

Vergaderjaar 1998–1999

**25 922 (R 1613)**

**Goedkeuring van het op 2 oktober 1997 te Amsterdam tot stand gekomen Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocollen**

**Nr. 30**

**VERSLAG VAN EEN WETGEVINGSOVERLEG**

3 november 1998

De algemene commissie voor Europese Zaken<sup>1</sup> heeft op 29 oktober 1998 overleg gevoerd met de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over **het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam**.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de algemene commissie voor Europese Zaken,  
Patijn

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

<sup>1</sup> Samenstelling:

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



# Stenografisch verslag van een wetgevingsoverleg van de algemene commissie voor Europese Zaken

Donderdag 29 oktober 1998

Aanvang 12.00 uur

## Voorzitter: Patijn

Aanwezig zijn 12 leden der Kamer, te weten:

Van den Akker, Hessing, Scheltema-de Nie, Van Middelkoop, Van Bommel, Karimi, Timmermans, Weisglas, Remak, Verhagen, Van Oven en Koenders,

alsmede de heren Van Aartsen, minister van Buitenlandse Zaken, en Benschop, staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, die vergezeld zijn van enige ambtenaren van hun ministerie. Van hen namen de heer De Bruijn en mevrouw Bon deel aan de beantwoording.

De **voorzitter**: Ik open deze vergadering van de algemene commissie voor Europese Zaken en heet de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, alsmede de hen vergezellende ambtenaren van harte welkom.

Aan de orde is:

- **het voorstel van rijkswet Goedkeuring van het op 2 oktober 1997 te Amsterdam tot stand gekomen Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocolen (25922, R1613).**

De **voorzitter**: In procedure-vergadering hebben wij, na consultatie van de bewindslieden, afgesproken de volgende vergaderorde aan te houden:  
a. inbreng van de zijde van de Kamer en antwoord van de zijde van de

regering over alle onderwerpen, behalve Titel IIIA (EG), Titel VI (EU) en Schengenprotocollen;  
b. inbreng van de zijde van de Kamer en antwoord van de zijde van de regering over Titel IIIA (EG), Titel VI (EU) en Schengenprotocollen.

## Inbreng van de zijde van de Kamer en antwoord van de zijde van de regering over alle onderwerpen, behalve Titel IIIA (EG), Titel VI (EU) en Schengenprotocollen

De heer **Van den Akker** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Het Verdrag van Amsterdam is een volgende stap in het Europese integratieproces. Helaas is het een heel bescheiden stap. Tijdens de IGC naar de aanloop van het Verdrag van Amsterdam stond feitelijk de voorbereiding van de EU op de eenentwintigste eeuw op de agenda. Het ging om de voorbereiding van een solide start van de EMU en het moderniseren van het EU-bouwwerk, zodat het draagvlak bij de burgers toeneemt en de EU ook na de toetreding behoorlijk kan blijven functioneren. Het Verdrag van Amsterdam brengt echter weinig nieuws en is meer het resultaat van een onderhoudsbeurt dan een verbouwing van het bouwwerk. Voor de gemiddelde burger is het volstrekt onleesbaar. Het is – en zo hebt u, voorzitter, het ook wel eens geformuleerd – een blok beton waar men zich doorheen moet werken. Het Verdrag van Amsterdam is geen succesnummer geworden. Vandaar dat Jaap de Hoop Scheffer in juni 1997 sprak van een verdragje. De CDA-fractie wil dit het Nederlandse voorzitterschap, onder wiens verantwoordelijkheid de uiteindelijke tekst is vastgesteld,

beslist niet aanrekenen. Immers, de politieke randvoorwaarden voor verregaande besluiten waren ver te zoeken in Amsterdam. Veel meer zat er op dat moment waarschijnlijk niet in. De CDA-fractie moet wel vaststellen dat dit het kabinet wellicht niet slecht moet zijn uitgekomen, omdat de coalitie behoorlijk verdeeld was over Europa. Aan de vooravond van de Top van Amsterdam liet de voormalige VVD-fractieleider Bolkestein op de van hem welbekende manier weer eens stevig van zich horen. Het eindresultaat van Amsterdam was uiteindelijk zo bescheiden dat ook de VVD met dit verdrag kon leven; een "blessing in disguise" was dat. Zoals gezegd, was vorig jaar het Europese klimaat voor baanbrekende besluiten afwezig. Tegelijkertijd constateert de CDA-fractie dat daardoor belangrijke besluiten naar de toekomst zijn doorgeschoven. Er is een behoorlijke hypotheek op de toekomst genomen. Een belangrijk vraagstuk zoals de institutionele problematiek is weggezet in een protocol in afwachting van betere tijden. Het is een illusie te denken, dat naarmate de tijd verder verstrijkt de kans zal toenemen dat wel lastige problemen zoals de stemmenweging in de Raad, meerderheidsbesluitvorming in het GBVB en dergelijke wel worden opgelost. Weliswaar lijkt de Europese Unie wat meer tijd gegund, omdat de uitbreiding langer duurt dan aanvankelijk was voorzien, feit blijft dat te zijner tijd die landen ook een woordje willen meespreken. Dat zal het onderhandelingsproces zeker compliceren. De Europese Unie heeft met een geweldig dilemma te kampen doordat enerzijds glashelder is dat

de lidstaten een aantal omvangrijke problemen zoals milieubeleid, asielvraagstukken, GBVB en criminaliteitsbestrijding vragen om een Europese aanpak, terwijl anderzijds Europese regeringen niet bij machte zijn de noodzakelijke stappen hiertoe te zetten. De kloof tussen wat in Europa noodzakelijk is en wat mogelijk is, lijkt alsmaar groter te worden.

Tot slot nog een punt dat de fractie van het CDA bijzonder zwaar op de maag ligt, namelijk de parlementaire controle, vooral met betrekking tot het overgaan van delen van de derde naar de eerste pijler – het visa-, asiel- en emigratiebeleid en die delen van het Schengen-acquis die eventueel in de eerste pijler onder titel IIIA terecht komen. Het CDA maakt zich over deze in onze ogen dreigende uitholling van de parlementaire controle grote zorgen. In die zin hebben wij een amendement ingediend, waarover wij vanmiddag nader zullen spreken.

Als het gaat over de Unie en de burger, voorzitter, zijn wij weinig opgetogen over artikelen over werkgelegenheidsbeleid. Wij hebben weinig behoefte aan dergelijke artikelen, omdat zij niet veel lijken toe te voegen aan de bestaande instrumenten in de EU. Het is ook spijtig dat de regering niet in staat was het gevraagde overzicht te leveren. Ik verwijs in dit verband naar pagina 61 van de nota naar aanleiding van het verslag. Er is sprake van een behoorlijke inflatie op dit terrein, oftewel in plaats van "werk, werk, werk", "dubbel werk" zoals Jaap de Hoop Scheffer al stelde in het debat over het Verdrag van Amsterdam in juni vorig jaar.

**Minister Van Aartsen:** Nu begint uzelf weer met het uitkleden van het verdrag, mijnheer Van den Akker. U klaagt over weinig vooruitgang en het weinige dat er dan inzit, sloopt u er weer uit!

**De heer Van den Akker (CDA):** Als je vooruitgang wilt boeken, moet je duidelijke afspraken en geen zinsneden hanteren zoals "het bevorderen van de coördinatie van werkgelegenheid". Iemand moet mij dan maar eens uitleggen, wat ik dan morgen anders moet doen dan dat ik gisteren deed. Het staat letterlijk zo in het verdrag. Maar wat doen wij nu morgen anders?

