raad genomen, waarin de samenstelling van de teams en de kalender van elkaar opvolgende teams wordt vastgesteld. Voor wat betreft de samenstelling zal rekening worden gehouden met de diversiteit en het geografisch evenwicht binnen de Unie.

De regering is verheugd dat het roterende voorzitterschap voor de vakraden is gehandhaafd. Zij meent dat de voordelen die een roterend voorzitterschap met zich meebrengt zwaarwegend zijn. Ten eerste geeft het roterende voorzitterschap uitdrukking aan het principe van gelijkheid der lidstaten. Ten tweede gaat er een belangrijk leereffect voor nationale administraties uit van het voorzitterschap van de vakraden. Ten derde kunnen lidstaten nieuwe impulsen geven aan beleidsagenda's wanneer zij het voorzitterschap bekleden. Ten slotte brengt het voorzitterschap de Unie dichterbij de burgers van de lidstaat die dat voorzitterschap bekleedt. Overigens gaat dit laatste voordeel enigszins teniet door het feit dat het voorzitterschap van de Europese Raad en de Raad Buitenlandse Zaken niet meer door een lidstaat wordt bekleed. Met name het voorzitterschap van de Europese Raad was onder de oude verdragen een zichtbaar element van het voorzitterschap.

Het feit dat gekozen is voor een teamvoorzitterschap is een voortzetting van de praktijk (overeengekomen op de Europese Raad in Sevilla) om opeenvolgende voorzitterschappen te laten samenwerken. De regering is verheugd dat gekozen is voor het model waarbij één lid van het team alle vakraden voorziet. Hierdoor wordt de coördinerende functie van het voorzitterschap het beste gegarandeerd. In het gekozen systeem is voldoende flexibiliteit ingebouwd: ingevolge artikel I-24, zevende lid, staat het de

Europese Raad vrij met gekwalificeerde meerderheid van stemmen te besluiten een ander systeem in te voeren.

De artikelen in Deel III van het Grondwettelijk Verdrag die betrekking hebben op de Raad bevatten nauwelijks nieuwe elementen. De artikelen III-342 tot en met III-344 nemen vrijwel letterlijk de bepalingen uit het EG-Verdrag (artikelen 203 tot en met 209 EG-Verdrag) over het bijeenroepen van de vergaderingen van de Raad, de wijze van stemmen in de Raad, de taken van het Comité van permanente vertegenwoordigers, de ondersteuning door het secretariaat-generaal en de vaststelling van het reglement van orde over. Enig verschil is dat de Raad de secretaris-generaal niet meer met eenparigheid van stemmen, maar met gekwalificeerde meerderheid benoemt.

Ook de artikelen III-345 en III-346, over respectievelijk het kunnen verzoeken van de Commissie om studies te verrichten alsmede om voorstellen te doen ter verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen en het vaststellen van het statuut voor de door het Grondwettelijk Verdrag ingestelde comités, zijn nagenoeg hetzelfde gebleven. Nieuw is dat als de Commissie besluit geen voorstellen in te dienen, zij de Raad van de reden hiervoor in kennis moet stellen (parallel aan het bepaalde in artikel III-332 met betrekking tot het Europees Parlement). In artikel III-346 is opgenomen dat het statuut van de diverse comités niet meer wordt vastgesteld na advies van, maar na overleg met de Commissie. De rol van de Commissie is op dit punt dus versterkt.

De gekwalificeerde meerderheid van stemmen (artikel I-25)

De definitie van de gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Europese Raad en in de Raad was het moeilijkste punt van de IGC-onderhandelingen. Dit onderwerp was het grote struikelblok tijdens de mislukte onderhandelingen op de Europese Raad in december 2003.

Het Verdrag van Nice introduceerde de drievoudige sleutel, waarbij voor het bereiken van een gekwalificeerde meerderheid aan drie criteria voldaan moet worden. Ten eerste dient een besluit ten minste 258 van de in totaal 345 stemmen te verkrijgen (in een Unie van 27 lidstaten), waarbij iedere lidstaat, volgens een systeem van degressieve proportionaliteit, een aantal stemmen heeft (het stemmen criterium). Ten tweede dient een meerderheid van de lidstaten voor te stemmen (het lidstaten criterium). Ten derde kan een lidstaat verzoeken dat wordt nagegaan of de lidstaten welke een gekwalificeerde meerderheid van stemmen vormen (volgens het eerste criterium) ook ten minste 62% van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigen (het bevolkings criterium). Indien na dat verzoek blijkt dat niet aan die voorwaarde is voldaan, is het besluit niet aangenomen.

In de Conventie is besloten het systeem van de drievoudige sleutel te vervangen door een systeem van «dubbele meerderheid». Een gekwalificeerde meerderheid werd daarbij gedefinieerd als de helft van de lidstaten (het lidstaten criterium) die ten minste drievijfde van de bevolking van de Unie (het bevolkings criterium) vertegenwoordigt.

De regering heeft steeds gepleit voor het invoeren van het systeem van dubbele meerderheid. In de amendementen die de regering tezamen met de Benelux-partners heeft ingediend in de Conventie werd dezelfde formule voorgesteld als uiteindelijk in het Conventieresultaat is terechtgekomen (meerderheid van de lidstaten en 60% van de bevolking).

De regering meent dat het systeem van dubbele meerderheid aanzienlijke voordelen heeft ten opzichte van de stemmenweging uit het Verdrag van

Nice. Ten eerste is het systeem van dubbele meerderheid duurzaam; bij toekomstige toetredingen van nieuwe lidstaten hoeft niet meer opnieuw te worden onderhandeld over stemgewichten. Ten tweede geeft de dubbele meerderheid op optimale wijze uitdrukking aan de dubbele legitimiteit van de Unie, die wordt gevormd door lidstaten en volkeren. Ten derde betekent het Conventieresultaat een verbetering van de slagvaardigheid van de Unie: de bevolkingsdrempel wordt immers van 62% teruggebracht naar 60%. Ten slotte vormt de dubbele meerderheid een systeem dat voor burgers begrijpelijk is, hetgeen van de stemmenweging zoals opgenomen in het Verdrag van Nice bezwaarlijk kan worden gezegd.

De invoering van de dubbele meerderheid stuitte op verzet bij Spanje en Polen. Met name deze twee lidstaten meenden dat zij er ten opzichte van de stemmenweging van het Verdrag van Nice te zeer op achteruit zouden gaan. Spanje en Polen hebben in de tweede helft van de IGC onder het Ierse voorzitterschap aangegeven het systeem van de dubbele meerderheid te zullen accepteren onder voorwaarde dat de bevolkingsdrempel aanzienlijk zou worden opgehoogd. Beide landen hebben zich in de onderhandelingen vooral geconcentreerd op de mogelijkheid om een blokkerende minderheid te vormen. Voor het bereiken van een compromis bleek het daarom noodzakelijk het bevolkingscriterium te verhogen naar 65%.

Een groot aantal kleinere lidstaten had aanvankelijk ook bezwaar tegen het systeem van de dubbele meerderheid. Zij meenden dat het verschil van tien procentpunten tussen het lidstatencriterium en het bevolkingscriterium niet te rechtvaardigen viel. Veel pleidooien werden gehouden voor pariteit tussen het bevolkingscriterium en het lidstatencriterium (bijvoorbeeld 50%-50% of 55%-55%).

Het pleidooi van de kleinere lidstaten betekende dat een verhoging van de bevolkingsdrempel tot 65% gepaard moest gaan met een verhoging van de lidstatendrempel tot 55% teneinde het verschil tussen de twee drempels in ieder geval niet groter te laten worden dan tien procentpunten. Bovendien is bepaald, wederom op aandringen van kleine lidstaten, dat ten minste vijftien lidstaten deel dienen uit te maken van de gekwalificeerde meerderheid. In een Unie van 25 lidstaten betekent dit een lidstatendrempel van 60%. Indien de Unie is uitgebreid naar 27 lidstaten is deze bepaling overbodig geworden, aangezien een meerderheid van ten minste 55% van de bevolking dan al vijftien lidstaten omvat. Deze additionele maatregel zal bij inwerkingtreding van de nieuwe stemmenweging op 1 november 2009 (zie artikel 2, titel 2, van het Protocol betreffende overgangsbepalingen inzake de instellingen en organen van de Unie) dus waarschijnlijk geen betekenis meer hebben.

Een tweede additionele maatregel vormt de bepaling van artikel I-25, eerste lid, dat een blokkerende minderheid ten minste uit vier lidstaten moet bestaan. Dit verzacht enigszins het effect van de verhoging van de bevolkingsdrempel naar 65%. Immers er zijn diverse combinaties van grote lidstaten denkbaar die gedrieën, op basis van het bevolkingscriterium, een blokkerende minderheid van 35% kunnen vormen. Zij zullen echter altijd een vierde lidstaat moeten vinden teneinde besluitvorming daadwerkelijk te kunnen blokkeren.

Ophoging van de bevolkingsdrempel tot 65% bleek op zichzelf onvolgende om Polen en Spanje te winnen voor de dubbele meerderheid. Een derde additionele maatregel bleek noodzakelijk. Deze bestaat uit een ontwerpbesluit van de Raad (vastgelegd in Verklaring 5) dat gelijktijdig genomen zal worden bij inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag. Krachtens dit besluit zal de Raad, indien een groep lidstaten die driekwart van een blokkerende minderheid vormt (krachtens het lidstatencriterium

of krachtens het bevolkingscriterium) zich tegen een besluit verzet, zich nader over de kwestie buigen. Daarbij zal al het mogelijke worden gedaan om binnen een redelijke termijn een bevredigende oplossing te vinden, waarmee aan de bezwaren van de genoemde groep lidstaten wordt tegemoet gekomen. Hiertoe zal het voorzitterschap, ondersteund door de Commissie, ieder initiatief nemen dat nodig is om een grotere mate van overeenstemming in de Raad te vergemakkelijken. Het voorliggende ontwerpbesluit is erop gericht tegemoet te komen aan landen die vrezden met de overeengekomen definitie van gekwalificeerde meerderheid, in een positie terecht te kunnen komen waarbij zij overstemd raken op voor hen vitale onderwerpen.

In artikel I-25, tweede lid, is een bijzondere drempel van 72% van de lidstaten opgenomen voor de gevallen waarin de Raad niet besluit op voorstel van de Commissie of van de EMBZ. Ook in het Verdrag van Nice was sprake van een hogere drempel voor gevallen waarin geen sprake was van een voorstel van de Commissie.

De regering meent dat op het punt van de definitie van de gekwalificeerde meerderheid sprake is van een gemengd resultaat. Enerzijds is zij verheugd dat het principe van de dubbele meerderheid is vastgelegd in het Grondwettelijk Verdrag. De eerdergenoemde voordelen (duurzaamheid, transparantie, legitimiteit) zijn daarmee verwezenlijkt. Anderzijds betreurt de regering de verhoging van de beide drempels met vijf procentpunten. Het voordeel dat op het terrein van slagvaardigheid had kunnen worden geboekt, wordt daardoor beperkt.

In de praktijk zal moeten blijken of de derde maatregel een rem op de besluitvorming zal betekenen. De regering meent dat het ontwerpbesluit slechts een inspanningsverplichting van de voorzitter en de leden van de Raad behelst en nooit een instrument mag worden waarmee een groep lidstaten die tezamen geen blokkerende minderheid vormen, onverantwoord lang het nemen van een besluit kunnen tegenhouden. Tevens ziet de regering deze maatregel nadrukkelijk als een overgangsregeling, zoals ook in de aanhef van het ontwerpbesluit tot uitdrukking wordt gebracht. In 2014 (vijf jaar na inwerkingtreding van de nieuwe stemmenweging) kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluiten dit besluit buiten werking te stellen. De lidstaten die in de onderhandelingen hebben aangedrongen op deze bepaling vormen geen blokkerende minderheid en zullen alsdan ook niet in staat zijn een dergelijke buitenwerkingstelling tegen te houden.

De Europese Commissie (artikel I-26)

De Europese Commissie vormt in de visie van de regering het hart van de institutionele architectuur. In het Benelux-memorandum is een krachtig pleidooi gehouden voor het versterken van de positie van de Commissie. Zij is immers de instelling die het gemeenschappelijk belang waarborgt en die de motor vormt van de Europese integratie. Deze rol wordt nog belangrijker in een Unie van 25 of meer, zeer uiteenlopende, lidstaten.

In het eerste en tweede lid van artikel I-26 is naar het inzicht van de regering een adequate omschrijving van de taken van de Commissie neergelegd. De regering is verheugd dat de Commissie het initiatiefrecht heeft gekregen voor de jaarlijkse en meerjarige programmering van de Unie en voor alle wetgevingshandelingen van de Unie. Het is dit initiatiefrecht dat de Commissie in staat zal stellen haar rol als motor van de Europese integratie te blijven vervullen.

In de IGC vormde niet het takenpakket van de Commissie, maar haar samenstelling de kern van het debat. De grote lidstaten wensten vast te

houden aan het op termijn reduceren van de omvang van de Commissie, zoals reeds is vastgelegd in het Verdrag van Nice. Het belangrijkste argument daarbij was dat een steeds verder uitdijende Commissie aan slagvaardigheid zou inboeten. De kleine lidstaten daarentegen wensten vast te houden aan het principe van één Commissaris per lidstaat. Zij meenden dat dit uit het oogpunt van representativiteit noodzakelijk is.

Nederland heeft met de Benelux-partners, gepleit voor een systeem waarbij weliswaar iedere lidstaat een Commissaris levert, maar waarbij het stemrecht op basis van gelijkwaardigheid roteert. De Benelux-landen meenden dat aldus kon worden tegemoet gekomen aan de eisen van representativiteit, terwijl tegelijkertijd slagvaardigheid en collegialiteit behouden konden blijven. Dit Benelux-model heeft zijn weg gevonden naar het Conventieresultaat. In de IGC bleek er echter onvoldoende steun voor te bestaan.

Het compromis dat uiteindelijk is gesloten, bestaat uit een reductie van de omvang van de Commissie op termijn. Vanaf 2014 zal de Commissie bestaan uit een aantal leden dat overeenstemt met tweederde van het aantal lidstaten. De regering is van mening dat dit een redelijk compromis is. Deze uitkomst geeft de lidstaten nog tien jaar de gelegenheid een onderdaan in het college te hebben. De gereduceerde omvang van de Commissie na 2014 stelt iedere lidstaat nog steeds in staat om in twee van elke drie colleges (dat wil zeggen: gedurende tien van iedere vijftien jaar) een onderdaan in de Commissie te hebben. Daarmee wordt naar het inzicht van de regering de representativiteit in voldoende mate gewaarborgd. Voor de regering is van essentieel belang dat in artikel I-26, zesde lid, wordt bepaald dat het toerbeurtsysteem is gebaseerd op gelijkheid tussen lidstaten. De principes waar dit toerbeurtsysteem op is gebaseerd (artikel I-26, zesde lid, sub a en sub b) zijn direct ontleend aan hetgeen bepaald was in artikel 4 van het Protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie gehecht aan het Verdrag van Nice. Daarnaast is de regering verheugd over de Verklaring bij de Slotakte inzake artikel I-26, waarin de plicht voor de Commissie is vastgelegd om de politieke, sociale en economische realiteit in alle lidstaten, ook die welke geen onderdaan als lid van de Commissie hebben, volledig in aanmerking te nemen (Verklaring 6).

In het zesde lid van artikel I-26 is, als handreiking aan de lidstaten die tegen een kleinere Commissie waren, bepaald dat in 2014 de Europese Raad met eenparigheid van stemmen kan besluiten tot een andere omvang van de Commissie.

In het zevende lid van artikel I-26 is de onafhankelijkheid van de leden van de Commissie geregeld. Daarin is de absolute onafhankelijkheid gewaarborgd van deze leden, onder andere door het niet aanvaarden van instructies van instellingen, regeringen, organen of andere instanties. Deze onafhankelijkheid geldt ook voor de Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie, die immers vice-president is van de Commissie. Deze onafhankelijkheid geldt voor zover het zijn taken in de Commissie betreft. Vanzelfsprekend zal hij voor zijn werkzaamheden in de Raad wel instructies en aanwijzingen volgen vanuit de lidstaten en de Raad. Dit is ook expliciet opgenomen in dit lid alsmede in artikel I-28, tweede lid.

In artikel I-26, achtste lid, is bepaald dat de Commissie als college verantwoording verschuldigd is aan het Europees Parlement. De procedure volgens welke het Europees Parlement de Commissie tot collectief aftreden kan dwingen is geregeld in artikel III-340. Deze procedure stemt overeen met de procedure van artikel 201 van het EG-Verdrag.

De artikelen over de Commissie in Deel III van het Grondwettelijk Verdrag bevatten weinig veranderingen ten opzichte van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag. Artikel III-347, in aanvulling op het bepaalde in artikel I-26, neemt deels artikel 213, tweede lid, van het EG-Verdrag betreffende de onafhankelijkheid van de leden van de Commissie over.

Ook artikel III-348 is grotendeels gelijk aan de oude bepalingen over ontslag van de leden van de Commissie (artikel 215 EG-Verdrag), zij het dat de regels over de wijze van benoeming van een vervangend lid van de Commissie aangepast zijn. Kon de Raad onder het EG-Verdrag met gekwalificeerde meerderheid een vervangend lid benoemen, onder het Grondwettelijk Verdrag wordt het vervangende lid (waarvan uitdrukkelijk wordt bepaald dat deze dezelfde nationaliteit als het vertrekkend Commissielid heeft) pas met gekwalificeerde meerderheid van stemmen benoemd met instemming van de voorzitter van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement (tweede lid, eerste alinea). In geval van eventuele vervanging van de voorzitter van de Commissie en de EMBZ bepalen het derde en vierde lid van artikel III-348 dat hun vervanging overeenkomstig de benoemingsregels neergelegd in de artikelen I-27 en I-28 dient plaats te vinden.

De voorzitter van de Europese Commissie (artikel I-27)

Nederland heeft in het Benelux-memorandum gepleit voor verkiezing van de voorzitter van de Commissie door het Europees Parlement, waarna vervolgens de Europese Raad zich uitspreekt over de door het Europees Parlement gekozen kandidaat. In de amendementen die de Benelux op de institutionele artikelen heeft ingediend in de Conventie is dit voorstel eveneens neergelegd. Het Benelux-voorstel bevatte een omkering van de procedure zoals neergelegd in artikel 214 EG-Verdrag, waarbij de Europese Raad een voordracht doet die vervolgens door het Europees Parlement wordt goedgekeurd. Belangrijkste oogmerk van de regering vormde het versterken van de positie van de voorzitter van de Commissie door diens democratische legitimiteit te vergroten. Indien de voorzitter zou beschikken over een mandaat van het Europees Parlement zou zijn positie vis-à-vis de (Europese) Raad aanzienlijk worden versterkt.

Een volledige omkering van de procedure zoals neergelegd in artikel 214 van het EG-Verdrag bleek echter onhaalbaar. Wel is in artikel I-27, eerste lid, van het Grondwettelijk Verdrag reeds aanzienlijke vooruitgang geboekt. De Europese Raad draagt immers een kandidaat voor «rekening houdend met de verkiezingen voor het Europees Parlement en na passende raadpleging». Zulks impliceert dat de Europese Raad de voordracht niet geheel naar eigen inzicht kan doen. Er zal door de staats- hoofden en regeringsleiders – meer dan onder de oude verdragen – rekening moeten worden gehouden met de mening van het Europees Parlement.

Op voorstel van de Benelux-landen is een Verklaring bij de Slotakte aangenomen die het bepaalde in artikel I-27 uitwerkt door in nader detail het proces te beschrijven dat dient plaats te vinden tussen de Europese Raad en het Europees Parlement (Verklaring 7). Deze Verklaring schrijft voor dat alvorens de Europese Raad een kandidaat voorstelt, eerst consultaties plaatsvinden tussen de Europese Raad en het Europees Parlement, waarbij met name gesproken dient te worden over de achtergrond van de kandidaat of kandidaten. De regering meent dat een dergelijk debat over de profielschets van de voorzitter van de Commissie door het Europees Parlement kan worden gebruikt om zijn invloed op de procedure verder te doen toenemen dan reeds het geval is in artikel I-27. Zij is dan ook tevreden met de uitkomst van de IGC op dit punt. Hoewel de inzet van de

Benelux-landen niet ten volle is gerealiseerd, is er toch sprake van een acceptabel compromis.

De taken en bevoegdheden van de voorzitter van de Commissie zijn beschreven in artikel I-27, derde lid. Deze stemmen in grote lijnen overeen met hetgeen bepaald is in artikel 217 EG-Verdrag. Ook de bevoegdheid van de voorzitter van de Commissie een lid van het college te verzoeken zijn ontslag in te dienen, is gehandhaafd. Waar in het verleden daartoe de goedkeuring van het college nodig was (artikel 217 EG-Verdrag), is dat onder het Grondwettelijk Verdrag niet meer het geval. Dit versterkt de positie van de voorzitter binnen het college.

De minister van Buitenlandse Zaken van de Unie (artikel I-28)

Eén van de meest in het oog springende wijzigingen in het institutionele kader van de Unie is het creëren van een Europese minister van Buitenlandse Zaken (EMBZ). Deze functionaris zal de taken combineren van de Hoge Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de Commissaris voor externe betrekkingen. De EMBZ is voorzitter van de Raad Externe Betrekkingen en tevens vice-president van de Commissie.

De EMBZ krijgt een sleutelrol in het externe optreden van de Unie. Op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) doet hij voorstellen en draagt zorg voor de implementatie van beleid. Als vice-president van de Commissie verzorgt hij de coördinatie binnen de Commissie van het externe optreden en de commissarissen die daarbij zijn betrokken. Op het gehele terrein van de externe betrekkingen van de Unie is de EMBZ verantwoordelijk en is hij tevens het aanspreekpunt. Om hem daarin te ondersteunen heeft de EMBZ de beschikking over een Europese dienst voor extern optreden (artikel III-296, derde lid).

De EMBZ verzorgt het grootste deel van de externe vertegenwoordiging van de Unie. Zo treedt hij op namens de Unie in internationale organisaties en neemt hij de politieke dialoog met derde landen voor zijn rekening. Een uitzondering daarop vormt de bepaling dat de voorzitter van de Europese Raad op zijn niveau de vertegenwoordiging doet van de Unie voor zaken die het GBVB betreffen.

De EMBZ is een waarborg voor een coherent en slagvaardig extern beleid. Het samenbrengen van de verschillende spelers en instrumenten op het terrein van de externe betrekkingen in één hand moet leiden tot grotere samenhang en daarmee slagkracht van het externe optreden.

De aanstelling van de EMBZ is geregeld in artikel I-28. De EMBZ wordt aangesteld door de Europese Raad, die hierover met gekwalificeerde meerderheid besluit. De voorzitter van de Commissie heeft een instemmingsrecht met de voorgenomen EMBZ, omdat de EMBZ deel uitmaakt van zijn college. Ten slotte is het aan het Europees Parlement om het gehele college, inclusief de EMBZ, goed te keuren.

Het einde van de aanstelling van de EMBZ is op verscheidene plaatsen geregeld. Vanzelfsprekend treedt de EMBZ af aan het einde van zijn aanstelling. Ook tussentijds kan er een einde aan zijn functie komen. De Europese Raad kan besluiten bij gekwalificeerde meerderheid, met goedkeuring door de voorzitter van de Commissie, om de EMBZ te ontslaan (artikel I-28, eerste lid). Voorts kan de voorzitter van de Commissie elke commissaris – dus ook de EMBZ – vragen om zijn ontslag (de zogenoemde «*lex Prodi*», artikel I-27, derde lid). In dit geval dient de Europese Raad dit wel te bekrachtigen bij gekwalificeerde meerderheid. Ten slotte

kan het Europees Parlement de gehele Commissie wegsturen (artikel III-340). In dat geval zal ook de EMBZ zijn functie neerleggen, voorzover het zijn Commissieverantwoordelijkheden betreft. Voor wat betreft zijn taken binnen de Raad blijft hij in dat geval echter in functie.

De regering meent dat deze nieuwe functie een belangrijk hulpmiddel kan zijn bij het versterken en stroomlijnen van al het externe optreden van de Unie. Gezamenlijk met de andere Benelux-landen is voortdurend gepleit voor dit idee. De uitwerking van de functie van de EMBZ in het Grondwettelijk Verdrag betekent dat er een evenwichtige functie is gecreëerd die zowel in de Commissie als in de Raad goed is verankerd.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (artikel I-29 en artikelen III-353 tot en met 381)

Nederland heeft zich tijdens de Conventie en de daaropvolgende IGC sterk gemaakt voor een slagvaardig Hof van Justitie. De juridische toetsing door het Hof is een essentieel onderdeel van de communautaire methode. In de Conventie is in een aparte werkgroep gesproken over het Hof. Nederland heeft daarin actief deelgenomen en heeft verscheidene papers ingebracht, onder meer in samenwerking met Spanje (buza030110).

De bepalingen uit het Grondwettelijk Verdrag met betrekking tot het Hof van Justitie zijn voor het overgrote deel overgenomen uit het EG-Verdrag. De institutionele bepaling van artikel I-29 wordt nader uitgewerkt in de artikelen III-353 tot en met III-381. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het EG-Verdrag hebben betrekking op de naamgeving, de omvang van de rechtsmacht van het Hof, de toegang tot het Hof en de verkorting van een aantal procedures.

Artikel I-29 verandert allereerst de naam van de instelling: de instelling heet «Hof van Justitie van de Europese Unie» en omvat het Hof van Justitie, het Gerecht van de Europese Unie en gespecialiseerde gerechten (artikel I-29, eerste lid). De verhouding tussen deze drie organen is echter ongewijzigd.

Voor de oprichting van een gespecialiseerde gerecht is niet langer unanimité in de Raad vereist, zoals blijkt uit het artikel III-359. Ook versterkt artikel III-359 de rol van het Europees Parlement in deze procedure; het beschikt onder het Grondwettelijk Verdrag over een medebeslissingsrecht.

Het tweede lid van artikel I-29 bevat de eisen waaraan de rechters en de advocaten-generaal bij het Hof moeten voldoen. Dit wordt nader uitgewerkt in het nieuwe artikel III-357; een Comité zal de lidstaten adviseren over de geschiktheid van kandidaten voor de uitoefening van het ambt van rechter of advocaat-generaal.

Jurisdictie

Artikel I-29, derde lid, geeft in algemene bewoordingen aan wanneer het Hof bevoegd is. De precieze voorwaarden worden verder uitgewerkt in Deel III van het Grondwettelijk Verdrag. Door de opheffing van de pijlers-structuur is de rechtsmacht van het Hof ten opzichte van het EG-Verdrag uitgebreid (artikel III-365). Onderdelen van de samenwerking op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (artikel III-376 respectievelijk artikel III-377), alsmede onderdelen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallen in het Grondwettelijk Verdrag onder de rechtsmacht van het Hof.

De jurisdictie van het Hof op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is beperkt tot een oordeel over de bevoegdheid van de instellingen en organen en de gevolgd

besluitvormingsprocedures (artikel III-376). Ook kan het Hof toezicht houden op de wettigheid van Europese besluiten die beperkende maatregelen inhouden jegens natuurlijke personen of rechtspersonen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (Hoofdstuk II van Titel V). Verder kan het Hof op grond van artikel III-325, elfde lid, advies uitbrengen over de verenigbaarheid van een voorgenomen verdrag, ook op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met de bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag.

Op het terrein van justitiële en politieke samenwerking blijft een beperkte uitzondering op de bevoegdheid van het Hof gehandhaafd (artikel III-377). Het Hof is niet bevoegd de geldigheid of de evenredigheid na te gaan van operaties van de politie of van andere instanties van een lidstaat belast met wetshandhaving of de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid.

Verder breidt het Grondwettelijk Verdrag de mogelijkheden uit beroep in te stellen tegen handelingen (of het nalaten daarvan) van instellingen, organen en instanties van de Unie waarmee rechtsgevolgen ten aanzien van derden worden beoogd (III-365, eerste lid en III-367). Ook de handelingen van de Europese Raad die rechtsgevolgen ten aanzien van derden beogen vallen hieronder. Nederland heeft daarvoor met succes gepleit in de IGC.

Toegang tot het Hof van Justitie

Naast de bevoegdheid van het Hof is ook de toegang tot het Hof verruimd. Allereerst is de toegang voor particulieren verruimd. Onder het EG-verdrag kon een particulier alleen tegen een maatregel van algemene strekking opkomen als hij daardoor zowel rechtstreeks als individueel was geraakt. Het Grondwettelijk Verdrag laat de voorwaarde om individueel geraakt te zijn vallen en geeft een particulier de mogelijkheid op te komen tegen een regelgevingshandeling waardoor hij rechtstreeks is geraakt en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen. De precieze gevolgen van deze verruiming zullen afhangen van de manier waarop het Hof deze nieuwe bepaling in de jurisprudentie interpreteert.

Vervolgens voorziet artikel III-365, derde lid, expliciet in de mogelijkheid voor het Comité van de Regio's beroep in te stellen bij het Hof dat op de vrijwaring van zijn prerogatieven is gericht.

Een laatste verruiming van de toegang tot het Hof betreft de politieke en justitiële samenwerking. Iedere nationale rechter, die in een voor hem aanhangige zaak stuit op een vraag van Europees recht, mag daarover een vraag aan het Hof voorleggen. De mogelijkheid die lidstaten onder het EU-Verdrag hadden dit te beperken tot alleen de hoogste rechter is vervallen.

De verruiming van de toegang tot het Hof van Justitie, zowel voor burgers als voor nationale rechters, ziet de regering als een belangrijk winstpunt van het Grondwettelijk Verdrag. Deze verruiming vormt een versterking van de rechtsgemeenschap die de Unie ontegenzeggelijk is. Zij zal bijdragen aan een grotere betrokkenheid van de burger en aan een stevigere vervlechting van de nationale rechtsordes en de Europese rechtsorde.

Stroomlijning procedures

In de verscheidene procedures van het Hof is ook de nodige tijdswinst gerealiseerd. De regering heeft steeds bepleit de procedures voor het Hof van Justitie binnen een redelijke termijn af te ronden. Dit streven is gereaa-

liseerd in het kader van de inbreukprocedures (artikelen III-360 en III-362) en in het kader van de prejudiciële procedure (artikel III-369).

Voorts kan de Commissie een lidstaat, die geen of onvoldoende uitvoering geeft aan een arrest van het Hof, eenvoudiger opnieuw voor het Hof dagen. Nadat de Commissie de betreffende lidstaat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen te maken, kan zij meteen naar het Hof om nakoming te vragen (artikel III-362).

Eveneens is er tijdswinst als een lidstaat zijn meldplicht niet nakomt van maatregelen ter uitvoering van een Europese kaderwet. Artikel III-362, derde lid, geeft de Commissie de mogelijkheid het Hof onmiddellijk in de eerste procedure te vragen een dwangsom of boete te bepalen.

Een laatste, door de regering noodzakelijk geachte, bespoediging van procedures is opgenomen in artikel III-369, vierde alinea. Als door een nationale rechter een prejudiciële vraag wordt gesteld in een procedure die betrekking heeft op een gedetineerde persoon, moet het Hof zo spoedig mogelijk uitspraak doen. De spoedige afwikkeling van de procedure wordt een verplichting die op het Hof zelf rust. De detentie waarom het hier gaat, kan zowel van strafrechtelijke als van vreemdelingenrechtelijke aard zijn. Een behandelingsprocedure van meer dan twee jaar op deze gebieden kan geen enkele lidstaat zich veroorloven. De regering heeft actief gepleit voor deze opname.

Artikel III-381 verwijst ten slotte naar het Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Protocol 3). Het statuut, dat van toepassing is op zowel Hof van Justitie, Gerecht van de Europese Unie als gespecialiseerde gerechten, is aangepast aan de nieuwe bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag en kan worden gewijzigd met gekwalificeerde meerderheid, daar waar het EG-verdrag unanimitieit voorschreef. Wijziging geschiedt bij Europese wet. De rol van het Europees Parlement is uitgebreid tot die van medewetgever. Titel I van het statuut (dat ziet op de status van rechters en advocaten-generaal) en artikel 64 van het statuut (dat ziet op het unanimitieitsvereiste bij de besluitvorming over het talenregime) kunnen echter alleen bij verdrag gewijzigd worden. Overigens wordt het daadwerkelijke talenregime in de desbetreffende Reglementen voor de procesvoering van het Hof en het Gerecht geregeld. Deze reglementen kunnen volgens de gewone wetgevingsprocedure worden gewijzigd, waarbij de Raad echter met unanimitieit dient te beslissen als het gaat om het talenregime.

Hoofdstuk II: De overige instellingen en organen van de Unie

De Europese Centrale Bank (artikel I-30 en artikelen III-382 en III-383)

Enkele basisbepalingen over de Europese Centrale Bank en het Europees Stelsel van centrale banken zijn in Deel I opgenomen. De institutionele aspecten hiervan worden nader uitgewerkt in de artikelen III-382 en III-383. Deze bepalingen zijn ten opzichte van het EU-Verdrag en het daaraan gehechte Protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Bank en van de Europese Centrale Bank grotendeels ongewijzigd overgenomen. Nieuw is dat de Europese Centrale Bank (ECB) in artikel I-30 van het Grondwettelijk Verdrag uitdrukkelijk wordt gekwalificeerd als één van de instellingen van de Unie. Ook de benoemingsprocedure van leden van de ECB-directie is anders. Deze is overeenkomstig de wens van de regering versoepeld (onder het Grondwettelijk Verdrag wordt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Europese Raad besloten in plaats van met unanimitieit). Het voorstel van een aantal lidstaten om via een vereenvoudigde wijzigingsprocedure de artikelen 10 tot en met 12, en artikel 43 van de statuten te wijzigen (waarmee

de besluitvormingsmodaliteiten in het Europees Stelsel van Centrale Banken eenvoudiger zouden kunnen worden gewijzigd) is niet overgenomen. Dit is conform de inzet van de Nederlandse regering.

De Rekenkamer (artikel I-31 en artikelen III-384 en III-385)

De Europese Rekenkamer wordt in artikel I-30 van het Grondwettelijk Verdrag genoemd als één van de instellingen van de Unie bestaande uit één lid per lidstaat. Dit is overeenkomstig de bepalingen onder het EG-Verdrag. De bepalingen betreffende de Rekenkamer opgenomen in Deel III (artikelen III-384 en III-385) hernemen eveneens ongewijzigd de bepalingen uit het EG-Verdrag.

Europese Investeringsbank (artikel III-393 en III-394)

De artikelen III-393 en III-394 betreffende de Europese Investeringsbank zijn een reflectie van de artikelen 266 en 267 EG-Verdrag met dien verstande dat het aan het Grondwettelijk Verdrag gehechte Protocol betreffende de statuten van de Europese Investeringsbank (Protocol 5) onder het Grondwettelijk Verdrag zonder een IGC gewijzigd kan worden door middel van een unanimitéitsbesluit in de Raad na raadpleging van het Europees Parlement. Volgens het Verdrag van Nice konden slechts enkele artikelen van de statuten aangepast worden in verband met de uitbreiding. De regering kan met deze aanpassing instemmen en heeft zich in de IGC ingezet voor behoud van unanimitéitsbesluitvorming op dit punt.

De adviesorganen van de Unie (artikel I-32)

Het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité worden in het Grondwettelijk Verdrag als overige organen van de Unie aangemerkt. Zij hebben ingevolge artikel I-32 een raadgevende taak ten opzichte van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Ten opzichte van het EG-Verdrag is de reikwijdte van deze taak enigszins uitgebreid: de Comités bezitten onder het Grondwettelijk Verdrag ook een raadgevende taak ten aanzien van het vervoerbeleid, de Trans-Europese Netwerken en het energiebeleid (artikelen III-236, III-245, III-247 en III-256).

Artikel I-32, tweede en derde lid, bepalen de samenstelling van de Comités. Deze samenstelling is ongewijzigd ten opzichte van het EG-Verdrag. Nieuw is dat de Raad de bevoegdheid heeft de samenstelling van de Comités op gezette tijden te toetsen aan de economische, sociale en demografische ontwikkeling van de Unie en dienovereenkomstig op voorstel van de Commissie te wijzigen (artikel I-32, vijfde lid).

Een wijziging in de bevoegdheden van het Comité van de Regio's is gelegen in het verruimde beroepsrecht. Op basis van artikel III-365, derde lid, kan ook het Comité van de Regio's een beroep bij het Hof van Justitie instellen ten aanzien van wetgevingshandelingen en andere rechtshandelingen van de instellingen van de Unie voorzover dat op de vrijwaring van de prerogatieven van het Comité is gericht. Artikel 7 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (Protocol 2) bepaalt bovendien dat het Comité van de Regio's bevoegd is een beroep wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel in te stellen ten aanzien van wetgevingshandelingen voor de vaststelling waarvan het geraadpleegd moet worden.

De bepalingen in Deel III van het Grondwettelijk Verdrag betreffende de adviesorganen van de Unie verschillen nauwelijks van de bepalingen uit het EG-Verdrag (artikelen 257 tot en met 265 EG-Verdrag). De bepaling dat de Raad de vergoeding van de leden van het Economisch en Sociaal Comité vaststelt (artikel 258 EG-Verdrag) is opgenomen in artikel III-400, tweede lid. De bepaling betreffende de gespecialiseerde afdelingen en

sub-comités van het Economisch en Sociaal Comité (artikel 261 EG-Verdrag) alsmede de daarop betrekking hebbende passages in andere artikelen zijn komen te vervallen.

Van belang is dat de verdeling van de leden van beide Comités niet langer in het Verdrag is neergelegd, maar door de Raad met unanimitéit wordt vastgesteld (artikelen III-386 en III-389).

De leden van de Comités worden voor vijf jaar – in plaats van vier jaar – benoemd (artikelen III-386 en III-389). De voorzitters van de Comités worden voor tweeënhalve jaar benoemd (artikelen III-387 en III-390).

Ten slotte is de rol van het Europees Parlement in relatie tot de Comités veranderd. Het Europees Parlement is onder het Grondwettelijk Verdrag bevoegd de Comités te verzoeken bijeen te komen (artikelen III-387 en III-391). Ook is het Europees Parlement – net als de Raad en de Commissie – gehouden de Comités te raadplegen indien het Verdrag daarin voorziet (artikelen III-388 en III-392); het betreft hier niet langer een facultatief recht voor het Europees Parlement.

Titel V De uitoefening van de bevoegdheden van de Unie

Hoofdstuk I: Gemeenschappelijke bepalingen

Algemeen

In het Grondwettelijk Verdrag is het juridisch instrumentarium van de Unie opnieuw opgezet. Dit vloeit voort uit één van de doelstellingen van de Conventie, namelijk het vereenvoudigen van de instrumenten en de procedures van de Unie. De Conventiewerkgroep «vereenvoudiging» heeft zich hier intensief mee beziggehouden. De werkgroep was van mening dat het aantal instrumenten beperkt moest worden. In het EG-Verdrag en het EU-Verdrag was sprake van een vijftiental zeer uiteenlopende instrumenten zoals verordening, richtlijn, beschikking, advies, besluit, aanbeveling, gemeenschappelijk standpunt, gemeenschappelijke strategie, besluiten met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, waarbij dan ook nog gold dat verschillende instrumenten gelijkkluidende benamingen hadden. Bovendien bleek in de Conventie een duidelijke voorkeur te bestaan voor een «hiërarchie van normen». Uiteindelijk hebben de aanbevelingen van de werkgroep geleid tot één van de meest ingrijpende wijzigingen in het Grondwettelijk Verdrag ten opzichte van de situatie onder het EG-Verdrag en het EU-Verdrag. De inzet van de regering is erop gericht geweest de vereenvoudiging te ondersteunen met behoud van een flexibel juridisch instrumentarium. De regering is tevreden over het resultaat.

De rechtshandelingen van de Unie worden in twee categorieën onderverdeeld: wetgevingshandelingen en niet-wetgevingshandelingen. De wetgevingshandelingen worden besproken in artikel I-34, de niet-wetgevingshandelingen in artikel I-35. Het onderscheid is onder meer van belang voor de toepassing van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen van de lidstaten in de Europese Unie en het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Wat betreft de hiërarchie van normen kunnen de volgende niveaus worden onderscheiden: wetgevingshandelingen, gedelegeerde rechtshandelingen en uitvoeringshandelingen. Wetgevingshandelingen worden op basis van het Verdrag aangenomen en bevatten de hoofdzaak van een bepaalde materie. In de nieuwe benaming zijn dit Europese wetten en Europese kaderwetten (artikel I-34). De gedelegeerde rechtshandeling is

de rechtshandeling waarbij de Europese wet of Europese kaderwet nader wordt uitgewerkt, dan wel bepaalde onderdelen hiervan worden gewijzigd. Dit moet blijven binnen het kader van een door de wetgever omschreven delegatie. Het zal daarbij moeten gaan om gevallen waarin de wetgever van oordeel is dat de wezenlijke elementen van een beleids-terrein, zoals deze door de wetgever zijn vastgesteld, een wetgevende bevoegdheid vergen die kan worden gedelegeerd. Tegelijkertijd moeten aan deze delegatie grenzen kunnen worden gesteld. De gedelegeerde rechtshandeling wordt bovendien onderworpen aan een door de wetgever zelf in het wetgevingsbesluit vast te stellen controlemechanisme. Dit heeft geresulteerd in de gedelegeerde Europese verordening (artikel I-36). Ten slotte zijn er de uitvoeringshandelingen ter uitvoering van wetgevingshandelingen, gedelegeerde handelingen of handelingen die in het Verdrag zelf zijn vastgesteld (artikel I-37). Ook de niet-wetgevingshandelingen zijn juridisch verbindend, met uitzondering van adviezen en aanbevelingen.

De keuze voor een bepaalde rechtshandeling zal worden gemaakt in het voorstel voor een Europese wet of Europese kaderwet. Indien het voorstel van de Commissie afkomstig is (en dat zal meestal het geval zijn) geldt dat afwijking van het voorstel met betrekking tot de keuze van de in te zetten rechtshandeling alleen bij unanimiteit kan geschieden.

De rechtshandelingen van de Unie (artikel I-33)

Dit artikel geeft een opsomming van de verschillende rechtshandelingen en de daarbij behorende definities. De Europese wet kan vergeleken worden met de EG-verordening en de Europese kaderwet met de EG-richtlijn. De Europese wet is rechtstreeks toepasselijk en verbindend in al zijn onderdelen en de Europese kaderwet bindt de lidstaten ten aanzien van het resultaat, maar moet worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving.

Een Europese verordening strekt tot uitvoering van een wetgevingshandeling of van een bijzondere bepaling van het Grondwettelijk Verdrag. Deze Europese verordeningen kunnen rechtstreeks toepasselijk zijn (en zijn daardoor te vergelijken met een EG-verordening) of moeten omgezet worden in nationale regelgeving (en zijn daardoor te vergelijken met een EG-richtlijn). Bij een Europese verordening zal dus altijd goed moeten worden gekeken of omzetting naar Nederlandse regelgeving plaats moet vinden.

