

8

Twee derden meerderheid van stemmen voor goedkeuring van EU-verdragen

Aan de orde is de behandeling van:

- **het Voorstel van rijkswet van het lid Van der Staaij houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van het vereiste van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in de Staten-Generaal voor de goedkeuring van verdragen betreffende de Europese Unie (30874 (R1818)).**

De **voorzitter**:

Ik heet de initiatiefnemer, de heer Van der Staaij, van harte welkom in de Eerste Kamer. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb ik reeds welkom geheten.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Voorzitter. Graag wil ik de initiatiefnemer feliciteren met dit initiatief. Het initiatiefrecht is een mooi en belangrijk recht en de uitoefening daarvan in de praktijk blijft bijzonder. Wanneer wij in dit huis debatteren over een initiatiefvoorstel, heeft dit bovendien de eerste horde al genomen: aanvaarding ervan door de Tweede Kamer. Daarmee is in dit geval nog niet alles gezegd over het bijzondere karakter. Het komt namelijk niet vaak voor dat een initiatief voorligt vanuit de fractie van de SGP en het komt al helemaal niet vaak voor dat het dan gaat om een voorstel tot wijziging van de Grondwet.

Ruim tien jaar geleden werd het aanhangig gemaakt in de Tweede Kamer en lange tijd heeft het een kalm bestaan geleid. Het kreeg ineens momentum met de bredere politieke en maatschappelijke discussie die de laatste jaren wordt gevoerd over de verhouding tussen de burger, de nationale staat en de EU. De vraag naar de intrinsieke betekenis en waarde van dit voorstel is daarmee meer dan alleen een technische constitutionele kwestie, maar is breder ingebed in een discussie over de checks-and-balances in de Europese besluitvorming.

Inhoudelijk is het voorstel even eenvoudig als intrigerend. EU-verdragen strekkende tot bevoegdheidsverdracht aan de EU of besluiten strekkende tot vereenvoudigde wijziging van de EU-verdragen behoeven parlementaire goedkeuring met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Dat geldt ook voor verdragen betreffende de toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU. Hoe moeten wij dit voorstel nu beoordelen? Wordt hiermee een motie van wantrouwen uitgebracht tegen de EU óf wordt het Nederlandse bestel met een verzwaarde goedkeuringsprocedure meer in lijn gebracht met de meeste andere EU-lidstaten? Betekent het voorstel een constitutionele ommezwaai in Nederland óf accentueert het een beginsel dat eigenlijk al grotendeels besloten ligt in het Nederlandse recht? Denk aan artikel 91, lid 3 van de Grondwet. Heeft het tot effect dat Europa door Nederland tot stilstand wordt gebracht óf

zal het bijdragen aan een sterker draagvlak en dus een sterkere legitimatie van EU-besluiten? Zal het effectief bestuur in de EU belemmeren óf zal er meer bewust met de overdracht van bevoegdheden worden omgesprongen en doet het een groter beroep op de overtuigingskracht en de visie van de EU en verdragsluitende partijen? Zal het in verdragsmatige zin de subsidiariteitsgedachte verzwakken óf juist versterken? Graag nodig ik de initiatiefnemer uit om zijn visie op het bovenstaande uiteen te zetten.

Mijn fractie heeft nog enkele vragen over de reikwijdte en de implicaties van het concrete voorstel. Bepalingen in verdragen die afwijken van de Grondwet of die daartoe nopen, moeten volgens het huidige artikel 91, lid 3 van de Grondwet ook nu met twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen worden goedgekeurd. Kan de initiatiefnemer met voorbeelden toelichten wat de zelfstandige betekenis van het voorgestelde vierde lid is naast de eis die al bestaat in het derde lid? Ziet de initiatiefnemer concrete verdragswijzigingen in de toekomst die wel onder het vierde maar niet onder het derde lid zouden vallen? Wil de initiatiefnemer daarbij specifiek het belang van een versterkt parlementair draagvlak daarvoor onder woorden brengen?

Heeft mijn fractie het goed begrepen dat handelsverdragen en afspraken zoals de Turkijedeal niet onder het voorstel vallen? Geldt dit ook voor verdragswijzigingen die de brexit met zich meebrengt?

In het voorgestelde zesde lid van artikel 91 wordt de eis van twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen ook gesteld voor parlementaire goedkeuring van toetreding van nieuwe lidstaten. Ziet mijn fractie het goed dat wanneer dit voorstel reeds wet zou zijn geweest, de toetreding van Roemenië en Bulgarije in Nederland geen parlementaire goedkeuring had verkregen en dat dit voor de overige uitbreidingen wel het geval was geweest? Ziet de initiatiefnemer in het stellen van deze eis een waarborg tegen voortijdige of lichtvaardige toetredingsbesluiten? Kan de initiatiefnemer voor de duidelijkheid opsommen welke potentiële toetreders tot de EU er op dit moment zijn?

Ik heb nog enkele opmerkingen over de betekenis van het voorgestelde mechanisme in de bredere context van het debat over de verhouding tussen de burger, de nationale staat en de Europese Unie. Sinds het Verdrag van Maastricht geldt in de verhouding tussen de nationale staat en de EU expliciet het subsidiariteitsprincipe. Bij de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon werd het subsidiariteitsmechanisme versterkt en heette het zelfs dat de nationale parlementen de "grote overwinnaars" waren van de verdragswijziging. In de praktijk blijkt dat dit beginsel en de mechanismen die daaraan handen en voeten moeten geven moeilijk te effectueren zijn binnen de Europese wetgevingsmachinerie. Ziet de initiatiefnemer in zijn voorstel een relatie met het beginsel van subsidiariteit? En zo ja, draagt het daadwerkelijk daartoe bij?

Inmiddels hebben wij met het Oekraïne-referendum de eerste ervaring opgedaan met de referendumwet. Gebrek aan draagvlak bij de bevolking voor wetgeving, ook wanneer die de goedkeuring van Europese verdragen behelst, kan tegenwoordig via een referendum eenvoudig worden blootgelegd. Hoe ziet de initiatiefnemer de relatie tussen zijn voorstel en de referendumwet? Kan bijvoorbeeld in zijn ogen de noodzaak van het verwerven van een verzwaarde parlementaire meerderheid en dus stevig parlementair

draagvlak de noodzaak of het animo voor het houden van een referendum verzwakken?

De regering heeft toegezegd vóór 1 maart een staatscommissie parlementair stelsel in te stellen, die in den brede moet adviseren over de werking en de toekomst van het Nederlandse parlementaire stelsel. Een thema als voorgesteld in dit wetsvoorstel zou daar ook zeker aan de orde kunnen komen, en wel in samenhang met andere thema's. Mogelijk dient de woordvoerder van de VVD-fractie hierover straks een motie in. Hoe kijkt de initiatiefnemer aan tegen het opnemen van een dergelijke opdracht in de taakstelling van een dergelijke commissie?

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):

Naar aanleiding van dat laatste punt heb ik een vraag aan mevrouw Van Bijsterveld. Zij vraagt waarom we de materie van het wetsvoorstel niet voorleggen aan een staatscommissie. Maar in 2003 hebben we al een heel lijvig rapport gekregen over deze materie. Naar aanleiding van de motie-Jurgens c.s. had de Universiteit Utrecht daar namelijk onderzoek naar gedaan. Een paar jaar geleden heeft de Staatscommissie Grondwet zich over diezelfde materie gebogen en daar uitspraken over gedaan. We kunnen aan de gang blijven en het opnieuw voorleggen aan een staatscommissie. Maar wat voor nieuwe inzichten verwacht mevrouw Van Bijsterveld? Welke witte vlekken zouden er nog zijn?

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Ik denk dat de toekomstige staatscommissie dit voorstel kan beoordelen op basis van de stand van zaken van de huidige constitutionele discussies. Ik denk dat er sinds een jaar of vijftien wel het nodige is gebeurd. Op het moment dat de voorgaande staatscommissies adviseerden, was er nog geen referendumwet en was daar dus ook geen ervaring mee opgedaan. Daarom heb ik expliciet het verband gelegd tussen de referendumwet en dit voorstel. Er is dus duidelijk sprake van een andere constitutionele situatie.

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):

Ik dank mevrouw Van Bijsterveld voor dit antwoord. Wat mij betreft wordt het nog wel iets meer ingekleurd. Het heeft immers heel veel vragen opgeworpen. Maar ik vind mevrouw Van Bijsterveld nu wel heel neutraal. Zo kende ik haar nog niet. Ik herinner nog even aan de motie-Jurgens c.s. Die motie is in 2001 mede ingediend door het CDA. Daarin werd uitgesproken dat er toch sprake is van de constitutionele onevenwichtigheid dat een eenvoudige Kamermeerderheid zulke vergaande bevoegdheden kan overdragen aan de EU. Ziet het CDA het probleem dat toen werd gesignaleerd en dat het CDA toen ook zag, nu nog?

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Jazeker. Daarom heb ik eerder in mijn bijdrage de dilemma's opgeworpen die dit voorstel ook voor onze fractie met zich brengt. Sowieso brengt het voorstel dilemma's met zich vanuit constitutioneel oogpunt. Je kunt er op verschillende manieren tegen aankijken. Je kunt er met een heel positieve blik naar kijken, maar je kunt ook een aantal bezwaren onder woorden brengen. Ik denk dat die dilemma's straks ook in de afweging een rol moeten

spelen. Voordat wij zelf de afweging maken, wil ik graag de initiatiefnemer en de minister daarover horen.

Ik kom tegelijkertijd tot de afronding van mijn bijdrage. Mijn fractie kijkt uit naar de beschouwingen en de antwoorden van de initiatiefnemer en vraagt de minister om op dezelfde vragen te reageren. Ik zeg het volgende om het antwoord op de vraag van de heer Van Dijk te completeren. Mijn fractie zal deze antwoorden en reacties zorgvuldig betrekken bij de te maken afweging over het wetsvoorstel.



De heer **Schrijver** (PvdA):

Voorzitter. Graag heten wij de initiatiefnemer, en uiteraard ook de minister, in onze Kamer welkom. Wij spreken oprecht onze bewondering uit voor zijn inzet om een zo effectief mogelijke betrokkenheid van het parlement en de samenwerking bij besluitvorming betreffende de Europese Unie te verwezenlijken. Het wetsvoorstel beoogt een verandering van de Grondwet, strekkende tot invoering van het vereiste van een tweederdemeerderheid van de Staten-Generaal voor de goedkeuring van verdragen betreffende de Europese Unie. Het initiatiefvoorstel dateert uit 2006. Het werd destijds wellicht ingegeven door de opstelling van een grondwet voor Europa, die in referenda in Frankrijk en Nederland sneuvelde.

Sinds 2006 is er natuurlijk veel water door de Rijn gegaan. Het Verdrag van Lissabon over de werking van de Europese Unie werd in 2007 gesloten en trad in 2009 in werking. Ik wijs erop dat de positie van nationale parlementen via dit verdrag aanzienlijk is versterkt en dat het Nederlandse parlement ook regelmatig gebruik maakt van zijn nieuwe bevoegdheden. Het economisch en monetair stabiliteitspact kwam tot stand, eveneens na uitvoerige inspraak en betrokkenheid van nationale parlementen, waaronder ook beide kamers in Nederland. Er zijn tal van verdragen met externe partnerlanden gesloten, waarvan wij ook diverse in onze Staten-Generaal in het kader van de goedkeuringsprocedure hebben behandeld. Daarbij roepen wij in herinnering dat voor verdragen die afwijken van onze Grondwet reeds de hoge drempel van een twee derde meerderheid geldt krachtens artikel 91, lid 3 van de Grondwet. Bovendien kennen we nu ook nog de mogelijkheid van een raadgevend referendum.

Naar het oordeel van de PvdA-fractie is op verdragsleest geschoeide samenwerking binnen de EU onontbeerlijk om belangrijke publieke doelstellingen te bereiken, of deze nu het voor Nederland zo belangrijke economische en financiële verkeer betreffen, fraude- en criminaliteitsbestrijding of sociale zaken, waaronder bevordering van mensenrechten. Ik vraag de initiatiefnemer of hij het uitgangspunt dat Europese samenwerking onontbeerlijk is en per saldo goed is voor Nederland met ons deelt. Zo dat het geval is, dreigen dan op z'n minst niet twee gevaren? Het eerste is dat bij aanname van zijn voorstel EU-besluitvorming, hoe nodig ook, op slot komt te zitten. Dit is niet geheel ondenkbeeldig in het licht van allerlei recente ontwikkelingen. Dreigt niet het gevaar dat het voorstel van de initiatiefnemer de Europese Unie vleugellam maakt?

Het tweede gevaar is dat de Europese Commissie en de Europese Raad de koninklijke procedure van een verdrag of een wijziging daarvan zullen proberen te omzeilen door

hun toevlucht te nemen tot richtlijnen en verordeningen, die geen nationale parlementaire goedkeuring behoeven.

Wij kunnen ons niet voorstellen dat de initiatiefnemer uit is op een vleugellamme Europese Unie of wil aanzetten tot het omzeilen van parlementaire procedures, maar het kan wel de consequentie van zijn wetsvoorstel zijn. Graag een reactie hierop van zowel de initiatiefnemer als de regering.

Dit zijn belangrijke praktische bezwaren. Daarnaast heeft mijn fractie een aantal principiële bezwaren. Het eerste betreft de legitimiteit van het vereiste van besluitvorming bij tweederdemeerderheid. In de memorie van antwoord stelt de initiatiefnemer dat hij "de legitimatie van de Europese verdragen binnen de representatieve democratie" wil versterken. Zoals ik aan het begin van mijn bijdrage al memoreerde, worden met enige regelmaat EU-verdragen gesloten. Daarbij is voorzien in parlementaire betrokkenheid, zowel via de versterkte rol van nationale parlementen in het voorportaal als via nationale goedkeuringsprocedures in de eindfase. In welk opzicht wordt de democratische legitimatie gediend indien een minderheid van een derde plus één alle besluitvorming kan blokkeren? Wat is daar legitiem aan, wat is daar democratisch aan, wat is daar representatief aan? Zo vraag ik aan zowel de initiatiefnemer als de regering.

Het tweede principiële bezwaar betreft de toegevoegde uitzonderingsclausule in lid 4.

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):

Nu de heer Schrijver bij de principiële bezwaren is aanbeland, veer ik even op. De heer Schrijver zegt, een beetje retorisch: wat is er nu democratisch aan een versterkte parlementaire meerderheid? Ik vraag dan: wat is er democratisch aan dat een derde van deze Kamer een grondwetswijziging kan tegenhouden? Zou u daar uit democratisch oogpunt ook vanaf willen?

De heer **Schrijver** (PvdA):

Nee, dat wil ik zeker niet, want de Grondwet wijzig je niet zomaar. Vandaar dat daarin is voorzien in twee lezingen: in de eerste fase met een eenvoudige meerderheid en dan met een tweederdemeerderheid, om het zeker te weten en te weten dat de tekst helemaal rijp is en breed gedragen wordt.

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):

Helder. Zo ken ik de heer Schrijver ook; uiterst zorgvuldig. Maar is het dan niet buitengewoon logisch om voor EU-verdragen, die eenzelfde impact kunnen hebben op onze nationale rechtsorde, ook een versterkte parlementaire meerderheid te vragen? Kort samengevat verwijs ik naar de motie-Jurgens, uw voorganger.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik vind uw zinsnede "eenzelfde impact" nogal vaag. In lid 3 van het artikel dat uw politieke partij nu probeert te veranderen, staat dat een versterkte parlementaire meerderheid noodzakelijk is zodra er verdragen aan de orde zijn die een wijziging van onze Grondwet met zich meebrengen. Dat vind ik logisch. Mevrouw Van Bijsterveld heeft daar heel goede vragen over gesteld. Ik kijk uit naar de beantwoording

daarvan. Wat is nu eigenlijk de toegevoegde waarde van lid 4 en volgende ten opzichte van het al reeds bestaande lid 3?

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):

Ik constateer dat het probleem dat in de motie-Jurgens werd gesignaleerd, op deze manier niet meer zo wordt gezien.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik dacht dat de motie-Jurgens al een dagje ouder is. Die dateert in ieder geval van ver voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Niet voor niets wordt gezegd dat de nationale parlementen de grote winnaars zijn in het Verdrag van Lissabon. Daarover heb ik vragen gesteld en ik wacht de beantwoording daarvan af. Ik weet zeker dat ik helemaal in de geest van de heer Jurgens spreek als ik daarop de nadruk leg. Maar ik ben natuurlijk buitengewoon verheugd dat u zich zo door mijn roemruchte voorganger laat inspireren.

Ik was toe aan het tweede principiële bezwaar. Dat betreft de toegevoegde uitzonderingsclausule in lid 4. Bij nota van wijziging heeft de heer Van der Staaij in 2014 toegevoegd dat de verzwaarde goedkeuringsprocedure van EU-verdragen of wijzigingen daarvan niet geldt indien "een verdrag uitsluitend voorziet in het overdragen van bevoegdheden van de Europese Unie aan haar lidstaten." Dit is een hoogst opmerkelijke uitzonderingsclausule in de enige sleutelparagraaf van het wetsvoorstel. Een dergelijk overdragen van bevoegdheden van de EU aan haar lidstaten, ook wel renationalisatie genoemd, kan immers bij uitstek een zeer vergaande invloed hebben op zowel de Nederlandse als de Europese constitutionele orde. Wij begrijpen niet wat de rechtvaardigingsgrond is voor deze uitzonderingsclausule met een veel lichtere goedkeuringsprocedure in het licht van wat de initiatiefnemer zelf beoogt met zijn wetsvoorstel, namelijk versterking van de legitimatie van Europese besluitvorming binnen de representatieve democratie.

Is dit consistent? In het schriftelijk verslag suggereerde de PvdA-fractie voorzichtig dat uit deze toevoeging een zekere vooringenomenheid van de initiatiefnemer zou kunnen spreken, iets wat hij stellig ontkent. Uiteraard geloven wij hem op zijn woord. Mag ik het vandaag dan iets luchtiger verwoorden? Wij weten van ons bezoek aan het Nationaal Volkscongres in China dat wij nog slechts enkele dagen in het Jaar van de Aap te gaan hebben, alvorens aanstaande vrijdag het nieuwe Chinese jaar aanbreekt. Zien wij hier, via deze laatst toegevoegde slotsnede van lid 4 op de valreep van het oude jaar de aap niet lenig uit de mouw komen, en wel in de gedaante van Kamerlid Van der Staaij? Immers, alle EU-verdragen of wijzigingen daarvan moeten met een tweederdemeerderheid worden aangenomen, maar bij renationalisatie, zo zegt hij, volstaat een gewone meerderheid. Graag een reactie, ook van de regering.

Mijn fractie heeft nog een aantal wetssystematische bezwaren. De initiatiefnemer beoogt maar liefst drie nieuwe leden aan artikel 91 toe te voegen, waardoor het aantal leden zou verdubbelen. Dat zou een novum zijn in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur van de Grondwet. Geen enkel artikel in hoofdstuk 5 van de Grondwet heeft zo veel leden. Met weemoed terugdenkend aan collega Willem

Witteveen en de titel van zijn postuum verschenen boek, *De Wet als Kunstwerk*, stellen wij een dergelijk vol artikel niet erg fraai te vinden voor wat in de Grondwet louter heet een "overige bepaling". Het trekt als het ware artikel 91, zo niet dit gehele hoofdstuk van de Grondwet, uit zijn cadans.

In de analyse van onze fractie zijn twee van de drie voorgestelde nieuwe leden overbodig om het door Van der Staaij beoogde doel te bereiken. Het voorgestelde lid 5 over eveneens een tweederdemeerderheid voor een besluit van de Unie tot vereenvoudigde wijziging van verdragen is materieel overbodig, omdat via een dergelijke procedure nooit fundamentele wijzigingen met een vergaande invloed op de Nederlandse rechtsorde bewerkstelligd kunnen worden. In het onwaarschijnlijke geval dat dit toch zou dreigen, had deze latente zorg beter bondig eveneens in lid 4 verwoord kunnen worden.

Naast lid 5 kan ook het voorgestelde lid 6 geschrapt worden. Dit verklaart het vierde lid tevens van toepassing op elk verdrag betreffende de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie. Dit is overbodig en zou voorzien in een dubbele verzwaarde goedkeuringsprocedure. Immers, toetreding van een nieuwe lidstaat zal te allen tijde leiden tot een wijziging van de verdragen, de moederverdragen, waarop de Europese Unie is gegrondvest, al was het alleen maar om de naam van de betrokken nieuwe lidstaat aan het verdrag toe te voegen. Ik vraag de initiatiefnemer en de regering of mijn fractie dat juist ziet.

In het schriftelijk overleg hebben wij met de initiatiefnemer al een interessant debat met de pen mogen voeren over onze indruk dat het wetsvoorstel in het licht van het beoogde doel zowel te ruim als te beperkt is. Immers, lang niet alle EU-verdragen of wijzigingen daarvan zijn zo fundamenteel dat een verzwaarde goedkeuringsprocedure op zijn plaats is. Blijkens de tekst van het wetsvoorstel zal deze echter op elk verdrag en elke wijziging daarvan van toepassing zijn. Daarnaast zou men, zich verplaatsend in de geest van de initiatiefnemer, moeten vaststellen dat de reikwijdte van het voorstel veel te beperkt is. Verdragen die gesloten of gewijzigd worden in bijvoorbeeld het kader van de Verenigde Naties, de Raad van Europa of de Wereldhandelsorganisatie kunnen ook een vergaande invloed hebben op het democratisch bestel en de Nederlandse en Europese rechtsorde. Laat ik enkele voorbeelden noemen. Artikel 43 van het VN-Handvest voorziet nog altijd in de mogelijkheid van overeenkomsten tussen de VN en hun lidstaten om een VN-leger in te stellen, waarbij de bevelvoering over en de controle op de nationale troepen overgedragen wordt aan de VN. Een dergelijk vergaand verdrag ontspringt de dans van de verzwaarde goedkeuringsprocedure van het wetsvoorstel-Van der Staaij. Dat geldt ook een eventueel nieuw verdrag in het kader van de Raad van Europa over bijvoorbeeld milieurechten van burgers of over rechten van migranten. Ook belangrijke nieuwe verdragen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie, hoe ingrijpend ook voor Nederland, komen niet in het vizier van het wetsvoorstel. Ik vraag de initiatiefnemer maar ook de regering om te reageren op de analyse van mijn fractie dat het wetsvoorstel vanuit het beoogde doel een zowel te ruime als te beperkte reikwijdte heeft.

Samenvattend. Mijn fractie heeft vooralsnog een aantal principiële, praktische en wetssystematische bezwaren tegen het wetsvoorstel. Wij menen bovendien dat de tekst

in dit stadium onvoldoende precies is om in de Grondwet te kunnen worden opgenomen. Uiteraard kijken wij met belangstelling uit naar de reacties van de initiatiefnemer alsmede die van de regering.



De heer **Diederik van Dijk** (SGP):

Voorzitter. Alles komt op tijd voor hem die wachten kan. Ik spreek mijn bewondering uit voor het doorzettingsvermogen van de heer Van der Staaij. Reeds in 2006 is dit initiatiefwetsvoorstel aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer, met mede-indiener Mat Herben, en na elf jaar mag hij het vandaag in de Eerste Kamer verdedigen. Een grote prestatie, voor een lid en voor medewerkers van een nog kleine fractie.

Er is in de ogen van de SGP sprake van een serieus wetsvoorstel dat recht wil doen aan de eigen, bijzondere aard van de EU, aan de wijze waarop de EU ingrijpt op de eigen nationale rechtsorde en dat tevens beoogt de democratische legitimatie van de EU binnen onze representatieve democratie te versterken. Dat zijn voornamelijk doelstellingen. Het wetsvoorstel, althans zoals wij het lezen, vormt feitelijk één pleidooi voor eerlijke constitutionele spelregels. Wij stellen terecht de eis van een tweederdemeerderheid voor een wijziging van onze Grondwet. Dan is het staatsrechtelijk logisch om die eis ook te stellen aan Europese verdragen met een grote impact op onze constitutionele orde.

Dat dit tot nu toe niet plaatsvindt, heeft onder meer te maken met de zeer enge uitleg van artikel 91, lid 3 van de Grondwet, waarin wordt gesteld dat Verdragen die afwijken van de Grondwet met tweederdemeerderheid moeten worden goedgekeurd. De Staatscommissie Grondwet wijst er op pagina 117 terecht op dat deze enge interpretatie ertoe leidt "dat de eis van een tweederdemeerderheid niet geldt voor verdragen die niet in strijd zijn met concrete bepalingen van de Grondwet, maar die niettemin grote gevolgen voor de nationale rechtsorde hebben". In die zin meen ik dat wij vandaag niet primair een politieke discussie voeren, maar een staatsrechtelijk punt behandelen.

Grondwetswijziging is wenselijk om te borgen dat EU-verdragen met een substantiële invloed op ons land en op ons constitutionele bestel een versterkte democratische legitimatie verkrijgen. In de woorden van een meerderheid van de Staatscommissie Grondwet, op bladzijde 118: "Het is wenselijk om in art. 91 en 92 van de Grondwet vast te leggen dat een verdrag dat belangrijke consequenties heeft voor de nationale rechtsorde, alleen met een versterkte meerderheid goedgekeurd zou moeten kunnen worden, ook als dit verdrag niet van de Grondwet afwijkt." Erkent ook de minister deze strekking van het advies van de meerderheid van de staatscommissie? Uiteraard wijs ik hier ook op de positie van de Eerste Kamer. In 2001 werd in deze Kamer de motie-Jurgens c.s. aanvaard, waarmee tot uitdrukking is gebracht dat het een fundamentele onevenwichtigheid is, dat — zonder enige extra waarborg — het parlement met een eenvoudige meerderheid kan besluiten tot vergaande overdracht van bevoegdheden, een overdracht die de nationale soevereiniteit in principe onomkeerbaar uitholt. Het bijstellen en herstellen van deze weeffout acht mijn fractie van grote betekenis. Dat de helft plus één zomaar belangrijke nationale bevoegdheden kan overdragen aan de EU is echt niet meer van deze tijd.

Mooie bijvangst van dit voorstel is dat het meer aansluiting geeft bij een flink aantal andere Europese lidstaten die ook zwaardere procedures kennen voor de goedkeuring van Europese verdragen. Voor de SGP hoeft Nederland in Europees verband echt niet altijd voorop te lopen, maar we hoeven ook niet onnodig in de achterhoede te blijven sukelen. Bovendien rekent de SGP erop dat deze zwaardere goedkeuringsprocedure onze regering extra zal stimuleren om bij de onderhandelingen over een nieuw Europees verdrag het onderste uit de kan te halen voor Nederland én dat onze regering genoopt zal zijn om vanaf het allereerste begin goed overleg te hebben met beide Kamers.

Na deze wat drogere, algemene opmerkingen ten aanzien van het wetsvoorstel, nu ter compensatie een regeltje poëzie als vervolg op mijn betoog. "De boom die sommigen tot tranen toe ontroert, is in de ogen van anderen enkel een groene sta-in-de-weg", aldus William Blake, de bekende Londense dichter uit de achttiende eeuw. Is hiermee ook niet het huidige denken over Europa getekend? Een denken in uitersten. In extremen. Voor de een is Europa nog altijd het ultieme antwoord op ieder groot probleem. Er is zelfs een tijd geweest waarin partijen die niet meegingen in de gedachte van verdere Europeanisering werden versleten voor ouderwets en blind voor de tijden. Ik noem slechts de motie uit 1980 van de leden Brinkhorst, Van den Broek en Nijpels die de regering opriep om in geval van twijfel onze Grondwet automatisch uit te leggen in lijn met het Europese integratieproces. Dit was de mainstreamgedachte over Europa, die veel burgers heeft vervreemd van het Europese project.

Inmiddels is er echter een tegenbeweging op gang gekomen, die in haar spiegelbeeldig effect vrijwel even radicaal is. Europa kan per definitie niets goeds doen. Brussel staat symbool voor elitaire bestuurders, die lak hebben aan de belangen van burgers. Het uiteenvallen van de EU wordt toegejuicht en Nederland zou zich moeten terugtrekken als lid. Dat de EU heeft bijgedragen aan een uitzonderlijk lange periode van vrede en dat de Europese landen elkaar hard nodig hebben om internationale uitdagingen het hoofd te bieden — denk aan Rusland, terrorisme, de vluchtelingenstroom, de economische concurrentie met Aziatische reuzen, et cetera — wordt weggewuifd. Wrok en ressentiment jegens de EU lijken de boventoon te voeren op een wijze die bezorgd maakt. Wrok leidt tot wrak, ook op het Europese strand.

In het licht van voorgaande schets vraag ik de heer Van der Staaij waar hij zijn wetsvoorstel plaatst op deze as van uitersten. Kan hij een duiding geven en ons tonen hoe zijn wetsvoorstel bijdraagt aan een volwassen, gezonde, verstandige en pragmatische omgang met de EU?

Sprekend over de EU wordt niet zelden een link gelegd naar de Tweede Wereldoorlog en de lange periode van vrede waaraan de EU heeft bijgedragen. Ik wil een andere link leggen, die de heer Van der Staaij als oud-tankcommandant moet aanspreken. Na de geallieerde invasie in Normandië, in 1944, en tijdens de herovering van Frankrijk hadden de geallieerden heel veel last van zware Duitse tanks. In allerijl werd gewerkt aan een nieuwe tank, die het zou kunnen opnemen tegen die Duitse tanks: de Centurion. In april 1945 waren de eerste exemplaren gereed, die zo snel mogelijk naar het slagveld werden verscheept. Voordat ze aankwamen bij het front was echter de oorlog voorbij. De heer Van der Staaij heeft een adequaat wetsvoorstel neergelegd, dat

recht doet aan de grote impact van de EU op onze rechtsorde. Maar is het niet te laat? Is Europa niet voor een groot deel af en is er al niet zo veel soevereiniteit overgedragen dat dit wetsvoorstel eigenlijk mosterd na de maaltijd is? Heeft de heer Van der Staaij, als oud-tankcommandant, geen Centurion de Eerste Kamer binnengereden? Wellicht een geweldig wapen, maar de strijd is al gestreden.