**Voorzitter!** Het CDA is een groot voorstander van Europees milieubeleid. De nieuwe verdragsartikelen op dit terrein zijn echter niet geheel eenduidig. De artikelen zouden positief kunnen uitpakken en tegelijkertijd geen verstoring van de interne markt behoeven op te leveren, maar helemaal gerust zijn wij niet. De desbetreffende tekst bevat namelijk een aantal onduidelijkheden. De regering voorziet een verzoening tussen milieu en markt, maar in artikel 100A wordt uitgegaan van een hoog beschermingsniveau. Kan de regering nader aangegeven, waarom zij er zo zeker van is, dat dit beschermingsniveau inderdaad hoog zal zijn? En zo ja, zal het dan voor bepaalde lidstaten niet te hoog blijken te zijn? Hoe wordt vastgesteld wat een hoog beschermingsniveau is?

Wij hebben ons altijd een voorstander getoond van het hoog op de Europese agenda plaatsen van het vraagstuk van de fraudebestrijding. Zo heeft de fractie van het CDA bij de voorbereidende besprekingen over de IGC in mei 1997 de regering bij motie verzocht te bevorderen dat in het Verdrag van Amsterdam de Europese Commissie een inspectiebevoegdheid zou krijgen op dit terrein. Veel vooruitgang lijkt er in dezen echter niet te worden geboekt. Voor het imago van de EU vinden wij dat een kwalijke zaak. Het kan toch niet zo zijn dat op grote schaal Europees geld aan verkeerde doeleinden wordt besteed en dat binnen de Europese Unie onvoldoende wordt gedaan om hieraan een einde te maken! Wij denken dat dit op den duur funest is voor het draagvlak voor de Europese Unie onder de Europese burgers. In welke zin levert de wijziging van artikel 209A van het EG-verdrag een wezenlijke bijdrage aan de fraudebestrijding? Heeft de regering nog voornemens op dit terrein? **Voorzitter!** Het Verdrag bevat een protocol over de belangrijke functie van de publieke omroep, wat de CDA-fractie van harte onderschrijft. Kan de regering nader ingaan op de achtergronden van de opstelling van dit protocol? Is ook hier geen sprake van handhaving van de bestaande situatie? De regering schrijft dat het aannemelijk is dat evenwicht wordt gevonden tussen financiering van de publieke omroep en mededingingsregels. Waarop is deze overtuiging

gebaseerd? Op grond waarvan concludeert de regering, dat de Europese Commissie bij klachten over de financiering van de publieke omroep minder snel tot de conclusie zal komen, dat sprake is van concurrentievervalsing of verstoring van de markt? Welke risico's ziet de regering eventueel nog? Zij heeft aangekondigd, in wetgeving vast te leggen wat gerekend moet gaan worden tot de taak van de openbare dienstverlening, ofte wel de publieke taak. Kan de regering misschien nader ingaan op de invulling hiervan? **Voorzitter!** Ik kom toe aan de subsidiariteit, een onderwerp dat het CDA van nature aan het hart gebakken is.

**De heer Van Middelkoop (GPV):** Althans het katholieke deel!

**De heer Van den Akker (CDA):** Even heel duidelijk gesteld: het CDA. Het is van groot belang, dat verantwoordelijkheden en taken worden neergelegd op het niveau waar dat het beste kan. Het is dus een goede zaak om je telkens weer af te vragen, welk niveau voor de aanpak van een bepaalde zaak het meest geschikt is. Er mogen geen zaken onnodig naar het Europese niveau worden getild. Dat punt krijgt onevenredig veel aandacht: het evenwicht is een beetje zoek. Je kunt Europa ook dichterbij de burger brengen wanneer je juist wél zaken naar het Europese niveau tilt. Ik denk aan zaken die dringend om een oplossing vragen, zoals vraagstukken op het gebied van het milieu, de werkgelegenheid, het asielbeleid, het gemeenschappelijk buitenlands beleid en dergelijke. Maar dan moet het wel gaan om concrete afspraken. Als de burger ziet dat op die punten vooruitgang wordt geboekt, brengt dat diezelfde burger zeker dichterbij Europa. **Voorzitter!** De Commissie lijkt toch wel behoorlijk aan banden te worden gelegd: overlegdocumenten, subsidiariteitstoets en jaarverslag moeten worden voorgelegd, en dan wel, zoals in lid 9 van het protocol staat, "onverminderd haar initiatiefrecht". Zal het initiatiefrecht van de Commissie inderdaad ongeschonden uit de strijd komen? Is de regering overigens van mening, dat de Commissie de laatste jaren te veel taken naar zich toe heeft getrokken en zo ja, op welke terreinen? Wordt

de nieuwe regelgeving in de praktijk niet zelden voorgesteld door lidstaten, en niet zozeer door de Commissie? Hoe gaat de regering deze ontwikkeling indammen? De schuld wordt mijns inziens wat eenzijdig bij de Commissie gelegd. Voorzitter! De besluitvorming binnen de Europese Unie is volstrekt ondoorzichtig. Dat is uit democratisch oogpunt niet gewenst, en het draagt niet bij aan het draagvlak van de Europese integratie. Daarom is het op zich een goede zaak, dat in het Verdrag bepalingen over transparantie zijn opgenomen. De artikelen 151 en 191 zijn in die zin dan ook toe te juichen. Tegelijkertijd moeten Raad, Commissie en Parlement in hun reglementen van orde de bepalingen nader uitwerken. Daarbij zal blijken, wat het waard is. Welke opstelling zal de regering kiezen bij de vaststelling van het reglement van de Raad, en waarom is de regering ervan overtuigd, dat het begrip "documenten" ruim zal worden opgevat? Kan de regering ook nader aangeven, wat deze nieuwe bepalingen zullen betekenen voor de informatievoorziening van de Tweede Kamer? Zal deze worden uitgebreid en zo ja, op welke manier? Voorzitter! Ik kom toe aan de kwaliteit van de communautaire regelgeving. De regering zegt, veel bereikt te hebben met betrekking tot vereenvoudiging van de verdragen. Dit is zeer belangrijk met betrekking tot het doel, Europa dichterbij de burger te brengen. Zij stelt dat het EU-verdrag en het EG-verdrag nu veel toegankelijker en leesbaarder zijn geworden voor de burger. Hoe kan het dan dat in een artikel van de topjurist Donner staat, dat hij het Verdrag wel heeft gelezen, maar zeker niet weet of hij het begrepen heeft? Laten wij eerlijk zijn: ik heb er zelf een week over gedaan om erachter te komen, wat erin staat. De gemiddelde burger die het Verdrag in handen krijgt, gooit het al na twee zinnen in de hoek. Het Verdrag van Amsterdam is in juridische zin een buitengewoon slechte tekst, met veel onduidelijkheden en veel overbodige bepalingen, zoals het vastleggen van compromissen in verdragsteksten. Er zijn legio voorbeelden in het artikel van Donner aangehaald. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de regering. Nederland wilde per se in juni 1997 een verdrag en het resultaat ligt nu op tafel. Wat denkt de regering eraan te doen dat ook