De laatste juridisch bindende handeling die wordt genoemd in artikel I-33 is het Europees besluit. Dit besluit kan van algemene strekking zijn, of specifiek gericht tot een geïndividualiseerde adressaat. De beschikking als zodanig is uit het Verdrag verdwenen. Deze functie is overgenomen door het Europees besluit.

Voorts kent artikel I-33 nog aanbevelingen en adviezen. Zij behoren tot de categorie niet-wetgevingshandelingen, maar zijn niet juridisch verbindend. Het rechtskarakter van de aanbeveling en het advies zijn wat het laatste aspect betreft niet veranderd ten opzichte van de aanbeveling en het advies onder het EG-Verdrag.

Van belang is ook het tweede lid van artikel I-33. Deze bepaling voorkomt dat nadat een wetgevingsinitiatief is genomen, dit ondermijnd kan worden door de vaststelling van een andersoortig instrument.

De wetgevingshandelingen (artikel I-34)

Dit artikel geeft de te volgen procedures voor wetgevingshandelingen aan. De «gewone» procedure is de medebeslissingsprocedure, die is

vormgegeven in artikel III-396. Indien sprake is van een andere procedure dan de medebeslissingsprocedure, moet deze expliciet in de desbetreffende rechtsgrondslag worden genoemd. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de stemming in de Raad (unanimiteit in plaats van gekwalificeerde meerderheid) of om de vraag of de Raad dan wel het Europees Parlement het besluit vaststelt en op welke manier de andere instelling betrokken is. In principe heeft de Commissie op alle terreinen het recht van initiatief: zonder een voorstel van de Commissie kan in dat geval geen wetgevingshandeling worden vastgesteld.

Handelingen, niet zijnde wetgevingshandelingen (artikel I-35)

Dit artikel geeft aan welke instelling welk type niet-wetgevingshandeling kan vaststellen. Per geval zal uit de desbetreffende rechtsgrondslag moeten blijken welke instelling of welk orgaan van de Unie een handeling mag vaststellen en om welk type handeling het daarbij gaat.

Hieraan kan worden toegevoegd dat het eerste lid, luidende dat de Europese Raad Europese besluiten vaststelt, de pendant vormt van artikel I-21, waarin uitgesloten wordt dat de Europese Raad wetgevingshandelingen vaststelt.

Gedelegeerde Europese verordeningen (artikel I-36)

Dit artikel bepaalt dat gedelegeerde Europese verordeningen worden vastgesteld door de Commissie. Uit de tweede alinea van het eerste lid van artikel I-36 blijkt ook duidelijk dat de gedelegeerde Europese verordening alleen uitwerking kan geven aan de niet-essentiële beleids-onderdelen van de Europese wet en Europese kaderwet. Het tweede lid van artikel I-36 bevat de voorwaarden waaronder de delegatie kan worden toegepast. Hierbij zijn twee mogelijkheden: of de delegatie wordt weer ingetrokken, of de gedelegeerde regelgeving treedt in werking na een stilzwijgende goedkeuring door Raad of Europees Parlement. De twee genoemde voorwaarden creëren voor het Europees Parlement en de Raad de mogelijkheid in te grijpen indien de gedelegeerde regelgeving in de ogen van deze instellingen strijdig is met het oogmerk van de oorspronkelijke wet of kaderwet. Deze mogelijkheden zijn in het Grondwettelijk Verdrag opgenomen na lange discussie. Het gevoel in de Conventie-werkgroep was dat in richtlijnen de meeste zaken veelal tot in detail werden geregeld. Dit zou vermeden kunnen worden als er een gedelegeerd instrument zou komen waarbij de Raad en het Europees Parlement terug kunnen komen op eenmaal verleende delegatie. Het wetgevingsinstrument kan zich dan in eerste instantie beperken tot de essentiële beleidsonderdelen van een bepaald terrein. Door het samenstel van wetgevingshandelingen en gedelegeerde Europese verordeningen kan wetgeving effectiever zijn en hoeft minder op het hoogste niveau te worden geregeld.

In een Verklaring bij deze bepaling wordt bevestigd dat de Commissie bij de voorbereiding van gedelegeerde verordeningen op het gebied van financiële diensten de door de lidstaten aangewezen deskundigen zal raadplegen (Verklaring 8). Deze Verklaring is toegevoegd om eventuele twijfel over het voortbestaan van de hierin beschreven en reeds lange tijd toegepaste zogenoemde Lamfalussy-methode weg te nemen. De Verklaring sluit toepassing van artikel I-36, tweede lid, geenzins uit.

De uitvoeringshandelingen (artikel I-37)

Dit artikel geeft duidelijk aan dat uitvoering primair plaatsvindt op het niveau van de lidstaten maar dat ook uitvoerende regelgeving mogelijk is op Europees niveau. De Commissie is de instelling die verantwoordelijk is voor de uitvoering op Europees niveau. In uitzonderingsgevallen kan uitvoering door de Raad plaatsvinden. Dit is met name het geval bij het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. In alle andere

gevallen moet uitvoering door de Raad zeer goed gemotiveerd worden. Deze bepaling vertoont sterke gelijkenis met artikel 202 EG-Verdrag. Zo wordt ook in het derde lid verwezen naar een Europese wet waarbij de controle op de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie kan worden vastgelegd. Deze Europese wet wordt onder het Grondwettelijk Verdrag vastgesteld door de Raad en het Europees Parlement samen. Deze Europese wet komt in de plaats van het zogenoemde Comitologiebesluit, dat op grond van het EG-Verdrag werd vastgesteld door de Raad alleen¹. In het vierde lid worden de uitvoeringshandelingen opgesomd: het gaat hierbij om een Europese uitvoeringsverordening of een Europees uitvoeringsbesluit.

Gemeenschappelijke beginselen betreffende de rechtshandelingen van de Unie (artikel I-38)

Artikel I-38 geeft aan dat in principe in elke rechtsgrondslag het type handeling wordt vastgelegd. Alleen indien het type handeling niet in de rechtsgrondslag wordt vastgelegd kan een instelling zelf de in te zetten handeling bepalen. Het tweede lid van artikel I-38 verplicht tot motivering van elke rechtshandeling en is als zodanig in de kern gelijk aan artikel 253 van het EG-Verdrag.

Bekendmaking en inwerkingtreding (artikel I-39)

Artikel I-39 bepaalt de wijze van bekendmaking en inwerkingtreding van de rechtshandelingen en komt overeen met artikel 254 van het EG-Verdrag.

Hoofdstuk II: Bijzondere bepalingen

De toelichting op de bijzondere bepalingen van Titel V (artikelen I-40 tot en met I-43) is opgenomen bij de toelichting op de bepalingen met betrekking tot dit onderwerp in Titels III en V van Deel III (artikelen III-257 tot en met III-277, artikelen III-292 tot en met III-313 en artikel III-329).

Hoofdstuk III: Nauwere samenwerking

De toelichting op de bepalingen betreffende de nauwere samenwerking van Titel V (artikel I-44) is opgenomen bij de toelichting op de bepalingen met betrekking tot dit onderwerp in Hoofdstuk III van Titel VI van Deel III (artikelen III-416 tot en met III-423).

Titel VI Het democratisch bestel van de Unie

Algemeen

In het Grondwettelijk Verdrag is een aparte Titel gewijd aan het democratisch leven van de Unie, dit naar aanleiding van de vragen dienaangaande in de Verklaring van Laken. Het gaat in deze Titel om de transparantie van het wetgevingsproces in de Unie en het nader tot de burgers brengen van de Unie. Tevens wordt een aantal beginselen uiteengezet die beogen de burger meer te betrekken bij de totstandkoming van de handelingen van de Unie. De opname van deze beginselen in het Grondwettelijk Verdrag is nieuw; andere bepalingen in deze Titel zijn deels gebaseerd op bepalingen uit het EG-Verdrag en de daarbij bijbehorende verklaringen.

De regering hecht sterk aan de bevordering van de betrokkenheid van de Europese burger bij het functioneren van de Unie. Ook vindt de regering het belangrijk dat besluitvormingsprocessen binnen de Unie inzichtelijker en navolgbaar worden gemaakt. Zij is dan ook bijzonder verheugd over dit onderdeel van het Grondwettelijk Verdrag. De bepalingen in deze Titel kunnen in belangrijke mate bijdragen aan het dichten van de kloof tussen de burger en Brussel.

¹ Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, PbEG 1999, L 184, blz. 23.

Het beginsel van democratische gelijkheid (artikel I-45)

In dit nieuwe artikel is het beginsel van democratische gelijkheid neergelegd. Dit beginsel onderstreept dat de burgers gelijk zijn voor de instellingen van de Unie. Deze laatste moeten in hun betrekkingen met de Europese burgers met dit beginsel rekening houden.

Het beginsel van representatieve democratie (artikel I-46)

In deze bepaling wordt het beginsel van de representatieve democratie uitgewerkt. In het eerste lid van dit artikel is het beginsel van de representatieve democratie opgenomen, waarop de werking van de Unie is gegrond. In het tweede lid is neergelegd dat de Europese burgers op het niveau van de Unie rechtstreeks worden vertegenwoordigd door het Europees Parlement. De lidstaten worden vertegenwoordigd in de Europese Raad door hun staatshoofd of regeringsleider en in de Raad door hun regering. Deze zijn, volgens de regels van het nationale staatsrecht, uiteraard verantwoordelijk verschuldigd aan het nationaal parlement en/of de burgers. In het derde lid is het uitgangspunt neergelegd dat alle besluitvorming binnen de Unie zo open mogelijk en dicht bij de burger plaatsvindt, die recht heeft op deelname aan het democratisch bestel van de Unie. Het vierde lid over de rol van politieke partijen is gebaseerd op artikel 191 van het EG-Verdrag.

Het beginsel van de participerende democratie (artikel I-47)

Naast het beginsel van de representatieve democratie is in Titel VI ook plaats ingeruimd voor het beginsel van de participerende democratie. Uitgangspunt is dat de instellingen van de Unie de burgers en de representatieve organisaties de nodige middelen ten dienste stellen om hun mening over alle gebieden van het optreden van de Unie kenbaar te kunnen maken en daarover in het openbaar in discussie te kunnen treden. Daarbij kan worden gedacht aan diverse fora, het gebruik van moderne communicatiemiddelen als internet en andere soortgelijke voorzieningen die de instellingen bieden.

De regering hecht bijzonder belang aan het tweede lid, waarin is bepaald dat de instellingen van de Unie een open, transparante en regelmatige dialoog voeren met de representatieve organisaties en het maatschappelijk middenveld. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan de breed gevoelde wens burgers en maatschappelijke organisaties nauwer te betrekken bij de ontwikkeling van Europa en de Unie. Ingevolge het derde lid heeft de Commissie tot bijzondere taak om ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie op ruime schaal overleg met de betrokken partijen te plegen. Onder representatieve organisaties en betrokken partijen moeten ook de decentrale overheden en hun Europese en nationale koepelorganisaties worden verstaan. Het beginsel van de participerende democratie kan dus een versterking van de rechtstreekse contacten tussen de instellingen van de Unie en de decentrale overheden tot gevolg hebben. In het vierde lid is als sluitstuk van het beginsel van de participerende democratie het zogenoemde burgerinitiatief neergelegd. De regering is van oordeel dat met het Europees burgerinitiatief een novum in de Europese rechtsorde is gecreëerd dat op passende wijze aansluit bij het doel de kloof tussen Europa en de Europese burgers te dichten. Voor het eerst zullen burgers van de Unie de Commissie kunnen verzoeken binnen het kader van haar bevoegdheden een passend voorstel in te dienen met betrekking tot een aangelegenheid waarvoor een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van het Grondwettelijk Verdrag. Voor een dergelijk initiatief geldt een drempel van ten minste één miljoen burgers van de Unie, die afkomstig moeten zijn uit een significant aantal lidstaten. Bij Europese wet zullen de procedures en voorwaarden met betrekking tot het burgerinitiatief worden uitgewerkt. Een daartoe strekkende Europese wet ziet op het bepalen van het

minimumaantal lidstaten waaruit de burgers die het verzoek indienen, afkomstig moeten zijn. Daarmee wordt voorkomen dat een sterke lobby in één land zou kunnen leiden tot een Europees volksinitiatief dat geen draagvlak heeft in andere lidstaten en daardoor een Europees karakter mist.

De sociale partners en de autonome sociale dialoog (artikel I-48)

In het kader van de participerende democratie hebben ook de sociale partners die opereren op het niveau van de Unie in een nieuw artikel een plaats in het Grondwettelijk Verdrag gekregen. De Unie krijgt de opdracht de rol van de sociale partners alsmede hun onderlinge dialoog te bevorderen, waarbij expliciet wordt gerefereerd aan de bijdrage die de tripartiete sociale top voor groei en werkgelegenheid aan de sociale dialoog kan leveren.

De Europese ombudsman (artikel I-49)

Deze bepaling, gebaseerd op artikel 195 van het EG-Verdrag, beschrijft de rol van de Europese ombudsman op hoofdlijnen. De aanstellingswijze van de ombudsman is in die zin gewijzigd dat hij door het Europees Parlement zal worden gekozen in plaats van benoemd (zie artikel III-335). De gedetailleerde bepalingen met betrekking tot de verkiezing, de taken en de bevoegdheden van de Europese ombudsman zijn in Deel III van het Grondwettelijk Verdrag opgenomen.

Transparantie van de werkzaamheden (artikel I-50)

In dit artikel is het beginsel neergelegd dat de werkzaamheden van de instellingen, organen en instanties van de Unie transparant moeten zijn. De regering onderschrijft dit beginsel en heeft er zich tijdens het proces van totstandkoming van het Grondwettelijk Verdrag dan ook voor ingezet dat met het oog op goed bestuur de Europese besluitvorming plaatsvindt in een zo groot mogelijke openheid. Daarom is ook bepaald dat het proces dat in de vaststelling van de Europese wetten en kaderwetten resulteert, transparant is. Zowel het Europees Parlement als de Raad vergadert hierbij in het openbaar. Deze transparantie ziet op het volledige stadium van het wetgevingsproces van Parlement en Raad.

Ten slotte bevat dit artikel de bepalingen van het oude artikel 255 van het EG-Verdrag over het recht op toegang tot de documenten van de instellingen, met dien verstande dat de openbaarheid geldt voor alle instellingen, organen en instanties van de Unie. Aan deze uitbreiding van het toepassingsbereik is door de regering steun verleend. De artikelen II-101 en II-102 inzake het recht op behoorlijk bestuur en het recht van inzage corresponderen met de onderhavige bepaling, die in artikel III-399 nader wordt geclausuleerd.

De bescherming van persoonsgegevens (artikel I-51)

Dit artikel komt overeen met artikel II-68. De bepaling voorziet in één enkele rechtsgrondslag voor de bescherming van persoonsgegevens. Het gaat hier zowel om de bescherming van die gegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie, en door de lidstaten wanneer zij activiteiten uitoefenen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, alsmede om het vrije verkeer van die gegevens. Onder het EG-Verdrag werden deze regelingen gebaseerd op het algemene harmonisatieartikel van 95 EG-Verdrag, wat de lidstaten betreft, en op artikel 286 EG-Verdrag, wat de instellingen en organen betreft. In een bij het artikel opgenomen Verklaring is neergelegd dat in alle gevallen waarin op grond van artikel I-51 aan te nemen regels inzake de bescherming van persoonsgegevens rechtstreekse gevolgen voor de nationale veiligheid hebben, naar behoren rekening moet worden gehouden met de specifieke kenmerken van elk geval (Verklaring 10). De Verklaring verwijst daarbij

onder meer naar Richtlijn 95/46/EG, die terzake specifieke afwijkingen bevat.

De status van kerken en niet-confessionele organisaties (artikel I-52) Deze bepaling bouwt voort op de Verklaring betreffende de status van kerken en niet-confessionele organisaties, die aan het Verdrag van Amsterdam is gehecht (Verklaring 11 bij het Verdrag van Amsterdam). De Unie eerbiedigt en doet geen afbreuk aan de status die kerken, religieuze verenigingen en gemeenschappen, alsmede levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties krachtens het nationale recht in de lidstaten genieten. Daaraan is toegevoegd een derde lid over de dialoog van de Europese instellingen met die kerken en organisaties.

Titel VII De financiën van de Unie

Algemeen

Tijdens de Conventie en de IGC is uitvoerig stilgestaan bij de financiële bepalingen. Doel van de besprekingen was drieledig: een vereenvoudiging van de begrotingsregels, opname in het Grondwettelijk Verdrag van de belangrijkste afspraken tussen Raad en Europees Parlement, zoals in het Interinstitutioneel akkoord inzake de begrotingsdiscipline van 18 juni 1999 (PB C 172/1) is vastgelegd en de versterking van de rol van het Europees Parlement in de jaarlijkse begrotingsprocedure. Teneinde voorstellen te ontwikkelen zijn twee gespecialiseerde Conventiewerkgroepen opgericht, één voor de begroting en één voor de ontvangsten van de Unie (de Eigen Middelen). Beide groepen bestonden uit vertegenwoordigers van het Europees Parlement, nationale parlementen en regeringen van de lidstaten. De Nederlandse regeringsvertegenwoordiger heeft aan beide groepen deelgenomen.

De regering heeft bovengenoemde doelstellingen in de Conventie ondersteund. Naast genoemde meer algemene doelstellingen heeft de regering vanaf het begin ingezet op de opname van de Financiële Perspectieven (de meerjarige financiële kaders voor de begroting) in het nieuwe Grondwettelijk Verdrag en het behoud van een bepalende rol voor de lidstaten en hun parlementen bij het Eigen Middelen Besluit van de Unie. In beide gevallen wenste de regering het behoud van unanimiteit bij de besluitvorming.

Ten aanzien van de jaarlijkse begrotingsprocedure was de regering van mening dat het Europees Parlement de zeggenschap over alle uitgaven moest krijgen (volledig budgetrecht). Hiertoe diende het onderscheid te worden opgeheven tussen verplichte uitgaven (waar de Raad het laatste woord heeft) en de niet-verplichte uitgaven (waar het Europees Parlement het laatste woord heeft). Wel diende bij deze opheffing het institutionele evenwicht tussen de twee takken van de begrotingsautoriteit gewaarborgd te blijven. In de IGC is een compromis bereikt over de jaarlijkse begrotingsprocedure, waarmee het institutionele evenwicht tussen de twee takken van de begrotingsautoriteit (Europees Parlement en Raad) voldoende is verzekerd, terwijl het Europees Parlement de volledige zeggenschap over alle uitgaven van de Europese Unie krijgt. De regering is ingenomen met de bereikte oplossing.

Op één punt was de regering van mening dat een verbetering van het Conventieresultaat absoluut noodzakelijk was. Dit betrof het behoud van unanimiteit bij de besluitvorming over het meerjarig financieel kader. Het Conventieresultaat bepaalde in artikel I-55 van het Grondwettelijk Verdrag dat over het meerjarig financieel kader met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten. Alleen voor het eerste meerjarig financieel kader na de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag wordt besluitvorming met unanimiteit voorzien. Tijdens de IGC heeft de regering met succes

aangedrongen op aanpassing van dit artikel. In het Grondwettelijk Verdrag is besluitvorming met unanimiteit voorzien, tezamen met een zogenaamde passerellebepaling die een overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid mogelijk maakt na een unaniem besluit daartoe van de Europese Raad (artikel I-55, vierde lid). De buitensporige negatieve nettobetalerspositie van Nederland ligt ten grondslag aan de wens van de regering de unanimiteit te handhaven. De regering meent te allen tijde een ultiem controlemiddel in handen te moeten hebben met betrekking tot de mogelijke afdrachten aan de Unie. Om dit standpunt te onderstrepen heeft de regering een Verklaring bij de Slotakte afgelegd waarin wordt gesteld dat Nederland pas zal instemmen met een overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, wanneer op basis van een wijziging van het Eigen Middelen besluit (artikel I-54) een bevredigende oplossing is gevonden voor de Nederlandse buitensporige negatieve nettobetalerspositie (Verklaring 42).

Gezien het bovenstaande is de regering van mening dat zowel voor wat betreft het meerjarig financieel kader als de jaarlijkse begroting sprake is van een deugdelijk resultaat in het Grondwettelijk Verdrag, dat beantwoordt aan de Nederlandse onderhandelingsinzet. Onderstaand zal een artikelsgewijs commentaar worden gegeven op de financiële bepalingen in Deel I en III van het Grondwettelijk Verdrag voorzover deze een verandering opleveren ten opzichte van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag.

De budgettaire en financiële beginselen (artikel I-53)

Doel van deze bepaling is een aantal centrale beginselen voor de financiën van de Europese Unie vast te leggen. De inhoud is grotendeels gebaseerd op een aantal bepalingen uit het EG-Verdrag. Het vierde lid betreft een codificatie van de praktijk in de begrotingsprocedure. Bij de herziening van 25 juni 2002 van het Financieel Reglement¹ (artikel 279 EG-Verdrag en artikel III-412 van het Grondwettelijk Verdrag) is vastgelegd dat alleen middelen in de begroting kunnen worden opgenomen waarvoor een rechtsbasis voorzien is. Het vijfde lid is gebaseerd op artikel 270 EG-Verdrag. Belangrijke toevoeging is dat naast het Eigen Middelen Plafond ook het meerjaren financieel kader als grens dient voor de jaarlijkse begroting van de Unie. Op deze manier wordt de hiërarchie der financiële bepalingen vastgelegd. De Unie kent een Eigen Middelen Plafond; daarbinnen bevindt zich het meerjarig financieel kader (zie ook artikel I-55) en daarbinnen bevindt zich de jaarlijkse Uniebegroting.

De regering heeft aangedrongen op een artikel waarin alle belangrijke uitgangspunten voor de financiën van de Unie kort en bondig worden samengevat en ziet deze wens met het artikel I-53 verwezenlijkt.

De eigen middelen van de Unie (artikel I-54)

Dit artikel is grotendeels gebaseerd op artikel 269 van het EG-Verdrag en artikel 6, vierde lid, van het EU-Verdrag. In het derde lid van artikel I-54 wordt de besluitvormingsprocedure uiteengezet die van toepassing is op de Europese wet inzake het stelsel van eigen middelen: unanimiteit Raad, raadpleging Europees Parlement en goedkeuring door nationale parlementen. In het vierde lid is bepaald dat met gekwalificeerde meerderheid kan worden besloten over uitvoeringsbepalingen indien zulks in het Eigen Middelen Besluit krachtens het derde lid is voorzien. In het Conventieresultaat werd voorgesteld alle besluiten inzake uitvoeringsbepalingen van het Eigen Middelen Besluit met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en met goedkeuring van het Europees Parlement te nemen. Deze overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid voor uitvoeringsmaatregelen is aanzienlijk afgezwakt.

¹ PbEG 2002, L 248, blz. 1.

Het meerjarig financieel kader (artikel I-55 en artikel III-402)

In het EG-Verdrag komt het meerjarig financieel kader niet voor. Het werd vastgelegd in een interinstitutioneel akkoord tussen Raad, Europees Parlement en Commissie. Het meerjarig financieel kader – de zogenoemde Financiële Perspectieven – heeft een onmisbare functie gekregen in het financiële bouwwerk van de Unie. Zo biedt het kader de mogelijkheid om over een langere periode beleid en middelen in te zetten voor de politieke prioriteiten van de Unie. De kwaliteit van het gevoerde beleid is door de voorspelbaarheid van middelen toegenomen. Daarnaast geeft een dergelijk kader zekerheid aan de lidstaten, zowel over de maximale, jaarlijkse afdrachten aan de Europese Unie als over de jaarlijkse ontvangsten.

Gezien het belang van het meerjarig financieel kader heeft de regering gepleit voor opname ervan in het Grondwettelijk Verdrag. Een interinstitutioneel akkoord, waarin het meerjarig kader is opgenomen, geeft een te wankel basis. Het is namelijk slechts geldig zolang de betrokken instellingen (de Raad, de Commissie en het Europees Parlement) het willen onderschrijven. De regering achtte bovendien de opname van het meerjarig financieel kader in het Grondwettelijk Verdrag een voorwaarde voor het toekennen van volledig budgetrecht aan het Europees Parlement.

In artikel I-55 is de Nederlandse wens gehonoreerd om over het meerjarig financieel kader met unanimiteit te besluiten.

In artikel III-402 staan enkele nadere bepalingen inzake het meerjarig financieel kader. De minimumduur (vijf jaar) van de kaders wordt vastgelegd, alsmede de onderverdeling naar inhoud en soorten middelen (vastleggingskredieten versus betalingskredieten). Voorts wordt bepaald dat, indien er geen akkoord wordt bereikt over een nieuw meerjarig financieel kader voor het einde van het voorgaande (dan nog geldende kader), het laatste jaar van het vorige meerjarig financieel kader zal worden verlengd tot het moment dat een nieuw meerjarig kader vastgesteld is. Tot slot wordt in het derde en vijfde lid vastgelegd dat het kader met bepalingen kan worden uitgebreid die dienstig zijn aan een soepel verloop van de jaarlijkse begrotingsprocedure en het feit dat de betrokken instellingen er alles aan moeten doen om gezamenlijke besluitvorming te vergemakkelijken.

Met het tweede lid van artikel III-402 wordt de praktijk van de Financiële Perspectieven op hoofdlijnen vastgelegd. Door het opnemen van deze bepalingen wordt de zekerheid verkregen dat deze essentiële elementen van deze kaders behouden blijven. Het vierde lid is van belang omdat op deze manier zeker wordt gesteld dat bij het uitblijven van een nieuw besluit er toch een bindend kader voor de jaarlijkse begroting blijft bestaan. Een dergelijke regeling betekent bovendien dat de opwaartse kracht van een veto voor besluitvorming over het meerjarig financieel kader verdwijnt. In geval geen overeenstemming wordt bereikt vanwege een veto van één of meer lidstaten, gelden krachtens het vierde lid immers de maximumbedragen van het laatste jaar van het voorafgaande kader (zie ook Verklaring 26). Aldus treedt automatisch een uitgavenplafond in werking totdat alsnog overeenstemming wordt bereikt over een nieuw meerjarig financieel kader.

De begroting van de Unie (artikel I-56 en III-403 tot en met III-414)

Dit artikel is nieuw en heeft tot doel de jaarlijkse begroting een plaats te geven in Deel I van het Grondwettelijk Verdrag. Op deze manier komt ook door middel van de rangschikking in de artikelen I-54, I-55 en I-56 de hiërarchie der financiële bepalingen tot uitdrukking. Artikel I-56 wordt nader uitgewerkt in artikelen III-403 tot en met III-409. De artikelen III-410

tot en met III-414 bevatten de gemeenschappelijke bepalingen voor het meerjarig financieel kader en de begroting.

In artikel III-404 wordt een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd inzake de jaarlijkse begroting. Ten opzichte van artikel 272 van het EG-Verdrag is het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven verdwenen. Ook is het jaarlijkse maximum stijgingspercentage verdwenen en is het aantal lezingen van het voorontwerp van de begroting van de Commissie door de Raad en het Europees Parlement van twee naar elk één teruggebracht. Tot slot is in artikel III-404 een tweetal lagen van besluitvorming opgenomen. De eerste laag heeft betrekking op het bemiddelingscomité. In het achtste lid staat dat indien de Raad en het Europees Parlement geen akkoord in het kader van bemiddeling kunnen bereiken, de Commissie een nieuwe ontwerpbegroting moet indienen. De tweede laag heeft betrekking op de stemming nadat het bemiddelingscomité een politiek akkoord heeft bereikt. In het zevende lid staat dat nadat de Raad en het Europees Parlement in het bemiddelingscomité een akkoord hebben bereikt, het Europees Parlement het akkoord alsnog kan afwijzen met een meerderheid van stemmen (met als gevolg dat de Commissie een nieuw voorstel moet indienen). Indien de Raad het in het bemiddelingscomité bereikte akkoord afwijst, kan het Europees Parlement met een meerderheid van stemmen en met drievijfde van de uitgebrachte stemmen de begroting alsnog goedkeuren.

Zoals hierboven reeds aangegeven, is de regering tevreden met dit resultaat. Belangrijke doelstellingen zoals in de Conventie uitgedragen (volledig budgetrecht voor het Europees Parlement door middel van het opheffen van het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven, vereenvoudiging van de begrotingsprocedure en behoud van het institutioneel evenwicht tussen Raad en Europees Parlement) zijn gerealiseerd. De bepalingen in dit artikel creëren maximale druk op zowel Raad als Europees Parlement om een politiek akkoord over de begroting tijdens het bemiddelingscomité te bereiken.

De overige artikelen in Afdelingen 2 en 3 van Hoofdstuk II van Titel VI van Deel III van het Grondwettelijk Verdrag inzake de jaarlijkse begroting en in Afdeling 4 betreffende de gemeenschappelijke bepalingen (artikelen III-410 tot en met III-414) bevatten bepalingen die grotendeels overeenstemmen met de bepalingen uit het EG-Verdrag. Dit geldt ook voor de bepaling betreffende fraudebestrijding (artikel III-415).

Artikel III-407 komt overeen met artikel 274 EG-Verdrag. Een toevoeging is te vinden in de tweede alinea waarmee uitdrukkelijk een verband wordt gelegd tussen de controle- en auditverplichtingen van de lidstaten bij de uitvoering van beleid met Europees Gemeenschapsgeld en het financieel reglement zoals bedoeld in artikel III-412. Dit is een duidelijke verwijzing naar het feit dat er sprake is van gedelegeerde verantwoordelijkheid voor de lidstaten bij het uitvoeren van sommige Gemeenschapsprogramma's. De regels en afspraken daarover zullen op hoofdlijnen in het Financieel Reglement gemaakt moeten worden. Specifieke uitvoeringsbepalingen en beheer en controle verantwoordelijkheden voor de lidstaten zullen in de desbetreffende rechtsbasis van het communautaire programma moeten worden opgenomen.

Artikel III-408, eerste lid, stemt overeen met artikel 275 EG-Verdrag. Het tweede lid is toegevoegd om zeker te stellen dat naast de verantwoording over de bestedingen in meer boekhoudkundige zin, er ook een meer beleidsinhoudelijke evaluatie ten behoeve van de Raad en het Europees Parlement door de Commissie gemaakt moet worden. Op deze manier kan naast de rechtmatigheid, ook gekeken worden naar de doelmatigheid

en doeltreffendheid van de uitgaven. De regering heeft deze toevoeging in de Conventie ondersteund.

Artikel III-412 komt overeen met artikel 279 EG-Verdrag, met dien verstande dat de tekst gehergroepeerd is en de besluitvormingsprocedure in de Raad voor de vaststelling van het financieel reglement, alsmede de regels voor de betaling van de afdrachten aan de Unie na 31 december 2006 met gekwalificeerde meerderheid geschiedt.

In artikel III-414 is de praktijk van regulier overleg tussen de instellingen (Raad, Europees Parlement en Commissie) in het kader van de begrotingsprocedure vastgelegd.

Titel VIII De Unie en haar naaste omgeving

Het Grondwettelijk Verdrag besteedt apart aandacht aan de betrekkingen van de Unie met haar naaste omgeving (artikel I-57). Dit was in de voorgaande verdragen niet het geval.

Artikel I-57 spreekt van de «naaste omgeving» en de «naburige staten». Deze begrippen zijn met opzet niet nader gespecificeerd omdat met iedere uitbreiding van de Unie ook haar naburige staten kunnen veranderen. De Raad bepaalt met welke landen in het kader van het nabuurschapsbeleid wordt samengewerkt. Het nabuurschap beslaat in zijn huidige vorm zestien landen en gebieden ten oosten en zuiden van de Unie¹. Het nabuurschapsbeleid staat nadrukkelijk los van het perspectief op lidmaatschap, dat wordt besproken in artikel I-58. Samenwerking in het kader van het nabuurschapsbeleid is dan ook geen automatisch voorportaal voor lidmaatschap van de Unie.

Volgens het eerste lid van artikel I-57 ontwikkelt de Unie bijzondere betrekkingen met de naburige staten, gericht op het tot stand brengen van welvaart en een goed nabuurschapsbeleid. Dat nabuurschapsbeleid stoelt op de waarden van de Unie en wordt gekenmerkt door nauwe en vreedzame betrekkingen die gebaseerd zijn op onderlinge samenwerking. Met dit artikel krijgt het zich ontwikkelende Europese nabuurschapsbeleid een eigen rechtsbasis. Het tweede lid van artikel I-57 voorziet bovendien in het sluiten van specifieke overeenkomsten met naburige staten. Die overeenkomsten kunnen wederkerige rechten en verplichtingen omvatten en tevens voorzien in de mogelijkheid gemeenschappelijk op te treden.

Het tweede lid van artikel I-57 verschaft de Unie niet zozeer een geheel nieuwe rechtsbasis. Het Grondwettelijk Verdrag voorziet immers al in de artikelen III-323 en III-324 in het sluiten van overeenkomsten met derde landen. Maar artikel I-57 benadrukt, door de plaats van dit artikel in het Grondwettelijk Verdrag, dat de Unie juist aan de bijzondere relaties met haar burens ook via overeenkomsten nader invulling kan geven. Krachtens Verklaring 11 zal daarbij rekening worden gehouden met de bijzondere situatie van de staten met een klein grondgebied die specifieke nabuurschapsbetrekkingen met de Unie onderhouden.

Titel IX Het lidmaatschap van de Unie

Algemeen

Het lidmaatschap van de Unie heeft een aparte Titel in Deel I gekregen. Sinds het Verdrag van Maastricht is een bepaling over de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Unie opgenomen. Daarnaast bevat deze Titel een herziene bepaling betreffende de procedure voor schorsing van de lidmaatschapsrechten van de Unie in geval van ernstige schending door een lidstaat van de waarden waarop de Unie gebaseerd is. Nieuw is dat in het Grondwettelijk Verdrag de mogelijkheid is opgenomen dat een lidstaat zich vrijwillig terugtrekt uit de Unie, indien hij daartoe besluit. De bepaling

¹ Algerije, Armenië, Azerbeidjan, Egypte, Georgië, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, Moldavië, Oekraïne, Syrië, Tunesië, Wit-Rusland en de Palestijnse Autoriteit.

over de schorsing van de lidmaatschapsrechten was in andere vorm wel opgenomen in het EU-Verdrag.

Toetreding tot de Unie (artikel I-58)

Deze bepaling regelt de criteria en procedure om lid te kunnen worden van de Unie. De procedure en criteria voor toetreding tot de Unie stemmen deels overeen met artikel 49 EU-Verdrag. Het lidmaatschap van de Unie staat open op grond van het eerste lid voor alle Europese staten die de in artikel I-2 bedoelde waarden eerbiedigen en zich ertoe verbinden deze gezamenlijk te bevorderen. Dit tweede element is nieuw en brengt met zich mee dat van een lidstaat actief beleid wordt verwacht. Niet enkel moet een lidstaat voldoen aan de in dit artikel genoemde waarden, maar een lidstaat dient deze ook actief te bevorderen. De bewoordingen «Europese staten» zijn overgenomen uit het EU-Verdrag. De daartoe bevoegde instellingen van de Unie besluiten welke landen voor lidmaatschap in aanmerking komen.

De procedure voor toetreding is neergelegd in het tweede lid. Deze procedure is vrijwel hetzelfde als die uit artikel 49 van het EU-Verdrag, waaraan echter is toegevoegd dat het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de indiening van een toetredingsverzoek hiervan in kennis worden gesteld. De regering verwelkomt deze grotere betrokkenheid van de nationale parlementen bij deze procedure.

Schorsing van bepaalde rechten die uit het lidmaatschap van de Unie voortvloeien (artikel I-59)

Dit artikel biedt de mogelijkheid onder omstandigheden bepaalde rechten verbonden aan het lidmaatschap op te schorten. Het eerste lid van dit artikel is vrijwel gelijk aan artikel 7 van het EU-Verdrag en artikel 309 van het EG-Verdrag: wanneer er een duidelijk gevaar is dat een lidstaat een ernstige inbreuk maakt op de waarden zoals die zijn neergelegd in artikel I-2, kan de Raad een besluit met deze strekking aannemen.

Een verschil met de oude bepaling is dat er reeds op een eerder moment aanbevelingen aan de betrokken lidstaat kunnen worden gedaan, namelijk reeds in de hoorfase voordat de constatering overeenkomstig het eerste lid, eerste alinea, is gedaan. Een ander verschil is het (althans expliciet) ontbreken van de mogelijkheid om onafhankelijke personen te vragen een verslag over de situatie in een lidstaat uit te brengen, zoals die wel uitdrukkelijk was opgenomen onder het EU-Verdrag. De mogelijkheid bestaat vanzelfsprekend nog steeds.

Het tweede, derde, vierde en zesde lid zijn ongewijzigd ten opzichte van het EU-Verdrag. Het vijfde lid bevat wel een verandering. Ingevolge dit lid van artikel I-59 van het Grondwettelijk Verdrag neemt het lid van de Raad of Europese Raad dat de betrokken lidstaat vertegenwoordigt niet deel aan de stemming, en wordt de betrokken lidstaat niet in aanmerking genomen bij de berekening van het in het eerste en tweede lid voorgescreven derde of vijfde deel van de lidstaten.

De tweede alinea definieert de bepaling van de gekwalificeerde meerderheid in het derde en vierde lid. De hierin gehanteerde percentages corresponderen met de percentages die artikel I-25, tweede lid, voorschrijft voor gevallen waarin een besluit niet op voorstel van de Commissie tot stand komt.

Ten aanzien van de bepaling over de schorsing van de lidmaatschapsrechten meende de regering dat deze inhoudelijk niet hoefde te worden gewijzigd, maar dat de bepaling op procedurele punten verheldering

behoefde. De procedurele aanpassing in het artikel over de schorsing beoordeelt zij als positief.

Vrijwillige terugtrekking uit de Unie (artikel I-60)

Op grond van het eerste lid kan een lidstaat overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen besluiten zich uit de Unie terug te trekken.

Het tweede lid schrijft de voor uittreding te volgen procedure voor. De terugtrekkingsprocedure is gedeeltelijk gebaseerd op die van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (23 mei 1969, Trb. 1985, 79), maar wijkt hiervan af omdat het voorziet in de mogelijkheid voor de Unie en de betrokken lidstaat om een overeenkomst te sluiten waarbij de voorwaarden voor terugtrekking worden geregeld en het kader voor hun toekomstige betrekkingen wordt vastgesteld. Behalve de aanwijzing dat bij het sluiten van de terugtrekkingsovereenkomst de richtsnoeren van de Europese Raad in acht moeten worden genomen en rekening moet worden gehouden met de toekomstige betrekkingen van die staat met de Unie, geeft het artikel geen nadere inhoudelijke criteria waaraan de terugtrekkingsovereenkomst moet voldoen.

De terugtrekkingsovereenkomst wordt onderhandeld conform de procedure van artikel III-325, derde lid. Dit betekent dat de Commissie, of in voorkomend geval de EMBZ, aanbevelingen doet aan de Raad, die vervolgens een besluit vaststelt over het openen van de onderhandelingen en daarbij de onderhandelaar aanwijst.

Doel van het derde lid is in de gevallen waarin geen overeenstemming over een terugtrekkingsovereenkomst kan worden bereikt, toch van de zijde van de Unie een duidelijke termijn te bepalen waarna het Grondwettelijk Verdrag niet meer van toepassing is op deze lidstaat. Deze bepaling maakt duidelijk dat de terugtrekkingsovereenkomst geen voorwaarde voor terugtrekking mag vormen omdat dit het concept van de vrijwillige terugtrekking zou uithollen. Om toch de sluiting van een terugtrekkingsovereenkomst tussen de Unie en de zich terugtrekkende staat te bevorderen, voorziet artikel I-60 in de mogelijkheid van een verlenging van de termijn. Het vierde lid geeft de voor de besluitvorming noodzakelijke stemregels aan. Het vijfde lid ten slotte geeft aan dat een lidstaat die zich uit de Unie heeft teruggetrokken, bij een hernieuwd verzoek om lidmaatschap, niet anders moet worden behandeld dan andere potentiële kandidaatlidstaten. Op zijn verzoek is gewoon de procedure van artikel I-58 van toepassing.

De regering was geen voorstander van opname van de bepaling inzake de uittreding, omdat het in het licht van de idee van Europese integratie een verkeerd signaal afgeeft. Nederland heeft dan ook een amendement ingediend strekkende tot schrapping van deze bepaling (zie Kamerstukken II, 2002–2003, 28 473, nr. 9). Tegen deze bepaling heeft de Nederlandse regering zich niet verzet omdat, als een lidstaat wil uittreden, dat ook zonder een dergelijke bepaling mogelijk is (zie ook brief van de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 6 juni 2003; Kamerstukken II, 2002–2003, 28 473, nr. 30).

3. Deel II: Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Algemeen

Zoals reeds gesteld, bevat artikel I-9 algemene bepalingen betreffende de toepassing van de grondrechten in de Unie. In Deel II zijn de grondrechten opgenomen die voor de Unie gelden. Het gaat hier om het Handvest van de Grondrechten van de Unie, dat is geïncorporeerd in het Grondwettelijk

Verdrag. Hierna zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de rechtsgevolgen van opname van het Handvest in het Grondwettelijk Verdrag en op de wijzigingen die zijn aangebracht in het Handvest zelf en in de Toelichting op het Handvest.

Een artikelsgewijze toelichting op de afzonderlijke bepalingen van het Handvest is opgenomen in de Verklaring betreffende de toelichting bij het Handvest van de Grondrechten die is gehecht aan de Slotakte (Verklaring 12). Deze Verklaring bevat de officiële Toelichting die is opgesteld onder het gezag van het Presidium van de Conventie die het Handvest heeft opgesteld en die is bijgewerkt onder de verantwoordelijkheid van het Presidium van de Conventie die een ontwerp-Grondwettelijk Verdrag heeft opgesteld. Deze Toelichting gaat uitgebreid in op de draagwijdte, herkomst en onderlinge samenhang van de bepalingen van het Handvest. De regering verwijst voor een artikelsgewijze toelichting bij de Handvestbepalingen naar de tekst van de Verklaring. De opnemingsprocedure in de Verklaring onderstreept dat de verdragspartijen deze Toelichting als een gezamenlijk gedragen uitleg van de Handvestbepalingen beschouwen.

Voor de totstandkomingsgeschiedenis van het Handvest en de beoordeling van het Conventieresultaat, verwijst de regering naar eerder aan het parlement toegezonden stukken (zie in het bijzonder Kamerstukken II, 2000–2001, 21 501-20, nrs. 135 en 136; Kamerstukken II 2000–2001, 27 407, nr. 7, Kamerstukken II, 2002–2003, 28 473, nr. 30; Kamerstukken II, 2003–2004, 29 201, nr. 1 en Kamerstukken II, 2003–2004, 28 473, nr. 35). Wat betreft de resultaten van de IGC op dit onderdeel merkt de regering het volgende op.

