

Vergaderjaar 1999–2000

26 559

## Institutionele hervormingen Europese Unie

## Nr. 3

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Weisglas (VVD), Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (RPF/GPV), Voûte-Droste (VVD), Verhagen (CDA), Rouvoet (RPF/GPV), Van Oven (PvdA), ondervoorzitter, Marijnissen (SP), Hessing (VVD), Hoekema (D66), De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Timmermans (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Patijn (VVD), voorzitter, Karimi (GroenLinks), Eurlings (CDA), Bussemaker (PvdA), Van den Akker (CDA), Albayrak (PvdA), Van Baalen (VVD).  
Plv. leden: Blaauw (VVD), Dittrich (D66), Van den Berg (SGP), Wilders (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), De Graaf (D66), Valk (PvdA), Van Bommel (SP), Remak (VVD), Ter Veer (D66), Van der Knaap (CDA), Waalkens (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Geluk (VVD), Zijlstra (PvdA), Mosterd (CDA), Verbugt (VVD), M. B. Vos (GroenLinks), Visser-van Doorn (CDA), Feenstra (PvdA), Balkenende (CDA), Örgü (VVD), Gortzak (PvdA), Crone (PvdA).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van den Berg (SGP), Ter Veer (D66), Van Middelkoop (RPF/GPV), Valk (PvdA), Apostolou (PvdA), Hillen (CDA), Verhagen (CDA), ondervoorzitter, M. B. Vos (GroenLinks), Marijnissen (SP), Hessing (VVD), Hoekema (D66), Dijkzma (PvdA), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Van den Doel (VVD), Koenders (PvdA), De Boer (PvdA), voorzitter, Timmermans (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Remak (VVD), Van der Knaap (CDA), Karimi (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Wilders (VVD).  
Plv. leden: Dijkstal (VVD), Van Baalen (VVD), De Graaf (D66), Van 't Riet (D66), Rouvoet (RPF/GPV), Zijlstra (PvdA), Belinfante (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Eurlings (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Van Bommel (SP), Cherribi (VVD), Scheltema-de Nie (D66), Gortzak (PvdA), De Haan (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Albayrak (PvdA), Van Oven (PvdA), Feenstra (PvdA), Leers (CDA), Patijn (VVD), Van den Akker (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Duivesteijn (PvdA), Balemans (VVD).

## VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 23 augustus 2000

De algemene commissie voor Europese Zaken<sup>1</sup> en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken<sup>2</sup> hebben op 15 juni 2000 overleg gevoerd met staatssecretaris Benschop van Buitenlandse Zaken over de **derde notitie IGC-2000** (26 559, nr. 2).

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

## Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Timmermans** (PvdA) sprak zijn zorgen erover uit dat op de IGC niet alle overblijfselen van het Verdrag van Amsterdam definitief worden opgelost en dat er daarom een nieuwe IGC nodig is bij verdere uitbreiding van de EU. Wat is de reactie van de staatssecretaris hierop? Uitbreiding van de EU moet een voortschrijdend proces zijn, zodat niet bij elke toetreding een nieuw verdrag nodig is. Verder moet de IGC niet alleen in het voordeel zijn van de bestaande lidstaten, maar ook van de toetredende lidstaten. De IGC moet de democratische legitimiteit vergroten, de transparantie bevorderen en het subsidiariteitsbeginsel in de ruimste zin invullen. Ten slotte moeten de hervormingen de instellingen versterken. De positie van de Europese Commissie is na het voorzitterschap van Delors ernstig verzwakt en ook Nederland zal aan versterking ervan moeten bijdragen. Het Portugese voorzitterschap heeft enkele opties voor de samenstelling en de werkwijze van de Commissie voorgesteld. De heer Timmermans steunde de inzet van de regering voor een Commissaris per lidstaat; dit is in het belang van de kleine landen. De werkwijze van de Commissie moet dan wel worden verbeterd, bijvoorbeeld door gebruik te maken van onderraden van commissarissen. Hoe ziet de regering de uitvoering van het idee van het voorzitterschap om commissarissen zonder portefeuille aan te stellen? De individuele verantwoordelijkheid van commissarissen dient een uitgangspunt te zijn. Wat kan er op de IGC en buiten de IGC om gebeuren ter verbetering van de positie van de Europese Raad en wat zal dit gecombineerd opleveren? Het voorzitterschap noemt twee mogelijkheden voor aanpassing van de stemverhoudingen in de Raad. De Nederlandse regering is geen voorstander van dubbele stemmenweging door het laten meewegen van de omvang van de bevolking, maar de fractie van de PvdA acht dit wel een goede mogelijkheid. De tweede mogelijkheid, herweging van de stem-

men, is uitgewerkt per lidstaat, waarbij Nederland in de vierde groep terecht komt, samen met Griekenland, Tsjechië, België, Hongarije en Portugal. Het inwonertal van Nederland wijkt echter sterk af van dat in deze landen. Hoe denkt de staatssecretaris hierover?

De van verschillende kanten geformuleerde voorstellen voor versterking van de positie van het Hof van Justitie leveren tot nu toe weinig op. Nederland moet zich op de IGC hiervoor inzetten en ook nationaal werk ervan maken door het onderzoek naar het Europese kenniscentrum voor de rechterlijke macht spoedig af te ronden. Van een nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen het Hof en het gerecht in eerste aanleg kan niet de oplossing worden verwacht. Wat is het standpunt van de regering over het opdelen van het Hof in plena, samenstelling van het Hof naar rato van lidstaten en het kiezen van rechters bij gekwalificeerde meerderheid in plaats van aanwijzing per land?