het Verdrag van Amsterdam toegankelijker en leesbaarder wordt? Waarom heeft de regering ingestemd met een verdrag dat zo ingewikkeld en zo onleesbaar is en dus in tegenspraak is met het dichter bij de burger brengen van Europa? De Europese Unie wordt bijna wekelijks geconfronteerd met haar onmacht op het terrein van buitenlandse politiek en defensie. Die onmacht is overigens niet zozeer gelegen in ontbrekende verdragsartikelen of institutionele beperkingen, maar veeleer in het ontbreken van politieke wil bij de lidstaten. Op het moment van de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam was het tij om tot verdergaande stappen te komen dan ook bepaald niet gunstig, onder andere door het toedoen van de toen net aangetreden premier Blair van Engeland. Het Verdrag van Amsterdam is daar dan ook naar. Is de regering niet van mening dat op dit terrein in feite codificatie bestaand beleid is en dat echte vooruitgang is uitgebleven? Is de regering ook niet van mening dat juist met het oog op de uitbreiding het van belang was geweest om op dit terrein juist wel substantieel vooruitgang te boeken? Zou de regering aan de hand van het Midden-Oostenbeleid uiteen kunnen zetten wat het verschil is tussen gemeenschappelijke strategie, beginselen en algemene richtsnoeren, gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijke optredens? Weliswaar is de slagvaardigheid van de raad om bij gekwalificeerde meerderheid te besluiten over uitvoeringsbesluiten met betrekking tot Amsterdam verruimd, maar de vraag is wat in de praktijk de winst zal blijken te zijn. Hoe ziet de regering dat? De CDA-fractie is van mening dat de instelling van een eenheid van beleidsvoorbereiding en de benoeming van een hoge vertegenwoordiger kan bijdragen tot het verder vorm geven van het GBVB. Kan de regering ingaan op de problemen op dit punt, met name als het gaat om de taakinvulling van de hoge vertegenwoordiger? Zullen er naast een hoge vertegenwoordiger nog speciale EU-gezanten worden aangewezen? Het CDA zou dat onwenselijk vinden. Wat zal de verhouding zijn tussen het EBWW, de hoge vertegenwoordiger, de Commissie, de Raad en het Voorzitterschap? Waarom is de

regering zo ingenomen met de versterkte positie van de Europese Raad in de tweede pijler? Op welke manier is die versterkt? Ik refereer aan pagina 67 van de nota naar aanleiding van het verslag. Is het daarbij geen handicap dat de Europese Raad doorgaans slechts twee keer per jaar bijeenkomt? Of wordt voorzien dat in de toekomst dat aanmerkelijk vaker zal gaan gebeuren? Is het bijvoorbeeld voorstelbaar dat in een zaak als Kosovo de Europese Raad voortijdig bijeenkomt? Waarom is de regering van mening dat constructieve onthouding de slagvaardigheid van het GBVB zal vergroten? Kan de regering voorbeelden geven en zal constructieve onthouding in de praktijk geen grote problemen opleveren, bijvoorbeeld een sanctiebesluit dat een aantal lidstaten niet wil ondertekenen? Hoe kan sprake zijn van een gemeenschappelijk optreden, bijvoorbeeld een vliegverbod, als lidstaten zich daar desgewenst aan kunnen onttrekken? Wordt hiermee de effectiviteit van het GBVB niet ondermijnd? Betekent het bovendien geen achteruitgang in vergelijking met het Verdrag van Maastricht, waar in artikel J.3 nog stond te lezen dat een gemeenschappelijk optreden lidstaten bindt bij het innemen van standpunten en bij een verder optreden? Doet overigens de totale procedure omtrent de constructieve onthouding geen afbreuk aan de slagvaardigheid van het GBVB? Lidstaten in de Veiligheidsraad plegen overleg en geven informatie aan permanente leden en dragen het EU-standpunt uit. In het verleden zijn er veel klachten geweest van de Nederlandse regering over een eigenzinnig optreden van het Verenigd Koninkrijk en van Frankrijk. Conform de Verdragen van Maastricht en Amsterdam zijn lidstaten die lid zijn van de Veiligheidsraad verplicht de overige lidstaten op de hoogte te houden en de standpunten en belangen van de Unie te verdedigen. Hoe zal dat in de toekomst gaan en hoe zal Nederland er zelf invulling aan geven na 1 januari 1999? De CDA-fractie is er een groot voorstander van indien Nederland op dit punt het goede voorbeeld geeft. Dat komt de effectiviteit van het GBVB zeker ten goede en dat verschaft Nederland het recht deze kwestie te blijven aankaarten na 2001, wanneer wij de

veiligheidszetel niet meer hebben. Immers, zonder een eensgezind optreden binnen de VN kan het EU-optreden op buitenlands politiek terrein nooit geloofwaardig worden. Graag hoor ik een concreet antwoord van de regering op dit punt. Op het terrein van het gemeenschappelijk defensiebeleid zijn er de laatste tijd verrassende ontwikkelingen. Ik noem de voorstellen van premier Blair en de vergadering van de EU-ministers van Defensie in Wenen de komende week. Zit hier inderdaad schot in? Of is er sprake van gezichtsbedrog? Wat zijn exact de voorstellen van premier Blair en wat vindt de Nederlandse regering hiervan? Wil de regering op dit terrein verder werken of is, mede vanwege de zeer afwijzende houding van de VVD op dit terrein, van Nederlandse zijde niet veel te verwachten? Kan de regering een toelichting geven op haar antwoord op de vraag van het CDA over artikel J.7 en de zinsnede over de Europese Raad? Deze zinsnede ontbrak nog in het Verdrag van Maastricht. Zoals de regering deze zinsnede interpreteert, zou dat ertoe leiden dat alle besluiten met een defensietintje door de Europese Raad genomen moeten worden. Werkt dat niet verlamdend? Ik wil nog een paar opmerkingen maken over de instellingen. Eerst ga ik in op het Europees Parlement. Op welke wijze kan de invloed van het Europees Parlement verder worden vergroot? Op welke terreinen kan de codecisie worden uitgebreid en hoe kunnen de controlemogelijkheden op de Commissie worden vergroot? Waarom is de regering zo terughoudend over het budgetrecht? Dat betreft toch een primaire bevoegdheid van het Europees Parlement. Is de regering een voorstander van de vergroting van de controle op de Europese Raad? Waarom is de regering akkoord gegaan met de combinatie unanimiteit en codecisie? Vreest de regering niet dat die in de toekomst vaker zal worden toegepast? Waarom acht de regering de vervanging van de instemmingsprocedure door de medebeslissingsprocedure niet als een achteruitgang? Ik verwijs naar pagina 78 van de nota naar aanleiding van het verslag. Dan maak ik nog een opmerking over Protocol nr. 11. Kan de regering nog eens uitleggen waarom zij niet vreest dat het door de tijdsdruk te zijner tijd veel moeilijker zal zijn om

lastige beslissingen over instellingen te nemen, temeer omdat kandidaat-lidstaten ook een woordje zullen willen meespreken? Bij de toetredingsonderhandelingen, die inmiddels met een aantal landen zijn gestart, wordt immers over het aantal raadsstemmen gesproken. De regering zegt wel heel gemakkelijk dat door middel van Protocol nr. 11 wel degelijk vooruitgang is geboekt op institutioneel terrein, maar al voor het Verdrag van Amsterdam was duidelijk dat uitbreiding zonder de voorwaarden gesteld in dit protocol niet mogelijk was. Daarom was het de bedoeling die veranderingen te regelen in het Verdrag van Amsterdam. Dat is gebeurd omdat over de concrete invulling geen overeenstemming kan worden bereikt. De beslissing is in feite door middel van dit protocol voor ons uit geschoven. Dat noem ik geen vooruitgang. We agreed to disagree. Zijn de noodzakelijke besluiten niet gewoon voor ons uit geschoven? Kun je Protocol nr. 11 zo lezen dat er geen uitbreiding van de Unie mogelijk is zonder aanpassing van de samenstelling van de Commissie? Moet daardoor ook de stemmenweging in de Raad worden aangepast? Waarom kan de regering het overzicht van het aantal keren dat om eenparigheid van stemmen is gevraagd, niet geven? Ik refereer aan pagina 81 van de nota naar aanleiding van het verslag. Wij begrijpen waarom de regering – Nederland was op dat moment voorzitter – niet heeft meegewerkt aan de verklaring van België, Frankrijk en Italië, waarin wordt opgemerkt dat het Verdrag van Amsterdam niet heeft beantwoord aan de eis een wezenlijke vooruitgang te boeken bij de versterking van de instelling. Is de regering het eens met de inhoud van deze verklaring en waarom? De regering neemt zich voor de Kamer zo volledig mogelijk op de hoogte te stellen van de besluit- en beleidsvoorbereiding, de GBVB. Dat kan natuurlijk altijd stukken beter. Het nationaal belang wordt met opzet niet gedefinieerd. Schuilt hierin geen groot risico? Waarom kan de regering niet nader ingaan op de vraag waaraan vooral moet worden gedacht bij flexibilisering en welke risico's zich voordoen voor de institutionele samenhang? Wij vinden dat toch wel een wezenlijke

kwestie. Misschien kan de regering daarover opheldering geven.