Voorzitter. Ik wil mij nog richten tot de minister. Als ik in deze Kamer het woord "Oekraïne-referendum" laat vallen, leidt dat bij nogal wat leden tot een ongemakkelijk gevoel. Een wetsvoorstel dat royaal de Tweede en Eerste Kamer passeerde, werd tijdens een referendum van een tegen voorzien. Het viel mij bijvoorbeeld op hoe kritisch het recente PvdA-congres zich heeft uitgelaten over referenda juist als er een internationale of Europese dimensie aan de orde is. Het Oekraïneverdrag zou niet onder dit wetsvoorstel vallen, maar ik wil de minister toch vragen of dit voorstel eraan zal bijdragen dat dergelijke, toch wel vervelende, situaties zich minder vaak zullen voordoen. In hoeverre zal dit wetsvoorstel ertoe leiden dat de behoefte aan referenda over Europese verdragen zal verminderen, juist omdat dit wetsvoorstel leidt tot een sterke legitimatie van een brede groep politieke partijen die goedkeuring van een EU-verdrag ondersteunen? Acht de minister dit geen positief effect van dit wetsvoorstel? Ik vraag ook de initiatiefnemer om hierop te reageren.

Tot slot. Ik zie uit naar de antwoorden van de heer Van der Staaij en van de minister.



Mevrouw Van Weerdenburg (PVV):

Voorzitter. Allereerst ook namens de PVV-fractie natuurlijk felicitaties aan de indieners van dit initiatiefvoorstel. De heer Herben is er ongetwijfeld in gedachte bij. Het harde werk en de vasthoudendheid van de indieners verdienen alle lof. Met hun initiatiefvoorstel waren zij hun tijd ver vooruit, niet alleen met het signaleren van het ongemak dat een verregaande overdracht van bevoegdheden aan de EU kan plaatsvinden met slechts de goedkeuring van een gewone Kamermeerderheid, maar vooral met het signaleren dat dit niet helemaal te rijmen is met de aard van de EU als supranationale organisatie en de wijze waarop Europees recht doorwerkt in het nationale recht. Grondwetswijzigingen behoeven immers ook een tweederdemeerderheid.

De indiener is inmiddels ruim tien jaar verder, maar het zal hem ongetwijfeld sterken dat juist nu het onderwerp actueler lijkt dan ooit. Als het referendum over het EU-associatieverdrag met Oekraïne namelijk iets heeft aangetoond, is het dat het Nederlandse volk de EU en haar verregaande bemoeyenis in toenemende mate zat is. Men wil geen uitbreiding meer, noch overdracht van bevoegdheden naar Brusselse bureaucraten. Ik vermoed dat er in ieder geval onder burgers veel steun is voor dit initiatiefvoorstel. Ik hoop dat dit vandaag in deze Kamer ook het geval zal zijn.

Een veelgehoord argument tijdens de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel tot nu toe is dat in de praktijk Europese verdragen toch wel met een tweederdemeerderheid worden aangenomen; dit vastleggen als regel is dus niet nodig. Het zijn voornamelijk de eurofiële partijen die deze mening zijn toegedaan. Je zou je kunnen afvragen wat erop tegen is om deze al bestaande praktijk vast te leggen in de Grondwet. Het overdragen van nationale soe-

vereiniteit is immers een enorm zwaar besluit. Dan is het toch volstrekt logisch dat zo'n besluit een tweederdemeerderheid van stemmen verdient?

Belangrijker nog is het volgende. Tientallen jaren is Europese regelgeving als heilig beschouwd. Met het grootste gemak werd soevereiniteit overgedragen aan Brussel, onder het mom van vermeende efficiëntie en idealisme. Het bleek een illusie, een fata morgana. Te mooi om waar te zijn. Ook een groeiend deel van de bevolking ziet in dat de EU haar langste tijd heeft gehad. De eurocrisis, de asieltsunami en de reactie op de brexit hebben de afgelopen jaren pijnlijk duidelijk aangetoond dat de Europese Unie toch vooral haar eigen, bureaucratische voortbestaan vooropzet. Dat lidstaten daarvoor moeten doodbloeden, doet de volgevreten Brusselse elite niks. En als er Europese leiders zijn die hun eigen land te lang voor laten gaan op het megalomane EU-project, wacht hen slechts tegenwerking in Brussel. Tot zover de Europese saamhorigheid.

Het moge duidelijk zijn dat naar de mening van de PVV Nederland al veel te veel soevereiniteit heeft weggegeven aan Brussel. Schoorvoetend beginnen nu meer partijen in te zien dat het Europese project niet zo heeft uitgepakt als men hoopte en dat de Brusselse overlords toch niet altijd boodschap hebben gehad aan wat het beste is voor de afzonderlijke lidstaten. Zelfs de meest eurofiele partijen verkondigen hun euro-evangelie met net iets minder overtuiging. Dat geeft hoop. Voortschrijdend inzicht kost soms wat tijd. Maar nu het er begint te komen, is het niet meer vanzelfsprekend dat een eventueel volgend Europees verdrag zomaar een tweederdemeerderheid in het parlement krijgt. Om die reden is mijn fractie voorstander van dit initiatiefvoorstel, zodat er in de toekomst een extra barrière is tegen het weggeven van nog meer nationale bevoegdheden. Wij zullen dan ook voor dit initiatiefwetsvoorstel stemmen.



De heer **De Graaf** (D66):
Voorzitter. Ik heb de eer ook te mogen spreken namens de fractie van de OSF.

Laat ik natuurlijk beginnen met de initiatiefnemer, mijn oud-collega in de Tweede Kamer Kees van der Staaij, te complimenteren met zijn volharding en uithoudingsvermogen. Zijn initiatiefvoorstel tot wijziging van de Grondwet diende hij oorspronkelijk in samen met Mat Herben van de LPF. Dat geeft al aan hoe lang dat geleden is. Meer dan tien jaar later ligt het voorstel hier in eerste lezing. Proficiat dat het zo ver gekomen is, hetgeen overigens niet wil zeggen dat het nog verder zal gaan.

Het voorstel van de heer Van der Staaij behelst een aanvulling op artikel 91 van de Grondwet met een drietal leden die alle betrekking hebben op het introduceren van een goedkeuringsvereiste van twee derde van de uitgebrachte stemmen in beide Kamers bij verdragen betreffende de Europese Unie. Daar moet dan onder worden verstaan verdragen tot wijziging van verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, besluiten van de Unie die tot eenvoudige wijziging van die verdragen leiden en tot slot verdragen over de toetreding van nieuwe leden. In de stukken en in het plenaire debat aan de overzijde is al duidelijk geworden dat een kernpunt van de discussie over dit voorstel wordt gevormd door de vraag of de huidige bepaling van artikel

91, derde lid van de Grondwet, die een tweederdemeerderheid in beide Kamers voorschrijft indien een verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet of tot afwijken noodzaken, niet al voldoende waarborg biedt. Is die grondwetsbepaling niet al genoeg slot op de deur? Bestaat er wel een noodzaak om daar nog een tweede slot aan toe te voegen?

Ik veroorloof mij een persoonlijk terzijde. Het is vandaag precies een jaar geleden dat mijn leermeester in het staatsrecht, de Nijmeegse hoogleraar Tijn Kortmann, overleed. Ik haal hem hier in dierbare herinnering aan, omdat hij zich meermalen over de doorwerking van de internationale rechtsorde in de Nederlandse constitutie heeft uitgelaten. Meer dan 32 jaar geleden mocht ik met hem samen in het Nederlands Juristenblad over de procedure tot goedkeuring van verdragen ex artikel 91, derde lid, publiceren. Wij plaatsten toen de nodige kanttekeningen bij de procedure die onder meer een potentieel conflict tussen Tweede en Eerste Kamer in zich draagt. Wat immers als beide Kamers een ander oordeel hebben over de vraag of een verdrag van de Grondwet afwijkt? Volstaat dan in de ene Kamer een gewone en in de andere slechts een gekwalificeerde meerderheid? En was het dan niet verstandig om een vorm van conflictbeslechting te regelen?

Kortmann maakte 25 jaar later ook deel uit van de Staatscommissie Grondwet, in de wandelgang ook wel de Staatscommissie-Thomassen geheten, die zich onder meer juist op verzoek van de Tweede Kamer over de werking van artikel 91, derde lid boog in het kader van de behandeling van hetzelfde initiatiefvoorstel-Van der Staaij, dat in 2009 nog in de Kamer werd behandeld. De staatscommissie meende in meerderheid dat de kritiek op de procedure van artikel 91, derde lid weliswaar hout snijdt, maar dat alternatieven nog meer bezwaren kennen en dat de tekst dus maar beter gehandhaafd kan blijven. Alles bij elkaar was dat wel een wijs oordeel.

De voltallige staatscommissie meende, naar mijn oordeel terecht, dat in het verleden de toepassing van artikel 91, derde lid te restrictief is uitgelegd. Dat wil zeggen dat de regering en beide Kamers te snel een enge interpretatie hebben aangenomen die alleen ziet op de letter van de grondwettelijke bepalingen. Anders gezegd: niet alleen verdragen die afwijken van concrete bepalingen van de Grondwet vergen een tweederdemeerderheid in beide Kamers, maar ook verdragen die afwijken van de geest van die bepalingen, van daaraan ten grondslag liggende beginselen. Mijn fractie is het daarmee wel eens. Het advies vraagt van de regering en beide Kamers een andere attitude, minder formalistisch wellicht en meer extensief interpreterend. Dat is lastig en daar wijst de regering ook op, maar het is niet onmogelijk. Het helpt daarbij dat de regering sinds enkele jaren in de toelichting bij elk goedkeuringswetsvoorstel nadrukkelijk ingaat op de toepasselijkheid van artikel 91, derde lid. De Afdeling advisering van de Raad van State kan, in het onwaarschijnlijke geval dat in haar advies over goedkeuringswetsvoorstellen niet op deze toepasselijkheid is ingegaan, om nadere voorlichting worden gevraagd.

Een meerderheid van de Staatscommissie-Thomassen meende nog maar enkele jaren geleden dat dit niet genoeg was en dat in de lijn van het voorliggende initiatiefvoorstel ook een waarborg in de Grondwet moest worden opgenomen dat voor ons land en voor het constitutionele bestel

belangrijke verdragen op een ruime parlementair-democratische legitimering kunnen rekenen, ook als zij niet van de Grondwet afwijken. Die meerderheid viel vervolgens weer uiteen in voorstanders van een formeel criterium, zoals ook het voorstel-Van der Staaij beoogt en leden die meer heil zagen in een materieel criterium, bijvoorbeeld iets als "wezenlijke constitutionele gevolgen" of "aanzienlijke gevolgen voor de rechten en plichten van burgers". Kortmann maakte geen deel uit van die meerderheid en voorzag met de minderheid van de staatscommissie dat concretisering van formele of materiële criteria op grote problemen zouden stuiten. Ik denk dat hij het gelijk aan zijn zijde had en dat blijkt ook wel bij de behandeling van het huidige initiatiefvoorstel.

Laat ik eerst de vraag aan de initiatiefnemer stellen waarom hij zijn voorstel beperkt tot verdragen die de Europese Unie betreffen. Zijn stelling is eerder geweest dat deze EU-verdragen wezenlijk anders zijn dan andere volkenrechtelijke organisaties scheidende verdragen zoals de verdragen inzake de NAVO of de Verenigde Naties, omdat zij een doorwerking kennen in onze nationale rechtsorde. Ik vraag mij af of dat in alle gevallen zo is. Ik hoef alleen maar op artikel 5 van het NAVO-verdrag te wijzen, het bekende "een aanval op een is een aanval op allen". Maar dat daargelaten, roept het de kwestie op waar het de initiatiefnemer nu precies om gaat. In het debat in de Tweede Kamer noemde hij een criterium dat niet in de voorgestelde bepalingen is opgenomen, namelijk "een grote impact op onze constitutionele rechtsorde". Geldt dat echt voor alle wijzigingen van de EU-verdragen die nog in het verschiet liggen? Wellicht kan daar nog twijfel over bestaan, bijvoorbeeld wanneer het wijzigingen betreft inzake de bevoegdheidsverdeling tussen Raad, Commissie en Europees Parlement. Maar is dat door de heer Van der Staaij gehanteerde criterium, dat nu een deel van de wetsgeschiedenis vormt, ook van toepassing op toetredingsverdragen waar zijn voorgestelde artikel 91, zesde lid, op ziet? Heeft de toetreding tot de Unie van bijvoorbeeld Kroatië in 2013 een grote impact op onze constitutionele rechtsorde gehad? Mij ontgaat het constitutionele aspect bij dit artikellid, nog daargelaten de opmerkingen van de heer Schrijver over de wetssystematische overbodigheid. Een nadere toelichting van de initiatiefnemer zou ik hier op zijn plaats vinden.

De motivering van het initiatiefvoorstel overtuigt mijn fractie vooralsnog niet. Dan bedoel ik niet alleen wat ik zojuist al zei. Het formele criterium van alle verdragen tot wijziging van EU-verdragen is te ruim, omdat straks wellicht ook onbenulligheden tot gekwalificeerde meerderheden moeten leiden en te beperkt, omdat wat een grote impact heeft op de constitutionele rechtsorde niet per se gereserveerd blijft voor EU-verdragen. Wat denkt de initiatiefnemer in dit verband bijvoorbeeld van mensenrechtenverdragen van de Raad van Europa of de Verenigde Naties?

Mijn fractie krijgt de indruk dat de heer Van der Staaij iets anders op het oog heeft, namelijk de onvrede die thans bestaat met de Europese Unie, het democratisch tekort binnen die Unie en het gebrek aan transparantie en verantwoording over de inzet van de eigen regering. Als dat zo is, dan heeft hij overigens gelijk, maar is zijn voorstel daar geen oplossing voor. Dan zullen we meer moeten investeren in de transparantie van Europa zelf, in een volwassen Europese democratie en in een vroegtijdig goed mandateren van de eigen Nederlandse regering in het Europese besluitvormingsproces. Als dat laatste goed gebeurt, is er

ook minder reden om grondwettelijk een extra slot op de deur te zetten. Zou de initiatiefnemer hier nog op kunnen ingaan?

Ik ben ook in verwarring gebracht door andere uitspraken van de initiatiefnemer. Meermalen heeft de heer Van der Staaij zijn voorstel in het teken gezet van een soort constitutionele moraliteit. Hij vroeg zich aan de overzijde af of het wel eerlijk is zoals we het nu geregeld hebben. Ik citeer hem: "Dat is toch geen eerlijk constitutioneel spelregelgeheel?" Ik meen dat ook de heer Van Dijk zojuist namens de SGP-fractie daarop wees. Ik begrijp uit de in de Tweede Kamer door de heer Van der Staaij gebezigde woorden dat hij van oordeel is dat zware, ingrijpende regelgeving een zwaardere democratische legitimering behoeft, zoals wij dat bijvoorbeeld hebben geregeld voor wijzigingen van onze Grondwet. Maar waarom beperkt hij zijn voorstel dan tot wijzigingen van Europese verdragen? Is het dan wel eerlijk dat ingrijpende multilaterale handelsverdragen of nationale organieke wetgeving met verstrekkende gevolgen voor de verhoudingen tussen overheden en voor rechten en plichten van burgers gewoon een simpele meerderheid vragen en met simpele meerderheid worden gelegitimeerd?

De fractie van D66 heeft duidelijke aarzelingen bij dit initiatiefvoorstel, die ik ook mag uitspreken namens de OSF. Wij aarzelen bij de motivering en vinden het weinig consistent en coherent. We waarderen wel de poging om de kennelijke omissie in de Grondwet — Europa komt in de hele tekst nergens voor — te corrigeren, maar denken niet dat dit daarvoor de meest aangelegen manier is. We denken wel graag mee over betere positionering van de Europese samenwerking in de Grondwet. Dat gezegd zijnde, is mijn voorlopige conclusie in deze eerste termijn dat voor dit initiatiefvoorstel tot grondwetsherziening geen dwingende noodzaak bestaat, zeker tegen de achtergrond van artikel 91, derde lid, dat immers al voorschrijft dat verdragen die afwijken van de Grondwet met gekwalificeerde meerderheid moeten worden goedgekeurd. Als de regering en beide Kamers dit grondwettelijke voorschrift serieus nemen, lijkt een extra regeling voor EU-verdragen overbodig, nog los van de overige reeds genoemde bezwaren.

De heer Diederik van Dijk (SGP):

De heer De Graaf ziet dus wel iets in een ruimere interpretatie van artikel 91, lid 3. Dat vind ik op zich wel winst. Ik heb de Handelingen uit de afgelopen jaren goed gelezen en daarin las ik dat zowel in deze Kamer als aan de overkant meermalen is uitgesproken dat er inderdaad een ruimere interpretatie moet komen. Het is er echter nooit van gekomen. Wat voor signalen heeft de heer De Graaf dat die ruimere interpretatie zoals hij die voorstaat er in de toekomst wel zal zijn?

De heer De Graaf (D66):

In de eerste plaats vraagt dat enige moed en concentratie van parlementariërs aan beide zijden van het Binnenhof en ook van de regering. Ik heb al gezegd dat het goed is dat, naar ik meen, sinds 2009 de regering ook in de toelichting nadrukkelijk op de toepasselijkheid van artikel 91, derde lid ingaat. In de tweede plaats kwalificeerden niet alle Europese verdragen zich per se als van de Grondwet afwijkend. De ene wel en de andere niet, nog los ervan dat in alle gevallen in de praktijk toch daadwerkelijk een tweederdemeerderheid werd gehaald. U moet het dus niet omdraaien, mijnheer

Van Dijk. Het is niet zo dat er elke keer te makkelijk voorbij is gegaan aan artikel 91, lid 3. Ik denk dat we in elk geval voor de toekomst moeten afspreken dat we ons niet alleen maar blind staren op de concrete grondwetsbepaling waaraan wordt getoetst, maar dat we ook kijken naar de achterliggende beginselen. Dat vraagt wakkere Kamerleden, zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer.

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):

Dan blijf je wel echt afhankelijk van de politieke wil om dit te doen. Dat blijft dus een onzekerheid geven en interpretatiediscussies. Je blijft er ook mee zitten dat het betreffende artikellid nu eenmaal het woord "afwijken" bevat. Je kunt het moeilijk heel anders gaan interpreteren. Blijft het dan toch niet heel problematisch?

De heer **De Graaf** (D66):

Ik vind het niet zo vreselijk problematisch. Wat ik wel problematisch vind, is een formeel criterium toevoegen, een extra slot op basis van een formeel criterium, namelijk verdragen die een wijziging van verdragen betekenen die de Europese Unie grondvesten. Dat vind ik, zoals ik al heb gezegd, een te ruim criterium en overigens ook een te strak criterium, een te beperkt criterium, waar het gaat om het achterliggende beginsel dat de heer Van der Staaij tot uitdrukking wil brengen, namelijk regelgeving die een grote impact heeft op onze constitutionele rechtsorde.

Ik ken de heer Van der Staaij — daarmee sluit ik af — als een zorgvuldig man die niet over één nacht ijs gaat. De afgelopen tien jaar is er überhaupt maar weinig ijs geweest. Ik kijk desalniettemin met veel belangstelling uit naar zijn reactie op onze vragen en kanttekeningen.

□

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Voorzitter. Het is al meermalen gezegd: het wetsvoorstel waarover we vandaag spreken, dateert van 2006, dus van ruim tien jaar geleden. De indieners zijn bepaald niet over één nacht ijs gegaan. Het werd oorspronkelijk mede ingediend door het Tweede Kamerlid Herben van de LPF en in 2007 heeft de heer Van der Staaij de verdediging en behandeling alleen voortgezet. In 2015 is het voorstel na een derde termijn aangenomen. De heer Van der Staaij verdient onze complimenten voor zijn vasthoudendheid en lange adem.

In 2006 was het Verdrag van Lissabon nog niet getekend, laat staan in werking getreden. Met de nieuwe spelregels van het Verdrag van Lissabon, die een grotere betrokkenheid van de Staten-Generaal met zich meebrachten in eerdere stadia van de totstandkoming van wetgeving en verdragen, was nog geen ervaring opgedaan. De wereld is sinds 2006 behoorlijk veranderd en dus ook de context waarbinnen het onderhavige wetsvoorstel geplaatst moet worden. Die context zal nog wel blijven veranderen. De vraag is of onze huidige regels en meer in het bijzonder artikel 91 van de Grondwet voldoende toekomstvast zijn en of de voorgestelde aanvulling van artikel 91 van de Grondwet op zichzelf voldoende toekomstvast is.

Dat brengt mijn fractie op de vraag op welk probleem dit wetsvoorstel een antwoord moet bieden en of dit antwoord

het beste is om het veronderstelde probleem aan te pakken. Achtergrond van de wijzigingsvoorstellen is dat volgens de initiatiefnemers "de invloed van de EU op Nederland dusdanig is dat de EU niet meer als een normale internationale organisatie kan worden beschouwd en de EU zich heeft ontwikkeld van een internationaal samenwerkingsverband tot een politieke gemeenschap die in hoge mate vervlochten is geraakt met de nationale politieke gemeenschap." Met deze observatie zijn de leden van de VVD-fractie het eens. Niet voor niets is de maatschappelijke discussie over de EU volop gaande en worden de rol en betekenis ervan ter discussie gesteld. Niet alleen in Nederland, maar bijna overal in Europa.

Het verwijzen naar het Oekraïne-referendum, de brexit, populistische bewegingen in onder meer Frankrijk, Duitsland en Italië en het afbreken of zelfs ontbreken van de rule of law in Polen en andere voormalige Oost-Europese landen is overbodig en bovendien een open deur. We voeren vandaag geen discussie over de rol, de governance of de betekenis van de EU. Daar gaat het wetsvoorstel niet over. Het wetsvoorstel gaat over het introduceren van een hogere drempel voor het goedkeuren en wijzigen van verdragen waarop de EU is gegrondvest en voor toetreding van nieuwe lidstaten. Het wetsvoorstel ziet wel op het overdragen van bevoegdheden van de lidstaten aan de EU, maar niet op het overdragen van bevoegdheden van de EU aan de lidstaten, dus de omgekeerde beweging. In dat geval volstaat een gewone meerderheid. De heer Schrijver wees daar ook al op. Zoals het kabinet al schreef in zijn brief van 23 november 2016, gaat het de initiatiefnemers kennelijk niet om het principe van constitutionele verandering, maar om de richting van de verplaatsing. Met het kabinet is de VVD-fractie van mening dat het wetsvoorstel eigenlijk gaat over de vraag of er belemmeringen moeten worden opgeworpen om bevoegdheden over te dragen aan de EU. Daarbij wijst het kabinet erop dat de situatie dat een verdrag uitsluitend voorziet in het overdragen van bevoegdheden van de EU aan haar lidstaten zich niet snel zal voordoen. In de praktijk wordt in verdragen altijd een pakket van overdrachten in beide richtingen vastgelegd. Hoe kijkt de initiatiefnemer hier tegenaan en hoe weegt hij dat?

De drempel van tweederdemeerderheid is een hoge. Die drempel wordt nu alleen toegepast indien een verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet. Daar hebben we het al over gehad. Andere verdragen worden stilzwijgend of uitdrukkelijk met een gewone meerderheid goedgekeurd. Het is voor mijn fractie de vraag of en hoeveel Europese verdragen en wijzigingen daarvan nog zullen worden aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer, als een gekwalificeerde meerderheid nodig is. De VVD-fractie is van mening dat dat wel eens erg zou kunnen tegenvallen. Hoe kijken de initiatiefnemer en de regering hier tegenaan? Is hier enige vorm van onderzoek naar gedaan?

De leden van de VVD-fractie maken zich niet alleen zorgen over de effecten van de voorgestelde wet. Zij zijn ook van mening dat met dit wetsvoorstel een negatief signaal wordt afgegeven over het instituut, de rol en de betekenis van de Europese Unie voor Nederland. Het gaat om het signaal van het sluiten van vensters en miskenning van het belang en de rol van Europa als stabiele machtsfactor voor welvaart en welzijn, vrede en veiligheid. Tegelijkertijd sluit mijn fractie niet de ogen voor de onrust en onzekerheid bij grote delen van de Nederlandse bevolking over de toegenomen

invloed van de EU op de Nederlandse politiek, op de Nederlandse rechtsorde en op de Nederlandse samenleving.

Dat brengt mij bij het volgende punt. Precies een jaar geleden hebben we in deze Kamer een debat gehouden over de toekomst van ons parlementair stelsel. Daarbij is een motie ingediend en aangenomen, waarin gevraagd werd om een staatscommissie in te stellen die een antwoord geeft op de vraag of het parlementair stelsel, gelet op verschillende overwegingen, waaronder die van de toenemende invloed van Europa op de Nederlandse rechtsorde, voldoende toekomstbestendig is en zo nodig voorstellen doet voor aanpassingen. De context van dit debat was de veranderde en veranderende samenleving in internationaal opzicht: grote machtsverschuivingen, massale migratiestromen, toenemende onzekerheid en in digitaal opzicht: de informatisering van de samenleving. Een aantal observaties en vraagstukken deed zich voor. De Nederlandse burger verlangt meer betrokkenheid bij beleid en politiek, er is sprake van electorale volatiliteit en steeds meer maatschappelijke vraagstukken worden op Europees niveau aangepakt. De wijze waarop we om zouden moeten gaan met de goedkeuring en wijziging van EU-verdragen is een van de vraagstukken, een van de puzzelstukjes die prima passen bij het bredere vraagstuk van het groot onderhoud van het parlementair stelsel. Dit vraagstuk zal dan ook prima kunnen worden toegevoegd aan de opdracht van de in te stellen staatscommissie. Het vraagstuk staat immers niet op zichzelf, en eventueel te treffen maatregelen moeten in samenhang worden gezien met andere voorstellen die deze staatscommissie zal doen. Hoe kijkt de initiatiefnemer hier tegenaan?

Het wetsvoorstel zal ex artikel 4 eerst na vijf jaar in werking treden. Overigens geven deze bepalingen niet aan, vanaf welk moment die vijf jaar gaan tellen. Ik neem aan dat de bepaling bedoelt te regelen dat de wet in werking treedt vijf jaar na publicatie in het Staatsblad.

De heer De Graaf (D66):

Ik ga nog even terug naar de vraag die mevrouw Duthler zojuist stelde aan de initiatiefnemer, namelijk hoe hij aankijkt tegen de mogelijkheid van een aanvullend advies van de nieuw in te stellen staatscommissie. De VVD-fractie weet net als wij dat ruim zes jaar geleden een staatscommissie een heel hoofdstuk heeft gewijd aan precies de vraag die het wetsvoorstel-Van der Staaij opwerpt. Dat is ook op verzoek van de Tweede Kamer bij motie aan de staatscommissie voorgelegd. Is het dan overtuigend om zes jaar later, terwijl dit wetsvoorstel nog geen eindbehandeling heeft gekregen, te zeggen: laten we het eerst eens aan de staatscommissie vragen. Krijg je dan geen reprise? Wat zou de toegevoegde waarde daarvan zijn? Want ik neem aan dat mevrouw Duthler dan meent dat, als wij dat advies vragen, behandeling van dit wetsvoorstel verder wordt uitgesteld en dat het dus niet tot een tweede lezing kan komen als het wordt aangenomen. Dat is dan namelijk even opgeschort.

Mevrouw Duthler (VVD):

Ik beantwoord eerst de eerste vraag, namelijk wat de toegevoegde waarde is van uitbreiding van de opdracht van de staatscommissie die binnenkort wordt ingesteld met het wetsvoorstel dat aanpassing van de Grondwet beoogt te regelen. Toen de Staatscommissie-Thomassen het rapport

uitbracht in 2010, hadden we nog geen ervaring opgedaan met de mogelijkheden die het Verdrag van Lissabon ons biedt. We hadden toen nog geen ervaring kunnen opdoen met het parlementaire voorbehoud, met de gele en oranje kaarten en met de subsidiariteitsbezwaren. Dat is nu wel het geval. De context waarin dit vraagstuk zich voordoet, is dus behoorlijk veranderd. Ik begon mijn inleiding niet voor niets met te verwijzen naar de enorm lange tijd dat dit wetsvoorstel reeds in behandeling is. Het is een aanpassing van de Grondwet. Dat betekent dat dat heel zorgvuldig moet gebeuren. Mijn fractie zou menen dat nog even iets langer wachten, totdat we ook de adviezen van de staatscommissie hebben, in het licht van de al lange looptijd van de behandeling van dit wetsvoorstel helemaal zo gek nog niet is.

De heer De Graaf (D66):

We kunnen de initiatiefnemer veel verwijten, maar niet een gebrek aan zorgvuldigheid. Hij is hier al vrij lang mee bezig en hij is daarbij zoals gezegd niet over één nacht ijs gegaan. Maar is het niet zo dat, ondanks de deels veranderde omstandigheden als het gaat om Europese verdragswijzigingen, de principiële vragen die er spelen in hoofdstuk 11 van het rapport uitvoerig zijn besproken? Die principiële vragen zijn in de afgelopen jaren niet gewijzigd.

Mevrouw Duthler (VVD):

De commissie-Thomassen, u gaf het zelf al aan, is niet met een duidelijk advies gekomen. Het enige duidelijke was dat lid 3 van artikel 91 wat ruimer geïnterpreteerd zou kunnen worden. Maar met een echt unaniem en duidelijk advies is deze commissie niet gekomen. De aanleiding voor de in maart in te stellen staatscommissie is dat wij zien dat burgers een grotere betrokkenheid willen krijgen bij wetgeving, waaronder Europese wetgeving, en zich tegelijkertijd zorgen maken over de invloed van de EU op de Nederlandse samenleving, de Nederlandse rechtsorde en het Nederlandse politieke bestel. Die omstandigheden zijn geheel anders dan die van zes jaar geleden, laat staan dan die van tien jaar geleden, toen de heer Van der Staaij dit wetsvoorstel indiende. De hele context en de overwegingen om tot de nog in te stellen staatscommissie te komen, zijn dus anders. Ze lijken veel op de overwegingen die de heer Van der Staaij aanvoerde om met dit wetsvoorstel te komen. Eerlijk gezegd is het sympathieke van dit wetsvoorstel dat het voorziet in een versterking van de representatieve democratie. Mijn fractie heeft de referendumwet afgewezen. Zij is wel van mening dat we wel iets moeten met die observaties. Het gaat mijn fractie waarschijnlijk ook te ver om te zeggen: we zijn tegen dit wetsvoorstel en we doen verder niets.

De voorzitter:

Tot slot op dit punt.