De heer Timmermans zou graag in navolging van de Duitse minister van buitenlandse zaken Fischer eens willen discussiëren over het lange-termijnperspectief van de EU. Ook in een discussie over de korte termijn kan echter niet worden voorbijgegaan aan het vraagstuk van de flexibiliteit. Ziet de regering mogelijkheden om op de IGC op dit punt vorderingen te boeken ten opzichte van het Verdrag van Amsterdam?

Ook de heer **Van Middelkoop** (RPF/GPV) bepleitte een discussie over een eindperspectief en een andere structuur van de EU. Het rapport van de commissie-Dehaene was op dit punt teleurstellend; er worden nog altijd alleen maar kleine stappen gezet op grond van concepten uit het verleden. Is er in de Europese Raad ooit gesproken over zo'n eindperspectief?

In haar rapport doet de commissie-Dehaene de aanbeveling, de IGC te laten beginnen met een ontwerpverdrag, helaas zal daar geen sprake van zijn. Volgens de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over conceptverdragen zodra deze er zijn. Deze informatie moet dan wel tijdig bij de Kamer komen, zodat zij nog invloed op de inhoud ervan kan hebben.

De agenda van de IGC bevat niet meer dan overblijfselen van het Verdrag van Amsterdam, met uitzondering van enkele bepalingen op het gebied van het Europese veiligheids- en defensiebeleid (EVDB). Zijn er wellicht bezwaren bij andere landen op dit punt en zo ja, welke?

De regering benadrukt de noodzaak van transparantie en doelmatigheid van de Raadsbesluitvorming. Hoe staat het met de verwerking van het rapport-Trumpf?

Volgens de notitie wil de regering in het verdrag vastleggen dat belemmeringen tegen nauwe samenwerking worden weggenomen. Hoe verklaart de staatssecretaris deze breuk met de Nederlandse opvatting over de communautaire en institutionele eenheid? Als er lidstaten toetreden die niet goed kunnen meekomen en de oude lidstaten de mogelijkheid van versnelling van processen krijgen, bestaat het risico van een tweedeling in de EU. Verder ontstaat er een probleem met de parlementaire controle als een europarlementariër moet besluiten over zaken waaraan zijn land niet kan meedoen. Wat is de reactie van de staatssecretaris hierop?

Er moet duidelijkheid komen over de verdeling van bevoegdheden tussen het Hof en het gerecht in eerste aanleg. Het Hof als hoogste rechterlijke instantie van de EU zou zich moeten beperken tot essentiële communautairrechtelijke vraagstukken. Wil de regering zich hiervoor inzetten? Krijgt dit vorm in een verdragswijziging? Als er voor de aanstelling van rechters gewerkt gaat worden met gekwalificeerde meerderheden, moeten er wel garanties worden gegeven voor de kwaliteit van de rechters.

In de motie-Van Middelkoop/De Graaf (21 501-20, nr. 88) wordt gevraagd, het fraudebureau OLAF een zelfstandigere positie te geven. De Europese Rekenkamer steunt dit standpunt. Staat dit onderwerp op de agenda van de IGC?

In de notitie wordt slechts de mogelijkheid genoemd dat de voorzitter van de Commissie een individuele commissaris kan ontslaan, terwijl het in eerdere debatten ging om een bevoegdheid voor het Europese Parlement. Omdat commissarissen niet door het Parlement, maar door de nationale regeringen worden benoemd, achtte de heer Van Middelkoop dit een verbetering, maar hij vroeg de staatssecretaris nog wel om uitleg. Hij verklaarde zich ertegen dat de Commissie, die in feite uit ambtenaren bestaat, de bevoegdheid krijgt het Parlement te ontbinden. Hoe denken andere lidstaten hierover?

In verband met later te agenderen IGC-onderwerpen wees de heer Van Middelkoop op een motie waarin wordt gevraagd de regeling in het verdrag terzake van de wapenexport te communautariseren. Is dit punt geagendeerd en zo nee, wil de regering een poging hiertoe doen? Het belang van meerderheidsbesluitvorming is beperkt doordat de lidstaten in de praktijk proberen te voorkomen dat een lidstaat telkens in een verliezerspositie terechtkomt. Er zijn inmiddels zo veel bevoegdheden aan het verdrag toegevoegd dat het ontsnappingsartikel 308 niet langer nodig lijkt. Waarom wordt het niet geschrapt? En waarom is het advies van de commissie-Dehaene om verdragsteksten te herschikken niet geagendeerd?

Artikel 296, over de lijst van militaire producten, wil de regering schrappen. Geldt dit ook voor de bepaling dat een lidstaat geen inlichtingen hoeft te verstrekken als dit strijdig is met wezenlijke belangen van zijn veiligheid?

De regering wil zich inzetten voor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming over de volgorde van het voorzitterschap van de Raad. Wat is de opvatting van de regering over de volgorde zelf?

Ten slotte vroeg de heer Van Middelkoop of de regeling van het taalgebruik in artikel 290 een quasi-constitutionele bepaling betreft, die niet in aanmerking komt voor meerderheidsbesluitvorming.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) stemde in met de inzet van de regering voor de stemverhouding in de Raad en de samenstelling van de Commissie. Ook zij sprak een voorkeur uit voor het uitgangspunt van een commissaris per land omdat een eigen commissaris de betrokkenheid bij en de verwevenheid met de EU vergroot. Dit is noodzakelijker naarmate er meer gebruik wordt gemaakt van meerderheidsbesluitvorming. Voor de werkbaarheid is het wellicht noodzakelijk, binnen de Commissie een soortgelijk onderscheid te maken als tussen ministers en onderministers. De directeuren-generaal van de EU hebben zo veel macht gekregen dat zij een deel van de politieke macht dragen. Is het voor de zuiverheid niet beter hun taken politieker te maken?

