

Vergaderjaar 2007–2008

31 091

EU-verdragsherziening

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 september 2007 en het nader rapport d.d. 12 september 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister president, minister van Algemene Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 juli 2007, no. 07.002304, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister-president, Minister van Algemene Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag inzake het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juli jl., nr. 07.002304, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde onderwerp rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 september 2007, Nr. W02.07.0254/II, bieden wij U hierbij aan.

1. Inleiding

Tijdens de Europese Raad van 21 tot en met 23 juni 2007 is onderhandeld over een wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: EU-Verdrag) en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: EG-Verdrag) teneinde de efficiëntie en de democratische legitimiteit van de uitgebreide Europese Unie (EU) en de samenhang van haar externe optreden te verbeteren. Het resultaat van de onderhandelingen is een gedetailleerd mandaat voor een nieuwe Intergouvernementele Conferentie (hierna: IGC 2007)¹. Dit mandaat geldt als enige grondslag en als exclusief kader voor de werkzaamheden van de op 17 juli 2007 door het Portugese voorzitterschap bijeengeroepen IGC 2007, die een definitieve tekst van een Verdrag tot wijziging van de bestaande verdragen dient vast te stellen². Overeenkomstig de adviesaanvraag neemt de Raad van State het mandaat voor de IGC 2007 als uitgangspunt voor zijn advies³.

¹ Zie Europese Raad van Brussel, 21/22 juni 2007, Conclusies van het voorzitterschap, Bijlage I, doc. 11177/07, bladzijden 15 en volgende. In de oorspronkelijke conclusies van de Europese Raad heette de bijlage overigens nog «Ontwerp-mandaat van de IGC», maar die titel is achteraf gecorrigeerd, zie doc. 11177/07 Cor1 Rev1). Zie voor de officiële gecorrigeerde tekst van het mandaat, Mandaat van de IGC 2007, doc. 11218/07.

² Zie Europese Raad van Brussel, 21/22 juni 2007, Conclusies van het voorzitterschap, Bijlage I, doc. 11177/07, bladzijde 15; Mandaat van de IGC 2007, doc. 11218/07, bladzijde 2.

³ Zo wordt in dit advies bijvoorbeeld niet verwezen naar de door het Portugese voorzitterschap opgestelde ontwerp-verdragstekst voor de IGC 2007, opgesteld op 23 juli 2007, CIG 1/07.

Adviesaanvraag

In de adviesaanvraag geeft de regering te kennen dat de lidstaten tijdens de Europese Raad van 21 tot en met 23 juni 2007 overeenstemming hebben bereikt over de methode en inhoud van een nieuw verdrag voor de EU. Dit verdrag zal een gebruikelijk wijzigingsverdrag zijn; van een vervanging van de bestaande verdragen door één verdrag met een grondwettelijke ambitie zal geen sprake zijn. Er wordt aangesloten bij de methode van onder meer de Verdragen van Amsterdam en Nice. Via een reeks wijzigingen op het EU-Verdrag en het EG-Verdrag wordt het functioneren van de Unie verbeterd. Omdat de EU een enkelvoudige rechtspersoonlijkheid krijgt, zal het EG-Verdrag worden omgedoopt in het Verdrag betreffende de werking van de Unie (hierna: Werkingsverdrag).

Toetsingskader

De regering vraagt de Raad om zijn oordeel over het karakter van een verdrag conform de conclusies van de Europese Raad (hierna: het voorgestelde Hervormingsverdrag). Mocht dit tevens leiden tot overwegingen ten aanzien van de goedkeuring, dan vraagt zij deze eveneens mee te delen. Zij gaat er daarbij van uit dat de Raad gebruikmaakt van zijn eerdere adviezen van 13 juni 2003 (Advies inzake de Europese Conventie)¹, van 14 juli 2003 (Advies inzake de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet)², van 10 december 2004 (Advies inzake de goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa)³, alsmede van het advies van 15 september 2005 (Advies inzake de gevolgen van de Europese arrangementen voor de nationale staatsinstellingen)⁴. Dit laatste advies, betreffende de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding, verscheen na het referendum in 2005. Het bevat, aldus de regering, een nauwkeurige analyse van het vraagstuk van de legitimering van Europees beleid.

Opbouw advies

De Raad beantwoordt vorenstaande adviesaanvraag als volgt. Allereerst geeft hij een analyse van het Europese integratieproces, het belang van Nederland bij dit proces en de noodzaak van de ontwikkeling van een visie op het Europa dat Nederland voor ogen staat (paragraaf 2). Vervolgens geeft hij aan de hand van zijn adviezen over de Europese Conventie, de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet en de Goedkeuringswet van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa een oordeel over het karakter van het voorgestelde Hervormingsverdrag (paragraaf 3). Daarna gaat hij aan de hand van onder meer zijn adviezen over de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet, het wetsvoorstel raadgevend referendum⁵, het wetsvoorstel raadplegend referendum toetreding Turkije⁶ alsmede het Advies over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de nationale staatsinstellingen, in op de goedkeuring van het voorgestelde Hervormingsverdrag en de mogelijkheden om de burger daarbij te betrekken (paragraaf 4). Het advies wordt afgesloten met een korte samenvatting (paragraaf 5).

1. Inleiding

Op 23 juli jl. heeft de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, na raadpleging van het Europees Parlement, krachtens artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie een Intergouvernementele Conferentie (IGC) bijeengeroepen. Deze IGC verschilt in zoverre van vorige conferenties dat het mandaat voor de onderhandelingen inhoudelijk zeer gedetailleerd is. Het mandaat drukt daarmee de politieke overeenstemming uit over de vorm en inhoud van het nieuwe verdrag (het «Hervormingsverdrag»). Het voorgenomen tijdschema is zeer ambitieus: afronding van de IGC dit jaar, mogelijk in oktober, ondertekening van het verdrag voor het einde van dit jaar, en een streefdatum voor ratificatie door alle lidstaten begin 2009, vóór de verkiezingen van het Europees Parlement. Daarom heeft de regering het raadzaam geacht reeds nu advies te vragen aan de Raad van State.

De regering heeft de Raad gevraagd om zijn oordeel over het karakter van een verdrag conform de conclusies van de Europese Raad van juni 2007. Daarbij heeft de regering aangegeven dat wanneer dit tevens mocht leiden tot overwegingen ten aanzien van de goedkeuring, de Raad wordt uitgenodigd deze eveneens mede te delen. De Raad heeft daarbij zijn adviezen betrokken

¹ Zie Kamerstukken II 2003/04, 28 473, nr. 35.

² Zie Kamerstukken II 2002/03, 28 885, A.

³ Zie Kamerstukken II 2004/05, 30 025 (R 1783), nr. 4.

⁴ Zie Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr. 22.

⁵ Zie het advies van de Raad over het voorstel van wet van de leden Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum), Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 7, blz. 2.

⁶ Zie het advies van de Raad over het voorstel van wet van het lid Wilders betreffende het houden van een raadplegend referendum over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie (Wet raadplegend referendum toetreding Turkije), Kamerstukken II 2005/06, 30 309, nr. 4.

over de Europese Conventie, de Wet raadplegend referendum Grondwettelijk Verdrag, de Goedkeuringswet van het Grondwettelijk Verdrag, het wetsvoorstel raadplegend referendum toetreding Turkije alsmede het advies over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de nationale staatsinstellingen.

2. Nederland en Europa

Een oordeel over het karakter van het voorgestelde Hervormingsverdrag is niet mogelijk, zonder helderheid over de betekenis van het Europese integratieproces na de Tweede Wereldoorlog. In het Advies over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de nationale staatsinstellingen is daarop ingegaan¹. Daaraan is het volgende ontleend.

2.1. Positie nationale staten

In de periode na de Tweede Wereldoorlog zijn de internationale verhoudingen in Europa sterk veranderd. De negatieve, afwerende betekenis van nationale soevereiniteit heeft gaandeweg plaats moeten maken voor het inzicht dat vrede, veiligheid en welvaart slechts door een steeds nauwere samenwerking tussen Europese staten kunnen worden verzekerd.

De EU is geen bedreiging van de nationale staat, maar een samenwerkingsverband dat het optreden van nationale staten in een open wereld beschermt en versterkt. De nationale staat kan zijn eigen rechtsorde alleen nog overeind houden in steeds nauwere samenwerking met de rechtsorden van andere staten. De soevereine, van niets of niemand afhankelijke staat – als die al ooit heeft bestaan – is niet meer. De keuze is steeds vaker: meedoen aan een Europese rechtsorde en daarop (evenredig) invloed uitoefenen of de eigen autonomie bewaken en (daardoor) steeds vaker overgeleverd zijn aan wat andere, meer invloedrijke staten eenzijdig of gezamenlijk beslissen.

Met zijn lidmaatschap van eerst de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), later de Europese Gemeenschappen en thans de Europese Unie, heeft Nederland vanaf het begin van de Europese samenwerking voor het eerste, meedoen aan de Europese rechtsorde, gekozen. De vraag voor Nederland was en is niet of Europa totstandkomt, maar welk Europa en hoe. Dat is een vraag die wat Nederland betreft uiteindelijk door regering en Staten-Generaal beantwoord moet worden.

2.2. Het Europese integratieproces

Doelstellingen van Europese samenwerking

De Europese samenwerking heeft tot taak de nationale staten en hun burgers te dienen. Zoals ook uit de preambules van de verdragen tot uitdrukking komt, is de Europese Unie niet alleen gericht op economische samenwerking, maar ook op vrede en veiligheid.

Zo wordt in de preambule bij het Verdrag tot Oprichting van de EGKS van 1951 achtereenvolgens gerefereerd aan:

- het beschermen van de wereldvrede door een krachtontplooiing evenredig aan de gevaren die dreigen;*
- de bijdrage die een georganiseerd en levend Europa tot de beschaving kan leveren, welke onontbeerlijk is voor het handhaven van vreedzame betrekkingen;*
- het bewustzijn dat Europa zich slechts kan vormen door daden die allereerst een feitelijke saamhorigheid scheppen, en door het leggen van gemeenschappelijke grondslagen voor de economische ontwikkeling;*
- het gezamenlijk bijdragen, door uitbreiding van de productie hunner basisindustrieën, aan een verhoging van het levenspeil en aan het voortgaan van de werken des vredes;*
- het voor eeuwenoude wedijver een samensmelting hunner wezenlijke belangen in de plaats te stellen en door het instellen van een economische gemeenschap de eerste grondstenen te leggen voor een grotere en hechtere gemeenschap tussen volkeren, die lange tijd door bloedige strijd verdeeld zijn geweest en de grondslagen te leggen voor instellingen, die in staat zijn richting te geven aan een voortaan gezamenlijke bestemming.*

Het Verdrag tot Oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) van 1957 heeft de Europese samenwerking ingrijpend verbreed, maar past geheel in de doelstellingen die reeds in het kader van de EGKS waren geformuleerd. Dat geldt ook voor de verbredingen en verdiepingen van de Europese samenwerking bij de Europese Akte en de Verdragen van Maastricht,

¹ Zie Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr. 22, blz. 1–6.