De IGC heeft het Conventieresultaat op dit punt inhoudelijk volledig gerespecteerd. De regering acht dit een duidelijke blijk van eenstemmigheid in de Unie over het belang van de grondrechten, zoals zij zijn verwoord in het Handvest. Wel is in de slotfase van de IGC nog overeenstemming bereikt over de opnemingsprocedure van een bepaling die verwijst naar de Toelichting bij het Handvest (artikel II-112, zevende lid), terwijl de Toelichting zelf is opgenomen in een Verklaring die aan de Slotakte is gehecht (Verklaring 12).

Grondrechtenhandvest in het Grondwettelijk Verdrag: rechtsgevolgen, onderscheid tussen rechten en beginselen

Artikel I-9, eerste lid, bepaalt dat de Unie de rechten, vrijheden en beginselen zal erkennen uit het Handvest van de Grondrechten, zoals opgenomen in Deel II van het Grondwettelijk Verdrag. Deel II bevat de tekst van het Handvest inclusief een aparte preambule.

Van belang zijn ook de algemene bepalingen over de reikwijdte van het Handvest (artikelen II-111 tot en met II-114, de zogenoemde horizontale bepalingen). De bepalingen van het Handvest zijn in de eerste plaats gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie (met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel), alsmede tot de lidstaten, althans voorzover zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Artikel II-112 bevat een aantal bepalingen over de reikwijdte en uitleg van de in het Handvest gewaarborgde rechten en beginselen. Artikel II-112, derde lid, geeft de relatie aan van de in het Handvest opgenomen rechten met de corresponderende rechten uit het EVRM: de inhoud en reikwijdte zijn dezelfde, tenzij het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt, een bepaling waar de regering groot belang aan hecht.

Naast de eerder genoemde aanpassing van de zogenoemde horizontale bepalingen voor de toepassing van het Handvest, met name wat het onderscheid tussen rechten en beginselen betreft, is een aantal wijzi-

gingen aangebracht in de Toelichting. Deze Toelichting was opgesteld onder het gezag van het Presidium van de Conventie die het Handvest heeft opgesteld. De aanpassingen van de Toelichting beogen in het bijzonder te verduidelijken wanneer sprake is van een «recht» en wanneer van een «beginsel». Van groot belang voor het Hof van Justitie, en voor de nationale rechters voorzover het de tenuitvoerlegging van Unierecht betreft, is de opnemning van een nieuwe bepaling in het Handvest. Daarin wordt aangegeven dat de Toelichting, die dient als richtsnoer bij de uitlegging van het Handvest van de Grondrechten, door de rechterlijke instanties van de Unie en van de lidstaten naar behoren in acht moet worden genomen (artikel II-112, zevende lid). Een vergelijkbare formulering is ook reeds opgenomen in de preambule van het Handvest. De regering ondersteunt deze wijzigingen, in het bijzonder aangezien zij bij enkele bepalingen uit het Handvest bevreesd was dat daaraan voor de (nationale) rechter rechten zouden kunnen worden ontleend. Het gaat hier in het bijzonder om artikel II-74, tweede lid (recht van een ieder op kosteloos verplicht onderwijs), artikel II-75 (vrijheid van beroep en recht om te werken), artikel II-78 (recht op asiel), artikel II-89 (recht op kosteloze arbeidsbemiddeling) en artikel II-95 (recht van een ieder op toegang tot preventieve gezondheidszorg).

In de preambule van het Handvest erkent de Unie de daarin genoemde rechten, vrijheden en beginselen. Het Handvest bepaalt verder dat de instellingen binnen de kaders van hun bevoegdheden de rechten dienen te eerbiedigen, de beginselen dienen na te leven en de toepassing ervan moeten bevorderen. Deze bepaling geldt ook voor de lidstaten, maar alleen daar waar zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Dit betekent dat voor de lidstaten het Handvest geen rol speelt bij hun nationale optreden, voorzover dat geen relatie heeft met het recht van de Unie. De wijze waarop dat zal moeten gebeuren, hangt in het bijzonder af van de aard en de doelstelling van de desbetreffende Uniehandeling. De materiële bepalingen van het Handvest zijn te onderscheiden in beginselen en rechten. In de Toelichting die is opgesteld bij het Handvest wordt dieper ingegaan op dit onderscheid. Deze Toelichting is leidend bij de interpretatie van het Handvest.

Het Handvest en de Toelichting bij het Handvest gaan in op de werking van beginselen (zie hierover ook de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 16 augustus 2004 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II, 2003–2004, 29 213, nr. 16). Beginselen dienen nageleefd te worden. Beginselen kunnen worden toegepast door middel van wetgevings- of uitvoeringshandelingen. De Unie kan die wetgevings- of uitvoeringshandelingen vaststellen, met inachtneming van haar bevoegdheden. Voor de lidstaten geldt dit, voorzover zij het recht van de Unie tot uitvoering brengen. Aan beginselen moet dus eerst uitvoering worden gegeven door middel van wetgeving, maar de Unie of de lidstaten kunnen door de rechter niet worden verplicht tot het nemen van dergelijke wetgevingsmaatregelen. Die benadering is in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof van Justitie en met de benadering van «beginselen» in de constitutionele stelsels van de lidstaten. Voorbeelden van beginselen die in het Handvest worden erkend, zijn onder meer de artikelen II-85 (het recht van ouderen op een waardig en zelfstandig leven), II-86 (integratie van personen met een handicap) en II-97 (milieubescherming). Ook de toegang tot (kosteloos) onderwijs (artikel II-74, tweede lid) is een beginsel, zo blijkt uit de Toelichting van het Handvest.

Het Handvest en de Toelichting gaan eveneens in op de werking van rechten en vrijheden. Rechten en vrijheden behoeven geen nadere uitwerking in wetgevingshandelingen van de Unie of de lidstaten. Er kan een

direct beroep op worden gedaan. Ook ten aanzien van rechten en vrijheden geldt dat deze werken ten opzichte van de instellingen en ten opzichte van de lidstaten voorzover deze Europese wetgevings- of uitvoeringshandelingen uitvoeren. Voorbeelden van rechten zijn de onschendbaarheid van de menselijke waardigheid (artikel II-61), het recht op leven (artikel II-62), het recht op lichamelijke en geestelijke integriteit (artikel II-63), het recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon (artikel II-66), evenals het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een op een onpartijdig gerecht (artikel II-107) en de presumpctie van onschuld (artikel II-108). Ook het recht op staking behoort tot deze categorie. Het maakt deel uit van het recht op collectieve actie (artikel II-88), dat in het EVRM wordt erkend als onderdeel van het recht op vakvereniging, zo blijkt ook uit de Toelichting.

Een ander voorbeeld is artikel II-81. Volgens deze bepaling is elke discriminatie, met name op grond van een aantal specifiek genoemde gronden, verboden. In de visie van de regering bevat deze bepaling een recht en geen beginsel. Het verbod van discriminatie behoort immers tot de fundamentelementen van de rechtsstaat: gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Ook de Nederlandse Grondwet bevat een soortgelijk discriminatieverbod in artikel 1. Hierbij dient echter wel het volgende in aanmerking te worden genomen. Volgens de Toelichting schept artikel II-81 geen bevoegdheid om met betrekking tot het optreden van de lidstaten of van particulieren anti-discriminatiewetten vast te stellen. In plaats daarvan heeft deze bepaling volgens de Toelichting alleen betrekking op discriminerend optreden van de instellingen en organen van de Unie, wanneer zij de hun op grond van andere artikelen van de delen I en III van het Grondwettelijk Verdrag verleende bevoegdheden uitoefenen, en van de lidstaten, wanneer zij het recht van de Unie uitvoeren. Op basis van artikel III-124 bestaat wel de bevoegdheid van de Unie om bij Europese wet of kaderwet bindende anti-discriminatiewetgeving vast te stellen.

Het Handvest en met name de Toelichting daarbij bieden een nuttig houvast voor het onderscheid tussen rechten en beginselen. Een strikte scheidslijn is echter niet te trekken. In artikel II-112 wordt het onderscheid tussen in het Handvest bepaalde «rechten» en «beginselen» verduidelijkt. Daaruit blijkt dat subjectieve rechten geëerbiedigd moeten worden en dat beginselen nageleefd moeten worden. De vraag of een bepaling van het Handvest een recht of een beginsel vormt hangt af van de doelstelling, de bewoordingen en de context van de desbetreffende bepaling. Een belangrijke leidraad daarbij is de mate van nauwkeurigheid van de desbetreffende bepaling en de vraag of voor de verwezenlijking van het recht nadere uitvoeringshandelingen noodzakelijk zijn. Naarmate een bepaling nauwkeuriger is geformuleerd is er eerder sprake van een recht. Als er verdere uitvoeringshandelingen nodig zijn is juist sprake van een beginsel. In de rechtspraak van het Hof zal het karakter van deze bepalingen verder gestalte krijgen.

In sommige gevallen kan een artikel van het Handvest elementen van zowel een recht als een beginsel bevatten. De Toelichting bij het Handvest wijst in dit verband bij wijze van voorbeeld op de artikelen II-83 (betreffende de gelijkheid van mannen en vrouwen en betreffende voorkeursbeleid), II-93 (betreffende bescherming van het gezin en het recht op zwangerschaps-, bevallings- en ouderschapsverlof) en II-94 (betreffende het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand).

4. Deel III: Beleid en werking van de Unie

Titel I Algemeen toepasselijke bepalingen

Artikel III-115

Voortbouwend op artikel 3 EU-Verdrag, beoogt deze bepaling te verzekeren dat het beleid en de maatregelen die de Unie ten aanzien van verschillende beleidsterreinen ontwikkelt, onderling met elkaar in samenhang zijn. Door opname van deze inleidende bepaling is de coherentie van het beleid van de Unie expliciet tot prioriteit verheven, zoals ook de Nederlandse regering verschillende malen in de Conventie en IGC heeft bepleit.

Artikelen III-116 tot en met III-121

Deze artikelen bevatten de horizontale bepalingen die op elk beleidsterrein (dan wel op specifiek opgesomde beleidsterreinen) van toepassing zijn en bepalen met welke eisen de Unie rekening dient te houden bij het formuleren van beleid en maatregelen. Een deel van de horizontale bepalingen betreft een letterlijke overname van de corresponderende bepalingen uit het EG-Verdrag. Zo is artikel III-116 inzake de gelijkheid tussen mannen en vrouwen een weergave van artikel 3, tweede lid, EG-Verdrag, artikel III-119 inzake milieubescherming een weergave van artikel 6 EG-Verdrag en artikel III-120 inzake consumentenbescherming een weergave van artikel 153, tweede lid, EG-Verdrag. In Verklaring 13 bij artikel III-116 wordt het belang van bestrijding van huiselijk geweld onderstreept. Deze Verklaring vormt een bijzondere uitwerking van het bepaalde in artikel III-116 en moet in dit licht worden gelezen. Vanzelfsprekend gelden voor het optreden van de Unie op dit terrein de grenzen zoals gesteld door het subsidiariteitsbeginsel en mag de Unie enkel optreden indien en voorzover lidstaten dit niet kunnen en de Unie dit beter kan.

Er zijn ook enkele horizontale bepalingen die nieuwe eisen formuleren waarmee de Unie rekening dient te houden. Zo onderstreept artikel III-117 dat de Unie ook een sociale Unie is en bepaalt artikel III-118 dat de Unie streeft naar bestrijding van discriminatie. Artikel III-121 bepaalt dat de Unie rekening moet houden met de eisen van dierenwelzijn. Dit artikel herneemt de tekst van het Protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren, zoals dat bij het Verdrag van Amsterdam tot stand was gekomen en dat is komen te vervallen. De tekst van artikel III-121 is op een aantal punten ruimer dan de tekst van dat Protocol. Zo zijn naast landbouw ook visserij, technologische ontwikkeling en ruimtebeleid opgenomen als beleidsterreinen waarbij met dierenwelzijn rekening gehouden moet worden. Met de verankering van het dierenwelzijn in Deel III geven de lidstaten ook gehoor aan de maatschappelijke wens om de bescherming van dieren op Europees niveau te behartigen. De regering is verheugd over de plaats die dierenbescherming in het Grondwettelijk Verdrag heeft gekregen.

Artikel III-122

Dit artikel heeft betrekking op de diensten van algemeen economisch belang. Het corresponderende artikel 16 van het EG-Verdrag wordt hierin overgenomen, zij het in enigszins aangepaste vorm. In artikel III-122, dat de diensten van algemeen economisch belang betreft, is een nieuwe passage ingevoegd. Het artikel bepaalt dat de beginselen en voorwaarden op basis waarvan de diensten van algemeen economisch belang functioneren met name economische en financiële beginselen zijn. Voorts wordt bepaald dat deze beginselen en voorwaarden bij Europese wet worden vastgesteld. Hiermee wordt aan de Unie een meer zelfstandige grondslag gegeven om de diensten van algemeen economisch belang te reguleren. De clausuleringen in de eerste volzin geven aan dat de Europese wet

inzake diensten van algemeen economisch belang de Europese mededingings- en staatssteunregels onverlet laat. Hoewel de Unie de bevoegdheid bezit bepaalde aspecten van de diensten van algemeen belang nader te reguleren, laat dit de bevoegdheid van lidstaten om dergelijke diensten te verstrekken, te laten verrichten en te financieren onverlet.

Titel II Non-discriminatie en burgerschap

Titel II van Deel III bevat bepalingen over non-discriminatie en burgerschap, die vrijwel ongewijzigd zijn overgenomen uit het EG-Verdrag. De rol van het Europees Parlement is versterkt, en de bevoegdheid van de Unie om maatregelen te treffen ter uitwerking van het burgerschap is uitgebreid. De regering is hierover verheugd en is van mening dat hiermee een stap voorwaarts is gezet.

Artikel III-123

Deze bepaling correspondeert met artikel 12 van het EG-Verdrag. Zij verwijst naar het in artikel I-4, tweede lid, opgenomen verbod van iedere discriminatie op grond van nationaliteit. Op grond van artikel III-123 kunnen bij Europese wet of kaderwet nadere regels worden gesteld ten aanzien van dit discriminatieverbod.

Artikel III-124

Op grond van het eerste lid heeft de Unie de bevoegdheid om de nodige maatregelen te treffen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid te bestrijden. Deze bepaling is een uitwerking van het in artikel III-118 neergelegde algemene streven van de Unie om bij de bepaling en de uitvoering van het beleid en de maatregelen bedoeld in Deel III van het Verdrag, discriminatie op de genoemde gronden te bestrijden. Het eerste lid van artikel III-124 correspondeert met artikel 13, eerste lid, van het EG-Verdrag, met als belangrijk verschil dat het Europees Parlement een goedkeuringsrecht heeft, waar het Parlement op grond van de oude bepaling slechts geraadpleegd werd.

Op grond van artikel III-124, tweede lid, kunnen stimuleringsmaatregelen bij Europese wet of kaderwet worden vastgesteld. Deze bepaling stemt overeen met artikel 13, tweede lid, van het EG-Verdrag.

Artikel III-125

Het eerste lid bepaalt dat bij Europese wet of kaderwet maatregelen kunnen worden vastgesteld, indien een optreden van de Unie noodzakelijk blijkt om de uitoefening van het recht van vrij verkeer en vrij verblijf voor iedere burger van de Unie (zoals vastgelegd in artikel I-10, tweede lid, onder a) te vergemakkelijken en het Grondwettelijk Verdrag niet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet. Deze bepaling is vrijwel letterlijk overgenomen uit artikel 18, tweede lid, van het EG-Verdrag.

Een belangrijke uitbreiding van de bevoegdheid van de Unie op dit gebied is te vinden in het tweede lid van artikel III-125. Op grond van het tweede lid kunnen namelijk bij Europese wet of kaderwet maatregelen worden vastgesteld inzake paspoorten, identiteitskaarten, verblijfstitels en daarmee gelijkgestelde documenten, alsmede maatregelen inzake sociale zekerheid of sociale bescherming. Deze gebieden werden uitdrukkelijk uitgesloten in artikel 18, derde lid, EG-Verdrag. Bij het vaststellen van deze maatregelen besluit de Raad bij unanimitéit, na raadpleging van het Europees Parlement. Hoewel de maatregelen niet volgens de gewone wetgevingsprocedure kunnen worden genomen, acht de regering deze bepaling toch een welkome uitbreiding van de Uniebevoegdheden.

Artikel III-126

De in dit artikel opgenomen bevoegdheid om bij Europese wet of kaderwet nadere bepalingen vast te stellen betreffende de uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen en bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, stemt inhoudelijk overeen met artikel 19 van het EG-Verdrag.

Artikel III-127

De in artikel 20 van het EG-Verdrag opgenomen diplomatieke en consulaire bescherming van Unieburgers in derde landen, is overgenomen in artikel III-127. Nieuw is dat de Raad bij Europese wet de nodige maatregelen ter bevordering van deze bescherming kan vaststellen, na raadpleging van het Europees Parlement. Daarmee is ook op dit onderdeel de besluitvorming gecommunautariseerd. Onder de oude verdragen stelden de lidstaten in onderlinge overeenstemming de noodzakelijke maatregelen vast.

Artikel III-128

Deze bepaling bevat het recht van iedere Unieburger om de instellingen en (advies)organen van de Unie aan te schrijven en antwoord te krijgen, in een van de authentieke verdragstalen. Het gaat hier in het bijzonder om het recht van petitie bij het Europees Parlement en het recht om zich te wenden tot de Europese ombudsman. De bepaling komt inhoudelijk overeen met artikel 21 EG-Verdrag.

Artikel III-129

Op grond van deze bepaling brengt de Commissie driejaarlijks verslag uit aan het Europees Parlement, de Raad en aan het Economisch en Sociaal Comité over de toepassing van artikel I-10 en van Titel II van Deel III van het Grondwettelijk Verdrag. Deze bepaling is een vrijwel letterlijke overname van artikel 22 EG-Verdrag. Een belangrijk verschil is dat het Europees Parlement onder het Grondwettelijk Verdrag het recht van goedkeuring zal hebben ten aanzien van maatregelen die de Raad op basis van dit verslag vaststelt. Onder het EG-Verdrag hoefde het Europees Parlement slechts geraadpleegd te worden. Ook hier is de regering tevreden met de versterking van de rol van het Europees Parlement.

Titel III Intern beleid en optreden

Titel III van Deel III van het Grondwettelijk Verdrag ziet op het intern beleid en optreden van de Unie. Het merendeel van de in deze Titel genoemde beleidsterreinen is zonder veel wijzigingen overgenomen uit het EG-Verdrag. In enkele hoofdstukken en afdelingen zijn daarentegen grondige wijzigingen doorgevoerd, zoals het economisch en monetair beleid (Hoofdstuk II) en de bepalingen betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (Hoofdstuk IV).

Hoofdstuk I: De interne markt

Het eerste Hoofdstuk van deze Titel betreft de interne markt (artikelen III-130 tot en met III-176). Afdeling 1 (artikelen III-130 tot en met III-132) van dit Hoofdstuk bevat een aantal algemene bepalingen voor de totstandbrenging en werking van de interne markt en kent geen wijzigingen ten opzichte van de corresponderende artikelen van het EG-Verdrag (artikelen 14 en 15 EG-Verdrag en artikelen 297 en 298 EG-Verdrag).

Vrij verkeer van personen, diensten en goederen en kapitaal en betalingen (Afdelingen 2 tot en met 4, artikelen III-133 tot en met III-160)

Vervolgens worden de vier vrijheden uitgewerkt, te weten het vrij verkeer van personen en diensten (Afdeling 2, artikel III-133 tot en met artikel

III-150), het vrij verkeer van goederen (Afdeling 3, artikel III-151 tot en met artikel III-155) en het kapitaal- en betalingsverkeer (Afdeling 4, artikel III-156 tot en met III-160). Het merendeel van de bepalingen betreffende de vier vrijheden is ongewijzigd overgenomen uit de corresponderende afdelingen van het EG-Verdrag (artikelen 39 tot en met 55 EG-Verdrag, artikelen 23 tot en met 31 EG-Verdrag en artikelen 56 tot en met 60 EG-Verdrag).

Van belang is dat op het terrein van de sociale zekerheid (artikel III-136) vooruitgang is geboekt. Op basis van het EG-Verdrag (artikel 42 en artikel 308 EG-Verdrag) wordt ten aanzien van maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid voor migrerende werknemers en zelfstandigen met unanimititeit besloten. In het Grondwettelijk Verdrag is dit vervangen door besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, echter onder toevoeging van een noodremprocedure (artikel III-136, tweede lid). Een lidstaat kan op basis van deze noodremprocedure een beroep doen op de Europese Raad wanneer naar zijn oordeel de ontwerpwetgeving afbreuk doet aan de fundamentele aspecten, waaronder de financierbaarheid, van zijn nationale stelsel van sociale zekerheid. In dat geval wordt de gewone wetgevingsprocedure opgeschort en het is aan de Europese Raad om hetzij het wetgevingsvoorstel terug te sturen naar de Raad voor verdere behandeling, hetzij de Commissie uit te nodigen om met een nieuw voorstel te komen. De inzet van de regering tijdens de onderhandelingen op dit punt was gericht op invoering van gekwalificeerde meerderheid. Voor een oordeel over de noodremprocedure zij verwezen naar het algemeen oordeel van de regering.

Op grond van Verklaring 14 moet ook bij ontwerpwetgeving gebaseerd op artikel III-267, tweede lid, rekening worden gehouden met de belangen van een lidstaat als deze ontwerpwetgeving afbreuk zou doen aan de fundamentele aspecten van het sociale zekerheidsstelsel als bedoeld in artikel III-136, tweede lid, van die lidstaat.

Regels betreffende de mededinging (Afdeling 5, artikelen III-161 tot en met III-169)

Deze artikelen behandelen de mededingingsregels en de regels voor staatssteun. De bepalingen uit het EG-Verdrag betreffende het Europese mededingingsrecht (artikelen 81 tot en met 89 EG-Verdrag) zijn ongewijzigd in het Grondwettelijk Verdrag overgenomen. Wel bezit de Commissie uitdrukkelijk de bevoegdheid om naar aanleiding van een door de Raad vastgestelde Europese verordening betreffende groepen overeenkomsten, nadere uitvoeringsmaatregelen vast te stellen (artikel III-165, derde lid).

Ook voor wat betreft de staatssteunregels is het *acquis* grotendeels behouden gebleven en op sommige punten aangevuld. De grondslag voor automatische goedkeuring van steunmaatregelen ten behoeve van de Duitse regio's van de voormalige DDR is beperkt in tijd; vijf jaar na inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag kan de Raad besluiten tot schrapping van deze grondslag voor automatische goedkeuring (artikel III-167, tweede lid, sub c). Voorts wordt de grondslag voor mogelijke goedkeuring van steunmaatregelen uitgebreid met die van steunmaatregelen ten behoeve van de ultraperifere gebieden, zoals vermeld in artikel III-424 (artikel III-167, derde lid, sub a). Ingevolge Verklaring 16 moet deze bepaling worden uitgelegd overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie terzake.

Belastingen (Afdeling 6, artikelen III-170 en III-171)

De bepalingen betreffende indirecte belastingen hebben geen wijzigingen ondergaan (artikel 90 tot en met 93 EG-Verdrag). De regering was voorstander van de door de Conventie voorgestelde

verruiming van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid op het punt van de belastingen. Deze verruiming betrof maatregelen inzake vennootschapsbelasting en indirecte belasting die betrekking hebben op administratieve samenwerking of bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking. Deze verruiming van de besluitvorming heeft echter niet de eindtekst gehaald.

Gemeenschappelijke bepalingen (Afdeling 7, artikelen III-172 tot en met III-176)

Artikel III-172 is gelijk aan artikel 95 van het EG-Verdrag en vormt de grondslag voor harmonisatieregelingen in het kader van de interne markt. Besluitvorming vindt plaats met gekwalificeerde meerderheid. Voor onderwerpen die niet op basis van deze bepaling kunnen worden geregeld, zoals fiscale harmonisatie van de directe belastingen, kan een beroep worden gedaan op artikel III-173, dat artikel 94 EG-Verdrag vrijwel ongewijzigd laat, met inbegrip van de besluitvorming met unanimiteit. Harmonisatie van indirecte belastingen moet worden gebaseerd op artikel III-171.

De gewijzigde volgorde van deze twee bepalingen weerspiegelt het belang dat aan artikel III-172 wordt gehecht voor de interne markt.

In artikel III-176 is een specifieke rechtsbasis opgenomen voor het nemen van maatregelen ten behoeve van de eenvormige bescherming van Europese intellectuele eigendomsrechten. Over deze maatregelen besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid. Het taalaspect is daarvan echter uitzonderd; daarover dient met unanimiteit te worden besloten (artikel III-176, tweede alinea).

Hoofdstuk II: Het economisch en monetair beleid

Algemeen

Het economisch en monetair beleid van de Europese Unie is tijdens de Conventie en de IGC uitvoerig besproken. In het Grondwettelijk Verdrag heeft dit Hoofdstuk verschillende wijzigingen ondergaan ten opzichte van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag. Belangrijke uitkomst is dat de rol van de Commissie ten aanzien van het economisch beleid geconsolideerd – en op een aantal plaatsen versterkt – is. De regering acht dat een groot winstpunt van het nieuwe verdrag. Het is immers alleen de Commissie die, als neutraal scheidsrechter, kan constateren wanneer lidstaten een economisch beleid of een begrotingsbeleid voeren dat niet strookt met gemaakte afspraken. De Commissie heeft in de afgelopen jaren van neergaande economische trend regelmatig moeten fungeren als boodschapper van het slechte nieuws. Dat heeft haar niet altijd even geliefd gemaakt. Dat het desalniettemin gelukt is de positie van de Commissie ten aanzien van het economisch beleid te consolideren en versterken in het Grondwettelijk Verdrag moet als winst worden beschouwd.

Een belangrijke aanbeveling van de werkgroep economisch bestuur was om de structuur onder het EG-Verdrag en het EU-Verdrag met een gecentraliseerd monetair beleid en een gedecentraliseerd economisch beleid te handhaven. De coördinatie van het economisch beleid zou moeten worden versterkt door het belang van uitvoering en naleving van gemaakte afspraken te benadrukken en de betrokkenheid van de nationale parlementen hierbij beter vorm te geven. Tevens zijn in de werkgroep opties besproken om de positie van de Commissie te versterken ten aanzien van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en het stabiliteits- en groeipact.

De resultaten van de werkgroep weerspiegelden over het algemeen de Nederlandse inzet. De Nederlandse regering heeft ingezet op versterking

van de coördinatie van het economische beleid, allereerst door een betere uitvoering van bestaande afspraken en stroomlijning van procedures¹. De regering heeft daarbij een versterking van de rol van de Commissie bepleit.

De regering acht het positief dat, door opname in het constitutionele gedeelte (Deel I) van het Grondwettelijk Verdrag economische beleidscoördinatie als een van de fundamentele onderdelen van het Europees beleid is erkend. De rol van de Commissie is hierbij versterkt ten opzichte van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag, doordat zij in het Grondwettelijk Verdrag het recht krijgt om «directe» waarschuwingen te geven aan lidstaten als zij oordeelt dat het economisch beleid van een lidstaat niet in overeenstemming is met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (artikel III-179, vierde lid). Deze directe waarschuwing zal ook gelden voor het budgettaire beleid van de lidstaten (het «mechanisme van vroegtijdige waarschuwing» van het stabiliteits- en groeipact is afgeleid van dit artikel). De regering heeft dit resultaat verwelkomd, hoewel zij verder had willen gaan door de Commissie tevens het recht van voorstel te geven voor het indienen van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (artikel III-179, tweede lid).

De regering heeft tevens ingezet op een versterking van de rol van de Commissie bij de naleving van het stabiliteits- en groeipact, in het bijzonder bij de buitensporig tekortprocedure (artikel III-184, ex artikel 104 EG-Verdrag). De regering heeft zich sterk gemaakt voor strikte handhaving van de afspraken over de nationale begrotingsdiscipline in het kader van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact. Het is gebleken dat indien het zwaartepunt bij de bepaling of een significante afwijking van de middellange-termijn doelstelling van het begrotingssaldo optreedt, bij de Raad ligt, het gevaar bestaat dat de interpretatie van de regels om politieke redenen wordt opgerekt. Teneinde een objectieve en strenge toepassing van het Verdrag en het pact te waarborgen, heeft de regering bepleit de rol van de Commissie in de buitensporig tekortprocedure te versterken, door de Commissie in artikel III-184 het recht van voorstel te geven bij de vaststelling van een buitensporig tekort op de begroting van een lidstaat en bij het richten van aanbevelingen tot een lidstaat om het buitensporig tekort te verhelpen.

Naar aanleiding van de gebeurtenissen in de Ecofin Raad van 25 november 2003, waarbij de Raad de buitensporig tekortprocedures tegen Frankrijk en Duitsland opschortte, heeft de Nederlandse regering, mede onder aansporing van de Tweede Kamer in de motie van het lid De Grave c.s. (Kamerstukken II, 2003–2004, 21 501-07, nr. 426.) haar inzet terzake in de IGC verscherpt. Naast de andere vier prioriteiten (zie paragraaf 3, Inleiding), heeft de regering versterking van de buitensporig tekortprocedure als vijfde prioriteit ingebracht in de onderhandelingen.

Deze laatste prioriteit van Nederland heeft geleid tot een verwoed debat. Pas in de slotbijeenkomst van de IGC is een oplossing gevonden die voor alle lidstaten acceptabel is gebleken. De regering is dan ook verheugd over de Verklaring bij de Slotakte inzake het stabiliteits- en groeipact (Verklaring 17) die op Nederlands voorstel is aangenomen. Deze Verklaring bevat een aantal belangrijke noties, zoals de noodzaak van het opbouwen van begrotingsoverschotten in economisch goede tijden teneinde perioden van economische neergang te kunnen opvangen zonder dat een toevlucht wordt genomen tot buitensporige tekorten. Bovendien wordt het belang van het stabiliteits- en groeipact als raamwerk voor het coördineren van nationaal begrotingsbeleid bevestigd en wordt tevens onderstreept dat het pact een op regels gebaseerd systeem is waarbinnen alle lidstaten gelijk behandeld dienen te worden. Met deze

¹ Vergelijk de regeringsnotitie «Europa in de Steigers» (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 604 en 28 473, nr. 3.) en het «Benelux Memorandum» (CONV 457/02, 11 december 2002).

Verklaring was in de ogen van de regering de eerder voorgestelde beperkte versterking van de positie van het Hof van Justitie van minder belang. Gezien de politieke gevoeligheid bij andere lidstaten is besloten gezamenlijk vooruit te kijken naar de toekomst in een politieke verklaring. Dit laat onverlet de bestaande bevoegdheid van het Hof om de handelingen van de Raad te toetsen.

De regering had graag gezien dat het recht van voorstel van de Commissie was uitgebreid tot de gehele procedure van artikel III-184. Dat bleek echter niet haalbaar. Niettemin is de regering erin geslaagd, ondanks druk van lidstaten die de in de Conventietekst voorgestelde versterking van de rol van de Commissie in zijn geheel wilden terugdraaien, het recht van voorstel te behouden voor de vaststelling van het bestaan van een buitensporig tekort. De positie van de Commissie in de buitensporig tekortprocedure is dus versterkt, zij het dat de regering verder had willen gaan. Wel is op aandringen van Nederland aan de tekst van artikel III-184, zesde lid, toegevoegd dat de Raad «onverwijld» zal besluiten over de aanbeveling van de Commissie inzake beleidsmaatregelen die een lidstaat met een buitensporig tekort dient te nemen om het tekort te verhelpen.

Ten slotte is in artikel III-194, tweede lid, bepaald dat een blokkerende minderheid ten minste dient te bestaan uit het minimumaantal van die leden van de Raad die meer dan 35% van de totale bevolking van de deelnemende lidstaten vertegenwoordigen, plus één lid. Deze bepaling is een analoge toepassing van het vereiste uit artikel I-25 dat een blokkerende minderheid altijd uit ten minste vier lidstaten dient te bestaan. De gekozen formule betekent dat in de Eurogroep-samenstelling van twaalf landen het minimum aantal lidstaten benodigd voor een blokkerende minderheid drie is. De regering beschouwt dit als een winstpunt, aangezien hiermee de machtsbalans tussen de lidstaten gewaarborgd wordt (lidstaten met een grote bevolking zouden anders de besluitvorming relatief makkelijk kunnen blokkeren).

Concluderend is de regering van mening dat voor het Hoofdstuk economisch en monetair beleid sprake is van een aanvaardbaar resultaat in het Grondwettelijk Verdrag, dat in voldoende mate beantwoordt aan de Nederlandse onderhandelingsinzet.

Onderstaand zal een artikelsgewijs commentaar worden gegeven op de bepalingen ten aanzien van het economisch en monetair beleid in Deel III van het Grondwettelijk Verdrag voorzover deze een verandering opleveren ten opzichte van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag.

Artikel III-179

Dit artikel, dat de procedure voor het multilateraal toezicht op het economisch beleid regelt, beoogt de economische coördinatie te versterken door de Commissie het recht te geven om directe waarschuwingen te geven aan de lidstaten, als zij van oordeel is dat het economisch beleid van een lidstaat niet in overeenstemming is met de globale richtsnoeren (artikel III-179, vierde lid). Ten opzichte van het EG-Verdrag betekent dit een duidelijke versterking van de positie van de Commissie. In het EG-Verdrag is het recht om een lidstaat te waarschuwen voorbehouden aan de Raad, op aanbeveling van de Commissie.

Een tweede verandering in artikel III-179, vierde lid is, dat de lidstaat in kwestie wordt uitgesloten van stemming bij de beslissing van de Raad over de maatregelen die de desbetreffende lidstaat dient te nemen om weer aan de globale richtsnoeren te voldoen.

Voor de aanpassing van de procedures voor multilateraal toezicht op het economisch beleid krijgt het Europees Parlement medebeslissingsrecht.

Artikel III-184

Dit artikel heeft een aantal wijzigingen ondergaan ten opzichte van het EG-Verdrag. In het vijfde lid kan de Commissie, wanneer zij van oordeel is dat er in een lidstaat sprake is van een buitensporig tekort, rechtstreeks een advies aan de betrokken lidstaat uitbrengen. In het EG-Verdrag (artikel 104, vijfde lid) bracht de Commissie in dat geval een advies uit aan de Raad. In het zesde lid is het oorspronkelijke recht van aanbeveling van de Commissie bij de vaststelling van een buitensporig tekort in een lidstaat veranderd in een recht van voorstel. Hierbij is de betrokken lidstaat uitgesloten van stemming. Bovendien is toegevoegd dat de Raad zijn beslissing over beleidsaanbevelingen (zoals aanbevolen door de Commissie) voor een lidstaat met een buitensporig tekort onverwijld dient te nemen. In deze gevallen is in het Grondwettelijk Verdrag sprake van een versterking van de positie van de Commissie in de buitensporig tekortprocedure.

Zoals hierboven reeds beschreven, heeft de regering zich tijdens de Conventie en de IGC ingezet voor uitbreiding van het recht van voorstel van de Commissie tot de gehele procedure van artikel III-184. Hiervoor bleek echter onvoldoende steun. In de eindfase van de IGC ontstond druk van een aantal lidstaten om de versterking van de positie van de Commissie zoals in de oorspronkelijke Conventietekst opgenomen (recht van voorstel van de Commissie in het zesde lid bij vaststelling van een buitensporig tekort en bij vaststelling van aanbevelingen tot de desbetreffende lidstaat), in zijn geheel terug te draaien. De regering is er uiteindelijk in geslaagd om de versterking van de rol van de Commissie bij de vaststelling van een buitensporig tekort in een lidstaat te behouden.

Artikelen III-185 tot en met III-191

Ten aanzien van het monetair beleid van de Unie hebben de desbetreffende artikelen in Titel III van Deel III van het Grondwettelijk Verdrag vrijwel geen wijzigingen ondergaan ten opzichte van het EG-Verdrag, los van een actualisering van de artikelen naar aanleiding van de invoering van de euro (realisatie van de derde fase van de Economische en Monetaire Unie). De Unie behoudt haar uitsluitende bevoegdheid voor het monetair beleid in de eurozone, die door de Europese Centrale Bank wordt uitgeoefend.

Artikel III-196

In het Grondwettelijk Verdrag is een nieuw artikel over de externe vertegenwoordiging van de euro opgenomen, artikel III-196. Dit artikel bepaalt in lijn met artikel 111 van het EG-Verdrag dat de lidstaten van de eurozone gemeenschappelijke posities innemen in de internationale financiële instellingen over onderwerpen die gerelateerd zijn aan de Economische en Monetaire Unie. Ook wordt in dit artikel bepaald dat de lidstaten van de eurozone afspraken kunnen maken over uniforme vertegenwoordiging in deze instellingen.

Artikelen III-194, III-197 en III-198

Artikel III-194 is nieuw en geeft de lidstaten van de eurozone de mogelijkheid om binnen het kader van de artikelen III-179 (globale richtsnoeren voor het economisch beleid) en artikel III-184 (buitensporig tekortprocedure) de coördinatie van het budgettair beleid te versterken, dan wel eigen economische richtsnoeren voor de lidstaten van de eurozone op te stellen (die in lijn zijn met de richtsnoeren voor de Unie als geheel).

Artikel III-197 beschrijft de procedures die niet van toepassing zijn op de lidstaten die de euro (nog) niet hebben ingevoerd (artikel 122 EG-Verdrag).

Hieraan zijn in het Grondwettelijk Verdrag toegevoegd de beslissing over gemeenschappelijke posities en vertegenwoordiging van de eurozone in internationale financiële instellingen, alsmede de beslissing over de beleidsaanbevelingen aan lidstaten van de eurozone in het kader van het multilateraal toezicht op het economisch beleid of de buitensporig tekort-procedure.

Artikel III-198 bepaalt dat een beslissing van de Raad over toetreding van een lidstaat tot de eurozone voorafgegaan dient te worden door een positieve aanbeveling van de leden van de Eurogroep (die daarover met gekwalificeerde meerderheid beslissen).

Hoofdstuk III: Het beleid op andere gebieden

Werkgelegenheid (Afdeling 1, artikelen III-203 tot en met III-208)

De artikelen III-203 tot en met III-208 zijn op een aantal kleine tekstuele en technische punten na ongewijzigd overgenomen uit het EG-Verdrag. Evenals de bepalingen uit het EG-Verdrag, bepaalt het Grondwettelijk Verdrag dat lidstaten streven naar een gecoördineerde werkgelegenheidsstrategie die verenigbaar is met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, dat lidstaten een hoog niveau van werkgelegenheid als een gemeenschappelijk belang beschouwen en dat de Unie over bevoegdheden beschikt om de samenwerking tussen lidstaten aan te moedigen, hun maatregelen te steunen en, waar nodig, aan te vullen.

Sociaal beleid (Afdeling 2, artikelen III-209 tot en met III-219)

Op sociaal terrein brengt het Grondwettelijk Verdrag weinig verandering teweeg. De meeste bepalingen zijn overgenomen uit het EG-Verdrag. Wel kent de bepaling inzake de raadpleging van sociale partners op het niveau van de Unie (artikel III-212, tweede lid) een procedurele wijziging. Het Europees Parlement wordt onder het Grondwettelijk Verdrag in kennis gesteld van de uitvoering van de op het niveau van de Unie gesloten overeenkomsten tussen de sociale partners.

Ook artikel III-213 bevat een wijziging ten opzichte van artikel 140 van het EG-Verdrag. De tweede alinea van deze bepaling verduidelijkt dat de Commissie initiatieven kan nemen om richtsnoeren en indicatoren vast te stellen, de uitwisseling van beste praktijken («best practices») kan regelen en de nodige elementen met het oog op periodieke controle en evaluatie kan verzamelen. Het Europees Parlement wordt daarvan ten volle in kennis gesteld. Het betreft hier een explicitering van de open methode van coördinatie in het sociaal beleid. De regering was voorstander van opname van deze methode specifiek voor de modernisering van de sociale bescherming (pensioenen) en armoedebestrijding (sociale insluiting). Deze door Nederland gewenste versterking is echter niet verwezenlijkt.

De regering was voorts voorstander van uitbreiding van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid op het gebied van sociaal beleid (artikel III-210, tweede lid). Hiervoor bleek echter onvoldoende steun te bestaan bij andere landen. Hoewel sociaal beleid op grond van artikel I-14 een gedeelde bevoegdheid is, benadrukt de bij de Slotakte gevoegde Verklaring betreffende artikel III-213 (Verklaring 18) dat de in dit artikel beschreven beleidsterreinen in principe onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen en dat maatregelen genomen op basis van dit artikel geen harmonisatie ten doel hebben. Hierbij wordt echter ook verklaard dat geen afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheden van de Unie op dit terrein.

Economische, sociale en territoriale samenhang (Afdeling 3, artikelen III-220 tot en met III-224)

Artikel III-220 ziet op de economische, sociale en territoriale samenhang binnen de Unie en is gebaseerd op artikel 158 van het EG-Verdrag. Het bereik van het artikel is echter verbreed. Aan de sociale en economische samenhang als grondslag voor de harmonieuze ontwikkeling van de Unie in haar geheel, is de territoriale samenhang toegevoegd.

Voorts worden in het kader van bovenstaande doelstelling de in het bijzonder te ondersteunen regio's preciezer gedefinieerd dan in artikel 158 van het EG-Verdrag. Zo worden regio's die een industriële overgang doormaken, regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid, alsmede insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden in het Grondwettelijk Verdrag opgenomen. Een aan de Slotakte gehechte Verklaring betreffende artikel III-220 (Verklaring 19) expliciteert dat de verwijzing naar insulaire regio's ook betrekking kan hebben op gehele insulaire staten, mits deze aan de vereiste criteria voldoen.

De regering heeft zich tijdens de Conventie en de IGC geen voorstander getoond van deze wijzigingen in het artikel. In de eerste plaats was de regering er niet van overtuigd dat er om redenen van subsidiariteit op het gebied van de territoriale cohesie een gedeelde bevoegdheid voor de Unie en de lidstaten is weggelegd. Daarnaast vreesde de regering dat de uitgebreide en gedetailleerde beschrijving van de met middelen van de Unie te ondersteunen regio's en gebieden (artikel III-221) zal leiden tot een verbreding en een intensivering van het structuur- en cohesiebeleid van de Unie onder het EG-Verdrag en het EU-Verdrag. Het gedetailleerd vastleggen van te begunstigen regio's en gebieden had beter plaats kunnen vinden in de uitvoeringsbepalingen voor het cohesiebeleid. Daarmee zou flexibeler ingespeeld kunnen worden op (wijzigingen in) specifieke situaties. Vastlegging in het Grondwettelijk Verdrag kan een stollende werking hebben en pogingen om het structuren cohesiebeleid te moderniseren in de weg staan. Wel heeft Nederland gepleit voor een ondersteunende bevoegdheid voor ruimtelijke ontwikkeling.

Landbouw en visserij (Afdeling 4, artikelen III-225 tot en met III-232)

Het landbouwbeleid heeft in de artikelen III-225 tot en met III-232 ten opzichte van de bepalingen van het EG-Verdrag (artikelen 32 tot en met 38 EG-Verdrag) nauwelijks wijzigingen ondergaan.