In de besluitvorming zou een kwalificeerde meerderheid de regel en unanimitéit de uitzondering moeten zijn. Hierbij moet de bewijslast worden omgedraaid: voor afwijking van meerderheidsbesluitvorming zou een zware motivatieplicht moeten gelden, liefst beperkt tot bezwaren van constitutionele aard. Uit een enquête van het Portugese voorzitterschap onder de lidstaten blijkt dat zij weliswaar meerderheidsbesluitvorming als uitgangspunt ondersteunen, maar veel onderwerpen willen uitzonderen. Waarom kiest de Nederlandse regering voor unanimitéit bij artikel 159, specifieke maatregelen buiten structuurfondsen om en voor een gekwalificeerde meerderheid bij artikel 161? Waarom kiest zij voor unanimitéit bij de toezichthoudende taken van de Europese Centrale Bank (ECB) op financiële instellingen, de wisselkoers van de euro en de koersvaststelling? In haar inzet voor de maatregelen op sociaal gebied zet de regering een flinke stap vooruit. Waarom houdt zij echter vast aan unanimitéit bij financiële bijdragen ter bevordering van de werkgelegenheid? De inzet van de regering op het punt van belastingen is zeer ingewikkeld, met een onderscheid tussen kernzaken en bijzaken. In hoeverre komt dit overeen met de inzet van het Portugese voorzitterschap, waarin wordt uitgegaan van

unanimiteit behoudens «clearly determined matters»? Kan de regering er ook op dit punt nadere argumenten voor geven om vast te houden aan unanimiteit?

Mevrouw Scheltema steunde het standpunt van de regering dat het mogelijk moet zijn, meer met flexibiliteit te werken. Een voortrekkersrol van enkele lidstaten kan een stimulans zijn voor andere landen. Hierbij moet dan wel het vetorecht worden geschrapt. Wat zijn de argumenten voor een harde ondergrens in het aantal deelnemende lidstaten?

De vrees bestaat dat het resultaat van de IGC een heel mager totaalpakket van de eerder genoemde onderwerpen zal worden. Wat is de verwachting van de staatssecretaris op dit punt?

Meerderheidsbesluitvorming moet samengaan met codecisie; dit is een normale eis van democratie. Verder moet het Europese Parlement individuele commissarissen kunnen wegsturen en de voorzitter van de Commissie kiezen. In de notitie van 15 november 1999 bepleitte de regering de ontbinding van het Parlement bij een ernstige vertrouwensbreuk tussen het Parlement en de Commissie. Een nieuw gekozen Parlement krijgt echter weer te maken met een door de Raad benoemde Commissie. De vraag is dan ook of ontbinding leidt tot een oplossing van de problemen.

Is het recente besluit van het Parlement om de vrijdagvergadering af te schaffen, een eerste stap op weg naar vestiging van het Parlement in Brussel? Wil de regering zich er sterker voor inzetten om dit te bereiken? Voortgang in het aanbrengen van wijzigingen in de samenstelling en de werkwijze van het Hof van Justitie is belangrijk. Wordt de introductie van een cassatiemogelijkheid overwogen?

Is het realistisch om te verwachten dat het Europese handvest alsnog bij het traject van de IGC wordt betrokken zonder dat dit tot vertraging leidt? Het ontbreekt in de EU aan een visionair elan. De Duitse minister Fischer heeft het taboe hierop doorbroken, maar nog weinig steun gekregen. Een verenigd Europa, met een eigen grondwet of handvest, met een volwassen democratisch systeem, met een bij een federatie passen tweekamerstelsel en met een Commissie als Europese regering, is een verre toekomst. Hoewel er slechts moeizaam kleine stapjes worden genomen, wilde mevrouw Scheltema dit perspectief voor ogen houden.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks) vroeg de staatssecretaris naar zijn standpunt over de magere inhoud van de IGC. Als er onder de lidstaten overeenstemming bestaat en een gevoel van urgentie in verband met de uitbreiding gedeeld wordt, zou er een veel grotere ambitie moeten zijn om de instituties zodanig te hervormen dat zij voldoen voor een EU met 25 of meer lidstaten. Kan de staatssecretaris meer zeggen over de politieke overwegingen op dit punt binnen de EU? Wil Nederland de ondertekening van een verdrag van Nice afhankelijk stellen van een concrete afspraak over een volgende, ambitieuzere IGC?

Meerderheidsbesluitvorming zou de regel moeten zijn en voor afwijking hiervan in de zin van unanimiteit zou een zware bewijslast moeten gelden. Verder moet bij meerderheidsbesluitvorming de regel van codecisie gelden; anders wordt het democratische gat groter.

Na de interne markt en de monetaire unie moet er in Europa een fiscale unie komen. Het standpunt van de regering over de fiscale bepalingen geeft dan ook blijk van een te lage ambitie. Kan de staatssecretaris bevestigen dat een recente Duits-Franse ontmoeting heeft geleid tot een verdergaande inzet van deze twee landen op dit punt? Welk standpunt neemt de Nederlandse regering hierbij in?

De Tweede Kamer heeft zich unaniem uitgesproken voor codecisie op het landbouwdossier, maar dit standpunt is niet terug te vinden in de notitie. Hoe gaat de regering de desbetreffende motie uitvoeren?