De heer **Hessing** (VVD): Voorzitter! Ik bedank de regering voor de zorgvuldige beantwoording van de vele schriftelijke vragen. Bij de vaststelling van het verslag en de nota naar aanleiding van het verslag heeft ons zeer zinvolle informatie bereikt over hoe regering en parlement anno 1998 aankijken tegen de ontwikkelingen van de Europese Unie.

Ik verwijs voor het standpunt van de VVD over diverse onderwerpen tevens naar hetgeen is besproken in de aanloop naar de IGC, aan de hand van de oriënterende nota's van de regering. Het is niet zinvol om dat vandaag allemaal te herhalen. Ik beschouw de in die algemene overleggen gemaakte opmerkingen als integraal onderdeel van onze inbreng bij dit verslag over Amsterdam.

Kijkend naar de maatschappelijke en bestuurlijke context waarin een en ander heeft plaatsgevonden, denk ik dat wij kunnen spreken van een veranderende tijdgeest. Er is sprake van een duidelijke cultuuromslag sinds het Verdrag van Maastricht. Er is nu gekozen voor een veel realistischere benadering. Een belangrijk uitgangspunt van de Unie is dat zij de nationale identiteit van de lidstaten eerbiedigt. Dat is nu opgenomen in een apart artikel, te weten artikel F, lid 3, waarin de soevereiniteit van de lidstaten nogmaals wordt benadrukt. Het protocol inzake subsidiariteit en evenredigheid en het streven naar meer democratie en transparantie zijn ook illustraties van een ontwikkeling naar een zakelijkere en meer volwassen samenwerking in de Europese Unie. Door de naderende uitbreiding van de Europese Unie is er ook aandacht voor heel fundamentele onderdelen van het acquis, voor een werkbare structuur en voor flexibiliteit door nauwere samenwerking tussen enkele lidstaten, waardoor ontwikkelingen met twee snelheden kunnen plaatsvinden en er meer ruimte komt voor "coalitions of the willing". Vanuit staatsrechtelijke optiek bevat het verdrag een aantal positieve ontwikkelingen, onder andere de sanctie tegen schending van de fundamentele mensenrechten. Tegen de achtergrond van de uitbreiding denk ik dat er behoefte is om een

bepaling in die zin opnieuw en wat krachtiger te formuleren, zoals nu is gedaan, en te voorzien van een politieke procedure om op te treden bij eventuele schendingen van die rechten. Ik ga er daarbij overigens van uit dat die aanscherping geen consequenties heeft voor Nederland. Voor de Europese Unie mag deze bepaling geen reden zijn, zich te bemoeien met de handhaving van mensenrechten in Nederland. Ik neem aan dat de regering dit wil bevestigen.

Er zijn ook positieve ontwikkelingen in de constitutionele kwaliteit, zoals meer meerderheidsbesluitvorming: vijftien maal, als ik goed heb geteld. Er komen meer medebeslissingsbevoegdheden voor het Europees Parlement en een verbetering van de codecisieprocedure, volgens artikel 189B. Ik denk dat dit allemaal winst is, evenals het streven naar transparantie en het principe van flexibiliteit of nauwere samenwerking tussen enkele lidstaten. Ik was overigens verbaasd te zien hoe de regering in de nota worstelt met suggesties voor terreinen waarop dit van toepassing kan zijn. Ik denk dat het visum-, asiel- en integratiebeleid uitstekende gelegenheden bieden om met dit nieuwe mechanisme aan de slag te gaan.

Ook het protocol inzake subsidiariteit en evenredigheid is een goede ontwikkeling, maar wij moeten het nu nog wel concreet invullen. Ik wil de regering in dit verband vragen welke mogelijkheden zij ziet om op afzienbare termijn te komen tot de invoering van een volwaardig debat over de ontvankelijkheid.

Het zal niemand verassen dat de VVD nimmer een voorstander is geweest van de werkgelegenheidsparagraaf. Ik zeg het de vorige minister van Buitenlandse Zaken na: verdragsteksten scheppen geen banen. Productieve banen worden gegenereerd door het bedrijfsleven en het nationale financieel-economische beleid moet daaraan dienstbaar zijn. Daar ligt de opdracht voor de lidstaten. De lidstaten hebben verschillende economische structuren. Specifieke sterke kanten daarvan moeten wij stimuleren en daarom moeten wij heel terughoudend zijn met coördinatie. Wat dat betreft ben ik het eens met mijn collega Van den Akker. Van elkaar leren is prima, maar daar is geen verdrag voor nodig. De VVD zal de regering kritisch volgen op dit terrein

en de regering houden aan de afspraak dat deze paragraaf geen geld zal kosten.

Het ware overigens beter om de tekorten op de betalingsbalans van de lidstaten, conform de afspraken in het stabiliteitspact, zo spoedig mogelijk terug te dringen. Het is bewezen dat dit goed is voor de werkgelegenheid. Voor de goede orde wil ik de regering herinneren aan de hierover gemaakte afspraken. In de woorden van minister-president Kok zijn deze: geen extra bevoegdheden, geen strijdigheid met de afspraken inzake de EMU en geen extra geld. Ik neem aan dat de regering zich aan die afspraken zal houden. Ik noem die maatregelen op dit moment met zoveel nadruk omdat er actuele ontwikkelingen zijn die ons enigszins zorgen baren. Ik zie allerlei nieuwe premiers op een recente informele top politieke uitspraken doen over de economische groei van de Europese Unie en oproepen tot renteverlaging. Ik moet zeggen dat ik er ook niet van overtuigd ben dat iedereen op dit moment de onafhankelijkheid van de Europese centrale bank inzake de primaire taak met betrekking tot de prijsstabiliteit voldoende respecteert. Soms hoor ik de EU zeggen dat het goed gaat met de groei en dat de ramingen hoog kunnen blijven; een paar minuten later zegt dezelfde EU dat de rente omlaag moet omdat het zo slecht met de groei gaat. Het is heel onzuiver dat op die manier politieke uitspraken worden gedaan.

**De voorzitter:** Het woord is aan de heer Van Middelkoop, maar ik roep de commissieleden ertoe op om het debat zoveel mogelijk met de regering te voeren en zo min mogelijk onderling.

**De heer Van Middelkoop (GPV):** Dat had ik zelf al in de procedurevergadering geadviseerd. Ik ben het op dit punt volstrekt met de heer Hessing eens, maar ik neem aan dat de VVD-fractie dit punt ook zal meenemen in het debat van volgende week, waarbij wij ook de minister-president in ons midden zullen hebben.

