
Vergaderjaar 1999–2000

26 559

Institutionele hervormingen Europese Unie

Nr. 2

**BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN
BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 mei 2000

Wij hebben de eer U hierbij de derde notitie van de regering over de IGC-2000 aan te bieden. Deze notitie is een vervolg op de IGC-notities die U per brief van 21 mei en 15 november 1999 zijn toegezonden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
D. A. Benschop

Derde notitie van de regering over de IGC-2000

Inleiding

Op 14 februari jl. is in Brussel de intergouvernementele conferentie (IGC) geopend over de hervormingen van de instellingen van de Europese Unie. Deze conferentie tussen de 15 lidstaten van de Europese Unie zal in beginsel op 8 december 2000 in Nice worden beëindigd. De regering heeft de Tweede Kamer op 21 mei 1999 en 15 november 1999 notities gezonden waarin zij haar standpunten over de doelstellingen en de aard van de hervormingen heeft neergelegd. Ook heeft de regering voorafgaand aan en na afloop van de Europese Raad van Helsinki onder meer over de IGC aan de Kamer geschreven. Verder heeft zij aan de IGC aandacht besteed in de geannoteerde agenda's en de verslagen van de Algemene Raden van 28 januari jl., 14 februari jl., 20 maart jl. en 10 april jl.

De regering stelt de Tweede Kamer in het eerste gedeelte van deze notitie nader op de hoogte over de organisatie van de werkzaamheden in de IGC en over de stand van zaken met betrekking tot de agenda van de conferentie. In het tweede gedeelte van de notitie gaat de regering specifiek in op de belangrijke kwestie van de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.

Tenslotte is in de vorm van een bijlage een afschrift van de reactie van de regering op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken over de IGC, dat op 9 februari jl. werd gepubliceerd, bij deze brief gevoegd¹.

Deel I

1.1. *Organisatie van de werkzaamheden*

De IGC is op 14 februari jl. bijeengeroepen door de Portugese Minister van Buitenlandse Zaken Gama, nadat de Raad, conform de procedure van artikel 48 van het EU-Verdrag, een gunstig advies over de conferentie had uitgebracht. De Raad heeft zich in zijn advies mede gebaseerd op de adviezen van de Commissie van 26 januari jl. en van het Europees Parlement van 3 februari jl. Het advies van het Europees Parlement had de vorm van een korte resolutie, waarin het Parlement onder andere aankondigde dat het op een later tijdstip met een uitgebreid advies over de institutionele hervormingen van de Unie zou komen. Dit advies is recentelijk, op 13 april jl., verschenen.

Voor de werkzaamheden die de conferentie zal moeten behandelen, zijn uiteraard de conclusies van de Europese Raad van Helsinki van 9 en 10 december 1999 van groot belang. In Helsinki werd met betrekking tot het mandaat van de IGC door de staatshoofden en regeringsleiders bepaald dat de conferentie zich dient te richten op de omvang en samenstelling van de Commissie, de weging van de stemmen in de Raad, de toepassing van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad en met deze vraagstukken verband houdende onderwerpen die voor de goede uitvoering van het Verdrag van Amsterdam van belang zijn. Voorts is vastgelegd dat op voorstel van het Voorzitterschap nog andere onderwerpen aan de conferentie kunnen worden toegevoegd. De Europese Raad stelde dat de IGC de Unie moet voorbereiden op de komende uitbreiding en dat de conferentie in 2000 moet worden afgerond.

Het Portugese Voorzitterschap heeft het voornemen en marge van iedere Algemene Raad tot en met juni een ministeriele bijeenkomst van de IGC te houden. De ondergetekenden (Minister van Buitenlandse Zaken en Staats-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

secretaris van Buitenlandse Zaken) vertegenwoordigen Nederland tijdens deze vergaderingen. Ter voorbereiding van deze maandelijks ministeriele vergaderingen komt onder leiding van Staatssecretaris Seixas da Costa een groep van regeringsvertegenwoordigers bijeen. Als vertegenwoordiger van Nederland in de IGC-Vorbereidingsgroep is de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aangewezen, met als plaatsvervanger de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de Europese Unie. Deze groep komt gedurende het Portugese Voorzitterschap circa eens per twee weken bijeen.

In zowel de ministeriële IGC-vergadering als in Vorbereidingsgroep zijn vertegenwoordigers van het Europees Parlement en de Commissie aanwezig. Het Europees Parlement wordt in de ministeriële zittingen vertegenwoordigd door zijn voorzitter, mevrouw Fontaine. In de voorbereidingsgroep hebben de heren Brok (EVP) en Tsatsos (PES) zitting. De Commissie wordt in beide groepen door Commissaris Barnier vertegenwoordigd.

De kandidaat-lidstaten zijn door Minister Gama per brief van 10 januari jl. uitgenodigd om hun visie op de institutionele hervormingen van de Unie te geven. Vrijwel alle kandidaat-lidstaten hebben inmiddels schriftelijk standpunten over de IGC uitgebracht. Het Portugese Voorzitterschap zal de kandidaat-lidstaten regelmatig op de hoogte stellen van de vooruitgang in de conferentie.

1.2. De agenda van de IGC

1.2.1 De afbakening van de agenda

In het licht van de conclusies van de Europese Raad van Helsinki dient de IGC te komen tot hervormingen van de instellingen, die de Unie in staat stellen succesvol uit te breiden. In Helsinki werd immers bepaald dat dertien Europese landen kandidaat zijn voor toetreding tot de Unie. De Europese Raad besloot ook om met twaalf kandidaat-lidstaten te onderhandelen over toetreding en om het tempo van de toetredingsonderhandelingen op te schroeven. Gegeven de dynamiek die het uitbreidingsproces inmiddels heeft gekregen, moet rekening gehouden worden met een Europese Unie die in de nabije toekomst een aanzienlijk hoger ledental kent. Om te voorkomen dat halverwege het uitbreidingsproces vertraging ontstaat, is er door Nederland van meet af aan op aangedrongen dat de institutionele IGC voldoende diepgaande hervormingen van de instellingen zou overeenkomen. Indien deze IGC slechts enkele hervormingen te weeg zou brengen, moet immers na de toetreding van enkele landen opnieuw een IGC worden gehouden om de organisatie en werkwijze van de Unie verder aan te passen. Deze aanpak zou niet alleen inefficiënt zijn, maar ook leiden tot een breuk in het uitbreidingsproces.

Het heeft de regering verheugd dat deze benadering van de IGC steeds meer steun heeft gekregen. In dit verband kan worden vastgesteld dat de nota die de regering op 15 november 1999 publiceerde en het memorandum dat Luxemburg, België en Nederland op 6 december 1999 over de IGC hebben opgesteld een positieve invloed hebben gehad. Diverse lidstaten erkennen inmiddels de noodzaak over een groter aantal onderwerpen in deze IGC te spreken. Uiteraard betekent de bereidheid om over meer institutionele vraagstukken te spreken niet dat overeenstemming over een groot aantal hervormingen onder handbereik ligt. Verschillende lidstaten benadrukken dat het gewenst blijft de hervormingen tot het hoogst noodzakelijke te beperken zodat de IGC in ieder geval voor het einde van het jaar kan worden beëindigd. Zoals bekend is ook de regering

van oordeel dat in Nice een resultaat moet worden bereikt en dat de uitbreiding van de Unie geen vertraging mag oplopen. Tegelijkertijd beklemt de regering dat dit jaar, mede op basis van de al ten tijde van de laatste IGC gevoerde discussies, overeenstemming bereikbaar is over de hervormingen van alle instellingen van de Europese Unie.