Een risico van verplaatsing van de milieubelastingen naar de fiscale paragraaf is dat de milieudoelstellingen buiten beeld raken. De regering wil

Europese fiscale maatregelen alleen toestaan als deze geen substantiële kosten voor de lidstaten veroorzaken. Hiermee krijgt Spanje, dat stevast de ecotaks blokkeert, een sterk argument in handen. Wat is de reactie van de staatssecretaris hierop?

Eerder sprak de staatssecretaris van het dynamiseren van artikel 7, maar dit onderwerp ontbreekt in de notitie. Wat is de inzet van de regering op dit punt?

Het schrappen van artikel 296 betekent het volledig toepassen van de interne markt op de wapenproductie. Moet dan niet tegelijkertijd de wapenexportcode bindende kracht krijgen en in het verdrag worden opgenomen?

Mevrouw Karimi ondersteunde de inzet van de regering in verband met de flexibiliteit. Wel rijst de vraag hoe de democratische controle wordt gewaarborgd en hoe te veel verschillende snelheden kunnen worden voorkomen. Verder mag de flexibiliteit niet ertoe leiden dat nieuwe lidstaten zich direct uitgesloten voelen.

Enkele lidstaten pleiten voor enablingclausules voor het EVDB. Het EVDB zou dan buiten het IGC-proces geregeld kunnen worden en buiten iedere democratische controle blijven, maar op enig moment geïncorporeerd worden in het verdrag. Bij Schengen en Dublin is echter gebleken dat dit proces heel moeilijk verloopt. Is de staatssecretaris ertoe bereid, na de top van Feira uitvoerig verslag te doen over de stand van zaken in verband met het EVDB en, als daar besloten wordt dat dit onderwerp niet op de IGC behandeld wordt, te komen met een procedurevoorstel voor de wijze waarop de Tweede Kamer erbij betrokken kan blijven?

Ten slotte sloot mevrouw Karimi zich aan bij de opmerkingen en vragen over de versterking van het Europese Parlement.

De heer **Van Baalen** (VVD) sprak waardering uit voor de inzet van de regering voor de IGC, die moet leiden tot spoedige uitbreiding van de EU, op basis van de criteria van Kopenhagen. Hiervoor is een handelingsbekwame unie noodzakelijk, waarin het subsidiariteitsbeginsel voorop staat. In Frans-Duits overleg is uitgesproken dat de omvang van de Europese Commissie worden gefixeerd op twintig leden. Nederland moet echter een volwaardige commissaris blijven leveren en meer doen dan zijn voorkeur hiervoor uitspreken.

Voorgesteld wordt om de voorzitter van de Commissie de bevoegdheid te geven, individuele commissarissen te ontslaan. Is zo'n bevoegdheid niet te zwaar en is het niet beter, de meerderheid van de Commissie hierover te laten besluiten op voordracht van de voorzitter? De Commissie is een ambtelijk en niet een politiek orgaan; daarom is een ontslagrecht voor het Europese Parlement onwenselijk. Wel zal een motie van wantrouwen een belangrijk argument voor de Commissie moeten zijn. Verder is het onwenselijk dat het Parlement ontbonden kan worden bij een groot conflict met de Commissie.

Het leveren van slechts een commissaris door de grote lidstaten is gekoppeld aan herweging van de stemmen in de Raad of een dubbele sleutel. De regering heeft goede argumenten voor herweging, maar hierbij is het wel cruciaal dat twee grote lidstaten geen blokkerende meerderheid vormen. Wat is het standpunt van de staatssecretaris hierover?

De heer Van Baalen steunde de uitbreiding van het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid in de eerste pijler. Bij belastingen moet echter grote terughoudendheid worden betracht met het doorbreken van de unanimiteit. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de EU direct belasting in Nederland zal kunnen heffen zonder toestemming van de Nederlandse regering: no taxation without representation. Hetzelfde geldt voor afspraken tussen sociale partners op Europees niveau.

De omvang van het Europese Parlement zal worden gefixeerd op 700 leden. Ziet de staatssecretaris mogelijkheden om de omvang alsnog te beperken?

Over hervormingen voor het Hof van Justitie is een rapport uitgebracht door een «vriendengroep». In welke richting gaan de voorstellen in dit rapport? En in welke richting gaan de voorstellen ter versterking van de positie van de Europese Rekenkamer?

De heer Van Baalen sloot zich aan bij de vragen en opmerkingen over de flexibiliteit en de versterking van de positie van het Europese Parlement. Hij vroeg het standpunt van de staatssecretaris over de mogelijkheid, het EVDB te laten uitkristalliseren en pas in een volgende IGC te bespreken. De passage in de notitie over het grondrechtenhandvest is onduidelijk. Is er bedoeld dat bespreking van het handvest op de IGC alleen noodzakelijk is indien de EU de mogelijkheid krijgt, zich bij het Europese Verdrag voor de rechten van de mens aan te sluiten?

Acht de staatssecretaris datgene wat er op de IGC besproken zal worden, voldoende om een uitbreiding van de EU met meer dan enkele lidstaten te realiseren?

Ook de heer **Van den Berg** (SGP) betwijfelde of de IGC zal leiden tot voldoende basis voor verdere uitbreiding van de EU. Helaas ontbreekt er een langetermijnvisie, terwijl deze een essentiële voorwaarde voor toetreding van nieuwe landen is. Voor zijn fractie is een federaal Europa niet het toekomstperspectief.