Amsterdam en Nice, en bij de uitbreidingen van de Gemeenschappen van de zes oorspronkelijke lidstaten tot de huidige 27. De keuze voor Europese samenwerking was voor Nederland steeds een logische. Traditioneel is Nederland in zijn buitenlandse beleid sterk gericht op vrede en handel. De Europese Unie raakt, zeker sinds de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie (2002) en de ontwikkelingen in de Tweede (Bepalingen betreffende een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – 1992) en Derde Pijler (Bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken – 1999), steeds meer de kern van het nationale bestaan.

Het Nederlandse belang bij het Europese integratieproces

Voor Nederland geldt in het bijzonder dat de economische afhankelijkheid van Europa groot is¹. De Nederlandse economie heeft een open karakter. Nederland heeft een kleine thuismarkt en is voor economische groei sterk afhankelijk van de ontwikkelingen in andere (vooral de omliggende) landen. Nederland is voor ongeveer tweederde van het Bruto Binnenlands Product afhankelijk van export, waarvan ongeveer 80% binnen Europa (in het bijzonder Duitsland). De ruimte om zelfstandig een concurrentievoorsprong op te bouwen en te behouden, wordt steeds kleiner. Daarbij speelt ook een rol, dat de EU wel de meest vergaande vorm van internationale samenwerking is, maar inmiddels al lang niet meer de enige. Gewezen kan worden op onder andere internationale organisaties in Amerika en Azië, zoals North American Free Trade Agreement (NAFTA), Mercado Común del Sur (Mercosur) en Association of South-East Asian Nations (Asean). Hierdoor vinden onderhandelingen steeds vaker plaats tussen handelsblokken in plaats van tussen afzonderlijke staten. De EU geeft Nederland toegang tot Europa onder vooraf kenbare voorwaarden, alsook tot de rest van de wereld (via de World Trade Organization en via de vele handels- en associatieakkoorden van de EU). In de komende periode zal deze trend van internationalisering zich voortzetten als gevolg van handelsliberalisering en technische ontwikkelingen. Samenwerking binnen de EU is voor Nederland ook noodzakelijk om schadelijke beleidsconcurrentie te voorkomen. De interne markt waarvan het belang op zichzelf door niemand kan worden ontkend, dwingt tot samenwerking en onderlinge beleidsafstemming.

Gelet op de Nederlandse belangen is de vraag voor Nederland dus niet of een sociaal-economische ordening op Europees niveau tot stand moet komen, maar de vraag welke sociaal-economische ordening nodig is en hoe deze tot stand moet worden gebracht. Dat is, opnieuw, een vraag die wat Nederland betreft door regering en Staten-Generaal beantwoord moet worden.

Daarnaast is de nationale staat als democratische rechtsstaat zelf steeds meer op Europese samenwerking aangewezen. Samenwerking tussen staten is nodig om grensoverschrijdende problemen effectief aan te kunnen pakken. Dit geldt ook, mede als gevolg van de opening van de grenzen, voor beleids-terreinen als rechtshandhaving en migratie. De bestrijding van het terrorisme is een duidelijk voorbeeld, maar ook kan worden gewezen op de aanpak van milieu- en energiekwesties.

De vraag is dan ook niet of de democratische rechtsstaat moet worden verdedigd via Europese samenwerking, maar welke democratische rechtsstaat en binnen welke Europese democratische rechtsorde. Een visie op Europese samenwerking en de plaats van Nederland daarin valt vanwege de onderlinge vervlochtenheid van de Europese en Nederlandse institutionele arrangementen niet te scheiden van een visie op de Nederlandse democratische rechtsstaat. Een visie op de EU vergt een visie op de nationale staat en zijn toekomst.

2.3. Nederlandse verhouding tot de Europese Unie

Het Nederland van nu is alleen te begrijpen in zijn historische context en zijn internationale (Europese) omgeving. Naarmate het besef van de historische context zwakker wordt, groeit de weerstand tegen de internationale (Europese) omgeving.

De EU is zo sterk als de fundamenten waarop zij rust: nationale staten en hun burgers. Door externe ontwikkelingen en interne oorzaken zijn nationale staten kwetsbaarder geworden. De burgers voelen zich daardoor onzeker. Dat geldt ook voor Nederland. «Alleen als wij zelfbewust onze eigen identiteit kennen, kunnen wij goede Europeanen worden; voor een heilzame samenwerking is het zelfs voorwaarde. Slechts uit het eigen fundament kunnen wij bouwen naar het Europa van vandaag en morgen»².

¹ Zie Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2006, hoofdstuk 6.

² Toespraak van H.M. de Koningin tijdens haar staatsbezoek aan Groot-Brittannië op 17 november 1982.

Deze onzekerheid over het eigen fundament zou een van de belangrijke verklaringen kunnen zijn voor het feit dat het debat over de EU in Nederland zo moeilijk van de grond komt. Weliswaar is recentelijk sprake van herleving van de politieke en publieke belangstelling voor de EU, maar debat over de fundamentele vragen – welk Europa staat Nederland voor ogen, welke nationale keuzen zijn daarvoor nodig en wat betekent dat voor de visie op de eigen staat – vindt in Nederland nog te weinig plaats. Voorkomen moet worden dat de discussie over de EU zich beperkt tot een debat over geld of tot een technocratisch debat voor insiders.

De EU kan alleen een nuttige functie behouden als de nationale staten weten wat ze zelf willen en waartoe in dat verband de EU dient. Anders verwordt de EU tot een alibi voor moeilijke beslissingen waaraan Nederland in Brussel wel heeft meegewerkt maar waarvoor politici in Den Haag niet openlijk (mede-) verantwoordelijkheid willen dragen. Op de politieke controle en de politieke regie daarbij wordt hierna onder 4.3 nader ingegaan.

De bedoeling van de initiatiefnemers van het referendum van 1 juni 2005 was om het politieke en publieke debat uit te lokken en daarmee duidelijkheid te krijgen over de vragen die aan de orde zijn¹. Die duidelijkheid is er echter niet gekomen. Daarbij hebben twee factoren een rol gespeeld. Allereerst de suggestie dat er een oordeel werd gevraagd over een (toekomstige) staat en diens grondwet. Daarnaast het misverstand dat de gehele inhoud van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa nieuw was, terwijl het grootste deel op basis van eerdere verdragen reeds tot de Europese rechtsorde behoorde. Het referendum mobiliseerde wel de publieke belangstelling voor de EU maar het politieke debat bleef beperkt.

Wat het referendum van 1 juni 2005 over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa heeft aangetoond, is dat de verbinding tussen de EU en de burger niet goed functioneert. Het vertrouwen van veel Nederlandse burgers in de Europese samenwerking is waarschijnlijk minder groot dan in het verleden werd verondersteld. De EU roept bij velen beelden op van technocratische besluitvorming en regelzucht, verschijnselen waartegen burgers ook in eigen land aanlopen.

Deze publieke scepsis heeft niet alleen te maken met de wijze waarop de EU functioneert, maar ook met de wijze waarop de Nederlandse overheid met de Unie omgaat. Het gevoel bij burgers dat zij in de EU niet meetellen, is nauw verbonden met het gevoel dat hun mening in eigen land er niet toe doet.

Nationale burgers zullen zich zowel Nederlandse als Europese burgers voelen, als ze zich thuis blijven voelen in eigen land. Daaraan staat de Unie niet in de weg. Ingevolge artikel 6, derde lid, van het EU-Verdrag eerbiedigt de Unie de nationale identiteit van haar lidstaten.

2. Nederland en Europa

Het kabinet zegt de Raad dank voor zijn waardevolle visie op de betekenis van het Europese integratieproces na de Tweede Wereldoorlog. Nederland is als een van de zes oprichtende lidstaten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal vanaf het begin betrokken geweest en heeft mede sturing gegeven aan dit proces van Europese integratie. Nederland heeft ook in het vervolg van dit Europese proces een heel belangrijke rol te vervullen om een slagvaardig gemeenschappelijk beleid te realiseren, waarin ook de Nederlandse prioriteiten en belangen hun weerslag krijgen. Nederland heeft immers op economisch, politiek en ander gebied groot belang bij de Europese samenwerking en wil dat ook in de toekomst veilig stellen. De houding van Nederland die daarbij past en die door een grote meerderheid van de Nederlandse bevolking wordt gesteund, is een actieve en constructieve. Het kabinet ziet een grote mate van congruentie tussen de beleidsvisie die is neergelegd in het Hoofdlijnenakkoord, en de visie ontvouwd door de Raad van State, die als een gedegen analyse van de Nederlandse positie in Europa kan worden beschouwd. Het kabinet onderschrijft de waarde van een onderliggende visie op de betekenis van de Europese integratie voor het maken van beleidskeuzen. Die visie is geen statisch gegeven. In de Staat van de Unie die jaarlijks op Prinsjesdag verschijnt, beoogt het kabinet die visie vast te leggen en verder te ontwikkelen. Aan de Staat van de Unie wordt ieder jaar een debat gewijd met zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Hoewel de Europese integratie en de voordelen die daaruit voortvloeien op zichzelf breed worden onderkend, zijn er wel tekortkomingen geconstateerd in

¹ Zie de memorie van toelichting bij het Voorstel van wet van de leden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham betreffende het houden van een raadplegend referendum over het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europese Grondwet), Kamerstukken II 2002/03, 28 885, nr. 3, blz. 8.

de wijze waarop burgers betrokken zijn bij de totstandkoming van Europees beleid. Het kabinet is het dan ook met de Raad eens dat de verbinding tussen de EU en de burger blijvende aandacht verdient. Het kabinet ziet het als een belangrijke taak om de afstand tussen de burger en Europa te verkleinen. De intensivering van het maatschappelijk debat die zich in de afgelopen periode heeft voorgedaan, moet worden voortgezet. In dit kader biedt het kabinet op de website www.nederlandineuropa.nl interactieve discussiefora over actuele onderwerpen aan en wordt met de forse verhoging van het Europafonds de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij Europa gestimuleerd.