Het Voorzitterschap heeft de verschillende IGC-onderwerpen onderverdeeld in clusters. Deze delen van de agenda, ook wel «negotiating boxes» genoemd, hebben betrekking op:

- 1) de omvang en samenstelling van de Commissie;
- 2) de stemmenweging in de Raad;
- 3) de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming;
- 4) met de bovengenoemde kwesties verwante onderwerpen die voor de goede uitvoering van het Verdrag van Amsterdam van belang zijn. Dit zijn volgens het Voorzitterschap in ieder geval:
 - de omvang en bevoegdheden van het Europees Parlement;
 - de omvang en werkverdeling van het Hof van Justitie (en het Gerecht);
 - de omvang en bevoegdheden van de Europese Rekenkamer;
 - de individuele verantwoordelijkheid van Commissarissen;
 - de voorwaarden voor nauwere samenwerking.
- 5) Er is ook sprake van een cluster (de vijfde box) van onderwerpen, die later op voorstel van het Voorzitterschap aan de IGC-agenda kunnen worden toegevoegd. Tot dit cluster behoort naar het oordeel van de regering de institutionele en juridische aspecten van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Tijdens de Europese Raad van Feira op 19 en 20 juni aanstaande zal hierover een besluit worden genomen.

De Europese Commissie neemt in haar advies van 26 januari jl. over de IGC niet alleen hetzelfde vertrekpunt als de regering in voor wat betreft het doel van de IGC (voorbereiding van hervormingen die de Unie in staat stellen goed te functioneren na de uitbreiding), de Commissie komt ook op een groot aantal institutionele vraagstukken met aanbevelingen die in lijn zijn met de door Nederland voorgestelde hervormingen. Op de belangrijkste onderdelen van het advies van de Commissie zal de regering nader ingaan. Het Europees Parlement heeft op 13 april jl. een uitgebreid advies over de IGC en de institutionele hervormingen van de Unie uitgebracht. De regering zal op een later moment op dat advies ingaan.

1.2.2. De omvang en samenstelling van de Commissie (box 1)

In het advies van de Commissie over de omvang en samenstelling van de Commissie, de eerste onderhandelingsbox, worden twee opties genoemd. De eerste optie gaat uit van het beginsel dat uit iedere lidstaat een onderdaan in de Commissie zitting heeft. De tweede optie gaat uit van een Commissie met minder leden dan het aantal lidstaten. In de tot nu toe gevoerde discussies is voor beide opties steun uitgesproken. Nederland heeft zijn voorkeur uitgesproken voor een Commissie waarin uit iedere lidstaat een onderdaan zitting heeft. Nederland vindt wel dat tegelijkertijd moet worden nagedacht over het verbeteren van (interne) organisatie van de Commissie. De voorstanders van de tweede optie zijn van oordeel dat een Commissie met een kleiner aantal leden beter zal functioneren. Ook de Commissie noemt een kleiner ledental vanwege de homogeniteit en collegialiteit van de instelling aantrekkelijk.

1.2.3. De stemmenweging in de Raad (box 2)

Ook ten aanzien van de weging van de stemmen van de lidstaten in de Raad (box 2) heeft de Commissie in haar advies twee opties genoemd. De

eerste optie een herziening van de huidige verdeling van de stemmen (genoemd in artikel 205 lid 2 van het EG-Verdrag). De tweede optie, die de Commissie aanbeveelt, is de invoering van een dubbele weging van de stemmen. Een gekwalificeerd meerderheidsbesluit van de Raad zou volgens het Commissieadvies tot stand moeten komen indien een voorstel wordt gesteund door een gewone meerderheid van de lidstaten, terwijl die meerderheidscoalitie van lidstaten ook samen een gewone meerderheid van de bevolking van de Unie vertegenwoordigt.

De regering vindt dat de nieuwe stemmenweging moet voldoen aan vier uitgangspunten:

- 1) de landen met een groter demografisch gewicht moeten meer stemmen krijgen;
- 2) een balans tussen grote en kleine lidstaten moet worden behouden;
- 3) een gekwalificeerd Raadsbesluit moet altijd worden gedragen door een meerderheid van de bevolking van de Unie;
- 4) de transparantie en doelmatigheid van de Raadsbesluitvorming moet worden gewaarborgd.

De regering is van oordeel dat deze parameters het beste kunnen worden bereikt door een herweging van de stemmen. Deze eerste voorkeur laat de Nederlandse bereidheid om ook over andere methodes voor een nieuwe stemmenweging te spreken onverlet.

1.2.4 De toepassing van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming (box 3)

Het derde IGC-thema is de uitbreiding van de toepassing van de gekwalificeerde meerderheidsregel in de besluitvorming van de Raad. In de Europese Verdragen bestaat nog altijd een groot aantal artikelen, die voor wat betreft de besluitvorming voorschrijven dat een besluit met eenparigheid van stemmen wordt genomen. De Commissie vindt dat de gekwalificeerde meerderheid de regel moet zijn en de unanimiteit de uitzondering. Unanimitéitsbesluitvorming moet alleen gehandhaafd worden indien er van tevoren vastgestelde objectieve gronden voor bestaan. Besluiten van de Raad die bijvoorbeeld door de lidstaten overeenkomstig hun grondwettelijke bepalingen moeten worden goedgekeurd, zondert de Commissie uit van de meerderheidsregel.

Ook regering vindt dat met het oog op de uitbreiding van de Unie de Raad in beginsel met een gekwalificeerde meerderheid moet besluiten. In het tweede deel van deze notitie wordt uitvoeriger ingegaan op dit vraagstuk.

1.2.5. De aanverwante onderwerpen (box 4)

De vierde onderhandelingsdoos bevat de onderwerpen die met de drie bovenstaande vraagstukken verband houden en die voor de goede werking van het Verdrag van Amsterdam van belang zijn. Tot dit cluster van onderwerpen worden gerekend de samenstelling en bevoegdheden van het Europees Parlement, de omvang en organisatie van het Hof van Justitie (waaronder de werkverdeling met het Gerecht van Eerste Aanleg), de omvang en organisatie van de Europese Rekenkamer, de individuele verantwoordelijkheid van Commissarissen en de voorwaarden voor nauwere samenwerking en de omvang en samenstelling van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

1.2.5.1. Nauwere samenwerking

Tot het politiek belangrijkste thema van dit cluster rekent de regering de nauwere samenwerking. De Nederlandse regering heeft reeds vorig najaar duidelijk aangegeven dat agendering van dit onderwerp gewenst is. In de IGC zal de discussie over flexibiliteit zich vooral toespitsen op de

voorwaarden waaronder nauwere samenwerking binnen de Europese Unie kan worden aangegaan. Zoals bekend is het sinds het Verdrag van Amsterdam mogelijk om met een groep lidstaten verder beleid te ontwikkelen in het institutionele kader van de Unie, maar daar zijn stringente voorwaarden aan verbonden. De regering vindt dat deze voorwaarden moeten worden versoepeld.

Ook de Commissie pleit in haar advies voor agendering van het onderwerp en stelt voor om twee wijzigingen aan te brengen in de formele voorwaarden die de Verdragen momenteel stellen voor het aangaan van de nauwere samenwerking. In de eerste plaats vindt de Commissie dat aan een nauwere samenwerking door ten minste een derde van het totale aantal lidstaten moet worden deelgenomen. Op dit moment staat in het Verdrag dat aan een nauwere samenwerking een meerderheid van de lidstaten deelneemt. Door de uitbreiding zal het vereiste aantal deelnemers aan een nauwere samenwerking automatisch toenemen. De regering heeft daarom voorgesteld in het Verdrag vast te leggen dat een nauwere samenwerking door tenminste acht lidstaten wordt aangegaan. Acht lidstaten is nu nog de kleinst mogelijke meerderheid. Na de uitbreiding zou dit minimum benodigde aantal lidstaten niet verder moeten stijgen. Het voorstel dat de Commissie doet beschouwt de regering als een interessante variant op haar eigen voorstel.