Nieuw is wel dat expliciet in het Verdrag wordt opgenomen dat de Unie een gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid (hierna: GLB en GVB) vaststelt en uitvoert (artikel III-225). Ook wordt in deze bepaling vastgelegd, dat verwijzingen naar het GLB of landbouw ook gezien moeten worden als verwijzingen naar het GVB of visserij (voorzover deze verwijzingen verenigbaar zijn met de bijzondere kenmerken van deze sector). Dit komt de zichtbaarheid van het GVB in het Grondwettelijk Verdrag ten goede.

Van belang is voorts dat ten aanzien van de gemeenschappelijke marktordering van de landbouwmarkt en de overige bepalingen die nodig zijn om de doelstellingen van het GLB en GVB na te streven, wordt besloten met gekwalificeerde meerderheid. Ook heeft het Europees Parlement een grotere rol gekregen; in plaats van een adviesrecht beschikt het over een medebeslissingsrecht. De besluiten die op grond van artikel III-231, derde lid, worden genomen, zoals onder meer over prijsbepaling, en vaststelling en verdeling van vangstmogelijkheden, vormen daarop echter een uitzondering; deze besluiten komen tot stand zonder betrokkenheid van het

Europees Parlement. De toepassing van de medebeslissingsprocedure op vrijwel alle onderdelen van het GLB en GVB komt de door de regering gewenste democratisering van het besluitvormingsproces ten goede.

Ook is de invloed van het Europees Parlement vergroot doordat bij de begrotingsprocedure het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven komt te vervallen (artikel III-404). Dit heeft onder andere tot gevolg dat het Europees Parlement een gelijkwaardige stem heeft bij het vaststellen van de landbouwbegroting.

Met succes heeft de regering zich ingezet voor het vergroten van de zichtbaarheid van het GVB in de relevante artikelen en een grotere rol voor het Europees Parlement bij de besluitvorming op GLB- en GVB-terrein. Desalniettemin had de regering graag een grondigere aanpassing en een modernisering van de doelstellingen verwezenlijkt gezien. Daarmee zou het Grondwettelijk Verdrag de hervormingen die de afgelopen jaren het landbouw- en visserijbeleid hebben gekenmerkt, beter weerspiegelen. Ook de Nederlandse pogingen om uit het oogpunt van transparantie eenduidig in het Verdrag op te nemen dat de mededingingsbepalingen op het gehele GLB en GVB van toepassing zijn, tenzij hier bij Europese wet of kaderwet een uitzondering op wordt gemaakt, zijn niet geslaagd.

In Bijlage I is een lijst met landbouwproducten opgenomen waarop de artikelen III-227 tot en met III-232 van toepassing zijn.

Milieu (Afdeling 5, artikelen III-233 en III-234)

Het *acquis* betreffende het milieubeleid is behouden gebleven en waar nodig aangepast aan de institutionele wijzigingen elders in het Grondwettelijk Verdrag. Het *acquis* betreffende het milieubeleid omvat overigens niet alleen de milieuparagraaf (artikelen III-233 en III-234), maar ook het milieu-integratie artikel (artikel III-119) en het beginsel inzake milieubescherming in Deel II (artikel II-97). Voorts is artikel I-3 van belang, waarin verbetering van milieukwaliteit en een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu evenals in het EG-Verdrag onderdeel is van duurzame ontwikkeling. De regering heeft zich ingezet voor versterking van het milieubeleid, onder meer door het versterken van artikel III-119 met een duurzaamheidstoets en door te pleiten voor toepassing van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid voor alle besluiten die op basis van de artikelen III-233 en III-234 worden genomen. Hiervoor bestond echter onvoldoende steun. De uitzonderingen waarvoor unanimiteit geldt zijn in artikel III-234, tweede lid, sub a, gehandhaafd. Wel bepaalt artikel III-234, tweede lid, tweede alinea, dat de Raad met unanimiteit kan besluiten tot overgang naar toepassing van gekwalificeerde meerderheid voor de in het tweede lid genoemde (hoofdzakelijk fiscale) aangelegenheden. Het betreft hier een lichtere vorm van de passerellebepaling. Verschil met de algemene passerellebepaling uit artikel IV-444 is dat in dit geval de nationale parlementen de overgang naar de gewone wetgevingsprocedure niet kunnen blokkeren.

Het zesde lid van artikel III-234 bevestigt ten slotte de mogelijkheid voor lidstaten om verdergaande milieubeschermingsmaatregelen te handhaven en te treffen. Deze bepaling is ongewijzigd ten opzichte van artikel 176 EG-Verdrag. Handhaving van deze bepaling was de inzet van de regering.

Al met al is de regering tevreden met het behoud van het milieu-*acquis*: hoewel de inzet was om meer te bereiken dan in het EG-Verdrag was geregeld, is het behoud hiervan gezien het verloop van het onderhandelingsproces het maximaal haalbare gebleken.

Consumentenbescherming (Afdeling 6, artikel III-235)

Op het terrein van consumentenbescherming brengt het Grondwettelijk Verdrag geen wijziging. Artikel III-235 neemt artikel 153 van het EG-Verdrag over, met uitzondering van het bepaalde dat de Unie rekening houdt met de eisen van consumentenbescherming. Om te bevestigen dat deze eis niet alleen van toepassing is op het specifieke terrein van de consumentenbescherming, maar ook op andere terreinen een rol speelt, is dit opgenomen in artikel III-120.

Vervoer (Afdeling 7, artikelen III-236 tot en met III-245)

Ook het *acquis* inzake het vervoerbeleid is behouden gebleven en waar nodig aangepast aan de institutionele wijzigingen elders in het Grondwettelijk Verdrag. Artikel III-315 bepaalt overigens in het vijfde lid dat op de onderhandelingen over en de sluiting van akkoorden betreffende vervoer de vervoersbepalingen van het Verdrag (afdeling 7 van Hoofdstuk III van Titel III) van toepassing blijven. Deze vallen derhalve niet onder de gemeenschappelijke handelspolitiek. Voor het sluiten van internationale overeenkomsten op dit terrein is de algemene bepaling van artikel III-325 van toepassing. Hierdoor wordt duidelijk gemaakt dat internationale handelsovereenkomsten wel betrekking kunnen hebben op vervoer, maar dat de procedure van totstandkoming in dat geval die van artikel III-325 is, met inachtneming van de kaders van de vervoersafdeling van dit Hoofdstuk. Hierdoor blijft het ook mogelijk dat lidstaten individuele vervoersovereenkomsten sluiten met derde landen, zolang de Unie zijn interne bevoegdheid niet heeft uitgeoefend.

De bijzondere bepaling voor de regio's van de voormalige DDR (artikel III-243) is vanwege de historische waarde voor Duitsland gehandhaafd. Wel bepaalt een aan de Slotakte gehechte Verklaring bij dit artikel (Verklaring 20) dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie leidend is bij het bepalen of bijzondere stimuleringsmaatregelen op het gebied van vervoer voor deze regio's als noodzakelijk kunnen worden aangemerkt.

Trans-Europese Netwerken (Afdeling 8, artikelen III-246 en III-247)

De bepalingen betreffende de Trans-Europese Netwerken zijn ongewijzigd overgenomen uit het EG-Verdrag (artikelen 154 tot en met 155 EG-Verdrag).

Onderzoek en technologische ontwikkeling (Afdeling 9, artikelen III-248 tot en met III-255)

Op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling is een aantal wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de bepalingen in het EG-Verdrag (artikelen 163 tot en met 173 EG-Verdrag). Zo is expliciet vermeld dat de Unie streeft naar een Europese onderzoeksruimte waarin onderzoekers, wetenschappelijke kennis en technologie vrijelijk kunnen circuleren (artikel III-248, eerste lid). Dit sluit aan bij de ontwikkelingen in het kader van de Lissabon-strategie, waarbinnen het begrip Europese onderzoeksruimte zijn intrede heeft gedaan.

Voorts wordt bepaald dat dit beleidsterrein een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten is. De Commissie krijgt de bevoegdheid om naast het kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling ook andere wettelijke maatregelen te nemen ter uitvoering van de Europese onderzoeksruimte. Dit geeft de Commissie meer mogelijkheden om een krachtiger Europees beleid voor onderzoek en innovatie te voeren. Hierbij zij opgemerkt dat ten aanzien van deze gedeelde bevoegdheid is vastgelegd dat de uitoefening van de bevoegdheid op dit terrein door de Unie, de lidstaten niet mag verhinderen hun bevoegdheid uit te oefenen (artikel I-14, derde lid). In een aan de Slotakte gehechte Verklaring betreffende artikel III-248 (Verklaring 21) wordt bovendien gesteld dat de actie

van de Unie op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling rekening zal houden met de fundamentele oriëntaties en keuzen van het onderzoeksbeleid van de lidstaten.

Het belang van zowel onderzoek als het concurrentievermogen van de industrie wordt onderstreept in de tekst van artikel III-248.

Nieuw is artikel III-254 dat bepaalt dat de Unie een Europees ruimtevaartbeleid zal ontwikkelen en voor het realiseren van haar doelen bij wet maatregelen zal vaststellen, eventueel in de vorm van een ruimtevaartprogramma. De Unie zal hierbij iedere nuttige relatie met het Europees Ruimteagentschap (European Space Agency (ESA)) aangaan. De Unie heeft hiermee een aanvullende bevoegdheid op het gebied van ruimtevaart. De regering heeft voor opname van deze passage gepleit.

Energie (Afdeling 10, artikel III-256)

Het energiebeleid wordt in een zelfstandige afdeling opgenomen (artikel III-256). Vóór de opname van een zelfstandig energieartikel werd het energiebeleid gebaseerd op de bepalingen inzake de interne markt (artikel 95 EG-Verdrag), milieu (artikelen 174 en 175 EG-Verdrag) en crisisbeheersing (artikel 100 EG-Verdrag). Met de opname van een zelfstandig artikel in het Grondwettelijk Verdrag is voor energiebeleid onder het Grondwettelijk Verdrag een specifieke rechtsbasis gecreëerd. Dit artikel codificeert de doelstellingen van het energiebeleid (eerste lid) en integreert de bestaande bevoegdheden (tweede lid) teneinde een coherent en geïntegreerd energiebeleid te kunnen ontwikkelen. Het derde lid expliciteert dat voor energiemaatregelen van fiscale aard – conform overige fiscale besluitvorming – de Raad met eenparigheid van stemmen besluit en het Europees Parlement slechts wordt geraadpleegd.

De regering was oorspronkelijk geen voorstander van het opnemen van een afzonderlijk energieartikel. Het Verenigd Koninkrijk steunde dit standpunt. De regering was van mening dat de bestaande bepalingen reeds voldoende aanknopingspunten boden voor een energiebeleid. Daarnaast zou een apart energieartikel inbreuk kunnen maken op de soevereiniteit van de lidstaten ten aanzien van hun nationale energiebronnen. De Nederlandse en Britse inspanningen zijn voor een deel succesvol gebleken. Weliswaar heeft het voorstel voor een specifiek energieartikel de eindtekst van het Grondwettelijk Verdrag gehaald, maar de formulering van het artikel III-256 en de aan de Slotakte gehechte Verklaring bij dit artikel (Verklaring 22) komen tegemoet aan de Nederlandse zorgen omtrent het opnemen van een apart energieartikel. Zowel de tweede alinea van het tweede lid van artikel III-256, als de Verklaring bepalen dat de soevereiniteit van de lidstaten over de nationale energiebronnen, wordt gewaarborgd.

Hoofdstuk IV: De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

Algemeen

De samenwerking op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR) wordt ingrijpend gewijzigd in het Grondwettelijk Verdrag. De RVVR-samenwerking komt met het Grondwettelijk Verdrag onder één verdragsregime, waarbij de gewone wetgevingsprocedure het uitgangspunt is voor besluitvorming. Bovendien zijn de inhoudelijke terreinen van de RVVR-samenwerking uitgebreid. De verdragswijzigingen op het terrein van de RVVR-samenwerking vormen zonder twijfel een van de belangrijkste verworvenheden van het Grondwettelijk Verdrag. Zij beogen de Unie adequate instrumenten te geven teneinde bij te dragen aan oplossingen voor de uitdagingen waarmee lidstaten en burgers in toenemende mate worden geconfronteerd: terrorisme, grensoverschrijdende criminali-

teit (zoals drugs- en mensenhandel) en asiel- en migratiestromen. Bovendien is de mogelijkheid geopend voor de Unie om de RVVR verder invulling te geven door de vestiging van een Europees openbaar ministerie.

Voor enkele lidstaten (Ierland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk) zijn de bestaande protocollen gehandhaafd (Protocollen 19 en 20), zodat zij niet volledig zullen deelnemen aan deze samenwerking. De Protocollen zijn op dit punt ten opzichte van de oude protocollen niet gewijzigd. Het is helaas niet mogelijk gebleken om de uitzonderingspositie voor deze lidstaten op te heffen. Wel bieden de Protocollen de mogelijkheid om op termijn volledig deel te nemen aan de RVVR-samenwerking. Een nadere toelichting op deze Protocollen is opgenomen in deel IV van deze memorie van toelichting.

De regering heeft actief bijgedragen aan de discussie over RVVR door deelname aan de werkgroep terzake en door de actieve inbreng van standpunten en schriftelijke bijdragen. De regering concentreerde zich daarbij op een verdragsregime voor de RVVR-samenwerking, waarbij de verworvenheden van nationale lidstaten niet uit het oog worden verloren. De regering heeft daarnaast tijdens de Conventie een discussienota ingebracht over het tot stand brengen van een «Europese strafrechtsruimte», een kader waarbinnen op Europees niveau voor helder afgebakende terreinen een complete keten voor de strafrechtelijke handhaving kan gaan functioneren.

In het Verdrag is voorts een helder kader gekomen voor de gehele RVVR-samenwerking. Voor specifieke terreinen is daarbij respect voor nationale rechtsstelsels opgenomen en is ook voorzien in procedures om aandacht te vragen voor die nationale rechtsstelsels. De regering is tevreden over de bepalingen inzake de RVVR-samenwerking en beschouwt deze als een verbetering.

Artikel I-42 in Deel I van het Verdrag schetst in grote lijnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, die in Hoofdstuk IV van Titel III van Deel III wordt uitgewerkt. Het tweede lid van artikel I-42 is nieuw. Hierin wordt de betrokkenheid van de nationale parlementen verwoord en verwezen naar specifieke bepalingen daarover in het beleidsdeel van het Verdrag. Nationale parlementen oefenen op basis van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen van de lidstaten in de Europese Unie en het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid controle uit op de voorstellen op dit terrein (Protocollen 1 en 2). De nationale parlementen zijn voorts betrokken bij de evaluatie van de uitvoering van het beleidshoofdstuk over de RVVR (artikel III-260). Ten slotte is er een rol voor nationale parlementen naast het Europees Parlement bij het toezicht op Europol (artikel III-276) en de evaluatie van Eurojust (artikel III-273). Deze laatste rol dient in Europese wetten verder te worden uitgewerkt.

Algemene bepalingen (Afdeling 1, artikelen III-257 tot en met III-264)

Het eerste lid van artikel III-257 omschrijft de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Daarin worden de grondrechten en de verschillende rechtstradities en -systemen van de lidstaten geëerbiedigd. Hierin wordt het bestaan van de RVVR nog eens onderstreept. Ook moet rekening worden gehouden met de verschillende rechtstradities en -systemen van de lidstaten.

Het tweede lid van artikel III-257 beschrijft de doelstellingen op het terrein van personencontroles aan de buitengrenzen, asiel en immigratie. Er is voorzien in een inhoudelijke verbreding op alle drie de terreinen in vergelijking met de EG-Verdragen. Ook wordt het beginsel van onderlinge soli-

dariteit geïntroduceerd. Nieuw is eveneens dat voor de toepassing van Hoofdstuk IV staatlozen gelijk worden gesteld met onderdanen van derde landen. Op die manier kan een eenvormig asieltelsel worden ontwikkeld.

Artikel III-257, derde lid, betreft het terrein van de strafrechtelijke samenwerking en komt inhoudelijk grotendeels overeen met artikel 29 van het EU-Verdrag. Naast de samenwerking tussen de politieke en justitiële autoriteiten in strafzaken wordt de coördinatie van deze diensten genoemd, hetgeen een uitbreiding is ten opzichte van artikel 29 EU-Verdrag. Een andere uitbreiding ten opzichte van artikel 29 EU-Verdrag is de vermelding van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken.

Het vierde lid van artikel III-257 betreft de kern van de civielrechtelijke samenwerking. Hierin zijn nauwelijks wijzigingen aangebracht ten opzichte van het EG-Verdrag.

De taak van de Europese Raad om strategische richtlijnen te geven voor de RVVR (artikel III-258) ligt in het verlengde van de algemene omschrijving van de bevoegdheden van de Europese Raad in artikel I-21. Dit artikel sluit ook aan bij de bestaande praktijk. De Europese Raad heeft immers reeds bij herhaling politieke richtsnoeren voor dit beleidsterrein gegeven.

Artikel III-259 bevestigt nogmaals de betrokkenheid van nationale parlementen bij de totstandkoming van wetgeving op het RVVR-terrein, ook voor de Afdelingen 4 en 5, waarin de strafrechtelijke samenwerking uiteen wordt gezet. Deze betrokkenheid is vormgegeven in het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen van de lidstaten in de Europese Unie en het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (Protocol 2).

Artikel III-260 voorziet in een nieuw mechanisme van de Raad om te besluiten tot een objectieve en onpartijdige evaluatie van de tenuitvoerlegging van de Raadsbesluiten op RVVR-gebied. Het is een extra waarborg voor wat betreft het uitvoeren van de totstandgekomen Europese kaderwetten door de lidstaten, waarbij met name de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning wordt bevorderd. Dit mechanisme komt bovenop de bestaande toezichtsstructuren van het Verdrag, zoals de inbreukprocedure.

Conform de Nederlandse inzet is in artikel III-260 opgenomen dat het Europees Parlement en de nationale parlementen worden betrokken bij de evaluatie.

Artikel III-261 richt binnen de Raad een permanent comité op voor toezicht op operationele samenwerking. Het betreft een voortbouwen op het reeds bestaande comité (artikel 36 EU-Verdrag). In vergelijking met het comité onder het EU-Verdrag heeft dit nieuwe comité gewijzigde taken. Het nieuwe comité draagt eraan bij dat binnen de Unie de operationele samenwerking op het gebied van binnenlandse veiligheid wordt bevorderd en versterkt. Voorts bevordert het comité de coördinatie van het optreden van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. In het EU-Verdrag is de rol van het comité beperkt tot de voorbereiding van de werkzaamheden van de Raad op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. De regering is van mening dat het nieuwe comité een brede taak moet hebben: het moet belast worden met de coördinatie van niet alleen de klassieke politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, maar ook crisisbeheersing, terrorismebestrijding en grensbewaking, en met de betere afstemming tussen die verschillende beleidsterreinen. Het comité moet een schakel gaan vormen tussen de Raad en de uitvoering, maar het

moet zelf geen eigen operationele taken krijgen ter voorkoming van doublures met bijvoorbeeld Europol en Eurojust. In het Grondwettelijk Verdrag wordt de kring van betrokkenen bij dit artikel vergroot. Naast de Commissie is er onder het Grondwettelijk Verdrag ook betrokkenheid van andere organen en instanties van de Unie, zoals Europol en Eurojust.

Conform de Nederlandse inzet is in artikel III-261 opgenomen dat het Europees Parlement en de nationale parlementen van de lidstaten over deze werkzaamheden worden geïnformeerd.

Artikel III-262 komt overeen met de artikelen 33 van het EU-Verdrag, en 64, eerste lid, van het EG-Verdrag.

Artikel III-263 komt overeen met artikel 66 van het EG-Verdrag. Het biedt de Raad de praktische mogelijkheid om bestuurlijke samenwerking tussen overheidsdiensten op deze terreinen te realiseren. De onderhavige bepaling geldt voor de gehele samenwerking op het terrein van de RVVR.

Artikel III-264 beschrijft het gewijzigde initiatiefrecht voor voorstellen op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken (Afdeling 4) en politie samenwerking (Afdeling 5). Naast het initiatiefrecht van de Europese Commissie, is er een initiatiefrecht voor de lidstaten vastgelegd. Lidstaten kunnen echter niet langer individueel een voorstel indienen: een initiatief moet afkomstig zijn van minimaal een kwart van de lidstaten. Op de andere terreinen van de samenwerking op RVVR-gebied was het initiatiefrecht van de Commissie reeds exclusief.

Het beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie (Afdeling 2, artikelen III-265 tot en met III-268)

Artikel III-265 is in belangrijke mate geïnspireerd op artikel 62 van het EG-Verdrag. Het bevat het beginsel van het vrij verkeer van personen binnen de Unie en gaat in op het beheer van de buitengrenzen. Artikel III-265 brengt geen verandering aan in de integratie van het Akkoord van Schengen (Trb. 1985, 102 en 1990, 145) binnen het verdragskader. Het Protocol betreffende het in het kader van de Europese Unie geïntegreerde Schengen-*acquis* (Protocol 17) gehecht aan het Grondwettelijk Verdrag bevestigt dit.

Nieuw in artikel III-265 is de totstandkoming van een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen. Hieronder wordt een alomvattende aanpak ten behoeve van het beheer van de buitengrenzen verstaan. Dit sluit aan bij ontwikkelingen die nu reeds plaatsvinden. Het betekent meer dan alleen de bewaking van de buitengrenzen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het opzetten van een gemeenschappelijke risicoanalyse, een gemeenschappelijke opleiding voor grensbewakingsambtenaren en het oprichten van een netwerk van «Immigration and Liaison Officers» (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 473, nr. 5). De toekomstige werkzaamheden van het Agentschap voor het operationeel beheer van de buitengrenzen zullen ook onder dit artikel vallen.

Onder artikel III-265, tweede lid, komt het gemeenschappelijk beleid inzake visa en andere verblijfstitels van korte duur aan de orde. Hieronder valt ook het Visa Informatie Systeem (VIS). De bevoegdheid van lidstaten om binnen het Unierecht met derde landen overeenkomsten te sluiten over de uitoefening van personencontroles aan de buitengrenzen, is gehandhaafd (Protocol 21).

Het derde lid van artikel III-265 bevestigt dat dit artikel de bevoegdheid van de lidstaten tot het afbakenen van de eigen grenzen onverlet laat, in overeenstemming met internationaal recht.

Het eerste lid van artikel III-266 brengt een essentiële verandering in het Europese beleid op het terrein van asiel. Dit artikel voorziet in een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming. Dit betekent dat er in het Grondwettelijk Verdrag een rechtsbasis is neergelegd voor een Europees asielsysteem.

In het tweede lid van artikel III-266 zijn de maatregelen neergelegd die het doel van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dienen te verwezenlijken. Deze maatregelen zijn uitputtend. Daarnaast is hierin een specifieke rechtsbasis opgenomen voor de richtlijn tijdelijke bescherming van ontheemden die onder het EG-Verdrag op artikel 308 gebaseerd was. Het tweede lid maakt voorts een onderscheid tussen een uniforme asielstatus en een uniforme subsidiaire beschermingsstatus. Het Nederlandse voorstel voor invoering, conform de Vreemdelingenwet 2000, van één procedure en verblijfsstatus voor alle categorieën vluchtelingen is niet in het Grondwettelijk Verdrag terechtgekomen. Niettemin blijft het mogelijk dat op Europees niveau een eenvormige procedure tot stand komt, waarin alle asielprocedures door één instantie worden onderzocht en beoordeeld. In een separate verklaring (Verklaring 25) is de bestaande mogelijkheid voor lidstaten om internationale akkoorden te sluiten op RVVR-terrein behouden.

Het derde lid van artikel III-266, voor tijdelijke maatregelen in noodsituaties, komt overeen met artikel 64, tweede lid, van het EG-Verdrag. Alleen de beperkende termijn van zes maanden zoals deze was opgenomen in artikel 64, tweede lid, EG-Verdrag, is komen te vervallen.

Artikel III-267 biedt de grondslag voor een gemeenschappelijk immigratiebeleid. Het eerste lid geeft daarvoor de uitgangspunten, waaronder het effectief omgaan met migratiestromen.

Het tweede lid zet voorts de te nemen maatregelen uiteen. Deze komen in belangrijke mate overeen met artikel 63, derde lid, EG-Verdrag. In dit lid zijn twee nieuwe rechtsbases opgenomen: de verwijdering van illegaal verblijvende personen en de bestrijding van mensenhandel, met name handel in vrouwen en kinderen.

Het derde lid van artikel III-267 voorziet in de mogelijkheid voor de Unie terug- en overnameovereenkomsten met derde landen te sluiten. Deze overeenkomsten voorzien erin dat derde landen zowel hun eigen onderdanen, als onderdanen van andere landen die eerder op hun grondgebied hebben verbleven, moeten overnemen.

Het vierde lid van artikel III-267 bevat de nieuwe rechtsbasis voor samenwerking op het gebied van integratie. Deze aanvullende bevoegdheid is beperkt in werkingssfeer doordat harmonisatie van wetgeving wordt uitgesloten.

In het vijfde lid is bepaald dat dit artikel het recht van lidstaten onverlet laat, zelf te bepalen hoeveel onderdanen van derde landen, afkomstig uit derde landen, tot hun grondgebied worden toegelaten teneinde daar al dan niet in loondienst arbeid te verrichten.

In artikel III-268 is het solidariteitsbeginsel neergelegd, ook op financieel vlak. Deze solidariteit bestrijkt het hele terrein van asiel, immigratie en grensbewaking waar immers grote gemeenschappelijke belangen op het spel staan. De solidariteit richt zich zowel op materiële aspecten (asiel-

stromen) als op financiële aspecten van het beleid. Deze bepaling vormt een verbreding van artikel 63 van het EG-Verdrag, dat een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten noemde tot het dragen van de consequenties voor de opvang van vluchtelingen en ontheemden.

Justitiële samenwerking in civiele zaken (Afdeling 3, artikel III-269)

Evenals artikel 65 van het EG-Verdrag beperkt het eerste lid van artikel III-269 de civielrechtelijke samenwerking tot zaken met grensoverschrijdende gevolgen. Het eerste lid bepaalt voorts dat de samenwerking op het terrein van civiel recht kan leiden tot harmonisatie. Deze samenwerking kan bijvoorbeeld leiden tot het stellen van minimumnormen van materieel civiel(proces)recht.

Het tweede lid geeft een limitatieve opsomming van categorieën van maatregelen. Deze kunnen worden vastgesteld «met name wanneer dat nodig is voor de goede werking van de interne markt». Dit betreft een verruiming ten opzichte van artikel 65 EG-Verdrag.

De opsomming van typen maatregelen komt in belangrijke mate overeen met die van artikel 65 van het EG-Verdrag. Nieuw zijn de categorieën maatregelen tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen; maatregelen op het gebied van alternatieve geschillenbeslechting; ondersteuning van de opleiding van de magistratuur. Deze nieuwe elementen vormen een codificatie van bestaande initiatieven op het Europese niveau.

De besluitvorming op dit terrein geschiedt met gekwalificeerde meerderheid. Voor de maatregelen op het gebied van familierecht met grensoverschrijdende gevolgen blijft vooralsnog unanimititeit gehandhaafd. Wel is voor dit terrein een passerellebepaling ingevoerd: de Raad kan, op voorstel van de Europese Commissie, besluiten over te gaan tot de gewone wetgevingsprocedure.

Justitiële samenwerking in strafzaken (Afdeling 4, artikelen III-270 tot en met III-274)

Over de strafrechtelijke samenwerking is tot in de laatste fase van de IGC gediscussieerd. Het uiteindelijke resultaat is positief. Het aparte rechtsregime van Titel VI van het EU-Verdrag is afgeschaft. De strafrechtelijke samenwerking wordt onder het Grondwettelijk Verdrag op communautaire wijze vormgegeven en het Europees Parlement krijgt voor bijna het gehele terrein een medewetgevende rol. Voorts zijn er geen uitzonderingen meer op de algemene bevoegdheden van het Hof van Justitie. Ten slotte is ook de werkings sfeer van dit beleidsterrein inhoudelijk uitgebreid. Daaraan is gekoppeld dat in het Verdrag expliciet is opgenomen dat samenwerking op dit terrein de nationale verworvenheden op strafrechtelijk terrein zal betrekken in de afwegingen.

Het eerste lid van artikel III-270 legt vast dat de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen de hoeksteen van de justitiële samenwerking in strafzaken is en biedt de mogelijkheid tot harmonisatie op strafrechtelijk terrein voor specifieke onderwerpen. Deze worden limitatief opgesomd.

Het tweede lid van artikel III-270 bevat een nieuwe gedetailleerde uitwerking van de mate waarin wetgeving op het terrein van strafvordering mogelijk is. De Europese wet is hier als rechtsinstrument uitgesloten, omdat geen eenvormige nationale wetgeving wordt nagestreefd, maar minimumvoorschriften die door lidstaten in acht moeten worden genomen. De onderwerpen zijn limitatief opgesomd en moeten noodzakelijk zijn om de wederzijdse erkenning en de samenwerking in grens-

overschrijdende strafzaken te bevorderen. Ook over niet met name genoemde onderwerpen kunnen maatregelen worden vastgesteld, maar daarvoor is een unaniem besluit van de Raad en de instemming van het Europees Parlement nodig.

In het derde lid is een noodremprocedure opgenomen. Als een lidstaat meent dat Europees optreden fundamentele aspecten van zijn nationale strafrechtstelsel zou schaden, is er de mogelijkheid om het voorstel aan de Europese Raad voor te leggen. De Europese Raad kan dan na overleg besluiten de kwestie terug te geven aan de Raad, die vervolgens met gekwalificeerde meerderheid besluit. De Europese Raad kan ook besluiten een nieuw voorstel te vragen aan de Commissie of aan de groep lidstaten die het voorstel deed. Voor een algemeen oordeel over de noodremconstructie, zij verwezen naar de inleiding.

In het vierde lid van artikel III-270 is ten slotte een automatische goedkeuring voor nauwere samenwerking opgenomen, als de Raad niet binnen de termijnen van de noodremprocedure heeft besloten. Deze bepaling is het compromis dat gesloten is tussen enerzijds de lidstaten die besluitvorming bij unanimitéit over strafrechtzaken wilden en lidstaten die een intensievere communautaire samenwerking op dit terrein wilden realiseren. De noodremprocedure komt de eerste groep lidstaten tegemoet, de automatische goedkeuring is een tegemoetkoming voor de andere groep. Het voordeel van de automatische goedkeuring is dat voor dat specifieke deelgebied niet geheel vooraan in de procedure van nauwere samenwerking begonnen hoeft te worden. Op die manier kunnen lidstaten die verdergaande samenwerking wensen deze toch realiseren.

Artikel III-271 ziet op de onderlinge aanpassing van het materiële strafrecht. De opsomming van de vormen van criminaliteit waartegen de Unie kan optreden is limitatief. De Raad kan ook hier besluiten deze lijst van misdrijven uit te breiden, maar een dergelijk besluit dient evenals bij artikel III-270 met unanimitéit genomen te worden en behoeft instemming van het Europees Parlement.

Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid om te besluiten tot strafrechtelijke normering van communautaire regelgeving indien dit nodig wordt geacht voor een doeltreffende uitvoering van het desbetreffende onderdeel van het Uniebeleid. Aangezien dit potentieel een grote uitbreiding van door de lidstaten uit te voeren strafrechtelijke handhaving betekent en met het oog daarop ook eisen aan de handhaafbaarheid van die regelgeving moeten worden gesteld, ligt het voor de hand de ministers verantwoordelijk voor het strafrecht bij de besluitvorming daaromtrent te betrekken.

Ook bij dit artikel is een noodremprocedure en automatische goedkeuring voor nauwere samenwerking voorzien die overeenkomt met de procedure zoals hierboven beschreven bij artikel III-270.

Artikel III-272 creëert een nieuwe rechtsbasis voor criminaliteitspreventie. Deze aanpak mag echter geen harmonisatie van nationale regelgeving inhouden.

Artikel III-273 behandelt Eurojust, dat al verankerd lag in artikel 31 van het EU-Verdrag.

Uit het tweede lid blijkt dat de structuur, werkwijze en taken van Eurojust bij Europese wet zullen worden vastgesteld. Nieuw is voorts dat Eurojust ook strafrechtelijke onderzoeken kan initiëren, met dien verstande dat in het derde lid wordt bepaald dat de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden voorbehouden blijft aan de bevoegde nationale autori-

teiten. Het initiëren van strafvervolgingen blijft ook voorbehouden aan de bevoegde nationale autoriteiten, maar Eurojust mag er wel voorstellen voor doen. Op grond van Verklaring 23 houdt de in artikel III-273, tweede lid, bedoelde wet rekening met de nationale voorschriften en gebruiken omtrent het inleiden van strafrechtelijk onderzoek.

In artikel III-274 is een nieuwe rechtsbasis opgenomen die de mogelijkheid biedt tot het instellen van een Europees openbaar ministerie. Het eerste lid beperkt het potentiële werkterrein tot strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie raken. Uit het eerste lid blijkt voorts dat de instelling van het Europees openbaar ministerie kan worden bewerkstelligd na een unaniem besluit van de Raad. Over de totstandkoming van een Europees openbaar ministerie is lang gediscussieerd. Voor enkele lidstaten was dit een brug te ver. Zijn meenden dat essentiële elementen van nationale strafrechtelijke stelsels verloren zouden gaan bij instelling van een dergelijk openbaar ministerie. Anderen wilden juist wel verdere stappen zetten op dit terrein.

Uiteindelijk is in de Conventie ervoor gekozen om wel een rechtsbasis te creëren voor een Europees openbaar ministerie. De totstandkoming hiervan is echter afhankelijk gemaakt van latere besluitvorming terzake door de Raad.

In het vierde lid van artikel III-274 is de mogelijkheid opgenomen dat de Europese Raad later kan besluiten tot uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees openbaar ministerie. Ook dit besluit moet unaniem worden genomen met goedkeuring van het Europees Parlement; de Commissie moet worden geraadpleegd.

Politiële samenwerking (Afdeling 5, artikelen III-275 tot en met III-277)

Artikel III-275 bepaalt dat de Unie een vorm van politieke samenwerking ontwikkelt waarbij alle bevoegde autoriteiten van de lidstaten betrokken zijn. Dit stemt overeen met de artikelen 29 en 30, eerste lid, van het EU-Verdrag. Het tweede lid somt de maatregelen hiervoor op, waaronder de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie. Het derde lid bepaalt dat de Raad met eenparigheid van stemmen besluit, na raadpleging van het Europees Parlement, over maatregelen die betrekking hebben op de operationele samenwerking tussen de in dit artikel bedoelde autoriteiten.

In artikel III-276, eerste lid, is de opdracht van Europol neergelegd. In vergelijking met de in artikel 2 van de Europol-Overeenkomst (Overeenkomst op grond van Artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese Politiedienst; Brussel, 26 juli 1995 (Trb. 1995, 282)) neergelegde doelstelling, worden twee uitbreidingen voorzien. In algemene zin gaat het om vormen van criminaliteit die een schending inhouden van een gemeenschappelijk belang dat tot het beleid van de Unie behoort en niet langer over specifieke schendingen. Voorts heeft er, anders dan onder de oude verdragen het geval is, geen sprake te zijn van een criminele organisatie of structuur. Ook wanneer het gaat om niet georganiseerde criminaliteit met een grensoverschrijdend karakter kan er een taak voor Europol zijn.

Het tweede lid schrijft voor dat de structuur, de werkwijze, het werkterrein en de taken bij Europese wet worden bepaald. Dit brengt met zich mee dat de bestaande Europol-Overeenkomst – al dan niet gewijzigd – in een Europese wet moet worden omgezet. Het takenpakket voor Europol biedt een meer coördinerende en uitvoerende rol dan onder de oude verdragen het geval is. De uitvoerende bevoegdheden van Europol zijn echter niet uitgebreid. Operationele acties op het grondgebied van een der lidstaten moeten worden uitgevoerd in overleg en overeenstemming met de

bevoegde nationale autoriteiten en alleen deze beslissen over de vraag of dwangmiddelen mogen worden gebruikt. Voor zelfstandige operationele acties door Europol op het grondgebied van een der lidstaten is geen plaats. Ten slotte onderstreept het tweede lid het belang van de samenwerking met Eurojust.

Artikel III-277 gaat over het optreden van lidstaten op het grondgebied van andere lidstaten en komt inhoudelijk overeen met artikel 32 van het EU-Verdrag. Het Europees Parlement wordt geraadpleegd over tot stand te brengen wetgeving terzake.

Hoofdstuk V: De gebieden waarop de Unie kan besluiten coördinerend, aanvullend of ondersteunend op te treden

Algemeen

Hoofdstuk V gaat nader in op de in artikel I-17 opgesomde bevoegdheden voor ondersteunend, coördinerend of aanvullend optreden. De open methode van coördinatie krijgt een plaats in dit Hoofdstuk, te weten in het volksgezondheidsartikel (artikel III-278, tweede lid) en in het artikel betreffende industriebeleid (artikel III-279, tweede lid). Het toepassen van de open methode van coördinatie moet leiden tot beleidscoördinatie tussen de lidstaten met behoud van eigen bevoegdheden.

Volksgezondheid (Afdeling 1, artikel III-278)

Wat de volksgezondheid betreft is in artikel III-278 de strekking van artikel 152 van het EG-Verdrag nagenoeg in zijn geheel overgenomen. Het uitgangspunt van het artikel is dat de Unie in beginsel slechts het gezondheidsbeleid van de lidstaten kan ondersteunen, aanvullen, coördineren en hen kan aanmoedigen samen te werken. Alleen het vierde lid van artikel III-278 kent de Unie gedeelde bevoegdheden toe.

Ten opzichte van artikel 152 van het EG-Verdrag zijn de bevoegdheden van de Unie in het Grondwettelijk Verdrag nader gespecificeerd en uitgebreid. De aanpassingen zien onder meer op de bestrijding van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid, verbetering van gezondheidsdiensten in de grensstreken, kwaliteits- en veiligheidseisen aan medische producten en hulpmiddelen en bescherming van de volksgezondheid ter zake van tabak en misbruik van alcohol.

In het eerste lid van artikel III-278 krijgt de Unie de bevoegdheid toegevoegd om in aanvulling op het nationale beleid op te treden ter verbetering van de volksgezondheid en ter bestrijding van de grote bedreigingen voor de gezondheid door het bevorderen van onderzoek, onderwijs, voorlichting en preventie. In het Grondwettelijk Verdrag mag de Unie in aanvulling op het beleid van de lidstaten optreden met het doel bronnen van gevaar voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid weg te nemen. In het EG-Verdrag werd er gesproken van «menselijke gezondheid». Het specificeren van menselijke gezondheid in lichamelijke en geestelijke gezondheid maakt duidelijk dat onder menselijke gezondheid ook geestelijke gezondheid moet worden verstaan. Tevens mag de Unie in aanvulling op het beleid van de lidstaten optreden ter controle van, de alarmering bij en de bestrijding van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid. Dit was in het EG-Verdrag niet expliciet opgenomen.

In het tweede lid van artikel III-278 krijgt de Unie de mogelijkheid om de samenwerking tussen de lidstaten op de in het eerste lid genoemde gebieden te bevorderen. Ook hierin zijn twee wijzigingen opgenomen ten opzichte van artikel 152 EG-Verdrag. In het Grondwettelijk Verdrag wordt de bevoegdheid van de Unie om samenwerking aan te moedigen en de lidstaten te ondersteunen gespecificeerd en geëxpliciteerd ter verbetering

van de complementariteit van hun gezondheidsdiensten in de grensstreken. Ook heeft de open methode van coördinatie voor het eerst een plaats gekregen in het volksgezondheidsartikel. Dit geeft de Unie en de lidstaten de mogelijkheid met behulp van bijvoorbeeld «best-practices» en «peer-pressure» tot beleidsconvergentie te komen.

In het vierde lid van artikel III-278 heeft de Unie op meer terreinen dan onder het EG-Verdrag gedeelde bevoegdheden gekregen. Ook de grensoverschrijdende handel in medische hulpmiddelen en producten, kan door de Unie aan kwaliteits- en veiligheidseisen worden onderworpen. Nieuw is ook dat de Unie de met de lidstaten gedeelde bevoegdheid krijgt om maatregelen te nemen ter controle van, de alarmering bij en de bestrijding van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid. Een voorbeeld van een dergelijke grensoverschrijdende bedreiging is SARS.

Op grond van het vijfde lid van artikel III-278 mag de Unie stimuleringsmaatregelen vaststellen ter bestrijding van grote grensoverschrijdende bedreigingen van de volksgezondheid en ter bescherming van de volksgezondheid ter zake van tabak en misbruik van alcohol. Deze maatregelen kunnen echter geen harmonisatie van de wettelijke of bestuursrechtelijke regelgeving van lidstaten tot gevolg hebben.

Tot slot is het zevende lid van het volksgezondheidsartikel aangepast. Deze bepaling stelt dat de Unie de bevoegdheid van de lidstaten over de organisatie van hun stelsel van gezondheidszorg dient te eerbiedigen. Hieraan is toegevoegd dat de Unie ook het gezondheidsbeleid van de lidstaten moet eerbiedigen en wordt nadrukkelijk bepaald dat de lidstaten verantwoordelijk blijven voor het beheer van de gezondheidsdiensten, geneeskundige verzorging alsmede de allocatie van de daaraan toegevoerde middelen.

De regering ziet de voordelen van een grotere rol voor de Unie bij grensoverschrijdende bedreigingen voor de volksgezondheid, mits de Unie op dit gebied de bevoegdheden van de lidstaten eerbiedigt. De regering meent dat artikel III-278 in dit opzicht een goed evenwicht vormt. Ook kan de regering instemmen met opname van de open methode van coördinatie op het vlak van de gezondheid. Tot slot onderschrijft de regering dat de Unie de verantwoordelijkheden van de lidstaten bij de bepaling van het gezondheidsbeleid, het beheer van de gezondheidsdiensten en geneeskundige verzorging eerbiedigt.

De industrie (Afdeling 2, artikel III-279)

Artikel III-279 is vrijwel gelijk aan de desbetreffende bepaling uit het EG-Verdrag (artikel 157 EG-Verdrag). Op basis hiervan kan de Raad ter bevordering van een excellent Europees ondernemingsklimaat specifieke maatregelen nemen ter ondersteuning van en in aanvulling op acties van de lidstaten. Nieuw is dat artikel III-279 expliciet de open methode van coördinatie noemt, waarvan de Commissie in de praktijk reeds gebruik maakte.

Cultuur (Afdeling 3, artikel III-280)

Artikel III-280 heeft slechts in een enkel opzicht een verandering ondergaan ten opzichte van artikel 151 EG-Verdrag. In tegenstelling tot het EG-Verdrag besluit de Raad op het gebied van cultuur onder het Grondwettelijk Verdrag met gekwalificeerde meerderheid.