Het kabinet heeft, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State inzake de invloed van Europese arrangementen op de Nederlandse staatsinstellingen (15 september 2005, Nr. WO4.05 0338/I), diverse stappen gezet om sneller op politiek niveau keuzes te maken ten aanzien van belangrijke onderwerpen waarover in EU-kader onderhandelingen plaatsvinden of zullen gaan plaatsvinden. Zo wordt in het «voortraject» (de fase voordat de Commissie een voorstel presenteert) actiever gestreefd naar een voorlopige stellingname op hoofdlijnen en vroegtijdige beïnvloeding, waarbij voor Nederland belangrijke wensen en kanttekeningen in kaart worden gebracht. Het kabinet legt daarbij het accent op een vroege politieke sturing ten aanzien van voorstellen voor Europees beleid en Europese regelgeving. Om die tijdige politieke discussie in de ministerraad te bevorderen, is de agenderingsbevoegdheid van de minister-president versterkt. Het kabinet heeft daarnaast nog diverse voornemens tot expertisevergroting bij de overheid, bijvoorbeeld op het terrein van strategische detacheringen. Het verheugt het kabinet dat op hun beurt ook bij de ondersteunende diensten van de Staten-Generaal belangrijke inspanningen worden verricht om grotere EU-expertise op te bouwen. Het kabinet heeft voorts een aantal verbeteringen doorgevoerd in de informatievoorziening aan het parlement (7 juni 2007, 22 112, Nr. 539). Het kabinet onderstreept dat het succes van reeds ontplooid en toekomstige initiatieven om de band tussen de burger en Europa te versterken, staat of valt met de bereidheid van maatschappelijke actoren om zich in dat verband actief op te stellen.

3. Karakter van het voorgestelde Hervormingsverdrag

3.1. Vooraf

De EU heeft in vergelijking met andere volkenrechtelijke organisaties een aantal bijzondere kenmerken¹. Eén van deze kenmerken betreft de eigen autonome rechtsorde, die de rechtsorde van de lidstaten niet vervangt, maar aanvult². Eind 1991 (in de periode dat het Verdrag van Maastricht werd vastgesteld) overwoog het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG) dat het EEG-Verdrag, «hoewel gesloten in de vorm van een internationaal akkoord, [...] niettemin het constitutionele handvest [vormt] van een rechtsgemeenschap»³. Gedurende de laatste 50 jaar heeft zich binnen het Europese samenwerkingsverband een constitutionaliseringsproces voltrokken waarbij de uitoefening van taken door de instellingen van de Gemeenschap is onderworpen aan een aantal grondregels en -beginselen. Deze regels en beginselen, die deels ook voor de Unie in zijn geheel zijn gaan gelden, vormen in materiële zin de constitutie van de EU⁴.

In het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa werden deze grondregels en -beginselen weliswaar voor het eerst samengebracht in een bij verdrag vast te stellen geschreven grondwet, maar inhoudelijk vormde het verdrag voor het overgrote deel een (her)codificatie van de bestaande verdragen en jurisprudentie; slechts een beperkt aantal bepalingen was daadwerkelijk nieuw⁵. Die bepalingen waren deels ingegeven door onvrede met het functioneren van de EU en beoogden dat functioneren te verbeteren. Het grote verschil tussen het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de eerdere wijzigingsverdragen, zoals die van Maastricht, Amsterdam en Nice, was echter niet zozeer inhoudelijk van aard, maar bestond veeleer uit de grondwettelijke symboliek die men erin wilde leggen met sterke nadruk op democratie en grondrechten, en daarmee op het Europese burgerschap.

¹ Zie het advies van de Raad over het voorstel van rijkswet van het lid Van der Staaij houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot invoering van het vereiste van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in de Staten-Generaal voor de goedkeuring van verdragen betreffende de Europese Unie, Kamerstukken II 2006/07, 30 874 (R 1818), nr. 5, blz. 2.

² Zie het arrest van het HvJ EG in zaak 6/64, Costa/ENEL, Jur. 1964, bladzijde 1203, en advies 1/91, EER I, Jur. 1991, bladzijde I-6079.

³ Zie advies 1/91, EER I, Jur. 1991, bladzijde I-6079, r.o. 21. Daarbij wordt onder het woord «constitutie» niet verstaan «grondwet», maar het totaal aan grondregels en beginselen van een internationale organisatie.

⁴ Zie ook het Advies inzake de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet, Kamerstukken II 2002/03, 25 885, A, blz. 2.

⁵ Zie het Advies inzake de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet, Kamerstukken II 2002/03, 25 885, A, blz. 2, en het Advies inzake de goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, Kamerstukken II 2004/05, 30 025 (R 1783), nr. 4, blz. 4.

In het advies over het initiatiefvoorstel van de leden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham over het houden van een raadplegend referendum over het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie heeft de Raad zich uitgesproken over het karakter van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa in het licht van de goedkeuring van dat verdrag. De Raad heeft zich daarbij niet uitgelaten over de wenselijkheid van het houden van een referendum, maar heeft zijn opmerkingen gemaakt in het licht van de wens van de indieners om een raadplegend referendum over het verdrag mogelijk te maken. Hij heeft een oordeel gegeven over de door de indieners aangedragen motivering daarvoor. Bij die beoordeling van de mogelijkheid en de wenselijkheid heeft de Raad overwogen dat de goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, waarin de grondrechten verankerd zijn en waarbij de pijlerstructuur wordt verlaten, tot op zekere hoogte vergeleken zou kunnen worden met een grondwetsherziening op nationaal niveau¹. De Raad wees echter in zijn advies uitdrukkelijk ook op de verschillen tussen een (nationale) grondwet en het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa kon niet met een nationale grondwet worden gelijkgesteld. De EU is immers niet te duiden in termen van een staat. Dit blijkt ook uit het voorgestelde Hervormingsverdrag dat zich beperkt tot wijziging van de bestaande verdragen en als zodanig past in de constitutionele ontwikkeling van de Unie zoals hiervoor is beschreven.

De Raad wees in het Advies inzake de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet op elementen van methode en inhoud van dat verdrag en op elementen die te maken hadden met de symboliek van dat verdrag. Deze elementen waren aanleiding voor de Raad het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa een bijzonder karakter toe te kennen. In de volgende paragrafen zal de Raad aan de hand van dezelfde elementen het karakter van een verdrag conform de conclusies van de Europese Raad van Brussel van 21 tot en met 23 juni 2007 beoordelen.

3.2. Methode

In het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa kreeg de Europese constitutie voor het eerst de vorm van een bij verdrag vast te stellen geschreven grondwet². Het verdrag brak met de traditionele wijze van verdragsherziening door de vaststelling van één Europese Grondwet, waarin de institutionele verhoudingen en de besluitvorming voor wat thans nog wordt aangeduid als de Eerste, de Tweede en de Derde Pijler op één samenhangende manier werden geregeld³. Tevens werd het verdrag op een bijzondere wijze voorbereid: door een breed samengestelde «conventie», waarvan onder meer vertegenwoordigers van de onderscheiden nationale parlementen deel uitmaakten. De conventie heeft allerlei segmenten van de Europese samenwerking om commentaar verzocht en verkregen, en zij heeft op velerlei manieren actief overleg gevoerd met vertegenwoordigers van vele maatschappelijke groeperingen⁴.

Het voorgestelde Hervormingsverdrag zal het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa hierin niet volgen. Het wordt voorbereid volgens de klassieke procedure en aan de hand van een strak en zeer gedetailleerd mandaat. Voorts zal het de bestaande verdragen niet door een enkelvoudig document vervangen, zoals in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa was voorzien. De conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Brussel van 21 tot en met 23 juni 2007 verwoorden dit als volgt:

«De constitutionele idee, die inhield dat alle bestaande verdragen werden ingetrokken en door één enkele tekst worden vervangen die «Grondwet» wordt genoemd, wordt losgelaten»⁵.

Door de plaatsing van de bepalingen inzake het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Unie (de huidige Tweede Pijler) in het EU-Verdrag wordt de pijlerstructuur deels gehandhaafd. Het voorgestelde Hervormingsverdrag is in dat opzicht in lijn met de gebruikelijke wijziging, onder meer in de Verdragen van Amsterdam en Nice, van de bestaande Europese verdragen.

¹ Zie Kamerstukken II 2002/03, 25 885, A.

² Zie het Advies inzake de Europese Conventie, Kamerstukken II 2003/04, 28 473, nr. 35, blz. 2.

³ Zie het Advies inzake de goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, Kamerstukken II 2004/05, 30 025 (R 1783), nr. 4, blz. 2.

⁴ Zie ook het Advies inzake de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet, Kamerstukken II 2002/03, 25 885, A, blz. 2.

⁵ Zie ook Europese Raad van Brussel, 21/22 juni 2007, Conclusies van het voorzitterschap, Bijlage I, doc. 11177/07, blz. 15.

3.3. Inhoud

Bij de beoordeling van het karakter van het voorgestelde Hervormingsverdrag zijn, wat de inhoud betreft, twee elementen van bijzonder belang, het Handvest van de Grondrechten en de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten.

Handvest van de Grondrechten

In het voorgestelde Hervormingsverdrag zal het Handvest van de Grondrechten niet worden opgenomen. Niettemin verkrijgt het Handvest door de verwijzing in artikel 6, eerste lid, van het EU-Verdrag wel bindende kracht voor de instellingen en organen van de Unie en voor de lidstaten voor zover zij uitvoering geven aan Uniewetgeving. Vanuit een juridisch perspectief is dit vooral een verduidelijking van de reeds bestaande binding aan grondrechten¹. Artikel 6 van het EU-Verdrag bepaalt reeds dat de Unie is gegrondest op beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat. Het tweede lid van artikel 6 van het EU-Verdrag bepaalt vervolgens dat de Unie de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, dient te eerbiedigen als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.