De Commissie bepleit verder dat de mogelijkheid wordt afgeschaft dat een lidstaat een unaniem besluit van de Europese Raad vraagt, wanneer deze lidstaat zich verzet tegen een gekwalificeerd meerderheidsbesluit van de Raad over het toelaten van een nauwere samenwerking. De regering vindt ook dat dit *de facto* vetorecht van één lidstaat tegen het gebruik van de regeling van nauwere samenwerking moet worden afgeschaft.

1.2.5.2. Het Europees Parlement

In de IGC zal een oplossing moeten worden gevonden voor de verdeling van de zetels per lidstaat in het Europees Parlement in het vooruitzicht van de uitbreiding van de Unie. In Amsterdam is wel vastgelegd dat het aantal leden van het Europees Parlement maximaal 700 bedraagt, maar zijn nog geen afspraken gemaakt over een herschikking nadat een aantal kandidaat-lidstaten is toegetreden. De lidstaten lijken de afgesproken 700-zetels-grens voor het Europees Parlement te willen handhaven en daarom wordt nu bezien hoe de verdeling per lidstaat er na de uitbreiding uit zou moeten zien. De Commissie heeft geadviseerd af te wachten wat het Europees Parlement over de herverdeling van de zetels adviseert. Het Europees Parlement heeft zich inmiddels uitgesproken voor handhaving van de 700-zetels grens. Voorts is het Europees Parlement van mening dat uit iedere lidstaat ten minste vier onderdanen een zetel in het Europees Parlement moeten hebben. Voor de verdere verdeling tussen de lidstaten is er nog geen standpunt van het Europees Parlement.

Verder is de mogelijke uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement in het wetgevende proces een belangrijk thema. De Commissie adviseert deze aspecten ook in de IGC te behandelen. Zij pleit er voor dat indien in de Raad de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming wordt toegepast in het kader van wetgevende werkzaamheden, het Europees Parlement het codecisie-recht heeft. In dit verband komen ook de toepassing van andere besluitvormingsprocedures waarin het Europees Parlement een rol heeft aan de orde; zoals de raadplegingsprocedure, de samenwerkingsprocedure en de instemmingsprocedure. Zoals bekend vindt de regering dat de positie van het Europees Parlement in de besluitvorming van de Unie moet worden versterkt. Zo is het van belang dat indien de Raad op wetgevend terrein met een gekwalificeerde meerderheid besluit, het Europees Parlement het codecisie-recht heeft.

1.2.5.3. Het Hof van Justitie

Het Hof van Justitie heeft door het Verdrag van Amsterdam een aanzienlijk uitbreiding van zijn bevoegdheden gekregen. Dat is voor het juridisch toezicht en rechtseenheid in de Unie van groot belang. Deze toegenomen bevoegdheden zullen echter ook leiden tot extra werkzaamheden bij het Hof. Op dit moment duurt de behandeling van een bij het Hof voorgelegde zaak al te lang. Daarbij zal de uitbreiding de groep van nationale rechters die rechtsvragen naar het Hof van Justitie kan verwijzen nog groter maken. In dat licht is er, met name door Nederland, op aangelegd de organisatie van het Hof en het Gerecht van Eerste Aanleg door te lichten en ook te kijken naar de werkverdeling tussen de beide delen van deze instelling. De Commissie heeft in haar advies dezelfde punten van zorg naar voren gebracht. In de IGC zullen de lidstaten letten op de standpunten die het Hof van Justitie over mogelijke hervormingen inneemt. Op 25 februari jl. heeft het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg een gezamenlijk standpunt geformuleerd over de hervormingen. De IGC-Vorbereidingsgroep heeft een groep van deskundigen uit de lidstaten naar de situatie bij het Hof laten kijken. Deze groep heeft begin april zijn eerste bevindingen aan de Vorbereidingsgroep gezonden. De lidstaten waren tevreden over het eerste rapport en hebben gevraagd om voortzetting van de werkzaamheden van de «vriendengroep». De groep moet voor medio mei uitgewerkte voorstellen aan de groep voorleggen.

1.2.5.4. De Europese Rekenkamer

De Commissie heeft ten aanzien van de Europese Rekenkamer wel een standpunt ingenomen over de toekomstige omvang van deze instelling, maar helaas weinig naar voren gebracht over zijn functioneren. De Commissie vindt dat het ledental van de Europese Rekenkamer kan worden teruggebracht tot twaalf leden. Een kleiner aantal leden zou de doelmatigheid van de instelling bevorderen. De kwestie van de omvang van de Europese Rekenkamer houdt ook verband met de vaststelling van de omvang van de Commissie en het Hof van Justitie. In de IGC is ook gepleit voor het beginsel dat iedere lidstaat één onderdaan voor benoeming kan voordragen, omdat de werkzaamheden toenemen en inzicht in de organisatie (en cultuur) van de financiële huishouding in de lidstaten van belang is. De regering vindt een verkleining van het aantal leden, bijvoorbeeld naar twaalf, bespreekbaar. De regering vindt het verder van belang dat de interne organisatie van de Europese Rekenkamer wordt verbeterd en dat de samenwerking met de Nationale Rekenkamers van de lidstaten wordt versterkt. De regering zal zich in de IGC voor deze doelstellingen sterk maken omdat in een uitgebreide Unie goed financieel beheer en strenge controle daarop, ook vanuit het perspectief van de burger, van groot belang is.

1.2.5.5. De individuele verantwoordelijkheid van Commissarissen

De individuele verantwoordelijkheid van Commissarissen moet zowel volgens de Commissie zelf als volgens de regering definitief in het Verdrag worden geregeld. De Commissie heeft in haar advies gesteld dat de Commissievoorzitter een lid van de Commissie moet kunnen ontslaan indien hij niet naar behoren functioneert. Voor deze optie lijkt veel steun te bestaan onder de lidstaten.

De regering heeft in haar notitie van 15 november jl. de mogelijkheid genoemd om het Europees Parlement te ontbinden indien in de verhouding tussen het Parlement en de Commissie een ernstige vertrouwensbreuk ontstaat. Indien de Commissie collectief door het Europees Parlement wordt weggezonden door een motie van afkeuring of indien de Commissie in haar geheel zelf besluit op te stappen, zou het Europees Parlement moeten worden ontbonden. Dat stelt het evenwicht tussen de

twee instellingen zeker en leidt ertoe dat in die uitzonderlijke situaties de Europese burger het laatste woord heeft. De regering zal in de besprekingen over de individuele verantwoordelijkheid van leden van Commissie ook dit aspect opbrengen. De Commissie heeft hierover in haar advies geen standpunt ingenomen.

1.2.5.6. Overige aanverwante onderwerpen

Tenslotte zal de IGC enige aandacht moeten schenken aan Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Deze besprekingen zullen zich naar verwachting toespitsen op de omvang en samenstelling van de twee comite's. De Commissie heeft hiervoor waardevolle voorstellen gedaan die door de meeste lidstaten positief zijn onthaald. Het ledental van het ESC zou op het huidige aantal van 222 moeten worden bevroren. Het Comité van de regio's zou niet meer dan een derde van het aantal leden van het Europees Parlement moeten hebben (233). De regering stemt in met de door de Commissie gedane voorstellen voor wat betreft de omvang van deze comite's.