Toerisme (Afdeling 4, artikel III-281)

Deze bepaling over toerisme is nieuw. De Unie krijgt daarmee de mogelijkheid, aanvullend aan het optreden van de lidstaten, het concurrentie-

vermogen van het Europese toerisme te bevorderen. Dit impliceert dat beleid voor toerisme in eerste instantie een zaak van de lidstaten zelf is, wat conform de Nederlandse inzet is. Dit artikel bepaalt verder dat de Commissie, net als onder het EG-Verdrag, een rol kan blijven spelen in de uitwisseling van kennis en uitwisseling van goede praktijken. De regering acht een bijdrage van de Commissie nuttig.

Sommige lidstaten hechtten sterk aan opname van een rechtsgrondslag voor aanvullend optreden op het terrein van toerisme. Ook volgens artikel 3, eerste lid, sub u, van het EG-Verdrag kon de Gemeenschap echter reeds maatregelen treffen op dit terrein. De in het Grondwettelijk Verdrag opgenomen bepaling bevat een duidelijk afgebakende aanvullende bevoegdheid van de Unie die geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van lidstaten op dit vlak.

Onderwijs, jeugd, sport en beroepsopleiding (Afdeling 5, artikel III-282 en III-283)

In artikel III-282 wordt de rol van de Unie op het gebied van onderwijs, jeugd en sport geregeld. Dit artikel bepaalt, evenals artikel 149 van het EG-Verdrag, dat de rol van de Unie beperkt blijft tot het stimuleren van samenwerking tussen de lidstaten. Wel is een rechtsbasis voor maatregelen op het gebied van sport opgenomen. Dat betekent dat de Unie, net als voor het onderwijs en de jeugd, de lidstaten kan stimuleren tot samenwerking. Hiermee wordt de belangrijke maatschappelijke en educatieve waarde van sport door de Unie erkend.

Indien noodzakelijk, kan de Unie de activiteiten van de lidstaten op het gebied van onderwijs en jeugd ondersteunen en aanvullen. Stimulering van de mobiliteit van studenten en jongeren heeft een plaats in het Grondwettelijk Verdrag, net als het optreden van de Unie om jongeren te stimuleren te participeren in het democratische bestel. Het optreden van de Unie laat de bevoegdheden van de lidstaten op deze terreinen onverlet.

Op het gebied van sport zal de Unie de soevereiniteit van de lidstaten respecteren en waar noodzakelijk en mogelijk ondersteunen en coördineren. Harmonisatie van wet- en regelgeving van de lidstaten is uitgesloten. Het optreden van de Unie is er op gericht om een Europees sportbeleid te ontwikkelen. Enerzijds door de samenwerking te stimuleren tussen de verschillende voor sport verantwoordelijke organisaties en anderzijds door het coördineren van een gemeenschappelijk standpunt van de lidstaten en de instellingen van de Europese Unie. Hierbij wordt rekening gehouden met de specifieke kenmerken van sport en het Europese sportmodel dat gebaseerd is op de door vrijwilligers gedragen sportorganisaties. De regering is tijdens de Conventie en de IGC een voorstander geweest van de toevoeging van een rechtsgrondslag voor sport in het Grondwettelijk Verdrag. Sport draagt in de ogen van de regering bij aan de gezondheid, de sociale cohesie en de ontwikkeling van normen en waarden van de bevolking, in het bijzonder de jeugd.

Artikel III-283 betreffende beroepsopleiding heeft in het Grondwettelijk Verdrag geen inhoudelijke wijziging ondergaan ten opzichte van artikel 150 EG-Verdrag.

Civiele bescherming (Afdeling 6, artikel III-284)

Met artikel III-284 heeft de Unie op het terrein van de civiele bescherming binnen Europa een ondersteunende en coördinerende rol verkregen. Dit is in feite een bevestiging van de praktijk en in lijn met de Nederlandse inzet. Sinds 1998 bestaat er een Europees Actieprogramma voor de rampenbestrijding en zijn verschillende initiatieven ontplooid. De belangrijkste initiatieven op dit moment zijn het Gemeenschapsmechanisme en het

CBRN-overzichtsprogramma (chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair overzichtsprogramma).

Het Gemeenschapsmechanisme, dat een betere coördinatie bij rampen mogelijk moet maken, is in 2001 opgezet. Via dit instrument kunnen de lidstaten van de Unie bijstand verlenen voor civiele beschermingsdoeleinden in het geval van technologische of natuurrampen (inclusief terroristische aanslagen) zowel binnen als buiten de Unie. In het verlengde hiervan heeft de Raad een CBRN-civiele bescherming actieplan aangenomen.

De regering acht dit artikel een logische codificatie van de reeds bestaande praktijk. Het betreft hier een aanvullende bevoegdheid van de Unie, zoals uitdrukkelijk vastgesteld in artikel I-17 en zoals ook blijkt uit het tweede lid van artikel III-284, waarin het in artikel I-12, vijfde lid, vervatte verbod op harmonisatie van nationale regelgeving wordt herhaald.

Administratieve samenwerking (Afdeling 7, artikel III-285)

De lidstaten zijn gehouden de wetgeving van de Unie uit te voeren en het is hun plicht erop toe te zien dat de uitvoering van deze wetgeving doeltreffend en rechtmatig verloopt. Artikel III-285 beschouwt een doeltreffende uitvoering van wetgeving door de lidstaten als een gemeenschappelijk belang en verleent de Unie de bevoegdheid om ondersteunende maatregelen vast te stellen. Het betreft hier een bevoegdheid tot aanvullend optreden, zoals ook uit artikel I-17 blijkt en het derde lid van artikel III-285 tot uitdrukking brengt. Het tweede lid van dit artikel specificeert dat dergelijke ondersteunende maatregelen kunnen bestaan uit het vergemakkelijken van de uitwisselingen van informatie en van ambtenaren alsmede uit ondersteunende opleidings- en ontwikkelingsregelingen. De regering acht dit artikel een nuttige rechtsbasis voor de samenwerking.

Titel IV De associatie van de landen en gebieden overzee

De verhouding van de Europese Unie tot de niet-Europese landen en gebieden die bijzondere betrekkingen onderhouden met Denemarken, Frankrijk, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk wordt geregeld in Titel IV (artikelen III-286 tot en met III-291) inzake de associatie van de Landen en Gebieden Overzee (LGO). Titel IV is met uitzondering van enkele tekstuele aanpassingen niet gewijzigd. Voor het Koninkrijk der Nederlanden is deze Titel van toepassing op de Nederlandse Antillen en Aruba, ingevolge Bijlage II bij het Grondwettelijk Verdrag. In Bijlage II zijn de LGO opgenomen waarop de bepalingen van Titel IV van toepassing zijn.

In het eerste lid van artikel III-286 (artikel 182 EG-Verdrag) is de verwijzing naar de bijzondere regeling met Groenland toegevoegd, die in artikel 188 EG-Verdrag vermeld werd. Op grond van artikel III-290 (artikel 186 EG-Verdrag) betreffende het vrije verkeer van werknemers uit de LGO binnen de lidstaten en van werknemers uit de lidstaten binnen de LGO worden de noodzakelijke maatregelen niet langer bij overeenkomst vastgesteld, maar bij een juridisch bindende handeling van de Raad.

Artikel III-291 (artikel 187 EG-Verdrag) bepaalt dat de regels en de procedure voor de associatie van de LGO nader worden uitgewerkt, zoals dat onder het EG-Verdrag geregeld is in het LGO-besluit (2001/822/EG: Besluit van de Raad van 27 november 2001 betreffende de associatie van de LGO met de Europese Economische Gemeenschap, PbEG 2001, L 314, blz.1). Nieuw in artikel III-291 is dat het initiatiefrecht van de Commissie wordt vermeld. Daarnaast krijgt het Europees Parlement adviesrecht.

Titel V Het extern optreden van de Unie

Algemeen

Een alom gevoelde noodzaak tot een sterkere rol van de Unie in de wereld lag ten grondslag aan alle debatten die in de Conventie en IGC zijn gevoerd over het externe optreden van de Unie. De regering meent dat in dit opzicht met het Grondwettelijk Verdrag een belofte wordt ingelost. De vele vernieuwingen in het Grondwettelijk Verdrag (o.a. de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie, een Europese diplomatieke dienst, de gestructureerde samenwerking, uitbreiding van EVDB-missies met onder andere terrorismebestrijding, het Europees Defensie Agentschap) geven de Unie de instrumenten die nodig zijn om de door velen gedeelde ambitie tot een grotere rol van de Unie op het wereldtoneel om te zetten in concrete daden.

De externe agenda van de Unie kent vele aspecten. Bepaalde delen van het externe optreden van de Unie waren ten tijde van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag reeds ondergebracht in de communautaire structuren. Andere delen, zoals het GBVB en het EVDB, zijn in belangrijke mate intergouvernementeel van aard. Over het versterken van al deze dimensies is uitgebreid gediscussieerd. De Conventie was eenduidig in de boodschap dat meer coherentie en slagkracht op al deze terreinen moest worden gerealiseerd. De manier waarop lidstaten dat wilden bereiken liep echter sterk uiteen.

De conclusies van aparte werkgroepen in de Conventie over deze thema's zijn uiteindelijk veelal overgenomen in het Grondwettelijk Verdrag. Op alle terreinen van het extern optreden van de Unie zijn belangrijke wijzigingen doorgevoerd. De belangrijkste innovatie is die van de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie (EMBZ), die coherentie en slagkracht in het externe beleid van de Unie dient te waarborgen. Verdere institutionele wijzigingen betreffen de besluitvormingsmethode. Voor de handelspolitiek is de betrokkenheid van het Europees Parlement vergroot. Voor het GBVB is de toepassing van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid verruimd. Materieel zijn er ook wijzigingen, zoals de expliciete aandacht voor beleidscoherentie bij ontwikkelingssamenwerking (zie toelichting bij artikel III-316) en het bevorderen van goed mondiaal bestuur. Binnen het EVDB zijn bepalingen opgenomen over wederzijdse bijstand en solidariteit (zie toelichting bij artikelen III-309 tot en met III-312). De regering meent dat uiteindelijk over de gehele breedte van het extern optreden een goed resultaat is behaald.

De basis voor het externe optreden van de Unie wordt gelegd in artikel I-3, vierde lid en I-40 van het Grondwettelijk Verdrag. Daar krijgt het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid een expliciete plaats als gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (zie ook artikel I-16). De andere aspecten van het extern optreden van de Unie – zoals de gemeenschappelijke handelspolitiek, het Europees veiligheids – en defensiebeleid en de ontwikkelingssamenwerking – worden ook genoemd in Deel I. De uitwerking van deze terreinen van extern optreden vindt plaats in Titel V, artikel III-292 en volgende, van het Grondwettelijk Verdrag. Daar vindt de invulling plaats van de verscheidene bevoegdheden van de Unie op het vlak van extern optreden.

Het extern optreden van de Unie heeft in de Conventie ruime aandacht gehad. In aparte werkgroepen is over het extern optreden in het algemeen en over het Europees defensiebeleid in het bijzonder gesproken. Uiteindelijk kwam er uit de Conventie een breed pakket bepalingen over het extern optreden, dat de Unie slagvaardiger en transparanter moet laten optreden.

Bijzondere bepaling inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (artikel I-40)

Het eerste lid noemt de doelstellingen van het GBVB. Een belangrijk punt van deze bepaling is het streven dat het optreden van de lidstaten steeds sterker naar elkaar toegroeit. Het tweede lid geeft het onderscheid in de rol aan tussen de Europese Raad en de Raad bij de totstandkoming van het GBVB. De Europese Raad bepaalt de belangen en de doelstellingen van de Unie, terwijl de Raad op basis hiervan het GBVB verder vorm geeft. Deze lijn komt overeen met de bepalingen in artikel 13, eerste en tweede lid, van het EU-Verdrag.

Het vierde lid bepaalt wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van het GBVB. Het betreft een gedeelde verantwoordelijkheid van de EMBZ en van de lidstaten. De in het zesde lid beschreven rol van het Europees Parlement is niet gewijzigd ten opzichte van het EU-Verdrag. In het zevende en achtste lid wordt de wijze van besluitvorming aangegeven. Net als in het EU-Verdrag vindt de besluitvorming in principe met unanimititeit plaats, op enkele uitzonderingen na.

Het zevende lid bevat een passerellebepaling. Deze maakt het mogelijk om in de toekomst ook bij andere dan de in Deel III genoemde gevallen besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid mogelijk te maken.

Hoofdstuk I: Algemeen toepasselijke bepalingen

De algemeen toepasselijke bepalingen geldende voor het extern optreden van de Unie zijn neergelegd in de artikelen III-292 en III-293. Artikel III-292 geeft aan wat de grondbeginselen en doelstellingen van het externe beleid van de Unie zijn. Dit artikel is grotendeels een samenvoeging van de artikelen 3 (samenhang extern optreden) en 11 (doelstellingen van het Gemeenschappelijk Veiligheids en Defensie Beleid) van het EU-Verdrag.

Als grondbeginselen staan vermeld de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht. Daarnaast vermeldt dit artikel dat de Unie multilaterale oplossingen voor gemeenschappelijke problemen nastreeft, met name in het kader van de Verenigde Naties.

In artikel III-292 staan ook de doelstellingen van het externe beleid van de Unie beschreven. Deze komen op hoofdlijnen overeen met de doelstellingen die in artikel 11 EU-Verdrag staan. De Commissie en de Raad, bijgestaan door de EMBZ, dragen zorg voor de samenhang tussen de diverse onderdelen van het externe beleid en de samenhang van het externe beleid en het beleid van de Unie op andere terreinen.

In artikel III-293 is vastgelegd dat de Europese Raad op basis van de in artikel III-292 genoemde beginselen en doelstellingen de strategische belangen en doelstellingen van de Unie vaststelt. Zij doet dit met eenparigheid van stemmen op aanbeveling van de Raad. De EMBZ en de Commissie gezamenlijk kunnen voorstellen bij de Raad indienen, zowel op het gebied van het GBVB, als op de overige onderdelen van het externe optreden van de Unie. In artikel III-293 is ook de reguliere besluitvorming opgenomen.

Gemeenschappelijke bepalingen (Afdeling 1, artikelen III-294 tot en met III-308)

Artikel III-294 artikel bevestigt het GBVB en biedt daarvoor de instrumenten. Hiervan is het Europees besluit het belangrijkste. De inhoud is grotendeels terug te voeren op de artikelen 11 en 12 van het EU-Verdrag. Vanwege de instelling van de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie en de rol die hij speelt ten aanzien van het GBVB, ziet hij, naast de Raad, toe op de naleving van de beginselen van deze bepaling.

Artikel III-295 behandelt de rol van de Europese Raad. Het is ontleend aan het eerste en derde lid van artikel 13 van het EU-Verdrag. Hieraan is de bepaling toegevoegd dat indien een internationale ontwikkeling dat vereist, de Europese Raad door zijn voorzitter bijeen kan worden geroepen.

Artikel III-296 geeft een nadere invulling van de werkzaamheden van de EMBZ. Bij artikel I-40 is reeds ingegaan op de taakstelling van de EMBZ. Teneinde zijn werkzaamheden goed uit te kunnen voeren, wordt hij bijgestaan door een ondersteunende dienst, de Europese dienst voor extern optreden. Hiermee wordt beoogd dat de coherentie van het externe beleid op alle niveaus tot stand komt. Deze dienst komt naast de diplomatieke diensten van de lidstaten te staan. Het derde lid bepaalt dat hierin in ieder geval ambtenaren van het secretariaat-generaal en van de Commissie werkzaam zullen zijn, alsmede personeelsleden die door de lidstaten vanuit hun diplomatieke dienst daar gedetacheerd worden. De besluitvorming over de exacte vormgeving van de Europese dienst voor extern optreden geschiedt door de Raad, op voorstel van de EMBZ, na raadpleging van het Europees Parlement en met instemming van de Commissie. In een Verklaring die gehecht is aan de Slotakte wordt onderstreept dat begonnen wordt met de voorbereidingen van deze dienst, zodra de ondertekening van het Grondwettelijk Verdrag heeft plaatsgevonden (Verklaring 24).

De artikelen betreffende de operationele optredens van de Unie en de standpunten van de Unie over bepaalde aangelegenheden van geografische of thematische aard zijn opgenomen respectievelijk in de artikelen III-297 en III-298. De bepalingen zijn, afgezien van enkele technische wijzigingen, ongewijzigd ten opzichte van de bepalingen terzake in artikelen 14 en 15 van het EU-Verdrag.

Artikel III-299 heeft betrekking op de agendering van onderwerpen voor de Raad Buitenlandse Zaken en is vergelijkbaar met artikel 22 van het EU-Verdrag. Het eerste lid bevat de bepaling dat de EMBZ niet alleen zelfstandig, maar ook met steun van de Commissie vraagstukken met betrekking tot het GBVB aan de Raad kan voorleggen. Deze bepaling handhaaft het initiatiefrecht van de Commissie. Tegelijkertijd vertegenwoordigt de EMBZ de Commissie in de Raad als het gaat om het GBVB.

De tekst van artikel III-300 is voor een groot deel gebaseerd op de tekst van artikel 23 van het EU-Verdrag. De mogelijkheden voor besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zijn limitatief opgesomd. De in het tweede lid, onderdelen a, c en d genoemde mogelijkheden zijn vergelijkbaar met die onder artikel 23, tweede lid, van het EU-Verdrag. Daarnaast is de mogelijkheid gecreëerd voor besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid indien de Raad een Europees besluit met betrekking tot een optreden of een standpunt van de Unie vaststelt op voorstel van de EMBZ van de Unie naar aanleiding van een specifiek verzoek van de Europese Raad. Hiermee kan naar verwachting de positie en daadkracht van de

EMBZ worden versterkt. Het betreft een beperkte uitbreiding van de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, waar ook door de Tweede Kamer om is verzocht (motie Duyvendak; Kamerstukken II, 2003–2004, 29 625, nr. 2).

De belangrijke positie van de EMBZ komt ook tot uitdrukking in het geval een lid van de Raad verklaart om essentiële, nader genoemde redenen van nationaal beleid voornemens te zijn zich te verzetten tegen de vaststelling van een Europees besluit met gekwalificeerde meerderheid. In dat geval tracht de EMBZ in overleg met de desbetreffende lidstaat een aanvaardbare oplossing te vinden. Deze constructie is opgenomen om in zeer gevoelige situaties waarin sprake is van een vitaal nationaal belang tot een oplossing te komen.

Voorts is in het derde lid een passerellebepaling opgenomen, waarbij de Europese Raad met eenparigheid van stemmen kan bepalen ook in andere dan de genoemde gevallen met gekwalificeerde meerderheid te besluiten. Het betreft hier een lichtere vorm van de passerellebepaling. Verschil met de algemene passerellebepaling uit artikel IV-444 is dat in dit geval de nationale parlementen de overgang naar de gewone wetgevingsprocedure niet kunnen blokkeren. Het vierde lid bepaalt ongewijzigd dat de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid niet geldt voor besluiten op militair of defensiegebied.

Artikel III-301 dient om de coördinatie van het optreden van de lidstaten en de EMBZ zo veel mogelijk te waarborgen. Een dergelijke bepaling was nog niet opgenomen in het EU-Verdrag. Op grond van deze bepaling moeten de lidstaten en de EMBZ hun activiteiten coördineren, indien de (Europese) Raad een gemeenschappelijke aanpak heeft bepaald. Voorts wordt nader invulling gegeven aan de rol van de diplomatieke missies van de lidstaten en de delegaties van de Unie in derde landen en bij internationale organisaties. Zij leveren een bijdrage aan de formulering van het beleid en voeren dit beleid mede uit. Deze tekst is de neerslag van hetgeen in de praktijk reeds gebeurde.

Artikel III-302 heeft betrekking op de mogelijkheid om ter ondersteuning van het GBVB een speciale vertegenwoordiger te benoemen en is vergelijkbaar met artikel 18, vijfde lid, van het EU-Verdrag. In de praktijk is de mogelijkheid om een speciale vertegenwoordiger te benoemen wenselijk gebleken. Teneinde duidelijkheid te scheppen over de aansturing van de speciale vertegenwoordiger, wordt bepaald dat hij zijn mandaat ontvangt van de Raad en uitoefent onder het gezag van de EMBZ.

Artikel III-303 stelt dat op GBVB-gebied de Unie overeenkomsten met derde landen kan sluiten en komt overeen met de mogelijkheid van artikel 24 van het EU-Verdrag. De procedure van artikel III-325 is van toepassing.

Artikel III-304 heeft betrekking op de betrokkenheid van het Europees Parlement bij het GBVB en is in samenhang met de artikelen I-40, achtste lid en I-41, achtste lid, vergelijkbaar met artikel 21 van het EU-Verdrag.

Artikel III-305 heeft betrekking op de coördinatie tussen de lidstaten van hun optreden in internationale organisaties en bij internationale conferenties. De tekst van dit artikel is voor een belangrijk deel vergelijkbaar met artikel 19 van het EU-Verdrag. De wijzigingen ten opzichte van die tekst zijn de volgende.

Het eerste lid belast de EMBZ met de organisatie van de coördinatie van de lidstaten. Dit was in het EU-Verdrag niet geregeld, maar was in de praktijk vooral een taak van het voorzitterschap. Daarnaast versterkt het

tweede lid de coördinatie en het uitdragen van de standpunten van de Unie in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Alle lidstaten die lid zijn van de Veiligheidsraad verdedigen in die functie de standpunten en belangen van de Unie. Krachtens het EU-Verdrag gold deze verplichting alleen voor de lidstaten die tevens permanente leden van de Veiligheidsraad waren. Tot slot wordt aan de lidstaten die tevens lid van de Veiligheidsraad zijn, de verplichting opgelegd om het verzoek te doen om de EMBZ uit te nodigen het standpunt van de Unie uiteen te zetten, indien de Unie over een thema dat op de agenda van de Veiligheidsraad staat, een standpunt heeft bepaald. Hiermee wordt de zichtbaarheid van het beleid van de Unie vergroot en de coördinatie van het beleid tussen de lidstaten verder gegarandeerd en versterkt.

Artikel III-306 ziet toe op de samenwerking en coördinatie tussen de diplomatieke en consulaire missies van de lidstaten en de Unie in derde landen. Het artikel is vergelijkbaar met artikel 20 van het EU-Verdrag. Ook de bepaling inzake de bescherming van Europese burgers op het grondgebied van derde landen, die oorspronkelijk in artikel 20 van het EG-Verdrag was opgenomen, staat in dit artikel. Ook wordt in deze bepaling herinnerd aan de rol van deze missies bij de uitvoering van maatregelen inzake de bescherming van Europese burgers op het grondgebied van derde landen.

Teneinde voortdurend in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen op het gebied van het GBVB is bij het EU-Verdrag een Politiek en Veiligheidscomité opgericht, dat wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de EMBZ krachtens artikel 2 van de Verklaring bij artikel I-23 zesde lid betreffende het besluit van de Europese Raad inzake de uitoefening van het voorzitterschap van de Raad (Verklaring 4). De regeling uit artikel 25 van het EU-Verdrag is vrijwel identiek overgenomen in artikel III-307. Zo blijft het comité belast met het volgen van de internationale ontwikkelingen op het gebied van het GBVB en is het onder verantwoordelijkheid van de Raad en thans ook de EMBZ belast met de politieke controle en de strategische leiding van crisisbeheersingsoperaties. Het comité kan voor het doel en de duur van een operatie door de Raad gemachtigd worden de daartoe noodzakelijke passende maatregelen te nemen.

Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (artikel I-41 en Afdeling 2, artikelen III-309 tot en met III-312)

De bepalingen over het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) zijn vastgelegd in artikel I-41 en de artikelen III-309, III-310 en III-312 van het Grondwettelijk Verdrag. Deze artikelen betreffen deels nieuwe onderwerpen, deels aanpassingen van de bepalingen in het EU-Verdrag. De artikelen zijn vooral gericht op verdere ontwikkeling van het EVDB en vergroting van de slagvaardigheid van het EVDB. Om deze reden is Nederland in de Conventie en de IGC steeds voorstander geweest van het merendeel van de EVDB-bepalingen, in het bijzonder van de instelling van een agentschap voor capaciteitsversterking en materieelsamenwerking, alsmede van de mogelijkheid de uitvoering van een missie aan een groep lidstaten toe te vertrouwen en van de introductie van gestructureerde samenwerking.

Taken EVDB

Artikel I-41, eerste lid, definieert het EVDB als een integrerend deel van het GBVB. Het EVDB verschaft de Unie een operationeel vermogen dat steunt op civiele en militaire middelen van de lidstaten. De Unie kan deze middelen volgens artikel I-41, eerste lid, inzetten buiten het grondgebied van de Unie voor missies op het gebied van vredeshandhaving, conflictpreventie en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties. Hiermee geeft

het Grondwettelijk Verdrag voor het eerst een eenduidige definitie van het EVDB en een algemene omschrijving van het soort missies dat de Unie in het kader van het EVDB kan ondernemen. Deze zijn gebaseerd op de omschrijving en de positie van het veiligheids- en defensiebeleid van de Unie in het EU-Verdrag.

Artikel III-309, eerste lid, werkt de algemene omschrijving van de EVDB-missies uit in een opsomming van specifieke taken die het hele spectrum van crisisbeheersingsoperaties omvat. De zogenoemde «Petersbergtaken» uit artikel 17, tweede lid, EU-Verdrag worden in dit artikel uitgebreid met ontwapeningsacties, advies en bijstand op militair gebied, conflict-preventie en stabiliseringsoperaties. Voorts stelt het artikel dat alle genoemde taken kunnen bijdragen aan de strijd tegen terrorisme, waar- onder ook de steun aan derde landen in de bestrijding van terrorisme op hun grondgebied. De regering steunt deze verduidelijking van de EVDB-taken, die hiermee beter aansluiten op de praktijk en de hedendaagse dreigingen zoals onder andere verwoord in de EU-Veiligheidsstrategie die de Europese Raad in december 2003 heeft aangenomen.

Versterking van militaire capaciteiten / Europees Defensie Agentschap

Artikel I-41, derde lid, stelt dat de lidstaten hun militaire capaciteiten geleidelijk zullen verbeteren. Daartoe wordt tevens een Europees Defensie Agentschap van een verdragsrechtelijke basis voorzien (de volledige naam in het Grondwettelijk Verdrag luidt «Europees Bureau voor bewapening, onderzoek en militaire vermogens», kortweg «Europees Defensie Agentschap»). Dit is een nieuwe ontwikkeling die in het EU-Verdrag niet is voorzien. In de praktijk zijn er reeds voorbereidingen getroffen omdat de Europese Raad in 2003 besloot dat een dergelijk Agentschap reeds in 2004 operationeel moest zijn. Op 12 juli 2004 heeft de Raad het Europees Defensie Agentschap opgericht bij Gemeenschappelijk Optreden. Het Agentschap krijgt een centrale rol bij de versterking van de Europese militaire capaciteiten: het moet de versnippering van de Europese defensie inspanningen tegengaan en de Europese prestaties op defensiegebied verbeteren, onder meer door multinationale samenwerking te bevorderen. Deze taken sluiten aan bij artikel III-311 van het Grondwettelijk Verdrag.

De regering steunt de verdragsrechtelijke verankering van een Europees Defensie Agentschap. De uitwerking en de invulling van de capaciteitsbehoefte van het EVDB zal leidend zijn voor de werkzaamheden van het Agentschap. Voordeel van de oprichting van het Agentschap is dat capaciteitsversterking en materieelsamenwerking in één kader worden samengebracht. Voorts biedt het Agentschap de mogelijkheid tot meer en efficiëntere multinationale samenwerking, terwijl de lidstaten hun vrijheid behouden bij de verwerving van militair materieel. Voor de regering is van belang dat het Agentschap samenwerkt met landen buiten de Unie en met de NAVO, onder meer ter voorkoming van duplicatie.

Besluitvorming

Artikel I-41, vierde lid, en artikel III-309, tweede lid, handelen over de besluitvorming in het EVDB. Nieuw is de coördinerende rol van de EMBZ, die de Raad kan voorstellen een bepaalde missie te ondernemen. Deze kan bijdragen aan een geïntegreerde inzet van alle middelen die de Unie ter beschikking staan, zowel civiele als militaire middelen en zowel nationale als EU-middelen (dit laatste samen met de Commissie).

Nadat de Raad overeenkomstig artikel III-309 heeft besloten dat de Unie een bepaalde missie gaat uitvoeren, kan zij de uitvoering van die missie op basis van artikel I-41, vijfde lid, en artikel III-310 toevertrouwen aan een groep van lidstaten die beschikken over de benodigde militaire capaci-

teiten. Deze groep lidstaten regelt vervolgens in samenspraak met de EMZ onderling het beheer van de missie. Artikel III-310, tweede lid, bepaalt dat de Raad regelmatig wordt geïnformeerd over de voortgang en ontwikkelingen van de missie. In deze gevallen neemt de voltallige Raad de nodige besluiten.

Permanente gestructureerde samenwerking

De artikelen I-41, zesde lid en III-312 maken het mogelijk binnen het kader van de Unie een permanente gestructureerde samenwerking in te stellen voor lidstaten waarvan de militaire capaciteiten voldoen aan strengere militaire criteria en die op dit gebied onderling verdergaande verbintenissen zijn aangegaan met het oog op de uitvoering van de meest veeleisende missies. De toelatingscriteria en de doelstellingen van de gestructureerde samenwerking staan vermeld in een daartoe strekkend Protocol bij het Verdrag, het Protocol betreffende permanente gestructureerde samenwerking, ingesteld bij artikel I-41, zesde lid, en artikel III-312 van de Grondwet (Protocol 23).

Artikel III-312 zet de procedurele bepalingen uiteen betreffende de permanente gestructureerde samenwerking. Lidstaten die een permanente gestructureerde samenwerking willen aangaan stellen de Raad en de EMZ daarvan in kennis, waarop de Raad vervolgens bij gekwalificeerde meerderheid besluit. Voor latere deelname dient een lidstaat dit te melden bij de Raad en de EMZ. De reeds deelnemende lidstaten besluiten bij gekwalificeerde meerderheid over de deelname van de betrokken lidstaat die aan de criteria voldoet en de verbintenissen onderschrijft.

In het vierde lid van artikel III-312 wordt bepaald dat de Raad bij gekwalificeerde meerderheid kan besluiten een lidstaat te schorsen van deelname aan de permanente gestructureerde samenwerking indien die lidstaat niet langer aan de criteria voldoet. Aan de stemming wordt alleen deelgenomen door de lidstaten die deelnemen aan de permanente gestructureerde samenwerking, met uitzondering van de betrokken lidstaat.

Volgens het Protocol betreffende permanente gestructureerde samenwerking, ingesteld bij artikel I-41, zesde lid, en artikel III-312 van het Grondwettelijk Verdrag stelt de gestructureerde samenwerking zich ten doel om sneller en verder te gaan bij de ontwikkeling van de militaire capaciteiten. Deelname staat open voor alle lidstaten die dit doel onderschrijven en die tevens de capaciteit hebben om in 2007 een bijdrage te leveren – nationaal of als onderdeel van een multinationale inspanning – aan militaire formaties (inclusief transport en logistieke ondersteuning) die binnen 5 tot 30 dagen ingezet kunnen worden in een EVDB-missie. De lidstaten van de gestructureerde samenwerking streven naar harmonisering van het investeringsniveau en de militaire behoeftstellingen van hun krijgsmachten. Verder zoeken zij naar mogelijkheden voor onderlinge samenwerking, waaronder eventueel ook «pooling» van capaciteiten en specialisering in bepaalde capaciteiten. Zij nemen verder concrete maatregelen om de interoperabiliteit, flexibiliteit en uitzendbaarheid van hun krijgsmachten te bevorderen. Ook werken zij samen om de Europese militaire tekorten op te heffen en nemen zij, in voorkomend geval, deel aan gezamenlijke verwervingsprogramma's in het kader van het Europees Defensie Agentschap.

De regering onderschrijft de doelstellingen van de gestructureerde samenwerking, zoals geformuleerd in het Protocol, omdat zij aansluiten aan bij het defensiebeleid dat Nederland al enige jaren voert. Dat beleid is gericht op een volledig inzetbare krijgsmacht en bevordering van multinationale militaire samenwerking. Het Protocol bevat voorts een duidelijke verwijzing naar de «Berlijn plus»-regeling, die onder meer afspraken bevat

over transparantie en complementariteit tussen EU en NAVO bij de opbouw van militaire capaciteiten. Ook verwijst het Protocol naar het beginsel van een «een set strijdkrachten» van de lidstaten voor gebruik in zowel EU-verband als in NAVO-verband.

Wederzijdse bijstand

Artikel I-41, zevende lid, introduceert een wederzijdse bijstandsclausule in het EVDB. De regering heeft zich uitgesproken tegen opname van een dergelijke clausule in het Grondwettelijk Verdrag omdat hierin al wordt voorzien door artikel 5 van het op 4 april 1949 te Washington totstandgekomen Noord-Atlantisch Verdrag (NAVO-verdrag; Stb. 1949, 355). De achterliggende zorg was dat NAVO-middelen en structuren onnodig gedupliceerd zouden worden. Mede op aandringen van de Nederlandse regering heeft de IGC aan artikel I-41, zevende lid, de erkenning toegevoegd dat de NAVO de basis is voor de collectieve verdediging van haar leden en het instrument voor de uitvoering van deze collectieve verdediging. Met deze toevoeging is de aanvankelijke zorg van de regering weggenomen en kon zij instemmen met de introductie van deze wederzijdse bijstandsclausule. Op aandringen van Zweden, Oostenrijk, Finland en Ierland (geen lid van NAVO of West Europese Unie (WEU)) stelt artikel I-41, zevende lid, overigens ook dat de bijstandsclausule «het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten» onverlet laat.

Hoofdstuk III: De gemeenschappelijke handelspolitiek

De gemeenschappelijke handelspolitiek, vervat in de artikelen III-314 en III-315, is ten opzichte van het EG-Verdrag niet wezenlijk veranderd. De autonome handelspolitiek behelst de door de Europese Unie eenzijdig genomen maatregelen, waaronder die in de sfeer van het handelsdefensief instrumentarium. De conventionele handelspolitiek omvat handelsakkoorden. Ten opzichte van Titel IX van het EG-Verdrag is het inmiddels overbodige artikel over exportsteun (artikel 132 EG-Verdrag) geschrapt. De artikelen over de bijdrage van de douane-unie aan de ontwikkeling van de wereldhandel (artikel 131 EG-Verdrag; artikel III-314 Grondwettelijk Verdrag) en de beginselen en procedures van de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 133 EG-Verdrag; artikel III-315 Grondwettelijk Verdrag) hebben een aantal wijzigingen ondergaan.

Nieuw is dat het eerste lid van artikel III-315 expliciet bepaalt dat de gemeenschappelijke handelspolitiek een onderdeel is van het bredere externe beleid van de Unie en wordt gevoerd in het kader van de beginselen en doelstellingen daarvan. Een belangrijke wijziging betreft voorts de rol van het Europees Parlement bij de handelspolitiek. Het tweede lid van artikel III-315 bepaalt dat de maatregelen die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie bepalen bij Europese wet worden vastgesteld. Waar het Europees Parlement onder het EG-Verdrag formeel geen rol speelde bij de autonome handelspolitiek, beslist het dus onder het Grondwettelijk Verdrag mee over het kader van de autonome handelspolitiek. Dat betreft dan bijvoorbeeld toekomstige aanpassingen aan de anti-dumpingverordening.

Voor de conventionele handelspolitiek verwijst het derde lid van artikel III-315 naar artikel III-325 (het oude artikel 300 EG-Verdrag), behoudens de bijzondere bepalingen van artikel III-315. Artikel III-325 legt de procedure vast voor het onderhandelen over en het sluiten van verdragen tussen de Unie en derde staten of internationale organisaties. In de procedure zoals in het derde lid van artikel III-315 (overeenkomstig het derde lid van artikel 133 EG-Verdrag) beschreven is de enige verandering dat de Commissie niet alleen aan een door de Raad aangewezen speciaal comité maar ook aan het Europees Parlement regelmatig verslag van de onderhandelingen uitbrengt. De rol van het Europees Parlement is ook in de besluitvorming over handelsverdragen versterkt. Deze was onder het EG-Verdrag als regel

uitgesloten. De regering verwelkomt de grotere rol die het Grondwettelijk Verdrag aan het Europees Parlement toedeelt in zowel de autonome als de conventionele handelspolitiek.

Het Grondwettelijk Verdrag kiest een algemene formulering ten aanzien van de bevoegdheden en stelt vast dat uitoefening van de bij dit artikel verleende bevoegdheden de afbakening van bevoegdheden tussen de Unie en haar lidstaten onverlet laat. Deze formulering is flexibeler in vergelijking met de formulering uit artikel 133 van het EG-Verdrag waarbij een aantal terreinen specifiek werd uitgezonderd.

De directe buitenlandse investeringen worden genoemd in zowel artikel III-314 als artikel III-315. Dit verduidelijkt de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten en is een logisch gevolg van bestaande interne bevoegdheden op het gebied van onder andere het kapitaalverkeer (Titel III, Hoofdstuk I). Vastgelegd is hiermee dat de Unie handelsverdragen inzake directe buitenlandse investeringen kan sluiten. De achtergrond wordt gevormd door de toenemende financiële stromen die nauw samenhangen met de handel in goederen.

Over handelsverdragen blijft de Raad als regel met gekwalificeerde meerderheid besluiten. Uitzonderingen hierop zijn verdragen over de handel in diensten, intellectueel eigendom of buitenlandse directe investeringen. Als deze verdragen voorzieningen bevatten waarvoor in de interne besluitvorming unanimiteit is vereist, dan zal de Raad over deze akkoorden met unanimiteit besluiten. Eveneens geldt dit, onder bepaalde voorwaarden, voor akkoorden betreffende de handel in culturele en audiovisuele diensten (wanneer de culturele en linguïstische diversiteit in het geding is) en akkoorden op het gebied van sociale, onderwijs en gezondheidsdiensten (wanneer nationale systemen verstoord dreigen te raken). Op deze terreinen zal in die gevallen nog steeds met eenparigheid van stemmen worden besloten door de Raad.

Nederland heeft met een aantal andere landen gepleit voor algehele gekwalificeerde meerderheid op bovengenoemde deze terreinen, maar met name Frankrijk, België en de Scandinavische landen drongen aan op unanimiteit.

Hoofdstuk IV: Samenwerking met derde landen en humanitaire hulp

Het beleid van de Europese Unie betreffende de (economische, financiële en technische) samenwerking met derde landen, humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking (artikelen III-316 tot en met III-321) wordt gevoerd in het kader van de overkoepelende beginselen en de doelstellingen van het externe optreden. Nieuw daarbij is dat de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp zijn opgenomen als volwaardige doelstelling van het extern beleid van de Unie. Bovendien wordt het belang van samenhang van het externe en interne beleid van de Unie expliciet aangegeven. De regering heeft zich tijdens de IGC met succes ingezet voor de opname van deze bepalingen. Ten slotte is er een nieuw artikel over humanitaire hulp opgenomen, waarin ook de mogelijkheid is opgenomen voor totstandkoming van een vrijwilligerscorps van Europese jongeren.

Op basis van artikel I-14, vierde lid en artikel III-316 blijft ontwikkelingssamenwerking (OS) een parallelle bevoegdheid van de lidstaten en de Commissie. Zij vullen elkaar op dit gebied, waarover met gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt besloten, aan. Armoedebestrijding blijft hoofddoelstelling van het Europese OS-beleid. De Unie dient onverminderd rekening te houden met de gevolgen van haar interne beleid op ontwikkelingslanden. Het belang van «OS-coherentie» wordt hiermee

bevestigd. Nieuw is de verwijzing naar de Millennium Development Goals van de Verenigde Naties.

Artikel III-317 bepaalt de maatregelen die de Raad kan vaststellen om de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking te realiseren. Nieuw is dat de samenwerking met de staten in het kader van de op 23 juni 2000 te Cotonou totstandgekomen Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds (Trb. 2001, 57), niet langer van dit artikel uitgezonderd is. Daarmee kan dit artikel geen belemmering meer vormen bij de eventuele integratie van het Europees Ontwikkelingsfonds in de reguliere begroting. De regering heeft hiervoor met succes gepleit.

Artikel III-319 is de rechtsbasis voor de samenwerking met derde landen die geen ontwikkelingslanden zijn. Deze rechtsbasis verschilt niet met die in artikel 181A van het EG-Verdrag. In een nieuw artikel III-320 is een rechtsbasis opgenomen voor dringende financiële hulp aan een derde land. De Raad besluit dan op voorstel van de Commissie. Het nieuwe artikel III-321 creëert vervolgens de juridische grondslag voor samenwerking tussen de lidstaten en de Unie op het gebied van humanitaire hulp. Onderdeel daarvan is de oprichting van een vrijwilligerscorps, als kader voor gemeenschappelijk bijdragen van Europese jongeren aan humanitaire acties van de Unie. Het statuut en de voorschriften voor de werking van het corps dienen nog te worden vastgesteld. Het artikel voorziet bovendien in de noodzaak van coördinatie tussen de Unie en de lidstaten, en tussen de Unie en andere internationale organisaties om de doeltreffendheid en de complementariteit van de humanitaire hulp te bevorderen.

Hoofdstuk V: Beperkende maatregelen

Artikel III-322 voorziet in de mogelijkheid voor de Unie om op voorstel van de EMBZ en de Commissie sancties op te leggen aan derde landen in de context van de financiële en economische betrekkingen van de Unie met dat derde land, zoals onder het EG-Verdrag vastgelegd in artikel 301. Nieuw is dat het artikel voorziet in de mogelijkheid om sancties op te leggen aan natuurlijke personen, rechtspersonen en niet-statelijke formaties en entiteiten. Dit werd met name van belang geacht met het oog op bijvoorbeeld terrorismebestrijding. Het Hof van Justitie is bevoegd kennis te nemen van beroepen tegen besluiten genomen op grond dit artikel, waarmee de individuele rechtsbescherming gewaarborgd is (zie artikel III-376). Het derde lid vermeldt expliciet dat de in het artikel genoemde handelingen de nodige bepalingen inzake juridische waarborgen bevatten.

Hoofdstuk VI: Internationale overeenkomsten

De algemene bepalingen over het sluiten van internationale overeenkomsten zijn neergelegd in de artikelen III-323 tot en met III-326. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de Unie een verdrag kan sluiten met een of meer derde staten of internationale organisaties. Dit lid hangt samen met artikel I-7, waarin expliciet is vastgelegd dat de Unie rechtspersoonlijkheid heeft. Het tweede lid van artikel III-323 is vergelijkbaar met artikel 300, zevende lid, van het EG-Verdrag, dat bepaalt dat door de Unie gesloten verdragen verbindend zijn voor de instellingen van de Unie en voor de lidstaten.

Artikel III-324 is vergelijkbaar met artikel 310 EG-Verdrag en geeft de Unie de bevoegdheid associatieovereenkomsten te sluiten.