De Raad heeft in het Advies inzake de Europese conventie² vastgesteld dat het Handvest sinds de plechtige proclamatie ervan op 7 december 2000 in een aantal gedingen voor het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (GvEA EG) een rol heeft gespeeld, waarbij het door het GvEA EG vooral als een bevestiging van reeds in de communautaire rechtsorde erkende fundamentele rechten en als uitdrukkelijke erkenning van het belang daarvan is aangemerkt³. Ook heeft het GvEA EG de in het Handvest neergelegde rechten opgevat als algemene rechtsbeginselen die gemeenschappelijk zijn aan de constitutionele tradities van de lidstaten⁴. Inmiddels heeft ook het HvJ EG overwogen dat «het hoofddoel van het Handvest, zoals blijkt uit de preambule ervan, [bestaat] in de bevestiging van de rechten die met name voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities en internationale verplichtingen van de lidstaten, uit het Verdrag betreffende de Europese Unie en de communautaire verdragen, uit het [...] EVRM, uit de door de Gemeenschap en de Raad van Europa aangenomen sociale handvesten, alsook uit de jurisprudentie van het Hof [...] en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens»⁵.

De verwijzing in het voorgestelde Hervormingsverdrag naar het Handvest, als gevolg waarvan het Handvest bindende kracht krijgt, moet in het licht van het vorenstaande dan ook beschouwd worden als bevestiging dat de bescherming van grondrechten deel uitmaakt van het samenwerkingsverband dat de EU vormt⁶. Er is echter geen wezenlijk verschil ten opzichte van de bestaande situatie.

Unie en lidstaten

Een tweede inhoudelijk element dat van belang is bij de beoordeling van het voorgestelde Hervormingsverdrag is de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten. Deze verdeling zal door het voorgestelde Hervormingsverdrag niet wezenlijk veranderen. Wel worden in het verdrag nadrukkelijker dan voorheen de grenzen van de bevoegdheden van de Unie, zowel horizontaal (tussen de instellingen en organen) als verticaal (tussen de Unie en de lidstaten), aangegeven. Zo wordt in het voorgestelde Hervormingsverdrag bepaald dat in het artikel van het EU-Verdrag betreffende de grondbeginselen op het gebied van de bevoegdheden zal worden gespecificeerd dat de Unie uitsluitend handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toebedeeld. Verder zal in het Werkingsverdrag een bepaling worden opgenomen waarin duidelijk zal worden gespecificeerd dat de lidstaten hun bevoegdheden opnieuw zullen uitoefenen voor zover de Unie heeft besloten haar bevoegdheid niet langer uit te oefenen⁷.

De Raad wijst in dit verband ook op het protocol inzake diensten van algemeen belang en van algemeen economisch belang dat overeenkomstig het mandaat

¹ Dit blijkt ook uit de algemene bepalingen van het Handvest en de daarbijbehorende officiële toelichting, zie Pb. 2000, C 364/1.

² Zie Kamerstukken II 2003/04, 28 476, nr. 35, blz. 13.

³ Zie het arrest van het GvEA EG in zaak T-211/02, Tideland Signal/Commissie, Jur. 2002, bladzijde II-3781.

⁴ Zie het arrest van het GvEA EG in zaak T-54/99, Max. Mobil Telekommunikation Service/Commissie, Jur. 2002, bladzijde II-313.

⁵ Zie het arrest van het HvJ EG in zaak C-540/03, Parlement/Raad, Jur. 2006, bladzijde I-5769, r.o. 38. Zie ook arrest van het HvJ EG van 3 mei 2007 in zaak C-303/05, Advocaten voor de wereld VZW/Raad, n.n.g.

⁶ Zie in die zin ook de voorlichting van de Raad betreffende het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, Kamerstukken II 2000/01, 21 501-20, A, blz. 3.

⁷ Zie Europese Raad van Brussel, 21/22 juni 2007, Conclusies van het voorzitterschap, Bijlage I, 11 177/07, bladzijden 17 en 20.

voor de IGC 2007 aan het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag gehecht zal worden. In dit protocol zal worden vastgelegd dat in lijn met de diverse geografische, sociale of culturele omstandigheden waarin de lidstaten zich bevinden, de lidstaten de essentiële rol en de ruime bevoegdheid hebben om diensten van algemeen economisch belang en niet-economische diensten van algemeen belang te verrichten, te machtigen en te organiseren.

Voorts komen de grenzen van de bevoegdheden van de Unie tot uitdrukking in de zogenoemde noodremprocedures, die onder meer betrekking hebben op sociale zekerheid, wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en op de bepaling van strafbare feiten en sancties inzake grensoverschrijdende criminaliteit, en in het protocol waarin wordt voorzien in een belangrijke rol voor de nationale parlementen waar het de toetsing van voorstellen voor wetgevingshandelingen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit betreft.

3.4. Symbolen

Uit de benaming van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa sprak een visie op het Europese samenwerkingsverband. De bestaande verdragen werden ingetrokken en vervangen door een verdrag dat als één, het geheel van de constitutionele ordening omvattend, bindend constitutioneel document een novum was in de politieke geschiedenis van Europa¹.

Van een dergelijke ambitie wordt met het nieuwe document afgezien.

De bestaande verdragen worden niet ingetrokken. De in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa opgenomen statelijke symbolen van Europese eenwording, zoals de vlag, de hymne en het devies, en de terminologische aanpassing van de Europese wetgevingshandelingen naar «wet» en «kaderwet» worden niet in het voorgestelde Hervormingsverdrag overgenomen. Ook wordt niet langer expliciet de voorrang van het recht van de EU in de verdragstekst gecodificeerd².

De betekenis van deze wijzigingen mag niet worden onderschat. Terminologie en symbolen in de EU plegen verwachtingen te wekken onder burgers en vormen potentiële oriëntatiepunten voor de verdere ontwikkeling in de Unie van zowel het beleid, met zijn aan de integratie eigen dynamiek, als de rechtspraak met zijn typerend accent op teleologische interpretatie. Verdragsterminologie en symboliek hebben in het verleden in de ontwikkeling van de EU een belangrijke rol gespeeld. Er is geen reden om aan te nemen dat dat in de toekomst anders zal zijn.

Het voorgestelde Hervormingsverdrag spreekt in dit verband duidelijke taal. Aan dit Hervormingsverdrag vallen, anders dan aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, geen argumenten te ontleen voor een geleidelijke uitbouw van de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale zin.

3.5. Conclusie

De Raad concludeert dat het voorgestelde Hervormingsverdrag een verdrag zal zijn, dat naar inhoud, methodiek en ambitie past in de constitutionele ontwikkeling van de EU, zoals beschreven in paragraaf 3.1. Voor veel van de verschillen tussen het voorgestelde Hervormingsverdrag en het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa geldt dat zij, elk afzonderlijk bezien, strikt juridisch neerkomen op accentverleggingen en vormveranderingen en het schrappen van symbolen, zoals dit, maar dan omgekeerd, gold voor het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa ten opzichte van eerdere verdragen. Tezamen genomen moet een verderstreckende betekenis worden toegekend aan wijzigingen, zoals het loslaten van de idee van één geschreven grondwet, het niet meer integraal opnemen van het Handvest van de Grondrechten, het nadrukkelijker dan voorheen markeren van de grenzen van de bevoegdheden van de Unie (inclusief het protocol inzake diensten van algemeen belang en algemeen economisch belang) en het niet opnemen van de symbolen van Europese eenwording.

Tezamen beogen deze wijzigingen het voorgestelde Hervormingsverdrag zoveel mogelijk te zuiveren van die elementen uit het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa die aanknopingspunten hadden kunnen vormen voor een ontwikkeling in de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale richting. Dit maakt dat het voorgestelde Hervormingsverdrag zich

¹ Zie het Advies inzake de goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, Kamerstukken II, 2004/05, 30 025 (R 1783), nr. 4, blz. 2.

² Dit neemt niet weg dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen terzake gehandhaafd blijft. Hierover zal door de IGC 2007 een verklaring worden aangenomen. Zie Europese Raad van Brussel, 21/22 juni 2007, Conclusies van het voorzitterschap, Bijlage I, 11177/07, bladzijde 16.

3. Karakter van het beoogde Hervormingsverdrag

De Raad van State concludeert dat het beoogde Hervormingsverdrag zich kenmerkend onderscheidt van het in het referendum afgewezen Grondwettelijk Verdrag en is gezuiverd van aanknopingspunten voor een ontwikkeling van de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale richting. Dit te bereiken, was uitdrukkelijk de inzet van het kabinet, zoals verwoord in de kamerbrieven van 19 maart en 21 mei 2007, die in lijn met het coalitieakkoord van 7 februari 2007 stelden dat de inhoud, omvang en benaming van het nieuwe verdrag zich overtuigend dienen te onderscheiden van het Grondwettelijk Verdrag. De Raad van State wijst er terecht op dat het geheel van de door het kabinet voorgestelde en na intensief Europees overleg bereikte wijzigingen, het beoogde Hervormingsverdrag zuiveren van elementen die aanknopingspunten hadden kunnen vormen voor een ontwikkeling van de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale richting. Daartoe rekent de Raad van State het loslaten van de idee van één geschreven grondwet, het niet meer integraal opnemen van het Handvest van de Grondrechten, het nadrukkelijker dan voorheen markeren van de grenzen van de bevoegdheden van de Unie, het protocol inzake diensten van algemeen (economisch) belang en het achterwege laten van symbolen van Europese eenwording. Tot die symbolen behoren volgens de Raad o.a. de terminologie van de rechtsinstrumenten (er wordt niet langer van Europese wetten en kaderwetten gesproken) en het niet langer expliciet in de verdragstekst opnemen van de voorrang van het Unierecht. De Raad van State wijst erop dat het belang van de wijzigingen in terminologie en symboliek niet moet worden onderschat.

Het kabinet deelt de opvatting van de Raad dat het beoogde Hervormingsverdrag duidelijke taal spreekt: aan dit Hervormingsverdrag vallen, anders dan aan het Grondwettelijk Verdrag, geen argumenten te ontleen voor een geleidelijke uitbouw van de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale zin. Doordat zowel wat betreft vorm, inhoud, terminologie als symboliek afstand is genomen van een grondwettelijke benadering, is het duidelijk dat dit verdrag een heel andere ambitie heeft dan het eerder verworpen Grondwettelijk Verdrag. De Unie krijgt met dit beoogde Hervormingsverdrag geen ander karakter. Het verdrag spitst zich toe op het verbeteren van het slagvaardige en democratische functioneren van de uitgebreide Unie. Zo wordt de rol van de nationale parlementen bij de Europese besluitvorming verder versterkt, in het bijzonder bij de subsidiariteitstoets.