1.2.6. Later te agenderen IGC-onderwerpen (box 5)

Conform de conclusies van de Europese Raad van Helsinki kan het Voorzitterschap in een latere fase van de conferentie voorstellen nog andere onderwerpen op de agenda plaatsen. Over deze mogelijkheid is inmiddels één keer in de IGC-voorbereidingsgroep in algemene zin van gedachten gewisseld. Het Voorzitterschap zelf beschouwt de werkzaamheden aan een grondrechtenhandvest voor de Europese Unie en de ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) als de twee onderwerpen die het meest voor agendering in aanmerking komen. De Commissie heeft in haar advies ook deze onderwerpen genoemd, maar er inhoudelijk niets over opgemerkt.

Zoals bekend is de regering van oordeel dat deze onderwerpen voorlopig nog parallel aan de IGC behandeld kunnen worden. Over de uitkomsten van de werkzaamheden van de Conventie die begonnen is aan het opstellen van een grondrechtenhandvest, zijn naar verwachting nog lange tijd weinig voorspellingen te doen. Dat maakt het ook onzeker of dit onderwerp wel in deze conferentie aan de orde kan komen. Wat betreft de ontwikkeling van het EVDB is al wel veel voortgang geboekt. De regering is dan ook van oordeel dat de juridische en institutionele aspecten van het EVDB na de Europese Raad van Feira in juni op de agenda van de IGC moeten worden geplaatst.

Deel II Uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

2.1. Inleiding

In de twee voorgaande notities over de IGC (van 21 mei en 15 november 1999) heeft de regering aangegeven dat zij streeft naar uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. In een uitgebreide Unie (met een bijna-verdubbeling van het aantal leden) neemt immers de kans op blokkades van besluitvorming in de Raad toe. Dat geldt vooral voor beleidsterreinen waarop de Raad thans met unanimité besluiten neemt. Met meer leden in de Raad is de kans groter dat een voorstel op verzet van één of meer landen stuit.

Uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming is niet alleen van belang voor een soepele besluitvorming in de Raad. De toenemende betrokkenheid van het Europees Parlement, waar Nederland zeer aan hecht, pleit ook voor meer meerderheidsbesluitvorming. De combi-

natie van unanimitéitsbesluitvorming in de Raad en codecisie door het Europees Parlement levert in praktijk een moeilijk werkbare procedure op.

2.2 Inventarisatie

Het Portugese Voorzitterschap heeft zes categorieën van unanimitéitsbepalingen geïdentificeerd die voor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in aanmerking komen. Hoewel deze categorieën soms bepalingen van zeer uiteenlopende aard bevatten, kan de indeling behulpzaam zijn bij het structureren van de discussie.

Het Voorzitterschap heeft eveneens een aantal beleidsterreinen geïdentificeerd waarover een meer uitvoerige discussie op zijn plaats wordt geacht. Indien het onmogelijk is deze bepalingen geheel naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming over te hevelen, dient een gedeeltelijke overgang volgens het Voorzitterschap overwogen te worden. Het Voorzitterschap heeft enkele documenten uitgebracht om de discussie te faciliteren. Ook zijn discussiestukken geproduceerd ten aanzien van de specifieke JBZ-problematiek en artikel 308 EG (kan als rechtsbasis dienen in het geval optreden van de Gemeenschappen noodzakelijk blijkt ter verwezenlijking van hun doelstellingen maar de verdragen niet in de noodzakelijke bevoegdheden voorzien).

Tenslotte heeft het Voorzitterschap een inventarisatie gemaakt van bepalingen die niet in aanmerking komen voor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. Deze zijn ingedeeld in vier categorieën: ratificatie, quasi-constitutioneel, uitzonderingen op normale verdragsregels en de samenhang tussen interne en externe besluitvorming.

Het uitgangspunt voor de regering is dat in beginsel unanimitéitsbesluitvorming overgaat naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, maar dat op dit beginsel een aantal uitzonderingsgronden wordt toegepast. De regering heeft in de IGC-notitie van 15 november jl. de volgende uitzonderingsgronden geïdentificeerd:

- de bepaling heeft een «constitutioneel» karakter;
- de bepaling heeft een «intergouvernementeel» karakter;
- de bepaling gaat over besluitvorming die ook nationaal geratificeerd moet worden;
- de bepaling bevat de mogelijkheid een uitzondering te maken op het acquis van de interne markt.

De regering heeft voorts gesteld dat bij besluiten van de Raad met zwaarwegende financiële gevolgen de unanimitéitsregel dient te worden gehandhaafd.

2.3 Gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

De zes categorieën die volgens het Voorzitterschap voor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in aanmerking komen bestaan uit bepalingen die:

- 1) raken aan de werking van de interne markt;
- 2) gelieerd zijn aan de begroting;
- 3) ingaan tegen de institutionele logica;
- 4) betrekking hebben op benoemingen;
- 5) raken aan externe betrekkingen;
- 6) een categorie overige bepalingen.

Bij elke bepaling volgt telkens de Nederlandse inzet.

2.3.1. Werking interne markt

Op het gebied van de interne markt – waar de gekwalificeerde meerderheid de regel is – bestaat nog een klein aantal bepalingen die unanimiteit voorschrijven. Het Voorzitterschap vraagt zich af of het niet wenselijk is die regel uit te breiden tot alle bepalingen betreffende de interne markt.

18.2 EG **Maatregelen ter vergemakkelijking voor recht burgers op reizen en verblijf.**

Dit artikel maakt het mogelijk bepalingen aan te nemen die het recht op reis en verblijf binnen de Unie vergemakkelijken. Het gaat hier om een restcategorie EU-burgers. Voor zelfstandigen, werknemers, gepensioneerden en studenten bestaat al wetgeving.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.

47.2 EG **Toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst.**

Op basis van deze bepaling worden richtlijnen vastgesteld inzake de coördinatie van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de toegang tot werkzaamheden (opleidingsvereisten etc.), anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

71.2 EG **Vaststelling beginselen speciaal vervoersbestel (ook art. 80.2: zee/lucht).**

Vaststelling beginselen van het vervoersbestel waarvan de toepassing zowel de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde streken als het gebruik van het vervoersapparaat ernstig zou kunnen aantasten.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

100.1 EG **Passende maatregelen bij moeilijkheden voorziening bepaalde producten.**
Uitzondering op de interne markt. Achterhaald artikel.

Inzet: schrappen artikel. Bij handhaving unanimiteit.

2.3.2 Bepalingen gelieerd aan de begroting

Het betreft bepalingen die een rechtsgrondslag scheppen voor de aanname van uit de communautaire begroting te financieren programma's ter ondersteuning van maatregelen van de lidstaten.

151.5 EG **Stimuleringsmaatregelen en aanbevelingen m.b.t. cultuur.**

Het gaat om stimuleringsmaatregelen en aanbevelingen m.b.t. cultuur. Harmonisatie van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen is uitgesloten. Op basis van dit artikel zijn bijvoorbeeld besluiten genomen over de Europese Culturele Hoofdstad en het Kaderprogramma Cultuur 2000.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

157.3 EG **Maatregelen ter ondersteuning industriebeleid lidstaten.**

Deze bepaling richt zich mede op innovatie, technologische vernieuwing en bevordering van samenwerking tussen ondernemingen. Gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming bevordert een goede voortgang op deze terreinen. Bevordering van internationaal concurrentievermogen van de Europese industrie in een open en concurrerende wereldmarkt vormt de toetssteen voor eventuele Raadsbesluitvorming. Het artikel is daarom geen vrijbrief voor staatssteun.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

159 EG **Specifieke maatregelen buiten structuurfondsen om.**

Dit artikel maakt het mogelijk om maatregelen te nemen buiten de structuurfondsen om. De regering is van mening dat maatregelen die erop gericht zijn de economische en sociale samenhang te versterken en de regionale verschillen te verkleinen binnen het kader van de structuurfondsen genomen moeten worden. Afwijking hiervan dient alleen bij uitzondering mogelijk te zijn.

