

---

Vergaderjaar 1996–1997

---

**24 609**

**Intergouvernementele Conferentie**

**Nr. 15**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 februari 1997

Hierbij doe ik u een korte notitie toekomen over **de stand van zaken in de IGC.**

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. A. F. M. O. van Mierlo

## **Stand van Zaken IGC**

Het Nederlands Voorzitterschap voert de IGC-onderhandelingen op basis van de Ierse «schets voor een ontwerp-verdragsherziening», die door de ER van Dublin als goede basis voor de laatste fase van de onderhandelingen is aangemerkt. Over verschillende belangrijke en politiek gevoelige vraagstukken, zoals de samenwerking op justitiële en binnenlandse zaken, institutionele vraagstukken en flexibiliteit bevat de schets nog nauwelijks of geen Verdragsteksten. Deze onderwerpen zijn door het Voorzitterschap dan ook met voorrang in behandeling genomen.

### **Institutionele vraagstukken**

Behandeld tijdens de informele bijeenkomst te Amsterdam d.d. 13-14 januari jl., alsmede tijdens de groep van Persoonlijk Vertegenwoordigers d.d. 17 en 18 februari jl.

#### *Verruiming van de toepassing van de gekwalificeerde meerderheid in de EG-pijler.*

Er is in beginsel brede steun voor de benadering van het Voorzitterschap. Deze houdt in dat in de EG-pijler besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid wordt uitgesloten t.a.v. institutionele en (quasi) constitutionele bepalingen, alsmede derogaties op de werking van de Interne Markt en die bepalingen welke direct van invloed zijn op de inkomsten en uitgaven van de nationale lidstaten. Thans wordt gezien welke categorieën wel voor besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in aanmerking komen. Daarbij gaat het om categorieën als de «lichtere» constitutionele bepalingen, bepalingen die direct samenhangen met het functioneren van de interne markt en bepalingen waarop co-decisie van toepassing is.

#### *Uitbreiding van de werkingssfeer van de codecisieprocedure*

Vrijwel alle lidstaten zijn in beginsel voor het schrappen van de samenwerkingsprocedure (uitgezonderd het EMU-deel) en zijn bereid in plaats daarvan de codecisieprocedure toe te passen. Meningsverschillen bestaan nog over de vraag in hoeverre ook andere bepalingen van wetgevende aard voor codecisie in aanmerking moeten komen. Daarbij gaat het o.a. om bepaalde aspecten van artikel 43 inzake het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en bepalingen in verband met het vrij verkeer van werknemers.

#### *De weging van stemmen in de Raad*

Dit blijft het politiek meest gevoelige vraagstuk. De grote lidstaten menen, i.t.t. de kleine lidstaten, dat hun demografisch gewicht na de uitbreiding van de Unie onvoldoende in stemgewicht is vertaald. Na de volgende toetredingsronde zal hun relatieve gewicht nog verder afnemen. Niettegenstaande deze scheidslijn tussen groot en klein, begint zich aan beide zijden een zekere bereidheid af te tekenen alternatieve formules te bestuderen zoals die van een dubbele sleutel (gekwalificeerde meerderheid + een bepaald percentage van de Unie-bevolking).

#### *De Commissie*

Tijdens de discussie in Amsterdam over dit gevoelige vraagstuk is gebleken dat er ieder geval consensus is dat de doelmatigheid van de commissie, ook na verdere uitbreiding, behouden moet blijven. Een ruime meerderheid van lidstaten kan instemmen met een versterking van de

positie van de Voorzitter van de Commissie. Het beperken van het aantal portefeuilles is voor vele, ook kleinere, lidstaten bespreekbaar. Over de wenselijke omvang van de Commissie zijn de meningen evenwel nog sterk verdeeld.

#### *Flexibiliteit*

Behandeld tijdens de Ministeriële IGC-zitting d.d. 20 januari en de groep van Persoonlijk Vertegenwoordigers d.d. 17 februari jl.