Een eigen commissaris per lidstaat is belangrijk voor de herkenbaarheid en de nationale betrokkenheid. Omdat het in de EU gaat om samenwerking tussen soevereine staten, past weging van stemmen niet. Een stemmenweging moet bij iedere uitbreiding van de EU worden herzien en zou daardoor voortdurend in discussie blijven.

Hoewel hij het begrijpelijk vond dat er uit een oogpunt van doelmatigheid van de EU en haar instellingen meer nadruk wordt gelegd op het toepassen van gekwalificeerdemeerderheidsbesluitvorming, had de heer Van den Berg er grote moeite mee dat deze als regel wordt gesteld. De criteria voor handhaving van de unanimiteit dan wel gekwalificeerdemeerderheidsbesluitvorming zijn niet duidelijk. Kan de staatssecretaris deze verhelderen? Als er al van gekwalificeerdemeerderheidsbesluitvorming gebruik wordt gemaakt, zou als voorwaarde kunnen worden gesteld een meerderheid van tweederde van de lidstaten die een absolute meerderheid van de inwoners van alle lidstaten vertegenwoordigt. Hoe denkt de regering over zo'n voorwaarde? De constructieve onthouding op grond van vitale nationale belangen die voor de tweede pijler geldt, moet ook voor de eerste pijler gelden als de meerderheidsbesluitvorming daarna toe wordt uitgebreid. Hoe denkt de regering hierover?

Flexibiliteit wees de heer Van den Berg af, in het licht van de uitbreiding en wegens het risico van eersterangs- en tweederangslidstaten.

De Europese Commissie is geen regering, maar een ambtelijk orgaan. Ontbinding van het Parlement door de Commissie is in de bestaande staatsrechtelijke verhoudingen dan ook onjuist, evenals een recht voor het Parlement om individuele commissarissen weg te sturen.

Wat is de relatie van het EVDB en het handvest tot het IGC-proces? Geforceerde besluitvorming om deze belangrijke onderwerpen in de IGC te kunnen onderbrengen, zou onjuist zijn. Zij moeten een eigen, zorgvuldig traject krijgen.

In verband met maatregelen tegen discriminatie, die onder artikel 13 vallen, is er sprake van afweging van nationaal gevoelige belangen en grondrechten. Dit onderwerp kan dan ook niet onder de meerderheidsbesluitvorming vallen. Ook bij de fiscale bepalingen moet de nationale soevereiniteit een overwegende rol blijven spelen en moet het onderwerp taal onder de unanimiteitsregel blijven vallen.

De heer **Verhagen** (CDA) noemde het essentieel dat de IGC zich niet beperkt tot uitbreiding van de EU met slechts enkele lidstaten. Als de IGC de EU gereedmaakt voor uitbreiding tot een totaal van 25 of meer

lidstaten, is de kans klein dat er op korte termijn weer een IGC en dus een verdragswijziging volgt. Het ontbreekt echter aan een toekomstvisie op de EU en ook de reactie van de regering op het advies van de Adviesraad internationale vraagstukken (AIV) is mager. Het idee van een landenkamer, waarmee de nationale parlementaire betrokkenheid bij Europese besluitvorming inhoud kan krijgen en het draagvlak voor de EU kan worden vergroot, wijst de regering af, evenals het idee van de Europese Commissie als fungerend voorzitter. Dit zou echter de betrokkenheid van de Commissie en dus van de instellingen vergroten en continuïteit in het voorzitterschap brengen. Deze continuïteit komt in gevaar bij uitbreiding van de EU en wordt ook met gekwalificeerdemeerderheidsbesluitvorming over de volgorde van het voorzitterschap niet bevorderd.

De regering meent dat er met benchmarking, peer review en best practices meer geregeld kan worden dan met communautaire besluitvorming. Het is echter niet waarschijnlijk dat een lidstaat meer asielzoekers zal opnemen wegens een best practice met de opvang van asielzoekers in Nederland. Voor harmonisatie van het asielbeleid in de EU is dan ook communautaire besluitvorming nodig.

Het ontbreekt in de notitie aan een reactie op moties van de Tweede Kamer. In de motie-Verhagen (26 580, nr. 7) is uitgesproken dat bij de eerstvolgende verdragswijziging de vermelding van Straatsburg als zittingsplaats van het Europese Parlement moet worden geschrapt. Verder zijn er moties over de controle op de landbouwuitgaven en op de verplichte uitgaven in het algemeen door het Europese Parlement. Hiervoor is het onvoldoende dat de regering zich uitspreekt voor codecisie op terreinen met meerderheidsbesluitvorming. Wil de staatssecretaris alsnog op deze moties reageren?

Een commissaris is weliswaar geen vertegenwoordiger van een lidstaat in de Commissie, maar een commissaris per lidstaat is wel noodzakelijk voor de herkenbaarheid en het draagvlak van de EU. De heer Verhagen stemde in met de inzet van de regering op dit punt, maar niet met de inzet voor een nieuwe stemmenweging. Op welke gronden voldoet dubbele weging niet aan de vier uitgangspunten die de regering heeft geformuleerd? Volgens de regering moet het Parlement alleen codecisie krijgen bij meerderheidsbesluitvorming over wetgeving. Ook bij meerderheidsbesluitvorming over beleid moet het Parlement echter een medebeslissingsrecht hebben. Anders is er geen parlementaire controle op het beleid.