De heer De Graaf (D66):

Daar treed ik niet in. Ik ga het debat op dit punt niet verder voeren. Wel wil ik graag voor de parlementaire geschiedenis duidelijk stellen dat de aanleiding voor het verzoek van vorig jaar om een staatscommissie in te stellen niet de onvrede bij burgers over de EU was. Er was echt een andere aanleiding. U en ik hebben dat debat gevoerd. We weten wat de aanleidingen wel waren.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Ik heb de overwegingen voor de in te stellen staatscommissie en de overwegingen uit de motie erop nageslagen. Ik heb die overwegingen net bijna letterlijk geciteerd in mijn inbreng.

De heer **Köhler** (SP):

Ik begrijp dat de vraag van mevrouw Duthler aan de heer Van der Staaij moet worden geïnterpreteerd als een soort voorstel om de hele zaak aan te houden, in afwachting van een nader advies van de nog in te stellen staatscommissie. Is mevrouw Duthler niet bang dat, als we dat doen, de zaak zich steeds herhaalt? Dan leggen we dat nu neer bij de staatscommissie, die dan over een paar jaar adviseert, waarna de heer Van der Staaij alsnog met zijn initiatiefvoorstel komt. Het enige wat voor de toekomst zeker is, is namelijk dat de heer Van der Staaij over vele jaren nog wel in de Tweede Kamer zal zitten. Een paar jaar later komt dat dan hier weer terecht. Dan constateert de VVD-fractie: ja, dat is allemaal iets uit 2019; inmiddels zijn we vijf jaar verder; zouden we niet nog eens een staatscommissie kunnen instellen die precies hierover gaat adviseren? Als mevrouw Duthler het niet voldoende beargumenteerd vindt, waarom zegt zij dan niet gewoon dat zij ertegen is?

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Vanwege het dilemma dat ik net schetste. Aan de ene kant zien we dat we een antwoord moeten bieden op de toenevende wens van burgerbetrokkenheid. Aan de andere kant zien we nog zo veel haken en ogen aan dit voorstel dat het voor ons echt lastig is om op dit moment een goede afweging te maken.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Ik zou graag iets willen voorleggen aan mevrouw Duthler, maar tegelijk zou ik ook graag de reactie van de heer De Graaf daarop willen hebben. Kan dat nu in één keer, voorzitter?

De **voorzitter**:

Dat is problematisch, want dan krijgen we een soort tripartiet overleg zonder de heer Van der Staaij. Dat vind ik een beetje vreemd. Stelt u uw vraag aan mevrouw Duthler.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Ik was even vergeten een interruptie te plaatsen toen de heer De Graaf aan het woord was.

De **voorzitter**:

Helaas pindakaas!

(Hilariteit)

De **voorzitter**:

Gaat u even met mevrouw Duthler in debat. In tweede termijn kunt u de heer De Graaf vast en zeker nog aanspreken.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Ik heb alvast even in de week gelegd dat ik iets wil vragen aan de heer De Graaf. Misschien kan hij in tweede termijn erop ingaan.

We hebben het een paar keer gehad over een mogelijke interpretatieverandering van artikel 91, derde lid Grondwet. Ik proef bij een aantal fracties dat men vindt dat de heel formele, beperkte interpretatie enigszins knelt en dat we tot een bredere interpretatie moeten komen. Is mevrouw Duthler het ermee eens dat die bredere interpretatie van beide Kamers zelf moet komen, dus dat de Kamers in wezen de bevoegde instantie zijn tot het interpreteren van artikel 91, derde lid? Zou er sprake zijn van een interpretatieverandering als beide Kamers zich op het standpunt stellen dat een uitgebreidere interpretatie nodig is? Zo ja, zou dat gelden voor beide Kamers bij gewone meerderheid? Zij kunnen immers beslissen over toepassing van artikel 91, derde lid. Zo ja, geldt dat dan alleen in een ad-hocsituatie of zou dat door beide Kamers structureel uitgedrukt moeten worden?

De **voorzitter**:

Is dit een multiplechoicevraag of is het een vraag met meerdere vragen erin?

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Het is inderdaad een soort multiplechoicevraag, maar meerdere antwoorden kunnen goed zijn.

De **voorzitter**:

Hebt u alle vragen genoteerd, mevrouw Duthler?

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Ik heb geprobeerd ze te onthouden.

De **voorzitter**:

De heer Schrijver nog aansluitend.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Gestimuleerd door mevrouw Van Bijsterveld vraag ik aan mevrouw Duthler of zij nadere versterking voor haar argumentatie kan vinden om artikel 91, lid 3 wat minder krampachtig uit te leggen in de tekst zelf. We hoeven niet per se naar een contextuele of een teleologische interpretatie te gaan. De tekst behelst verdragen die afwijken van de Grondwet en beperkt het niet tot verdragen die strijdig zijn met de Grondwet. "Afwijken van" lijkt mij een ruimere strekking te hebben dan ingeval er gestaan zou hebben "die strijdig zijn met".

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Eigenlijk zei de heer De Graaf het in zijn inbreng al. Hij heeft er twintig jaar geleden een artikel aan gewijd in het NJB.

De heer **De Graaf** (D66):

30 jaar geleden!

Mevrouw **Duthler** (VVD):

30 jaar geleden zelfs, in ieder geval lang geleden dus. In dat artikel gaf hij aan dat het de vraag is hoe je moet omgaan met een situatie waarin de Tweede en de Eerste Kamer van mening verschillen over de vraag of een verdrag afwijkt van de Grondwet. De heer De Graaf is daar niet uitgekomen met de heer Kortmann. Hij heeft de vraag opgeworpen, maar een oplossing is niet echt gegeven. Misschien heeft de heer Schrijver nog een leuke promovendus of student die hierop kan promoveren. Het antwoord kan ik dus niet een-twee-drie geven. Ik vind het eigenlijk ook niet aan mij om dat antwoord te geven.

De voorzitter:

Het is langzamerhand een werkgelegenheidsproject als ik het zo hoor.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Ik moet het antwoord dus ...

De voorzitter:

Mijnheer De Graaf.

De heer **De Graaf** (D66):

Dit is inderdaad een ingewikkelde vraag. Als de interpretatie bij beide Kamers ligt — ik ben geneigd om dat te vinden en meen dat mevrouw Van Bijsterveld en mevrouw Duthler dat ook vinden — houdt dat in dat beide Kamers in conflict kunnen raken. Zij moeten daar proberen uit te komen. Het zou helpen — dat is overigens ook de suggestie van heel lang geleden — om een vorm van conflictbeslechting te maken. Alleen, de staatscommissie heeft er in 2010 op gewezen dat ook daaraan haken en ogen zitten. Hoe moet je die bijvoorbeeld organiseren? De Grondwet voorziet niet in een Vermittlungsausschuss, een conflictbeslechtingregeling. Daarover zouden we kunnen denken, maar de primaire vraag is wiens verantwoordelijkheid het is om tot een goede interpretatie te komen. Dat is primair de verantwoordelijkheid van de regering. Daarna moeten wij, beide Kamers, het oordeel geven. Het oordeel over de vraag of het wel of niet afwijkt van de Grondwet kan inderdaad met gewone meerderheid worden gegeven. Zo ja, dan moet er een tweederdemeerderheidsprocedure komen. Ik ben het overigens met de heer Schrijver eens dat de tekst van artikel 91, derde lid enige ruimte geeft om niet alleen heel puur te kijken naar strijdigheid met grondwettelijke bepalingen.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Mooier kan ik het niet zeggen.

Mevrouw de voorzitter. Ik was aangekomen bij het punt dat over twee maanden de staatscommissie zal zijn ingesteld en bij de vraag of het niet voor de hand ligt om te wachten met de verdere behandeling van dit voorstel totdat de staatscommissie met adviezen is gekomen. De leden van de VVD-fractie vragen zich oprecht af of het voorstel van rijkswet in deze vorm een doeltreffend middel is voor het door de initiatiefnemer beoogde doel, namelijk recht doen aan het bijzondere karakter van de EU. Tekst & Commentaar is een prachtig boek, mijnheer Van der Staaij. Daar staat ook veel in over een toelichting op lid 3.

De Staten-Generaal hebben met het Verdrag van Lissabon een versterkte rol gekregen in het Europese wetgevingsproces en hebben verschillende instrumenten om tijdens de totstandkoming van verdragswijzigingen te beïnvloeden en te sturen. De leden van de VVD-fractie hebben er moeite mee dat dit wetsvoorstel geïsoleerd beoordeeld moet worden, geïsoleerd van andere instrumenten die ook tot doel hebben om de burgerbetrokkenheid en een parlementaire zeggenschap bij verdragswijzigingen die de invloed van de Europese rechtsorde op de Nederlandse rechtsorde raken, te vergroten.

De initiatiefnemer is bepaald niet over één nacht ijs gegaan. Ook daarvoor verdient hij complimenten. Maar de VVD-fractie, op haar beurt, wenst zich niet op glad ijs te begeven. Zij heeft nog een behoorlijk aantal aarzelingen en bedenkingen. Zij zou liever eerst het advies van de staatscommissie afwachten, zodat zij dit wetsvoorstel in samenhang met andere voorstellen kan beoordelen. Ik dien daarom de volgende motie in.

De voorzitter:

Door de leden Duthler, Van Bijsterveld, Schrijver, Ten Hoeve en Jorritsma-Lebbink wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat:

- de Europese Unie zich heeft ontwikkeld van een internationaal samenwerkingsverband tot een politieke gemeenschap met een eigen rechtsorde die in hoge mate vervlochten is geraakt met de nationale politieke gemeenschap en het nationale recht van de lidstaten;
- er een maatschappelijke discussie gaande is over de rol, betekenis en governance van de Europese Unie;
- burgers meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambiëren volgens onder meer onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau;
- een staatscommissie naar aanleiding van een debat op 19 januari 2016 wordt ingesteld die een antwoord geeft op de vraag of het parlementair stelsel voldoende toekomstbestendig is — mede gelet op bovengenoemde overwegingen — en zo nodig voorstellen doet voor aanpassingen;
- het initiatiefwetsvoorstel met het nummer 30874(R1818) betrekking heeft op de spelregels en het functioneren van het parlementair stelsel;

spreekt als haar mening uit dat het wenselijk is, de in te stellen staatscommissie te verzoeken om in haar onderzoek naar de toekomstbestendigheid van het parlementaire stelsel het instrument van het invoeren van een gekwalificeerde meerderheid van uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring en wijziging van EU-verdragen zoals bedoeld in onderhavig wetsvoorstel te betrekken en de verdere behandeling van onderhavig wetsvoorstel aan te houden totdat de in te stellen staatscommissie haar onderzoek heeft afgerond en rapport heeft uitgebracht,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter G (30874(R1818)).

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Als het tot stemming over het wetsvoorstel komt, verzoekt mijn fractie om eerst te stemmen over deze motie en vervolgens over het wetsvoorstel. Mijn fractie wacht natuurlijk met grote belangstelling de beantwoording af.

De voorzitter:

Uw verzoek om eerst over de motie te stemmen en dan over het wetsvoorstel, is genoteerd.

□

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):

Voorzitter. Allereerst wil ook mijn fractie, de fractie van GroenLinks, de initiatiefnemers complimenteren met de aandacht, de zorgvuldigheid en zeker ook de vasthoudendheid waarmee zij deze wetgeving hebben voorbereid. Het maken van een initiatiefwet is al niet eenvoudig, laat staan het maken van een wet die raakt aan de Grondwet en de constituties van ons land. Daar hebben wij zeer veel respect voor. Dit neemt niet weg dat de fractie van GroenLinks wel een aantal serieuze kanttekeningen wil maken bij het wetsvoorstel en er de nodige vragen over heeft.

De kern van het wetsvoorstel is dat EU-verdragen of wijziging daarvan voortaan met tweederdemeerderheid van stemmen in zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer moeten worden goedgekeurd. Op die manier zou recht worden gedaan aan het feit dat de EU meer is dan een internationaal samenwerkingsverband in een intergouvernementele vorm. De EU is ook een supranationale gemeenschap met een constitutioneel karakter. Haar instellingen vervullen bestuurlijke, wetgevende en rechtspreekende taken, waaraan lidstaten en hun onderdanen zich hebben te houden. De burgers van de aangesloten lidstaten hebben naast hun nationaal burgerschap ook een Europees burgerschap met rechten en plichten.

Die vaststelling van de initiatiefnemers is correct. Het is een beschrijving van een feitelijke situatie zoals die de afgelopen decennia is ontstaan en waarover ons parlement en de parlementen van andere lidstaten zich expliciet hebben uitgesproken. We hebben het dus niet over een stip op de horizon of een voorgestelde werkelijkheid die nog bereikt moet worden. Het is een werkelijkheid die al lang en breed in verdragen is vastgelegd. Die verdragen zijn in Nederland in beide Kamers doorgaans overigens met zeer ruime meerderheden goedgekeurd. Ik noem een paar relevante voorbeelden uit de afgelopen decennia: het Verdrag van Maastricht uit 1992 met 137 voorstemmers in de Tweede Kamer en 57 in de Eerste Kamer, het Verdrag van Amsterdam uit 1997 met 126 stemmen voor in de Tweede Kamer en 63 in de Eerste Kamer, het Verdrag van Nice uit 2001 met slechts enkele tegenstemmers in beide Kamers, het vandaag al vaak genoemde Verdrag van Lissabon uit 2007 met 112 respectievelijk 59 voorstemmers in de Tweede en Eerste Kamer en relatief recent het EMU-verdrag uit 2012 met vergelijkbare aantallen.

Ook verder terug in de tijd is de steun van de Staten-Generaal voor Europese verdragen altijd groot geweest. Er

zouden in de afgelopen decennia, wat verder terug, in de opbouwfase van de EU wellicht natuurlijke momenten geweest kunnen zijn om een wetsvoorstel zoals dat nu voorligt, aansluitend op artikel 91, lid 3 te overwegen. Maar wat zijn, vragen wij de initiatiefnemer, de huidige urgentie en noodzaak, nu de EU al lang en breed is opgericht, de constituties zijn gevormd en bevoegdheden zijn overgedragen? Wellicht zegt de initiatiefnemer daarop dat de tweederdemeerderheid het wetsvoorstel juist nu nodig maakt, omdat die ook geldt voor de toekomstige toetreding van nieuwe lidstaten. Dat staat dan wat mijn fractie betreft op gespannen voet met het hoofdargument van de indieners, namelijk overdracht van soevereiniteit. Die lijkt mijn fractie niet, althans niet in betekenisvolle mate, aan de orde bij toetreding van lidstaten. Immers, de constituties veranderen daar niet wezenlijk door. We horen op dit punt graag een reactie van de initiatiefnemer en van het kabinet.

Ook wil mijn fractie graag een specifieke toelichting op de vraag waarom de initiatiefnemers hebben gekozen voor de niet-wederkerigheid of asynchroniteit van het wetsvoorstel. Wat GroenLinks betreft is het het een of het ander. Indien de constitutionele verhoudingen tussen EU en lidstaat veranderen, dan kun je ervoor kiezen om dat alleen met een tweederdemeerderheid mogelijk te maken. Maar in dit wetsvoorstel zien wij een inconsistentie ontstaan als de overdracht van bevoegdheden de ene kant op — van lidstaat naar EU — wel een tweederdemeerderheid vereist en de andere kant op — van EU naar lidstaat — niet. Wat is de reden waarom de initiatiefnemer daarvoor kiest? Zegt hij daarmee impliciet dat EU-taken en bevoegdheden eigenlijk ondergeschikt moeten zijn aan nationale bevoegdheden en dat teruggeven daarom makkelijker moet zijn? En gaat dat dan altijd op, ook voor complexe vraagstukken die alleen in een internationale context opgelost kunnen worden? Een dergelijke inconsistentie of asynchroniteit komt op ons vreemd over, maar we horen graag de argumenten van de initiatiefnemer.

Hoewel we kritisch zijn op de instrumenten uit dit wetsvoorstel, is mijn fractie niet blind voor de tekortkomingen in het functioneren van Europa. En ook wij zien de zorgen bij veel mensen over de ondoorzichtigheid van Europese besluiten en gebrek aan democratische borging. Maar in de analyse van mijn fractie zijn niet de parlementaire steun of stemverhoudingen in onze beide Kamers de oorzaak daarvan en ligt daar dus ook niet de oplossing om iets aan de tekortkomingen en de onvrede te doen. Naar de opvatting van mijn fractie is de wijze waarop Europa besluiten voorbereidt en neemt, te ondoorzichtig. Binnen het functioneren van de EU is er dringend behoefte aan meer democratische legitimatie, of het nu gaat om de totstandkoming van verdragen of om het dagelijks beleid van de EU. Om dat te verbeteren moet je naar de mening van GroenLinks aan andere knopen draaien. Daarover straks meer.

Het verhogen van de drempel voor besluitvorming heeft nauwelijks of geen betekenis voor het beter laten functioneren van de EU, dat wat ons betreft prioriteit zou moeten hebben. Vanuit het bredere perspectief van de gezamenlijke lidstaten bezien kan het vragen om een tweederdemeerderheid in onze Kamers zelfs contraproductief werken. Immers, theoretisch is het dan mogelijk dat een verdrag dat door alle parlementen in alle lidstaten is goedgekeurd, door slechts 26 van de 225 leden van onze Staten-Generaal kan worden tegengehouden. Als zo'n situatie zich voordoet, kan de facto een kleine parlementaire minderheid in ons

land verder breed gedragen besluitvorming in 27 (of straks 26) andere lidstaten blokkeren. Ik besef dat het systeem werkt zoals het werkt, maar vanuit Europees democratisch perspectief is dat in elk geval voor mijn fractie geen aantrekkelijk beeld.

De heer Köhler (SP):

Ik wil de heer Lintmeijer vragen of dit niet erg vergelijkbaar is met de huidige situatie, waarin slechts 38 leden van ons parlement van 225 leden besluitvorming van 27 andere lidstaten kunnen overstemmen.

De heer Lintmeijer (GroenLinks):

Dat is zeker vergelijkbaar, maar het is wel de overtreffende trap daarvan. Wat ons betreft, is dit daarom geen aantrekkelijk perspectief. Het vervolg van mijn antwoord staat ook al in mijn voorliggende tekst: dit zou ertoe leiden dat Nederland zich nog makkelijker zou isoleren in Europa. Daar zijn het klimaat, de veiligheid en ook onze ondernemers niet bij gediend.

Natuurlijk heeft de initiatiefnemer er gelijk in dat een wet die wordt aangenomen met een tweederdemeerderheid, een bredere parlementaire steun heeft dan een wet die met een gewone meerderheid wordt aangenomen, maar de vraag van mijn fractie blijft of daar het probleem ligt. Het draagvlak voor Europese wetgeving en Europese verdragen ontstaat niet bij de stemming, maar in het traject daarvoor. Daar ligt wat mijn fractie betreft de ruimte voor verbetering. Ook binnen de Europese instituties is er wat mijn fractie betreft zeer veel nodig om de democratische verhoudingen en daarmee de democratische legitimatie te verbeteren.

Ik ga eerst op het laatstgenoemde punt in. Dat gaat over de democratische legitimatie van de EU en haar besluiten. Terecht wijst ook de initiatiefnemer op de belangrijke rol in de rechtsorde die de EU heeft. Mijn fractie vindt dat ook niet verkeerd, omdat grote maatschappelijke problemen van vandaag, bijvoorbeeld op het gebied van vrede en veiligheid, klimaat en milieu en de bescherming van de rechten van burgers niet nationaal zijn op te lossen. In een gemondialiseerde wereld kunnen we mondiale vraagstukken alleen gezamenlijk aanpakken met landen die gemeenschappelijke waarden en instituties delen. Die samenwerking moeten we koesteren en de maatregelen die daaruit voortvloeien, moeten we tegelijkertijd ook veel meer democratisch legitimeren dan nu, niet door in de nationale parlementen de drempels hoger te maken maar door Europa zelf democratischer te maken, door de wetgevende rol van het Europees Parlement verder te versterken, door het werk van de Europese Commissie veel en veel transparanter te maken en door onze afvaardigingen in de Raad van Ministers en de Europese Raad heldere kaders mee te geven en zich daarover in de Staten-Generaal te laten verantwoorden. Op die manier vergroten we in het dagelijks werk van de EU de transparantie en bouwen we aan vertrouwen. Is de initiatiefnemer het met mijn fractie eens dat daarin veel grotere en betekenisvollere stappen te maken zijn om de Europese constituties te stutten en de Europese burgers en dus ook de Nederlandse burgers meer te betrekken bij besluitvorming over de aanpak van problemen die alle Europese burgers raken?

Terug naar het punt van de totstandkoming van verdragen. De fractie van GroenLinks deelt het standpunt uit het advies

van de Raad van State dat het zwaartepunt van de parlementaire bemoeienis moet liggen in het voortraject: bij de manier waarop Europese verdragen tot stand komen. Dat vereist debatten met de regering in de periode dat verdragen uitonderhandeld moeten worden. Ook de initiatiefnemer onderschrijft dat in zijn antwoord op het advies van de Raad van State. Het enkele voorbeeld van de parlementaire betrokkenheid bij de vorming van wat een Europese grondwet had kunnen worden, wordt genoemd. Ook mijn fractie ziet parlementaire besluitvorming als een sluitstuk van parlementaire betrokkenheid en niet als het begin van draagvlak. Niet dat sluitstuk is het probleem, maar het voortraject. Mijn fractie zou het toejuichen als we eens fundamenteel tegen het licht zouden houden hoe we daarin herkenbare stappen kunnen zetten. Zou de door deze Kamer ingestelde staatscommissie, die net al even aan de orde was, daarin een rol moeten spelen?

De fractie van GroenLinks wil graag de euroscepsis aanpakken en de werking van de instituties verbeteren en borgen. Niet omdat Europa alles moet regelen, maar wel omdat Europa onmisbaar is bij de aanpak van de echt grote vraagstukken. Als er bij de parlementen en de mensen in de lidstaten een gebrek aan betrokkenheid bij Europa is, dan staan wij met de initiatiefnemer vooraan om daar iets aan te doen. Wij zouden de richting willen inslaan van meer publieke en politieke debatten over besluitvorming in Brussel, meer transparantie, meer aandacht in de media en meer samenwerking met het Europees Parlement over belangrijke beslissingen in de EU. Breng Europa dichterbij, dat is wezenlijker dan drempels verhogen. Wij horen graag van de initiatiefnemer en het kabinet hoe zij tegen dat bredere plaatje aankijken.

□

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Voorzitter. Het is al meermalen gezegd, maar het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken, heeft inmiddels echt een lange historie, niet hier in de Eerste Kamer, maar zeker wel aan de overzijde, in de Tweede Kamer. Het is ontstaan ten tijde van het referendum over de Europese grondwet, met destijds als mede-indiener het lid Herben van de LPF, wie kent die naam nog? Het was verbazend dat een grondwet voor Europa destijds in Nederland met een gewone meerderheid van stemmen in de Kamers kon worden aangenomen. Vandaag daarom veel waardering voor het initiatief van destijds, ook voor het lid Herben, maar zeker ook voor het werk van de huidige indiener, de heer Van der Staaij, die met gedegenheid en vasthoudendheid dit wetsvoorstel tot hier heeft gebracht.

Er is in de afgelopen jaren veel gesproken over de invloed van de Europese Unie op de Nederlandse rechtsorde en dat was noodzakelijk. De funderende EU-verdragen hebben hun eigen supranationale rechtsorde gevestigd en de Nederlandse constitutionele orde is daardoor veranderd. Over allerhande onderwerpen wordt op Europees niveau besloten en de zeggenschap van de Kamer is afgenomen. Die soevereiniteitsoverdracht van Nederland naar de Europese Unie kan bij gewone meerderheid van stemmen, ook al raakt zij onze constitutionele orde. Dat is een groot verschil met onze procedure voor een grondwetswijziging. De indiener spreekt mijns inziens terecht van een fundamentele onevenwichtigheid in dit opzicht in onze Constitutie.

Het staat ook in groot contrast met de regeling in veel van onze buurlanden. De Staatscommissie Grondwet inventariseerde de landen met een verzwaarde of grondwetswijzigingsprocedure voor de goedkeuring van EU-wijzigingsverdragen. Ik telde in het rapport van de staatscommissie wel zestien landen in Europa waar dit het geval is, waaronder landen als Duitsland, Denemarken, Luxemburg en Zweden. Daarom maar meteen een vraag aan onze minister van Binnenlandse Zaken, die in de media de vrees uitte dat dit voorstel nadelig is voor de onderhandelingspositie van Nederland en zeer vertragend zal werken. Ziet hij concreet verschil in onderhandelingsresultaten tussen landen die wel of niet een dergelijke bepaling hebben? Kan hij daar een voorbeeld van geven? Wanneer is een dergelijke bepaling vertragend geweest? Hoe verhoudt dit zich tot de uitkomsten van referenda, die men toch als minstens zo vertragend zou kunnen beschouwen? In de vragen van deze Kamer las ik ook de zorg dat EU-verdragen niet meer de Staten-Generaal zouden passeren. Zouden we dan toch geen moed kunnen putten uit de situatie bij onze buurlanden, zo vraag ik ook aan de collega's die die zorg uitten.

In Nederland is de situatie dat bij geen van de wijzigingsverdragen betreffende de Europese Unie de procedure van artikel 91, lid 3 van de Grondwet is gevolgd. Dat bevreemdt want bij minder belangwekkende verdragen, die afwijken van de letter van de Grondwet, is wel een meerderheid van twee derde van de stemmen vereist. Dat is een paradoxale situatie. De ChristenUnie is er daarom van overtuigd dat de Grondwet op dit punt aanpassing behoeft en is verheugd dat de indiener zich daartoe inspant.

Nu zijn in de loop van de jaren meerdere varianten voor aanpassing gesuggereerd. De Raad van State heeft in het advies op het wetsvoorstel geopperd dat dit beter middels een functionele bepaling geregeld kan worden dan door de formele bepaling die thans wordt voorgesteld. Ik heb vervolgens ook het advies van de Staatscommissie Grondwet gelezen. Deze kwam met kanttekeningen, zowel bij de variant-Van der Staaij als bij zo'n functionele bepaling en is ervan overtuigd dat deze in de huidige situatie niet wenselijk is. Ik moet dan ook concluderen dat de perfecte oplossing voornamelijk niet lijkt te bestaan.

In alle eerlijkheid heeft de fractie van de ChristenUnie daarom willen wegen welke route de minste rafelranden oplevert. In de voorgestelde variant bestaat het gevaar dat ook bij verdragswijzigingen die de Grondwet niet raken, de tweederdemeerderheid vereist is. De staatscommissie geeft echter ook eerlijk aan dat gezien de omvang van de procedure tot wijziging, maar ook de moeite die het kost om tot overeenstemming te komen tussen alle lidstaten, de kans zeer gering is dat een wijziging van deze verdragen van zo'n beperktere aard zullen zijn. Hoe beoordeelt de indiener dit aspect? Kan de minister voorbeelden geven uit de afgelopen tien jaar waarbij dit wetsvoorstel zou zijn toegepast, terwijl de constitutionele orde niet geraakt werd?

Andersom blijft onze vraag of ook na het aannemen van dit wetsvoorstel de mogelijkheid openblijft dat andere internationale verdragen invloed hebben op onze constitutionele orde. Ook de Partij van de Arbeid wees hierop in de schriftelijke inbreng. De indiener heeft ons er wel van overtuigd dat de Europese Unie, gezien haar supranationale karakter, van een andere aard is dan andere internationale verdragspartners. Is de indiener daarom van mening dat andere internationale verdragen die onze constitutionele

orde raken, voldoende legitimiteit hebben, indien zij zijn vastgesteld door een gewone meerderheid in deze Kamer of in de Tweede Kamer? Of blijft voor hem op termijn ook voor die andere situaties een dergelijke drempel denkbaar? Ik meen dat dit in Denemarken het geval is. Wat is de visie van de minister van Binnenlandse Zaken hierop?

De functionele benadering die de Raad van State adviseerde, heeft in geen van de studies geleid tot een helder afgebakend criterium. Dat leidt voornamelijk tot veel vragen over de reikwijdte van een dergelijke bepaling. Daarom heeft de ChristenUnie-fractie begrip voor de keuze van de indiener om de Raad van State hierin niet te volgen.

De fractie van de ChristenUnie steunt de toevoeging dat ook voor de toetreding van nieuwe lidstaten een gekwalificeerde meerderheid vereist wordt. Er is immers sprake van uitbreiding van het rechtsgebied en het over en weer aangaan van verstrekkende verplichtingen. Bovenal kan de potentiële toetreding van een lidstaat het karakter van de Europese Unie als gemeenschap veranderen. De Turkijedial heeft weer eens inzichtelijk gemaakt dat dit helaas niet alleen een denkbeeldig vraagstuk is.

Wat bij het opstellen van dit wetsvoorstel nog ondenkbaar was, is toch gebeurd: de brexit. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich daartoe en tot uittreding van andere lidstaten of tot uittreding van Nederland zelf? Dat is nu wellicht ongedacht, maar een Grondwet moet tegen alle stootjes kunnen. Daarom stel ik deze vraag aan de indiener en aan de minister.

De voorgaande sprekers hebben al veel vragen opgeworpen en af en toe ook complimenten uitgedeeld. Ik kan mij bij een aantal van die complimenten zeker aansluiten, maar ook bij sommige vragen. Daarom kom ik nu tot een afronding. Mijn fractie deelt de conclusie van de indiener dat het niet passend is dat zelfs bij ingrijpende opdrachten, de overdracht van bevoegdheden waarbij er geen strijd is met concrete bepalingen in de Grondwet, bij dergelijke ingrijpende funderende EU-wijzigingsverdragen geen gekwalificeerde meerderheid in de Kamer vereist is. Dat behoeft verbetering. De oplossingsrichtingen zijn geen van alle perfect. Ik zeg het voorzichtig: de indiener lijkt met dit voorstel het pad van de minste hobbels te hebben verkozen. Ik zie wel zeer uit naar de beantwoording van de vragen die ik zojuist heb gesteld.