Op twee landen na, stellen de lidstaten zich – met name i.v.m. de toekomstige uitbreiding van de Unie – op het standpunt dat in het Verdrag algemene en pijlerspecifieke bepalingen inzake flexibiliteit moeten worden opgenomen. Daarbij wordt wel aangetekend, dat uitgebreide waarborgen moeten worden geschapen voor het behoud van de eenheid van de Unie en het *acquis communautaire*. De meeste lidstaten zien daarom weinig ruimte voor flexibiliteit in de eerste pijler, mits het Verdrag wordt voorzien van gedegen criteria en een gedegen procedure die waarborgt dat de Interne Markt niet wordt ondergraven. In de derde pijler zien de lidstaten over het algemeen de meeste mogelijkheden voor flexibiliteit. V.w.b. de tweede pijler wordt de oplossing veeleer gezocht in flexibeler besluitvormingsmodaliteiten, zoals de constructieve onthouding. Verreweg de meeste lidstaten zien voor de Commissie een belangrijke rol als hoedster van het Verdrag weggelegd.

#### **Justitiële en binnenlandse zaken**

Behandeld tijdens de IGC-zitting van Persoonlijk vertegenwoordigers d.d. 29 januari en 10/11 februari jl.

De Ierse schets gaat uit van een tweedeling: enerzijds vrij personenverkeer: visum-, asiel en immigratiebeleid (hoofdstuk 2), anderzijds interne veiligheid; politie, criminaliteitsbestrijding en terrorisme (hoofdstuk 3). De schets laat in het midden welke plaats deze bepalingen in het Verdrag moeten krijgen. Een duidelijke meerderheid van lidstaten blijkt visum-, asiel- en immigratiebeleid naar de EG-pijler over te willen hevelen. Daarnaast zijn vele lidstaten bereid de samenwerking op het gebied van criminaliteits-, drugs- en terrorismebestrijding sterk te intensiveren dan wel (deels) te communitariseren. Daarbij leggen verschillende van deze landen een direct verband met het vrij personenverkeer. Er bestaat voorts brede steun voor een taakuitbreiding van Europol. Een aantal lidstaten benadrukt overigens dat het daarbij niet om operationele bevoegdheden mag gaan. Nederland benadrukt het belang van het behoud van (nationale) bestuurlijke, democratische en juridische controle. De meeste lidstaten blijken bereid de positie van het Hof in de derde pijler te versterken, m.n. voor de bevoegdheid om interstatelijke geschillen over de toepassing te beslechten. Een prejudiciële bevoegdheid ligt veel gevoeliger.

Er bestaat in beginsel brede steun voor de incorporatie van het *acquis* van Schengen in het Verdrag. Dat zal vanwege het VK en Ierland in eerste aanleg via versterkte samenwerking moeten geschieden. Over de wijze waarop dit moet gebeuren – ofwel op basis van de algemene flexibiliteitsbepalingen in het Verdrag, ofwel d.m.v. een specifieke verdragsbepaling inzake Schengen – lopen de meningen nog uiteen.

Voorts is, mede op grond van een desbetreffende conclusie van de Europese Raad van Dublin II, gesproken over het verzoek van een lidstaat om binnen de Unie uit te sluiten dat asielverzoeken van burgers uit lidstaten door andere lidstaten in behandeling worden genomen. De ratio

daarachter is dat de grondrechten in alle lidstaten afdoende worden gewaarborgd. Aan dit voorstel zijn evenwel verschillende aspecten van vooral volkenrechtelijke aard verbonden, met name i.v.m. het Geneefse vluchtelingenverdrag uit 1951 en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, waarvoor een oplossing moet worden gezocht.

### **Grondrechten en non-discriminatie**

Behandeld door de zitting van Persoonlijk Vertegenwoordigers d.d. 18 februari jl.

Alle lidstaten stemmen in beginsel in met de tekstvoorstellen in de Ierse schets ter versterking van de grondrechten in artikel F van het EU-verdrag en de instelling van sancties voor lidstaten die de grondrechten schenden. Een aantal van hen bepleit dat de EG c.q. de Unie partij wordt bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Verreweg de meeste lidstaten wensen ook de rechtsmacht van het Europees Gerechtshof inzake de grondrechten in het EG-Verdrag te versterken. Volgens enkele lidstaten moet de rechtsmacht van het Hof zich ook tot de derde pijler uitstrekken. Met uitzondering van één lidstaat zijn alle voorstander van een clause die de Raad machtigt om maatregelen ter bestrijding van discriminatie te nemen zonder directe werking. Een enkele lidstaat staat een bepaling met directe werking voor. Over de lijst met discriminatiegronden in de Ierse tekst bestaat nog geen volledige overeenstemming. Eettelijke lidstaten wensen naast de non-discriminatieclause de bepalingen in het Verdrag inzake de gelijkheid van mannen en vrouwen te versterken.