Inzet: unanimiteit

161 EG Structuurfondsen en Cohesiefonds.

Het gaat om het vaststellen van de taken, de prioritaire doelstellingen en de organisatie van de structuurfondsen. Ook worden op basis van dit artikel de algemene regels vastgesteld die voor deze fondsen gelden, alsmede de bepalingen die nodig zijn voor de doeltreffende werking van de fondsen en de coördinatie tussen de fondsen onderling en met de andere bestaande financieringsinstrumenten. Het Cohesiefonds levert een financiële bijdrage aan projecten op het gebied van milieu en transeuropese netwerken in de sfeer van de vervoersinfrastructuur.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.

279 EG Financiële Reglementen.

Dit artikel is allereerst rechtsgrondslag voor het Financieel Reglement. Overgang naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming is wenselijk om het Financieel Reglement tijdig te kunnen moderniseren. Het artikel is tevens rechtsgrondslag voor de verordeningen ter uitvoering van het Eigen Middelen Besluit. Deze verordeningen regelen o.a. binnen welke termijnen bedragen moeten worden geboekt en afgedragen, en op welke wijze dit dient te gebeuren. Dit artikel raakt niet aan de kern van de fiscaliteit.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

2.3.3. Artikelen die ingaan tegen de institutionele logica

De eerste twee artikelen in deze categorie hebben betrekking op het principe van nauwere samenwerking (artikel 40 EU en 11 EG). De overige artikelen zijn unanimitieitsbepalingen waarop de codecisieprocedure van toepassing is. Deze kunnen naar het oordeel van de regering over naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.

40 EU Nauwere samenwerking op JBZ-terrein (beroep op ER mogelijk).

De mogelijkheid van een beroep op de Europese Raad door inroeping van «belangrijke redenen van nationaal beleid» – met het doel het aangaan van nauwere samenwerking te blokkeren – dient te worden geschrapt. Nederland heeft herhaaldelijk gepleit voor het versoepelen van de voorwaarden voor het aangaan van nauwere samenwerking (waaronder afschaffing van het veto). Op deze manier kan meer voortgang worden geboekt binnen de derde pijler.

Inzet: schrappen van het beroep op de Europese Raad.

11 EG Nauwere samenwerking binnen de eerste pijler (beroep op ER mogelijk).

Zie argumenten t.a.v. nauwere samenwerking in derde pijler (art. 40 EU).

Inzet: schrappen van het beroep op de Europese Raad.

18.2 EG Maatregelen ter vergemakkelijking voor recht burgers op reizen en verblijf.

Zie paragraaf 2.3.1. van deze notitie.

42 EG Maatregelen sociale zekerheid i.v.m. vrij verkeer werknemers.

Op basis van artikel 42 EG kunnen coördinerende maatregelen worden aangenomen op het gebied van de sociale zekerheid die noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers. De werking van het artikel moet worden uitgebreid tot alle *personen* die beschikken over het recht van vrij reizen en verblijf in de Unie. Verder zou de Raad moeten kunnen besluiten de op basis van dit artikel aangenomen maatregelen (gedeeltelijk) van toepassing te laten zijn op niet EG-burgers die legaal verblijven op het grondgebied van een lidstaat.

Inzet: Onder de werking van dit artikel zouden alle personen moeten vallen die beschikken over het recht van vrij reizen en verblijf in de Unie. De Raad dient tijdens de gehele procedure van artikel 251 met gekwalificeerde meerderheid te besluiten. Indien het besluit een ernstige aantasting vormt van het financiële evenwicht van het sociale zekerheidsstelsel van een lidstaat, besluit de Raad met eenparigheid van stemmen.

Voorts zou de Raad met unanimitieit moeten kunnen besluiten om op basis van dit artikel aangenomen maatregelen (gedeeltelijk) van toepassing te laten zijn op niet EG-burgers die legaal verblijven op het grondgebied van een lidstaat.

47.2 EG Toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst.

Zie paragraaf 2.3.1. van deze notitie.

151.5 EG Stimuleringsmaatregelen en aanbevelingen m.b.t. cultuur

Zie paragraaf 2.3.2. van deze notitie.

2.3.4. Benoemingen

Naast de hieronder genoemde bepalingen valt volgens de regering ook de benoeming van een speciale vertegenwoordiger voor het GBVB (art. 18.5 EU, besluitvorming volgens art. 23 EU) en het JBZ (art. 37 EU) in deze categorie. Hiervoor zou ook met gekwalificeerde meerderheid moeten worden besloten.

112 EG	Benoeming directieleden ECB door staatshoofden en regeringsleiders.
207.2 EG	Benoeming SG en plaatsvervangend SG van de Raad.
214.2 EG	Voordracht Commissievoorzitter door de lidstaten.
215 EG	Besluit om een Commissaris niet te vervangen.
223.1 EG	Benoeming rechters en advocaten-generaal door de lidstaten.
225.3 EG	Benoeming rechters Gerecht door de lidstaten.
247.3 EG	Benoeming leden van de Rekenkamer.
258 EG	Benoeming leden van ESC.
263 EG	Benoeming leden Comité van de Regio's.

Inzet: alle benoemingen met gekwalificeerde meerderheid

2.3.5. Externe betrekkingen

Het voornaamste motief achter de eventuele uitbreiding van de regel van de gekwalificeerde meerderheid tot externe betrekkingen is dat op die manier voor de interne en externe behandeling van eenzelfde aangelegenheid parallelle procedures worden gevolgd.

24 EU Besluit over verdragen met derde landen of internationale organisaties op het gebied van het GBVB indien het betrekking heeft op een bij gekwalificeerde meerderheid overeengekomen gemeenschappelijk optreden (art. 23.2 EU).

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

296 EG Wijziging lijst militaire producten.

De Raad heeft in 1958 een lijst met militaire producten samengesteld waarop lidstaten om redenen van nationale veiligheid een beroep kunnen doen om deze goederen uit te zonderen van de regels van de interne markt. Deze lijst kan alleen bij unanimité worden gewijzigd, hetgeen nooit is gebeurd. Nederland heeft in 1991 zonder succes geprobeerd het hele artikel te schrappen.

De vorming van het EVDB wordt mede gedragen door een industriële en technologische defensiebasis. Art. 296 lijkt de vormgeving daarvan met gebruikmaking van communautaire middelen in de weg te staan.

Inzet: Artikel schrappen. Indien dit niet haalbaar is: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in combinatie met een verheldering van de mogelijkheden een beroep te doen op deze lijst.

310 EG Associatie-akkoorden wanneer betrekking op gebieden waar intern met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

308 EG Op basis van dit artikel genomen besluiten m.b.t. externe betrekkingen.

Zie par. 2.5.2. van deze notitie.

2.3.6. Overige bepalingen

7.1 EU **Sanctiemechanisme bij grondrechtsschending.**

Vaststellen van een ernstige en voortdurende schending door een lidstaat van de beginselen waarop de Unie gegrondvest is (zoals omschreven in artikel 6, lid 1 EU). Volgens de regering is behoud van unanimiteit gerechtvaardigd aangezien het hier een bepaling van constitutionele aard betreft. De lidstaat in kwestie mag niet meestemmen.

Inzet: unanimiteit (minus één)

23.2 EU **Er wordt niet gestemd over een besluit waarmee uitvoering wordt gegeven aan een gemeenschappelijk optreden of standpunt indien een lidstaat zich hiertegen verzet.**

Het voorzitterschap vraagt of de mogelijkheid moet worden geschrapt dat een lidstaat om belangrijke redenen van nationaal beleid een besluit voorlegt aan de ER.