De Tweede Kamer heeft uitgesproken dat het Europese Parlement een commissaris moet kunnen wegsturen. Het standpunt van de regering dat de voorzitter van de Commissie deze bevoegdheid moet krijgen, doet geen recht aan de individuele verantwoordelijkheid van commissarissen. Het standpunt van de regering dat bij het wegsturen van de gehele Commissie het Europese moet worden ontbonden, gaat juist veel te ver. De heer Verhagen ging in grote lijnen akkoord met de lijst van voorstellen over meerderheidsbesluitvorming. Belastingwetgeving en sociale zekerheid vereisen echter unanimiteit om de nationale soevereiniteit bij deze onderwerpen overeind te houden. Wil de staatssecretaris in een notitie een overzicht geven van de consequenties voor de nationale wetgeving, opdat de Tweede Kamer precies weet waarmee zij instemt?

Kan de staatssecretaris uiteenzetten waarover op de IGC besloten wordt? Volgens de Engelse tekst is het tweede deel van de IGC gericht op besluitvorming over een serie ontwerp teksten.

### **Het antwoord van de staatssecretaris**

De **staatssecretaris** verklaarde dat de notitie een reactie in hoofdlijnen is op de inzet van de Europese Commissie. De inzet van de regering strekt zich echter ook uit tot andere onderwerpen, zoals is vastgelegd in de tweede notitie uit november 1999. Wel is de inzet voor de meerderheids-

besluitvorming volledig weergegeven in de derde notitie. De vierde notitie, die in het begin van het najaar verschijnt, zal een volledig overzicht geven van alle onderwerpen die aan de orde zijn of door de Nederlandse regering worden ingebracht, met de standpunten terzake. Het is een halfjaar voor de IGC moeilijk te voorspellen of bepaalde knopen zullen worden doorgesneden. Voor een aantal onderwerpen is het noodzakelijk dat er een besluit genomen wordt, wat wegens de complexiteit ervan misschien zelfs pas op het allerlaatste moment zal gebeuren. Tijdens de voorbereiding van de top van Helsinki hadden slechts enkele landen de conclusie getrokken dat er een bredere agenda voor de IGC nodig is dan de overblijfselen van Amsterdam. Het Portugese voorzitterschap heeft zich daartoe niet beperkt, maar heeft gerelateerde onderwerpen toegevoegd, die volwaardig onderdeel zijn geworden van de voorbereiding van de IGC: de versterkte samenwerking, het Europese Parlement, het Hof van Justitie, de Europese Rekenkamer, het comité van de regio's en het economisch en sociaal comité. Op de top van Feira moeten nog besluiten worden genomen over de behandeling van het EVDB en het handvest voor de grondrechten.

De speech van de Duitse minister Fischer heeft veel weerklank gekregen door de ontwikkelingen waarvoor de EU staat. Wegens de uitbreiding met een groot aantal landen is het noodzakelijk, na te denken over de toekomst van de EU, haar effectiviteit, slagvaardigheid en functioneren. De gedachte om eventueel op een volgende IGC verdergaande besluiten te nemen, is inmiddels dan ook verlaten, waarmee de ambitie om deze op de IGC in Nice te nemen, sterk is toegenomen. Op de top van Helsinki is al geconcludeerd dat de institutionele hervormingen afgestemd moeten zijn op de uitbreiding en ten opzichte van de kandidaat-lidstaten is het commitment aangegaan om het verdrag als resultaat van de IGC uiterlijk in 2002 te ratificeren.

Het uitgangspunt van een commissaris per lidstaat, waarvoor de regering zich wil inzetten, leidt bij meer dan twintig lidstaten tot een erg grote Commissie. Daarom is aanpassing van de werkwijze van de Commissie noodzakelijk, maar dit kan beter niet in het verdrag worden vastgelegd. Een formele hiërarchie in de Commissie kan de belangen van lidstaten schaden en moet dan ook worden vermeden. Verder zal de voorzitter van de Commissie enige armslag moeten hebben om met het oog op het werkprogramma en de samenstelling van de Commissie organisatorische maatregelen te nemen bij de constitutie. Vastlegging in het verdrag is wel nodig voor het uitgangspunt van een commissaris per lidstaat en wellicht voor bepalingen over het aantal vice-presidenten en de positie van de voorzitter ten opzichte van de interne organisatie van de Commissie. Een grotere Commissie zou kunnen leiden tot een kleine aantal directeuren-generaal.

Ook over wezenlijke zaken in verband met de Europese Raad hoeft niet op de IGC te worden besloten. In april zijn er op grond van het rapport van de commissie-Trumpf besluiten genomen over de samenstelling en de formatie van de Raad, maar na de IGC kan er aanleiding zijn voor verdere discussie, bijvoorbeeld over het rouleren van het voorzitterschap en de volgorde ervan. Het advies van de AIV kan nog niet tot voorstellen van de Nederlandse regering leiden, maar verdient wel verdere bespreking. Voor de herweging van de stemmen in de Raad zal waarschijnlijk pas op het laatste moment een oplossing worden gevonden op de IGC. Dan vallen waarschijnlijk ook de besluiten over de Commissie. Binnen de EU wordt het standpunt van de regering over het Nederlandse stemmen-gewicht redelijk geacht, maar het is een gevoelig punt voor de andere landen in de groep waarin Nederland was ingedeeld. De grote lidstaten willen compensatie voor het verlies van hun tweede commissaris, herinneren aan hun historische ondervertegenwoordiging en wijzen erop dat de dominantie van de kleine lidstaten toeneemt doordat alle nieuwe lidstaten, behalve Polen, klein zijn. Zij zullen vooral op grond van het



eerste argument een groter stemmengewicht krijgen, maar hierbij moet worden voorkomen dat twee grote lidstaten een blokkerende minderheid kunnen vormen. Sinds de hereniging van Duitsland ligt het voor de hand dat dit land een groter stemmengewicht krijgt.