**De heer Hessing (VVD):** Dat zeg ik collega Van Middelkoop graag toe. Op het punt van het milieubeleid maakt het Verdrag van Amsterdam het mogelijk om na aanvaarding van harmonisatie toch per lidstaat

strengere milieunormen te hanteren. Dit staat op gespannen voet met de uitgangspunten van de interne markt. Wij zijn bereid om artikel 100A te accepteren, mits de regering bereid is om toe te zeggen dat daar alleen bij hoge uitzondering en om zeer gewichtige redenen gebruik van zal worden gemaakt.

Met betrekking tot de handelspolitiek is er een nieuw lid 5 in artikel 113. Dat biedt de mogelijkheid om diensten en intellectueel eigendom aan de competentie van de EU toe te voegen, maar helaas kan dat alleen na een zeer moeizame procedure: het voorstel van de Commissie, eenparigheid van de Raad, raadpleging van het parlement enz. Ook over investeringen is bij mijn weten niets naders afgesproken. Dat is op dit dossier een gemiste kans en ik verzoek de regering om zich actief in te zetten voor een toekomstige herziening van artikel 113, waarbij de rol van de Commissie in handelspolitiek overleg wordt versterkt en de besluitvorming door de raad met gekwalificeerde meerderheid wordt uitgebreid. Afhankelijk van de beantwoording door de regering overweeg ik op dit punt een motie in te dienen.

Met betrekking tot het GBVB blijft het vetorecht gehandhaafd; volgens mij moet ik eigenlijk spreken van – zo heet het correct – de mogelijkheid om niet mee te werken aan besluitvorming bij eenparigheid. Dat is verstandig. Met betrekking tot de besluitvorming zijn er enige vernieuwingen in artikel J.3. De Europese Raad kan nu bij unanimitéit een strategie formuleren met de mogelijkheid van constructieve onthouding en de Algemene Raad kan met een gewone meerderheid uitvoeringsbesluiten nemen. De regering hoopt dat dit zal bijdragen aan een doelmatiger GBVB. Ik vrees dat dit ijdele hoop zal blijken te zijn. Bij het GBVB is politieke wil de cruciale factor. Als die er niet is, helpt ook een slimme procedure niet; als er wel politieke wil is, dan zijn bestaande procedures geen belemmering.

In het kader van het GBVB betreft de VVD-fractie ook datgene wat in artikel J.7.1 is gesteld over een geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid dat kan leiden tot een gemeenschappelijke defensie. Wij vinden dat een ongewenste ontwikkeling. De regering heeft elders in het antwoord

gesteld dat de NAVO de organisatie is waarin de meeste lidstaten hun gemeenschappelijk defensiebeleid gestalte geven. Namens de VVD-fractie voeg ik daaraan toe dat dit zo moet blijven. Er is geen ruimte voor een apart Europees defensiebeleid naast het reeds bestaande transatlantische gemeenschappelijke defensiebeleid. Artikel J.7.1 staat daarmee op gespannen voet. Het is jammer dat dit zo in het verdrag is opgenomen. Ik voeg daaraan toe dat de recente opmerkingen van premier Blair de verwarring verder vergroten. In het verdrag is ook sprake van een eenheid voor beleidsvoorbereiding en vroegtijdige waarschuwing. Daar komen 20 à 25 medewerkers. Als ik het goed begrepen heb, zijn dat een soort verbindingsofficieren met de nationale beleidsafdelingen. Is dat, conform artikel 151, niet de normale taak van de PV's? Bestaat er niet een gigantisch groot gevaar van doublures met Coreper of het Comité politique? Is er ook niet een groot risico van competentieproblemen met het welbekende resultaat van verlamming? Hoe kunnen wij dat voorkomen? Heeft de regering daar ideeën over?

Met het Verdrag is ook de hoge vertegenwoordiger geïntroduceerd, tevens secretaris-generaal. Hoe luidt het mandaat van deze functionaris? Dit weekend was er in Pörschach, naar wij hebben begrepen, de roep om een politieke persoon op deze plaats. In het Verdrag staat dat de hoge vertegenwoordiger ten dienste staat van de raad. De regering zegt zelf dat volgens artikel J.11 het voorzitterschap het Europees Parlement dient te informeren, maar dat laat onverlet dat het Europees Parlement deze hoge vertegenwoordiger regelmatig kan horen. Is het niet heel erg onverstandig? Wordt hiermee niet de verantwoordelijkheid van het voorzitterschap ondermijnd? Het zou mij zeer verbazen als de minister van Buitenlandse Zaken ermee zou instemmen als de Tweede Kamer regelmatig zijn SG wil horen. Misschien dat de minister hierover iets wil zeggen.

Voorzitter! Ook de Westeuropese Unie is niet opgenomen in de nieuwe Unie. Het is verstandig dat er niet geïntegreerd is. Maar het nieuwe artikel J.73 riekt wel naar een achterdeurconstructie. Daar is sprake van de bevoegdheid van de Europese Raad om richtsnoeren vast te stellen, ook ten aanzien van de

WEU, in aangelegenheden waarvoor de Unie gebruikmaakt van de WEU. Dan zit de Europese Raad toch op de stoel van de WEU? Wat is dan het verschil met integratie? Er staat ook in het Verdrag dat alle lidstaten van de Europese Unie op voet van gelijkheid kunnen deelnemen aan de planning en besluitvorming in de Westeuropese Unie. Dat zijn dus ook niet-WEU-leden. Dan is er dus geen verschil meer tussen een lid van de Europese Unie en een lid van de WEU. Dat erkent de regering ook met zoveel woorden op blz. 70 van de nota. Wat is dan het verschil met integratie?

Ik denk dat dit soort slimme constructies in een verdrag geen goed doen aan de integriteit van de Europese Unie. Dat wekt weerstanden op. Juist op dit gebied, de veiligheid, is dat buitengemeen onverstandig. Het is voor de VVD dan ook een zeer moeilijk te accepteren punt. De uitwerking van het protocol inzake intensivering van de samenwerking tussen de Europese Unie en de Westeuropese Unie zal dan ook door de VVD zeer kritisch worden gevolgd. Voorzitter! De instellingen zijn niet gestroomlijnd, hoewel dat wel een hoofddoelstelling was van de IGC. Misschien was er wel een gebrek aan "urgency" op dit punt. Het is op zichzelf goed dat iedere lidstaat een commissaris behoudt in de Europese Commissie. Ik denk dat dit een verstandig resultaat is. Ook de rol van het Europees Parlement is versterkt. Van groot belang is dat de controlemogelijkheden van het Europees Parlement op de Europese Commissie ook in de toekomst verder worden uitgebreid. Gelet op het protocol inzake de rol van nationale parlementen en de wens om de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij de beleidsontwikkeling en de besluitvorming in de Europese Unie te versterken, lijkt het mij gewenst binnenkort nader over deze materie van gedachten te wisselen. Ik denk dat dit het best kan aan de hand van een notitie van de zijde van de regering. Daarin zou dan moeten worden ingegaan op de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij beleidsprocessen en besluiten van de Europese Unie alsmede op de informatievoorziening aan en het overleg met beide Kamers van de Staten-Generaal. Dit moet uiteraard bezien worden in relatie tot de

verschillende besluitvormingsprocessen en het democratische gehalte van de Europese Unie. Is de minister bereid om over deze materie nader met ons van gedachten te wisselen? Er zijn ook bij het debat van vorig jaar over deze materie wat vragen open gebleven. Natuurlijk is het zo dat ook de nieuwe afspraken van het Verdrag van Amsterdam aanleiding geven om deze materie nader te bekijken. Mag ik er tevens van uitgaan dat de regering zich zal blijven inzetten voor het behoud van de Nederlandse taal als officiële taal binnen de Europese Unie?