Ik zie dat de heer Schrijver kijkt alsof hij wat wil gaan zeggen, dus ik pauzeer maar even.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik wilde mevrouw Bikker eerst laten uitspreken, want ik heb buitengewoon geboeid naar haar betoog geluisterd, zoals ik al eerder deed naar het betoog van de heer Van Dijk, van de partij van de initiatiefnemer. Ik prijs mij altijd gelukkig dat hun stromingen in ons parlement zijn vertegenwoordigd. Misschien moeten we dat mede in acht nemen als we over de grens kijken. Mevrouw Bikker noemde zelf het voorbeeld van Duitsland. Speelt niet mee dat wij in Nederland een meer versnipperd politiek landschap hebben? In Duitsland zijn er door de hoge kiesdrempel in de Grondwet minder politieke partijen. Wat is de invloed daarvan op de suggestie van mevrouw Bikker om het voorbeeld van Duitsland te volgen? Ik neem aan dat die zich niet uitstrekt tot een pleidooi voor het instellen van een hogere kiesdrem-

pel. Daar zijn we het over eens, denk ik. Nogmaals, ik zou deze partijen niet in ons politieke landschap willen missen.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Allereerst dank voor het schitterende compliment dat de heer Schrijver mij, maar ook collega Van Dijk, maakte. Ik denk dat het voor alle partijen hier die af en toe zwieberen in de peilingen goed is dat we geen kiesdrempel hebben, maar dat we gewoon genieten van onze representatieve democratie. Dat vind ik absoluut een pluspunt in vergelijking met onze oosterburen, waar soms honderdduizenden kiezers zich niet vertegenwoordigd zien in hun parlement.

De heer Schrijver vroeg of dit geen invloed heeft op de wijze waarop wij in onze constitutie een en ander regelen en bij gewone meerderheid laten passeren. Ik heb in mijn verhaal heel bewust niet alleen naar Duitsland verwezen. Ik geloof dat er zestien landen zijn — zo veel telde de Staatscommissie Grondwet er in ieder geval — die een andere, zwaardere procedure hebben dan een gewone meerderheid van stemmen. Als één land het zo inricht, kun je nog denken dat dit een bijzondere categorie is, maar er zijn dus veel meer landen die het zo inrichten. Mij zijn geen nadelige gevolgen van die andere inrichting bekend. Daarom wil ik toch een wat steviger antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken dan wat hij nu heeft gezegd, namelijk dat dit het onderhandelingsresultaat beïnvloedt of de snelheid eruit haalt. In al die landen is mij daar namelijk niets van bekend.

Dat neemt niet weg dat je, als je nieuwe aanpassingen in de Grondwet doet, een weging van de representatieve democratie moet verdisconteren. De staatscommissie zal zich daar rekenschap van moeten geven als de motie die de heer Schrijver mede heeft ondertekend, het haalt. Ik heb in meerdere verkiezingsprogramma's gelezen dat men dit voorstaat. Als men dit voorstaat — het CDA doet dat bijvoorbeeld — kan ik me ook voorstellen dat men dit voorstel steunt. Dat heb ik echter nog niet gehoord. Wellicht is dat iets boeiends voor de tweede termijn.

Ik kom tot een afronding. In de kleine tien jaar dat dit voorstel in procedure is, is het optimisme over de Europese Unie getemperd. Dat neemt niet weg dat de Unie nog steeds een waardegemeenschap is en kan zijn die de vrede, de veiligheid en de welvaart van de lidstaten dient, met zo veel mogelijk behoud van de soevereiniteit van de landen. Daar waar de indruk bestaat en bevestigd wordt dat voorbijgegaan wordt aan het gevoel van de samenleving dat te makkelijk macht wordt overgedragen aan Brussel, wordt geknaagd aan de legitimiteit van verdragen en uiteindelijk aan het vertrouwen in de Europese Unie zelf. Dit voorstel voorziet in het opheffen van een onevenwichtigheid in de Grondwet en biedt daarmee een antwoord op de vraag hoe ook in de toekomst gekomen kan worden tot een goede legitimatie van de funderende EU-verdragen binnen onze representatieve democratie. De ChristenUnie-fractie ziet uit naar de beantwoording van de indiener en de minister op de vragen die nog resten.

De voorzitter:

Dank u wel. Ik geef het woord aan de heer Köhler.



De heer Köhler (SP):

Voorzitter. Allereerst spreek ik namens mijn fractie waardering uit voor het initiatief van de heer Van der Staaij, voor het werk dat hij voor zijn voorstel heeft verzet en voor de volharding die hij de afgelopen tien jaar heeft getoond. Hij heeft de tijd nuttig gebruikt om zijn voorstel verder te verbeteren. En om maar met de deur in huis te vallen: de SP-fractie steunt dit wetsvoorstel.

Sinds het Verdrag van Maastricht heeft de Europese Unie zich verder ontwikkeld van een internationaal samenwerkingsverband op een omlijnd aantal terreinen naar een politieke gemeenschap, met een eigen supranationale rechtsorde en met instellingen met uitgebreide eigen bevoegdheden, van wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende aard. Met de Europese Unie neemt Nederland deel aan een veel verdergaand samenwerkingsverband dan bij welke andere internationale verdragsorganisatie dan ook, omdat de EU een eigen rechtsorde vormt, met een eigen burgerschap en eigen, deels direct gekozen, politieke instellingen.

De overdracht van bevoegdheden, en dus het afstaan van soevereiniteit, neemt bij de EU ook een definitiever karakter aan dan bij andere verdragen, omdat er, anders dan bij die andere verdragen, bijna geen weg terug is. Elke wijziging van de verdragen die de Europese Unie vormgeven, waarbij meer bevoegdheden worden overgedragen of waarbij de wijze waarop op Europees niveau besloten wordt, verandert, raakt de Nederlandse soevereiniteit daarom in sterke mate. Wij redeneren in dit debat vanuit die soevereiniteit, een soevereiniteit die ons allen hier een zorg zou moeten zijn. Wij gaan er daarbij van uit, kennelijk anders dan een enkele andere fractie hier, dat de soevereiniteit nog steeds bij Nederland ligt en dat de overgedragen taken vanuit een soeverein Nederland zijn overgedragen aan de EU, en niet omgekeerd. Daarom vinden wij het ook helemaal niet raar dat voor soevereiniteitsoverdracht in die ene richting een gekwalificeerde meerderheid nodig is. Voor het teruggeven van bevoegdheden aan het soevereine Nederland is die gekwalificeerde meerderheid niet vereist. Dat lijkt ons logisch. Daarbij redeneren wij vanuit de gedachte dat wij de eigen soevereiniteit moeten bewaken, maar dat wij die wel, maar dan na zware procedures, op punten aan een internationaal orgaan kunnen afstaan. Daarom is het volgens ons wenselijk dat er voor dit soort verdragswijzigingen, verdragswijzigingen van de EU, geen gewone maar een gekwalificeerde meerderheid in beide Kamers van onze volksvertegenwoordiging moet zijn. De keuze om dat net als bij grondwetswijzigingen een tweederdemeerderheid te laten zijn, ligt voor de hand.

Het initiatiefvoorstel heeft overigens alleen betrekking op verdragen waarop — ik citeer — de Europese Unie is gegrondvest. Het geldt dus bijvoorbeeld niet voor het verdrag waarmee het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds van de bankenunie is geregeld, omdat dit de vorm van een afzonderlijke intergouvernementele overeenkomst heeft. Dat is jammer, omdat met dat verdrag wel nationale bevoegdheden worden overgedragen naar het niveau van de Europese Unie, hoewel strikt genomen niet naar de Unie zelf. We begrijpen echter dat je ergens een grens moet trekken en vinden dat dit in het initiatiefvoorstel zorgvuldig is gedaan.

In het initiatiefvoorstel is wel expliciet vastgelegd dat voor verdragen waarmee toetreding van een nieuw land tot de Europese Unie geregeld wordt, een gekwalificeerde meerderheid nodig is. Mijn fractie steunt ook dit deel van het voorstel. Door toetreding van een extra land verandert immers de samenstelling van de politieke organen die beslissingen nemen over de vele door ons land aan de EU afgestane bevoegdheden. Daarmee raakt dit vergaand aan onze soevereiniteit en aan onze democratie. Voor zo'n besluit is naar de mening van de SP-fractie een gekwalificeerde meerderheid niet te veel gevraagd.

In het overleg over dit wetsvoorstel is de stelling opgeworpen dat het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid voortaan alle verdragswijzigingen dreigt te blokkeren. De indiener van het wetsvoorstel heeft in de memorie van antwoord geschreven dat de nu voorgestelde tweederdemeerderheid in deze eeuw alleen bij de toetredingsverdragen van Roemenië en Bulgarije verschil zou hebben uitmaakt, namelijk dat die toetreding dan op dat moment nog niet mogelijk was geweest. Er zouden dan vanuit Nederland nadere eisen zijn gesteld, bijvoorbeeld dat Roemenië en Bulgarije met name op het punt van de corruptiebestrijding meer voortgang zouden moeten maken alvorens alsnog te kunnen toetreden. Dit is een mooi voorbeeld, omdat wij allen achteraf kunnen zien, denk ik, dat het beter zou zijn geweest als dit inderdaad was gebeurd, als die eisen vooraf beter aan Roemenië en Bulgarije kenbaar waren gemaakt.

Resultaten uit het verleden vormen geen garantie voor de toekomst. Daarom vragen we zowel aan de heer Van der Staaij, als indiener van het wetsvoorstel, als aan de minister wat zij denken dat de praktische gevolgen zullen zijn als het initiatiefvoorstel te zijner tijd tot een wijziging van de Grondwet heeft geleid.

In het debat is ook tegengeworpen dat in de huidige Grondwet al artikel 91, lid 3 staat. In dat artikel is geregeld dat in voorkomende gevallen ook een tweederdemeerderheid vereist is voor internationale verdragen. Dat argument komt op ons echter niet erg sterk over, want volgens de politieke beoordeling van opeenvolgende Kamers en kabinetten is dat artikel nooit aan de orde. Het was volgens de toenmalige regering zelfs niet aan de orde bij de goedkeuring van de toenmalige Europese grondwet. Als het daar niet eens aan de orde is, dan komt het volgens mij dus nooit aan de orde. In die zin is het een vrij leeg artikel. Ook procedureel zal het er nooit van komen, want toepassing van dit artikel vereist dat een enkelvoudige meerderheid in de Kamer — in eerste instantie is dat de Tweede Kamer — die voorziet dat er geen tweederdemeerderheid is voor het voorstel, alsnog beslist dat wel zo'n tweederdemeerderheid vereist is. Je moet toch wel heel politiek naïef zijn om te denken dat dit wetsartikel dan ooit zal worden toegepast.

We zien uit naar de reactie van de indiener van het initiatiefvoorstel op de eerste termijn van de Kamer.

De heer De Graaf (D66):

De laatste woorden van de heer Köhler frapperen mij wel. De heer Köhler denkt kennelijk dat het politieke oordeel over zo'n verdrag voor alle Kamerleden bepalend is voor hun beantwoording van de vraag of er volgens hen sprake is van strijd met de Grondwet. Hij zei: je moet wel erg naïef zijn om te denken dat dat niet prevaleert. Dat zei u toch, mijnheer Köhler?

De heer Köhler (SP):
Ja.

De heer De Graaf (D66):

Is dat geen buitengewoon cynisch beeld van de houding van 150 Tweede Kamerleden en 75 Eerste Kamerleden? Denkt u dat we allemaal zo denken als u kennelijk denkt?

De heer Köhler (SP):

Ikzelf denk niet zo, maar ik denk dat de meerderheid, ongeacht de wijze waarop die politiek is samengesteld, zo denkt. Ik vind mijn bewijs in de gang van zaken rond de Europese grondwet. De heer De Graaf zat toen nog in de Tweede Kamer volgens mij, maar daar ben ik niet zeker van. Zijn partij zat in ieder geval wel in de Tweede Kamer.

De heer De Graaf (D66):

Ja, al 50 jaar.

De heer Köhler (SP):

Ja. Deze kwestie is ook al van een hele tijd terug, al is het minder dan 50 jaar geleden. Ik herinner me het debat echter nog vrij levendig. Ook de partij van de heer De Graaf heeft toen niet gemeld dat voor aanneming van de Europese grondwet zo'n tweederdemeerderheid zou zijn vereist. Als het zelfs dan niet nodig is, is dat toch hét bewijs dat dit een leeg artikel is? Het is ook niet zo raar. Als mensen heel erg voor een verdrag zijn en wel een meerderheid, maar geen tweederdemeerderheid hebben, zouden ze dan gaan zeggen: we hebben een meerderheid, maar eigenlijk moeten we een tweederdemeerderheid hebben, dus we laten het maar niet doorgaan? Dat zal in de politiek zelden — ik durf wel te zeggen: bijna nooit — gebeuren.

De heer De Graaf (D66):

Ik prijs mezelf gelukkig dat ik behoor tot een stroming in het parlement die wel degelijk een onderscheid weet te maken tussen hetgeen we politiek wenselijk vinden en hetgeen juridisch geoorloofd is. Dat is echt een onderscheid. De heer Köhler doet daar afbreuk aan als hij denkt dat alles uiteindelijk moet wijken voor politiek opportunisme. Volgens mij is dat niet zo en doet hij afbreuk aan het imago van het parlement als hij dat aanneemt.

De heer Köhler (SP):

Mijnheer De Graaf, wij spreken u nader bij de beoordeling van de uitslag van het referendum over het Oekraïneverdrag.

Mevrouw Duthler (VVD):

Ik voel de behoefte om mij aan te sluiten bij de woorden van de heer De Graaf. Ook mijn fractie zal zeker een onderscheid weten te maken tussen de juridische zuiverheid van de toepassing van grondwetsbepalingen en politiek opportunisme en politieke oordelen.

De heer **Köhler** (SP):

De Europese grondwet heeft deze Kamer nooit bereikt, maar de Tweede Kamer wel. Ik constateer dat ook de VVD toen vond dat de Europese grondwet niet onder artikel 91, lid 3 van het verdrag viel.

De vergadering wordt van 15.36 uur tot 18.30 uur geschorst.



De heer **Van der Staaij**:

Voorzitter. Allereerst dank ik de leden van de Kamer voor hun gedegen inbrengen, vriendelijke woorden en kritische vragen; een aantal fracties dank ik ook voor hun steunbetuigingen. Ik zal met genoegen ingaan op de vragen en opmerkingen die door de Kamer naar voren zijn gebracht. Ik vind het heel bijzonder om hierover vandaag, elf jaar nadat mijn toenmalige collega Herben en ik dit initiatiefwetsvoorstel aanhangig maakten, in debat met deze Kamer te mogen gaan. Juist in deze Kamer is dat een genoegen, omdat hier heel wat keren een debat gevoerd is over de uitleg van artikel 91, lid 3 van de Grondwet: wordt dit niet te restrictief uitgelegd door de regering en is het niet te onbepaald? Dat vroeg deze Kamer zich regelmatig af. Op 18 december 2001 vroeg de Kamer in de motie-Jurgens, die door meerdere woordvoerders is aangehaald, om een commissie van staatsrechtgeleerden die zich hierover zou buigen.

De commissie heeft in 2003 een verslag uitgebracht, waarin de paradox van Jurgens staat. De paradox van Jurgens is dat voor ingrijpende overdrachten van bevoegdheden in de praktijk geen gekwalificeerde meerderheid nodig wordt geacht, maar dat die wel nodig wordt geacht voor min of meer collaterale afwijkingen die relatief gezien aan de bevoegdheidsoverdracht ondergeschikt zijn. De commissie achtte dit vanuit constitutioneel oogpunt bezwaarlijk en adviseerde dan ook een grondwetswijziging. Dat was al in 2003. Ook in deze Kamer werd al eerder, bij de behandeling van het Verdrag van Amsterdam, vastgesteld, opnieuw in de persoon van de heer Jurgens, dat het eigenlijk vreemd is dat in de Grondwet helemaal geen aandacht wordt besteed aan de Europese Unie en de Europese rechtsorde, terwijl daar zo'n verreikende invloed van uitgaat. Premier Kok beloofde destijds, in mei 1998, werk te gaan maken van de verankering van de EU in de Grondwet, maar het is er tot nu toe niet van gekomen. Ik vind het wel mooi dat ik vandaag een belofte van oud-premier Kok zou kunnen inlossen.

De Tweede Kamer is inderdaad een flinke tijd bezig geweest met de behandeling, zowel mondeling als schriftelijk. Dat had er onder andere mee te maken dat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werd gevraagd of het toch niet verstandig zou zijn om een staatscommissie zich hierover te laten buigen, omdat het onderwerp in het bredere perspectief van de Europese ontwikkelingen moest worden gezien. De Tweede Kamer zei toen in meerderheid dat het haar nuttig leek dat zich hier opnieuw staatsrechtgeleerden over zouden buigen. Dat is gebeurd in 2010, door de commissie-Thomassen, waarvan professor Kortmann inderdaad deel uitmaakte, zoals de heer De Graaf naar voren bracht. Deze commissie gaf aan dat de praktijk van artikel 91, lid 3 onbevredigend was. Een meerderheid van de staatscommissie zei dat grondwetswijziging wenselijk was, omdat grondwettelijk gewaarborgd moest worden dat voor ons

land en voor het constitutioneel bestel belangrijke verdragen op een ruime, parlementair-democratische legitimering kunnen rekenen, ook als zij niet van de Grondwet afwijken. Die vaststelling van de commissie-Thomassen zie ik als een steun in de rug voor dit wetsvoorstel.

Ik wil graag nader ingaan op een aantal zaken. Ten eerste sta ik stil bij de achtergrond en het doel van het initiatiefvoorstel. Waarom dit middel en deze vorm? Is het niet te krap of te ruim? Ten tweede bespreek ik de gevolgen van het initiatiefvoorstel. Zet het Europa niet op slot? Of stelt het eigenlijk weinig voor en is het mosterd na de maaltijd? Tot slot ga ik in op de overige punten, in het bijzonder op de vraag naar een nieuwe opdracht aan een staatscommissie, waar een aantal leden om gevraagd heeft en moties over ingediend heeft.

Ik vond het overigens ook aardig om het artikel uit 1984 te lezen dat de heer De Graaf als toenmalig wetenschappelijk medewerker samen met de heer Kortmann heeft geschreven. Het viel mij op dat er in 1984 al zo veel vragen over de toepassing van artikel 91, lid 3 aan de orde waren. Je krijgt weleens het idee dat er al heel lang op gestudeerd wordt en dat er al heel lang over nagedacht wordt, maar dat er weinig beweging in zit en dat er weinig keuzes worden gemaakt in het kader van de vraag hoe we verdergaan.

In essentie houd ik vandaag een pleidooi voor eerlijke constitutionele spelregels. De heer Van Dijk vroeg hoe je het kunt plaatsen op de as van uitersten in de visie op Europa. Past het bij een volwassen, pragmatische, verstandige, gezonde — ik weet niet meer welke mooie bijvoeglijke naamwoorden hij er nog aan toevoegde — omgang met Europa? Ook bij het verwerven van steun voor dit wetsvoorstel, heb ik gepoogd om, los van de politieke visie op Europa — daarbij gaat het om de vraag of je vindt dat de integratie te ver is doorschoten of dat die juist nog veel verder zou moeten gaan — te bezien wat een constitutioneel correcte manier is van omgaan met Europese verdragen. Daar ben ik op aanspreekbaar. Daar wil ik mij graag sterk voor maken. Het doel is dus niet om een spaak in het wiel te steken. Het gaat om de vraag wat fair is. Wat is een eerlijke constitutionele spelregel? De heer De Graaf sprak in dat kader van juridische moraliteit.

Het doel is om een constitutionele onevenwichtigheid weg te nemen. Daarbij gaat het om de mogelijkheid dat een enkelvoudige meerderheid in het parlement beslist over wijzigingen met een vergaande impact op de Nederlandse constitutionele orde. Zoals de heer Köhler van de SP aangaf, is het onbevredigend dat zelfs het Europees grondwettelijk verdrag uiteindelijk niet onder artikel 91, lid 3 werd gebracht. Dat artikel werd wel van toepassing geacht op het toch vergaande Europese verdrag. Ook de PVV bij monde van mevrouw Van Weerdenburg onderstreepte de actualiteit. De VVD vroeg mij welk probleem je ermee oplost. Je lost het probleem op dat het heel onbevredigend is dat op geen enkel Europees verdrag ooit artikel 91, lid 3 is toegepast. Dat is ook niet gedaan bij de invoering van de euro, terwijl de invoering van een munt een ingrijpende beslissing is. Maar over de kwestie of de burgemeester de gemeenteraad moet voorzitten, moet wel in twee lezingen beslist worden, en daar is dan wel tweederdemeerderheid voor nodig. Dat is onevenwichtig.

Diverse fracties, onder andere D66 mede namens OSF, het CDA, de SGP en de ChristenUnie, hebben er de vinger op

gelegd dat er wel een heel strikte interpretatie van artikel 91, lid 3 wordt gehanteerd. Het viel mij op dat er, ondanks pogingen en analyses, tot nu toe geen nieuwe stap is gezet. Dat is toch onbevredigend. De Tweede Kamer heeft een keer een motie hierover ingediend. Het komt voor in het rapport van de commissie-Thomassen. Maar ook in de brief van 23 november aan de Eerste Kamer zegt dit kabinet bij monde van de minister: wij houden vast aan de bestendige uitleg dat het echt moet gaan om een afwijking van een concrete bepaling van de Grondwet. Ik begrijp de achtergrond daarvan wel. Het gaat daarbij om de vraag: wat is anders ons houvast? Ik begrijp dat je zegt: dadelijk komt de rechtszekerheid in gevaar, en wat is dan het criterium waar je voor moet kiezen? Maar ook na zo veel aandacht voor de onbevredigende gang van zaken, zijn er nog steeds geen duidelijke en overtuigende stappen gezet. Het formele criterium waar in het onderhavige wetsvoorstel voor is gekozen, biedt mijns inziens wel rechtszekerheid.

Bovendien wil ik met het initiatiefvoorstel recht doen aan de eigen aard van de Europese Unie. De Europese Unie kent een rechtsorde die supranationaal van karakter is. Zij heeft instellingen met omvangrijke autonome bevoegdheden van wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende aard. Die juridische realiteit wordt met dit wetsvoorstel ook grondwettelijk erkend. Mevrouw Duthler vroeg of dat geen negatief signaal is over Europa. Maar is het niet juist een positief signaal over Europa dat je die realiteit erkent en dat je die in de Grondwet niet verbloemt maar nadrukkelijk naar voren laat komen? De Europese grondwettelijke orde heeft immers een eigen plaats en betekenis.

De heer Schrijver heeft gevraagd hoe ik aankijk tegen de Europese Unie. Ik beklemtoon nogmaals dat het wat mij betreft gaat om correcte constitutionele spelregels. Dat staat los van de visie op de Europese Unie en de ontwikkelingen daarbinnen. Maar ik val graag de opmerkingen van de heer Van Dijk hierover bij. Wij onderkennen ten volle dat de samenwerking binnen de Europese Unie veel goeds heeft gebracht. Het is helemaal geen motie van wantrouwen tegen de Europese Unie. Het is ook geen constitutionele ommezwaai. Maar het is, zoals mevrouw Van Bijsterveld ook aangaf, de accentuering van een beginsel dat al in de Grondwet zelf besloten ligt.

Mevrouw Van Bijsterveld heeft gevraagd of de subsidiariteitsgedachte versterkt of verzwakt wordt. Zij heeft ook gevraagd: is er een relatie met het subsidiariteitsbeginsel en, zo ja, draagt het daartoe bij? Het subsidiariteitsbeginsel zoals dat in artikel 5, lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie is vastgelegd, regelt de bevoegdheidsverdeling bij gedeelde bevoegdheden in het EU-verdrag zelf. Het ziet op de besluitvorming over de Europese regelgeving. Parlementen kunnen protesteren tegen het optreden van de Unie bij een gedeelde bevoegdheid. In die zin raakt het niet het voorstel waar wij het vandaag over hebben. Dat gaat immers over de goedkeuring van de basisverdragen zelf. Het voorstel is wel in lijn met de subsidiariteitsgedachte die mevrouw Van Bijsterveld zelf heeft geformuleerd. Met het voorstel wordt beoogd te borgen dat wanneer de EU meer bevoegdheden krijgt, er kan worden beslist of dit wel echt nodig is. Een gekwalificeerde meerderheid onderstreept die noodzaak. Je zou hetgeen is voorgesteld kunnen typeren als een toepassing van het subsidiariteitsbeginsel op de goedkeuring van basisverdragen.

De heer Lintmeijer van GroenLinks zei: er is toch veel meer huiswerk voor Europa aan de orde? Dat is zeker waar, maar daar gaat het niet om in dit wetsvoorstel. Ik geef graag aan dat dit een bescheiden voorstel is, maar mijns inziens is het wel betekenisvol voor een betere verankering van Europa in de Grondwet en voor een eerlijkere spelregel bij het omgaan met die verdragen. Dat is wat ik wilde zeggen over het doel en de achtergrond.

Ik kom nu op het gekozen middel, de vorm. Die vorm sluit aan bij de grondwettelijke systematiek. In artikel 91, lid 3 wordt ook uitgegaan van tweederdemeerderheid, dus van een versterkte meerderheid. Het is lichter dan een grondwetswijziging. Er zijn ook landen binnen de Europese Unie die een zwaardere procedure hebben. Die landen zeggen dat hierbij eenzelfde procedure is geboden als bij een grondwetswijziging. In die zin is de voorgestelde procedure dus lichter als die bij een grondwetswijziging, ook om de noodzakelijke snelheid te kunnen behouden, maar het voorstel doet recht aan het bijzondere belang van dit type verdragen. Mevrouw Bikker van de ChristenUnie verwoordde het mooi. Zij zei namelijk: de gekozen route is de route met de minste rafelranden.

De PvdA vroeg: hoezo is dit een versterking van de legitimatie? Een steviger draagvlak bij ingrijpende beslissingen spoort mijns inziens met de systematiek van de Grondwet en onderstreept dat juist bij ingrijpende beslissingen een breder en sterker draagvlak nodig is. Ik zie dat inderdaad als een versterking van de legitimatie binnen het stelsel van de representatieve democratie.

Een belangrijk voordeel van het gekozen formele criterium in lid 4 is de gegeven eenduidigheid. Enerzijds is er gevraagd of het niet te ruim is. Anderzijds is er gevraagd of het niet te beperkt is. Daar wil ik graag verder op ingaan.

De heer De Graaf (D66):

Ik kom even terug op de woorden van de heer Van der Staaij over de relatie tussen de legitimatie en de zwaarte van de procedure. Ik kan dat best volgen; het is een systeem dat wij ook in de Grondwet hebben ingevoerd. Maar waarom beperkt u zich dan tot wijzigingen van verdragen die de Europese Unie grondvesten? Waarom geldt uw redenering niet ook voor verdragen in het kader van de Raad van Europa, verdragen in het kader van de Verenigde Naties of voor andere zwaarwegende wetten in organieke zin waarvoor ook een tweederdemeerderheid zou kunnen gelden voor extra democratische legitimatie? Waarom beperkt u zich tot de Europese Unie? Heeft dat toch niet te maken met iets anders, namelijk de soevereiniteitsoverdracht of de algemene onvrede over Europese besluitvorming die is toegenomen?

De heer Van der Staaij:

Ook bij andere verdragen kan er sprake zijn van soevereiniteitsoverdracht. Ik heb ook nagedacht over de vraag of je niet kunt kiezen voor die formulering van de soevereiniteitsoverdracht, zoals uit de stukken blijkt. Daar zitten echter ook weer veel haken en ogen aan. Op elk criterium dat je kiest, is ook weer kritiek uit te oefenen. Uiteindelijk heb ik het voorstel toegespitst op verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, omdat die mijns inziens onvergelijkbaar zijn wanneer het gaat om de impact op onze nationale rechtsorde. Ik denk dan aan het feit dat de Europese Unie

de artikelen 93 en 94 van de Grondwet niet nodig heeft om rechtsgevolgen voor particulieren in het leven te roepen. Dat is de bekende bestendige jurisprudentielijn van het Hof van Justitie. Het gaat echt om de eigen politieke instellingen en om eigen burgerschap. Je bent ook echt burger van de Europese Unie. Andere internationale organisaties hebben niet in die mate eigen bestuurlijke, rechtsprekende en wetgevende organen. Zij hebben geen gewone wetgevingsprocedures waarmee je bindende regels aan staten kunt opleggen. Zij hebben geen eigen gekozen politieke instellingen. Daarmee is mijns inziens de impact van de Europese Unie onvergelijkbaar met de andere voorbeelden die de heer De Graaf heeft genoemd. Ik voeg eraan toe dat de Europese Unie regelmatig met nieuwe verdragswijzigingen is gekomen. Het verdragsrecht is bij uitstek in beweging.

De heer De Graaf (D66):

Het gaat mij om het begrip "eerlijk" dat ik de heer Van der Staaij eerder hier en ook aan de overkant heb horen uitspreken, in combinatie met de zwaarte van de procedure. Mag ik het voorbeeld geven van de mensenrechtenverdragen? Ik heb het dan over de burgerrechten of de politieke rechten in het kader van de Verenigde Naties of de Raad van Europa. Dat zijn in de Nederlandse rechtsorde zeer ingrijpend doorwerkende verdragen. De Nederlandse rechter toetst aan de internationale verdragen wanneer het gaat over de rechten van burgers en de inbreuken op die rechten. Niettemin vindt u het niet nodig dat daarvoor goedkeuring van een tweederdemeerderheid geldt, terwijl ik zou zeggen: dat is minstens zo ingrijpend als de vraag of Kroatië wel of niet toetreedt tot de Europese Unie.

De heer Van der Staaij:

Ik begrijp die stelling en toch houd ik staande dat er voor de Europese Unie geen precedent is, juist gelet op de combinatie van bevoegdheden op wetgevend, uitvoerend en rechtsprekend terrein. Verder noem ik de rechtstreekse doorwerking op onze rechtsorde, los van de systematiek van de Grondwet zelf. Bovendien is het zo dat ik het huidige artikel 91, lid 3, niet schrap. Deze bepaling is een toepassing van de andere verdragen, waarvoor evengoed de eis van een tweederdemeerderheid kan gelden. Deze bepalingen komen dus niet in plaats van het huidige artikel 91, lid 3, maar komen erbovenop, met een verbijzondering voor een categorie verdragen voor een rechtsgemeenschap als de Europese Unie, die mijns inziens geen gelijke heeft.

De heer Schrijver (PvdA):

Ik geef de heer Van der Staaij graag toe dat in mate van supranationaliteit de Europese Unie verdergaat dan vrijwel andere alle andere internationale organisaties. Dat wil niet zeggen dat er geen andere supranationale organisaties zijn waarbij in feite dezelfde problematiek speelt. De heer De Graaf heeft dat ook al genoemd. Wij hebben ook supranationale bevoegdheden van de VN-Veiligheidsraad, op grond van het VN-Handvest, waaraan Nederland zonder meer gebonden is. Dat is ook vastgelegd in een wijziging van de Grondwet in 1983. Ik noem de commissie-Cals/Donner. Naast verdragsbepalingen kunnen ook besluiten van volkenrechtelijke organisaties eenieder verbinden. Denk aan de sanctielijsten. Wij hebben nog niet zo lang geleden het Statuut van Rome voor het Internationaal Strafhof gekregen, dat in feite een overdracht van nationale strafrechtelijke

vervolgings- en berechtingsbevoegdheden geeft aan een supranationale organisatie. Mevrouw Duthler heeft terecht gewezen op artikel 5 van het NAVO-verdrag. Ik hoop dat de heer Van der Staaij er verder in zijn betoog nog aan toekomt om in te gaan op het punt of het niet wat ad hoc is om uitsluitend zijn vizier op EU-verdragen en EU-besluiten te richten.