Dubbele stemmenweging is als oplossing niet geheel uit te sluiten, maar herweging van de stemmen heeft de voorkeur. De Nederlandse stem weegt bij dubbele stemmenweging immers minder zwaar dan bij herweging. Verder dreigt een dubbele sleutel te leiden tot een hogere drempel voor meerderheidsbesluitvorming. De suggestie van de heer Van den Berg zou juist een lagere drempel tot gevolg hebben.

Het voorstel van het voorzitterschap over de stemmenweging beschouwt Nederland als ongunstig. In het rapport dat aan de Raad van Feira wordt voorgelegd, zullen ook de varianten uit Amsterdam en een Zweedse variant worden opgenomen en op de IGC zal de knoop worden doorgehakt. Uiteraard wordt er met andere landen over gesproken; in Benelux-verband en bilateraal zal er nauw overleg met België zijn. Een tweede Beneluxmemorandum verschijnt in september.

Op de IGC zullen institutionele waarborgen moeten worden gegeven voor de besluitvaardigheid van de EU in de toekomst. De beoordelingskaders hiervoor zijn de versterkte samenwerking en de meerderheidsbesluitvorming. Driekwart van de besluiten wordt al met gekwalificeerde meerderheid genomen, maar dit zal meer moeten worden. Een terrein waarop enige ontwikkeling te zien is, is dat van asiel en migratie. Een ander terrein is het milieubeleid, waarvoor de inzet van Nederland volledige meerderheidsbesluitvorming is, inclusief de heffingen. Uit een oogpunt van consistentie van het verdrag is het logisch om deze onder te brengen in de artikelen 93 en 94. Een volgend terrein betreft het sociale beleid, op grond van de artikelen 42 en 137. De unanimiteitsregel heeft hierbij geleid tot slechte besluitvorming en onnodige blokkades. De regering zet zich dan ook in voor meerderheidsbesluitvorming op een groot deel van dit terrein, waarbij rekening moet worden gehouden met verschillen in sociaalzekerheidssystemen. Voorkomen moet worden dat er financiële regelingen op Europees niveau worden geïntroduceerd waaraan niemand behoefte heeft. Voor het fiscale terrein geldt min of meer hetzelfde: de bandbreedte voor de BTW kan Europees worden vastgesteld, maar de precieze hoogte moet elk land zelf kunnen bepalen. Vaststelling bij meerderheidsbesluitvorming van een minimumtarief in de inkomstenbelasting leidt niet tot verwezenlijking van Europese doelstellingen, maar voor nauwkeurig omschreven fiscale aspecten die direct aan de interne markt gerelateerd zijn, is meerderheidsbesluitvorming mogelijk. Dit betreft geen Europese belastingheffing, maar Europese invloed op nationale belastingheffing. Europese belastingheffing valt onder het eigenmiddelenbesluit, waarbij de regering kiest voor unanimiteit. Voor meerderheidsbesluitvorming bij zaken waarmee grote Europese uitgaven gemoeid zijn, kiest de Nederlandse regering een conservatieve koers. De ervaring is dat unanimiteit een rem is op losbandigheid. Het toezicht van de ECB op nationale instituties en de wisselkoersen zijn zeer gevoelige punten, waarvoor de unanimiteitsregel op zijn plaats is. Italië en Duitsland zijn de enige lidstaten die in hun standpunt over meerderheidsbesluitvorming wat verder gaan dan Nederland. Op sociaal en fiscaal terrein is er naar verwachting op onderdelen vooruitgang mogelijk. Als er binnen de desbetreffende artikelen geen onderscheid wordt gemaakt, zal het op deze terreinen echter blijven bij besluitvorming bij unanimiteit.

De regering is geen voorstander van de mogelijkheid om bij meerderheidsbesluitvorming een beroep te kunnen doen op een groot nationaal belang, tenzij deze is opgenomen in het verdrag. Een algemene mogelijkheid werkt willekeurig in de hand, wat in het voordeel van de grote lidstaten is omdat deze een veto langer kunnen volhouden dan kleine lidstaten. In de tweede pijler is de constructieve onthouding als instru-

ment opgenomen, maar hiermee staat een lidstaat een besluit waarmee het niet kan instemmen, niet de weg.

Met het verdrag wordt een rechtsbasis gecreëerd voor voorstellen van de Commissie waarover door de Raad en het Parlement besloten wordt. Het is nauwelijks te voorspellen welke besluiten op welk moment genomen zullen worden en wat de gevolgen hiervan zijn voor de Nederlandse wetgeving.