Inzet: ongewijzigd laten

23 EU **Benoemen van speciale vertegenwoordiger.**

Artikel 18 EU bepaalt dat de Raad, telkens wanneer deze dat nodig acht, een speciale vertegenwoordiger (N.B.: betreft niet de Hoge Vertegenwoordiger) met een mandaat voor specifieke vraagstukken kan benoemen. Besluitvorming vindt plaats volgens artikel 23 EU.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. (Zie paragraaf 2.3.4. van deze notitie.)

34 EU **Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken.**

Dit artikel bevat de besluitvormingsprocedure voor aannemen gemeenschappelijke standpunten, (kader)besluiten, overeenkomsten. Op basis van deze bepaling kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt t.a.v. uitlevering, minimumvoorschriften m.b.t. straffen en het vaststellen van bestanddelen van strafbare feiten.

Inzet: unanimiteit

13 EG **Maatregelen tegen discriminatie.**

Deze bepaling maakt het mogelijk passende maatregelen te nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.

19 EG **Regelingen kiesrecht burgers EP- en Gemeenteverkiezingen.**

Op grond van dit artikel kunnen nadere regelingen worden vastgesteld t.a.v. het uitoefenen van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement.

Inzet: unanimiteit

88.2 EG **Afwijkend besluit om staatssteun toe te staan.**

Deze bepaling schept de mogelijkheid om toch staatssteun toe te staan. Het betreft hier een uitzondering op de regels van de Interne Markt.

Inzet: unanimiteit

105.6 EG **Toezichthoudende taken ECB op financiële instellingen.**

De Raad kan op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de ECB en met instemming van het Europees Parlement met eenparigheid van stemmen besluiten aan de ECB specifieke taken op te dragen betreffende het beleid op het gebied van bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen.

Inzet: unanimiteit

111.1 EG Wisselkoers Euro / niet-EG valuta.

De Raad kan formele overeenkomsten sluiten over wisselkoerssystemen voor de Euro. Gezien het belang van een formele wisselkoersovereenkomst is handhaving unanimititeit gerechtvaardigd.

Inzet: unanimititeit

111.4 EG Vertegenwoordiging Raad m.b.t. EMU in internationale fora.

Op dit moment besluit de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de ECB, met eenparigheid van stemmen over de wijze waarop Gemeenschap t.a.v. onderwerpen die van bijzonder belang zijn voor de EMU in internationale fora wordt vertegenwoordigd.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

123.4/5 EG Koersvaststelling na intrekking derogatie.

Vaststellen omrekenkoersen waartegen nationale munteenheden worden vervangen door de Ecu en overige maatregelen benodigd voor een spoedige invoering van de Ecu.

Inzet: unanimititeit

133.5 EG Uitbreiden mandaat Commissie tot internationale onderhandelingen en overeenkomsten betreffende diensten en intellectueel eigendom.

Er is sprake van een toenemende verwevenheid van de handel in goederen en de handel in diensten en intellectuele eigendomsrechten. Op dit moment kan de Raad alleen met unanimititeit besluiten om de werking van art. 133 EG (gemeenschappelijke handelspolitiek) v.w.b. internationale onderhandelingen uit te breiden tot diensten en intellectueel eigendom.

Het is van belang dat de Commissie beschikt over een duidelijk onderhandelingsmandaat op deze gebieden. Dit versterkt de onderhandelingspositie van de Gemeenschap en daarmee de kans op een succesvolle uitkomst.

Inzet: De Raad moet met gekwalificeerde meerderheid kunnen besluiten om de bepalingen van de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 133 EG, lid 1 t/m 4) ook toe te passen op internationale onderhandelingen en overeenkomsten betreffende diensten en intellectueel eigendom. Deze besluitvormingswijze dient zich alleen uit te strekken tot onderhandelingen en overeenkomsten die in multilateraal kader (WTO) door de Gemeenschap worden aangegaan. Voorts dienen nadere afspraken te worden gemaakt met de Commissie over betrokkenheid van de lidstaten bij de door de Commissie te voeren onderhandelingen.

187 EG Bepalingen toepassingswijze en procedure van associatie LGO.

Nederland, Frankrijk, het VK en Denemarken hebben een LGO.

Inzet: unanimititeit.

190.5 EG Statuut voor leden van het EP.

Op basis hiervan verleent de Raad goedkeuring aan de door het EP vast te stellen voorschriften en algemene voorwaarden voor de vervulling van de taken van zijn leden.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.

289 EG Vaststelling zetel van de instellingen.

De zetel van de instellingen van de Gemeenschap wordt in onderlinge overeenstemming door de regeringen van de lidstaten vastgesteld.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

2.4. Gedeeltelijke toepassing van gekwalificeerde meerderheid

2.4.1. Fiscale bepalingen

93 EG **Harmonisatie wetgeving indirecte belastingen**

94 EG **Rechtsbasis voor directe belastingen**

Het gaat om indirecte belastingen (art. 93 EG) en directe belastingen (art. 94 EG). Het fiscale beleid is van grote invloed op de werking van de interne markt. Coördinatie van het belastingbeleid in de Europese Unie heeft tot nu toe altijd in het teken gestaan van de werking van de interne markt. Dat geldt niet alleen voor indirecte belastingen (effect op vrij verkeer van goederen), maar ook voor de directe belastingen. Belastingen hebben effect op de concurrentieverhoudingen tussen lidstaten (b.v. investeringsstromen). Ook hebben belastingen effect op bijvoorbeeld het functioneren van de EMU, de totstandkoming van een interne markt voor financiële diensten en werkgelegenheid.

Het is daarom gerechtvaardigd te bezien in hoeverre de algemene besluitvormingswijze voor de interne markt (gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming) ook toegepast kan worden op het fiscale beleid van de EU. Gezien de zwaarwegende financiële gevolgen van mogelijke besluiten van de Raad op fiscaal gebied voor de begrotingen van de lidstaten, is het evenwel niet gewenst alleen de besluitvorming te wijzigen van unanimititeit naar gekwalificeerde meerderheid, terwijl de redactie van artikelen 93 en 94 EG voor het overige ongewijzigd blijft. Wel kunnen deze artikelen worden uitgesplitst in verschillende aspecten van belastingen, bijvoorbeeld tarieven, grondslag, inning, etc. Hierbij zou voor fundamentele aspecten een zwaardere besluitvorming moeten blijven gelden dan voor meer secundaire aspecten.

Voorstel:

De regering vindt dat er voor indirecte en directe belastingen een onderscheid moet worden gemaakt tussen zgn. kernzaken en bijzaken. Kernzaken zijn die onderdelen van de fiscaliteit die een groot effect hebben op de begroting van een lidstaat. In veruit de meeste gevallen gaat het om zaken die rechtstreeks van invloed zijn op de effectieve belastingdruk. Voor kernzaken dient unanimititeit behouden te blijven. Het gaat om de volgende aspecten van fiscaliteit:

- de instelling/afschaffing van een heffing of een andere belasting;*
- de grondslag (b.v. het forfaitaire rendement);*
- het tarief;*
- de plaats van prestatie, het soort goederen of diensten die onder de reikwijdte van de belasting vallen;*
- de maatstaf van heffing.*

Voor zgn. bijzaken zou gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming kunnen gelden. Het gaat hier om aspecten van fiscaliteit die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het mitigeren van nadelige gevolgen van verschillen in belastingregimes, zoals belastingontwijking en schadelijke belastingconcurrentie. Het gaat hier om zaken als:

- de wijze van heffen; het gaat hier om de technische en administratieve aspecten van de gekozen maatstaf van heffing;*
- wederzijdse bijstand bij heffing/invordering;*
- voorwaarden voor vrijstelling (het bepalen van de vrijstelling valt onder de grondslag, maar de technische en administratieve voorwaarden op grond waarvan de vrijstelling toepassing vindt is bijzaak);*
- voorschriften m.b.t. administratieve verplichtingen;*
- het uitwisselen van inlichtingen.*

Verder dienen belastingmaatregelen die voornamelijk gericht zijn op verwezenlijking van de milieudoelstellingen van het Verdrag, zoals met name vervat in artikel 173, en die een aanmerkelijke bijdrage leveren aan het oplossen van grensoverschrijdende milieuproblematiek, geheel onder gekwalificeerde meerderheid te vallen.