Een belangrijke verbetering in het beoogde Hervormingsverdrag is voorts dat de bevoegdheden van de Unie duidelijker worden afgebakend. Op voorstel van Nederland is in het beoogde Hervormingsverdrag het attributiebeginsel aangescherpt, dat bepaalt dat het de lidstaten zijn die bevoegdheden aan de Unie verlenen. Zo wordt vastgelegd dat de lidstaten een bevoegdheid weer kunnen uitoefenen als de Unie besluit deze niet langer uit te oefenen. Voorts zal nadrukkelijk worden neergelegd dat bevoegdheden die niet aan de Unie zijn toebedeeld, toebehoren aan de lidstaten. Op specifieke terreinen (grensoverschrijdende sociale zekerheid en justitiële samenwerking in strafzaken) is voorzien in extra noodremprocedures die lidstaten in staat stellen een besluit tegen te houden.

Het kabinet herinnert in dit verband aan het belang van Nederland bij het Europese integratieproces waar de Raad van State over spreekt: samenwerking tussen staten is nodig om grensoverschrijdende vraagstukken effectief aan te kunnen pakken. Het kabinet is ervan overtuigd dat een effectievere aanpak van deze problemen onder meer wordt bereikt door de overgangen naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in het beoogde Hervormingsverdrag. Het kabinet is bovendien van mening dat deze overgangen nog een ander voordeel met zich meebrengen. De Raad van State stelt dat het steeds vaker gaat om de keuze tussen participeren in de Europese rechtsorde en daarop (evenredig) invloed uit te oefenen, of om de eigen autonomie te bewaken en daardoor overgeleverd te worden aan wat andere, meer invloedrijke staten eenzijdig of gezamenlijk beslissen. Het kabinet kiest nadrukkelijk voor het eerste om via een slagvaardigere besluitvorming invloed uit te

oefenen op beleid dat gezamenlijk en voor heel Europa wordt gemaakt. Het ten koste van alles willen vasthouden aan bepaalde veto's leidt dus niet tot een grotere invloed van Nederland op de Europese besluitvorming. Overigens kan worden opgemerkt dat het aantal overgangen naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming geringer is dan bij de voorgaande verdragswijziging (Nice).

Tevens onderschrijft het kabinet de opvatting van de Raad van State met betrekking tot de status van het Handvest van de Grondrechten. Het kabinet heeft zich in de onderhandelingen op het standpunt gesteld dat in de systematiek van een wijzigingsverdrag, een integrale opname van het Handvest niet voor de hand lag. Opname van het Handvest van de Grondrechten zou bijdragen aan een grondwettelijke uitstraling van de verdragstekst. De thans gekozen oplossing, een bindende verwijzing, doet recht aan het feit dat, zoals de Raad van State stelt, de bescherming van de grondrechten deel uitmaakt van het samenwerkingsverband dat de EU vormt. Ook naar opvatting van het kabinet, betreft het hier een bevestiging van de thans bestaande situatie.

Concluderend, het aanstaande Hervormingsverdrag zal een gewoon wijzigingsverdrag zijn dat volgens dezelfde methode als de voorgaande Verdragen van Amsterdam en Nice wijzigingen zal aanbrengen in de bestaande EU- en EG-Verdragen. Die twee Verdragen zullen niet worden ingetrokken, maar blijven voortbestaan.

4. Goedkeuring van het voorgestelde Hervormingsverdrag

4.1. Goedkeuring van verdragen algemeen

Voor de goedkeuring van verdragen is de regel in ons constitutionele bestel dat de bevoegdheid om het Koninkrijk aan verdragen te binden berust bij de regering. Verdragen waarvan de regering het wenselijk acht dat het Koninkrijk daaraan wordt gebonden, dienen – indien zij niet van het vereiste van voorafgaande goedkeuring zijn uitgezonderd – mede ingevolge het internationale recht¹ zo spoedig mogelijk ter goedkeuring aan de Staten-Generaal te worden voorgelegd. Door middel van die goedkeuringsprocedure spreken de Staten-Generaal zich uit over de vraag of het Koninkrijk aan een verdrag moet worden gebonden.

De Grondwet bevat een specifieke regeling voor verdragen die bepalingen bevatten die óf zelf afwijken van de Grondwet, óf nopen tot het treffen van maatregelen die afwijken van de Grondwet. Artikel 91, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat het Koninkrijk aan dergelijke verdragen mag worden gebonden, zonder dat aan de inwerkingtreding van het verdrag voor het Koninkrijk een wijziging van de Grondwet vooraf dient te gaan, indien de goedkeuringswet in beide Kamers is aangenomen met ten minste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen². In de Grondwet wordt, als het gaat om de goedkeuring van verdragen, geen onderscheid gemaakt tussen bilaterale en multilaterale verdragen. Toch is er feitelijk wel een verschil waarmee bij de goedkeuring rekening zal worden gehouden. Bij het onthouden van goedkeuring aan een bilateraal verdrag zal de status quo ante herleven. Bij het onthouden van goedkeuring aan een multilateraal verdrag door een of slechts enkele verdragspartijen is dit meestentijds niet het geval. De partij die afziet van goedkeuring, bevindt zich al vlug in een geïsoleerde positie.

4.2. Referenda bij goedkeuring van verdragen

Zoals in de voorgaande paragraaf is vermeld, kent de Grondwet een sluitend stelsel met betrekking tot de binding van het Koninkrijk aan verdragen. Daarin is niet voorzien in enigerlei referendum. De vraag is in hoeverre de Grondwet hiervoor niettemin ruimte biedt. Onder meer in het Jaarverslag 2005 is de Raad daarop ingegaan³.

a. Bindende referenda

Wat de toelaatbaarheid van bindende referenda betreft, is de heersende opvatting dat deze slechts mogelijk zijn als de Grondwet daarin uitdrukkelijk voorziet. De Grondwet bepaalt in artikel 81: «De vaststelling van de wetten geschiedt door de regering en de Kamers der Staten-Generaal gezamenlijk». Daarmee rust op de regering en de Kamers der Staten-Generaal de verant-

¹ Zie artikel 18 van het Weens Verdragenverdrag, Trb. 1972, 51.

² Overigens acht de Raad artikel 91, derde lid, van de Grondwet niet van toepassing bij de goedkeuring van het voorgestelde Hervormingsverdrag conform de conclusies van de Europese Raad van 21 tot en met 23 juni 2007. Dat verdrag zal dan geen bepalingen bevatten die afwijken van de Grondwet, óf nopen tot het treffen van maatregelen die afwijken van de Grondwet.

³ Zie het Jaarverslag 2005 van de Raad van State, bladzijden 54–57.

woordelijkheid voor het tot stand brengen van de wetten, en op hen alleen. Dit ligt niet anders voor wetten tot goedkeuring van verdragen. Voor een bindend (wetgevings)referendum, is grondwetswijziging nodig.

b. Niet-bindende referenda

Bij niet-bindende referenda liggen de zaken genuanceerder. De Grondwet staat er niet aan in de weg dat de wetgever **ad hoc** besluit tot het houden van een dergelijk referendum, mits hij een bijzondere rechtvaardiging aanvoert om van het sluitende stelsel van goedkeuring van verdragen af te wijken en de wet tevens de modaliteiten van het referendum bepaalt¹. Het enkele precedent is voor het houden van een referendum onvoldoende. Daarmee zou materieel een structurele referendumvoorziening (in casu bij goedkeuring van verdragen) ontstaan die niet past in het sluitende stelsel dat de Grondwet kent. Bij de beantwoording van de vraag wat wel een bijzondere rechtvaardiging is voor het houden van een niet-bindend referendum bij de goedkeuring van verdragen, dienen naar het oordeel van de Raad in ieder geval de volgende factoren in acht te worden genomen.

¹ Zie het Advies inzake de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet, Kamerstukken II 2002/03, 28 885, A, blz. 1. Zie ook het eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (Staatscommissie Biesheuvel), Den Haag 1985, bladzijden 81–89 en de notitie van het kabinet over het eindrapport van deze staatscommissie. Kamerstukken II 1987/88, 18 807, nr. 9, blz. 26.

² Een raadgevend referendum waarbij het initiatief bij de burgers ligt, kent dit gevaar niet. Zie het advies van de Raad over het voorstel van wet van de leden Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum, Kamerstukken II 2005/2006, 30 174, nr. 5, blz. 1–2 en het advies van de Raad over het voorstel van wet van het lid Wilders betreffende het houden van een raadplegend referendum over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie (Wet raadplegend referendum toetreding Turkije), Kamerstukken II 2005/06, 30 309, nr. 4, blz. 1–2.

³ Zie ook het advies van de Raad over het voorstel van wet van de leden Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum), Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 7, blz. 2.

⁴ De Raad heeft hierop reeds gewezen in zijn Advies inzake de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (Kamerstukken II 2002/03, 28 885, A, blz. 4). Hij merkt daarin op dat de verwijzing naar de legitimiteit in de considerans van en de toelichting bij het initiatiefvoorstel minder gelukkig is. Deze kan de indruk wekken dat goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa zonder referendum juridisch onmogelijk of in elk geval minder juist zou zijn. Dat is geenszins het geval. Tevens heeft de Raad geadviseerd de in de toelichting opgenomen passage over de betekenis van raadplegende, maar in feite bindende referenda te laten vervallen.

⁵ Zie het Advies inzake de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet, Kamerstukken II 2002/03, 28 885, A, blz. 4 en het Advies inzake de gevolgen van de Europese arrangementen voor de nationale staatsinstellingen, Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr. 22, blz. 1–2.

Ten eerste moet worden onderzocht of het verdrag naar inhoud, methodiek en ambitie, in samenhang bezien, zo ingrijpend is dat het gewenst is de normale grondwettelijke goedkeuringsprocedure aan te vullen met een raadplegend referendum.

Ten tweede is het van belang om bij de beslissing over een eventueel referendum over de goedkeuring van verdragen rekening te houden met het verschil tussen bilaterale verdragen en multilaterale verdragen.

Ten derde is de vraag aan de orde of een ad hoc referendum een passend en geschikt instrument is om burgers bij besluitvorming te betrekken. Referenda moeten niet verworden tot legitimatiemiddel dat naar believen door bestuurders en volksvertegenwoordigers ten dienste van het eigen oordeel kan worden ingezet².

Ten vierde is bij alle referenda cruciaal of een heldere, eenduidige keuze kan worden geformuleerd.

Ten vijfde is van belang of na een niet-bindend referendum door de wetgever nog een afzonderlijke beslissing wordt genomen over de voorliggende goedkeuringswet en of de wetgever daarbij een reële mogelijkheid heeft van de uitslag van het referendum af te wijken³. Als de regering of fracties in een Kamer te kennen geven de uitslag van het referendum zonder meer te volgen, dan kan in die zin niet meer worden gesproken van een niet-bindend referendum⁴.