De basis van artikel III-325 is artikel 300 van het EG-Verdrag, waarin de procedure ten aanzien van het sluiten van verdragen van de Unie met

derde staten of internationale organisaties is vastgelegd. Belangrijkste verschillen met het artikel uit het EG-Verdrag zijn de vermelding van de rol van de EMBZ en aanpassing van de procedure, waarbij vooral in het oog springen de grotere rol die voorzien is voor het Europees Parlement ten aanzien van het sluiten van verdragen en de onderdelen waar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid kan worden toegepast. Met uitzondering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid wordt het Europees Parlement in de meeste gevallen om goedkeuring gevraagd.

De Raad besluit gedurende de hele procedure met gekwalificeerde meerderheid, tenzij het een verdrag op een gebied betreft waarop handelingen van de Unie met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit geldt tevens ten aanzien van associatieverdragen en voor economische, financiële en technische verdragen met kandidaat lidstaten voor de Unie.

De Raad kan op voorstel van de Commissie of van de EMBZ een besluit vaststellen tot schorsing van de toepassing van een verdrag.

In artikel III-326 is vastgelegd hoe de Unie omgaat met het wisselkoersensysteem. De tekst is vergelijkbaar met de tekst van artikel 111 EG-Verdrag, waarbij het vierde lid van dit artikel (betreffende standpunten van de Gemeenschap in internationale fora die zaken bespreken die van belang zijn voor de Europese Monetaire Unie) is geschrapt.

Hoofdstuk VII: Betrekkingen van de Unie met internationale organisaties en derde landen en delegaties van de Unie

In artikel III-327 zijn de artikelen 302 en 303 van het EG-Verdrag opgenomen. Het artikel voorziet in de goede samenwerking en betrekkingen met andere internationale organisaties, waarbij de gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de Raad van Europa en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling specifiek worden genoemd.

Artikel III-328 is nieuw en bepaalt dat de delegaties van de Unie in derde landen en bij internationale organisaties onder het gezag van de EMBZ staan en dat zij in nauwe samenspraak met de diplomatieke en consulaire missies van de lidstaten opereren.

Hoofdstuk VIII: Toepassing van de solidariteitsclausule

Nieuw in het Grondwettelijk Verdrag is de solidariteitsclausule (artikel I-43), waarin staat dat aan een lidstaat die wordt getroffen door een terroristische aanval, een natuurramp of een door mensen veroorzaakte ramp, op verzoek van de politieke autoriteiten van die lidstaat, door de andere lidstaten op diens grondgebied bijstand zal worden verleend (Zie ook Verklaring 9). De modaliteiten voor de toepassing van de clausule zijn uitgewerkt in artikel III-329. De solidariteitsclausule kan verder uitgewerkt worden bij Europese wet. De Europese Raad van maart 2004 besloot naar aanleiding van de terroristische aanslagen in Madrid de solidariteitsclausule reeds politiek te bevestigen.

Titel VI De werking van de Unie

Voor wat betreft de toelichting op de institutionele bepalingen (afdelingen 1 tot en met 3) van Hoofdstuk I van Titel VI zij verwezen naar de toelichting op de respectievelijke bepalingen in Deel I. Hetzelfde geldt voor de toelichting op de afdelingen 1 tot en met 5 van de financiële bepalingen van Hoofdstuk I.

Bepalingen die de instellingen, organen en instanties van de Unie gemeen hebben (afdeling 4, artikelen III-395 tot en met III-401)

De artikelen III-395 tot en met III-401 bevatten een gedetailleerde beschrijving van de gewone wetgevingsprocedure (dat is de medebeslissingsprocedure met kleine redactiewijzigingen), alsmede bepalingen over het functioneren van de instellingen, transparantie (als nadere uitwerking van het bepaalde in artikel I-50) en goed beheer. Daarnaast bevat de afdeling een geconsolideerd artikel over emolumenten van het personeel van de verschillende instellingen en organen van de Unie. Deze bepalingen bestonden tot nog toe alleen voor de afzonderlijke instellingen. De artikelen in deze afdeling zijn in hoge mate gebaseerd op bepalingen geldend onder de oude verdragen. Nieuw is de bepaling over het Europees ambtenarenapparaat.

Artikel III-395, eerste lid, handhaaft de belangrijke bepaling uit het oude EG-Verdrag houdende dat de Raad slechts bij unanimité een handeling kan vaststellen die afwijkt van het voorstel van de Commissie. Nieuw is hierbij dat dit niet geldt in de gevallen die worden bestreken door de artikelen I-55, I-56, III-396, tiende en dertiende lid, III-404 en III-405, tweede lid. Het betreft hier de bepalingen inzake de vaststelling van het meerjarig financieel kader, het bemiddelingscomité, de jaarlijkse begroting van de Unie en het stelsel van voorlopige twaalfden. Reden voor de uitzonderingen op budgettair terrein is gelegen in het feit dat het wetgevingsinitiatief voor de in deze artikelen bestreken wetten bij de Commissie moet berusten, zonder dat dit evenwel van invloed is op de stemregels in de Raad.

Artikel III-396 bevat de procedure die gevolgd moet worden wanneer Europese wetten of kaderwetten krachtens het Grondwettelijk Verdrag volgens de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld. De in artikel III-396 neergelegde procedure is voor het overgrote deel gelijk aan de oude medebeslissingsprocedure, hoewel dit niet de benaming is die in het Grondwettelijk Verdrag wordt gehanteerd. Deze procedure is op grond van het eerste lid de standaard wetgevingsprocedure binnen de Unie geworden. Dit impliceert een belangrijke toename van betrokkenheid van het Europees Parlement in de communautaire besluitvorming en houdt daarmee een versterking van de democratische legitimatie van de Unie in. Bovendien zijn verschillende rechtsgrondslagen in het Grondwettelijk Verdrag opnieuw geformuleerd om aan te geven dat het Europees Parlement en de Raad als wetgevers in het kader van deze procedure op gelijke voet staan. Bij sommige oude formuleringen kon de indruk ontstaan dat dit niet het geval was, omdat bepaald werd dat het rechtsinstrument door de Raad werd vastgesteld.

Met de invoering van deze gewone wetgevingsprocedure wordt een einde gemaakt aan de grote variëteit aan besluitvormingsprocedures die bestond onder de oude verdragen. Zo is de samenwerkingsprocedure afgeschaft (en vervangen door ofwel de gewone wetgevingsprocedure ofwel de raadplegingsprocedure) en de instemmingsprocedure in het bijzonder gereserveerd voor de bekrachtiging van verdragen (en voor het overige vervangen door de gewone wetgevingsprocedure). Het toepassingsbereik van de gewone wetgevingsprocedure is dus uitgebreid. Voor een overzicht van gevallen waarin van de bijzondere wetgevingsprocedure is overgegaan op de gewone wetgevingsprocedure, zie bijlage 3 bij deze toelichting.

De gewone wetgevingsprocedure verschilt inhoudelijk niet van de oude medebeslissingsprocedure. Wel wordt de procedure in het Grondwettelijk

Verdrag overzichtelijker weergegeven, waarbij met name de indeling in drie afzonderlijke lezingen en bemiddelingsfase verhelderend werkt.

De enige materiële vernieuwing is te vinden in lid 15 betreffende bijzondere bepalingen. Het buiten toepassing verklaren van het tweede lid (voorstel Commissie) is een logische aanpassing in het licht van het feit dat het om een wetgevingsinitiatief voor lidstaten gaat (zie ook artikel I-34, derde lid). De Commissie wordt echter ook bij dit initiatief van de lidstaten nauw betrokken bij de besluitvorming door de verplichting van het Europees Parlement en de Raad het ontwerp van handeling plus hun standpunten in eerste en tweede lezing aan de Commissie toe te zenden. Daarnaast kunnen het Europees Parlement of de Raad de Commissie in alle fasen van de procedure om advies verzoeken. De tweede zin van het zesde lid, waarin staat dat de Commissie in eerste lezing het Europees Parlement in kennis stelt van haar standpunt, wordt gecompenseerd door de bevoegdheid van de Commissie in alle fasen van de procedure op eigen initiatief advies uit te kunnen brengen. Deze bevoegdheid staat naast de verplichting uit het zevende lid, onder c, advies uit te brengen over de amendementen van het Europees Parlement. Vanwege het buiten toepassing laten van het negende lid, hoeft de Raad over de amendementen waarover de Commissie negatief heeft geadviseerd bij een initiatief van de lidstaten, echter niet met unanimiteit te besluiten. Bovendien kan de Commissie als zij het nodig acht onder de in het elfde lid genoemde voorwaarden ook deelnemen aan de werkzaamheden van het bemiddelingscomité.

Artikel III-397 betreft de interinstitutionele samenwerking. In de eerste zin is artikel 218 van het EG-Verdrag overgenomen: het Europees Parlement, de Raad en de Commissie raadplegen elkaar en bepalen in onderlinge overeenstemming de wijze waarop zij samenwerken. Nieuw is daarbij dat het Grondwettelijk Verdrag uitdrukkelijk bepaalt dat deze instellingen dwingende interinstitutionele akkoorden kunnen afsluiten. De reeds lange tijd bestaande praktijk is daarmee gecodificeerd. De Nederlandse regering acht dit een nuttige aanvulling, die de inzichtelijkheid in het communautair regelgevend instrumentarium vergroot.

Geheel nieuw zijn de bepalingen in artikel III-398 over het Europees ambtenarenapparaat. Afgezien van de Europese ambtenaren dienen ook de instellingen, organen en instanties van de Unie op transparante wijze te werken, zo bepaalt artikel III-399, eerste lid. Om de transparantie van hun werkzaamheden te verzekeren moeten de instellingen, organen en instanties, overeenkomstig de op grond van artikel I-50, derde lid, vastgestelde algemene beginselen en beperkingen betreffende het recht van inzage van documenten, specifieke bepalingen vaststellen in hun reglementen van orde over de inzage van het publiek in documenten die hun eigen instelling, orgaan of instantie betreffen. De transparantiebepalingen golden onder het EG-Verdrag al voor het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Onder het Grondwettelijk Verdrag is dit aangevuld met het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank en de Europese Investeringsbank, zij het dat de transparantieverplichtingen neergelegd in dit artikel en in artikel I-50 ten aanzien van deze instellingen enkel gelden voor de uitoefening van hun administratieve taken. De bancaire activiteiten en juridische aangelegenheden vallen niet onder de reikwijdte van de transparantiebepalingen.

Ingevolge het tweede lid zorgen het Europees Parlement en de Raad voor de openbaarmaking van de stukken betreffende de wetgevingsprocedures, dit overeenkomstig de in artikel I-50, vierde lid, bedoelde wet. Deze bepaling is het logische verlengstuk van artikel I-50, tweede lid,

waarin bepaald wordt dat Europees Parlement en Raad in het openbaar vergaderen en stemmen als het over ontwerpwetgeving gaat.

Artikel III-400 betreffende de wedden, vergoedingen en arbeidsvoorwaarden van de Europese functionarissen neemt drie aparte bepalingen samen die reeds onder het EG-Verdrag golden (artikelen 210, 247, achtste lid, en 258). Het Grondwettelijk Verdrag vult het lijstje met Europese functionarissen, conform de nieuwe institutionele structuur, aan met de voorzitter van de Europese Raad en de EMBZ. De twee aparte bepalingen uit artikel 210 en 247, achtste lid, van het EG-Verdrag, houdende dat de Raad vaststelt welke vergoedingen als beloning van de bovengenoemde functionarissen kunnen gelden, zijn eveneens samengevoegd overgenomen en uitgebreid tot het hele scala van Europese functionarissen. Ten slotte is, overeenkomstig oud artikel 258 van het EG-Verdrag, ter completering van dit artikel over de arbeidsvoorwaarden van de verschillende Europese ambtsdragers, opgenomen dat de Raad Europese verordeningen en besluiten kan vaststellen betreffende de leden van het Economisch en Sociaal Comité.

Hoofdstuk III: Nauwere samenwerking

Het Grondwettelijk Verdrag leidt tot wijzigingen in de vormgeving van nauwere samenwerking. Het Verdrag wijzigt inhoudelijk de mogelijkheden tot nauwere samenwerking, de voorwaarden die daaraan worden gesteld en de procedures voor het aangaan van een nauwere samenwerking. Er is naar gestreefd het aangaan van een nauwere samenwerking te vereenvoudigen, de nauwere samenwerking uit te breiden naar meer terreinen, de voorwaarden te preciseren en binnen nauwere samenwerking meer daadkracht te realiseren.

In tegenstelling tot de eerdere verdragen is er onder het Grondwettelijk Verdrag één regime voor nauwere samenwerking voor het hele Verdrag. Voor defensie is echter een aparte vorm van nauwere samenwerking opgesteld (permanente gestructureerde samenwerking, zie toelichting op artikel III-312). De regering heeft zich ingespannen nauwere samenwerking zodanig vorm te geven dat het ook in de praktijk een werkbaar alternatief biedt.

Het kader voor nauwere samenwerking is opgenomen in artikel I-44 en wordt verder uitgewerkt in Deel III van het Verdrag (artikelen III-416 tot en met III-423). Deze bepalingen komen in de plaats van de oude artikelen 27A, 27B, 27C, 27D, 27E (nauwere samenwerking in gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid), 40, 40A, 40B (nauwere samenwerking in justitie en binnenlandse zaken), 43, 43A, 43B, 44, 44A en 45 EU-Verdrag en artikelen 11 en 11A van het EG-Verdrag.

Artikel I-44 erkent de mogelijkheid tot het aangaan van een nauwere samenwerking en gaat in op de algemene voorwaarden en procedures voor een nauwere samenwerking. De artikelen III-416, III-417, III-418, III-419 en III-423 zetten specifieke voorwaarden uiteen voor het opzetten van een nauwere samenwerking. Artikel III-420 regelt de latere deelname door een lidstaat. Artikel III-421 gaat in op de kosten verbonden aan nauwere samenwerking. Artikel III-422 bevat een passerellebepaling; het artikel biedt de mogelijkheid om binnen nauwere samenwerking over te gaan op een eenvoudiger besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid en om over te gaan van een bijzondere naar de gewone wetgevingsprocedure.

Artikel I-44 beschrijft de voorwaarden voor nauwere samenwerking en bevat enige wijzigingen ten opzichte van het EG- en EU-Verdrag. Inhoudelijk gaat het erom de doelstellingen van de Unie te verwezenlijken. De

mogelijkheid om nauwere samenwerking aan te gaan mag alleen in «laatste instantie» gebruikt worden en kan nooit de exclusieve bevoegdheden van de Unie betreffen. Bovendien moet een nauwere samenwerking altijd open staan voor latere deelname door andere lidstaten. Deze zaken zijn materieel niet gewijzigd.

Artikel I-44 wijzigt wel de ingangsvoorwaarde van het aantal lidstaten dat deel moet nemen. Dit minimum was gesteld op acht lidstaten. In het Grondwettelijk Verdrag is dit veranderd in een derde van het aantal lidstaten. Dat betekent dat op termijn het vereiste minimumaantal lidstaten hoger uit zou kunnen vallen.

Ten slotte gaat artikel I-44 in op de stemprocedures in de nauwere samenwerking. In de meeste gevallen wordt besloten aan de hand van een sleutel die vergelijkbaar is met de algemene sleutel voor stemmen met gekwalificeerde meerderheid. Een gekwalificeerde meerderheid in de nauwere samenwerking dient in ieder geval 55 % van het aantal deelnemende lidstaten te omvatten alsmede 65 % van de totale bevolkingsomvang. Hieraan is een extra voorwaarde gesteld. Een blokkerende minderheid moet bestaan uit een minimum aantal lidstaten. Dit minimumaantal lidstaten bestaat uit het kleinste aantal lidstaten dat gezamenlijk 35% van de bevolking vertegenwoordigt, vermeerderd met één. Deze extra voorwaarde is gesteld zodat grote lidstaten niet al te eenvoudig een blokkerende minderheid kunnen vormen.

Evenals bij de reguliere gekwalificeerde stemmenweging is er ook een aangepaste stemmenweging van toepassing voor de gevallen waarin de Commissie geen recht van voorstel heeft. Deze stemmodaliteit in de nauwere samenwerking is identiek aan die van de algemene regel voor stemmenweging. Een gekwalificeerde meerderheid moet in dat geval bestaan uit 72 % van het aantal deelnemende lidstaten die minimaal 65 % van de bevolking vertegenwoordigen.

De artikelen III-416 en III-417 zijn een verkorte versie van de voorwaarden voor nauwere samenwerking die in het EU-Verdrag waren opgenomen (artikelen 43 en 44 van het EU Verdrag). Deze voorwaarden zijn zonder fundamentele wijzigingen uit het EG- en EU-Verdrag overgenomen.

Artikel III-418 bevat in belangrijke mate een herhaling van de bepalingen van artikel 43B van het EU-Verdrag. Daarin werd bepaald dat een nauwere samenwerking open staat voor alle lidstaten. Dit heeft zowel betrekking op het moment waarop de samenwerking wordt begonnen als ook op een later moment van deelname. Voorwaarde voor de latere deelname van een lidstaat aan een nauwere samenwerking is dat deze lidstaat het basisbesluit en de in dat kader aangenomen besluiten naleeft. De Commissie en de deelnemende lidstaten behoren de deelname van zoveel mogelijk lidstaten aan te moedigen. Aan artikel III-418 is echter ook een nieuwe bepaling toegevoegd. In een nieuw tweede lid is de verplichting opgenomen voor de Commissie, en in relevante gevallen de EMBZ, om zowel de voltallige Raad als het Europees Parlement geregeld te informeren. Deze informatieplicht vergroot de transparantie zowel binnen de Raad als naar het Europees Parlement.

Artikel III-419 beschrijft de precieze procedure voor het starten van een nauwere samenwerking (zie ook Verklaring 27). Tevens wordt daarin het starten van de procedure beschreven voor een nauwere samenwerking op het terrein van het GBVB. Hierin zijn nauwelijks wijzigingen opgetreden in vergelijking met het EG- en EU-Verdrag. Lidstaten richten een verzoek aan de Commissie die vervolgens een voorstel doet aan de Raad voor het opzetten van nauwere samenwerking. Op het terrein van het GBVB wordt

de rol van de EMBZ tot uitdrukking gebracht. De lidstaten die een nauwere samenwerking wensen aan te gaan vragen naast de Commissie ook de nieuwe EMBZ om advies.

Uiteindelijk besluit de Raad bij Europees besluit, met gekwalificeerde meerderheid. Nieuw is het dat het Europees Parlement op alle initiatieven voor nauwere samenwerking een recht van goedkeuring krijgt. In de oude verdragen had het Europees Parlement hoofdzakelijk een recht van raadpleging. De oude «noodrem» die in het EU-Verdrag stond, namelijk een politieke beroepsmogelijkheid bij de Europese Raad, is komen te vervallen. Over het aangaan van nauwere samenwerking in het kader van het GBVB wordt altijd besloten met unanimiteit (artikel III-419, tweede lid, tweede alinea).

Artikel III-420 gaat in op de latere deelname van een lidstaat aan een reeds bestaande nauwere samenwerking. Deze procedure was in artikel 11A van het EG-Verdrag opgenomen. Er zijn enkele kleine wijzigingen in deze procedure gekomen. Van belang is dat de Commissie in eerste instantie bevoegd blijft terzake een besluit te nemen. Zij moet dat binnen vier maanden na ontvangst van het verzoek doen. Indien de Commissie bij herhaling vaststelt dat een lidstaat niet voldoet aan de criteria voor (latere) deelname kan de zaak aan de Raad worden voorgelegd voor besluitvorming. Voor het GBVB blijft de Raad de besluitvormende instelling over latere deelname. Ook hier heeft de EMBZ een adviesrecht.

De financiering van de nauwere samenwerking wordt in artikel III-421 geregeld. Artikel III-421 neemt artikel 44A van het EU-Verdrag ongewijzigd over.

Artikel III-422 bevat aanzienlijke verbeteringen voor de nauwere samenwerking ten opzichte van het EG- en EU-Verdrag. Het biedt de mogelijkheid om binnen een nauwere samenwerking over te gaan naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid en naar de gewone wetgevingsprocedure (zie ook Verklaring 27). De keuze om over te stappen op gekwalificeerde meerderheid dan wel op de gewone wetgevingsprocedure wordt bij unaniem Raadsbesluit genomen, waarbij alleen de deelnemers aan de nauwere samenwerking mogen stemmen. De regering is actief voorstander geweest van deze bepaling. Op deze manier wordt de slagvaardigheid van een nauwere samenwerking verder versterkt. Bovendien kan in bepaalde gevallen overgestapt worden op de reguliere wetgevingsprocedure, zodat de betrokkenheid van het Europees Parlement verder wordt vergroot.

Titel VII Gemeenschappelijke bepalingen

De gemeenschappelijke bepalingen in deze Titel (artikelen III-424 tot en met III-436) zijn veelal overgenomen uit de algemene en slotbepalingen van het EG-Verdrag.

Artikel III-424

Deze bepaling, die een gedeeltelijke weergave van artikel 299, tweede lid, van het EG-Verdrag is, regelt dat de Raad bijzondere maatregelen kan treffen om de toepassing van het Verdrag in de zogenaamde ultraperifere gebieden te bevorderen. Deze maatregelen dienen ter compensatie van een aantal specifieke factoren (onder meer de grote afstand, het insulaire karakter en de kleine oppervlakte) die de ontwikkeling van de ultraperifere gebieden ernstig schaden.

De limitatieve opsomming van de ultraperifere gebieden (artikel 299, eerste zin, EG-Verdrag) is te vinden in artikel IV-440, tweede lid. Het gaat

hierbij om Guadeloupe, Frans Guyana, Martinique, Réunion, de Azoren, Madeira en de Canarische eilanden. Voorts kan de Europese Raad op initiatief van de betrokken lidstaat, met eenparigheid van stemmen en na raadpleging van de Commissie, besluiten ultraperifere status te verlenen aan landen of gebieden van Frankrijk (bijvoorbeeld Mayotte), Nederland (bijvoorbeeld de Nederlandse Antillen en Aruba) of Denemarken (bijvoorbeeld Groenland).

Artikel III-426

Dit artikel regelt de handelingsbevoegdheid van de Unie in het algemeen; de Unie wordt door de Commissie vertegenwoordigd. De bepaling van artikel 282 EG-Verdrag is uitgebreid, zodat ook de overige instellingen de Unie kunnen vertegenwoordigen voorzover het aangelegenheden betreft die direct verband houden met hun eigen werkzaamheden.

Artikel III-427

Ook dit artikel is grotendeels overgenomen uit het EG-Verdrag (artikel 283 EG-Verdrag). Van belang is dat de gewone wetgevingsprocedure is ingevoerd om het statuut van de ambtenaren van de Unie vast te stellen, na raadpleging van de betrokken instelling(en) waartoe de desbetreffende ambtenaren behoren.

Artikelen III-428 tot en met III-436

Deze artikelen betreffende verificaties (artikel III-428), statistieken (artikel III-429), geheimhoudingsplicht (artikel III-430), contractuele aansprakelijkheid van de Unie (artikel III-431), zetels van de instellingen (artikel III-432), talen (artikel III-433), voorrechten en immuniteiten (artikel III-434), werking van oude verdragen met een of meer derde staten (artikel III-435) en het verstrekken van inlichtingen door lidstaten wanneer een lidstaat dat strijdig acht met zijn veiligheidsbelangen (artikel III-436) zijn vrijwel ongewijzigd overgenomen uit het EG-Verdrag.

5. Deel IV: Algemene en slotbepalingen

In dit Deel van het Grondwettelijk Verdrag zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op enkele formele aspecten. Het gaat daarbij onder meer om de intrekking van de vroegere EG-Verdragen, de rechtsopvolging van de nieuwe Unie ten opzichte van de Unie die in 1992 met het Verdrag van Maastricht werd opgericht, de waarborging van de juridische continuïteit, de territoriale werkingssfeer, de procedures voor herziening van dit Verdrag, de duur, de bekrachtiging en inwerkingtreding ervan alsmede de authenticiteit van de verschillende taalversies van het Verdrag.

Artikel IV-437

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat met de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag de oprichtingsverdragen van de Unie en de Europese Gemeenschap, met inbegrip van de daarin later aangebrachte wijzigingen, worden ingetrokken. Het op 25 maart 1957 te Rome totstandgekomen Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor atoomenergie (Euratom; zie laatstelijk Trb. 2004, 121) wordt daarentegen niet ingetrokken. Een bijzonder Protocol betreffende het Euratom-Verdrag regelt de wijze waarop sommige onderdelen van de latere wijzigingen van deze oprichtingsverdragen in stand blijven (Protocol 36).

Ingevolge het tweede lid worden de achtereenvolgende toetredingsverdragen eveneens ingetrokken. Echter, in een tweetal Protocollen worden de gevolgen van deze intrekking geregeld, te weten een Protocol voor het Toetredingsverdrag 2003 (Protocol 9) en een Protocol voor de vier eerdere uitbreidingsverdragen (Protocol 8). In deze Protocollen worden sommige bepalingen uit de desbetreffende toetredingsverdragen

opnieuw opgenomen, terwijl naar andere bepalingen slechts wordt verwezen (zie toelichting bij deze Protocollen). Het laatste is het geval met de vaak uitgebreide bijlagen bij de desbetreffende toetredingsverdragen. Beide soorten van bepalingen blijven krachtens artikel IV-437, tweede lid, van kracht en de rechtsgevolgen ervan blijven gehandhaafd.

Artikel IV-438

Dit artikel bevat de overgangsbepalingen ten aanzien van de samenstelling van de instellingen en het secundaire EG- en Unierecht. Ingevolge deze bepaling is de bij het Grondwettelijk Verdrag opgerichte Europese Unie de rechtsopvolger van de Europese Gemeenschap en de in 1992 opgerichte Europese Unie. De juridische continuïteit tussen de rechtsordes van de voormalige Unie en de Europese Gemeenschap en de nieuwe Unie wordt gewaarborgd door de leden 2 tot en met 5 van artikel IV-438.

Het tweede lid regelt de continuïteit van de instellingen, organen en instanties. Zij blijven op het moment van inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag in de dan bestaande samenstelling hun bevoegdheden uitoefenen totdat ter zake nieuwe besluiten in werking treden.

Het derde lid vormt de grondslag voor de continuïteit van de handelingen en akkoorden die op grond van het oude EU-Verdrag, het EG-Verdrag of de andere regelingen van primair recht zijn totstandgekomen. De rechtsgevolgen ervan blijven gehandhaafd totdat die handelingen of akkoorden worden ingetrokken, gewijzigd of, eventueel, door het Hof van Justitie nietig worden verklaard. De tweede alinea van dit lid bepaalt dat de overige delen van het *acquis* eveneens gehandhaafd blijven zolang zij niet worden gewijzigd of ingetrokken. Hiermee wordt bedoeld op besluiten van andere aard die buiten het bindende rechtsinstrumentarium van de oude Unie en Europese Gemeenschap vielen, zoals interinstitutionele akkoorden, overeenkomsten tussen lidstaten of hun vertegenwoordigers in de Raad bijeen, verklaringen en resoluties. Deze alinea regelt ook de continuïteit van de verklaringen die zijn afgelegd in het kader van eerdere intergouvernementele conferenties. Die worden geacht hun waarde te behouden totdat ze worden ingetrokken of gewijzigd. Dit laatste kan ook impliciet gebeuren: aan een verklaring kan immers de grondslag komen te ontvallen door de inwerkingtreding van een andersluidend juridisch bindend besluit, of door een andersluidend niet-bindend besluit van latere datum over hetzelfde onderwerp.

De rechtspraak van het Hof van Justitie en van het Gerecht van eerste aanleg over de oude verdragen en secundaire besluiten blijft, aldus het vierde lid, *mutatis mutandis* als authentieke bron maatgevend voor de uitleg van de bepalingen van het recht van de nieuwe Unie.

Tot slot bepaalt het vijfde lid dat alle procedures van administratieve aard of van gerechtelijke aard die zijn ingeleid op het moment van inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag, moeten worden afgewikkeld met inachtneming van het Grondwettelijk Verdrag. De instellingen en organen moeten daartoe alle dienstige maatregelen treffen. Het betreft hier slechts de procedurele voorschriften en bevoegdheden. Echter, voorzover deze procedures betrekking hebben op de uitleg en toepassing van het recht van de Unie en van de Europese Gemeenschap zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag zullen zij vanzelfsprekend naar de toenmalige stand van het recht moeten worden beslecht.

Artikel IV-439

Dit artikel beoogt uitdrukkelijk de aandacht erop te vestigen dat aan het Grondwettelijk Verdrag een Protocol is gehecht dat overgangsregelingen

bevat voor de samenstelling en het functioneren van de instellingen en organen van de Unie (Protocol 34, zie toelichting aldaar).

Artikel IV-440

Door het Grondwettelijk Verdrag wordt het territoriale toepassingsgebied van de Unie niet gewijzigd. De leden 1, 3 tot en met 6 alsmede de eerste volzin van het tweede lid van artikel 299 EG-Verdrag zijn met enkele technisch-juridische aanpassingen overgenomen in artikel IV-440.

Op de in het tweede lid genoemde gebieden is de regeling voor ultra-perifere gebieden van artikel III-424 van toepassing. Anders dan in het EG-Verdrag worden de Franse overzeese gebieden die onder dit regime vallen met name genoemd in het tweede lid van artikel IV-440.

Ook de regeling voor de landen en gebieden overzee heeft geen wijziging ondergaan ten aanzien van het EG-Verdrag. Het derde lid van artikel IV-440 bevat een verwijzing naar Bijlage II waarin een lijst is opgenomen van de gebieden die deze status bezitten; deze lijst is ongewijzigd ten opzichte van het EG-Verdrag.

Belangrijk in dit verband is het nieuwe zevende lid van artikel IV-440. De Europese Raad kan op basis van eenparigheid van stemmen en na raadpleging van de Europese Commissie een besluit nemen over wijziging van de status van Franse, Nederlandse of Deense landen en gebieden overzee (LGO) en ultraperifere gebieden (UPG). Deze bepaling heeft tot gevolg dat de met name genoemde lidstaten, waaronder Nederland, de Europese Raad kunnen verzoeken de status van een LGO dan wel een UPG te wijzigen. Een dergelijke statuswijziging kan door middel van een besluit van de Europese Raad plaatsvinden; een wijziging van het Grondwettelijk Verdrag is daarvoor niet vereist.

Deze bepaling is voor het Koninkrijk der Nederlanden van belang in verband met de status van de Nederlandse Antillen en Aruba in de Europese Unie. De Nederlandse Antillen en Aruba bezitten thans de LGO-status. Het Koninkrijk zal slechts een voorstel tot statuswijziging van de Nederlandse Antillen en Aruba bij de Europese Raad indienen, conform het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, op basis van een daartoe strekkend besluit van de Rijksministerraad. Dit heeft de regering ook in een (unilaterale) Verklaring bij de Slotakte laten opnemen (Verklaring 43). Of en wanneer een dergelijk besluit wordt genomen, is afhankelijk van de uitkomst van de besprekingen hierover binnen het Koninkrijk.

Op basis van deze bepaling is op verzoek van Frankrijk een Verklaring aan de Slotakte gehecht die ertoe strekt dat de Europese Raad een besluit zal nemen om de LGO-status van Mayotte te wijzigen in een UPG-status wanneer de Franse autoriteiten aan de Europese Raad en de Commissie mededelen dat de evolutie in de interne status van het eiland daarvoor de ruimte biedt (Verklaring 28).

De leden 5 en 6 van artikel IV-440 hebben ten slotte betrekking op de positie van de Ålandseilanden, de Faeröer, enkele zones van Cyprus, de Kanaaleilanden en het eiland Man. Deze leden zijn met enkele technisch-juridische aanpassingen overgenomen uit de leden 5 en 6 van artikel 299 EG-Verdrag.

Artikel IV-441

Dit artikel is letterlijk overgenomen van artikel 306 EG-Verdrag en bepaalt dat het Grondwettelijk Verdrag geen beletsel vormt voor de regionale samenwerking tussen onder meer België, Luxemburg en Nederland in het

kader van de Benelux, voorzover de doelstellingen van die samenwerking niet al worden bestreken door het Grondwettelijk Verdrag zelf.

Op 1 november 2010 loopt het op 3 februari 1958 te 's Gravenhage totstandgekomen Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (Trb. 1958, 18) af. Het Benelux-verdrag blijft op grond van artikel 99, tweede lid, vervolgens voor achtereenvolgende tijdvakken van tien jaren van kracht, tenzij een van de partijen een jaar voor de afloop van het lopende tijdvak de andere partijen in kennis stelt van haar voornemen, het Verdrag te beëindigen. In Nederland is, net als in België en Luxemburg, een aanzet gemaakt tot het opstarten van de discussie over de toekomst van de Benelux. Vragen die beantwoord moeten worden, zijn op welke terreinen de Benelux een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van andere bestaande structuren (met name de EU), de verhouding tussen de Benelux als politiek platform en als organisatie (de Benelux Economische Unie), en de rol van het Secretariaat-Generaal te Brussel. De Nederlandse inzet zal worden bepaald na afronding van de hiervoor genoemde oriënterende discussies.

Artikelen IV-443 tot en met IV-445

Deze artikelen bevatten de procedures op grond waarvan het Grondwettelijk Verdrag gewijzigd kan worden. Anders dan bij het EG-Verdrag en het EU-Verdrag, waar alleen een verdragswijziging door middel van een IGC mogelijk was (artikel 48 EU-Verdrag), kent het Grondwettelijk Verdrag twee lichtere herzieningsprocedures. Ook heeft de gewone herzieningsprocedure wijzigingen ondergaan.

Zo bepaalt artikel IV-443 ten aanzien van de gewone herzieningsprocedure dat naast de regering van iedere lidstaat en de Commissie onder het Grondwettelijk Verdrag ook het Europees Parlement ontwerpen tot herziening van het Verdrag aan de Raad kan voorleggen. Daarnaast heeft de Europese Raad een rol toebedeeld gekregen in de besluitvormingsprocedure betreffende verdragsherziening. De Raad stuurt de herzieningsvoorstellen naar de Europese Raad (en informeert tegelijkertijd de nationale parlementen) die een beslissing zal moeten nemen over de verdere procedure.

Indien de Europese Raad (met gewone meerderheid) besluit om de voorgestelde wijzigingen te willen bespreken, wordt daarvoor in beginsel een Conventie bijeengeroepen (tweede lid). De regering is verheugd dat op deze wijze de Conventiemethode is geïnstitutionaliseerd. Evenals in artikel 48 van het EU-Verdrag, dient de Europese Raad echter alvorens een dergelijk besluit te kunnen nemen het Europees Parlement en de Commissie te raadplegen. Ook de Europese Centrale Bank moet worden geraadpleegd indien institutionele wijzigingen op monetair gebied worden voorgesteld.

Het is vervolgens aan de Conventie – die naast regeringsvertegenwoordigers ook bestaat uit vertegenwoordigers van nationale parlementen, het Europees Parlement en de Commissie – om de voorgestelde wijzigingen te beoordelen en bij consensus een aanbeveling te richten tot de daaropvolgende IGC.

De Europese Raad kan echter ook besluiten geen Conventie bijeen te roepen, maar de wijzigingsvoorstellen direct aan een uit regeringsvertegenwoordigers samengestelde IGC voor te leggen (derde lid). Dit is echter alleen mogelijk indien de reikwijdte van de voorgestelde wijzigingen gering is en het Europees Parlement met een dergelijke gang van zaken instemt. Indien geen gebruik wordt gemaakt van de methode van Conventie stelt de Europese Raad het mandaat van de IGC vast.

Nadat de IGC overeenstemming heeft bereikt over de verdragswijzigingen dienen deze door alle lidstaten te worden geratificeerd alvorens zij in werking kunnen treden. Het vierde lid voorziet in een oplossing voor het geval zich in enkele lidstaten problemen voordoen bij de ratificatie van het wijzigingsverdrag. Indien ten minste viervijfde van de lidstaten het wijzigingsverdrag binnen twee jaar na ondertekening heeft geratificeerd, maar andere lidstaten nog niet, wordt de dan ontstane situatie in de Europese Raad besproken. Het is dan aan de Europese Raad om passende maatregelen te nemen.

De vereenvoudigde herzieningsprocedures, zoals neergelegd in de artikelen IV-444 en IV-445, beogen de voortgang van het Europese integratieproces te vergemakkelijken. Het betreft hier de zogenaamde algemene passerellebepalingen voor overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid en voor overgang naar de medebeslissingsprocedure. Zo kan de Europese Raad unaniem besluiten om ten aanzien van de in Deel III vervatte beleidsgebieden (met een enkele uitzondering) waar de Raad op basis van het Grondwettelijk Verdrag met eenparigheid van stemmen besluit, over te gaan naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid (artikel IV-444, eerste lid). Ook kan de Europese Raad unaniem besluiten over te gaan naar de gewone wetgevingsprocedure – dat wil zeggen besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid gekoppeld aan medebeslissing voor het Europees Parlement – ten aanzien van in deel III vervatte beleidsgebieden waarvoor een bijzondere wetgevingsprocedure geldt (artikel IV-444, tweede lid). Een nationaal parlement kan zich echter verzetten tegen het voornemen van de Europese Raad om over te gaan tot een andere besluitvormingsmodaliteit. Ook dient het Europees Parlement zijn goedkeuring te verlenen aan een dergelijke wijziging in de besluitvorming.

Artikel IV-445 voorziet ten slotte in de mogelijkheid om het interne beleid van de Europese Unie, zoals neergelegd in Titel III van Deel III, inhoudelijk te wijzigen. Het kan daarbij onder meer gaan om het beleid betreffende de interne markt, het economisch en monetair beleid, de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Dit kan echter niet leiden tot een uitbreiding van bevoegdheden van de Unie. De beoogde wijzigingen moeten dus binnen de doelstellingen van de Unie vallen en binnen de kaders zoals gesteld door de artikelen I-12 tot en met I-18. Voor een dergelijke inhoudelijke wijziging is vereist dat lidstaten, het Europees Parlement of de Commissie een herzieningsvoorstel aan de Europese Raad voorlegt. Over de voorgestelde wijziging besluit de Europese Raad vervolgens met eenparigheid van stemmen nadat hij het Europees Parlement en de Commissie heeft geraadpleegd. Een dergelijk besluit treedt echter pas in werking nadat het door alle lidstaten is goedgekeurd conform hun nationaal grondwettelijke procedures.

Genoemde vereenvoudigde procedures, waarvan ook de regering gedurende de Conventie en IGC het belang heeft onderschreven, maken het Grondwettelijk Verdrag tot een verdrag met toekomstperspectief.

Artikel IV-447

Dit artikel bepaalt dat het Grondwettelijk Verdrag in werking zal treden op 1 november 2006 mits alle akten van bekrachtiging zijn neergelegd. Mocht dit niet het geval zijn dan treedt het Verdrag in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op het nederleggen van de akte van bekrachtiging door de laatste lidstaat. Dit impliceert dat het Grondwettelijk Verdrag pas in werking zal treden nadat alle 25 ondertekenende lidstaten het Verdrag hebben bekrachtigd. In een Verklaring bij de Slotakte (Verklaring 30) is bepaald dat, indien viervijfde van de lidstaten het Grondwettelijke Verdrag twee jaar na ondertekening hebben bekrachtigd en één of

meer lidstaten moeilijkheden hebben ondervonden bij de bekrachtiging, de Europese Raad de kwestie bespreekt.

Artikel IV-448

Artikel IV-448 bepaalt dat het Grondwettelijk Verdrag is opgesteld in 21 talen en dat deze 21 teksten gelijkelijk authentiek zijn. Op verzoek van de Spaanse regering is hieraan toegevoegd dat het Grondwettelijk Verdrag ook mag worden vertaald in een andere taal die in die lidstaat als officiële taal geldt. De lidstaat die hiertoe wil overgaan, is gehouden zelf zorg te dragen voor die vertaling. Tevens dient deze lidstaat ervoor te zorgen dat een gewaarmerkt afschrift van deze vertaling in de archieven van de Raad wordt neergelegd. Het maken van de officiële vertalingen van het Verdrag draagt bij aan de verwezenlijking van de doelstelling van eerbiediging van de rijke verscheidenheid van culturen en talen, zoals neergelegd in artikel I-3, derde lid, aldus Verklaring 29 bij de Slotakte.

IV. Toelichting op de Protocollen, Verklaringen en Bijlagen bij het Verdrag

Aan het Grondwettelijk Verdrag zijn in totaal 36 protocollen gehecht. Zij maken krachtens artikel IV-442 integrerend deel uit van het Grondwettelijk Verdrag. Het gaat hier om protocollen die door de Conventie of in de IGC zijn opgesteld, om protocollen die gebaseerd zijn op oude protocollen bij het EG- of EU-Verdrag en om protocollen betreffende de toetredings- en wijzigingsverdragen.

De eerste categorie omvat zeven protocollen die geheel nieuw zijn of die door de Conventie ingrijpend zijn gewijzigd. Deze zullen in detail becommentarieerd worden.

De tweede categorie omvat 26 protocollen. Uiteengezet zal worden op welke wijze de oude protocollen zijn aangepast. Volstaan zal worden met een toelichting op die bepalingen waarin een relevante wijziging is aangebracht ten opzichte van de oude bepalingen.

Ten aanzien van de laatste categorie, die drie protocollen omvat, zal worden uiteengezet welke techniek van overname van oude bepalingen is gehanteerd, waarna de bepalingen die inhoudelijk gewijzigd zijn nader zullen worden toegelicht.

1. Protocollen opgesteld door de Conventie en de IGC

Onder deze categorie protocollen opgesteld, dan wel ingrijpend gewijzigd door de Conventie vallen de volgende protocollen:

- Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen van de lidstaten in de Europese Unie;
- Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid;
- Protocol betreffende de Eurogroep;
- Protocol betreffende permanente gestructureerde samenwerking, ingesteld bij artikel I-41, lid 6, en artikel III-312 van de Grondwet;
- Protocol betreffende artikel I-9, lid 2, van de Grondwet inzake de toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens;
- Protocol betreffende de overgangsbepalingen inzake de instellingen en organen van de Unie;
- Protocol houdende wijziging van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen van de lidstaten in de Europese Unie (Protocol 1)

Algemeen

Het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen van de lidstaten in de Europese Unie is ingevoerd in het Verdrag van Amsterdam en ongewijzigd overgenomen in het Verdrag van Nice. Aan het Grondwettelijk Verdrag is een geheel herzien Protocol gehecht. Bepaalde elementen uit het oude Protocol zijn er evenwel in teruggekomen. Doel van het Protocol is de nationale parlementen meer bij de werkzaamheden van de Europese Unie te betrekken. Vanaf het Verdrag van Maastricht is ernaar gestreefd deze doelstelling te verankeren in de verdragen.