De heer Van der Staaij:

Ik begrijp uw stelling. Ik zou toch willen verdedigen dat de verdragen van de Europese Unie een categorie sui generis vormen, waarvoor een bijzondere voorziening in onze Grondwet noodzakelijk en gewenst is. Het punt dat de heer Schrijver en anderen naar voren brengen, onderstreept dat het van belang blijft om het bestaande artikel 91, derde lid een niet te restrictieve invulling te geven, maar daaraan een ruimere uitleg te geven dan de strikt letterlijke uitleg die tot nu toe wordt gehanteerd.

Mevrouw Duthler (VVD):

De heer Van der Staaij gaf aan dat op geen enkel verdrag artikel 91, lid 3 is toegepast. Het argument dat wij altijd nog artikel 91, lid 3 hebben, gaat volgens min niet helemaal op. Waar ik ook nog bij blijf hangen, is het pleidooi van de heer Van der Staaij voor eerlijke constitutionele spelregels. Als je onderscheid gaat maken tussen aan de ene kant Europese verdragen en aan de andere kant niet-Europese verdragen, blijf ik mij afvragen hoe wij invulling gaan geven aan het begrip "eerlijke constitutionele spelregel", met name "eerlijke".

De heer Van der Staaij:

Het is niet zo dat artikel 91, lid 3 nooit is toegepast. Het is een enkele keer toegepast, maar tot nu toe juist niet op Europese verdragen. Volgens die strikte lezing bepaalt juist onze Grondwet eigenlijk alleen dat de wet het geldstelsel regelt. Maar deze is er niet op toegeschreven dat een bepaalde waarde aan de nationale munt wordt toegekend. Dan is een en ander formeel niet met die bepaling in strijd. Als de Europese Unie bij verdragswijziging zou besluiten — en Nederland en alle andere lidstaten daarmee akkoord zouden gaan — dat wij alle zeggenschap kwijtraken over de toelating en uitzetting van vreemdelingen in ons land, is dat niet letterlijk in strijd met de grondwetsbepaling waarin staat dat de wet dat regelt. Het is eigenlijk geen materieel, maar alleen een formeel criterium. Dat vind ik het onbevredigende in de huidige systematiek. Als "oneerlijk" als een niet passende aanduiding wordt aangemerkt of ervaren, maakt het mij niet uit welk etiket men daar wel op wil plakken. Je zou kunnen zeggen dat het in ieder geval niet in balans is. Het is vreemd dat voor een lichte wijziging in feite een zware procedure nodig is, omdat het nu eenmaal letterlijk een puntje ergens in de Grondwet is, terwijl voor een zware, omvangrijke verandering soms een heel lichte procedure aan de orde kan zijn, omdat het nu eenmaal niet strijdig is met de letter van de Grondwet. Ik kan het niet mooier zeggen dan de heer Jurgens het ooit zei.

De heer De Graaf (D66):

Dit debat geeft ook aanleiding tot de vraag waarom u, nadat de commissie-Thomassen had geadviseerd, niet hebt gekozen voor een materieel criterium, waarbij deze proble-

men die nu boven water komen, namelijk wel de Europese Unie, maar niet andere ingrijpende verdragen, zouden zijn vermeden door een criterium te kiezen dat gaat over ingrijpen in de rechtsorde of de belangen van burgers. Er zijn diverse suggesties gedaan, los van de vraag wat ik daarvan vind. Het zou toch meer in uw lijn hebben gelegen om een zekere hiërarchie van besluitvorming te maken, naarmate er meer ingrijpende besluiten in die verdragen worden genomen?

De heer Van der Staaij:

Ik begrijp die redenering. Mijn conclusie is, ook op grond van de commissie-Thomassen, dat er in antwoord op de vraag hoe je dat het beste kunt verwoorden in de Grondwet — dat bleek eerder ook al, in 2003 aan de Universiteit Utrecht — niet echt een mooi criterium uitkomt. Het is niet een geval van eens even een aantal geleerden een paar dagen erover na laten denken en dan komt er iets moois uit de hoge hoed. Op elk criterium is er uiteindelijk weer iets aan te merken. Ik vind wat nu gekozen is toch het beste wat beschikbaar is, op grond van alle beraadslaging en discussies die erover hebben plaatsgevonden.

De heer De Graaf (D66):

Tot slot. Ik vraag het omdat u zelf zegt over artikel 1, lid 3 dat het bezwaar daartegen is dat die enge interpretatie alleen maar een formeel criterium is. Is er wel of niet strijd met een specifieke bepaling? Toch kiest u in uw eigen oplossing ook voor een formeel criterium en niet voor een materieel criterium. U kiest voor een formeel criterium waarvan u weet dat het aan de ene kant te krap is en aan de andere kant te ruim, omdat daarmee potentieel ook onbenulligheden onder een gekwalificeerde tweederdemeerderheid zouden vallen.

De heer Van der Staaij:

Dat is de andere kant. Is het niet eigenlijk te ruim, want het geldt dan ook voor EU-verdragen die over onbenulligheden kunnen gaan. Eerlijk gezegd ben ik van dat argument totaal niet onder de indruk, omdat het zo volstrekt theoretisch is. Dat zegt de staatscommissie ook. Het klopt als je vanuit je studeerkamer zegt dat dit het geval zou kunnen zijn, maar als je kijkt naar alle verdragen die er tot nu toe geweest zijn en als je weet wat daar allemaal bij komt kijken, dan verwacht ik niet dat de Europese Unie onbenullige verdragen produceert. Als leden van uw Kamer dat wel zouden denken, dan merk ik dat ik toch een wat hogere pet op heb van de verdragen die vanuit de Europese Unie worden voorgelegd aan de nationale parlementen. De staatscommissie erkent ook dat er, wat ik al zei, geen historisch voorbeeld bestaat van een onbelangrijke wijziging van Unieverdragen. Gezien de complexiteit van verdragswijzigingen is moeilijk aannemelijk dat zich ooit onbelangrijke wijzigingen van de oprichtingsverdragen zullen voordoen.

Dan zijn we nu aangekomen in het Jaar van de Aap, de uitzonderingsclausule voor renationalisatie. De fractie van de Partij van de Arbeid had daar een opmerking over en ook VVD en GroenLinks gingen erop in. Is het niet merkwaardig dat je voor het afstaan van bevoegdheden aan de Europese Unie wel die tweederdemeerderheidseis stelt, maar dat die eis andersom niet geldt voor het terugkrijgen van bevoegdheden? Ik vind dat er voor die wederkerigheid

zeker iets te zeggen valt. Aanvankelijk had ik het niet in mijn wetsvoorstel staan. In het debat met de Tweede Kamer hebben onder andere de fracties van VVD en PVV dat naar voren gebracht. Naar aanleiding daarvan heb ik het opnieuw gewogen en ik vind het argument inderdaad overtuigend dat de impact van het terugkrijgen van bevoegdheden echt anders is dan de impact van het afstaan van bevoegdheden. Ik zie dat niet als enige vooringenomenheid. Het voorstel gaat ervan uit dat het land Nederland de houder is van de soevereiniteit als staat, en niet de Europese Unie. De constitutionele impact van het afstaan van soevereiniteit is daarmee groter dan in het geval van het terugontvangen van nationale bevoegdheden. Het gaat niet om het bevoordelen van nationale besluitvorming boven Europese besluitvorming. Het gaat om het weergeven van de verschillende effecten op de constitutionele verhouding tussen Nederland en de Europese Unie. Enerzijds wordt de bijzondere positie van de Europese Unie als eigen rechtsorde erkend, anderzijds wordt juist bevestigd dat Nederland een soevereine staat is. Ik vind die toevoeging eigenlijk wel heel mooi, nog evenwichtiger dan de eerste oppervlakkige benadering, van moet het niet twee kanten op. Als je erover doordent, is het eigenlijk wel waar. De ene kant op heeft het toch echt een andere impact dan de andere kant op. Ik vond dat ook de SP-fractie dat heel mooi heeft verwoord in haar bijdrage.

De PvdA-fractie is het gelukt om een bezwaar tegen mijn wetsvoorstel in te dienen dat ik nog niet eerder heb gehoord tijdens de behandeling. Daar wil ik een groot compliment voor geven, want ik heb heel veel bezwaren mogen horen in de loop van de tijd. Ik doel op het esthetische bezwaar, dat het wel een artikellid is met heel veel bepalingen. Valt een artikellid met zo veel bepalingen niet uit de toon? Ik zie dat inderdaad meer als een punt van esthetiek en over smaken kun je verschillen. Als je bijvoorbeeld naar muziek kijkt waarvan alle noten op dezelfde plaats in een notenbalk staan, dan krijg je een zekere eentonigheid. Voor mijn idee zorgt juist die variatie in de grondwetsartikelen — geen kille eenvormigheid, maar de ene keer drie leden en dan weer vijf of zes — voor dynamiek in de melodie van de Grondwet. Daarom ben ik persoonlijk blij met juist zo'n mooi uitgebreid artikel.

De heer Schrijver (PvdA):

Het zou kunnen zijn dat het deuntje wat begint te vervelen. Ik heb namens mijn fractie ook proberen aan te tonen, en ik hoop dat de heer Van der Staaij daar nog op zal ingaan, dat er in feite ook overbodige bepalingen in zitten, waaronder bijvoorbeeld lid 6. Dus ja, als je naar muziek luistert en er komt op een gegeven moment weer precies hetzelfde langs en dat duurt dan ook nog heel lang ... Zoals ik al zei is geen enkel artikel in hoofdstuk 5 van de Grondwet zo volgeladen, mocht dit voorstel ook na tweede lezing worden aangenomen. Dat geeft toch wel te denken.

De heer Van der Staaij:

De heer Schrijver heeft zeker een punt: we moeten geen overbodige bepalingen opnemen in de Grondwet. Op dat inhoudelijke argument wil ik graag nader ingaan. De heer Schrijver noemt nu ook lid 6. Persoonlijk zie ik lid 6 als een waardevolle explicitering. Het gaat ook over de toetreding tot de Europese Unie. De PvdA-fractie stelde daar vragen over, maar ook D66, mede namens de OSF-fractie. Is het

niet zoals de heer De Graaf suggereert dat de toetreding van nieuwe lidstaten te allen tijde leidt tot wijziging van de verdragen? Als het zo zou zijn, dan heeft hij gelijk en is lid 6 overbodig, maar mijn stelling is dat het afhangt van hoe die Europese verdragen luiden. Die kunnen ook verschillend luiden. Je zag bijvoorbeeld dat er bij het Europees grondwettelijk verdrag werd gestreefd naar generieke bepalingen, waardoor niet een verdragswijziging nodig is voor de toetreding van lidstaten. Of om een ander voorbeeld te noemen: bij het Verdrag van Nice, een eerder verdrag, was er ook ruimte voor het toetreden van nieuwe lidstaten. Daar was eigenlijk in het verdrag zelf al op geanticipeerd. Het kan goed zijn dat het samenvalt, maar dat hoeft niet per definitie het geval te zijn.

Een andere vraag is of het nodig is om toetredingen tot onderwerp van een versterkte meerderheid te maken. Mijns inziens heeft het een belangrijke constitutionele impact hoe een politieke gemeenschap is samengesteld. Het heeft eigenlijk eenzelfde strekking als de uitbreiding van het grondgebied van een rechtsgemeenschap, die al tijdens de negentiende eeuw bijzondere instemming van het parlement vereiste. Bij de toetreding van een nieuw land gaat het om vergaande politieke, economische en juridische verplichtingen. Dat land treedt toe tot een rechtsgemeenschap, die tot nu toe in haar verdragen heeft staan dat men streeft naar een hechtere verbondenheid. Mijns inziens legitimeert dat een versterkte meerderheid.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik wil hier graag een nadere vraag over stellen. Als lid 6 niet in het voorstel opgenomen zou zijn, terwijl de rest er wel staat zoals u het voorstelt, zou er dan niet met een gekwalificeerde meerderheid over de — in uw terminologie — uitbreiding van dat grondgebied gestemd moeten worden?

De heer **Van der Staaij**:

In dat geval hangt dat af van de tekst van de verdragen. Moet de toetreding leiden tot een wijziging van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, ja dan wel nee? Daarvan hangt dat af. Dat kan nu het geval zijn, maar het kan bij een nieuw verdrag of bij een nieuwe formulering van een verdrag waarop de Europese Unie gegrondvest is, anders zijn.

De **voorzitter**:

Tot slot, de heer Schrijver.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Dan zou ik denken dat we naar de rechtspraak van de Europese Economische Gemeenschap, de Europese Gemeenschap en de Europese Unie moeten kijken. Er is een zeer uitgebreide rechtspraak rondom de uitbreidingen. We zijn niet voor niets van 6, via 9 naar 12, naar 18 gegaan en uiteindelijk bij 28 gekomen. Ik kan mij geen voorbeeld herinneren dat niet tot een wijziging van het moederverdrag heeft geleid, want al die landen staan eerst opgesomd aan het begin van het verdrag. Dus iedere toetreding van een nieuw lid tot de Europese Unie leidt ipso facto tot een wijziging van het moederverdrag.

De heer **Van der Staaij**:

Ja, dat kan tot nu toe het geval zijn, maar ik heb met de voorbeelden van het Europees grondwettelijk verdrag, dat het uiteindelijk niet gehaald heeft, en van het Verdrag van Nice aangetoond dat er ook andere varianten denkbaar zijn. Nu wordt er opnieuw gesproken over verdere wijziging van Europese verdragen. Ik kom daar zo meteen nog op terug. Bij die wijziging kan dit onderwerp opnieuw aan de orde zijn. Het is een nadere explicitering; het kan onder lid 4 vallen, maar het is niet per definitie een gegeven. Vandaar de keuze om het toch te expliciteren als een zelfstandig criterium.

De heer **Schrijver** (PvdA):

We hebben toch een consistente rechtspraak van bijna 60 jaar, de periode 1958-2017? Hoe waarschijnlijk acht de heer Van der Staaij het dat daarvan zal worden afgeweken? Stel je voor dat een land als Montenegro, of Servië, om maar een voorbeeld te noemen, tot de Europese Unie wordt toegelaten. Denkt de heer Van der Staaij dat in afwijking van de consistente rechtspraak van 59 jaar dit ineens kan gebeuren, zonder een wijziging op het Verdrag van Lissabon?

De heer **Van der Staaij**:

Ja, dat sluit ik niet uit, want als ik ...

De heer **Schrijver** (PvdA):

Geloof u in wonderen?

De heer **Van der Staaij**:

Ik geloof zeker in wonderen, maar hier heb ik geen wondergeloof voor nodig. Als de heer Schrijver zou vragen of het geen praktijk is dat alle lidstaten van de Europese Unie te allen tijde moeten instemmen met een verdragswijziging, zou hij gelijk hebben dat dat tot nu toe bestendige praktijk is. Maar tegelijkertijd ligt er nu in het Europees Parlement een resolutie voor die zegt: moeten we de verdragen niet aanpassen, zodat voortaan niet per se alle lidstaten hoeven in te stemmen met een verdragswijziging? Ik merk ook al ongenoegen op in Europa, in de trant van: het wordt wel erg lastig om nog verdragen te wijzigen of om toetredingen voor elkaar te krijgen, misschien moeten we het op een andere leest gaan schoeien. Daarmee is in ieder geval de kleine bepaling die ik toevoeg, de explicitering, mijns inziens een nuttige toevoeging.

Er ligt nog een technische vraag van mevrouw Duthler over het overgangsrecht. Het uitstel van de inwerkingtreding dat is voorzien, heeft te maken met het feit dat de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen aanpassing behoeft indien dit wetsvoorstel de eindstreep zou halen. Dit is nader toegelicht op pagina 17 van de memorie van toelichting. Een en ander zou overigens niet de volle vijf jaar hoeven te duren; er is altijd een mogelijkheid voorzien dat het eerder dan na vijf jaar bepaald zou kunnen zijn. Dat is de achtergrond van dit onderdeel van een uitstel van de inwerkingtreding.

Dan de vraag naar de consequenties van dit wetsvoorstel. Gaat Europa niet op slot? Komt het niet tot stilstand? Wordt Europa niet vleugellam? Wordt het niet lastiger om nog

nieuwe verdragen te sluiten? Die vragen zijn met veel klem van verschillende kanten naar voren gebracht. Mijn antwoord erop is "nee". Er is geen grond om te veronderstellen dat Europa hiermee op slot gaat. Het klopt wel dat er een extra slot op de deur gaat. Een van de leden sprak in die beeldspraak. Een extra slot op de deur kun je thuis ook hebben en kan heel goed zijn voor je veiligheid. Dan kan er wel degelijk ook nog het nodige verkeer naar binnen en naar buiten gaan. Zo'n slot betekent niet dat er niemand meer in of uit komt, maar wel dat er een extra waarborg is. Zo zie ik dit voorstel. Ik wijs erop dat in Nederland Europese verdragen in de praktijk veelal met een tweederdemeerderheid zijn goedgekeurd. Dit is tot nu toe bijna altijd het geval geweest.

Als we naast dat historische argument, kijken hoe het tot nu toe is gegaan, ook naar het buitenland, is er evenmin reden tot zorg. Mevrouw Bikker gaf al aan dat we moed kunnen putten uit andere landen. De meerderheid van de landen in de Europese Unie heeft een verzwaarde grondwetwijzigingsprocedure voor EU-wijzigingsverdragen. Ik noem Bulgarije, Duitsland, Denemarken, Finland, Griekenland, Ierland, Letland, Luxemburg, Oostenrijk, Spanje, Tsjechië, Polen Roemenië, Slowakije, Slovenië en Zweden. Als dit voorstel een desastreus effect zou hebben, zou je verwachten dat Europa allang op slot zat. Wij zijn immers eerder het buitenbeentje binnen Europa dan dat we iets heel bijzonders zouden gaan doen door een bescheiden eis tot een versterkte meerderheid te stellen. Ik zou dus zeggen dat de zorg van GroenLinks dat we geïsoleerd raken, geen grond heeft.

Voor de zekerheid heb ik nog wel, ook ter voorbereiding op dit debat, een aantal ambassades in de landen waarover ik sprak, gevraagd hoe hun ervaringen waren. Maar ...

De voorzitter:

Mevrouw Duthler heeft een vraag.

Mevrouw Duthler (VVD):

Ik hoor de heer Van der Staaij een heel rijtje landen opsommen waar nu een versterkte meerderheid geldt. Op pagina 7 van de memorie van antwoord zie ik slechts zeven landen staan. Zijn de parlementaire stelsels van die landen goed te vergelijken met dat van Nederland? Wij kunnen in Nederland niet altijd meer rekenen op een meerderheid van de regering in het parlement. Ik kan me zo voorstellen dat dit in de genoemde lidstaten wél het geval is. We hebben in Nederland te maken met een versplinterd politiek landschap; misschien is dat in de landen die als voorbeeld werden genoemd wel heel anders. Kan de heer Van der Staaij daar iets over zeggen?

De heer Van der Staaij:

De leden weten natuurlijk uit de rechtsvergelijking tussen de verschillende landen dat alle stelsels anders zijn. Maar ik heb geen grond gevonden om aan te nemen dat het alleen maar goed gaat in landen waar er maar een beperkt aantal partijen aan de macht is. Sterker nog, je ziet soms in landen waar er heel grote blokken tegenover elkaar staan dat het juist lastiger kan zijn om een tweederdemeerderheid te verkrijgen. Ik heb het verband waar mevrouw Duthler naar vraagt dus niet gevonden.

Ik heb bij de voorbereiding van dit debat dit punt echter wel uitgezet bij een aantal ambassades, omdat ik wist dat dit in deze Kamer leeft. Neem bijvoorbeeld Luxemburg, een heel erg vergelijkbaar land. In artikel 114 van de Luxemburgse constitutie staat dat een tweederdemeerderheid vereist is. Volgens de ambassade is dat tot nu toe geen probleem geweest. De ambassade van Slowakije, van Tsjechië en een aantal andere ambassades hebben het op dezelfde manier teruggekoppeld. Zij zeggen dat ze op dit moment die problemen niet ervaren.

Wel kan die verzaamdemeerderheidseis eraan bijdragen dat de regering voor de totstandkoming van EU-verdragen meer zoekt naar draagvlak en consensus wat betreft inhoud en impact van de verdragen. Ik meen dat mevrouw Van Bijsterveld namens het CDA het voorbeeld noemde dat het verdrag tot toetreding van Bulgarije en Roemenië door de tegenstem van het CDA destijds geen tweederdemeerderheid had, maar wel een gewone meerderheid. Als je de dynamiek kent die wij in ons parlement zien, zou het heel goed kunnen dat de regering, die eerder tevreden kon zeggen "we zien dat we een gewone meerderheid hebben in het parlement; we kunnen doorgaan", op het moment dat ze weet dat ze de benodigde tweederdemeerderheid nog niet heeft, aan de Europese onderhandelingstafel met meer klem eisen had kunnen stellen voor een betere corruptiebestrijding in Roemenië en Bulgarije om die toetreding te kunnen realiseren. Ik meen dat een van de fracties in eerste termijn al zei dat zoiets het effect zou kunnen zijn. Dat lijkt me inderdaad een heel realistische uitwerking. Anders dan dat het de boel op slot zet, kan het juist een versterking betekenen van de nationale positie.

Naast het historische, rechtsvergelijkende argument waarom Europa niet op slot gaat, wil ik ook nog noemen dat binnen de kaders van de Europese Unie natuurlijk ook heel veel mogelijk is zonder wijziging van de verdragen waar de Europese Unie op is gegrondvest. Er zijn natuurlijk heel wat handelsverdragen, richtlijnen, verordeningen en dergelijke die evengoed hun impact hebben op ons dagelijks leven, maar waarvoor die eis niet geldt. De PvdA-fractie vraagt of dat betekent dat het nu makkelijk te omzeilen is, dat alles gebeurt in de vorm van richtlijnen en verordeningen zodat er in ieder geval geen tweederdemeerderheidseis is. Ik heb mij verdiept in de manier waarop een aantal andere landen hiermee omgaat. Ik schat in dat dat in Nederland ook zo zou gaan. Dan blijkt dat men er wel op gespist is, juist vanuit de rechten van het parlement, om niet zomaar dingen zonder parlementaire goedkeuring te laten verlopen als die goedkeuring volgens de verdragsregels wel degelijk nodig zou zijn. Denk ook aan de discussies die in dit parlement zijn gevoerd over bepaalde verdragen, en in Duitsland over het tijdelijk stabilisatiemechanisme. Soms zijn er mogelijkheden om tijdelijke crisismaatregelen te nemen. Duitsland heeft daarin een heel sterke traditie. Maar er wordt dan ook gezegd dat zulke maatregelen binnen een aantal jaren in het verdragsrecht zelf verankerd moeten worden. Dat illustreert mooi dat dit niet zomaar te omzeilen is. Er is wel degelijk druk om binnen de kaders te blijven. Maar er zit wel enige flexibiliteit in, omdat voor echte crisismaatregelen niet per se deze zwaardere procedure hoeft te worden afgewacht.

Opmerkelijk is dat in 2003 in het rapport van de Universiteit Utrecht naar aanleiding van de motie-Jurgens de onderzoekers al zeiden dat wellicht aanpassing van de Grondwet vreesachtigheid zal opwekken. Een bepaling die een

gekwalficeerde meerderheid eist voor wezenlijke overdrachten van bevoegdheid, zou in de ogen van sommigen wellicht te veel mogelijkheden bieden om internationale samenwerking te bemoeilijken, aldus de onderzoekers. Zij zeggen dan het volgende. Wij menen echter dat het tegendeel het geval is. Het zal bijdragen aan meer bewuste discussie en besluitvorming. Het zal een constitutioneel debat bevorderen dat uiteindelijk de legitimiteit van de Europese samenwerking kan vergroten. En het zal bovendien Nederland constitutioneelrechtelijk meer in lijn brengen met de ons omringende landen. Tot zover de onderzoekers van de Universiteit Utrecht. Op de vraag wat je vanuit wetenschappelijk onderzoek nog hierover kunt zeggen, kan ik in ieder geval zeggen dat ik deze mening van de onderzoekers heb aangetroffen in het rapport uit 2003.

De heer Schrijver (PvdA):

Hoe weegt de heer Van der Staaij dat dit rapport uit 2003 is? Ik zal maar niet over de Europese grondwet van 2005 beginnen, maar we hebben het Verdrag van Lissabon gekregen met de wereld aan procedures die een versterkte rol aan nationale parlementen verschaffen: de rode kaart, de oranje kaart en binnenkort misschien een groene kaart. We kunnen rechtstreeks vragen stellen aan de Europese Commissie. We zijn vaker in Europese gremia. De invloed van COSAC is toegenomen. Het zijn allemaal instrumenten waar we nog maar net mee werken. Het is logisch dat die in 2010 nog niet meegenomen konden worden in het rapport van de commissie-Thomassen, laat staan in 2003, lang voordat het Verdrag van Lissabon in werking trad. Daarom vind ik het voorstel van mevrouw Duthler zo verstandig. Laten we niet over één nacht ijs gaan, in de woorden van sommige collega's, maar dat allemaal meenemen in een nader advies van de in te stellen staatscommissie. Heb ik u overtuigd?

De heer Van der Staaij:

Ik vind het in ieder geval boeiend om na elf jaar behandeling van dit wetsvoorstel de waarschuwing te krijgen om niet over één nacht ijs te gaan. Dat ijs is mijns inziens behoorlijk dik geworden in de loop van de tijd. Het interessante is dat deze onderzoekers niets zeggen over het effect van de gele en de rode kaart, van dit en dat en van zus en zo, maar dat het simpelweg gaat om het punt dat vandaag aan de orde is: wat is het voorzienbare effect van die tweederdemeerderheidseis? Zij zeggen dat er geen reden is om daar vreesachtig over te zijn; ik gebruik de woorden van de onderzoekers. Ik besef dat mijn vrees u onvoldoende waarborg biedt dat het niet zal plaatsvinden. Ik moet ook toegeven dat wij allen niet weten hoe de politieke opvattingen over de toekomst van de Europese Unie zich ontwikkelen. Maar dat moet u niet aan staatsrechtgeleerden vragen, maar aan Maurice de Hond of aan TNS NIPO. We weten geen van allen hoe dat zich in de toekomst ontwikkelt. Als de beduchtheid is dat er in de toekomst meer partijen komen die kritisch staan ten opzichte van de verdere Europese integratie, is mijn tegenvraag of we ons daardoor moeten laten leiden. Moeten we iets wat een goede spelregel zou zijn die zou passen in de systematiek van de Grondwet dan maar niet doen omdat we niet weten of die partijen in de toekomst onverstandige beslissingen kunnen nemen? Mijns inziens verwacht je dat niet in een goed vormgegeven constitutie.

Ik kom bij de tegenovergestelde vraag. De SGP en GroenLinks hebben gevraagd of het geen mosterd na de maaltijd is. Voegt het nog wel wat toe na al die verdragswijzigingen? Ik denk dat de verwachting gerechtvaardigd is dat er nog van alles kan aankomen. In de Commissie constitutionele zaken in het Europees Parlement ligt een verslag voor met een ontwerp-resolutie in verband met onderzoek naar mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van het huidige institutionele bestel van de Europese Unie. Na de vaststelling dat er binnen Europa een breed draagvlak is voor Europese oplossingen, aldus deze commissie uit het Europees Parlement met een uitvoerige analyse van tekortkomingen van de EU om te kunnen reageren op de meervoudige crisis van dit moment, wordt geconcludeerd dat op korte termijn een constitutionele conventie nodig is om deze problemen aan te pakken door het institutionele bestel fundamenteel te wijzigen. Dat leidt tot een aantal verdergaande voorstellen op het gebied van economisch bestuur, buitenlands beleid, democratie et cetera. Interessant is dat in die ontwerp-resolutie ook wordt gezegd dat Europa eigenlijk op slot gaat met al die lidstaten die met elke verdragswijziging moeten instemmen en dat een viervijfde-meerderheid eigenlijk genoeg moet zijn om een verdragswijziging te realiseren. Niet elke lidstaat hoeft in te stemmen. Op 14 februari is er een debat in het Europees Parlement over deze ontwerp-resolutie. Dat laat zien dat er op dit moment volop beweging in Europa is. Tegelijkertijd is het een aardig gedachte-experiment. Als in zo'n verdrag zou komen te staan dat bijvoorbeeld Nederland voortaan niet per se hoeft in te stemmen met zo'n verdragswijziging, is daar dan een tweederdemeerderheid voor nodig op grond van artikel 91, derde lid? Of volgen we een bestendige lijn van interpretatie: het strijdt met geen enkele bepaling uit de Grondwet, dus ook als Nederland volstrekt buitenspel zou komen te staan en verdragswijzigingen door meerderheden van landen gerealiseerd zouden worden, is dat geen reden om met een versterkte meerderheid hierover te beslissen? Dat kan toch niet? Het laat toch zien wat er rammelt aan de huidige interpretatie en stand van zaken?

De heer De Graaf (D66):

U zult het mij misschien vergeven, maar ik vind het een wat rare manier van redeneren om een ontwerp-resolutie die überhaupt nog niet tot besluitvorming komt, te gebruiken als een argument voor uw voorstel. Er zijn misschien nog wel meer mooie, minder mooie of zelfs krankzinnige ideeën binnen het Europees Parlement, maar die kunt u niet gebruiken als argument voor of contra uw voorstel zolang er geen sprake is van besluitvorming.