De regering is van mening dat er een verdragsbasis moet worden gecreëerd voor directe belastingen. Op dit moment moet gebruik worden gemaakt van het algemene artikel voor de gemeenschappelijke markt (art. 94 EG). Dit «restartikel» bestrijkt een veelheid van terreinen. Om ook t.a.v. de directe belastingen op de hieronder beschreven wijze een onderscheid te kunnen maken tussen kernzaken en bijzaken, is een specifieke rechtsbasis noodzakelijk. Dit zou kunnen worden ondergebracht in een nieuw belastingartikel dat zowel indirecte als directe belastingen omvat.

2.4.2. Sociale bepalingen

42 EG **Maatregelen sociale zekerheid i.v.m. vrij verkeer werknemers.**

Zie paragraaf 2.3.3. van deze notitie.

137.3 EG **Maatregelen op sociaal gebied.**

Het gaat hier om een aantal bepalingen die verband houden met de werking van de interne markt. Door betere afstemming kan daadwerkelijk voortgang worden geboekt op het gebied van vrij verkeer van werknemers. De Raad kan door middel van richtlijnen *minimumvoorschriften* vaststellen die geleidelijk van toepassing zullen worden, met inachtneming van de in elk van de lidstaten bestaande omstandigheden en technische voorschriften (lid 2). De uit hoofde van dit artikel vastgestelde bepalingen beletten niet dat een lidstaat maatregelen met een hogere graad van bescherming handhaaft of invoert welke met dit Verdrag verenigbaar zijn (lid 5).

Dit artikel bestaat uit vijf onderdelen:

- sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers
 - bescherming werknemers bij beëindiging arbeidsovereenkomst
 - medezeggenschap
 - werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen derde landen
 - financiële bijdragen ter bevordering werkgelegenheid
-

Inzet: Het tweede t/m het vierde streepje kunnen naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. Ten aanzien het eerste streepje (sociale zekerheid en sociale bescherming werknemers) kan in principe ook met gekwalificeerde meerderheid worden beslist, mits verbonden aan de voorwaarde dat een besluit geen ernstige aantasting vormt van het financiële evenwicht van het sociale zekerheidsstelsel van een lidstaat. In dat geval besluit de Raad met unanimitieit. Op het vijfde streepje dient unanimitieit te worden gehandhaafd.

139.2 EG **Goedkeuring contract tussen sociale partners op gebied art. 137.3.**

De dialoog tussen sociale partners op communautair niveau kan, indien sociale partners zulks wensen, leiden tot contractuele betrekkingen, met inbegrip van overeenkomsten. Thans besluit de Raad wanneer een overeenkomst betrekking heeft op een van de in 137.3 genoemde gebieden met unanimitieit.

Inzet: Volgt 137.3. Gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming voor overeenkomsten die betrekking hebben op het eerste t/m het vierde streepje van art. 137.3.

144 EG **Oprichting aan de Commissie maatregelen uit te voeren inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers (volgt art. 42 EG).**

Artikel 144 EG kan de Commissie belasten met de uitvoering van op basis van art. 42 aangenomen maatregelen. Art. 144 heeft echter zijn praktische betekenis verloren.

Inzet: artikel 144 EG kan worden geschrapt.

2.4.3. Milieu bepalingen

175.2 EG **Specifieke milieumaatregelen.**

Dit artikel heeft betrekking op:

- milieumaatregelen van fiscale aard
 - ruimtelijke ordening, bodembestemming, kwantitatief waterbeheer
 - energievoorziening
-

Inzet: gekwalificeerde meerderheid. Milieumaatregelen van fiscale aard dienen te worden ondergebracht in art. 93 EG (zie par. 2.4.1.).

2.5. JBZ-problematiek en artikel 308 EG

2.5.1. JBZ

67 EG **Overgangsbepaling inzake nieuwe besluitvormingsprocedure (art. 61 t/m 69).**

Het gaat hier met name om de beleidsterreinen visa, asiel, migratie en civielrechtelijke samenwerking. Met ingang van een nieuw Verdrag dient gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming direct te worden toegepast. Dit is wenselijk gezien de vele aankomende, en door Nederland gewenste, initiatieven op dit terrein die moeten leiden tot de beoogde totstandkoming van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming toepasbaar met ingang van het nieuwe Verdrag.

34 EU **Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken.**

Zie opmerkingen in paragraaf 2.3.6. van deze notitie.

Inzet: unanimitéit

2.5.2. Artikel 308

308 EG **Verwezenlijken gemeenschapsdoelstelling zonder expliciete bevoegdheid.**

Dit artikel is veelvuldig gebruikt voor:

- instelling decentrale agentschappen
- economische, financiële en technische samenwerking met derde landen
- energiesector

Het Voorzitterschap wil nagaan of voor bovengenoemde beleidsterreinen afzonderlijke bepalingen in het Verdrag kunnen worden opgenomen.

Inzet: De regering vindt het interessant om deze suggesties te onderzoeken, waarbij uiteraard nog moet worden gelet op de besluitvormingsmodaliteiten. Artikel 308 als zodanig dient niet gewijzigd te worden.

2.6. Unanimitéit volgens het Voorzitterschap

Deze lijst bevat bepalingen die volgens het Portugese Voorzitterschap in dit stadium niet voor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming worden voorgedragen. De regering is van mening dat een aantal bepalingen hiervoor wel in aanmerking moet komen. Het gaat met name om bepalingen die het Voorzitterschap als quasi-constitutioneel aanmerkt of ziet als uitzonderingen op de normale verdragsregels.

2.6.1. Bepalingen die ratificatie vereisen

17 EU **ER: gemeenschappelijke defensie**
– **integratie WEU**
– **praktische regelingen tussen EU en WEU**

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid omvat alle aangelegenheden die betrekking hebben op de veiligheid van de Unie. Dit omvat humanitaire en reddingsopdrachten, vredeshandhavingsoopdrachten en crisisbeheersing. De Europese Raad kan besluiten hieronder ook een gemeenschappelijk defensiebeleid te laten vallen. Deze kan ook hechtere institutionele betrekkingen bevorderen tussen de WEU en de Unie, met de mogelijkheid de WEU in de Unie te integreren.

34.2 EU **Overeenkomsten JBZ.**

Gaat om het vaststellen van overeenkomsten op het gebied van politieële en justitiële samenwerking in strafzaken.

42 EU **Passerelle (overgang naar Titel IV EG-Verdrag).**

Maakt het mogelijk om bepalingen inzake politieële en justitiële samenwerking in strafzaken naar titel IV van het EG-Verdrag over te hevelen.

48 EU **Herziening van Verdragen.**

Op basis hiervan kan worden besloten een Intergouvernementele Conferentie bijeen te roepen om Verdragswijzigingen mogelijk te maken.

49 EU **Toetreding nieuwe lidstaten.**

Besluit over toelating van een Europese staat die een verzoek tot lidmaatschap heeft gedaan.

22 EG **Vaststelling aanvullende rechten van burgers.**

Op basis van een Commissieverslag over de toepassing van de bepalingen m.b.t. het burgerschap van de Unie (art. 17 t/m 21 EG) kunnen aanvullende rechten worden vastgesteld.