De wijzigingen die zijn doorgevoerd in het Grondwettelijk Verdrag vergroten de mogelijkheden van de nationale parlementen om scherper toezicht op de Europese werkzaamheden uit te oefenen. Dit betekent een versterking van de democratische legitimiteit van de Unie. De Conventie heeft in de discussie over dit Protocol uitdrukkelijk als voorwaarde gesteld, dat de beoogde aanpassingen van het Protocol de constitutionele regelingen op het nationale niveau niet mogen doorkruisen. De belangrijkste wijziging in het Protocol betreft de uitbreiding van de verplichting van de Commissie, de Raad en het Europees Parlement alsmede andere Europese organen, informatie aan nationale parlementen te verstrekken. In het Grondwettelijk Verdrag zijn deze voorstellen nagenoeg geheel overgenomen. De regering onderschrijft het belang van de versterkte rol van de nationale parlementen.

Informatie voor de nationale parlementen (Titel 1)

Titel 1 van het Protocol betreft de informatie voor de nationale parlementen, waarbij de artikelen 1 en 2 betrekking hebben op de informatievoorziening. Er is sprake van drie belangrijke wijzigingen ten opzichte van het oude Protocol: een uitbreiding van de organen waarop de informatieplicht rust, een uitbreiding van de documenten die aan de nationale parlementen moeten worden verzonden en een wijziging van de wijze waarop de informatie moet worden verschaft. Hierbij geldt het volgende.

Allereerst rust niet alleen op de Commissie, maar ook op de Raad en het Europees Parlement alsmede andere Europese organen de verplichting ontwerpen van een Europese wetgevingshandeling aan de nationale parlementen te sturen. In de tweede plaats wordt de Commissie opgelegd ook het jaarlijkse wetgevingsprogramma aan nationale parlementen toe te zenden (artikel 1). Inzake de wijze van verzending wordt ten slotte bepaald dat deze documenten direct (en niet, voorzover het ging om voorstellen voor wetgeving van de Commissie, via de regering van de desbetreffende lidstaat zoals onder het oude Protocol het geval was) aan de nationale parlementen worden verstuurd. Voorzover deze documenten afkomstig zijn van de Commissie, worden zij op het zelfde tijdstip aan de nationale parlementen verstuurd als waarop zij aan het Europees Parlement en de Raad worden gezonden. Artikel 3 heeft betrekking op de controle van nationale parlementen op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. Korthedshalve wordt hier volstaan met een verwijzing naar hetgeen daarover is uiteengezet in de toelichting op het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (Protocol 2).

Artikel 4 handhaaft de bepaling uit het oude Protocol dat een periode van zes weken dient te verstrijken tussen het ogenblik waarop een ontwerp van een Europese wetgevingshandeling aan de nationale parlementen wordt verzonden en de datum waarop het op de agenda van de Raad wordt geplaatst. Deze bepaling verzekert dat de nationale parlementen in

beginsel een periode van enkele weken ter beschikking hebben om een voorstel te beoordelen voorafgaande aan de besluitvorming daarover in de Raad.

Als onderdeel van de doelstelling, de nationale parlementen meer bij de werkzaamheden van de Unie te betrekken, bepaalt artikel 5 dat de agenda's en de uitkomsten van de Raadszittingen, waaronder begrepen de notulen van de beraadslagingen over ontwerpen voor Europese wetgevingshandelingen, mede aan de nationale parlementen worden gezonden. Ook de artikelen 6 (informatieplicht van de Europese Raad aan de nationale parlementen indien de Europese Raad voornemens is een bijzondere wetgevingsprocedure om te zetten in een gewone wetgevingsprocedure of besluitvorming met unanimiteit om te zetten in besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, artikel I-34, vierde lid, respectievelijk artikel I-23, vierde lid) en 7 (verzending jaarverslag van de Rekenkamer aan de nationale parlementen) beogen bij te dragen aan het realiseren van bovengenoemde doelstelling. De regering heeft deze voorstellen gesteund. Artikel 8 bepaalt dat de artikelen 1 tot en met 7 gelden voor de kamers waaruit het nationale parlement bestaat, indien het niet uit één kamer bestaat, zoals in Nederland.

Samenwerking tussen de parlementen (Titel 2)

Deze Titel ziet op de samenwerking tussen de parlementen, zowel tussen de nationale parlementen onderling als tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement. Anders dan het oude Protocol richt deze Titel zich niet uitsluitend op de Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden (COSAC). Artikel 9 bepaalt dat het Europees Parlement en de nationale parlementen samen bepalen op welke wijze een efficiënte en regelmatige samenwerking kan worden gerealiseerd. Daarmee wordt het nut erkend van netwerken en het onderhouden van regelmatige onderlinge contacten. De regering acht dit bevorderlijk voor de uitwisseling van informatie en ervaring alsmede voor het verwerven van een beter inzicht in de activiteiten van de Unie. De regering verwacht dat het belang van de rol van de nationale parlementen hiermee ook zal toenemen. Artikel 10 ziet op de COSAC. Dit artikel bevat een aantal nuttige wijzigingen ten opzichte van het oude Protocol. In het oude Protocol wordt bepaald dat de COSAC elk door haar passend geachte bijdrage ter attentie van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie kan leveren. In aanvulling daarop wordt in dit Protocol ook bepaald dat de COSAC uitwisseling van informatie bevordert en dat de COSAC interparlementaire conferenties kan organiseren, met name om vraagstukken op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, waaronder het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, te bespreken. De regering heeft deze voorstellen actief gesteund (zie Kamerstukken II, 2003–2004, 21 501-02, nr. 560 over de parlementaire dimensie van het Europees veiligheids- en defensiebeleid).

Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (Protocol 2)

Algemeen

Het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid is eerder totstandgekomen bij het Verdrag van Amsterdam en ongewijzigd overgenomen in het Verdrag van Nice. Aan het Grondwettelijk Verdrag is een geheel herzien Protocol gehecht. Bepaalde elementen uit het oude Protocol zijn evenwel gehandhaafd.

Het Protocol beoogt in algemene zin te waarborgen dat de instellingen van de Unie de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, neergelegd in artikel I-11, in het wetgevingstraject steeds afdoende in acht

nemen; dit vanuit de overweging dat besluiten zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden genomen. De Verklaring van Laken betreffende de toekomst van Europa riep de leden van de Conventie op, nader te bezien op welke wijze de toepassing van deze beginselen adequater kan worden geregeld. Teneinde de toepassing van deze beginselen en de mogelijkheden van toetsing ervan te verbeteren, zijn wijzigingen aangebracht. Uitgangspunt hierbij was dat de verbeteringen de besluitvorming niet mochten verzwaken. In de kern beogen de wijzigingen (i) een strikte inachtneming van deze beginselen door de instellingen te bevorderen, (ii) een politiek mechanisme van vroegtijdige waarschuwing in te voeren om het toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel door de nationale parlementen te verbeteren en (iii) de voorwaarden te versoepelen om een zaak bij het Hof van Justitie aanhangig te maken wegens niet-naleving van het subsidiariteitsbeginsel.

De regering heeft zich van meet af aan op het standpunt gesteld dat het subsidiariteitsbeginsel scherper dient te worden toegepast. De regering meent dat het Protocol op een aantal essentiële punten is verbeterd. De invoering van een mechanisme van vroegtijdige waarschuwing, waarbij de nationale parlementen de Europese wetgever kunnen verzoeken een bepaald voorstel voor wetgeving opnieuw te bezien omdat het niet in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel, ziet de regering als een van de belangrijkste winstpunten. Naar het oordeel van de regering bevorderen de wijzigingen de mogelijkheid, besluiten zo dicht mogelijk bij de burgers van de Unie te nemen. Gegeven het feit dat deze beginselen betrekking hebben op de uitoefening van bevoegdheden, kan het Protocol niet los worden gezien van de discussie over de verdeling van bevoegdheden in de Unie. De verwachting is dat ook de heldere verdeling van verschillende bevoegdheden die in het Grondwettelijk Verdrag wordt gemaakt (Deel I, Titel III), bijdraagt aan een scherpere toepassing van deze beginselen. Een aantal leden van de Conventie heeft gepleit voor de oprichting van een *ad hoc*-instantie die zich zou moeten belasten met het toezicht op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. De regering was daar geen voorstander van, omdat het zou leiden tot een onwenselijke vertraging van de besluitvormingsprocedures en het niet strookte met de inzet van de regering, te voorkomen dat de communautaire institutionele structuur complexer wordt. Het stemt de regering tevreden dat haar inzet op dit punt vruchten heeft afgeworpen.

Artikelsgewijs

De artikelen 1 tot en met 5 van het Protocol beogen te bevorderen dat de instellingen het subsidiariteitsbeginsel strikter en consequenter toepassen. Artikel 1 bepaalt dat elke instelling er voortdurend zorg voor draagt dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in acht worden genomen. Door toevoeging van het woord «voortdurend» wordt de gebondenheid van de instellingen aan de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel versterkt. Artikel 2 verplicht de Commissie in de fase van het opstellen van een voorstel voor een wetgevingsbesluit, over te gaan tot brede raadplegingen. In aanvulling op het oude Protocol wordt de Commissie opgedragen zo nodig ook rekening te houden met de regionale en lokale dimensie van het beoogde optreden. De Commissie wordt aldus gestimuleerd in voorkomend geval ook regionale en lokale overheden, bedrijfsleven, sociale partners en maatschappelijke organisaties te consulteren. Artikel 3 is een nieuwe bepaling en geeft weer hetgeen onder de term «ontwerp van Europese wetgevingshandeling» moet worden verstaan. Door deze term ruim te definiëren, worden alle voorstellen voor wetgeving erdoor bestreken. Dat is van belang met het oog op de artikelen 4 en 5. Artikel 4 regelt kort gezegd de verplichte toezending door de verschillende in dit artikel

genoemde Europese actoren van ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen aan nationale parlementen. Deze verplichting bestond onder het oude Protocol niet. Artikel 5 verplicht de indiener dergelijke ontwerpen uitgebreid te motiveren in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum. Expliciet dan in het oude Protocol wordt bepaald dat dit memorandum elementen moet bevatten op grond waarvan de financiële gevolgen van het voorstel alsmede het effect van het voorstel op de door lidstaten vast te stellen regelgeving kunnen worden beoordeeld. In de ontwerpen moet er bovendien rekening mee worden gehouden dat alle financiële of administratieve lasten, lasten voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel. Deze bepalingen bevorderen dat naast de Commissie ook de andere instellingen de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel in het wetgevingsproces steeds nadrukkelijk in acht nemen. Voorts vergroot het Protocol de mogelijkheden van nationale parlementen, toezicht uit te oefenen op de correcte naleving van het subsidiariteitsbeginsel. In het verlengde van dit laatste aspect is nog van belang dat de Commissie in artikel 4 verplicht wordt de voorstellen *gelijktijdig* aan de nationale parlementen en de wetgever van de Unie (de Raad en het Europees Parlement) toe te sturen. Dat bevordert dat de nationale parlementen in een vroegtijdig stadium worden betrokken.

De artikelen 6 en 7 voeren een nieuw zogenaamd mechanisme van «vroegtijdige waarschuwing» in (ook wel «gele-kaart-systeem» genoemd). Dit mechanisme creëert in de eerste plaats een bevoegdheid voor de nationale parlementen (of een kamer van een nationaal parlement) om met redenen omklede adviezen aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie te sturen indien een ontwerp van Europese wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel (artikel 6). Daarnaast legt dit mechanisme aan de indiener van het ontwerp de verplichting op om in bepaalde gevallen op grond van een dergelijk advies het ontwerp opnieuw te bezien (artikel 7).

Beide artikelen beogen de nationale parlementen nauwer te betrekken bij het toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel en te waarborgen dat de instellingen van de Unie rekening houden met eventuele bezwaren van nationale parlementen. De adviezen mogen zich uitsluitend richten op de vraag of het ontwerp in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel. Artikel 6 bepaalt de termijn waarbinnen nationale parlementen een gemotiveerd advies kunnen indienen op zes weken. De gedachte achter het vaststellen van een bepaalde termijn is dat zo veel als mogelijk moet worden verzekerd dat de parlementen tijd hebben een standpunt te bepalen, terwijl anderzijds wordt voorkomen dat de betrokkenheid van de nationale parlementen het Europese besluitvormingstraject nodeloos vertraagt. Kern van artikel 7 is dat de indiener van het ontwerp verplicht is het ontwerp opnieuw te bezien, indien een bepaald quorum van de nationale parlementen vaststelt dat een ontwerp strijdig is met het subsidiariteitsbeginsel (de zogenaamde «gele kaart»). Formeel kan de indiener van het ontwerp dit advies naast zich neer leggen en het ontwerp handhaven. De indiener dient het besluit, genomen na heroverweging, te motiveren.

Het quorum is op een derde van het totaal aantal stemmen van de nationale parlementen bepaald. Hierbij is bepaald dat ieder parlement twee stemmen heeft en dat in een nationaal parlementair stelsel met twee kamers, zoals in Nederland, elke kamer een stem heeft. Het amendement van de regering de drempel op een vierde van de stemmen van de nationale parlementen vast te stellen, heeft het niet gehaald. Voor ontwerpen

die worden ingediend op basis van artikel III-264 van het Grondwettelijk Verdrag geldt een afwijkende drempel: een vierde van alle stemmen. Uit artikel III-264 volgt dat het hier om een specifiek terrein binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht gaat: strafrechtelijke en politieke samenwerking. Vanwege het feit dat op dit terrein verschillende bevoegdheden aan de lidstaten voorbehouden blijven, heeft de Conventie gemeend dat de nationale parlementen een grotere rol dienden te krijgen bij het toezicht op het subsidiariteitsbeginsel en is mitsdien een lagere drempel vastgelegd. Daardoor wordt het voor nationale parlementen eenvoudiger een «gele kaart» op te steken.

Artikel 8 kent het recht om wegens niet-naleving van het subsidiariteitsbeginsel een zaak bij het Hof van Justitie aanhangig te maken, ook toe aan de nationale parlementen, zij het via de nationale regeringen, en aan het Comité van de Regio's. De toetsing van het subsidiariteitsbeginsel heeft met name een politiek karakter. De Conventie heeft gemeend dat nu de nationale parlementen door invoering van het mechanisme van vroegtijdige waarschuwing nauwer betrokken zijn bij de politieke toetsing van het subsidiariteitsbeginsel, er ook een mogelijkheid moet zijn om in het geval er in de politieke fase geen bevredigende oplossing voor nationale parlementen kan worden gevonden, achteraf een juridische (marginale) toetsing te kunnen vragen. Een dergelijk beroep moet door de lidstaat – conform de nationale rechtsorde – worden toegezonden namens het nationale parlement of een kamer van dat parlement. Het beroepsrecht van het Comité van de Regio's beperkt zich tot wetgevingshandelingen voor de vaststelling waarvan het Comité krachtens het Grondwettelijk Verdrag moet worden geraadpleegd (artikel III-388) en waarover het Comité in zijn advies bezwaren in verband met de subsidiariteit heeft geformuleerd. De regering was geen voorstander van de uitbreiding van het beroepsrecht. Daaraan lag met name ten grondslag de verwachting dat daardoor de toch al aanzienlijke werklast van het Hof van Justitie te veel zou toenemen. Dat het in beide gevallen om een beperkt beroepsrecht gaat, komt aan die zorg wel enigszins tegemoet.

Artikel 9 regelt ten slotte de jaarlijkse verslaglegging van de Commissie inzake de toepassing van artikel I-11 van het Grondwettelijk Verdrag. Een belangrijke wijziging ten opzichte van het oude Protocol is dat dit verslag ook aan de nationale parlementen moet worden verstuurd. De regering heeft daarvoor actief gepleit in de Conventie en beoordeelt deze wijziging als een welkome verbetering.

Protocol betreffende de Eurogroep (Protocol 12)

Het bestaan van de Eurogroep, samengesteld uit de ministers van Financiën van de lidstaten die de euro als munt hebben, wordt voor het eerst formeel erkend in een aan het Grondwettelijk Verdrag gehecht protocol. De Eurogroep wordt daarin expliciet als informeel gremium betiteld.

Algemeen

De inzet van de regering terzake was het voorkomen van formalisering van de Eurogroep, teneinde het informele en vertrouwelijke karakter van de Eurogroep, dat bijdraagt tot het goede functioneren ervan, te behouden. Het Grondwettelijk Verdrag biedt een compromis: de Eurogroep wordt geïnstitutionaliseerd, maar niet geformaliseerd. In het eerste artikel van het Protocol wordt bovendien het informele karakter van de vergaderingen van de Eurogroep bevestigd. Hiermee is aan de wens van de regering voldaan. Artikel III-195 van het Grondwettelijk Verdrag verwijst naar het nieuwe Protocol.

Artikel 1

De vergaderingen zijn bedoeld om van gedachten te wisselen over vraagstukken van financieel-economische aard ten aanzien van de economieën van de eurozone. De Commissie neemt aan de vergaderingen deel, en de Europese Centrale Bank wordt uitgenodigd, aldus artikel 1. De (Ecofin) Raad blijft formele besluiten nemen over economische en financiële kwesties binnen het kader van de (Ecofin) Raad worden genomen, ook op die in het Grondwettelijk Verdrag expliciet genoemde gebieden waar de lidstaten die geen lid zijn van de eurozone, geen stemrecht hebben.

Artikel 2

Op grond van dit artikel krijgt de Eurogroep een vaste voorzitter voor de duur van tweeënehalf jaar. De Nederlandse regering heeft zich hier in eerste instantie geen voorstander van betoond, omdat het de Eurogroep een uitzonderingspositie geeft en het de schijn wekt van verdere formalisering. Aangezien expliciet in het protocol is opgenomen dat de Eurogroep een informeel karakter behoudt, heeft de regering zich derhalve niet tegen dit artikel verzet. De vaste voorzitter wordt met een meerderheid van stemmen gekozen.

Protocol betreffende permanente gestructureerde samenwerking, ingesteld bij artikel I-41, lid 6, en artikel III-312 van de Grondwet (Protocol 23)

De toelichting op het Protocol betreffende permanente gestructureerde samenwerking, ingesteld bij artikel I-41, lid 6, en artikel III-312 van de Grondwet is bij de artikelsgewijze toelichting van de desbetreffende bepaling opgenomen.

Protocol betreffende artikel I-9, lid 2, van de Grondwet inzake de toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (Protocol 32)

De toelichting op het Protocol betreffende artikel I-9, lid 2, van de Grondwet inzake de toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, is bij de artikelsgewijze toelichting van de desbetreffende bepaling opgenomen.

Protocol betreffende de overgangsbepalingen inzake de instellingen en organen van de Unie (Protocol 34)

Algemeen

Voor dit Protocol is een bijzondere rechtsgrondslag opgenomen in artikel IV-439. Het Protocol bevat overgangsbepalingen voor de instellingen en de organen: het Europees Parlement de Europese Raad en de Raad, de Commissie (waaronder de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie), de secretaris-generaal van de Raad, de Hoge Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de plaatsvervangend secretaris-generaal van de Raad, en het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité.

Deze overgangsbepalingen zijn noodzakelijk om de juridische continuïteit van het functioneren van de Unie te garanderen totdat de bepalingen, neergelegd in het Grondwettelijk Verdrag (onder andere de Delen I en IV), en de voor de uitvoering daarvan noodzakelijke handelingen van kracht worden. Enkele bepalingen uit het Protocol komen overeen met bepalingen uit de op 16 april 2003 totstandgekomen Toetredingsakte¹.

¹ Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek, en de aanpassingen van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond; Athene, 16 april 2003 (Trb. 2003, 74, blz. 6).

Bij de Slotakte is een Verklaring opgenomen die naar het Protocol verwijst (Verklaring 40). Deze Verklaring voorziet in enkele aanvullende overgangsbepalingen met betrekking tot de zetelverdeling in het Europees Parlement en de stemmenweging in de Europese Raad en de Raad, in geval van toetreding van Roemenië en/of Bulgarije.

De regering onderschrijft de aanpak van de IGC met betrekking tot de overgangsbepalingen inzake de instellingen. In de visie van de regering vormt dit Protocol en de bijbehorende Verklaring een noodzakelijke aanvulling op de bepalingen uit het Grondwettelijk Verdrag teneinde een naadloze overgang van bestaande structuren naar de nieuwe structuren onder het Grondwettelijk Verdrag te verzekeren. Op deze manier hoeft na het verstrijken van de laatste overgangstermijn geen opschoning meer plaats te vinden van de overbodig geworden tijdelijke bepalingen in het Grondwettelijk Verdrag.

Artikelsgewijs

Ingevolge artikel 1, eerste lid, zal de Raad ruim op tijd voor de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2009, overeenkomstig artikel I-20 tweede lid, een Europees besluit vaststellen over de samenstelling van het Europees Parlement. In dit besluit zal rekening worden gehouden met staten die nieuw tot de Unie toetreden. Op grond van artikel I-20, tweede lid, bedraagt het maximum aantal zetels 750.

Het tweede lid van artikel 1 bepaalt de samenstelling van het Europees Parlement voor de zittingsperiode 2004–2009. Dit is dezelfde samenstelling als geldt op basis van artikel 11 Toetredingsakte 2003 (732 zetels). Mochten Roemenië en/of Bulgarije reeds tijdens deze zittingsperiode toetreden dan geldt de zetelverdeling zoals opgenomen in de Verklaring betreffende dit Protocol (Verklaring 40). Het maximum aantal zetels voor de resterende periode bedraagt dan 785. Deze mogelijkheid tot tijdelijke afwijking van artikel I-20, tweede lid, zal in het toetredingsverdrag van de eventueel nieuw toe te treden lidstaten worden neergelegd, aldus bepaalt de Verklaring.

Artikel 2 heeft betrekking op de definitie van de gekwalificeerde meerderheid in de Europese Raad en in de Raad. Het eerste lid geeft aan dat de regels hierover, neergelegd in artikel I-25, van kracht worden op 1 november 2009, nadat de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2009 hebben plaatsgevonden. In het tweede lid is neergelegd op welke wijze de gekwalificeerde meerderheid tot en met 31 oktober 2009 moet worden bepaald, alsmede de drempel voor de in stemmen uitgedrukte gekwalificeerde meerderheid. Dit lid bevat dezelfde regels over stemmenweging en de bijbehorende drempel als neergelegd in artikel 12 Toetredingsakte 2003. In de hierboven genoemde Verklaring horende bij dit protocol zijn aanvullende regels over het aantal stemmen van Roemenië (14) en Bulgarije (10) opgenomen.

Het derde lid bepaalt dat bij toetredingen voor 1 november 2009 de drempel van de in stemmen uitgedrukte gekwalificeerde meerderheid niet hoger ligt dan die welke volgt uit de tabel in de Verklaring betreffende de uitbreiding van de Europese Unie, die is opgenomen in de Slotakte bij het Verdrag van Nice (Verklaring 20 bij het Verdrag van Nice; Trb. 2001, 47, blz. 80 e.v.). In de Verklaring wordt deze wijze van berekening van de drempel voor iedere nieuwe toetreding bevestigd.

Het vierde lid bevat een overzicht van de bepalingen van de gekwalificeerde meerderheid die op 1 november 2009 van kracht worden. De tweede alinea van dit lid regelt hoe de gekwalificeerde meerderheid moet

worden bepaald tot en met 31 oktober 2009, in gevallen waarin niet alle leden van de Raad aan de stemming deelnemen, welke in de eerste alinea genoemd zijn.

Artikel 3 betreft de formaties van de Raad tot de inwerkingtreding van het besluit genomen op basis van artikel I-24, zesde lid.

Artikel 4 regelt de gevolgen van inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag voor de ambtstermijn van de leden van de Commissie, alsmede de consequentie van de benoeming van de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie voor de samenstelling van de Commissie.

Op basis van artikel 5 eindigt de ambtstermijn van de secretaris-generaal van de Raad, de hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede van de plaatsvervangend secretaris-generaal van de Raad in tegenstelling tot de leden van de Commissie (zie artikel 4 bij dit Protocol) op de datum van inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag. De Raad benoemt een secretaris-generaal overeenkomstig artikel III-344, tweede lid. De functie van Hoge Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid gaat onder het Grondwettelijk Verdrag op in de functie van de EMBZ.

De artikelen 6 en 7 hebben betrekking op de zetelverdeling van het Comité van de Regio's, alsmede van het Economisch en Sociaal Comité. Deze zetelverdeling geldt tot aan de inwerkingtreding van de besluiten genoemd in de artikelen III-386 en III-389. De verdeling komt overeen met de verdeling neergelegd in de artikelen 14 en 15 van de Toetredingsakte 2003.

Protocol houdende wijziging van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Protocol 36)

Algemeen

Het Grondwettelijk Verdrag trekt het EU-Verdrag en het EG-Verdrag in, maar laat het Euratom-Verdrag in stand. De Verklaring van Laken gaf de Conventie geen mandaat voor een fundamentele herziening van het Euratom-Verdrag. Ook de IGC heeft niet tot een dergelijke herziening besloten. Het achterliggende idee hiervan was dat een actualisering van de uitgangspunten van het Euratom-Verdrag gezien de sterk uiteenlopende opvattingen met betrekking tot nucleaire energie bij de verschillende lidstaten, niet tot overeenstemming zou leiden en daarmee de ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag in gevaar zou kunnen brengen.

De intrekking van het EG-Verdrag heeft tot gevolg dat een aantal kruisverwijzingen naar dit verdrag in het Euratom-Verdrag niet langer opgeld doen. Het Euratom-Verdrag maakte immers gebruik van onder meer de instellingen en financiële mechanismen van het EG-Verdrag. Het Protocol betreffende Euratom beoogt Euratom vanaf de datum van inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag gebruik te laten maken van de instellingen en mechanismen van de nieuwe Unie. Aan deze constructie werd begrijpelijkerwijs de voorkeur gegeven boven het in het leven roepen van eigen instellingen voor Euratom.

De door de Conventie en de IGC gevolgde aanpak is door de regering onderschreven. De vraag of het Euratom-Verdrag moet worden geactualiseerd naar de huidige inzichten omtrent duurzame energie en de wijze waarop dat dan zou dienen te geschieden, zal na de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag moeten worden beantwoord. In een Verklaring bij de Slotakte bepleiten Duitsland, Ierland, Oostenrijk en Zweden de

bijeenroeping van een afzonderlijke IGC voor de herziening van het Euratom-Verdrag (Verklaring 44). Op die discussie wil de regering echter nog niet vooruitlopen.

Artikelsgewijs

De intrekking van het EG-Verdrag en de verdragen die dat verdrag hebben gewijzigd zou het Euratom-Verdrag zonder nadere voorziening terugbrengen in de oude staat van 1957. Daarom bepaalt artikel 1 van het Protocol dat uitgegaan wordt van de rechtssituatie zoals die bestaat op het moment van inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag. Alle rechtsgevolgen van de eerdere wijzigingen van het Euratom-Verdrag blijven in stand, alsmede de rechtsgevolgen van de handelingen die zijn vastgesteld op basis van het Euratom-Verdrag.

De artikelen 2 tot en met 5 van het Protocol behelzen aanpassingen op institutioneel vlak en beogen bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag betreffende onder meer de instellingen en de rechtsinstrumenten van de nieuwe Unie van toepassing te doen zijn op Euratom. Bijzondere aandacht verdient nog artikel 3, derde lid, dat op dezelfde voet als het artikel 305 EG-Verdrag tot uitdrukking brengt dat het Euratom-Verdrag moet worden beschouwd als een *lex specialis* ten opzichte van het Grondwettelijk Verdrag. Hoewel deze bepaling is opgenomen in dit protocol en niet in het Grondwettelijk Verdrag zelf, moet het juridische gevolg ervan niet anders worden beoordeeld. Dit geldt temeer omdat dit Protocol zowel aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa als aan het Euratom-Verdrag is gehecht.

De kruisverwijzingen naar de financiële bepalingen van de Unie worden geregeld in de artikelen 6 en 7. Artikel 8 regelt de privileges en immuniteiten van Euratom en verwijst daartoe naar het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, zoals dat aan het Grondwettelijk Verdrag is gehecht.

De territoriale werkingssfeer van het Euratom-Verdrag is in artikel 9 gecodificeerd, met inbegrip van de verwijzingen naar de Protocolen inzake de eerdere toetredingsverdragen. Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat het Euratom-Verdrag alleen voor Nederland geldt.

Artikel 10 herneemt de bestaande regeling voor het sluiten van internationale akkoorden door Euratom, en beoogt tegelijk een regeling te treffen voor de situatie dat die akkoorden tot een wijziging van het Euratom-Verdrag nopen. In dat geval zal de procedure van artikel IV-443 van het Grondwettelijk Verdrag moeten worden gevolgd.

Artikel 11 geeft een regeling voor de gelijke authenticiteit van de teksten van het Euratom-Verdrag. Ingevolge artikel 12 worden de ontvangsten en uitgaven van Euratom in de begroting van de Unie opgenomen. Uitzondering hierop vormen de ontvangsten en uitgaven van het Voorzieningsagentschap en van gemeenschappelijke ondernemingen.

2. Protocolen gebaseerd op oude protocollen

Onder deze categorie vallen de volgende 28 protocollen:

- Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie;
- Protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank;
- Protocol betreffende de statuten van de Europese Investeringsbank;
- Protocol betreffende de plaats van de zetels van de instellingen en van bepaalde organen, instanties en diensten van de Europese Unie;

- Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie;
- Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten;
- Protocol betreffende de convergentiecriteria;
- Protocol betreffende enkele bepalingen met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland ten aanzien van de Economische en Monetaire Unie;
- Protocol betreffende enkele bepalingen inzake Denemarken ten aanzien van de Economische en Monetaire Unie;
- Protocol betreffende bepaalde taken van de Nationale Bank van Denemarken;
- Protocol betreffende de regeling voor de frank van de Financiële Gemeenschap van de Stille Oceaan;
- Protocol betreffende het in het kader van de Europese Unie geïntegreerde Schengenacquis;
- Protocol betreffende de toepassing van bepaalde aspecten van artikel III-130 van de Grondwet op het Verenigd Koninkrijk en Ierland;
- Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van het beleid inzake grenscontrole, asiel en immigratie, evenals ten aanzien van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en de politieke samenwerking;
- Protocol betreffende de positie van Denemarken;
- Protocol betreffende de buitenlandse betrekkingen van de lidstaten in verband met de overschrijding van de buitengrenzen;
- Protocol betreffende asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie;
- Protocol betreffende artikel I-41, lid 2 van de Grondwet;
- Protocol betreffende de invoer in de Europese Unie van in de Nederlandse Antillen geraffineerde aardolieproducten;
- Protocol betreffende de verwerving van onroerende goederen in Denemarken;
- Protocol betreffende het publieke omroepstelsel in de lidstaten;
- Protocol betreffende artikel III-214 van de Grondwet;
- Protocol betreffende economische, sociale en territoriale samenhang;
- Protocol betreffende de bijzondere regeling van toepassing op Groenland;
- Protocol betreffende artikel 40.3.3 van de Grondwet van Ierland;
- Protocol betreffende de financiële gevolgen van de beëindiging van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en betreffende het Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal.

Inhoudelijk zijn slechts twee protocollen gewijzigd, welke hierna zullen worden besproken:

- Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van het beleid inzake grenscontrole, asiel en immigratie, evenals ten aanzien van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en de politieke samenwerking en
- Protocol betreffende de positie van Denemarken.

De overige protocollen zijn met uitsluitend technische wijzigingen overgenomen, om de juiste verwijzing naar bepalingen in het Grondwettelijk Verdrag te verzekeren.

In het Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn behalve technische wijzigingen enkele wijzigingen aangebracht teneinde de tekst aan te passen aan de besluiten van de Raad van 29 april 2004.

De volgende protocollen behorende bij de oude verdragen, akten en regelingen zijn komen te vervallen omdat de bepalingen ervan geheel waren uitgewerkt of achterhaald door de bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag:

- Protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie;
- Protocol betreffende goederen van oorsprong en van herkomst uit bepaalde landen onderworpen aan een bijzondere regeling bij invoer in een van de lidstaten;
- Protocol betreffende de statuten van het Europees Monetair Instituut;
- Protocol betreffende Portugal;
- Protocol betreffende de overgang naar de derde fase van de Economische en Monetaire Unie, en
- Protocol betreffende artikel 67 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Het Protocol betreffende Italië uit 1957 gehecht aan het EG-Verdrag is als Verklaring bij de Slotakte teruggekeerd (Verklaring 41). De Verklaring heeft enkel historische waarde.

Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van het beleid inzake grenscontrole, asiel en immigratie, evenals ten aanzien van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en de politieke samenwerking (Protocol 19)

Algemeen

Dit Protocol herneemt, met enkele wijzigingen, het bij het Verdrag van Amsterdam tot stand gekomen Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Het Protocol regelt de toepassing van enkele bepalingen inzake de samenwerking op basis van Hoofdstuk IV, Titel III, Deel III van het Grondwettelijk Verdrag, betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Op beide lidstaten zullen de maatregelen ten aanzien van bepaalde beleids-terreinen niet van toepassing zijn, tenzij het Verenigd Koninkrijk en Ierland expliciet aangeven dat deze maatregelen wel van toepassing zullen zijn. Deze zogenaamde *opt-in* mogelijkheid geldt zowel ten aanzien van besluiten die nog niet genomen zijn (artikel 3) als ten aanzien van reeds genomen besluiten (artikel 4).

De wijzigingen ten opzichte van het oude Protocol betreffen met name de uitbreiding van de reikwijdte. Met de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag zal voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet alleen een uitzondering gelden op het gebied van visa, asiel en immigratie, maar ook (in beperkte mate) op het gebied van de politieke samenwerking.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Dit artikel betreft de reikwijdte van het Protocol. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland nemen niet deel aan de totstandkoming en uitvoering van beleid met betrekking tot grenscontroles, asiel en immigratie, justitiële samenwerking in civiele zaken, de evaluatie van de tenuitvoerlegging van Raadsbesluiten voorzover betrekking hebbend op de hiervoor genoemde beleidsterreinen, administratieve samenwerking op alle beleidsterreinen vallend onder Hoofdstuk IV en tot slot met betrekking tot politieke samenwerking voorzover betrekking hebbend op de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie. De twee laatstgenoemde beleidsterreinen betreffen een uitbreiding van de reikwijdte van het Protocol. De uitsluiting van administratieve samenwerking op het gebied van visa, asiel en immigratie viel al onder het overeenkomstige Protocol dat tot stand gekomen is bij het Verdrag van Amsterdam. Nieuw is dus de uitsluiting van administratieve samenwerking op alle

overige terreinen van Hoofdstuk IV alsmede het desbetreffende onderdeel van de politieke samenwerking.

Voorts staan in de tweede tot en met vierde alinea van dit artikel de gevolgen van deze uitzonderingen voor de bepaling van de gekwalificeerde meerderheid bij de besluitvorming in het kader van de eerste alinea. Dezelfde bepalingen betreffende de bepaling van de gekwalificeerde meerderheid gelden ten aanzien van artikel 3, eerste lid, eerste alinea en zijn neergelegd in artikel 3, eerste lid, tweede tot en met vierde alinea.

De artikelen 2 tot en met 8 zijn, afgezien van enkele juridisch-technische aanpassingen en aanpassingen aan de wijziging van de reikwijdte neergelegd in het eerste artikel, vrijwel ongewijzigd overgenomen uit het oude Protocol.

Voor wat betreft artikel 5, inzake de financiële gevolgen van het niet gebonden zijn aan maatregelen op de betreffende beleidsterreinen, kan worden opgemerkt dat de Raad voortaan de mogelijkheid heeft om met eenparigheid van stemmen en na raadpleging van het Europees Parlement te besluiten dat eventueel ook andere kosten dan die betreffende de administratieve kosten voor de instellingen, door de niet-deelnemende lidstaat gedragen dienen te worden. Deze bepaling is toegevoegd uit het oogpunt van coherentie met het algemene regime betreffende de nauwere samenwerking (artikel III-421).

Protocol betreffende de positie van Denemarken (Protocol 20)

Algemeen

Dit Protocol herneemt voor het overgrote deel het gelijknamige Protocol dat was gehecht aan het Verdrag van Amsterdam. Het bevat echter ook belangrijke wijzigingen. Het Protocol bepaalt dat Denemarken niet deelneemt aan de totstandkoming en de toepassing van maatregelen op basis van Hoofdstuk IV, Titel III van Deel III van het Grondwettelijk Verdrag. Dit Protocol heeft dus betrekking op alle onderdelen van de samenwerking in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Hiermee is de reikwijdte van het Protocol aanzienlijk uitgebreid, aangezien onder het EG-Verdrag en het EU-Verdrag het toepassingsgebied beperkt was tot maatregelen op het gebied van visum-, asiel- en migratiebeleid, inclusief samenwerking in burgerlijke zaken. Overigens is het Protocol net als zijn voorganger niet van toepassing op enkele specifieke aspecten van het visumbeleid. Opvallende wijziging betreft de Bijlage bij het Protocol, waarin een *opt-in* mogelijkheid wordt gecreëerd overeenkomstig het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van het beleid inzake grenscontrole, asiel en immigratie, evenals ten aanzien van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en politieke samenwerking. Denemarken kan zelf, op elk moment, besluiten de tekst van Deel I van het Protocol te vervangen door de tekst zoals opgenomen in de Bijlage. Voorts herneemt dit Protocol de uitzonderingspositie voor Denemarken op defensiegebied. Aan de Slotakte is een Verklaring betreffende dit Protocol gehecht (Verklaring 39).

Artikelsgewijs

Deel I

De reikwijdte van het Protocol staat vermeld in artikel 1. Het betreft alle maatregelen die totstandkomen op basis van Hoofdstuk IV. In vergelijking met het Protocol dat tot stand gekomen is bij het Verdrag van Amsterdam is dus nadrukkelijk sprake van een uitbreiding van het toepassingsgebied. Dat Protocol had betrekking op maatregelen betreffende het visum-, asiel-,

en immigratiebeleid, waarbij een uitzondering werd gemaakt ten aanzien van bepaalde aspecten van het visumbeleid. Met de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag zal het Protocol van toepassing zijn op alle afdelingen van Hoofdstuk IV: beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie, justitiële samenwerking in civiele en strafzaken en politieke samenwerking.

Artikel 2 dat de rechtsgevolgen van het bepaalde in artikel 1 regelt, is vrijwel ongewijzigd overgenomen uit het oude Protocol. Deze bepaling is ook vrijwel identiek aan artikel 2 van het hierboven genoemde Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

Artikel 3 regelt de financiële gevolgen van het niet deelnemen en is identiek aan hetzelfde artikel in de vorige versie van het Protocol. Opvallend is dat in dit Protocol de Raad geen mogelijkheid heeft gekregen om met eenparigheid van stemmen de financiële gevolgen te wijzigen, een mogelijkheid die wel is opgenomen in het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

Het eerste lid van artikel 4 betreffende de mogelijkheid voor Denemarken om besluiten van de Raad die betrekking hebben op de nadere uitwerking van het Schengen*acquis* al dan niet om te zetten in nationale wetgeving, is vrijwel identiek aan de desbetreffende bepaling in het oude Protocol.

Het tweede lid bepaalt dat indien Denemarken niet overgaat tot het overnemen van de betreffende maatregelen in de nationale wetgeving, de overige lidstaten en Denemarken moeten bezien of er extra stappen moeten worden gedaan, omdat er tussen hen en Denemarken een onderdeel van het oude Schengen*acquis* blijft gelden, zoals aangegeven in het derde lid van artikel 4. Deze eventuele extra maatregelen kunnen nodig zijn ten behoeve van een ongestoorde voorzetting van het vrije verkeer van personen. De strekking van dit artikel is hiermee ongewijzigd.

Deel II

Artikel 5 regelt de positie van Denemarken op defensiegebied en is nagenoeg gelijklopend aan artikel 6 van het oude Protocol betreffende de positie van Denemarken zoals gehecht aan het EU-Verdrag.

Deel III

In Artikel 6 is een verwijzing opgenomen naar de maatregelen die vóór de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag onder het oude Protocol vielen, en die van kracht blijven op grond van artikel IV-438. Dit Protocol is ook op deze maatregelen van toepassing. Artikel 7 herneemt ongewijzigd uit het oude Protocol de uitzondering op de artikelen 1, 2 en 3 die betrekking heeft op besluiten over de visumplicht van derde landen of besluiten over een uniform visummodel. De betreffende maatregelen vallen onder artikel III-265, tweede lid, onder a. Deze aspecten van het visumbeleid zijn bij de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam overgenomen uit het toenmalige artikel 100 C EG-Verdrag. Aan deze bepaling en de op basis daarvan genomen maatregelen was Denemarken destijds al gebonden; in deze situatie bracht de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam geen wijziging.

Deel IV

Artikel 8 herneemt letterlijk de bepaling krachtens welke Denemarken eenzijdig het onderhavige Protocol geheel of gedeeltelijk kan opzeggen. In het geheel nieuwe artikel 9 wordt de mogelijkheid geboden om Deel I van het onderhavige Protocol te wijzigen. Denemarken dient hiertoe de lidstaten te informeren. In het eerste lid staat vermeld dat dan vervolgens de bepalingen zoals opgenomen in de Bijlage bij het Protocol van toepas-

sing zullen zijn. In deze Bijlage wordt (overeenkomstig het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland) een *opt-in* mogelijkheid gecreëerd. Denemarken kan zowel voorafgaand aan de totstandkoming van een besluit, als ook na de totstandkoming van een besluit expliciet aangegeven dat de betreffende maatregel ook van toepassing is op Denemarken. De Bijlage bevat daartoe enkele bijzondere regelingen. In het tweede lid wordt een voorziening gegeven voor de kwalificatie van het Schengen*acquis* en de daarop gebaseerde maatregelen die voor Denemarken tot dat moment golden uit hoofde van internationale akkoorden met de EU. Dit *acquis* en die maatregelen worden onder het Grondwettelijk Verdrag als Unie-recht gekwalificeerd, hetgeen met name van belang is voor de uitleg die het Hof van Justitie daaraan kan geven.

3. Protocollen inzake toetredings- en wijzigingsverdragen

Onder deze categorie vallen de volgende drie protocollen:

- Protocol betreffende de akten en verdragen waarbij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn aangevuld of gewijzigd;
- Protocol betreffende de verdragen en akten inzake de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden;
- Protocol betreffende het verdrag en de akte inzake de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek.

De Conventie had de opdracht om al het oude primaire recht af te schaffen en daarvoor in de plaats één verdrag op te stellen met bijbehorende protocollen en verklaringen. Daarom moesten alle eerdere wijzigingsverdragen en akten verdwijnen. Dit gold dus ook de toetredings- en wijzigingsverdragen. Via een drietal protocollen worden de nog relevante bepalingen (met enkele technische wijzigingen) uit deze instrumenten behouden. Voor de opstelling van deze protocollen is een rechtsbasis opgenomen in artikel IV-437, eerste en tweede lid, betreffende de intrekking van de vroegere verdragen.

Het eerste lid van artikel IV-437 bepaalt dat het EG-Verdrag en het EU-Verdrag worden ingetrokken alsmede de latere wijzigingsverdragen en akten. Een bijzonder Protocol regelt de voorwaarden waaronder die afschaffing plaatsvindt (Protocol betreffende de akten en verdragen waarbij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn aangevuld of gewijzigd).