De heer Van der Staaij:

Ik was bezig de vraag te beantwoorden of het mosterd na de maaltijd is. In de keuken zijn ze in ieder geval heel hard bezig om nieuwe gerechten voor te bereiden. Ik weet ook niet of die werkelijk worden opgediend, maar ik zou niet te snel zeggen dat de mosterd niet meer nodig is. Er is nog beweging in de Europese keuken. Een concreet voorbeeld is het verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie. Dat verdrag, gesloten in crisistijd, zou niet onder die tweederdemeerderheidseis vallen, maar de lidstaten hebben zich verplicht om binnen maximaal vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van dit verdrag noodzakelijke stappen te zetten om de inhoud van het verdrag te integreren in het rechtskader van de Europese Unie. Dat is een duidelijk voorbeeld van een tijde-

lijke maatregel waarvoor nog een verdragswijziging aan zit te komen. Ook andere aanpassingen zijn zeker niet op voorhand uit te sluiten. Alle ideeën in alle crises waarmee we zijn geconfronteerd, zouden weleens kunnen leiden tot aanpassingen van de Europese verdragen. Dat is zeker niet denkbeeldig. Er is geen reden om te zeggen dat dit echt het laatste is geweest na al die reeksen van verdragen die we hebben gekend en dat er nu niets meer zal komen. Kijk alleen maar naar de toetredingen, waarnaar het CDA heeft gevraagd. Is dat dan helemaal van de baan? Ook hier staan de ontwikkelingen in Europa niet stil. Er zijn meerdere staten in het proces van het EU-lidmaatschap. Erkende kandidaten zijn Servië, Montenegro, Turkije, Albanië en Macedonië. Met de eerste drie zijn onderhandelingen bezig. Zeer recent, op 9 november 2016, heeft de Europese Commissie aanbevolen om onderhandelingen te beginnen met Albanië. Erkende potentiële kandidaten zijn Bosnië en Herzegovina en Kosovo. Bosnië en Herzegovina heeft al het lidmaatschap aangevraagd. Het proces van toetreding van IJsland is in een vergevorderd stadium stilgezet. Ik geef graag toe dat er minder politieke bereidheid is om nog nieuwe landen toe te laten, maar tegelijkertijd zie je de nodige bewegingen die niet de conclusie rechtvaardigen dat dit het wel is en dat er nooit meer een land bij kan komen. Dit over dit deel, de vraag of het al dan niet mosterd na de maaltijd is.

Ik kom nu tot het slotdeel van mijn betoog, namelijk de overige punten en een mogelijke opdrachtverlening aan de staatscommissie. De gevolgen van de brexit, waar ook de fractie van de ChristenUnie naar vroeg, zijn nog onduidelijk. Het is nog niet helemaal helder hoeveel verdragen er gesloten zullen worden. Er zal in elk geval een terugtrekingsakkoord worden gesloten tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk. Dat valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie. Een nationale ratificatie is daarvoor niet nodig. Daarnaast zal een verdrag worden gesloten dat de toekomstige relatie bepaalt. Dat heeft een andere Europese rechtsbasis en zal naar verwachting wel door de lidstaten moeten worden geratificeerd. Een dergelijk verdrag zal niet vallen onder de werking van het voorstelde artikel 91, lid 4. Het lijkt eigenlijk meer een associatieakkoord te zijn. Daarnaast zal er een aparte redactionele wijziging van de basisverdragen nodig zijn. Het gaat hier om technische aanpassingen, bijvoorbeeld in de lijst van hoge verdragsluitende partijen in de preambule, artikel 52 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 355 en aanpassing of intrekking van verschillende protocollen. De uittreding van het Verenigd Koninkrijk is daar echter niet afhankelijk van. Dit betekent echter niet dat de brexit niet indirect kan leiden tot meer substantiële veranderingen.

De heer De Graaf (D66):

De heer Van der Staaij zei net iets over technische aanpassingen van het Europees verdrag als gevolg van de mogelijke uittreding van Groot-Brittannië. Hij noemt dat technisch. Ik zou het kunnen kwalificeren als onbenullig, al is dat misschien iets te veel gezegd. Het kan echter zo technisch zijn dat je je niet kunt voorstellen dat je een tweederdemeerderheid zou vragen voor goedkeuring van zo'n wet. In zijn voorstel zou dat echter wel de consequentie zijn.

De heer Van der Staaij:

Het kan gaan om een type associatieakkoord. Daar wil ik helder over zijn. Dat kan best omvangrijk zijn. We hebben

de hele discussie over het Oekraïneverdrag gehad. Dat valt niet onder deze paragraaf, omdat die echt beperkt is tot het minimum aan de echte institutionele verdragen. Het gaat om wijzigingen van verdragen waarop de Europese Unie gegrondvest is. Er kan dus heel veel betekenisvolle regelgeving vanuit Europa zijn die hier niet onder valt.

De heer De Graaf (D66):

Even voor mijn begrip. Als het Verenigd Koninkrijk uittreedt, zal er, net zoals dat bij toetredingsverdragen het geval zal zijn, een aanpassing, al is het maar in technische zin, moeten komen van de Europese verdragen die de Europese Unie grondvesten, al is het maar om de naam Groot-Brittannië te schrappen. Dat lijkt mij een erg technische aanpassing van de Europese verdragen. In uw definitie, in uw bepaling van artikel 91, lid 4, zou dat dus ook met een gekwalificeerde meerderheid in de Kamers moeten worden goedgekeurd.

De heer Van der Staaij:

Nee, dat is volgens mij niet het geval. Hoe de brexit juridisch gestalte zal krijgen, is best een ingewikkeld verhaal. Juist bij de laatste verdragswijziging is echter gerealiseerd dat landen ook het recht hebben om uit te treden. Het kan dus niet zo zijn dat je juist die uittreding gaat koppelen aan de toestemming van allerlei andere landen. Dan is immers de facto het recht tot uittreding ondergraven. Juist daarom is er gekozen voor een vorm die niet hoeft te leiden tot een bevestiging van de uittreding door andere lidstaten.

De heer De Graaf (D66):

Dat zei ik ook niet. Ik zei niet dat de kernbeslissing van de Britten door ons zou kunnen worden tegengehouden of door ons zou moeten worden goedgekeurd. Ik heb het over de technische aanpassingen van het Europees verdrag nadat Groot-Brittannië is uitgetreden. Dat is wel een wijziging van het verdrag en heeft ook instemming nodig, al dan niet stilzwijgend. Als ik u goed begrijp, zou uw artikel 91, lid 4 daarop van toepassing zijn.

De heer Van der Staaij:

Dat zou alleen het geval zijn als er bijvoorbeeld naast die meer redactionele en technische aanpassingen, waar het dus niet voor geldt, wordt besloten dat die brexit aanleiding is om meer andere institutionele aanpassingen te doen. Misschien moet er bijvoorbeeld een aparte status, een eenduidige geassocieerde status, worden gecreëerd voor landen als het Verenigd Koninkrijk, zodat we daar niet elke keer opnieuw over hoeven te praten. Als dat de uitkomst zou zijn, zou dat een aanpassing zijn van het Europees verdrag waar deze wetswijziging op van toepassing is.

Hoe nu verder? De context is aanmerkelijk veranderd, hebben verschillende leden van de Kamer gezegd. Kijk naar het Verdrag van Lissabon en de wijzigingen die dat heeft gebracht. Kijk naar de referenda die we inmiddels kennen. Is dat geen reden om toch een nieuwe opdracht aan een nieuwe staatscommissie te geven? Ik moet eerlijk zeggen dat ik persoonlijk die witte vlekken niet op die manier zie, juist omdat de wijzigingen van het Verdrag van Lissabon losstaan van de beperkte voorziening waar dit wetsvoorstel

over gaat: de versterkte meerderheid, de eis van een tweederdemeerderheid.

Die referenda spelen inderdaad nu in allerlei landen, waaronder in Nederland. Referenda hoeven, hoe je er ook over denkt, mijns inziens dit wetsvoorstel nooit te bijten. Sterker nog, ik zou zeggen dat in de verschillende opvattingen over het referendum altijd wel een argument kunnen opleveren om voor dit wetsvoorstel te zijn. Als je namelijk tegen referenda bent, zoals bijvoorbeeld de VVD-fractie naar voren heeft gebracht, vind ik dat je echt heel goed moet nadenken over de vraag of je een gewone meerderheid voor wijziging van Europese verdragen echt nog van deze tijd vindt. Als je heel sterk hecht aan de representatieve democratie, zou ik juist zeggen dat je ervoor moet zorgen dat in elk geval die versterkte meerderheid er komt. Dan heb je juist vanuit je visie van geen referendum een nette alternatieve voorziening binnen het systeem van de representatieve democratie en binnen de systematiek van de Grondwet.

Als je daarentegen juist voor referenda bent, kun je zeggen dat je ziet dat referenda makkelijk uit de pas kunnen lopen met de uitspraken van een Kamermeerderheid. Het risico dat referenda de parlementaire besluitvorming doorkruisen, wordt juist verkleind als er sprake was van een versterkte meerderheid. Dan is er kennelijk al een breed draagvlak aanwezig voor die verdragen en is de kans kleiner dat een referendum daar doorheen gaat. Ik vind dat een voordeel dat je vanuit de pro-referendumvisie kunt zien. Er is ook nog een tussenopvatting mogelijk. Je zou soms voor referenda kunnen zijn, maar niet altijd. Dan zou deze bepaling ertoe kunnen leiden dat wordt gezegd dat voor gevallen waarvoor er zo'n specifieke voorziening is getroffen, namelijk voor verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest is, die referendumwet niet van toepassing moet worden geacht. Dan heb je juist een mooi helder criterium, te verankeren in de referendumwet, waarop er dan geen referendum zou hoeven te worden gehouden. Dit brengt mij tot de conclusie dat wat je mening over referenda ook is, ze eigenlijk altijd een argument kunnen opleveren in het voordeel van de keuze die in dit wetsvoorstel is gemaakt.

Ik zou het persoonlijk jammer vinden als dit ertoe zou leiden dat de staatscommissie ermee aan de slag gaat en daarmee de besluitvorming over dit wetsvoorstel zou vertragen. Ik wil graag meedenken, dus ik doe nog een poging. Omdat het om een grondwetsherziening gaat, is een tweede lezing nog nodig als dit wetsvoorstel wordt aangenomen. Wie weet kunnen we het beste van twee werelden combineren door zowel de grondwetscommissie ernaar te vragen als voortvarend met de behandeling van dit wetsvoorstel verder te gaan. Ik heb er vertrouwen in dat de commissie voortvarend haar werk kan verrichten en we, als we met de tweede lezing terugkomen in de Eerste Kamer, kunnen beschikken over de uitkomsten van de staatscommissie. Zo kunnen we zowel aan de gedegenheid die uw Kamer wenst als aan de voortvarendheid die ik zelf zou willen bepleiten recht doen. Dat is mijn voorstel.

Er is veel over ijs gesproken. Is het geen dun ijs? Is het geen glad ijs? Als we blijven wachten, zo heeft de ervaring van de afgelopen dagen ons ook geleerd, tot het ijs nog dikker wordt, dan kom je nooit aan schaatsen toe. Dan mis je ook die kans. Ik heb in elk geval geprobeerd om goed beslagen ten ijs te komen.

Ik wil eindigen met een verwijzing naar de heer Witteveen, die ook is aangehaald door de PvdA-fractie. Ik besef dat ik wel erg veel PvdA-bronnen heb geciteerd. Gelet op het feit dat de heer Schrijver de meest kritische bijdrage heeft geleverd, denk ik dat het wel gepast is om juist met veel PvdA-citaten te komen. Hij citeerde de heer Witteveen. Hij is ons helaas ontvallen, maar heeft wel prachtig boek nagelaten: De wet als kunstwerk. Ik moest eerlijk gezegd denken aan wat hij schrijft in zijn boek, op pagina 438, over de wet als toren van Babel. Juist in combinatie met de ontwikkelingen in de Europese Unie merk je wel eens dat overmoed tot veel spraakverwarring aanleiding kan geven. Dit wetsvoorstel is in ieder geval een bescheiden poging om een gemeenschappelijke taal te vinden voor het bouwwerk van de Europese Unie. Natuurlijk hoop ik dat het voorstel uiteindelijk groen licht kan krijgen.



Minister Plasterk:

Voorzitter. Allereerst complimenten aan het adres van de initiatiefnemer die hier net stond. In eerste termijn is er door diverse leden al aandacht aan besteed dat dat een uitzonderlijke situatie is. Wat daarbij nog niet is vermeld, is dat het ook nog eens een door de regering ontraden initiatiefwetsvoorstel is. Dat maakt het nog uitzonderlijker dat het het zo ver heeft gebracht. Nu de heer Van der Staaij voortdurend leden van de Partij van de Arbeid citeert, wil ik mijn bijdrage beginnen met een citaat uit de Bijbel, namelijk uit 1 Samuël 7: "Tot hiertoe heeft de Heer ons gebracht." De vraag die nu voorligt, is natuurlijk hoeveel verder de senaat de heer Van der Staaij gaat brengen.

Ik vat kort samen wat het beoogde effect van dit voorstel is. Ik heb goed geluisterd naar de heer Van der Staaij, die strikt genomen het doel van het voorstel, de bedoeling van de indiener heeft losgeknipt van het overige. Daar wil ik buiten blijven, want dat is niet aan mij. Maar wat we wel kunnen beoordelen, is datgene wat materieel door het voorliggende voorstel wordt beoogd, en dat is feitelijk om de Staten-Generaal te beperken in de mogelijkheid om bij gewone meerderheid akkoord te gaan met een door de regering uitonderhandelde verdragswijziging. Als dit voorstel niet de Grondwet haalt, zou het inderdaad in de huidige praktijk mogelijk zijn dat, nadat 28 regeringen met elkaar onderhandelen en tot een principeakkoord komen met een parlementair voorbehoud, dit akkoord terugkomt en door de Tweede en Eerste Kamer wordt geaccordeerd, waarna het in het Staatsblad verschijnt. Als dit voorstel wordt aangenomen, zou dat alleen nog maar kunnen als in beide Kamers der Staten-Generaal een tweederdemeerderheid bestaat. Dat is het door het voorstel beoogde effect.

De bedoeling daarvan wordt nog wel ingekleurd door de nota van wijzigingen, ingediend bij de behandeling in de Tweede Kamer, die toch iets afdoet aan de gedachte dat het hier strikt om een principiële kwestie gaat. Want in die nota van wijzigingen is vastgelegd dat, ook als de constitutionele verhoudingen tussen Europa en Nederland zouden veranderen, daarvoor geen gekwalificeerde meerderheid nodig is, wanneer het enkel gaat om het verleggen van verantwoordelijkheden van Brussel terug naar Nederland. Want dat is uitgesloten van die gekwalificeerde meerderheid. Mevrouw Duthler zei terecht dat dit een enigszins symbolische wijziging is, want over het algemeen gaat het bij pakketten die in verdragen voorliggen niet om het overdragen van één verantwoordelijkheid. Het zou heel

goed kunnen dat met recht en reden tien verantwoordelijkheden vanuit Brussel teruggaan naar de lidstaten, maar dat er één verantwoordelijkheid vanuit de hoofdsteden naar Brussel verdwijnt. Dan valt dat volledig onder de reikwijdte van de grondwetswijziging die voorligt, zodat niet kan worden overgegaan tot vaststelling, zelfs niet als de meerderheid van Tweede Kamer en Eerste Kamer daarvoor is. Dat is het effect van dit voorstel.

Ik kan me, ook geluisterd hebbend naar de eerste termijn, niet helemaal aan de indruk onttrekken dat hier net als in de Tweede Kamer een weging is die een inhoudelijk aspect van appreciatie voor de Europese samenwerking als zodanig omvat. Want ik heb mevrouw Van Weerdenburg en de heer Köhler nadrukkelijk dit voorstel horen steunen, mede vanuit de gedachte dat dat de macht van Brussel, van Europa zou beperken. Dat is dus wel degelijk een deel van de agenda. Mevrouw Duthler wees er in dit verband al op dat bij de behandeling in de Tweede Kamer de initiatiefnemer heeft bijgedragen aan het beeld dat dat wel degelijk een deel van de argumentatie is, en dat is ook legitiem.

Mijn advies aan de Kamer is om het voorstel te ontraden. Ik zal daarvoor heel kort vijf argumenten noemen. Ten eerste is het in mijn ogen een negatief signaal over Europa. Ten tweede is het in mijn ogen niet effectief. Ten derde beperkt het potentieel de onderhandelingsruimte voor de Nederlandse regering. Ten vierde zitten er wat inconsequenties in, waarover ook in eerste termijn al is gesproken. Ten vijfde kom ik nog op de vraag, hoe het zich verhoudt tot een ander novum in de hele goedkeuring van verdragen, namelijk het raadplegend referendum.

Zelfs als je vanuit juridische argumenten zou menen dat het nuttig is dat Nederland de mogelijkheid om verdragen te accorderen zou moeten beperken, stapelt het op dit moment natuurlijk wel op bij een aantal bewegingen binnen Europa: Groot-Brittannië, dat heeft gemeld het voornemen te hebben uit de EU te stappen, een aantal politieke bewegingen, ook in deze Kamer vertegenwoordigd die — dat is legitiem — vinden dat Nederland uit de EU moet stappen, bewegingen die ook elders in Europa voet aan de grond krijgen. In die context denk ik niet dat dat voor de bestendigheid van de Europese Unie een positief signaal zou zijn.

Ik denk dat je het effect dat iedereen beoogt, namelijk dat wanneer er een verdragswijziging plaatsvindt, er steun is in de Staten-Generaal voor datgene wat wordt vastgesteld, veel beter kunt bereiken door ervoor te zorgen dat de Nederlandse regering in Brussel onderhandelt met een mandaat dat in beide Kamers der Staten-Generaal is besproken en dat er mondeling en schriftelijk opvattingen worden meegegeven door de Staten-Generaal aan de regering die namens Nederland de onderhandelingen voert. Dat gebeurt ook. Ik denk dat je veel eerder in dat traject moet stappen. Laten we eerlijk zijn: als 28 landen al te veel voorbehouden gaan maken over een verdrag dat in principe is gesloten, komt er op een gegeven moment nooit meer een verdrag.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Ik heb hier de minister naar gevraagd. Ik heb hem dat namelijk vaker horen stellen: als al die landen achteraf bezwaren gaan maken, terwijl we zo'n goed voortraject hebben gehad, dan vertraagt dat nodeloos. Maar tegelijk heb ik de heer Van der Staaij vandaag opnieuw horen zeg-

gen — ik las dat ook in het rapport van de Staatscommissie Grondwet — dat zo'n zestien landen van de EU een dergelijke verzwaarde procedure kennen. Toch kan ik me weinig voorbeelden herinneren waardoor de dingen spaak liepen. Kan de minister zijn tweede punt onderbouwen met concrete voorbeelden?

Minister Plasterk:

Tegenover de lijst van landen die werden genoemd, zou ik toch ook de andere kant willen laten zien: in België, Frankrijk en Duitsland is geen gekwalificeerde meerderheid nodig. Dat zijn vaak wel de landen waarmee we samen optrekken als het gaat om het vaststellen van verdragen. Ingaand op uw vraag: ik zeg ook niet dat je dan nooit meer tot een nieuw verdrag kunt komen. Maar ik maak me wel zorgen dat het opstapelt bij een aantal andere bewegingen, die alles bij elkaar de mogelijkheid om in Europa nog tot verstandige verdragen te komen, te ver terugbrengen. Ik zou vertrouwen hebben in het feit dat een regering die een vertrouwensrelatie heeft met de Staten-Generaal sowieso in het belang van Nederland de onderhandelingen doet en probeert eruit te slepen wat mogelijk is. Vervolgens zou ik vertrouwen hebben in het feit dat de Tweede Kamer dat moet goedkeuren en het feit dat de Eerste Kamer dat moet goedkeuren, voordat het uiteindelijk kan worden geratificeerd. Wat hier voorligt, is een poging onszelf aan de mast te binden en te zeggen: zelfs als er een meerderheid voor is in beide Kamers, dan nog moet u me vasthouden, want dan wil ik niet dat ik ga bewegen in die richting. Artikel 137 Grondwet zegt over grondwetswijzigingen: zelfs als er een meerderheid zou zijn om iets te doen, dan nog mag het niet, zonder dat eerst de Staten-Generaal zijn ontbonden door de minister van BZK. Daarmee wil je inderdaad voorkomen dat het gebeurt.

De voorzitter:

Mevrouw Bikker.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Ik wil nog een feitelijke opmerking maken: in Duitsland geldt wel een andere procedure. De minister schaarde Duitsland onder de landen waar alles vloeiend doorgaat. Wat ik heb gezegd, heb ik zo begrepen uit het rapport van de Staatscommissie Grondwet. Als ik dat niet goed heb begrepen, zie ik dat graag nog nader onderbouwd. Uit mijn hoofd is het artikel 23. Maar goed, de minister moet mij dat maar vergeven, want ik heb een hele berg documenten tot mij genomen.

Minister Plasterk:

Dat ik het zwart-op-wit heb meegekregen, wil niks zeggen. Er zou een misverstand in kunnen schuilen. Ik heb het niet verzonnen. Mijn informatie is dat in België, Duitsland en Frankrijk een gewone meerderheid voldoende is voor het ratificeren van verdragen. Ik wil het wel naslaan. Mocht het anders zijn, dan kom ik er in tweede termijn op terug.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Ik doe er ook niet aan om dingen te verzinnen, dus we ontdekken wel wat het alternatieve feit is en doen dan recht aan de situatie. Het gaat mij daar namelijk niet uitsluitend

om, maar het gaat mij erom dat veel landen in Europa — ik meen een zestiental — een verzwaarde procedure kennen en dat we tot nu toe daarvan geen invloed hebben gezien op de vaststelling van verdragen. De minister komt in zijn boeiende betoog met alle sirenen die wij kunnen horen, waarvoor wij vastgebonden moeten zijn en waarvoor wij met wat dan ook in onze oren op de boot zouden moeten zitten, maar hij komt niet met een concreet voorbeeld wat er in een ander land op dat punt is misgegaan. Als het zo is dat we in deze Kamer een breed volksgevoel miskennen, dan zien we momenteel met de referenda dat er een andere weg gekozen wordt. De minister komt met ontzettend veel angst dat er niks meer mogelijk is. Ik zou juist denken dat als er in deze Kamer en aan de overkant een tweederdemeerderheid is, er een extra verbondenheid is, ook vanuit het parlement, om te zeggen waarom een verdrag juist wel de moeite waard is om te wijzigen. Laten we eerlijk zijn: tot nu toe zijn alle referenda minder goed verlopen — laat ik het niet al te vervelend zeggen — als je naar het regeringsstandpunt kijkt. Zou dat niet ook tot een stukje reflectie moeten nopen? Zou de minister daarbij niet moeten overwegen hoe we juist de representatieve democratie zo sterk mogelijk kunnen krijgen door uit te leggen waarom we bijvoorbeeld een verdrag wijzigen, waardoor een referendum wellicht een keer een andere uitslag heeft voor de regering? Dat zijn dus twee punten, voorzitter.

Minister Plasterk:

Over het referendum kom ik nog te spreken. De heer Van der Staaij sprak al over het punt van de democratische onderbouwing. Ik vind dat eigenlijk een beetje de wereld op zijn kop, want de redenering is dat een tweederdemeerderheid in beide Kamers extra legitimiteit aan een te sluiten verdrag geeft. Dat is zo, maar dat is nu ook het geval. Naarmate de meerderheid in de Kamers groter is, is er meer legitimiteit voor een verdrag dat wordt gesloten. Het voorstel dat voorligt, is om te zeggen dat een verdrag niet gesloten mag worden als de meerderheid in een van de Kamers enkelvoudig is.

De voorzitter:

Mevrouw Bikker, kort op dit punt nog.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Als er een zwaarder representatief geheel achter het verdrag staat, kun je duidelijk maken dat het zo zwaar is omdat het om dingen gaat die aan onze Grondwet raken, en dus niet zomaar om de kleine flauwigheden, dat het goed is dat er een substantiële meerderheid is. Ik ben nog steeds benieuwd naar het concrete voorbeeld.

Minister Plasterk:

Dat laatste is al niet juist, want als het aan de Grondwet raakt, geldt artikel 91, lid 3 al. Mevrouw Bikker wijst er wat betreft het politieke effect terecht op dat er voor de recent gesloten verdragen een tweederdemeerderheid gehaald zou zijn in de Tweede en de Eerste Kamer, dus dan had het inderdaad niet uitgemaakt. Maar goed, daarvoor hebben het wijzigingsvoorstel niet nodig. Over de toekomst kun je wel degelijk zorgen hebben. Ik sluit helemaal niet uit dat er op enig moment een derde van een van de twee Kamers der Staten-Generaal bestaat uit politieke partijen die tegen

de Europese Unie zijn en vinden dat we eruit zouden moeten treden. Op zichzelf is dat een legitiem argument, maar als deze grondwetswijziging wordt aangenomen, kan een derde van één Kamer van de Staten-Generaal blokkeren dat een verdrag wordt gesloten of gewijzigd. Ik vind dat onwenselijk. Ik ontraad dat.

Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):

De minister maakt zich er zorgen om dat bij aanname van dit wetsvoorstel de kans kleiner wordt dat in de toekomst nog verstandige verdragen worden gesloten in EU-verband. Hij denkt dat er, als die wel worden gesloten, in ieder geval veel tijdverlies kan zijn. Als ik het goed begrepen heb, beveelt hij andere opties aan in dat verband, namelijk door in beide Kamers, of in ieder geval in de Tweede Kamer, duidelijk te werken met mandaten of behandelvoorbehouden. Wanneer beide Kamers dat actief doen, zou er dan niet nog veel meer tijdverlies optreden? In ieder geval doet deze suggestie mij heel sterk denken aan de tijd van de Republiek der Verenigde Nederlanden en de besluitvorming daarin.

Minister Plasterk:

Ik doe weinig Europese onderhandelingen, aangezien ik minister van Binnenlandse Zaken ben. Ik hoef dat maar een enkele keer te doen. In het kader van een aantal voorstellen over het kiesstelsel heb ik wel degelijk via algemeen overleggen in de Tweede Kamer opdrachten meegekregen voor wat de Nederlandse opstelling daarin zou moeten zijn. In de Tweede Kamer is dat dus staande praktijk.

Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):

Ik zou zelf andere voorbeelden kunnen noemen, waaronder het EOM. Het blijkt dat dit heel lang duurt.

Minister Plasterk:

Dat weerspreek ik niet.

Voorzitter. Het volgende argument is niet het zwaarste, maar in het voorstel zitten wel wat inconsistenties, of laat ik het ongerijmdheden noemen. In eerste termijn is daarop gewezen. Als het wordt aangenomen, zou voor een voorstel om het aantal leden van het Europees Parlement te veranderen een tweederdemeerderheid nodig zijn, terwijl die voor een wijziging van het Stabiliteitspact of van het ESM, zaken die veel grotere consequenties voor Nederland hebben, niet nodig is. Dat is een inhoudelijke kanttekening.

Het samengaan met het nieuwe element van het raadgevend referendum maakt dat er al een additioneel slot op de deur is gezet. De laatste keer dat er een referendum was, heeft dat wel degelijk impact gehad. Mevrouw Bikker vroeg hoe deze zaken zich tot elkaar verhouden. Strikt genomen weten we niet of het draagvlak voor een verdrag toeneemt als er op basis van het aan te nemen artikel in beide Kamers een tweederdemeerderheid is. Ik weet dat niet. Dat is ingewikkelde psychologie. Ik denk dat je daar geen zinnig woord over kunt zeggen. Ik constateer wel dat er naast dit slot op de deur een additioneel slot wordt aangebracht. Op een gegeven moment — daarmee kom ik terug op mijn eerste standpunt — wordt het te lastig om nog verstandige verdragen te sluiten.

De heer **Köhler** (SP):

Hoe kan de minister het raadgevend referendum een slot op de deur noemen? In de eerste plaats is het raadgevend referendum alleen raadgevend en in de tweede plaats is bij het enige voorbeeld dat we daarvan hebben in Nederland het advies door de regering in de wind geslagen en heeft zij zich er niks van aangetrokken. Hoe kan de minister dit nu een tweede slot op de deur noemen?

Minister Plasterk:

Laten we het niet al te semantisch aanvliegen, maar laat het dan een schuif op de deur zijn. Het is in ieder geval iets waardoor de deur niet meer automatisch in het slot valt of opengaat. Er zijn onmiskenbaar consequenties geweest van het raadgevend referendum. Deze consequentie komt erbovenop en beperkt de ruimte om verdragen te sluiten. We hebben als open land echt belang bij goede verdragen die in Europa worden gesloten.

Deze vijf argumenten, waarbij het ene zwaarder weegt dan het andere, maken dat ik blijf bij het advies, dat overigens al eerder bij een andere gelegenheid door een van mijn voorgangers aan de Kamer is gegeven op ditzelfde punt, en dat ik ook in de Tweede Kamer heb gegeven: met alle waardering voor wat er is verricht, ontraad ik toch het voorstel.

Ik loop met grote vaart de aan mij gestelde vragen langs. We hebben al gesproken over de buurlanden, waarin ook een gewone meerderheid bestaat. Ik heb toegezegd om nog even te dubbelchecken of Duitsland daaronder valt. Ik zal dat doen.

Er is gevraagd of het een constitutionele ommezwaai is. Het is een ingrijpende verandering in de verhoudingen.

Er is gevraagd wat het doet voor het draagvlak voor Europa. Ik zei het net al: het is ingewikkelde psychologie. Op het gevaar af om een heel andere discussie open te krabbelen, merk ik op dat het de vraag is of je door een referendum meer draagvlak kunt vinden. In dit geval kan ik dat ook niet voorspellen.

Klopt het dat een aantal handelsverdragen en de Turkijedeal niet onder dit voorstel zouden vallen? Ja, dat klopt.

Welke potentiële toetreders tot de EU zijn er op dit moment? In de komende jaren zal er geen sprake zijn van toetreding.

Een interessante vraag is hoe dit voorstel zich verhoudt tot het subsidiariteitsprincipe, een oud principe uit de rooms-katholieke kerk dat met zich brengt dat de beslissingen op het laagste bestuursniveau genomen worden waar geen externe effecten optreden. Er geldt "zo laag als het kan, zo hoog als het moet", net zoals de paters bij mij op school vroeger zeiden over vertalingen vanuit het Latijn "zo letterlijk als het kan, zo vrij als het moet". Het subsidiariteitsbeginsel is een inhoudelijke toets. Ik denk strikt genomen dat het losstaat van het procedurele voorstel dat hier ter tafel ligt. Het is uiteindelijk een weging of je inhoudelijk vindt dat een taak werkelijk in Brussel thuishoort of dat een land dit goed zelf zou kunnen uitmaken. Daarover blijken de politieke opvattingen vaak uiteen te lopen. Ik zou daar dus geen relatie tussen willen aanbrengen.