Bij het antwoord op de vraag of over de goedkeuring van het voorgestelde Hervormingsverdrag een niet-bindend referendum mogelijk en wenselijk is, dient de regering deze factoren af te wegen. Daarbij is in casu tevens de vraag aan de orde of naar het oordeel van de regering is voldaan aan hetgeen de consultatie over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa per referendum heeft opgeleverd. Zo ja, wat kan dan de bijzondere rechtvaardiging zijn om de burgers via niet-bindend referendum (opnieuw) te consulteren?

4.3. Alternatieven

Zoals in het Advies inzake de gevolgen van de Europese arrangementen voor de nationale staatsinstellingen te kennen is gegeven, biedt het stelsel van representatieve democratie andere, meer permanente mogelijkheden voor het betrekken van burgers bij de EU⁵.

In dat advies heeft de Raad een aantal aanbevelingen gedaan om de aansluiting van de nationale rechtsorde op de Europese rechtsorde te bevorderen. De belangrijkste waren:

- *Verbeter de informatievoorziening over de betekenis van de EU, de werking ervan en de verbindingsschakels tussen de Unie en Nederland, bijvoorbeeld door te bevorderen dat in onderwijs en media structureel aandacht wordt besteed aan Europese onderwerpen.*
- *Versterk de verbinding tussen de EU en de burger door onafhankelijke*

organisaties van burgers en groepen van burgers die zich inzetten voor het publieke belang in een vroeg stadium te betrekken bij de voorbereiding van het nationale standpunt over EU-besluiten, bijvoorbeeld door het houden van hoorzittingen door de (Tweede) Kamer.

- *Versterk de politieke controle door de Kamers der Staten-Generaal op de Nederlandse inbreng op het EU-besluitvormingsproces via de toepassing van de subsidiariteitstoets en door EU-wetgevingsinitiatieven te behandelen als waren zij nationale wetsvoorstellen.*
- *Versterk de politieke regie op het niveau van ministers en ministerraad ten behoeve van de ontwikkeling van een visie op het Europese samenwerkingsverband¹.*

Sinds het uitbrengen van dat advies in 2005 is in Nederland ten aanzien van de laatste twee punten het een en ander veranderd. Zo hebben de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal een Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets ingesteld die vooraf geselecteerde EU-wetgevingsvoorstellen toetst aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit uit het EG-Verdrag², nemen de Kamers der Staten-Generaal vaker het initiatief om Europa-debatten te agenderen³, hebben de Kamers der Staten-Generaal de eigen informatiegaring over EU-onderwerpen verbeterd onder andere door de leden van het Europees Parlement meer te betrekken bij de werkzaamheden van de Kamers⁴, zijn de vaste kamercommissies intensiever betrokken bij de voor hen relevante EU-onderwerpen, treedt de regering jaarlijks in debat met de Kamer over het EU-wetgevingsprogramma⁵, en is de rol van de Minister-President versterkt bij het agenderen van onderwerpen voor de Europese Raad⁶. De Raad acht het, mede gelet op de aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21e eeuw⁷, nodig dat ook uitvoering wordt gegeven aan de eerste twee hiervoor vermelde aanbevelingen om de actieve participatie en de betrokkenheid van de burger bij de EU daadwerkelijk te bevorderen.

4.4. Conclusie

Het voorgaande overziende stelt de Raad vast dat de Grondwet voorziet in een sluitend stelsel voor goedkeuring van verdragen. Een raadplegend referendum over de goedkeuring van het voorgestelde Hervormingsverdrag conform de conclusies van de Europese Raad, in afwijking van de goedkeuring van alle geldende EU-verdragen waarmee het voorgestelde Hervormingsverdrag kan worden vergeleken, behoeft een bijzondere rechtvaardiging met inachtneming van in ieder geval de in paragraaf 4.2 genoemde factoren. Dat geldt temeer nu het een heronderhandeld multilateraal verdrag zal betreffen met 26 andere lidstaten. Los van de beslissing hierover, beveelt de Raad nogmaals aan de actieve participatie en de betrokkenheid van de burger bij de EU te bevorderen.

4. Overwegingen ten aanzien van de goedkeuring

De Raad van State gaat uitgebreid in op het verzoek van de regering om in het advies over het karakter van een verdrag conform de conclusies van de Europese Raad, ook in te gaan op eventuele overwegingen ten aanzien van de goedkeuring van dit verdrag. De Raad constateert dat de Nederlandse Grondwet voorziet in een sluitend stelsel met betrekking tot de binding van het Koninkrijk aan een verdrag. Daarbij merkt de Raad op dat artikel 91, derde lid, van de Grondwet, dat voorschrijft dat in het geval een verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet, hetzij bepalingen bevat die nopen tot het treffen van maatregelen die afwijken van de Grondwet, goedkeuring van dat verdrag een tweederde meerderheid in beide Kamers vereist, niet van toepassing is. Tevens stelt de Raad vast dat in dat stelsel niet is voorzien in enigerlei referendum. De Raad gaat vervolgens in op de vraag of de Grondwet niettemin ruimte biedt voor het gebruik van het referenduminstrument.

Bij de beantwoording van die vraag, maakt de Raad van State onderscheid tussen bindende en niet-bindende referenda. Ten aanzien van bindende referenda herhaalt de Raad van State zijn eerdere conclusie dat deze zonder wijziging van de Grondwet niet mogelijk zijn. Het kabinet deelt dit oordeel.

Ten aanzien van niet-bindende referenda velt de Raad van State een oordeel met meer nuances. Hij stelt dat de Grondwet ruimte laat aan de wetgever om «ad hoc» tot het houden van een niet-bindend referendum te besluiten, mits hij daarvoor een bijzondere rechtvaardiging aanvoert en de wet tevens de

¹ Zie Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr. 22.

² Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 389, nr. 1.

³ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2006/07, 21 501-20, nrs. 344 en 356.

⁴ Zie de gewijzigde motie van het lid Timmermans c.s. over volwaardige deelname van delegatieleiders Nederlandse leden Europees Parlement aan jaarlijks debat over Staat van de Unie, Kamerstukken II 2005/06, 30 303, nr. 19.

⁵ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2006/07, 22 112, nr. 480.

⁶ Zie Stb. 2006, 557.

⁷ Zie Nationale conventie, Hart voor de publieke zaak, september 2006.

modaliteiten van het referendum bepaalt. Daarbij wijst de Raad erop dat het enkele precedent een onvoldoende reden is, omdat daarmee feitelijk een structurele referendumvoorziening zou worden gecreëerd. Het kabinet onderschrijft die opvatting.

Naar de mening van de Raad dienen bij de toetsing of er een bijzondere rechtvaardiging is voor het houden van een niet-bindend referendum bij de goedkeuring van verdragen de onderstaande, cursief gedrukte, factoren in acht te worden genomen. Onderstaande visie van het kabinet daarop laat onverlet de wetgevende bevoegdheden, zoals de Grondwet die toekent aan de staatsinstellingen, en hun eigen verantwoordelijkheden terzake.

Ten eerste moet worden onderzocht of het verdrag naar inhoud, methodiek en ambitie, in samenhang gezien, zo ingrijpend is dat het gewenst is de normale grondwettelijke goedkeuringsprocedure aan te vullen met een raadplegend referendum.

Het kabinet is van mening dat aan deze factor in de eindafweging een groot gewicht moet worden toegekend. Zoals in het bovenstaande reeds gesteld, is het kabinet met de Raad van State van opvatting dat, hoewel de wijzigingen in het overeengekomen Hervormingsverdrag zonder meer van grote betekenis zijn voor het functioneren van de Europese Unie, er geen sprake is van een verdrag dat qua inhoud, methodiek en ambitie ingrijpender is dan eerdere verdragen, zoals de Verdragen van Amsterdam en Nice. In inhoudelijk en juridisch opzicht zijn de wijzigingen die dit verdrag voorstelt in de opzet van de Europese samenwerking gelijksoortig aan de stappen die in de eerder genoemde verdragen werden gezet.

Daarbij acht het kabinet in het bijzonder het oordeel van de Raad van State van belang dat aan het voorgestelde Hervormingsverdrag, anders dan aan het verworpen Grondwettelijk Verdrag, geen argumenten te ontleen zijn voor een geleidelijke uitbouw van de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale zin. Hoewel kan worden gezegd dat strikt juridisch gezien de verschillen elk afzonderlijk gezien een beperkte strekking hebben, kent de Raad van State aan alle wijzigingen tezamen terecht een verstrekkende betekenis toe, waardoor het beoogde Hervormingsverdrag zich kenmerkend onderscheidt van het Grondwettelijk Verdrag.

In het karakter van het beoogde Hervormingsverdrag is dus geen «bijzondere rechtvaardiging» gelegen om de normale goedkeuringsprocedure aan te vullen met een raadplegend referendum.

Ten tweede is het van belang om bij de beslissing over een eventueel referendum over de goedkeuring van verdragen rekening te houden met het verschil tussen bilaterale verdragen en multilaterale verdragen.

Het kabinet is van mening dat de Raad van State hier op een belangrijk onderscheid wijst. Bij het onthouden van goedkeuring aan een bilateraal verdrag blijven de verdragspartijen bij de bestaande situatie. Bij het onthouden van goedkeuring aan een multilateraal verdrag door een verdragspartij leggen overige verdragspartijen zich meestal niet neer bij de bestaande situatie. Met andere woorden: een voortzetting van de «status quo», zoals bij verwerping van een bilateraal verdrag, is bij een multilateraal verdrag zeker geen gegeven. Dit geldt zeker in de huidige situatie waarin reeds in 2001 (Verklaring van Laken) werd vastgesteld dat het institutionele kader van de Europese Unie aanpassing behoeft. Een belangrijk aantal lidstaten had het vorige ontwerpverdrag dat deze aanpassing moest realiseren wel geratificeerd. Door twee lidstaten werd het evenwel na een referendum afgewezen. De overige verdragspartijen bleven aanvankelijk het Grondwettelijk Verdrag als uitgangspunt nemen en konden pas na een langdurige reflectieperiode besluiten om aan een nieuw verdrag te gaan werken. Na intensieve onderhandelingen hebben de 27 EU-landen vervolgens een akkoord bereikt over een wijzigingsverdrag. Zou in dit geval een lidstaat opnieuw niet tot goedkeuring van een ontwerpverdrag overgaan, dan ontstaat een gecompliceerde situatie voor de Unie als geheel en voor die lidstaat in het bijzonder. Daarbij is er geen garantie dat die lidstaat opnieuw zal kunnen heronderhandelen over een nieuw

verdrag. Nadat zó duidelijk, ook door lidstaten die het voorgaande verdrag al hadden geratificeerd, rekening is gehouden met de Nederlandse eisen en verlangens, mag er niet op worden vertrouwd dat ten derden male een verdrag zal kunnen worden uitonderhandeld. De overige verdragspartijen zullen eerder zelf bepalen hoe zij zelf verder willen gaan in de toekomst. Het multilaterale karakter van het beoogde Hervormingsverdrag en het feit dat na een lange voorgeschiedenis reeds een tweede ronde van onderhandelingen heeft plaatsgevonden, zijn in de ogen van het kabinet dan ook factoren die in de huidige situatie tegen het gebruik van het referenduminstrument pleiten.