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Is er enige reden of een aanleiding om daaraan te twijfelen? De heer Hessing en ik denken over dit punt hetzelfde. Ik vind dat het inmiddels zo goed verankerd is dat ik er zelf geen behoefte meer aan heb om erover te praten. Alleen daardoor al kan immers de indruk gewekt worden dat er sprake is van nattigheid.

De **voorzitter**: De harmonie tussen de heer Hessing en de heer Van Middelkoop wordt voortgezet. De heer Hessing herneemt het woord.

De heer **Hessing** (VVD): Ik waardeer de ondersteunende opmerking van de heer Van Middelkoop. Er is geen concrete aanleiding, althans niet in de zin dat hij zich zorgen moet gaan maken. Ik hecht er wel aan om, gezien de vergroting van de Unie en andere ontwikkelingen, dit punt regelmatig aan de orde te stellen. Voorzitter! Met betrekking tot het Verdrag als zodanig, zoals het er nu in zijn compleetheid ligt, moet worden gezegd dat het een volstrekt ontoegankelijke materie vormt. De heer Van den Akker heeft dat al gezegd. Het laat zich buitengemeen moeilijk lezen en het draagt niet bij aan "Burgernähe". Het zou te overwegen zijn voor de regering om een herordening te maken. De structuur is zeer complex met vier verdragen. Het ware een poging waard om het om te zetten in één logisch, helder opgebouwd en toegankelijk verdrag. Ik denk eigenlijk dat het ook een plicht is van de "hoge verdragsluitende partijen" om dat binnenkort te regelen. Het lijkt mij van groot belang voor een grotere toegankelijkheid van de Unie en een beter begrip bij de burgers.



Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Hoewel D66 met de uitkomsten niet onverdeeld gelukkig is en deze ook niet overeenstemmen met onze eigen inzet, was het resultaat naar ons oordeel het maximaal bereikbare. Europa bewijst zich eens te meer een weerbarstige, geheel eigensoortige vorm van samenwerken, waarin lijnen der geleidelijkheid de marsroute bepalen en de eindtermen niet voorspelbaar zijn. Het resultaat is en blijft dan ook uiterst ingewikkeld.

Het was een "hell of a job" voor het Nederlands voorzitterschap. Er is hard aan getrokken. Graag wil ik dan ook een woord van waardering uitspreken voor de inzet van alle betrokkenen, ook de ambtelijke. Een gecondenseerde kennisname van de voorgeschiedenis dwingt bewondering af. Allereerst de vier discussie-notities die de problematiek in volle omvang in kaart brachten en de inzet van Nederland verwoordden. Ze hebben ook buiten Nederland een duidelijke rol gespeeld in het kader van de IGC. Een woord van waardering wil ik ook uitspreken voor de heldere wijze van beantwoorden van de vele vragen die wij allemaal hebben gesteld. Ook al is het niet ons verdrag en is het democratisch deficit nog lang niet voldoende teruggedrongen, het feit dat het Verdrag van Amsterdam is afgesloten blijft wat ons betreft een felicitatie waard.

Belangrijk vinden wij dat de rol van het Europees Parlement is aangescherpt. Dat versterkt overigens de noodzaak om meer aandacht te besteden aan de communicatie tussen leden van het Europees Parlement en het Nederlandse parlement. Belangrijk vinden wij ook dat het aantal procedures bij het Europees Parlement is gereduceerd tot drie: advisering, instemming en codecisie. Wij betreuren het dat weinig vooruitgang is geboekt bij de meerderheidsbesluitvorming in de Raad. Bondskanselier Kohl heeft hier, zo is mijn indruk, toch een negatieve rol gespeeld. Wellicht wordt dit in de toekomst beter. Positief waarderen wij weer dat toegewerkt is naar meer openbaarheid van documenten en meer openheid in de besluitvorming van de Raad. De fundamentele rechten en vrijheden van de mens hebben een plaats in het EU-verdrag gekregen. Ook werkgelegenheid en milieu kregen een eigen plek. Het Schengen-verdrag wordt in de

Europese rechtsorde opgenomen en er is een aanzet voor een gemeenschappelijk asiel- en immigratie-beleid. Dit zijn positieve punten en het is slechts een korte bloemlezing. Het is niet niks, maar toch.

Teleurstellend is dat de in verband met de te verwachten uitbreidingen noodzakelijke institutionele hervormingen ten aanzien van de omvang van de Commissie, de stemverhoudingen in de Raad enz. nog niet verder haalbaar bleken dan een enkele bindende afspraak in Protocol nr. 11. Wij hebben nog de tijd tot ruim 2003, zo reageert de regering opgewekt. Dat moge zo zijn, maar rechtvaardigt dat de verwachting dat de komende IGC wél gaat lukken?

Laat ik duidelijk zijn: Voor de D66-fractie zijn die institutionele hervormingen uitermate wezenlijk en moeten ze hun beslag hebben gekregen voordat de uitbreiding van de Unie een feit kan worden. Wij voelen ons daarbij zeer verwant met de verklaring die Frankrijk, België en Italië hebben afgelegd. Is de inzet van de regering ook hierop gericht? Het zal steeds moeilijker zijn na een eventuele uitbreiding om in Unie-verband verdragen tot stand te brengen, zolang die altijd bij unanimitéit tot stand moeten komen. Zoveel hoofden, zoveel meningen. Ik denk dat dit de problematiek om tot verdragen te komen, in de toekomst alleen maar zal bemoeilijken. Aan de regering dan ook de vraag, of wordt gewerkt aan een nieuwe manier van totstandkoming van verdragen, dan wel een vereenvoudiging van de huidige werkwijze.

Vervolgens de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden die in artikel F en volgende zijn opgenomen in het Unie-verdrag. Ook de sanctieprocedure voorziet in mogelijke maatregelen tegen een lidstaat, in het geval in die lidstaat sprake is van een ernstige schending van die belangrijke rechten en vrijheden. Ik vind dit belangrijk. Hopelijk hoeft dit niet te worden toegepast, maar de procedure zoals die nu vorm heeft gekregen in het Verdrag, houdt alleen maar rekening met de mogelijkheid dat één land zich misdraagt. Als meerdere landen dat tegelijkertijd doen, hebben wij een probleem. Die landen waar de schending een feit is, zullen elkaar dan immers ongetwijfeld steunen om te bereiken dat ze niet gestraft worden. Heeft dit punt wel eens een rol gespeeld in de discussies? Zo

niet, zou dat dan niet alsnog een rol moeten gaan spelen?

De Unie kon helaas niet rechtstreeks toetreden tot het EVRM, onder meer vanwege het ontbreken van rechtspersoonlijkheid. Nu wordt door middel van artikel F, lid 2, gestreefd naar het in acht nemen van de bepalingen van het EVRM. Op zich is dat in ieder geval iets, maar er ontstaat hierdoor wel een probleem. Want door deze constructie zijn er nu twee hoven, het Europees Hof voor de rechten van de mens en het Europees Hof van Justitie in Luxemburg, die zich kunnen uitspreken over het toepassen van de bepalingen van het EVRM. Als het goed is, zullen beide hoven inderdaad, zoals de regering zegt, vaak met elkaar rekening houden, maar er is geen sprake van een collisieregeling. Dat zou volgens mij toch het geval moeten zijn. Wordt daaraan voor de toekomst gewerkt? Voorzitter! Dan de bestrijding van de discriminatie. De Raad krijgt in artikel 6A alleen de bevoegdheid om maatregelen te nemen ter bestrijding van discriminatie en dus niet om verbodsbepalingen uit te vaardigen waaraan de burgers rechtstreeks rechten kunnen ontleen, zoals in Nederland het geval is met artikel 1 van de Grondwet. Wij voelen daar wel voor en vragen de regering of haar inzet is gericht op het in de toekomst totstandbrengen van die mogelijkheid.