De fractie van de SGP vroeg of het animo voor referenda zal toenemen of afnemen als er sprake is van een gekwalificeerde meerderheid. Dat durf ik niet te voorspellen; daar is wat mij betreft geen peil op te trekken.

Op de vraag over de staatscommissie kom ik terug bij de bespreking van de motie. Volgens mij heb ik daarmee alle vragen van mevrouw Van Bijsterveld beantwoord.

Ik ga nu gauw naar de vragen van de heer Schrijver. Kan het wetsvoorstel leiden tot een vleugellamme Europese Unie? Dat zijn wel heel grote woorden, maar ik denk wel dat dit een negatief signaal is binnen Europa, zeker op dit moment en in dit tijdsgewricht, waarin het enthousiasme links en rechts toch al lijkt af te nemen.

Over de democratische legitimatie heb ik gesproken. Kan ik reageren op de analyse van de PvdA-fractie dat het wetsvoorstel vanuit het beoogde doel zowel een te ruime als een te beperkte reikwijdte heeft? Ik deel die opvatting. De door de heer Schrijver genoemde voorbeelden lijken mij correct.

De fractie van de SGP vroeg of ik de interpretatie van de vorige staatscommissie onderschrijf dat er iets moet gebeuren. Ik ben het er wel mee eens dat de staatscommissie destijds heeft gezegd dat er iets zou kunnen of moeten veranderen; althans, de meerderheid van de commissieleden heeft dat gezegd, maar de commissie was niet eensgezind over wat er dan zou moeten gebeuren. Dat blijkt ook uit het feit dat de meerderheid van die commissie toen alleen een paar denkrichtingen aan de hand heeft gedaan en niet tot een concreet advies is gekomen. De andere vragen van de fractie van de SGP heb ik al beantwoord.

Volgens mij heeft mevrouw Van Weerdenburg mij geen vragen gesteld. Zij steunt het voorstel. Vanuit de opvatting van de PVV over de Europese Unie kan ik mij dat ook voorstellen. Volgens mij heeft ook de heer De Graaf, in wiens betoog ik mij goed herkende, mij geen specifieke vragen gesteld. Hij bevestigt dat door te knikken. Nogmaals: ik kan mij vinden in zijn betoog.

De voorzitter:

Hij schudde zijn hoofd.

Minister Plasterk:

Ja, hij bevestigde dit door in enigerlei dimensie met zijn hoofd te bewegen.

De fractie van de VVD vroeg of ook bij de eis van een tweederdemeerderheid verdragen zouden kunnen worden aangenomen. Het antwoord is hetzelfde als op de vraag van de heer Schrijver. Ik wil niet zeggen dat dat niet zou kunnen. Het is ook terecht om erop te wijzen dat ook andere landen gekwalificeerde meerderheden hebben, maar ik denk dat dit een beweging is in een richting die niet een goede is. Ik ga straks in op de motie.

De fractie van GroenLinks stelde een enigszins retorische vraag: wat vind ik de urgentie van het voorliggende voorstel? Ik sluit mij aan bij wat met de retorische vraag werd geïntendeerd, namelijk benadrukken dat het niet urgent is. Ik heb ook al gesproken over de democratische legitimiteit.

Hoe verhoudt dit zich tot de brexit? Op dat punt moet ik eigenlijk terugvallen op een heel formele positie, omdat het Verenigd Koninkrijk strikt genomen de wens om uit de Europese Unie te treden, nog niet kenbaar heeft gemaakt. Dat is geen formaliteit, want het moment van het in werking stellen van artikel 50 is natuurlijk ook inhoudelijk een belangrijk moment in de hele procedure.

Volgens mij heb ik nu alle aan mij gestelde vragen beantwoord. Dat brengt mij tot slot bij de appreciatie van de voorliggende motie.

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):

Ik begrijp dat u nu alleen de motie nog wilt behandelen. Ik heb in het debat in deze Kamer geproefd dat er vrij breed ongenoegen leeft over de enge interpretatie van artikel 91, lid 3. Dat heeft deze Kamer eerder geconstateerd en ook in de Kamer aan de overkant is dit meerdere keren geconstateerd. Dat gevoel is door het kabinet eigenlijk altijd vakkundig weggedrukt. Welke beweging is op dit terrein nog van het kabinet te verwachten?

Minister **Plasterk**:

Strikt genomen zijn er twee verschillende dingen. Ik vind dit geen reden om dit voorstel nu positief bij deze Kamer aan te bevelen. Dat is vanavond eigenlijk mijn inbreng op dit punt, maar er zou nader gesproken kunnen worden over hoe je artikel 91, lid 3 meer handen en voeten zou kunnen geven. Dat is uiteindelijk natuurlijk aan de Kamers der Staten-Generaal. Ter uitvoering van een motie, volgens mij de motie-Schinkelshoek, staan in het wetsvoorstel paragrafen waarin aan dit specifieke punt een passage wordt gewijd; daar is in de eerste termijn ook op gewezen. Dat kan voor de Tweede Kamer en ook voor de Eerste Kamer natuurlijk aanleiding zijn om de regering kritisch daarop te ondervragen. De mogelijkheid is er dus sowieso. Als men op dat punt nog meer zou willen, zou daar bij een andere gelegenheid misschien best nog eens over nagedacht kunnen worden. Maar nogmaals: ik vind dit geen reden om dit voorstel nu bij deze Kamer aan te bevelen.

Ik kom nu bij de appreciatie van de motie. Het dictum van de motie valt eigenlijk in tweeën uiteen. Aan de ene kant wordt de in te stellen staatscommissie gevraagd om in haar onderzoek ook de rol van Europa te betrekken. Ik heb het nog even nageslagen. In de door deze Kamer breed gesteunde vorige motie-Duthler, waarvan de regering heeft toegezegd dat de opdracht substantieel ook de opdracht zal zijn voor de in te stellen staatscommissie, is de eerste overweging dat de Europese besluitvorming voor de parlementaire taak en de vormgeving daarvan voor beide Kamers van de Staten-Generaal toenemende betekenis heeft. Ik meen dus dat dit onderdeel uitmaakt van de opdracht voor de in te stellen staatscommissie. Ik begrijp de motie zo dat er geen pogingen worden gewaagd om die opdracht te veranderen. Als de Kamer dat zou wensen, zou ik natuurlijk ook weer langs de Tweede Kamer van de Staten-Generaal moeten om te bekijken of die zich hierin kan vinden. Als ik de motie zo mag verstaan dat dit wordt omvat door de overweging van de motie-Duthler waarvan ik al heb toegezegd dat die de grondslag zal zijn voor de in te stellen staatscommissie, zie ik op dit onderdeel van het dictum van de motie geen enkel bezwaar om het oordeel aan de Kamer te laten.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Uw uitleg van de motie en het dictum lijkt mij heel voor de hand liggend. Ik zou u willen vragen om deze motie dan ook nog onder de aandacht te brengen van de leden van de staatscommissie, zodat zij weten dat dit aspect uitdrukkelijk onder hun opdrachtschrijving gaat vallen.

Minister **Plasterk**:

Dat zeg ik toe.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Er wordt hier gezegd: als de motie wordt aangenomen. Inderdaad.

Minister **Plasterk**:

Ja. Het dictum bevat strikt genomen ook een procedurevoorstel om het besluit over de voorliggende grondwetswijziging te verdagen totdat de staatscommissie daar een advies over heeft gegeven. Laat ik het zo zeggen: ik heb argumenten gegeven waarom de regering consistent tegen deze grondwetswijziging is. Wat mij betreft, kan dat dus ook nu het advies zijn, maar ik kan mij de overweging van de VVD-fractie voorstellen om, daar waar dit toch een onderwerp is van beraadslaging in de staatscommissie, de besluitvorming te parkeren tot ommekomst van het advies van de staatscommissie. Omdat de heer Van der Staaij daarnaar vroeg, hecht ik er wel aan om te benadrukken dat dat dan ook het geval zal moeten zijn. Artikel 137 van de Grondwet brengt namelijk natuurlijk met zich mee dat na het aannemen van een grondwetswijziging — die moet dus echt met die intentie zijn aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer — de minister van BZK de Tweede Kamer ontbindt, opdat het volk zich over die grondwetswijziging kan uitspreken. Ik heb die ontbinding overigens vorige week gedaan; dat gaf op zich een gevoel dat ik niet eerder heb gehad, want ik heb met een krachtige pennenstreek de Tweede Kamer ontbonden. Zoals bekend gebeurt dat van rechtswege indien er geen grondwetswijzigingen voorliggen, maar als die er wel zijn — er liggen er nu al drie voor — moet de minister van Binnenlandse Zaken besluiten om dat te doen. Dat heb ik gedaan en ik heb het kabinet daarvan op de hoogte gebracht. Dat maakt het natuurlijk onmogelijk om te zeggen: laten we het nu maar alvast aannemen en voor de tweede lezing wachten we wel op het advies van de staatscommissie. Dan zou je het besluit van de eerste lezing immers feitelijk uithollen, want de bedoeling van de grondwetgever is natuurlijk dat de eerste lezing en de tweede lezing allebei volledige beoordelingen door de Staten-Generaal zijn, de eerste lezing voor de Kamerontbinding bij gewone meerderheid en de tweede lezing daarna, met een gekwalificeerde meerderheid. Die kanttekening wil ik dus wel plaatsen.

De heer **De Graaf** (D66):

Dat is een belangrijke kanttekening van de minister. Zo versta ook ik artikel 137 van de Grondwet. Ik herinner mij een uitvoerige reeks debatten in deze Kamer, twaalf of dertien jaar geleden, over de betekenis van artikel 137 en over de vraag of het inderdaad geoorloofd is om niet direct nadat de Tweede Kamer in de nieuwe samenstelling bijeen is gekomen, het voorstel te behandelen en in tweede lezing in stemming te brengen. Het antwoord daarop, eigenlijk

van iedereen, was dat het ongepast was en min of meer strijdig met de bedoeling van artikel 137, als de eerste lezing wordt aanvaard en als we er vervolgens een paar jaar over doen, bijvoorbeeld omdat er een staatscommissie over zou moeten zijn. Als ik het goed begrijp, ontraadt de minister de suggestie van de heer Van der Staaij.

Minister Plasterk:

Dat laatste is het geval. Strikt genomen is het eerste nog net een iets andere kwestie. Artikel 137 spreekt over de nieuw gekozen Kamer die zich in tweede lezing buigt over de grondwetswijziging. In de afgelopen jaren was er sprake van een snelle opeenvolging bij de Tweede Kamer. Toen deed de vraag zich voor of alle grondwetswijzigingen in eerste lezing vervallen, als het kabinet na vier maanden valt en er opnieuw verkiezingen zijn. Daarover is advies gevraagd aan de Raad van State en die heeft gezegd dat de nieuw gekozen Tweede Kamer zo kan worden gelezen: die of wellicht kort daarna. De intentie mag niet zijn dat men bij een initiatiefwetsvoorstel — ik herinner mij het voorstel-Halsema over artikel 120 — zegt: zout het maar even op, want er is nu geen meerderheid voor en we wachten wel tot er een Kamer komt waarin wel een meerderheid is. Dat is echt in strijd met de bedoeling van artikel 137. Dat was toen het advies van de Raad van State. Wat betreft de regering is dat nog steeds het geval. Laat ik het er maar bij houden dat ik het eens ben met de heer De Graaf dat het niet de bedoeling kan zijn, als deze motie het haalt en er wordt gewacht op het oordeel van de staatscommissie, dat dan ook nog vanavond in eerste lezing over dit voorstel wordt gestemd.

De heer De Graaf (D66):

Dank. Ik heb zelf als voorganger van de minister, in die hoedanigheid, dat advies aan de Raad van State gevraagd, en ik herinner mij ook dat het zo heeft gespeeld. Het gaat mij om de constatering dat het in de intentie van artikel 137 ligt, los van de onvoorziene mogelijkheid dat een Tweede Kamer heel snel wordt ontbonden, dat zo snel mogelijk na samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer de tweede lezing wordt behandeld en in stemming wordt gebracht en vervolgens ook in de Eerste Kamer wordt gebracht. Die gedachte verhoudt zich niet met de gedachte om het in eerste lezing aan te nemen en om er daarna een paar jaar over te doen, om te wachten op een staatscommissie.

Minister Plasterk:

Volgens mij zeggen we hetzelfde. Dat was mijn appreciatie van de motie. Ik meen dat ik daarmee alle bijdragen heb geleverd die ik op dit moment kan leveren. Dank voor uw aandacht.

De voorzitter:

Dank u wel. Wij zijn toegekomen aan de tweede termijn van de Kamer. Ik geef het woord aan mevrouw Van Bijsterveld.

Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):

Voorzitter. Ik dank de heer Van der Staaij voor zijn zorgvuldige behandeling van alle vragen. Hij heeft de uiteenlo-

pende vragen met verve behandeld; over het doel, het middel, de gevolgen en allerlei technische varia, zoals de reikwijdte van het voorstel. Er is heel veel aan de orde geweest. Daar hoeven we nu niet meer op in te gaan.

Ik zou graag nog twee kwesties aan de orde willen stellen. De eerste kwestie is de verhouding van het initiatiefvoorstel tot artikel 91, derde lid van de Grondwet, waarin de voorwaarden voor een verzwaarde stemverhouding in beide Kamers worden gesteld, wanneer een verdrag afwijkt van de Grondwet of tot zodanige afwijking noopt. De heer Van der Staaij heeft gezegd dat zijn voorstel een accentuering is van het geldende grondwettelijke recht dat eigenlijk al in artikel 91, derde lid is vastgelegd. We hebben in een eerdere fase van het debat gesproken over de verschillende interpretatiemogelijkheden van artikel 91, derde lid. Ik heb hierover de volgende vraag aan de heer Van der Staaij. Als er wel sprake zou zijn van een ruime uitleg van artikel 91, derde lid, zou datgene wat de heer Van der Staaij in het vierde en vijfde lid voorstelt, dan wel materieel gezien onder artikel 91, derde lid vallen, ook al staat het er niet expliciet? Wat zou ervoor nodig zijn om de interpretatie in die zin te verbreden?

Naar ik meen zei de heer Van der Staaij dat mijn fractie zich heeft gecommitteerd aan een strikte visie op artikel 91, derde lid. Dat heb ik niet gezegd. Ik heb wel geconstateerd dat er in het algemeen sprake is van een relatief beperkte uitleg van dat artikellid. Ik heb de vraag opgeworpen hoe die interpretatie veranderd kan worden. Dat moet naar mijn smaak inderdaad zo zijn wanneer beide Kamers zich achter een andere interpretatie stellen. De vraag is natuurlijk wanneer je zou kunnen zien dat dit het geval is. Ik denk ad hoc, in een concreet geval, maar wanneer daar wel expliciet wat over wordt gezegd. Ik doe even een voorzet, maar ik ben benieuwd hoe de heer Van der Staaij dat ziet en ik stel diezelfde vraag aan de minister. Wat is ervoor nodig om artikel 91 ruim uit te leggen?

Dan mijn tweede punt. De heer Van der Staaij heeft laatst, toen hij sprak over de verhouding tussen de referendumwet en zijn eigen initiatief, drie modaliteiten van samenhang aangegeven. Mijn vraag is of die drie modaliteiten — in ieder geval die derde modaliteit — een argument zouden zijn om de staatscommissie de kwestie in samenhang te laten bezien. Ik heb heel goed geluisterd naar wat de heer Van der Staaij heeft gezegd, maar ik nodig hem uit om nog even op deze vraag te reflecteren. Deze vraag stel ik, anders dan de eerste vraag, exclusief aan de heer Van der Staaij. Ik dank beiden alvast voor de beantwoording.

De heer Schrijver (PvdA):

Voorzitter. We hebben een boeiend debat mogen voeren. Mijn fractie is de heer Van der Staaij heel dankbaar dat hij daar zo bekwaam de aanzet toe heeft gegeven. De PvdA-fractie is het met hem eens dat het goed zou zijn om het lidmaatschap van Nederland van de Europese Unie op enigerlei wijze in onze Grondwet te verankeren, maar wij vinden toch dat zijn huidige voorstel een andere strekking heeft, namelijk om een hoge drempel in te bouwen voor besluitvorming over EU-verdragen en om wijzigingen daarvan, hoe klein ook, altijd met tweederdemeerderheid te doen goedkeuren.

Minister Plasterk heeft vijf heel goede argumenten gegeven waarom dat op dit moment waarschijnlijk toch niet wijs is. Korthedshalve verwijs ik daarnaar. Namens mijn fractie vind ik dat het voorstel nog steeds de sporen van 2006 draagt, de tijd waarin het op tafel werd gelegd, en dat hierin niet is verdisconteerd — hoe kan dat ook — wat er sindsdien allemaal is gebeurd, met name met het Verdrag van Lissabon. Ik heb bij interruptie kunnen aangeven wat voor scala aan parlementaire mogelijkheden er bestaat om in het voorportaal al actief mandaten of opvattingen mee te geven of zelf vragen te stellen aan de Europese Commissie. Mijn vraag aan de heer Van der Staaij is hoe hij als parlementariër die nieuwe bevoegdheden waardeert. We hebben daar een aantal keren mee gewerkt. Nogmaals, de context is een heel andere dan in 2006 en deze is nog steeds heel dynamisch.

De PvdA-fractie heeft het erg op prijs gesteld dat de heer Van der Staaij zo vaak te rade gaat bij PvdA-deskundigen, waaronder mijn illustere voorganger Erik Jurgens. Er is gesproken over zijn motie uit 2001 en over de paradox van Jurgens, die aanleiding heeft gegeven tot dat onderzoeksrapport van de Universiteit Utrecht. Het valt in de Handelingen vrij makkelijk na te gaan waardoor de motie-Jurgens was ingegeven. Dat was niet een EU-verdrag of een verdrag van een internationale organisatie, maar het betrof het zogenaamde Lockerbie-verdrag, waarbij Nederland instemde met de overdracht van een stukje van ons grondgebied, namelijk Kamp Zeist, en daarmee ook van onze soevereiniteit, om mogelijk te maken dat in afwijking van artikel 17 Grondwet vervolging en berechting van de Lockerbie-verdachten op Nederlands grondgebied, maar met toepassing van Schots recht, door een Schotse rechtbank plaatshad. De heer Jurgens was van mening dat dit in het vizier kwam van artikel 91, lid 3, maar de Tweede Kamer zag dit in al haar wijsheid anders. Hij heeft toen gezegd dat er toch wel een paradox was. Voor heel kleine wijzigingen in de Grondwet, bijvoorbeeld op het briefgeheim — ik wil dit niet bagatelliseren — hebben we een tweederdemeerderheid nodig, maar voor zoiets, een buitenlandse rechtbank met toepassing van buitenlands recht op Nederlands grondgebied — je kunt ook denken aan het Internationaal Strafhof — is een eenvoudige meerderheid nodig. Is dat niet vreemd? In het onderzoeksrapport werd de toenmalige regering opgeroepen om tot een robuustere uitleg te komen van artikel 91, lid 3. De Handelingen laten een zeer boeiende brief zien van de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties — als ik het me goed herinner was dat minister De Graaf — waarin hij schreef dat het allemaal niet zo nodig was. Ik vind eigenlijk dat hij wel goede argumenten gaf.

In het boek *Tekst & Commentaar Grondwet* kunnen wij lezen dat het niet alleen gaat om verdragen die duidelijk afwijken van de Grondwet, maar ook om gevallen waarin de wetgever gerede twijfel kan hebben over de verenigbaarheid met de Grondwet. Zie de Handelingen van 1953. Eerder in het debat heb ik al gesteld dat afwijken van de Grondwet natuurlijk niet hetzelfde is als in strijd zijn met de Grondwet. Afwijken van de Grondwet geeft meer ruimte dan het begrip "in strijd met". Kortom, dit is een heel boeiende discussie, die toch wel wat nader beraad, nadere studie, vergt.

Mijn fractie heeft naast principiële en praktische bezwaren ook nogal wat wetssystematische bezwaren naar voren gebracht. Wij zijn zeer ingenomen met het debat en dankbaar voor de voorstellen van en de gedachtewisseling met

de heer Van der Staaij. Hij zei dat het ijs na elf jaar wel dik genoeg is, maar ik denk dat wij hem moeten waarschuwen dat Nederland en daarmee Europa, of Europa en daarmee Nederland, door dit flinterdunne ijs zullen zakken, en met die twee entiteiten zal ook de heer Van der Staaij door het ijs zakken. Uiteraard zullen we de initiatiefnemer als drenkeling meteen de helpende hand bieden. Is het echter niet beter dat de Eerste Kamer haar collega van de overzijde voorlopig nog even op de wal houdt?

De heer **Diederik van Dijk** (SGP):

Voorzitter. Ik dank zowel de minister als de heer Van der Staaij voor de adequate beantwoording. Of ik dit wetsvoorstel nu bekijk als Nederlander, als Europeaan of als SGP-Kamerlid, ik kan niet anders zeggen dan dat hier sprake is van een doordacht en evenwichtig voorstel.

Als Nederlander steun ik dit voorstel omdat het een einde maakt aan de fundamentele onevenwichtigheid dat het parlement met een eenvoudige meerderheid kan besluiten tot vergaande overdracht van nationale bevoegdheden, tot uitholling van onze soevereiniteit.

Als Europeaan steun ik dit wetsvoorstel, omdat het een erkenning biedt van de realiteit van de Europese rechtsorde en tevens leidt tot een versterking van de democratische legitimatie van de EU binnen onze democratie.

Als SGP-Kamerlid steun ik dit wetsvoorstel, omdat het leidt tot eerlijke constitutionele spelregels, en tevens een versterking van de positie van ons parlement met zich brengt. Meer petten heb ik niet op.

Tijdens dit debat is de vraag opgeworpen of een ruimere interpretatie van artikel 91, lid 3 van de Grondwet voldoende soelaas zou bieden. Het is mooi om te zien dat veel fracties erkennen dat de huidige constitutionele praktijk niet optimaal is. Dat is winst. Gelet op het verleden waag ik echter te betwijfelen of er in de toekomst inderdaad sprake zal zijn van een consistente politieke wil om aan die ruimere interpretatie gestalte te geven. Buiten kijf staat in ieder geval dat de grondwettelijke waarborg in het voorstel wel die zekerheid biedt.

Het is duidelijk dat de SGP positief staat tegenover dit wetsvoorstel en ronduit kritisch staat tegenover de motie-Duthler c.s. om dit voorstel op de lange baan te schuiven. Uit het betoog van mevrouw Duthler blijkt klip-en-klaar de angst van de VVD dat met dit wetsvoorstel de voortschrijdende Europeanisering in gevaar komt, dat de EU misschien wel een pas op de plaats moet maken. Ik vind het niet echt chic om een staatscommissie te benutten als electoraal schaamlapje om de aftocht van de VVD te dekken. Misschien moet premier Rutte hier ook maar eens een advertentie aan wijden. De SGP zal in ieder geval tegen deze motie stemmen.

Mevrouw **Van Weerdenburg** (PVV):

Voorzitter. Dit initiatiefwetsvoorstel zou een extra drempel moeten opwerpen voor het weggeven van nog meer nationale bevoegdheden aan Brussel, zodat het niet te makkelijk gaat. In de eerste termijn hebben diverse collega's hun zorgen geuit en gezegd hoe slecht dit voorstel kan uitpakken

voor de Europese Unie. Collega Schrijver van de PvdA sprak over zijn schrikbeeld dat de Europese besluitvorming op slot gaat en de EU wellicht zelfs vleugellam raakt. Ik stel vast: de een zijn schrikbeeld is de ander zijn droomscenario.

Dit initiatiefvoorstel, geboren uit gezond verstand, dat ongetwijfeld brede steun heeft onder de Nederlandse bevolking, dreigt hier vanavond weggesluisd te worden naar het postvakje van een nog op te richten staatscommissie. Wat een zwaktebod! De VVD laat hier haar ware gezicht zien. Dat gezicht is donkerblauw met gele sterren: door en door eurofiel. Wederom laat de VVD de burger in de vrieskou staan. Het Nederlandse volk heeft meermaals per referendum de duidelijke boodschap gegeven dat er te veel macht is overgeheveld naar Brussel, maar de meerderheid van de partijen kiest hier vandaag klip-en-klaar partij voor de Brusselse bureaucratie. Dat noemt zich dan volksvertegenwoordigers.



De heer **De Graaf** (D66):

Voorzitter. Ik begin met oprechte complimenten aan de heer Van der Staaij voor zijn verdediging van zijn wetsvoorstel en voor de zinnige wijze waarop hij reageerde, met verve, zoals al is gezegd, maar ook met een grote gedegenheid op de gewisselde argumenten. Dat wil niet zeggen dat wij het eens zijn geworden, maar het debat was van niveau en dat heeft vooral te maken met zijn beantwoording.

Er is inderdaad al lang veel gedoe over artikel 91, lid 3. Er is nog steeds geen bevredigende oplossing, zowel met betrekking tot de procedure van artikel 91, lid 3 — mevrouw Van Bijsterveld wees daarop — als met betrekking tot de vraag hoe eng of hoe ruim wij artikel 91, lid 3 moeten interpreteren. Toch is er sprake van een grondwettelijk imperatief. Er is een gebod geformuleerd in artikel 91, lid 3 en wij dienen ons daartoe te verhouden. Daarom wil ik echt dat de regering en de beide Kamers nog eens grondig nadenken over de vraag hoe een ruimere interpretatie kan worden toegepast. De heer Schrijver heeft daar ook een zekere weg in gewezen. Daarbij zou niet alleen de letter van de grondwetsbepaling in ogenschouw genomen moeten worden, maar ook de achterliggende beginselen.

Het kernstuk van de verdediging van de heer Van der Staaij is de constitutionele moraliteit, een juiste en correcte vorm om met de constitutie om te gaan. Naar mijn smaak is zijn keuze echter beperkt, een eenzijdige keuze voor een omgangsvorm. Zijn voorstel ziet namelijk niet op andere, buitengewoon belangrijke en ingrijpende regelgeving die de burgers en de rechtsorde direct regardeert. Hij beperkt zich tot de Europese verdragen, de verdragen die de Europese Unie grondvesten. Dat vind ik onbevredigend, zoals hij het op zijn beurt onbevredigend vindt dat bijvoorbeeld een bepaling omtrent het voorzitterschap van de gemeenteraad door de burgemeester een tweederdemeerderheid vraagt bij een wijziging, maar ingrijpende besluiten niet. Zijn voorstel geeft echter geen oplossing voor die hiërarchie van besluitvorming. Dan zal dat veel breder en beter moeten. Daarvoor had hij dan echt moeten kiezen voor een materieel, functioneel criterium. Maar goed, ook daar zijn, zoals bekend, de nodige problemen mee. Vindt de heer Van der Staaij bijvoorbeeld niet dat ook het Schengenverdrag, dat geen verdrag van de Europese Unie is, maar niettemin buitengewoon belangrijk is en ook de soevereiniteit van

Nederland raakt, onder zijn eigen criterium had horen te vallen en dus ook een tweederdemeerderheid had vereist?

Ik ben zelf weggebleven van vragen over de gevoelens die thans bestaan over de Europese Unie of de huidige raadgevendereferendumwet, niet omdat dit geen belangrijke onderwerpen zijn, maar omdat het hier gaat om een voorstel van constitutionele ordening. Ik vind dat zo'n diep ingrijpend voorstel moet worden losgezongen van de actualiteit en gevoelens van nu. Het gaat om een ordening die over 10, 20, 30 of 40 jaar ook nog moet bestaan en die niet afhankelijk is van de vraag of het raadgevend referendum er dan nog is, of verdragen daar wel of niet onder vallen of dat die wet geheel wordt ingetrokken, zoals sommige politieke partijen bepleiten. Vandaar dat ik daar niet op inga.

Wij voelen niets voor de suggestie van de heer Van der Staaij om de eerste lezing te aanvaarden en vervolgens de staatscommissie rustig haar gang te laten gang. Daarover hebben wij in een interruptiedebat met de minister van Binnenlandse Zaken al iets gezegd. Wat mij betreft is het duidelijk dat zowel de regering als mijn fractie daar om constitutionele redenen niets voor voelt.

Dat leidt tot mijn slotconclusie over het wetsvoorstel. Ondanks de gedegen verdediging vinden wij het wetsvoorstel niet overtuigend in motivering en ook niet consistent genoeg. Wij zullen tegenstemmen. Over de motie van mevrouw Duthler wil mijn fractie zo meteen nog beraad in eigen kring.



Mevrouw **Duthler** (VVD):

Voorzitter. Namens mijn fractie dank ook ik de heer Van der Staaij en de minister voor hun antwoorden en reactie in eerste termijn. Ook spreek ik mijn complimenten uit voor de vurige wijze waarop de initiatiefnemer zijn voorstel heeft verdedigd.

Mijn fractie viel het volgende op. De heer Van der Staaij heeft een vurig pleidooi gehouden voor eerlijke constitutionele spelregels. Daarover hebben wij in eerste termijn al het een en ander gewisseld. Ik miste in de eerste termijn reeds een beetje zijn appreciatie van of waardering voor de rol en betekenis van de EU. Ik heb daarover wel iets gelezen in de stukken, maar in eerste termijn ontbrak dat eigenlijk volledig.

Verskillende woordvoerders hebben de zorgen benoemd die er zijn: over de democratische legitimatie van de EU, over de onvrede bij burgers over de EU, over de behoefte aan betrokkenheid van burgers bij de EU. Die zorgen en overwegingen zijn precies de aanleiding voor het instellen van een staatscommissie en zij vertonen veel overeenkomsten met de overwegingen voor het indienen van dit wetsvoorstel. Niet voor niets heeft mijn fractie in eerste termijn reeds een motie ingediend. Aan de ene kant deelt mijn fractie de visie van de indieners dat de zorgen en overwegingen een plek moeten krijgen. Aan de andere kant zitten er volgens mijn fractie nog veel haken en ogen aan het antwoord dat dit wetsvoorstel hierop beoogt te geven. De vraag of überhaupt nog Europese verdragen of wijzigingen daarvan door beide Kamers zullen worden aanvaard, is een van die haken en ogen, net als het negatieve signaal dat je met dit wetsvoorstel afgeeft over de rol en betekenis van

de EU voor Nederland en het signaal van het sluiten van vensters naar Europa. Is een ruimere interpretatie van artikel 91, lid 3 van de Grondwet niet een meer aangewezen weg?

De heer Köhler (SP):

Is de vraag of er überhaupt nog verdragswijzigingen het parlement zullen passeren na aanname van het voorstel? Van der Staaij een vraag die mevrouw Duthler ook aan de staatscommissie zou willen voorleggen?