Ten derde is de vraag aan de orde of een ad hoc referendum een passend en geschikt instrument is om burgers bij besluitvorming te betrekken. Referenda moeten niet verworpen tot legitimatiemiddel dat naar believen door bestuurders en volksvertegenwoordigers ten dienste van het eigen oordeel kan worden ingezet.

Naar de opvatting van het kabinet dient ook deze overweging van de Raad van State ter harte te worden genomen. Het kabinet is er ten zeerste van overtuigd dat voortgezette intensieve inspanningen nodig zijn om de betrokkenheid van de Nederlandse samenleving bij het Europese beleid te vergroten. Het is van mening dat in de huidige situatie een referendum niet moet worden gebruikt als instrument voor de vergroting van de betrokkenheid. Zo men een referendum al als zo'n instrument kan beschouwen, dan toch alleen indien ook de primaire functie van het referendum, namelijk het verkrijgen van een (raadgevende) uitspraak inzake een ja/nee-beslissing aan de orde is. Voor wat betreft de vergroting van de betrokkenheid kunnen en moeten tal van andere instrumenten worden ingezet, zoals ook reeds in het bovenstaande aan de orde kwam.

Ten vierde is bij alle referenda cruciaal of een heldere, eenduidige keuze kan worden geformuleerd.

Daarnaast stelt zich de vraag of in een referendum de burger wel een reële keuze kan worden voorgelegd. Hierboven werd reeds gesteld dat het niet realistisch is om te veronderstellen dat de uitslag van een referendum tot nieuwe Europese onderhandelingen zal leiden. Het Nederlandse «nee» is in de onderhandelingen gehonoreerd en maximaal vertaald in een nieuw verdrag. Het is dan ook moeilijk voorstelbaar dat in nieuwe onderhandelingen méér kan worden binnengehaald dan reeds nu is gedaan. Een referendum waarbij één van de twee mogelijke uitslagen tot een onuitvoerbare opdracht aan het kabinet zou leiden, is niet geloofwaardig. Waar het vorige referendum in de ogen van de initiatiefnemers een reële keuze voorlegde aan de bevolking, die een geloofwaardig uitgangspunt was voor het maatschappelijke debat, is dit in de huidige situatie naar opvatting van het kabinet stellig niet het geval.

Het kabinet wijst erop dat weliswaar theoretisch een heldere vraagstelling kan worden geformuleerd, maar dat het gezien het bovenstaande zeer de vraag is of met een dergelijke vraagstelling een reële keuze aan de bevolking wordt voorgelegd.

Ten vijfde is van belang of na een niet-bindend referendum door de wetgever nog een afzonderlijke beslissing wordt genomen over de voorliggende goedkeuringwet en of de wetgever daarbij een reële mogelijkheid heeft van de uitslag van het referendum af te wijken. Als de regering of fracties in een Kamer te kennen geven de uitslag van het referendum zonder meer te volgen, dan kan in die zin niet meer worden gesproken van een niet-bindend referendum.

Naar opvatting van het kabinet heeft het verloop van het referendum in 2005 uitgewezen dat een naar intentie niet-bindend referendum in de praktijk al snel een bindend karakter kreeg. De initiatiefnemers van het referendum van 2005 bepleitten in hun Nader Rapport expliciet dat fracties en individuele kamerleden zich voorafgaand aan het referendum erop vastlegden de uitslag te respecteren. Gaandeweg de voorbereidingen van het referendum geschiedde dit ook. Daarmee moet in ieder geval op basis van het referendum in 2005 worden geconcludeerd dat de wetgever geen reële mogelijkheid had van de

uitslag af te wijken. Die vaststelling brengt het kabinet tot het oordeel dat ook op grond van deze overweging een raadplegend referendum niet aangewezen is.

5. Samenvatting

De regering heeft de Raad om zijn oordeel gevraagd over het karakter van een verdrag conform de conclusies van de Europese Raad. Mocht dit tevens leiden tot overwegingen ten aanzien van de goedkeuring, dan vraagt zij deze eveneens mee te delen. De Raad beantwoordt deze adviesaanvraag als volgt.

Allereerst wijst hij op de doelstellingen en het belang van Nederland bij het Europese integratieproces en op de noodzaak van de ontwikkeling van een Nederlandse visie op de EU die Nederland voor ogen staat. Een visie op Europese samenwerking en de plaats van Nederland daarin valt vanwege de onderlinge vervlochtenheid van de Europese en Nederlandse institutionele arrangementen niet te scheiden van een visie op de Nederlandse staat. Een visie op de EU vergt een visie op de Nederlandse staat en zijn toekomst.

De Raad stelt vast dat het voorgestelde Hervormingsverdrag naar inhoud, methodiek en ambitie past in de constitutionele ontwikkeling van de EU. Voor veel van de verschillen tussen het voorgestelde Hervormingsverdrag en het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa geldt dat zij, elk afzonderlijk bezien, strikt juridisch neerkomen op accentverleggingen en vormveranderingen en het schrappen van symbolen, zoals dit, maar dan omgekeerd, gold voor het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa ten opzichte van eerdere verdragen. Tezamen beogen deze wijzigingen het voorgestelde Hervormingsverdrag echter zoveel mogelijk te zuiveren van die elementen uit het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa die aanknopingspunten hadden kunnen vormen voor een ontwikkeling in de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale richting. De ambitie is duidelijk een andere zoals ook blijkt uit de rol van de nationale parlementen, de grenzen van de bevoegdheden van de EU, de zogenoemde noodremprocedures en het protocol inzake diensten van algemeen belang en van algemeen economisch belang. Dit maakt dat het voorgestelde Hervormingsverdrag zich kenmerkend onderscheidt van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

Voorts stelt de Raad vast dat bij de beantwoording van de vraag of een raadplegend referendum over de goedkeuring van het voorgestelde Hervormingsverdrag mogelijk en wenselijk is, vooraleerst de grenzen van de Grondwet in acht dienen te worden genomen. Daarin is voor een bindend referendum thans geen plaats. De wetgever kan ad hoc tot een niet-bindend referendum besluiten en dit besluit dient op een bijzondere rechtvaardiging te berusten. Het enkele precedent is onvoldoende. Daarmee zou materieel een structurele referendumvoorziening (in casu bij goedkeuring van verdragen) ontstaan die niet past in het sluitende stelsel dat de Grondwet kent. Bij de beantwoording van de vraag wat wel een bijzondere rechtvaardiging is voor het houden van een niet-bindend referendum bij de goedkeuring van verdragen, dienen naar het oordeel van de Raad in ieder geval de volgende factoren in acht te worden genomen.

¹ Een *raadgevend* referendum waarbij het initiatief bij de burgers ligt, kent dit gevaar niet. Zie het advies van de Raad over het voorstel van wet van de leden Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opname van bepalingen inzake het correctief referendum, Kamerstukken II 2005/2006, 30 174, nr. 5, blz. 1–2 en het advies van de Raad over het voorstel van wet van het lid Wilders betreffende het houden van een raadplegend referendum over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie (Wet raadplegend referendum toetreding Turkije), Kamerstukken II 2005/06, 30 309, nr. 4, blz. 1–2.

Ten eerste moet worden onderzocht of het verdrag naar inhoud, methodiek en ambitie, in samenhang bezien, zo ingrijpend is dat het gewenst is de normale grondwettelijke goedkeuringsprocedure aan te vullen met een raadplegend referendum.

Ten tweede is het van belang om bij de beslissing over een eventueel referendum over de goedkeuring van verdragen rekening te houden met het verschil tussen bilaterale verdragen en multilaterale verdragen.

Ten derde is de vraag aan de orde of een ad hoc referendum een passend en geschikt instrument is om burgers bij besluitvorming te betrekken. Referenda moeten niet verworden tot legitimatiemiddel dat naar believen door bestuurders en volksvertegenwoordigers ten dienste van het eigen oordeel kan worden ingezet¹.

Ten vierde is bij alle referenda cruciaal of een heldere, eenduidige keuze kan worden geformuleerd.

Ten vijfde is van belang of na een niet-bindend referendum door de wetgever nog een afzonderlijke beslissing wordt genomen over de voorliggende goedkeuringswet en of de wetgever daarbij een reële mogelijkheid heeft van de uitslag van het referendum af te wijken¹. Als de regering of fracties in een Kamer te kennen geven de uitslag van het referendum zonder meer te volgen, dan kan in die zin niet meer worden gesproken van een niet-bindend referendum².

Bij het antwoord op de vraag of over de goedkeuring van het voorgestelde Hervormingsverdrag een niet-bindend referendum mogelijk en wenselijk is, dient de regering deze factoren af te wegen. Daarbij is in casu tevens de vraag aan de orde of naar het oordeel van de regering is voldaan aan hetgeen de consultatie over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa per referendum heeft opgeleverd. Zo ja, wat kan dan de bijzondere rechtvaardiging zijn om de burgers via niet-bindend referendum (opnieuw) te consulteren?