De tweede pijler, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, is nog steeds de meest intergouvernementele pijler. Anders dan mijn collega van de VVD betreurt ik het, dat de West-Europese Unie niet is geïntegreerd. Ik vind het op zichzelf wel hoopvol dat de heer Blair zich nu bekeerling betoont en dat er daardoor iets meer zicht komt op een gemeenschappelijk defensiebeleid. De Europese Raad in Pörschach is ook iets in die richting opgeschoven. Het heeft er iets van weg dat de regeringsleiders nu ook in de richting willen optrekken. Is deze indruk juist? Hoe kijkt Nederland er tegenaan? Voorzitter! Door het onderbrengen van de Hoge Vertegenwoordiger op dit terrein bij de Raad en niet bij de Commissie wordt het intergouvernementele karakter nog eens versterkt. Wij vinden dat jammer. Wij zouden het veel meer communautair willen hebben. De planning en analyses vinden wij prima, maar er blijven bij ons toch wel wat vragen

over hoe wij die Hoge Vertegenwoordiger moeten zien. Er is nog geen duidelijkheid over of het een ambtelijke vertegenwoordiger wordt of een politieke. Daar is ook door de regeringsleiders over gesproken. Welke ideeën leven daarover bij de regering?

Ook bij mij riep de constructieve onthoudingsmogelijkheid natuurlijk buitengewoon veel vragen op. Ik heb ook het gevoel dat het een prachtige sluipteg is om verantwoordelijkheden te ontlopen. En dat moet natuurlijk niet. Als het wordt gebruikt om iets tot stand te brengen waar men in gemoede in eigen land nog niets mee kan doen, dan is het best, maar het mag natuurlijk niet zo zijn dat landen daarmee een vrijbrief krijgen om aan hun verantwoordelijkheden te ontsnappen.

De verwevenheid tussen de eerste en tweede pijler, de communautaire pijler en de intergouvernementele pijler, zit mij een beetje dwars. Ik doel dan met name op het gebied van de handelspolitiek en de ontwikkelingssamenwerking. In de eerste pijler wordt bij meerderheid over de instrumenten besloten en in de tweede pijler bij unanimité. Wat moet ik mij daarbij voorstellen? Het lijkt mij uitermate problematisch.

Verder is er een probleem tussen de tweede en de derde pijler. Er worden in de tweede pijler een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd: algemene richtsnoeren, aanbevelingen, gemeenschappelijke strategieën, gemeenschappelijke optredens en gemeenschappelijke standpunten. Voor mij is de rol van het Europees Parlement hierbij uitermate onduidelijk. Ik zou daar graag wat meer over willen horen.

In de derde pijler komen wij tegen: gemeenschappelijke standpunten, kaderbesluiten, besluiten en overeenkomsten. Los van het feit dat al die besluiten op verschillende manieren tot stand komen, vraag ik mij met een deskundige op dit gebied – ik doel op mevrouw Pauw die regelmatig hierover heeft gepubliceerd – af wat het juiste onderscheid is tussen al deze verschillende besluiten is, wat de verbindende kracht is en of daartussen spanningen te verwachten zijn. Slechts bij kaderbesluiten wordt op dit moment enige duidelijkheid verschaft. Ik vind dat te weinig. Ik ben van mening dat het werken van Europa daardoor wel eens gefrustreerd kan worden.

Voorzitter! Ik kom tot de flexibiliteit. In ons verslag hebben wij de angst uitgesproken voor een Europa à la carte als gevolg van de toegenomen flexibiliteit die uiteindelijk haaks staat op het streven naar een zoveel mogelijk homogeen Europa. De regering wuift naar mijn oordeel dat bezwaar wat al te gemakkelijk weg. Voorziet het verdrag niet duidelijk in een toename van verschillende samenwerkingsvormen, onder meer in het kader van de derde pijler, het EG-verdrag titel IIIA en de incorporatie van het Schengen-acquis? Graag wil ik nader horen of en, zo ja, op welke wijze de zorg voor een grotere differentiatie een rol heeft gespeeld bij de formulering van de eisen die aan flexibiliteit worden gesteld. Ik wil meer inzicht hebben in de wijze waarop de discussie op gang is gekomen en ik wil weten of er een uitermate grote aandrang is op flexibiliteit of juist niet.

De heer **Hessing** (VVD): Bent u van mening dat het proberen te werken met twee snelheden de besluitvormingskracht van de Unie ten goede kan komen?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik ben niet zo erg voor het werken met twee snelheden. Ik erken dat de werkelijkheid weerbarstig is en dat je, als je iets wil bereiken, soms slechts kleine stapjes vooruit moet zetten, maar mijn streven is nog steeds gericht op een homogeen Europa. De realiteit dwingt mij ertoe te accepteren dat soms flexibiliteit nodig is om iedereen op weg te krijgen. Ik vind het echter wel jammer dat het nodig is. Voorzitter! Ik kom tot de rechtsmacht van het Hof. Het is goed dat meer algemeen ten behoeve van de derde pijler de rechtsmacht van het Hof wordt geïntroduceerd. Deze gaat evenwel aanmerkelijk minder ver dan die in het communautaire deel. Waarom is een optional clause geïntroduceerd, dat wil zeggen de keuzemogelijkheid om al dan niet gebruik te maken van het Hof? Voor Nederland mag het dan niet zo erg zijn, omdat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag heeft toegezegd de jurisdictie van het Hof wel te willen introduceren, maar in andere landen behoeft dat niet het geval te zijn. Dan kan het probleem ontstaan dat er tussen lidstaten behoorlijk veel rechtsongelijkheid is. Dat vind ik een heel slecht beeld.

Hoe denken andere lidstaten hiermee om te gaan? Is de verwachting dat de meeste die rechtsmacht zullen adieren? Wat zal de regering doen om, als dat niet het geval is, te proberen die lidstaten zover te krijgen?

Voorzitter! Ik vind het positief dat de Nederlandse regering de bevoegdheid aan alle rechters wil geven om prejudiciële beslissingen te vragen. Het Hof mag zich noch ten aanzien van de genoemde intergouvernementele besluiten noch ten aanzien van de in de eerste pijler ondergebrachte besluiten inzake immigratie en asiel inlaten met een beoordeling van de openbare orde en de interne veiligheid. Dit betekent dat elk land een eigen interpretatie kan formuleren. Het is een soort vrijbrief onder het mom van openbare orde en veiligheid. Men kan er van alles onder brengen; het voorbeeld van de Franse drugscontroles aan de grens is duidelijk. Ik vind dit buitengewoon vervelend. Is er een mogelijkheid om dit in te perken? De regering geeft in de nota naar aanleiding van het verslag een soort U-bochtconstructie aan. Het Hof kan bij de beoordeling van de eigen bevoegdheid uitmaken of er sprake is van handhaving van de openbare orde en veiligheid. Ik vind dit een bijzonder marginale toetsing. Het betreft hier overigens een tussengebied tussen het onderwerp dat wij nu behandelen en het onderwerp dat vanavond aan de orde komt.

Wat het Schengen-acquis betreft heb ik, samen met andere woordvoerders, grote zorgen. Ik vrees dat er grote stagnatie ontstaat waar het gaat om de integratie van een gedeelte van dit acquis in het communautaire kader. Op dit onderwerp kom ik vanavond nog terug.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Voorzitter! Ik voer thans mede het woord namens de fracties van RPF en SGP.