190.4 EG Eenvormige procedure EP-verkiezingen.

Het Europees Parlement stelt een ontwerp op voor het houden van rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een in alle lidstaten eenvormige procedure of volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben. De Raad stelt deze bepalingen vast.

269 EG Eigen Middelenbesluit.

De begroting wordt, onverminderd andere ontvangsten, volledig uit eigen middelen gefinancierd. De Raad stelt de bepalingen inzake het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschap vast.

2.6.2. Quasi-constitutionele bepalingen

104.14 EG Maatregelen tegen buitensporige tekorten.

Wijziging van het protocol betreffende de procedure bij buitensporige overheidstekorten. Dit protocol bevat de referentiewaarden voor het bestaan van een buitensporig tekort (3% BBP-tekort, 60% BBP-schuld) die een wezenlijk onderdeel zijn van de buitensporige tekortenprocedure en het Stabiliteits- en Groeipact.

107.5 EG Wijziging statuten ESCB.

De in dit lid genoemde bepalingen van het ESCB-statuut kunnen met unanimiteit door de Raad worden gewijzigd op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de ECB. Zij kunnen met gekwalificeerde meerderheid worden gewijzigd indien het ECB de aanbeveling doet en de Commissie wordt geraadpleegd.

202 EG Vaststelling voorwaarden uitvoeringsbevoegdheden van de Raad door de Commissie.

Het gaat hier om de zgn. *comitologie*. De Raad verleent, in de besluiten die hij neemt, de Commissie de bevoegdheden ter uitvoering van de regels die hij stelt. De Raad kan de uitoefening van deze bevoegdheden aan bepaalde voorwaarden onderwerpen. Deze voorwaarden dienen te beantwoorden aan de beginselen en regels die de Raad vooraf heeft vastgesteld.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.

203 EG Volgorde voorzitterschap Raad.

Het voorzitterschap wordt door elke lidstaat bij toerbeurt uitgeoefend voor de tijd van zes maanden in een door de Raad met eenparigheid van stemmen bepaalde volgorde.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

213.1 EG Wijziging van het aantal leden van de Commissie.

Maakt onderdeel uit van de discussie over de omvang en samenstelling van de Commissie. Zal in de IGC uitgebreid aan de orde komen.

221.4 EG Besluit om het aantal rechters te verhogen.

Op verzoek van het Hof van Justitie kan de Raad het aantal rechters verhogen.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

222.3 EG Besluit om aantal advocaten-generaal te verhogen.

Op verzoek van het Hof van Justitie kan de Raad het aantal advocaten-generaal verhogen.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

223.1 EG Benoeming rechters en advocaten-generaal door de lidstaten.

Zie par. 2.3.4.

225.2 EG Samenstelling en beroepsmogelijkheden van het Gerecht van eerste aanleg.

Op verzoek van het Hof van Justitie bepaalt de Raad de categorieën van beroepen en de samenstelling van het Gerecht van eerste aanleg. Volgens de regering dient ook lid vier onderdeel van de inventarisatie te zijn. Dit stelt dat de Raad met unanimitéit het door het Gerecht vastgestelde reglement voor procesvoering goedkeurt.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming (lid 2 en lid 4)

245 EG Goedkeuring reglement van procesvoering / wijziging deel III van Statuut Hof.

Het Hof van Justitie stelt zijn reglement voor de procesvoering vast, dat met unanimitéit door de Raad moet worden goedgekeurd. De Raad kan op verzoek van het Hof met unanimitéit de bepalingen van titel III van het Statuut wijzigen.

Inzet: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming voor goedkeuring reglement van procesvoering. Unanimitéit voor wijziging deel III Statuut van het Hof.

250.1 EG Besluit in afwijking van Commissievoorstel.

De Raad kan alleen bij unanimitéit afwijken van een Commissievoorstel.

251.3 EG Codecisieprocedure.

Tijdens de codecisieprocedure besluit de Raad met unanimitéit t.a.v. amendementen van het Europees Parlement waarover de Commissie negatief heeft geadviseerd.

252 EG Samenwerkingsprocedure: tweede lezing.

Ook in de samenwerkingsprocedure kan de Raad op bepaalde momenten slechts met unanimitéit besluiten.

290 EG Regeling van het taalgebruik.

Vaststellen van de regeling van het taalgebruik door de instellingen van de Gemeenschap.

2.6.3. Toegestane uitzonderingen op de normale verdragsregels

28.3 EU Afwijkende vorm financiering uitgaven GBVB.

Thans kan alleen met unanimitéit worden besloten om GBVB-beleidsuitgaven niet ten laste van de EG-begroting te laten vallen. Bij grote internationale crises, zoals Kosovo, moet financiering buiten de begroting om mogelijk zijn met GMB ten einde EU-optreden te bespoedigen. Deze uitgaven komen dan automatisch ten laste van de lidstaten volgens de BNP-verdeelsleutel, tenzij de Raad met unanimitéit anders besluit. Dit laatste unanimitéitsvereiste verdient in stand te worden gehouden.

Inzet: Bij gekwalificeerde meerderheid besluiten om GBVB-beleidsuitgaven niet ten laste van de EG-begroting te laten vallen. Handhaven unanimitéit voor het afwijken van de BNP-verdeelsleutel.

41.3 EU Afwijkende financiering politieële en justitiële samenwerking.

Thans kan de Raad alleen met unanimitéit besluiten om bepaalde beleidsuitgaven niet ten laste van de EG-begroting te laten vallen. Volgens de regering dient deze beslissing ook met gekwalificeerde meerderheid te worden genomen. De uitgaven worden dan verdeeld volgens de BNP-sleutel, tenzij de Raad met unanimitéit anders besluit. Dit laatste unanimitéitsvereiste verdient in stand te worden gehouden.

Inzet: Bij gekwalificeerde meerderheid besluiten om bepaalde JBZ-uitgaven niet ten laste van de EG-begroting te laten vallen. Handhaven unanimitéit voor het afwijken van de BNP-verdeelsleutel

57.2 EG Maatregelen die een achteruitgang betekenen voor de liberalisatie kapitaalverkeer.

Het nemen van maatregelen die een achteruitgang vormen voor de liberalisatie van het kapitaalverkeer naar of uit derde landen (directe investeringen, vestiging, het verrichten van financiële diensten of de toelating van waardepapieren tot de kapitaalmarkten).

72 EG **Stand still:** bepaling voor nationale wetgeving na 1-1-58 op transportgebied.

Het veranderen van bepalingen die terzake gelden (regels voor internationaal vervoer, toelating vervoerondernemers, etc.) op 1-1-58, zodanig te veranderen dat zij daardoor in hun uitwerking minder gunstig worden voor vervoerondernemers uit overige lidstaten dan voor de nationale vervoerondernemers.

100.2 EG **Financiële bijstand aan lidstaat met economische problemen.**

Maakt het mogelijk dat de Raad tot financiële bijstand besluit (betalingsbalanssteun) in geval van (ernstige dreiging) van moeilijkheden die wordt veroorzaakt door gebeurtenissen die deze lidstaat niet kan beheersen. De achterliggende gedachte is dat de budgettaire criteria en het verbod op monetaire financiering (in het kader van de EMU) het voor de lidstaten moeilijk maken om de gevolgen van ernstige economische schokken te financieren.

2.6.4. Samenhang tussen interne en externe besluitvorming

24 EU **Afsluiten van internationale overeenkomsten met unanimiteit in sectoren waarin met eenparigheid van stemmen besloten is tot een gemeenschappelijk optreden.**

300.2 EG **Machtiging Commissie onderhandeling internationale akkoorden (waaronder associatie-akkoorden) die betrekking hebben op een gebied waarbij binnen de Unie unanimiteit vereist is.**

Het volgen van een parallelle procedure voor de interne en externe behandeling van dezelfde aangelegenheid.