De mogelijkheid van flexibiliteit, die al in het verdrag staat, is aan voorwaarden gebonden: zij kan alleen worden gebruikt op initiatief van de Commissie; er is een gekwalificeerde meerderheid voor nodig; er is beroep mogelijk bij de Europese Raad; een meerderheid van de lidstaten moet meedoen; het gebruik van dit instrument mag niet ingaan tegen het belang van andere lidstaten of tegen de interne markt; en het Europese Parlement moet erover adviseren. Bij de toepassing ervan gelden de volledige bevoegdheden van de gehele Commissie en het gehele Parlement. De inzet van de regering is voornamelijk erop gericht dat het instrument bruikbaar wordt, waarvoor het vetorecht zal moeten verdwijnen. Verder zou bij een grotere EU het aantal participerende lidstaten niet langer de helft van het totaal hoeven te zijn. Een ondergrens blijft nodig als tegemoetkoming aan landen die aarzelend tegenover dit instrument staan, maar de discussie ontwikkelt zich in de richting van verlaging ervan: de Commissie stelt een derde van de lidstaten voor en in het Beneluxmemorandum van november wordt uitgegaan van acht lidstaten. Het doel van de flexibiliteit is tweeledig: uitbreiding van de EU en instandhouding van de effectiviteit van de EU. Alle lidstaten die het willen, moeten in de toepassing van de versterkte samenwerking kunnen deelnemen, vanaf het begin of eventueel later alsnog. Als een lidstaat niet aan de gewenste standaard voldoet, zal zijn deelneming bekeken moeten worden, waarbij de solidariteit een belangrijke overweging is. De flexibiliteit moet dus niet beperkt blijven tot een vaste groep van de huidige lidstaten, maar openstaan voor alle lidstaten. Op deze manier hebben lidstaten die verder willen gaan dan besluiten die in de EU zijn genomen, mogelijkheden hiervoor binnen de EU; zij hoeven dan dus niet maatregelen te nemen buiten de EU om. Door met een kleine groep te beginnen, kan zo'n samenwerking uitgroeien tot een groter geheel. Goede voorbeelden hiervan zijn Schengen en Trevi.

Het Hof van Justitie is een prioriteit voor de regering omdat de behandeltermijn van prejudiciële vragen inmiddels tot bijna twee jaar is opgelopen. Dit probleem wordt nog groter door de toename van het aantal terreinen waarop dergelijke vragen kunnen worden gesteld en de toename van het aantal lidstaten. De voorstellen die een werkgroep heeft geformuleerd, zijn echter niet afdoende. In de tweede notitie heeft de regering de mogelijkheden wat preciezer beschreven. Uitbreiding van het aantal rechters is vooral mogelijk bij het gerecht in eerste aanleg. Indeling in kamers is zowel bij het Hof als bij het gerecht in eerste aanleg mogelijk. Verder is er een taakverdeling tussen het Hof en het gerecht in eerste aanleg mogelijk. Bij een grotere rol van het gerecht in eerste aanleg kan de mogelijkheid van cassatie worden ingevoerd. Al deze elementen kunnen leiden tot een vlottere afhandeling.

Het aantal van 700 leden van het Europees Parlement staat als maximum in het Verdrag van Amsterdam; zelfs bij dit aantal kost het grote moeite om elke lidstaat een redelijke vertegenwoordiging te geven. De regering overweegt het schrijven van een notitie over de Europese Rekenkamer ten behoeve van de IGC, waarin haar standpunt over OLAF wordt opgenomen.

De regering gaat uit van individuele verantwoordelijkheid van commissarissen ten opzichte van het Parlement. In het verdrag zou dan ook moeten worden opgenomen dat een commissaris die het vertrouwen van het Parlement verliest, dient te vertrekken, waarmee meteen grotere problemen worden voorkomen. Andere lidstaten kiezen voor het

uitgangspunt dat alleen de voorzitter een commissaris kan ontslaan en dat hij dan ook daarop moet worden aangesproken.

De Commissie en de Raad moeten niet de bevoegdheid krijgen, het Europese Parlement te ontbinden. Op het moment dat het Parlement met een motie van wantrouwen de gehele Commissie wegstuurt, zou echter op grond van het verdrag het Parlement moeten worden ontbonden, zodat de kiezers zich kunnen uitspreken over de crisis die ontstaan is. Dit zal de Europese democratie bevorderen. Een logisch vervolg hierop is dat het Parlement de Commissie benoemt, waarvoor al een stap is gezet met de investituur van de Commissie door het Parlement. Ook andere lidstaten steunen dit idee, maar het Parlement voelt er in meerderheid nog niet voor.

Artikel 296, de wapenclausule, is in strijd met de interne markt en moet dus worden geschrapt. Dit punt heeft geen hoge prioriteit, maar verdient wel aandacht. Op de opmerkingen om op een andere manier iets te regelen op het gebied van wapenexport, zegde de staatssecretaris een reactie in de vierde notitie toe.

Voor de herschikking van verdragsteksten heeft het instituut in Florence een voorstel aan de Commissie gedaan. De staatssecretaris zegde toe het aan de Tweede Kamer te doen toekomen zodra de regering het ontvangt. De verwachting is dat op de IGC alleen zal worden besloten om dit een volgende keer op de agenda te zetten.

In verband met artikel 7 overwoog de staatssecretaris verdere actie. Hierover zou hij in de vierde notitie meer duidelijkheid geven.

Voor de top van Feira wordt voorgesteld, de discussie over onderbouwing van het EVDB in het verdrag voort te zetten. Alle lidstaten staan op het standpunt dat er majeure politieke redenen zijn om voor zo'n belangrijke taak van de EU een basis in het verdrag te scheppen, maar er zijn verschillen in politieke overwegingen om dit op de komende IGC te doen. De regering zal blijven bevorderen dat er op de IGC een besluit over wordt genomen.

Voor de opmerkingen over het handvest verwees de staatssecretaris naar de discussie van een week eerder. Het traject hiervoor loopt parallel aan de voorbereiding van de IGC.

Met het instellen van een Europese landenkamer naast het Parlement, de Raad en de Commissie, zag de staatssecretaris de ondoorzichtigheid van de besluitvorming in de EU toenemen.

De voorzitter van de algemene commissie voor Europese Zaken,  
Patijn

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,  
De Boer

De griffier van de algemene commissie voor Europese Zaken,  
Van Overbeeke