5. Is tegemoet gekomen aan de uitslag van het referendum over het Grondwettelijk Verdrag?

De Raad van State stelt voorts de vraag of naar het oordeel van de regering is voldaan aan hetgeen de consultatie in 2005 per referendum heeft opgeleverd. Het antwoord op die vraag is zonder meer bevestigend. De achtergronden van het «nee» in Nederland zijn tijdens de bezinningsperiode door middel van kwantitatief en kwalitatief onderzoek in kaart gebracht. De Eerste en de Tweede Kamer zijn hierover schriftelijk geïnformeerd op 19 mei 2006 (Kamerstuk 30 303, nr. 20). Op twee manieren heeft het kabinet vervolgens actief invulling gegeven aan het beantwoorden van de publieke zorgen en wensen die zijn geconstateerd ten aanzien van het functioneren van de EU. In de eerste plaats heeft het kabinet in de onderhandelingen over het beoogde Hervormingsverdrag voorstellen ingediend die tegemoet komen aan de beweegredenen die tot het «nee» in Nederland hebben bijgedragen. In de tweede plaats heeft het kabinet zowel in eigen land als in de EU voorstellen gelanceerd om op korte termijn, zonder verdragswijziging, het functioneren van de Unie te verbeteren.

Wat betreft het beoogde Hervormingsverdrag heeft het kabinet ingezet op een aantal inhoudelijke verbeteringen in de huidige EU/EG-Verdragen. Ten eerste zijn voorstellen ingediend om het democratische gehalte van de besluitvorming in de EU te vergroten. Tot die categorie behoren de voorstellen om de nationale parlementen een grotere invloed te geven bij het toetsen van de subsidiariteit van Europese wetgevingsvoorstellen, alsmede een toetsende rol bij de eventuele toekomstige overgang naar meerderheidsbesluitvorming op het gebied van familierecht. De verbeteringen die het Grondwettelijke Verdrag beoogde te bereiken op het gebied van transparantie van de EU, het burgerinitiatief en de vereenvoudiging van de besluitvormingsprocedures en rechtsinstrumenten van de EU zijn alle behouden gebleven. In de tweede plaats is het kabinet in zijn voornemen geslaagd om de bevoegdheden van de EU duidelijker af te bakenen in het beoogde Hervormingsverdrag. Ook de Raad van State wijst daarop. In de derde plaats is de bijzondere status van diensten van algemeen (economisch) belang benadrukt. Voor het eerst worden in het primaire recht van de EU de beginselen neergelegd op basis waarvan lidstaten hun publieke voorzieningen zelf kunnen inrichten. Ten vierde heeft het kabinet zich ervoor ingezet dat het Hervormingsverdrag de EU slagvaardiger maakt op de terreinen waar concrete resultaten van haar worden verwacht. Het nieuwe verdrag zal de samenwerking op het gebied van o.a. grensoverschrijdende milieuproblemen en de aanpak van georganiseerde misdaad versterken. Tot slot heeft het kabinet erop aangedrongen dat het beoogde Hervormingsverdrag verzekert dat de spelregels van de EU strikt worden nageleefd. In dit verband is ondermeer voorgesteld de toetredingscriteria voor nieuwe lidstaten, die door de Europese Raad zijn vastgesteld, te verankeren in het EU-Verdrag. Alle hierboven vermelde voorstellen zijn gehonoreerd tijdens de ER van juni 2007 en vastgelegd in het gedetailleerde mandaat voor de IGC.

Zeker zo belangrijk zijn de verbeteringen die het kabinet buiten de verdragswijziging om heeft bewerkstelligd. Zo heeft het kabinet de goede toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit hoog op de Europese agenda geplaatst. Op de ER van juni 2006 is daarover op initiatief van

¹ Zie ook het advies van de Raad over het voorstel van wet van de leden Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum), Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 7, blz. 2.

² De Raad heeft hierop reeds gewezen in zijn Advies inzake de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (Kamerstukken II 2002/03, 28 885, A, blz. 4). Hij merkt daarin op dat de verwijzing naar de legitimiteit in de considerans van en de toelichting bij het initiatiefvoorstel minder gelukkig is. Deze kan de indruk wekken dat goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa zonder referendum juridisch onmogelijk of in elk geval minder juist zou zijn. Dat is geenszins het geval. Tevens heeft de Raad geadviseerd de in de toelichting opgenomen passage over de betekenis van raadplegende, maar in feite bindende referenda te laten vervallen.

Nederland besloten dat de Commissie de opmerkingen van nationale parlementen ten aanzien van deze beginselen zorgvuldig dient te overwegen. Op het gebied van openbaarheid is mede op initiatief van Nederland afgesproken de Raadsvergaderingen per 1 januari 2006 openbaar te maken, wat betreft de medebeslissingsprocedure. Voorts heeft het kabinet zich sterk gemaakt voor minder en betere regelgeving, en een striktere toepassing van de uitbreidingsregels op de ER van december 2006. Tenslotte wijst het kabinet op de verbetering van de nettobetalingsspositie van Nederland.

6. Samenvatting en conclusie

- Het kabinet acht de visie van de Raad van State op het Europese integratieproces en het belang van Nederland daarbij bijzonder waardevol. Het kabinet ruimt in zijn beleidsvisie een belangrijke plaats in voor het versterken van het draagvlak voor de Europese samenwerking. Het neemt de aanbevelingen van de Raad terzake ter harte.
- Het kabinet deelt het oordeel van de Raad van State dat het beoogde Hervormingsverdrag zich kenmerkend onderscheidt van het eerder verworpen Grondwettelijk Verdrag. Essentieel daarbij is dat het Hervormingsverdrag noch qua inhoud, noch qua symboliek aanknopingspunten bevat voor een ontwikkeling in statelijke of federale richting.
- Het kabinet is met de Raad van State van mening dat in die context zaken als het loslaten van de idee van één grondwetstekst, het niet meer integraal opnemen van het Handvest Grondrechten, het markeren van de grenzen van de bevoegdheden van de Unie en het niet in een verdrag vastleggen van de symbolen van Europese eenwording van wezenlijk belang zijn.
- Ook onderschrijft het kabinet de door de Raad van State gemaakte opmerkingen over het belang van een aantal andere door Nederland bepleite wijzigingen, zoals de grotere rol van nationale parlementen, de noodremprocedures en het protocol over de diensten van algemeen (economisch) belang.
- Naar de opvatting van het kabinet is daarmee in het beoogde Hervormingsverdrag terdege rekening gehouden met de opvattingen onder de bevolking die in 2005 leidden tot het «nee». Daarnaast wijst het kabinet op de resultaten in de afgelopen jaren in het «dagelijkse» Europabeleid zijn geboekt, om het functioneren van Europa te verbeteren (minder regeldruk, meer openbaarheid, betere prioriteiten, etc.) en op de verbetering van de nettobetalingsspositie.
- Het kabinet onderschrijft de juridische en bestuurskundige analyse van de Raad van State ten aanzien van de wijze van goedkeuring van het verdrag. Het erkent dat de Nederlandse Grondwet daarvoor een sluitend stelsel vastlegt. Het beaamt eveneens dat een bindend referendum niet in overeenstemming met de Grondwet is.
- Het kabinet verwelkomt het door de Raad van State aangereikte beoordelingskader voor de vraag of er sprake is van de noodzakelijke bijzondere rechtvaardiging om in de goedkeuringsprocedure gebruik te maken van het instrument van een niet-bindend referendum.
- Het kabinet komt aan de hand van dat kader tot de conclusie dat er in zijn ogen géén bijzondere rechtvaardiging is voor het houden van een niet-bindend referendum.
- Die conclusie komt voort uit een totaalafweging waarin de volgende elementen een rol spelen: het beoogde Hervormingsverdrag is naar zijn aard nauw verwant aan eerdere verdragen die zonder referendum zijn goedgekeurd, de bereidheid van andere landen om nog eens te heronderhandelen is op zijn minst zeer twijfelachtig, er wordt reeds een scala aan instrumenten ingezet om de bevolking bij het beleid te betrekken, het is zeer de vraag of een reële keuze aan de bevolking kan worden voorgelegd, en het is zeer waarschijnlijk dat een referendum een feitelijk bindend karakter zou krijgen en als zodanig niet in overeenstemming zou zijn met het huidige Nederlandse grondwettelijk bestel.
- Het kabinet acht het van groot belang dat de Europese Unie zich weer met volle energie kan gaan richten op de belangrijke beleidsuitdagingen waarvoor de Unie en de lidstaten zich gesteld zien. Daarom acht het kabinet het van groot belang dat de Unie zo spoedig mogelijk beschikt over het verbeterde verdragsrechtelijke kader dat het beoogde Hervormingsverdrag aanreikt, dat immers belangrijke winstpunten biedt ten aanzien van de slagvaardigheid en het democratische gehalte van de Unie.

- Het kabinet is, zoals gezegd, van mening dat er tal van andere instrumenten dan een referendum zijn, waarmee de band tussen de burger en Europa kan worden versterkt. Blijvende aandacht voor verdere versterking van het draagvlak voor Europa is een prioriteit van het kabinet.
- Het kabinet wijst op de feitelijk andere situatie dan bij het referendum in 2005 (toen verdrag met grondwettelijk karakter, nu niet; toen kans op heronderhandeling, nu zeer twijfelachtig; toen veronderstelling dat referendum niet-bindend kon zijn, nu wetenschap dat referendum feitelijk bindend is), die dus een andere afweging noodzakelijk maakt.
- Samenvattend, stelt het kabinet zich op het standpunt dat – aangenomen dat het Hervormingsverdrag gestalte krijgt conform het IGC-mandaat – voor de goedkeuring van het beoogde Hervormingsverdrag de normale goedkeuringsprocedure dient te worden gevolgd, net als dat het geval was bij de verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice.

De Raad beveelt ten slotte nogmaals aan de actieve participatie en de betrokkenheid van de burger bij de EU te bevorderen.

Tegen openbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Daartoe gemachtigd door de ministerraad mogen wij U, mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken, verzoeken goed te keuren, dat het hierbij gevoegde advies van de Raad van State en de adviesaanvraag zoals deze aan de Raad van State is voorgelegd, aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer der Staten-Generaal worden gezonden.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Bijlage

Inhoudsopgave behorende bij het advies van de Raad van State inzake het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

1. Inleiding
2. Nederland en Europa
 - 2.1 Positie nationale staten
 - 2.2 Het Europese integratieproces
 - 2.3 Nederlandse verhouding tot de Europese Unie
3. Karakter van het voorgestelde Hervormingsverdrag
 - 3.1 Vooraf
 - 3.2 Methode
 - 3.3 Inhoud
 - 3.4 Symbolen
 - 3.5 Conclusie
4. Goedkeuring van het voorgestelde Hervormingsverdrag
 - 4.1 Goedkeuring van verdragen algemeen
 - 4.2 Referenda bij goedkeuring van verdragen
 - 4.3 Alternatieven
 - 4.4 Conclusie
5. Samenvatting