Mevrouw Duthler (VVD):

Ik ga ervan uit dat de staatscommissie bij het uitvoeren van de opdracht heel nauwkeurig de Handelingen zal bestuderen, zowel de Handelingen ten aanzien van de in te stellen staatscommissie als de Handelingen die voor dit wetsvoorstel zullen worden vastgelegd. Hierdoor kan zij, neem ik aan, alle argumenten in ogenschouw nemen.

De heer Köhler (SP):

Een staatscommissie kan niet anders dan kijken naar de praktijk van het verleden, want zij heeft natuurlijk geen politiek voorspellende waarde. De praktijk van het verleden is dat bijna alle punten die onder het wetsvoorstel van de heer Van der Staaij vallen, met een tweederdemeerderheid beide Kamers hebben gepasseerd, op twee na. Dat is de praktijk. Die kennen wij allemaal en die kan nu gewogen worden.

Mevrouw Duthler (VVD):

Wij zien het wetsvoorstel als een van de instrumenten die een antwoord kunnen bieden op de vele zorgen en overwegingen die eerder zijn geuit. Wij zien ook de haken en ogen van dit wetsvoorstel. Wij willen dit wetsvoorstel nu niet geïsoleerd beoordelen. Wij willen het graag zien in het bredere advies dat de staatscommissie zal uitbrengen.

Tot slot, voor de volledigheid en voor zover het nodig is, wil ik het ordevoorstel doen om straks eerst over de motie te stemmen. Ik dank de minister voor zijn duiding van de motie. Zoals gezegd, stel ik het op prijs dat hij deze motie onder de aandacht van de staatscommissie zal brengen.

De heer Lintmeijer (GroenLinks):

Voorzitter. Ook namens mijn fractie dank ik de heer Van der Staaij voor zijn zorgvuldige en bevolgen antwoorden. Die hebben eraan bijgedragen dat een aantal punten in het debat verduidelijkt werden. De minister dank ik voor zijn appreciatie van het voorstel en de onderbouwing en argumenten daarbij.

Als het debat een ding duidelijk heeft gemaakt, is het dat er op het gebied van artikel 91, lid 3 nog de nodige interpretaties gedaan moeten worden. Het lijkt erop dat het artikel veel ruimte biedt in verband met verdragen waar de Nederlandse constituties door zouden veranderen. Een ruimere en scherpere interpretatie is nodig. Dat is uit dit debat naar voren gekomen en dat vind ik waardevol. Het leidt tot de wens om daar via het kabinet en daarna via de parlementen actie op te ondernemen, om te oogsten wat dit heeft opgebracht.

Inhoudelijk heb ik in mijn eerste termijn gezegd dat wij veel kansen en mogelijkheden zien om de EU beter te laten functioneren. Dat is ook noodzakelijk. De democratische legitimatie kan worden vergroot en de mandatering van onze bewindslieden die in de Europa gaan onderhandelen kan worden verbeterd. Dat blijft wat mij betreft onverkort van kracht. De heer Van der Staaij zegt dat zijn wetsvoorstel daar niet aan in de weg staat. In zekere zin klopt dat ook, maar omdat de heer Van der Staaij het wetsvoorstel heeft beperkt tot EU-verdragen en niet breder heeft gekeken naar de werking van verdragen die tot grote veranderingen in de constitutie zouden kunnen leiden, is het bijna logisch dat de focus op de EU komt te liggen. Wij stellen onze appreciatie daartegenover, want wij willen juist dat de EU zelf slagvaardiger wordt. We moeten dus juist geen belemmeringen opwerpen of drempels verhogen om de EU haar werk te laten doen op het gebied van grote mondiale vraagstukken, zoals milieu en klimaat — die heb ik al genoemd — en internationale belastingheffingen. Als het wetsvoorstel hiervoor drempels opwerpt, vinden wij dat een contraire beweging.

Tot slot. Hoe je het ook wendt of keert, er is ook een politieke context waarin wetsvoorstellen zoals dit wetsvoorstel worden gedaan, zowel in 2006 als nu. In die politieke context is eurosceptis wel degelijk een factor. Dat baart ook mijn partij zorgen, niet omdat wij het zo graag willen hebben over rechte bananen of wat er in het gehakt moet, maar omdat wij willen meepraten over de grote mondiale vraagstukken en de aanpassingen daarvan. Daar dragen goede wetgeving en een goede duiding van waar de Europese Unie voor staat, aan bij. In die appreciatie bekijken wij natuurlijk ook dit wetsvoorstel. Wij blijven kritisch over dit wetsvoorstel. Wij zijn benieuwd naar de afronding in tweede termijn. Wij nemen de motie positief in overweging om te bezien wat die ons verder brengt, mede in relatie tot het verbeteren van de interpretatie van artikel 91, lid 3.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Voorzitter. Ik dank de indiener voor zijn gloedvolle maar ook inhoudelijk sterke repliek. Mijn fractie heeft zijn repliek zeer gewaardeerd. Ik dank ook de minister. Er zijn nog wel enige vragen blijven liggen.

Allereerst constateer ik dat bij geen van de funderende EU-verdragen artikel 91, lid 3 toepassing heeft gevonden. Als de senaat vanavond besluit om het voorstel niet aan te nemen, blijft er dus een constitutionele onevenwichtigheid in stand die mijn fractie zeer betreurt. Ik heb echter ook veel geluiden gehoord over de knellende banden van artikel 91, lid 3 en de restrictieve uitleg die daar tot nu toe aan gegeven is. De minister wenst zich daar niet over te laten. Hij heeft gezegd: wij spreken nu over dit voorstel. Ik nodig hem graag uit om juist op dit punt iets van het gevoel van het kabinet te delen. Kunnen wij een verandering verwachten van de regering ten aanzien van de uitleg van artikel 91, lid 3 als zij daar bijvoorbeeld toe wordt uitgenodigd door de Kamers?

De minister heeft ook aangegeven dat er beter een goed mandaat voor het kabinet kan zijn. Als het aan de voorkant goed wordt geregeld, is dat beter dan een extra slot op de deur; zo vat ik zijn woorden samen. Dat kan ik mij voorstellen. Ik denk ook dat het heel goed is dat de Kamer goed betrokken is bij het voortraject. Maar als er sprake is van

betrokkenheid, is het ook goed om dat met elkaar in de eindfase te bevestigen. Ik zie niet in waarom het ene het andere in de weg zou staan.

De minister zei eigenlijk: dit is geen positief signaal tegenover Europa; zo komt er niks meer voor elkaar. Dat is geen argument bij de afweging van het voorliggende voorstel, maar het is wel zijn grote zorg. Hij mag natuurlijk zijn zorgen uiten. Ik kan mij het ergens wel voorstellen, maar tegelijkertijd mis ik nog steeds een concreet voorbeeld uit een ander land. Daar heb ik nu vier keer om gevraagd, maar er is geen voorbeeld gegeven. Ik heb een aantal landen genoemd. Duitsland wordt toch echt genoemd op bladzijde 16 van het rapport van de Staatscommissie Grondwet; ik kan het ook niet mooier maken. Toch zie ik nergens staan dat er een remmende werking is. Ik vraag de minister om daar in concreto op in te gaan.

Ik kom op de motie-Duthler c.s. onder letter G. De Staatscommissie Grondwet heeft al gestudeerd op hetgeen in de motie aan de orde komt, maar zij is niet tot een eenduidige oplossing gekomen. Dat heeft mijn fractie ook aangegeven. Het lastige bij het wegen van dit voorstel is dat we ergens altijd hobbels houden, maar ik denk wel dat dit de weg is met de minste hobbels. Wat betreft de ChristenUnie is een extra studie in dat opzicht niet per se nodig. Mocht een en ander ertoe kunnen verleiden dat men zegt dat er na een onderzoek van de staatscommissie wel mee wordt doorgaan, dan is er sprake van een andere situatie. Ik leg het even terug bij mijn fractie, maar ik vraag mij wel af of het nodig is om weer een staatscommissie in te stellen. We houden elkaar ook bezig als we weten wat de hobbels en de rafelranden zijn.

□

De heer **Köhler** (SP):

Voorzitter. Ik ga in op een paar argumenten die door tegenstanders van dit wetsvoorstel of aarzelaars zijn genoemd en de reden waarom wij daar niet in meegaan. Er is beargumenteerd dat er nu meer invloed van het parlement op de Europese besluitvorming is sinds het Verdrag van Lissabon. Dat moge zo zijn, alhoewel de effectiviteit van de gelekaartprocedure ter discussie staat, maar dat heeft helemaal niets te maken met de kwestie waar het nu om gaat. Het gaat er nu niet om of het parlement veel invloed heeft. Het parlement heeft immers al veel invloed bij verdragswijzigingen. Het gaat om de vraag of je bij de overdracht van bevoegdheden aan de EU een gekwalificeerde meerderheid nodig vindt. Dat is het enige wat nu ter discussie staat. Al die andere werkwijzen mogen al of niet verbeterd worden, maar die doen er nu niet toe. Ze doen er overigens ook niets aan af.

Er is verwezen naar andere verdragen en er is gezegd dat daarbij ook soevereiniteit uit handen wordt gegeven. Dat is waar, maar ze hebben vaak een heel ander karakter. Meestal zijn het intergouvernementele verdragen die één punt betreffen. Nederland kan dan, met het oog op dat ene punt, gewoon "uittreden", maar bij de EU kan dat niet, althans niet zonder draconische gevolgen. Er is ook verwezen naar artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag, maar in dat artikel staat niets anders dan dat de NAVO-landen elkaar te hulp komen bij een inval door een derde. Maar de beslissing van Nederland daarover is een soevereine beslissing. Met dat artikel wordt op geen enkele manier de soevereiniteit van Nederland aangetast. Nederland mag

zelf beslissen of het Letland te hulp komt als Rusland Letland binnenvalt. Weliswaar hebben wij ons in dat verdrag verplicht om daar positief tegenover te staan, maar die beslissing valt in Nederland en niet op NAVO-niveau. Het is dus absoluut niet te vergelijken met de overdracht van bevoegdheden aan de EU, waarbij sprake is van een zelfstandig politiek niveau met een bestuurlijke macht, een wetgevende macht en een rechtsprekende macht.

Het grote pijnpunt voor ons is dat bij de huidige grondwetsbepalingen 99% van onze soevereiniteit kan worden overgedragen met 51% van de stemmen in beide Kamers. Daar ligt het grote probleem. Met 51% kan besloten worden dat de EU helemaal van karakter verandert door een heel groot land als Turkije of Rusland toe te laten, waarbij onze soevereiniteit wordt genegeerd. Dat vinden wij eenvoudigweg onwenselijk. Twee staatscommissies hebben gezegd dat die procedures zouden moeten worden veranderd dan wel aangescherpt. Ook de meerderheid van de Tweede Kamer is het hiermee eens. Ik wijs ook op de wetgeving in 16 van de 28 EU-lidstaten. Wat hier wordt voorgesteld, is niet zo raar. Het is algemeen gebruik. De grote motor achter de EU, Duitsland, heeft ook zulke bepalingen. De minister ontkent het en anderen schrijven het allemaal op. We zouden daar misschien eens een onderzoekscommissie naar moeten instellen.

Ik noem een ander voorbeeld. Denemarken is qua omvang vergelijkbaar met Nederland. Het parlement van Denemarken is eveneens versplinterd. Dat argument is ook genoemd. Er is gevraagd of je dan nog wel tot een tweederdemeerderheid komt. Ook Denemarken heeft een heleboel gekwalificeerde meerderheden. Het gaat daar over het begrip "samen" met een veel duidelijker mandaat voor de regering. In het kader van dat mandaat moet er ook een brede achterban zijn, dus niet 51%. Na de verkiezingen kunnen de verhoudingen anders zijn en kan die 51% veranderen in 49%. Men heeft dus een breed mandaat nodig. Desalniettemin werkt Denemarken mee binnen de Europese Unie en is het helemaal geen hindermacht.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Misschien is de heer Köhler er ook van op de hoogte dat Denemarken via zogenoemde opt-outs niet meedoet bij een aantal beleidsgebieden van de Europese Unie, bijvoorbeeld op het terrein van justitie en migratie en op delen van het arbeidsmarktbeleid. Hetzelfde geldt voor het VK en Ierland. Is dit nu waar de SP voor staat?

De heer **Köhler** (SP):

Nee, daar staan wij niet voor, althans niet voor wat Denemarken daarbij geregeld heeft. Dat doet niets af aan het feit dat in het begin de opt-outs zijn vastgesteld. Wat betreft de overige regelingen van de EU doet Denemarken gewoon mee. Het praat ook mee over wijzigingen en heeft redelijk veel invloed, juist omdat het mandaat van de Deense regering een breder parlementair draagvlak heeft dan 51%. Het is dus helemaal niet zo raar. Het ligt in de lijn met wat algemeen gebruikelijk is en wat hier nu ook wordt voorgesteld. Ik kan mij voorstellen dat partijen die hoe dan ook van plan zijn om zo veel mogelijk bevoegdheden over te dragen aan de Europese Unie, hiertegen bezwaar hebben. Dat mag natuurlijk. GroenLinks is daar het duidelijkst in geweest. Wij blijven hierover voorlopig van mening verschillen.

Wat ons betreft gaat het in de discussie over de exacte tekst van de wet, waar natuurlijk altijd bij te plussen en te minnen valt, niet zozeer om de vraag of het huidige artikel 91, lid 3 in strijd is met de letter of de geest van de Grondwet. Het gaat hierbij niet zozeer om een afwijking van de Grondwet. Het gaat om het blijvend afstaan van soevereiniteit. Daarvoor willen wij een gekwalificeerde meerderheid, hetgeen vergelijkbaar is met de grondwetswijziging.

Ten slotte kom ik op de motie-Duthler c.s. Dit wetsvoorstel is volgens ons inmiddels uitentreuren besproken. Het wetsvoorstel is in de loop van tien jaar aangepast. Dat heeft het overigens voor de tegenstanders alleen maar erger gemaakt en voor de voorstanders juist weer beter. Twee staatscommissies hebben op dit punt al geadviseerd. Waarom zou er nog een nieuw rondje moeten komen met op zijn best vier jaar extra vertraging? Wij hebben de indruk dat de VVD de besluitvorming in ieder geval over de verkiezingen heen wil tillen. Waarom bekennt zij niet gewoon kleur? Als de VVD zo veel bezwaren heeft tegen dit wetsvoorstel als door haar verwoord, dan kan zij toch gewoon tegenstemmen? Zij heeft straks ook nog een doorslaggevende stem. Stem het af, dan zijn wij ervan af. Waarom zo'n schijnvertoning met een nieuwe rondje?

Wij hopen dat de besluitvorming vandaag in ieder geval tot duidelijkheid zal leiden.

De voorzitter:

De heer van der Staaij kan meteen antwoorden.



De heer Van der Staaij:

Voorzitter. Ik wil kort alle woordvoerders langslopen. Ik zal daarbij trachten te vermijden de discussie over te doen. Ik denk dat de argumenten van alle kanten helder naar voren zijn gebracht. De CDA-fractie heeft een vraag gesteld over artikel 91, lid 3 van de Grondwet. De CDA-fractie heeft zich aan de strakkere uitleg daarvan niet gecommitteerd. Er wordt juist gestreefd naar een ruimere uitleg. Wat ik in de eerste termijn heb bedoeld te zeggen, is het volgende. In de brief van de regering van 23 november 2016 staat op pagina 2 dat van afwijking van de Grondwet sprake is indien het gaat om een afwijking van een concrete grondwettelijke bepaling. Dat is inmiddels een bestendige uitleg van de regering en de Raad van State. Het motief daarvoor is het belang van de rechtszekerheid. Ik lees dat toch als commitment van de regering aan een meer restrictieve uitleg. Mevrouw Van Bijsterveld vroeg mij: kan het helpen om toch tot een ruimere uitleg te komen? Ik denk dat het, zeker bij allerlei verdragen die geen betrekking hebben op de Europese Unie, kan helpen om niet langer die restrictieve uitleg te volgen, maar ik denk dat het uit een oogpunt van rechtszekerheid wenselijk is om een stap verder te gaan en dit criterium te hanteren, juist voor deze belangrijke verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest.

Mevrouw Van Bijsterveld vroeg ook naar de referendumwet en de drie modaliteiten van de samenhang tussen de referenda en de waardering van dit wetsvoorstel. Helpt het nu om de staatscommissie daar in samenhang naar te laten kijken? Eerlijk gezegd vraag ik mij dat sterk af. Ik merk ook op dat over referenda in de staatsrechtelijke literatuur in de loop van de tijd alles wel is gezegd wat er te zeggen is.

Het gaat echt om politieke keuzes op dit gebied en niet zozeer om nadere staatsrechtelijke beschouwingen. Wat je daarmee wilt, is vooral politiek lastig, en niet zozeer staatsrechtelijk. Dat waren mijn opmerkingen aan het adres van het CDA.

De Partij van de Arbeid vroeg of dit wetsvoorstel nog altijd de sporen van 2006 laat zien. Ergens klopt dat en ik ben er eigenlijk ook trots op. Het gaat om onvrede over de vraag hoe het toch kan dat zo'n ingrijpend Europees grondwettelijk verdrag met een gewone meerderheid kracht van wet kan krijgen, terwijl iedereen, ook de burger, op zijn klompen aanvoelt dat dit zo'n verstrekkende betekenis heeft. Dat kan toch niet meer? Dat is de reden waarom in eerste instantie de LPF-fractie met dit voorstel kwam. De LPF-fractie had dit belegd bij de Universiteit Utrecht. Ik was er inderdaad meteen enthousiast over. Mat Herben van de LPF-fractie had het profetische inzicht dat hij weleens van het toneel zou kunnen verdwijnen, maar dat de SGP wat langer zou bestaan. Dat klopt en daarom heb ik deze erfenis mogen meedragen. Ik denk dat op de onvrede uit 2006 over de gang van zaken rond het Europees grondwettelijk verdrag nog steeds geen goed antwoord is gekomen.

De PvdA-fractie gaf aan dat artikel 91, lid 3 in eerste instantie op Lockerbie betrekking zou hebben. Daarin heeft de heer Schrijver gelijk. Ik wijs er wel op dat er op pagina 47 van het rapport van de Universiteit Utrecht nadrukkelijk over wordt gesproken dat het wenselijk zou zijn om de Grondwet in die zin uit te breiden dat een wezenlijke overdracht of beperking van bevoegdheden van nationale ambten, ook wanneer zulks niet voortvloeit uit letterlijke bepalingen van de Grondwet, een gekwalificeerde meerderheid vergt. Het is dus wel degelijk zo dat ook de onderzoekers van de Universiteit Utrecht niet een aanbeveling hebben gedaan in de trant van: met een wat ruimere interpretatie ben je er wel. Eigenlijk hebben zij aanbevolen om toch echt met een wijziging van de Grondwet te komen. De ijsmetaforen laat ik verder maar rusten. Ik was eerlijk gezegd bang dat de woordvoerder met de scheve schaats zou komen aanzetten, maar gelukkig is die achterwege gebleven.

Ik dank de SGP-fractie voor de steun voor het wetsvoorstel. De heer Van Dijk heeft welsprekend tot uitdrukking gebracht dat hij de aanvraag van een advies door de staatscommissie eigenlijk meer een politieke dan een staatsrechtelijke manoeuvre vindt, zo vat ik hem hier wat plechtig samen. Ik kan mij die appreciatie wel voorstellen.

Van de PVV-fractie heb ik onthouden dat deze vindt dat het wetsvoorstel is geboren uit gezond verstand. Dat vond ik een van de mooiste complimenten die mij vandaag ten deel vielen. Dank daarvoor, en ook voor de uitgesproken steun.

Ook de D66-fractie zei dat de restrictieve uitleg van artikel 91, lid 3 onbevredigend is, omdat het om een grondwettelijk imperatief gaat. Ik ben dat met de heer De Graaf eens, maar stel wel vast dat wij eigenlijk buitengewoon weinig zijn opgeschoten in dat debat. Wij vertellen elkaar dat nu al veertien jaar, maar gaat er nu ook een keer echt iets veranderen? Wat betreft de constitutionele moraliteit heeft hij aangegeven dat dit breder zou moeten. Het was niet zozeer een vraag, maar eerder zijn waardering. Hij gaf tegelijkertijd aan dat de materiële, functionele criteria van de verdragen van de Europese Unie ook de nodige problemen met zich meebrengen. Als wij wachten op de volmaakte oplossing,

vrees ik dat die er niet komt. Wij moeten gewoon voor de optimale oplossing gaan. Die is al gauw beter dan wat er nu in artikel 91, lid 3 staat. Wij zijn het er allemaal wel over eens dat dit bijzonder weinig houvast biedt.

De heer De Graaf vroeg of ook het Schengenverdrag een tweederdemeerderheid vereist. Het is toch zo ingrijpend dat het echt institutioneel van aard is? Dat ben ik met hem eens en het is niet voor niets dat dit met het Verdrag van Amsterdam integraal deel is gaan uitmaken van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest. Een land als Ierland heeft daarop een uitzonderingspositie bedongen. Misschien heeft dat ermee te maken dat Ierland een versterktemeerderheidseis kent. Het kan soms best goed zijn voor de onderhandelingspositie van een land als het kan zeggen: ik kan er niet mee thuiskomen, ik heb echt wel iets meer nodig, zoals een uitzonderingspositie. Daarom vind ik dat een interessant voorbeeld.

De heer De Graaf heeft ook nog gewezen op artikel 137, lid 4, dat het niet zo kan zijn dat je de tweede lezing maar in de koelkast zet, zolang de staatscommissie nog moet berichten. Dat ben ik met hem eens. Sterker nog, niet alleen was hij de minister die destijds die visie verdedigde, maar ik was ook woordvoerder namens de SGP, en ik betuigde eerder de precieze interpretatie van dat artikel steun dan de rekkelijke. Daarom heb ik althans gemeend om mijn bewoordingen zorgvuldig te kiezen en dat het niet ging om vertraging, maar dat het zou kunnen zijn dat er in de normale, grondwettelijk voorgeschreven gang van zaken genoeg tijd zou zijn geweest voor de staatscommissie om op tijd met conclusies te komen, zodat die netjes op tijd meegenomen zouden kunnen worden in de tweede lezing in de Eerste Kamer, nadat het voorstel opnieuw steun had mogen krijgen in de Tweede Kamer. Dat was althans de strekking van wat ik daarover naar voren wilde brengen.

De VVD-fractie heeft nog aangegeven dat de rol en de betekenis van de Europese Unie door mij niet zo zeer beklemtoond is in positieve zin. Ik heb mij aangesloten bij wat de heer Van Dijk daarover naar voren heeft gebracht in zijn termijn. Ik zie beslist ook de voordelen, de waarde die de Europese samenwerking ook Nederland gebracht heeft. Daar duik ik ook als initiatiefnemer niet voor weg. Ik ben wel zeer bezorgd over de scheefgroei die in de loop van de tijd is ontstaan: de Europese integratie is het gaan winnen van de bescherming van onze nationale soevereiniteit en constitutie. Ik vind eigenlijk de meest treffende uitdrukking daarvan de motie die in 1980 in de Tweede Kamer is ingediend door de leden Brinkhorst, Van den Broek en Nijpels. In die motie stond eigenlijk dat in geval van twijfel aan de verenigbaarheid van onze Grondwet met de Europese integratie altijd de Europese integratie voorrang moet krijgen. Ik schaam mij er niet voor om hier te zeggen dat het echt niet de visie is waar ik voor sta om te zeggen: de nationale Grondwet moeten we maar klein maken, want Europa en de Europese integratie moeten voorrang krijgen. Niet voor niets is juist de afgelopen periode die motie herroepen door de Tweede Kamer. Als we deze stap zetten, zou dat passen bij een benadering die meer het evenwicht zoekt tussen de bescherming van de nationale constitutie en de Europese integratie.

GroenLinks heeft ook de politieke context beklemtoond dat er steeds meer kritiek is op de Europese integratie. Ik zie net al tegen de VVD-fractie wat mijn waardering daarvoor is. Niet elke bedenking tegen de Europese Unie is gegrond.

We hebben daar allemaal verschillende politieke opvattingen over, maar als het puur gaat om de constitutionele spelregels vind ik inderdaad dat de bescherming van onze nationale constitutie gewoon wat sterker kan en moet, ook in het spoor van wat in andere landen gebruikelijk is.

De minister heeft aangegeven dat Duitsland die procedure niet zou kennen. Dat is andere informatie dan ik op grond van de staatscommissie en andere bronnen heb. Het Grundgesetz van Duitsland erkent in artikel 23 wel degelijk de bijzondere positie van Europa en stelt dat een grondwetswijziging van toepassing is bij de oprichting of wijziging van de verdragsbasis of overige regelingen. De Bundestag en de Bundesrat moeten dan met een gekwalificeerde meerderheid instemmen en volgens het Bundesverfassungsgericht dient iedere bevoegdheidsoverdracht gelijkgesteld te worden aan een dergelijke materiële grondwetswijziging, en dat was het geval voor alle EU-verdragen die sinds de invoering van het genoemde artikel 23 zijn gesloten. Dat is de informatie die ik over de situatie in Duitsland heb.

Tot slot dank ik ook de heer Köhler van de SP-fractie voor de uitgesproken steun. Ik kan mij de benadering wel voorstellen dat er geen nieuwe studies gewenst zijn, maar dat het nu echt wenselijk is om hom of kuit te geven. Of inderdaad ook deze Kamer die stap zou willen zetten, zullen wij zien. Mijn wens zou het zijn, maar ik respecteer vanzelfsprekend ook de spelregels van dit huis. Als een Kamermeerderheid hier vindt dat opschorting noodzakelijk is, dan respecteer ik dat natuurlijk als uitkomst van dit debat. Naar mijn mening is het niet wenselijk om voor de derde keer staatsrechtsgelerden zich hierover te laten buigen, maar komt het nu vooral aan op politieke duidelijkheid en keuzes.

Voorzitter. Staat u mij toe om tot slot nog mijn dank uit te spreken aan de heren Peter Boswijk, Willem de Wildt en Henri Krooneman, die mij voortreffelijk ondersteund hebben, ook in de beantwoording van uw vragen vandaag.

De voorzitter:

Dank u wel, mijnheer Van der Staaij. Dan geef ik nu het woord aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



Minister Plasterk:

Voorzitter. Ik heb nog een paar punten die voor mij waren blijven liggen. Allereerst de vraag van mevrouw Van Bijsterveld hoe er uitgebreider invulling aan artikel 1, lid 3 van de Grondwet zou kunnen worden gegeven. Ik heb al gewezen op het uitvoeren van de motie-Schinkelshoek, waardoor er nu in elke wet een paragraaf staat en waarin dit specifiek door de regering wordt beoordeeld. Dat is natuurlijk onderdeel van het adviestraject voor de Raad van State en ook onderwerp van behandeling in de Tweede en de Eerste Kamer. De Kamers zouden zich inderdaad kunnen voornemen om nog kritischer te kijken naar die paragraaf. Dan ligt het ook op de plek waar het hoort te liggen. Ik ben het ermee eens dat dit in de praktijk misschien nog te weinig gebeurt en dat het ruimer zou kunnen gebeuren.

In reactie op mevrouw Bikker en ook de heer Van der Staaij heb ik toch nog even het Duitse Grundgesetz erbij gepakt. Ik moet meteen aantekenen dat er in Duitsland natuurlijk een Bundesverfassungsgericht is dat vervolgens invulling

kan geven aan de grondwet, anders dan in Nederland het geval is, waar artikel 120 van onze Grondwet een toets aan de Grondwet uitsluit. Ik blijf daar verder graag even buiten.

In artikel 59 van het Duitse Grundgesetz staat: "Verträge bedürfen der Zustimmung in der Form eines Bundesgesetzes". Verdragen behoeven toestemming in de vorm van een wet, en dat verwijst naar de gewone wetgeving. Inderdaad luidt artikel 79, lid 2: "ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates". Daarbij verwijst "ein solches Gesetz" terug naar lid 1, waar in een bijzin staat dat het "Grundgesetz nur durch ein Gesetz geändert werden kann, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert". Met excuus aan de Stenografische Dienst zeg ik: dat betekent "de formulering van de grondwet nadrukkelijk verandert". Dat is wat er staat. Hoe dat voor individuele verdragen door het Bundesverfassungsgericht wordt ingevuld, zou ook weer een onderwerp kunnen zijn waarover je van mening kunt verschillen. Dat laat ik graag in het midden, maar ik hoop dat ik daarmee misschien heb kunnen verklaren hoe het kan dat er verschillende indrukken zijn van de Duitse wet op dit punt.

Ten slotte misschien nog een woord naar aanleiding van de discussie over de motie van mevrouw Duthler. Ik wil daar helder over zijn: het advies van de regering over de voorliggende grondwetswijziging is helder. Wij hebben op zichzelf voor het oordeel van de regering dat advies niet nodig. Anderzijds staat in een eerdere motie van mevrouw Duthler, die breed is gesteund, in de eerste overweging "dat de Europese besluitvorming voor de parlementaire taak en de vormgeving daarvan voor beide Kamers der Staten-Generaal toenemende betekenis heeft". Ik kan mij heel goed voorstellen dat je dat typisch iets vindt wat een onderwerp kan zijn van nader beraad in die staatscommissie. Ik heb ook toegezegd dat ik, als die motie wordt aangenomen, die wens zal doorgeven aan de leden van de staatscommissie. Daar wil ik het bij laten.

Ten slotte dank ook ik nogmaals de indiener voor de uitstekende behandeling van het onderwerp.

De voorzitter:

Ik dank de initiatiefnemer en de minister voor hun bijdrage in tweede termijn. Op dit punt in de beraadslaging stel ik vast dat er een motie voorligt waarin wordt voorgesteld om de verdere beraadslaging aan te houden in afwachting van een nader onderzoek en rapportage door de in te stellen staatscommissie. De motie bevat eigenlijk een voorstel van orde of een aanzet tot een voorstel van orde, en mijn voorstel aan de Kamer is om eerst te gaan stemmen over de motie-Duthler. Afhankelijk van de uitkomst van de stemming zal mijn voorstel zijn om de beraadslaging over dit wetsvoorstel te schorsen dan wel de beraadslaging af te ronden en over het wetsvoorstel te stemmen. Voordat we zover zijn, wil ik eerst de vergadering schorsen voor beraad in de fracties.

De vergadering wordt van 21.06 uur tot 21.15 uur geschorst.