Artikel IV-437, tweede lid, bepaalt dat de verdragen en akten betreffende de eerdere toetredingen van nieuwe lidstaten worden ingetrokken. Daarvoor in de plaats komen twee protocollen, een voor de laatste uitbreiding en een voor de daaraan voorafgegane uitbreidingen. Van de desbetreffende verdragen en akten blijven de bepalingen die zijn opgenomen of waarnaar wordt verwezen in deze protocollen van kracht en worden de rechtsgevolgen ervan gehandhaafd. Hieronder zal op deze drie protocollen nader worden ingegaan. Eerst zal het Protocol betreffende de wijzigingsverdragen worden besproken, daarna de Protocollen betreffende de toetredingsverdragen.

Protocol betreffende de akten en verdragen waarbij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn aangevuld of gewijzigd (Protocol 33)

Algemeen

Dit Protocol bevat de voorwaarden waaronder akten en verdragen die het EG-Verdrag of EU-Verdrag hebben gewijzigd of aangevuld, worden ingetrokken. Aangegeven wordt welke verdragen, akten en besluiten worden ingetrokken. Een enkele bepaling uit het Verdrag van Amsterdam en een akte blijven behouden.

Artikelsgewijs

Artikel 1 bevat de lijst met ingetrokken akten en verdragen. Het betreft akten en verdragen die het EG-Verdrag hebben aangevuld of gewijzigd.

In artikel 2, eerste lid, wordt artikel 9, zevende lid, van het Verdrag van Amsterdam behouden. Het betreft de bepaling inzake het vaststellen van bepalingen die noodzakelijk zijn voor het regelen van bepaalde problemen van Luxemburg die voortvloeien uit het instellen van één Raad en één Commissie die de Gemeenschappen gemeen hebben. Hoewel deze bepaling gedateerd is en eigenlijk vrijwel alleen theoretisch nog van belang kan zijn, is zij toch behouden op verzoek van Luxemburg.

Artikel 2, tweede lid, betreft de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen. Ondanks de opdracht al het oude primaire recht af te schaffen, is besloten de Akte betreffende de directe Europese verkiezingen niet te vervangen door een nieuw protocol, teneinde het *sui generis* karakter van de Akte te respecteren. De Akte als zodanig blijft daarom behouden en wel in de versie die van kracht is op het tijdstip van inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag. Door deze verwijzingstechniek worden dus automatisch ook latere wijzigingen na de aanvankelijke totstandkoming van de Akte behouden. Om ervoor te zorgen dat de terminologie in de Akte correspondeert met die van het Grondwettelijk Verdrag, worden in de subparagrafen a) tot en met o) van artikel 2, tweede lid, van het Protocol technische wijzigingen in de Akte aangebracht.

Protocol betreffende de verdragen en akten inzake de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden (Protocol 8)

Algemeen

De relevante bepalingen van de toetredingsverdragen van 1972, 1979, 1985 en 1994 zijn opgenomen in het Protocol betreffende de verdragen en akten inzake de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden.

De keuze voor een afzonderlijk protocol is ingegeven door de overweging dat de te behouden bepalingen uit de toetredingsverdragen zoveel mogelijk hun karakter van primair recht behouden. De gevolgde aanpak, te weten het letterlijk of aangepast overnemen van bepalingen, dan wel het eenvoudig verwijzen naar bepalingen uit de toetredingsverdragen, de

bijbehorende protocollen, bijlagen en appendices en verklaringen verschilt. Dit zal hieronder uiteen worden gezet.

Afschaffing van de toetredingsverdragen en de daarbij gevoegde akten stuitte op politieke en juridische bezwaren en gevoeligheden rond de publieke zichtbaarheid van met name de lidstaten die zijn toegetreden op 1 mei 2004. Toch is er voor gekozen om het Grondwettelijk Verdrag niet te verzwaren met alle oude bepalingen uit de toetredingsverdragen. In de twee nieuwe protocollen zijn, na de nodige opschoning, daarom enkel bepalingen opgenomen die nog niet uitgewerkt en nog relevant zijn en dus van kracht moeten blijven. De keuze voor de te behouden bepalingen is in nauwe samenspraak met de desbetreffende lidstaat gemaakt. Institutionele bepalingen, uitgewerkte overgangsbepalingen en slotbepalingen uit de oude toetredingsakten en -verdragen zijn komen te vervallen. Overgebleven zijn enkele permanente bepalingen, enkele tijdelijke of overgangsbepalingen (al dan niet voorzien van een vaste einddatum), bijzondere bepalingen, en enkele slotbepalingen. Ook is een voorziening (naar voorbeeld van de oude toetredingsverdragen) getroffen voor «opschoning» van de overgangsbepalingen (artikel 5). Deze kunnen bij Europese wet van de Raad worden ingetrokken als ze uitgewerkt zijn.

Bepalingen uit de bij de afzonderlijke toetredingsverdragen horende protocollen die behouden moesten blijven, zijn overgenomen in het nieuwe Protocol.

Een bepaling uit de bij de toetredingsverdragen horende bijlagen is in een geval ook als artikel in het Protocol behouden (artikel 6, tweede lid). In een tweede geval (artikel 54) wordt er naar een bijlage verwezen, zodat ook deze bijlage, conform het bepaalde in artikel IV-437, tweede lid, behouden is.

Voor de bij de toetredingsverdragen horende verklaringen, inclusief de unilaterale, geldt de algemene aanpak die gevolgd is ten aanzien van de verklaringen die aan de oude verdragen gehecht waren. Deze worden overeenkomstig artikel IV-438, derde lid, behouden, tenzij deze uitdrukkelijk zijn ingetrokken of gewijzigd (zie ook toelichting bij artikel IV-438, derde lid). De automatisch behouden verklaringen zijn niet aangepast aan het Grondwettelijk Verdrag en in ongewijzigde vorm gehandhaafd, dus met verwijzingen naar (bepalingen in) de oude EG- en EU-Verdragen. Er zijn op het moment van verschijnen van deze Memorie van Toelichting geen verklaringen ingetrokken of gewijzigd.

Bij dit Protocol zijn, op voorstel van Finland en Zweden, twee nieuwe verklaringen tot stand gekomen, te weten de Verklaring betreffende de Åland-eilanden en de Verklaring betreffende het Lapse volk (Verklaringen 31 en 32). De bedoeling van deze Verklaringen is de tekst van de preambules die horen bij Protocol 2 en 3 horende bij de Toetredingsakte van 24 juni 1994 (Trb. 1994, 2000, blz. 504 en 505) te behouden. In het Protocol zelf zijn afzonderlijke bepalingen opgenomen die naar deze Verklaringen verwijzen als interpretatiebron (artikelen 59 en 62). Deze aanpak werd door alle delegaties als afdoende beschouwd.

Artikelsgewijs

In Titel I zijn de gemeenschappelijke bepalingen opgenomen. Hierna volgen per titel de behouden artikelen per toetredingsverdrag. Het zijn zowel verdragsbepalingen als bepalingen uit de bijbehorende protocollen en het betreft zowel permanente als overgangsbepalingen. Bijna alle bepalingen in het Protocol zijn oude bepalingen. Alleen de hiervoor besproken verwijzingen naar de verklaringen en de gemeenschappelijke bepalingen in Titel I zijn nieuw. Het betreft enkele juridisch-technische

aspecten. De strekking van artikel 1 is te wijzen op het moment dat de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de verschillende toetredingsverdragen (en die welke krachtens dit Protocol behouden worden) van kracht zijn geworden. Artikel 2, houdende de verplichting voor de toegetreden staten om voor hun toetreding partij te worden bij bepaalde voor hun toetreding gesloten internationale overeenkomsten en verdragen die nauw samenhangen met de Unie, is opgenomen omdat hieruit nog altijd verplichtingen voor de toegetreden lidstaten voortvloeien. Deze bepaling, die ook in de verschillende toetredingsverdragen was opgenomen, was dus nog niet uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor het tweede lid van dit artikel, inzake de aanpassing van de positie van de toegetreden lidstaten ten aanzien van internationale organisaties en verdragen. Door middel van artikel 3 worden de wijzigingen behouden die de toetredingsakten hebben aangebracht in het secundair gemeenschapsrecht. Artikel 4 regelt dat vertalingen van het secundaire recht in de talen van de toegetreden landen gelijkelijk authentiek zijn aan de overige talen.

Protocol betreffende het verdrag en de akte inzake de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek (Protocol 9)

Algemeen

Het toetredingsverdrag betreffende de tien lidstaten die op 1 mei 2004 zijn toegetreden, is verwerkt tot een apart Protocol (artikel IV-437, tweede lid, tweede liggende streepje). Het Protocol bestaat uit drie delen, te weten inzake 1) de bepalingen uit de toetredingsakte, 2) de bepalingen uit de protocollen en 3) de bepalingen uit de bijlagen en appendices.

De aanpak van overnemen c.q. verwijzen verschilt naar gelang het gaat om de bepalingen uit de toetredingsverdragen, de bijbehorende protocollen, bijlagen en appendices of verklaringen. Dit zal hieronder uiteen worden gezet.

Voor de bepalingen uit de Toetredingsakte van 2003 (Trb. 2003, 74) geldt hetzelfde als voor voorgaand Protocol. De nog relevante bepalingen zijn opgenomen in het eerste deel van het Protocol. De bepaling die het mogelijk maakt de in dit Protocol opgenomen overgangsbepalingen in te trekken, staat in artikel 10.

De bepalingen uit de tien protocollen bij de Toetredingsakte van 2003 die behouden moesten blijven, zijn overgenomen in het tweede deel van het Protocol. De teksten van de desbetreffende preambules van de protocollen zijn als Verklaringen opgenomen bij de Slotakte (Verklaring 33, 35, 36, 37, 38). In het Protocol zelf zijn afzonderlijke bepalingen opgenomen die naar deze Verklaringen verwijzen als een interpretatiebron (artikelen 51, 56, 60, 67 en 72).

Bepalingen over de bijlagen en appendices zijn opgenomen in het derde deel van het Protocol.

Voor bepalingen uit de bijlagen horende bij de Toetredingsakte van 2003, waarnaar in de behouden bepalingen in het Protocol wordt verwezen, geldt dat deze eveneens van kracht blijven en de rechtsgevolgen ervan gehandhaafd blijven overeenkomstig het Protocol. Zij maken op grond van artikel 73 integrerend deel uit van het Protocol. Naar deze bepalingen uit de bijlagen wordt dus enkel verwezen; de bewoordingen worden niet overgenomen in het Protocol, zoals dat voor de bepalingen uit de toetredingsverdragen zelf geldt.

Hetzelfde geldt voor de bij de bijlagen behorende appendices. Hoewel met name enkele op 1 mei 2004 toegetreden lidstaten aandrongen op overname van zowel de bijlagen als de appendices vanwege politieke zichtbaarheid in het licht van nationale referenda, is besloten de tekst van het Grondwettelijk Verdrag niet te belasten met deze vele pagina's tekst en te volstaan met een verwijzing. Naar de appendices wordt in artikel 73 verwezen en als zodanig worden zij behouden via voornoemde constructie. Ter verduidelijking en vergroting van de zichtbaarheid is wel een voetnoot opgenomen die verwijst naar de L-serie van het Publicatieblad waarin de appendices zijn gepubliceerd (Pb EU 2003, L 236).

Ten behoeve van de consistentie in terminologie tussen het Grondwettelijk Verdrag en de behouden bepalingen uit de bijlagen en appendices, wordt conform artikel 74 een aantal formuleringen in de bijlagen en appendices aangepast.

De Verklaringen bij de Toetredingsakte van 2003 zullen op grond van artikel IV-438, derde lid, tweede alinea, behouden blijven. Daarnaast zijn bij dit Protocol zes nieuwe Verklaringen afgelegd:

- Verklaring betreffende de zones van Cyprus die onder de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland vallen (Verklaring 33),
- Verklaring van de Commissie betreffende de zones van Cyprus die onder de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland vallen (Verklaring 34),
- Verklaring betreffende de kerncentrale van Ignalina in Litouwen (Verklaring 35),
- Verklaring betreffende de doorreis van personen over land tussen de regio Kaliningrad en andere delen van de Russische Federatie (Verklaring 36),
- Verklaring betreffende eenheid 1 en eenheid 2 van de V1-kerncentrale van Bohunice in Slowakije (Verklaring 37), en
- Verklaring betreffende Cyprus (Verklaring 38).

Vijf van deze Verklaringen bevatten de teksten van de preambules van de protocollen bij de Toetredingsakte van 2003, zoals hiervoor uiteengezet. In een zesde Verklaring bevestigt de Commissie de toepasselijkheid van twee oudere EG-verordeningen op de Britse zones van Cyprus.

Artikelsgewijs

Vrijwel alle in het Protocol opgenomen bepalingen zijn gebaseerd op oude bepalingen. Nieuw zijn de «opschoningsbepaling» in artikel 10, de artikelen 51, 56, 60, 67 en 72 die verwijzen naar de Verklaringen die de oude preambules hernemen, en de bepalingen (artikelen 73 en 74) uit Deel III, betreffende de techniek van behouden van de bijlagen en appendices, alle hiervoor beschreven.

4. Verklaringen

Enkele aan de Slotakte bij het Grondwettelijk Verdrag gehechte Verklaringen zijn bedoeld om een bepaalde uitleg te geven (zoals de Verklaring betreffende de toelichting bij het Handvest van de Grondrechten, Verklaring 12)). In artikel 2 van de Goedkeuringswet wordt naar deze Verklaringen verwezen. Andere verklaringen leggen een bepaald voornemen vast (zoals het ontwerpbesluit voor de uitoefening van het voorzitterschap van de Raad, het ontwerpbesluit betreffende gekwalificeerde meerderheid en de Verklaring met betrekking tot de oprichtingswerkzaamheden van de Europese dienst voor extern optreden (respectievelijk Verklaring 4, 5 en 24).

Drie categorieën nieuwe verklaringen kunnen worden onderscheiden: verklaringen betreffende bepalingen uit het Grondwettelijk Verdrag, verklaringen betreffende de aan het Grondwettelijk Verdrag gehechte protocollen en verklaringen van de lidstaten (uni-, bi- of multilateraal). Afgezien van de Nederlandse verklaringen bij de artikelen I-55 en IV-440, zijn de unilaterale verklaringen niet toegelicht.

De toelichting op de overige verklaringen is opgenomen bij de toelichting op de bepalingen uit het Grondwettelijk Verdrag of op de aan het Grondwettelijk Verdrag gehechte protocollen waarop zij betrekking hebben.

5. Bijlagen

Aan het Grondwettelijk Verdrag zijn twee Bijlagen gehecht. Zij maken krachtens artikel IV-442 integrerend deel uit van het Grondwettelijk Verdrag. In Bijlage I is de lijst met landbouwproducten als bedoeld in artikel III-226 opgenomen. Bijlage II bevat de lijst met landen en gebieden overzee waarop de bepalingen van Titel IV van Deel III van het Grondwettelijk Verdrag van toepassing zijn. De Bijlagen hernemen zonder wijzigingen de Bijlagen I en II horende bij het EG-Verdrag.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Staatssecretaris voor Europese Zaken,
A. Nicolaï

De Vice-Minister-President, Minister van Financiën,
G. Zalm

De Vice-Minister-President, Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf

| | |
|---|--|
| 1. Artikel I-24, zevende lid | voorzitterschap Raad |
| 2. Artikel I-36, eerste en tweede lid | (voorwaarden) delegatie aan Commissie |
| 3. Artikel I-37, derde lid | modaliteiten controle van uitvoering Commissie door lidstaten |
| 4. Artikel I-40, derde jo. zesde lid | besluiten GBVB t.a.v. Deel III |
| 5. Artikel III-141 | vrijheid van vestiging, vergemakkelijking toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst |
| 6. Artikel III-187, vierde lid | wijziging bepalingen statuut ESCB |
| 7. Artikel III-223, eerste lid | structuurfondsen, cohesiefonds |
| 8. Artikel III-236 | afwijkingen op het terrein van vervoer |
| 9. Artikel III-263 | administratieve samenwerking op terrein van RVVR |
| 10. Artikel III-265 | grenscontroles |
| 11. Artikel III-266 | asiel |
| 12. Artikel III-267 | immigratie |
| 13. Artikel III-273 | Eurojust |
| 14. Artikel III-275 | politie-samenwerking |
| 15. Artikel III-276 | Europol |
| 16. Artikel III-280 | cultuur |
| 17. Artikel III-300, tweede lid | diverse Europese besluiten op terrein GBVB |
| 18. Artikel III-359, eerste, tweede, derde en zesde lid | gespecialiseerde rechtbanken |
| 19. Artikel III-364 | rechtsmacht Hof intellectuele eigendom |
| 20. Artikel III-381 2e alinea | wijziging statuut Hof |
| 21. Artikel III-382 | benoeming leden raad van bestuur ECB |
| 22. Artikel III-412, tweede lid | procedure terbeschikkingstelling budgettaire ontvangsten (m.i.v. 1/1/7) |

Naar gekwalificeerde meerderheid met noodrem procedure

| | |
|--|---|
| 1. III-136 | sociale zekerheid van werkenden |
| 2. III-270, tweede tot en met vierde lid | justitiële samenwerking in strafzaken |
| 3. III-271, tweede tot en met vierde lid | minimumvoorschriften strafbare feiten en sancties |

| | |
|--|--|
| 1. Artikel I-9, tweede lid (jo. III-325) | toetreding tot EVRM |
| 2. Artikel I-22, eerste lid | benoeming voorzitter Europese Raad |
| 3. Artikel I-24, vierde lid | lijst Raadsformaties |
| 4. Artikel I-28, eerste lid | benoeming EMBZ |
| 5. Artikel I-32, vijfde lid | toetsing samenstelling CvR en ESC |
| 6. Artikel I-41, vijfde lid | overdracht uitvoering taak GVDB aan lidstaten |
| 7. Artikel I-47, vierde lid | burgerinitiatief |
| 8. Artikel I-54, vierde lid | uitvoering stelsel van eigen middelen |
| 9. Artikel I-60, tweede lid | terugtrekkingsovereenkomst |
| 10. Artikel III-122 | beginselen en voorwaarden functioneren diensten van algemeen economisch belang |
| 11. Artikel III-127 | bepoering diplomatieke en consulaire bescherming |
| 12. Artikel III-165, derde lid, en III-168, vierde lid | vaststelling vo. door Commissie op terrein mededinging |
| 13. Artikel III-167, tweede lid, sub c, en III-243 | intrekking artikel inzake deling DUI |
| 14. Artikel III-176, eerste alinea | Europese titels op terrein intellectuele eigendom |
| 15. Artikel III-196, eerste en tweede lid | eurolanden, gemeenschappelijk standpunt in internationaal financiële instellingen |
| 16. Artikel III-251, vierde lid | realiseren Europese onderzoeksruimte |
| 17. Artikel III-254 | ruimtevaartbeleid |
| 18. Artikel III-256, tweede lid | energie |
| 19. Artikel III-260 | evaluatie beleid lidstaten RVVR |
| 20. Artikel III-272 | misdaadpreventie |
| 21. Artikel III-281 | toerisme |
| 22. Artikel III-282 | sport |
| 23. Artikel III-284 | civiele bescherming |
| 24. Artikel III-285 | administratieve samenwerking |
| 25. Artikel III-311 | statuut, zetel en voorschriften Europees Defensieagentschap |
| 26. Artikel III-312, tweede, derde en vierde lid | permanente gestructureerde samenwerking op terrein van defensie: instelling, deelneming en schorsing |
| 27. Artikel III-313, derde lid | beschikbaarheid kredieten t.b.v. GBVB initiatieven en maatregelen startfonds missies |
| 28. Artikel III-320 | dringende financiële hulp derde landen |
| 29. Artikel III-321, derde en vijfde lid | humanitaire hulp |
| 30. Artikel III-329, tweede lid | toepassing solidariteitsclausule (tenzij op terrein van EVDB) |
| 31. Artikel III-357, derde alinea | werkwijze comité benoeming rechters |
| 32. Artikel III-398 | functioneren ambtenarenapparaat |

| | |
|---|---|
| 1. Artikel I-37, derde lid | controle lidstaten op uitvoering Commissie |
| 2. Artikel III-139 (en via III-150) | vrij verkeer, uitoefening openbaar gezag |
| 3. Artikel III-144 | vrij verkeer van diensten, uitbreiding tot onderdanen derde staten |
| 4. Artikel III-147 | liberalisering dienstenverkeer |
| 5. Artikel III-157, tweede lid | kapitaalverkeer derde landen |
| 6. Artikel III-160, eerste alinea | beheersmaatregelen kapitaalverkeer ingeval terrorisme |
| 7. Artikel III-174 | opheffing distorsies |
| 8. Artikel III-176, eerste alinea | bescherming intellectuele eigendomsrechten |
| 9. Artikel III-179, zesde lid | multilaterale toezichtsprocedure economisch beleid |
| 10. Artikel III-187, derde lid | wijziging statuut ESCB |
| 11. Artikel III-191 | maatregelen euro als enige munt |
| 12. Artikel III-223, eerste lid | structuurfondsen en cohesiefonds |
| 13. Artikel III-230, eerste lid | toepasselijkheid regels mededinging op landbouwproducten |
| 14. Artikel III-231, tweede lid | gemeenschappelijke ordening landbouwmarkt |
| 15. Artikel III-236 | uitvoering vervoerbeleid |
| 16. Artikel III-245 | maatregelen zeevaart en luchtvaart |
| 17. Artikel III-256, tweede lid | energie |
| 18. Artikel III-265 | grenscontroles |
| 19. Artikel III-266, eerste en tweede lid | asielbeleid, Europees asielstelsel |
| 20. Artikel III-267 | immigratiebeleid |
| 21. Artikel III-270 (plus noodrem) | justitiële samenwerking in strafzaken |
| 22. Artikel III-271 (plus noodrem) | minimumvoorschriften strafbare feiten en sancties |
| 23. Artikel III-273 | Eurojust |
| 24. Artikel III-275, tweede lid | politiële samenwerking |
| 25. Artikel III-276, tweede lid | Europol |
| 26. Artikel III-284 | civiele bescherming |
| 27. Artikel III-315, tweede lid | uitvoering handelspolitiek |
| 28. Artikel III-319, tweede lid | economische, financiële en technische samenwerking met derde landen |
| 29. Artikel III-359 | gespecialiseerde rechtbanken |
| 30. Artikel III-364 | rechtsmacht Hof intellectuele eigendom |
| 31. Artikel III-381 | statuut Hof |
| 32. Artikel III-412, eerste lid | financiële regels opstelling en uitvoering begroting |
| 33. Artikel III-427 | statuut ambtenaren |

| | |
|--|--|
| 1. Artikel I-20, tweede lid | besluit samenstelling Europees Parlement |
| 2. Artikel I-22, eerste lid | keuze voorzitter Europese Raad en beëindiging mandaat in geval van verhindering of ernstige tekortschietsing |
| 3. Artikel I-24, vierde lid | besluit lijst Raadsformaties |
| 4. Artikel I-24, zevende lid | besluit toerbeurtsysteem voorzitterschap Raads-formaties (ontwerpbesluit in Verklaring 4) |
| 5. Artikel I-26, zesde lid, eerste alinea | besluit omvang Commissie |
| 6. Artikel I-26, zesde lid, tweede alinea | besluit toerbeurtsysteem samenstelling Commissie |
| 7. Artikel I-27, eerste lid | voordracht kandidaat Commissievoorzitter |
| 8. Artikel I-27, tweede lid | benoeming voltallige Commissie |
| 9. Artikel I-28, eerste lid | benoeming EMBZ en beëindiging mandaat |
| 10. Artikel I-40, tweede, derde jo. zesde lid, en Artikel III-293 eerste lid | besluiten bepaling strategische belangen en vaststelling doelstellingen GBVB en overig extern optreden |
| 11. Artikel I-40, zevende lid, en Artikel III-300, derde lid | besluit over besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid op terrein GBVB |
| 12. Artikel I-41, tweede lid | besluit totstandkoming gemeenschappelijke defensie |
| 13. Artikel I-55, vierde lid | besluit over besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid over meerjarig financieel kader |
| 14. Artikel I-59, tweede lid | besluit vaststelling schending waarden van de Unie door lidstaat |
| 15. Artikel I-60, tweede lid | kennisgeving voornemen van lidstaat tot terugtrekking uit Unie |
| 16. Artikel I-60, derde lid | besluit verlenging termijn toepasselijkheid Grondwettelijk Verdrag op lidstaat die zich heeft teruggetrokken |
| 17. Artikel III-136, tweede lid | besluit over ontwerpwetgeving op terrein sociale zekerheid na invoeren noodrem door lidstaat |
| 18. Artikel III-179, tweede lid | bespreking conclusie over globale richtsnoeren economisch beleid lidstaten en Unie |
| 19. Artikel III-198, tweede lid | bespreking voorstellen Commissie over intrekking derogatie voor lidstaten die aan noodzakelijke voorwaarden uit eerste lid voldoen |
| 20. Artikel III-206, eerste lid | aannemen conclusies over werkgelegenheidssituatie in de Unie |
| 21. Artikel III-258 | vaststelling strategische richtsnoeren op terrein RVVR |
| 22. Artikel III-270, derde lid | besluit over ontwerpwetgeving op terrein justitiële samenwerking in strafzaken na invoeren noodrem door lidstaat |
| 23. Artikel III-271, derde lid | besluit over ontwerpwetgeving op terrein van harmonisatie van strafrecht na invoeren noodrem door lidstaat |
| 24. Artikel III-274, vierde lid | besluit uitbreiding bevoegdheden Europees openbaar ministerie |
| 25. Artikel III-295, eerste lid | vaststelling algemene richtsnoeren GBVB en strategische beleidslijnen inzake internationale ontwikkelingen |
| 26. Artikel III-300, tweede lid, eerste alinea | verzoek aan EMBZ voorstel voor optreden of standpunt van Unie aan Raad voor te leggen |
| 27. Artikel III-300, tweede lid, tweede alinea | besluit over besluitvorming Raad op terrein GBVB na invoeren noodrem door lidstaat |
| 28. Artikel III-329, derde lid | evaluatie dreigingen van de Unie in kader van toepassing solidariteitsclausule |
| 29. Artikel III-367 | mogelijkheid tot instellen actie wegens nalatigheid |
| 30. Artikel III-382, tweede lid | benoeming leden directie ECB |
| 31. Artikel IV-440, zevende lid | besluit tot wijziging status van FRA, NL of DK LGO |
| 32. Artikel IV-443, tweede lid | besluit tot bespreking van ontwerpen tot verdragsherziening door Conventie, dan wel besluit geen Conventie bijeen te roepen. In tweede geval stelt Europese Raad mandaat van Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten vast |

- | | |
|---|---|
| 33. Artikel IV-443, vierde lid | bespreking situatie waarin viervijfde lidstaten verdragswijzigingen hebben bekrachtigd en een of meer lidstaten moeilijkheden bij ratificatie ondervinden |
| 34. Artikel IV-444, eerste lid | besluit over overgang besluitvorming van unanimititeit naar gekwalificeerde meerderheid |
| 35. Artikel IV-444, tweede lid | besluit over overgang besluitvorming van bijzondere wetgevingsprocedure naar gewone wetgevingsprocedure |
| 36. Artikel IV-445, tweede lid | besluit tot wijziging bepalingen in Titel III van Deel III |
| 37. Artikel 40 Statuut ESCB en ECB (Protocol 4) | besluit wijziging stemprocedure Raad van Bestuur ECB |

Bijlage 5**Specifieke passerellebepalingen**

- | | |
|--|---|
| 1. Artikel I-40, zevende lid en Artikel III-300, derde lid | besluit Europese Raad over besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid op terrein GBVB |
| 2. Artikel I-55, vierde lid | besluit Europese Raad over besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid over meerjarig financieel kader |
| 3. Artikel III-210, derde lid, tweede alinea | besluit Raad over toepassing gewone wetgevingsprocedure op onderdelen sociaal beleid |
| 4. Artikel III-234, tweede lid, tweede alinea | besluit Raad over toepassing gewone wetgevingsprocedure op gebieden genoemd in eerste alinea |
| 5. Artikel III-269, derde lid | besluit Raad over totstandkoming handelingen volgens gewone wetgevingsprocedure op terrein familierecht met grensoverschrijdende gevolgen |
| 6. Artikel III-422, eerste lid | besluit Raad over besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in het kader van nauwere samenwerking |
| 7. Artikel III-422, tweede lid | besluit Raad over besluitvorming volgens gewone wetgevingsprocedure in het kader van nauwere samenwerking |

| GV | EG, EU |
|----------------|--|
| Deel I | |
| I-1 | 1 EG, 1 EU |
| I-2 | 6 EU |
| I-3 | 2 EG, 2 EU |
| I-4 | 12 en 14 EG |
| I-5 | 6, lid 3 EU, 10 EG |
| I-6 | |
| I-7 | 281 EG |
| I-8 | |
| I-9 | 6 EU |
| I-10 | 17–21 EG |
| I-11 | 5 EG |
| I-12 | |
| I-13 | |
| I-14 | |
| I-15 | |
| I-16 | |
| I-17 | |
| I-18 | 308 EG |
| I-19 | 7 EG, 4 EU |
| I-20 | 189 en 190 EG |
| I-21 | 4 EU |
| I-22 | |
| I-23 | 202–205 EG |
| I-24 | |
| I-25 | 205 EG |
| I-26 | 211–219 EG |
| I-27 | |
| I-28 | |
| I-29 | 220–224 EG |
| I-30 | 8, 105–111 EG |
| I-31 | 246–248 EG |
| I-32 | 257–265 EG |
| I-33 | |
| I-34 | |
| I-35 | |
| I-36 | |
| I-37 | |
| I-38 | 253 EG |
| I-39 | 254 EG |
| I-40 | 11 EU, 16 EU |
| I-41 | 17 EU |
| I-42 | 29 EU, 61 EG |
| I-43 | |
| I-44 | 11–11A EG, 40–45 EU |
| I-45 | |
| I-46 | 191 EG |
| I-47 | |
| I-48 | 138 EG |
| I-49 | 195 EG |
| I-50 | 255 EG |
| I-51 | 286 EG |
| I-52 | Verklaring nr. 11 VvA |
| I-53 | 268–271, 280 EG |
| I-54 | 269 EG |
| I-55 | |
| I-56 | |
| I-57 | |
| I-58 | 49 EU |
| I-59 | 7 EU, 309 EG |
| I-60 | |
| Deel II | |
| II-61 | Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie Nice, 7 december 2000 (Pb. 2000, no. C 364/1) |
| II-62 | |
| II-63 | |
| II-64 | |
| II-65 | |
| II-66 | |

| GV | EG, EU |
|-----------------|---------------|
| II-67 | |
| II-68 | |
| II-69 | |
| II-70 | |
| II-71 | |
| II-72 | |
| II-73 | |
| II-74 | |
| II-75 | |
| II-76 | |
| II-77 | |
| II-78 | |
| II-79 | |
| II-80 | |
| II-81 | |
| II-82 | |
| II-83 | |
| II-84 | |
| II-85 | |
| II-86 | |
| II-87 | |
| II-88 | |
| II-89 | |
| II-90 | |
| II-91 | |
| II-92 | |
| II-93 | |
| II-94 | |
| II-95 | |
| II-96 | |
| II-97 | |
| II-98 | |
| II-99 | |
| II-100 | |
| II-101 | |
| II-102 | |
| II-103 | |
| II-104 | |
| II-105 | |
| II-106 | |
| II-107 | |
| II-108 | |
| II-109 | |
| II-110 | |
| II-111 | |
| II-112 | |
| II-113 | |
| II-114 | |
| Deel III | |
| III-115 | |
| III-116 | 3, lid 2 EG |
| III-117 | |
| III-118 | |
| III-119 | 6 EG |
| III-120 | 153, lid 2 EG |
| III-121 | |
| III-122 | 16 EG |
| III-123 | 12 EG |
| III-124 | 13 EG |
| III-125 | 18 EG |
| III-126 | 19 EG |
| III-127 | 20 EG |
| III-128 | 21 EG |
| III-129 | 22 EG |
| III-130 | 14 en 15 EG |
| III-131 | 297 EG |
| III-132 | 298 EG |
| III-133 | 39 EG |
| III-134 | 40 EG |
| III-135 | 41 EG |

| GV | EG, EU |
|---------|---|
| III-136 | 42 EG |
| III-137 | 43 EG |
| III-138 | 44 EG |
| III-139 | 45 EG |
| III-140 | 46 EG |
| III-141 | 47 EG |
| III-142 | 48 EG |
| III-143 | 294 EG |
| III-144 | 49 EG |
| III-145 | 50 EG |
| III-146 | 51 EG |
| III-147 | 52 EG |
| III-148 | 53 EG |
| III-149 | 54 EG |
| III-150 | 55 EG |
| III-151 | 23, 24, 25, 26 en 27 EG |
| III-152 | 135 EG |
| III-153 | 28 en 29 EG |
| III-154 | 30 EG |
| III-155 | 31 EG |
| III-156 | 56 EG |
| III-157 | 57 EG |
| III-158 | 58 EG |
| III-159 | 59 EG |
| III-160 | 60 EG |
| III-161 | 81 EG |
| III-162 | 82 EG |
| III-163 | 83 EG |
| III-164 | 84 EG |
| III-165 | 85 EG |
| III-166 | 86 EG |
| III-167 | 87 EG |
| III-168 | 88 EG |
| III-169 | 89 EG |
| III-170 | 90, 91 en 92 EG |
| III-171 | 93 EG |
| III-172 | 95 EG |
| III-173 | 94 EG |
| III-174 | 96 EG |
| III-175 | 97 EG |
| III-176 | |
| III-177 | 4 EG |
| III-178 | 98 EG |
| III-179 | 99 EG |
| III-180 | 100 EG |
| III-181 | 101 EG |
| III-182 | 102 EG |
| III-183 | 103 EG |
| III-184 | 104 EG |
| III-185 | 105 EG |
| III-186 | 106 EG |
| III-187 | 107 EG |
| III-188 | 108 EG |
| III-189 | 109 EG |
| III-190 | 110 EG |
| III-191 | 123, lid 4 EG |
| III-192 | 114, lid 2 t/m 4 EG |
| III-193 | 115 EG |
| III-194 | |
| III-195 | |
| III-196 | |
| III-197 | 122, lid 1 en 3 t/m 5 EG |
| III-198 | 121, lid 1, 122, lid 2 en 123, lid 5 EG |
| III-199 | 123, lid 3 en 117, lid 2 EG |
| III-200 | 124, lid 1 EG |
| III-201 | 119 EG |
| III-202 | 120 EG |
| III-203 | 125 EG |
| III-204 | 126 EG |
| III-205 | 127 EG |
| III-206 | 128 EG |

| GV | EG, EU |
|---------|---|
| III-207 | 129 EG |
| III-208 | 130 EG |
| III-209 | 136 EG |
| III-210 | 137 EG |
| III-211 | 138 EG |
| III-212 | 139 EG |
| III-213 | 140 EG |
| III-214 | 141 EG |
| III-215 | 142 EG |
| III-216 | 143 EG |
| III-217 | 144 EG |
| III-218 | 145 EG |
| III-219 | 146, 147 en 148 EG |
| III-220 | 158 EG |
| III-221 | 159 EG |
| III-222 | 160 EG |
| III-223 | 161 EG |
| III-224 | 162 EG |
| III-225 | 32, lid 1, 2e zin EG |
| III-226 | 32, lid 1, 1e zin en lid 2, onder 4 EG |
| III-227 | 33 EG |
| III-228 | 34 EG |
| III-229 | 35 EG |
| III-230 | 36 EG |
| III-231 | 37 EG |
| III-232 | 38 EG |
| III-233 | 174 EG |
| III-234 | 175 en 176 EG |
| III-235 | 153 EG |
| III-236 | 70 en 71 EG |
| III-237 | 72 EG |
| III-238 | 73 EG |
| III-239 | 74 EG |
| III-240 | 75 EG |
| III-241 | 76 EG |
| III-242 | 77 EG |
| III-243 | 78 EG |
| III-244 | 79 EG |
| III-245 | 80 EG |
| III-246 | 154 EG |
| III-247 | 155 EG |
| III-248 | 163 EG |
| III-249 | 164 EG |
| III-250 | 165 EG |
| III-251 | 166 EG |
| III-252 | 167, 168, 169, 170 en 172, 2e alinea EG |
| III-253 | 171 en 172, 1e alinea EG |
| III-254 | |
| III-255 | 173 EG |
| III-256 | |
| III-257 | 29 EU en 61 EG |
| III-258 | |
| III-259 | |
| III-260 | |
| III-261 | 36 EU |
| III-262 | 33 EU en 64 EG |
| III-263 | 66 EG |
| III-264 | |
| III-265 | 62 EG |
| III-266 | 63, lid 1 en 2 en 64, lid 2 EG |
| III-267 | 63, lid 3 en 4 EG |
| III-268 | |
| III-269 | 65 EG |
| III-270 | 31, lid 1 EU |
| III-271 | |
| III-272 | |
| III-273 | 31, lid 2 EU |
| III-274 | |
| III-275 | 30, lid 1 EU |
| III-276 | 30, lid 2 EU |
| III-277 | 32 EU |

| GV | EG, EU |
|---------|-----------------------|
| III-278 | 152 EG |
| III-279 | 157 EG |
| III-280 | 151 EG |
| III-281 | |
| III-282 | 149 EG |
| III-283 | 150 EG |
| III-284 | |
| III-285 | |
| III-286 | 182 EG |
| III-287 | 183 EG |
| III-288 | 184 EG |
| III-289 | 185 EG |
| III-290 | 186 EG |
| III-291 | 187 EG |
| III-292 | 3, 2e alinea en 11 EU |
| III-293 | |
| III-294 | 11 en 12 EU |
| III-295 | 13 EU |
| III-296 | 18 en 26 EU |
| III-297 | 14 EU |
| III-298 | 15 EU |
| III-299 | 22 EU |
| III-300 | 23 EU |
| III-301 | |
| III-302 | 18, lid 5 EU |
| III-303 | 24 EU |
| III-304 | 21 EU |
| III-305 | 19 EU |
| III-306 | 20 EU |
| III-307 | 25 EU |
| III-308 | 46, onder f) en 47 EU |
| III-309 | 17 EU |
| III-310 | |
| III-311 | |
| III-312 | |
| III-313 | 28 EU |
| III-314 | 131 EG |
| III-315 | 133 EG |
| III-316 | 177 EG |
| III-317 | 179 en 181 EG |
| III-318 | 180 en 181 EG |
| III-319 | 181A EG |
| III-320 | |
| III-321 | |
| III-322 | 301 EG |
| III-323 | 300, lid 7 EG |
| III-324 | 310 EG |
| III-325 | 300 EG |
| III-326 | 111 EG |
| III-327 | 302 en 303 EG |
| III-328 | |
| III-329 | |
| III-330 | 190 EG |
| III-331 | 191 EG |
| III-332 | 192 EG |
| III-333 | 193 EG |
| III-334 | 194 EG |
| III-335 | 195 EG |
| III-336 | 196 EG |
| III-337 | 197 en 200 EG |
| III-338 | 198 EG |
| III-339 | 199 EG |
| III-340 | 201 EG |
| III-341 | |
| III-342 | 203 en 204 EG |
| III-343 | 205 en 206 EG |
| III-344 | 207 EG |
| III-345 | 208 EG |
| III-346 | 209 EG |
| III-347 | 214, lid 2 EG |
| III-348 | 215 EG |

| GV | EG, EU |
|---------|------------------------------|
| III-349 | 216 EG |
| III-350 | 217 EG |
| III-351 | 219 EG |
| III-352 | 212 en 218 EG |
| III-353 | 221 EG |
| III-354 | 222 EG |
| III-355 | 233 EG |
| III-356 | 224 EG |
| III-357 | |
| III-358 | 225 EG |
| III-359 | 225A EG |
| III-360 | 226 EG |
| III-361 | 227 EG |
| III-362 | 228 EG |
| III-363 | 229 EG |
| III-364 | 229A EG |
| III-365 | 230 EG |
| III-366 | 231 EG |
| III-367 | 232 EG |
| III-368 | 233 EG |
| III-369 | 234 EG |
| III-370 | 235 EG |
| III-371 | 46, onder e) EU |
| III-372 | 236 EG |
| III-373 | 237 EG |
| III-374 | 238 EG |
| III-375 | 240, 239 en 292 EG |
| III-376 | |
| III-377 | |
| III-378 | 241 EG |
| III-379 | 242 en 243 EG |
| III-380 | 244 EG |
| III-381 | 245 EG |
| III-382 | 112 EG |
| III-383 | 113 EG |
| III-384 | 248 EG |
| III-385 | 247 EG |
| III-386 | 263 EG |
| III-387 | 264 EG |
| III-388 | 265 EG |
| III-389 | 258 EG |
| III-390 | 259 EG |
| III-391 | 260 EG |
| III-392 | 262 EG |
| III-393 | 266 EG |
| III-394 | 267 EG |
| III-395 | 250 EG |
| III-396 | 251 EG |
| III-397 | 218 EG |
| III-398 | |
| III-399 | 255 EG |
| III-400 | 210 en 247, lid 8 EG |
| III-401 | 256 EG |
| III-402 | |
| III-403 | 272 EG |
| III-404 | 272 EG |
| III-405 | 273 EG |
| III-406 | 271 EG |
| III-407 | 274 EG |
| III-408 | 275 EG |
| III-409 | 276 EG |
| III-410 | 277 EG |
| III-411 | 278 EG |
| III-412 | 279 EG |
| III-413 | |
| III-414 | |
| III-415 | 280 EG |
| III-416 | 43 EU |
| III-417 | 43, onder h) en 44, lid 2 EU |
| III-418 | 43B EU |
| III-419 | 27C EU |

| GV | EG, EU |
|----------------|-----------------|
| III-420 | 27E EU |
| III-421 | 44A EU |
| III-422 | |
| III-423 | 45 EU |
| III-424 | 299 EG |
| III-425 | 295 EG |
| III-426 | 282 EG |
| III-427 | 283 EG |
| III-428 | 284 EG |
| III-429 | 285 EG |
| III-430 | 287 EG |
| III-431 | 288 EG |
| III-432 | 289 EG |
| III-433 | 290 EG |
| III-434 | 291 EG |
| III-435 | 307 EG |
| III-436 | 296 EG |
| Deel IV | |
| IV-437 | |
| IV-438 | |
| IV-439 | |
| IV-440 | 299 EG |
| IV-441 | 306 EG |
| IV-442 | 311 EG |
| IV-443 | 48 EU |
| IV-444 | |
| IV-445 | |
| IV-446 | 51 EU en 312 EG |
| IV-447 | 52 EU en 313 EG |
| IV-448 | 53 EU en 314 EG |

Legenda:

GV: Grondwettelijk Verdrag.

EG, EU: corresponderende artikelen uit het EG-Verdrag en het EU-Verdrag.