Aan het einde van de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam, en wel op het allerlaatste nippertje, moet – het kan bijna niet anders – het volgende zijn gebeurd. Eén van de regeringsleiders, bevangen door een groot gevoel van medelijden met de toekomstige lezers en gebruikers van het Verdrag, moet hebben gezegd: laten we aan de preambule nog een achtste alinea

toevoegen. Aldus is geschied, en alleen daarom is vermoedelijk het Unieverdrag verrijkt met de bepaling: "Vastbesloten het hoogst mogelijke kennisniveau voor zijn volkeren na te streven door middel van ruime toegang tot onderwijs en door middel van de voortdurende vernieuwing daarvan."

De **voorzitter**: Dat is de "Ritzen-clausule"...

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik wilde net zeggen, voorzitter: wellicht heeft ú dit wel gedaan, in uw vorige hoedanigheid. Hoe dan ook, dat "hoogst mogelijke kennisniveau" is inderdaad nodig om dit legislatieve gedrocht enigszins te doorgronden. Was het al een voortdurend probleem om Europa dichterbij de burger te brengen, het is nu ook een probleem het dichterbij de parlementariër te brengen. Op school werd je vroeger met zo'n tekst naar huis gestuurd om het nog eens over te doen.

Voorzitter! Evenals mevrouw Scheltema heeft gedaan, wil ik waardering uitspreken voor de inzichtelijkheid van de toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag. Dat doe ik niet al te vaak, maar deze conclusie trok ik al bij de behandeling van het Verdrag van Maastricht en ik kan het nu wéér zeggen. Misschien is er sprake van een bepaald voordeel wanneer men leiding kan geven aan de laatste fase van een IGC.

De Europese Unie heeft in Amsterdam de lat niet hoger gelegd dan reeds in Maastricht het geval was. Er is gesleuteld binnen de structuren en niet aan de structuren. De door Nederland in Maastricht niet gewenste pijlerstructuur is gehandhaafd, al is er wel sprake van belangrijke verschuivingen van bevoegdheden tussen de pijlers. De belangrijkste daarvan zullen we later deze dag behandelen. Politiek belangrijk is dat de Unie zelf vrijwel onveranderd is gebleven. De Unie heeft geen rechtspersoonlijkheid gekregen en is ook nog altijd geen internationale organisatie. Wie, zoals ongetwijfeld de eerstverantwoordelijke Nederlandse ministers van het vorig kabinet, durfden te denken over het dichterbij brengen van de federale finaliteit, is bedrogen uitgekomen. Ook daarvan is geen sprake en daarover ben ik niet rouwig.

Het belang van de nationale identiteit is in het Verdrag herbevestigd en aangevuld in het EG-verdrag met belangen van de culturele verscheidenheid. De lidstaten zijn de zogenaamde Herren der Verträge gebleven en hebben zich derhalve niet laten reduceren tot Europese deelstaten. Kortom, het integratieproces lijkt zijn grenzen bereikt te hebben; verder integreren wordt forceren. Werd in Maastricht nog hoog opgegeven van de introductie van het burgerschap van de Unie, in Amsterdam is veiligheidshalve vastgelegd dat dit burgerschap niet in de plaats komt van het nationale burgerschap; het gaat slechts om een aanvulling. Wij lopen derhalve in de toekomst niet het risico een Fransman of Griek als gekozen burgemeester te moeten verwelkomen. Wij kunnen gewoon Nederlanders blijven benoemen. Maar dat is een andere discussie.

Voorzitter! Ik wil in het vervolg van mijn betoog in willekeurige volgorde op een aantal onderdelen nader ingaan. In de discussies voorafgaand aan Amsterdam, goed voorbereid met een viertal notities van minister Van Mierlo, was er veel beduchtheid of de eenheid van de communautaire rechtsorde wel voldoende gehandhaafd zou kunnen blijven. Er circuleerden begrippen als het Europa à la carte, de "geometrie variable", het Europa van de verschillende snelheden enz. Zie ik het goed, dan is er in artikel 5A van het EG-verdrag weliswaar een flexibiliteitsbepaling opgenomen, maar die is zo aan voorwaarden gebonden dat er heel wat moet gebeuren, wil die ook daadwerkelijk worden toegepast. Als die analyse juist is – en dat hoor ik graag – dan mag dat een Nederlands succesje worden genoemd. Ik heb over de desbetreffende bepalingen nog wel een vraag. Wanneer één lidstaat een door een aantal andere lidstaten gewenste nauwere samenwerking echt niet wil, dan kan die ene lidstaat dat ook daadwerkelijk tegenhouden. Eerst als lid van de Raad, maar ook wanneer de Raad met gekwalificeerde meerderheid de zaak heeft voorgelegd aan de Europese Raad, waar toch ook weer met eenparigheid van stemmen zal moeten worden gestemd. Zie ik dat goed? Kan dat in concreto betekenen dat, wanneer een aantal landen met bijvoorbeeld een ecotaks verder wil gaan dan andere, één van die andere

een dergelijk voornemen reeds kan tegenhouden? Misschien is dat dan goed voor Europa, maar niet voor de zaak zelf.

Voorzitter! In artikel 118 EG vinden wij enkele vernieuwde elementen van ons poldermodel terug. Ik zou graag een verduidelijking krijgen over artikel 118B. Daar is, zoals eerder geregeld in het Sociale Protocol bij het Verdrag van Maastricht, de mogelijkheid opgenomen om overeenkomsten die op communautair niveau tussen sociale partners tot stand zijn gekomen, op voorstel van de Commissie door een Raadsbesluit ten uitvoer te leggen. Wie zijn bij deze overeenkomsten de contractpartners? Hebben we hier in feite te maken met de Europese versie van ons algemeen verbindend verklaren? Overigens, ik heb ook niet kunnen achterhalen of hierbij nog enigerlei rol voor de nationale parlementen of het Europees Parlement is weggelegd. Wellicht kan dat ook opgehelderd worden.

Voorzitter! Na alles wat gezegd is rond de EMU-debatten, is het niet verbazend dat het Unieverdrag is verrijkt met een bepaling over een hoog niveau van werkgelegenheid. De uitwerking van die bepaling in het EG-verdrag heeft overigens slechts een bescheiden betekenis, hetgeen ook de bedoeling was van de Nederlandse regering. Geen extra geld, geen verschuiving van bevoegdheden en geen wetgeving. Een hierop betrekking hebbende motie die ik enkele jaren geleden samen met de heer Weisglas indiende, werd hier toen weliswaar verworpen, maar de zaak zelf is nu keurig in alle bescheidenheid vastgelegd. Soms krijg je hier je zin niet, maar zorgt Europa ervoor! Het werkgelegenheidsbeleid blijft een nationale aangelegenheid, op het niveau van Europa is hooguit te spreken van een beleid met betrekking tot de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. En zo hoort het ook. Ik heb nog wel een vraag over het nieuwe werkgelegenheidscomité, waarvan ik overigens de noodzaak niet echt inziet. In dat comité mag elke lidstaat twee leden benoemen. Weet de regering al om welk type functionaris dat zal gaan en misschien al wel welke personen het zullen zijn voorzover het Nederland betreft? Voorzitter! Op het punt van de subsidiariteit, één van de meest

gebruikte en misbruikte beginselen van de Europese leer, is gelukkig enige voortgang geboekt. Artikel 3B en het Protocol scheppen juridisch verbindende verplichtingen. Belangrijker zou kunnen worden de motiveringsplicht, opgenomen in artikel 9 van het Protocol. Datzelfde artikel bevat de verplichting van de Europese Commissie om jaarlijks verslag uit te brengen over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Waarom kan kennelijk worden volstaan met een jaarlijkse verslaggeving en niet met een motivering bij elke door de Commissie geïnitieerde maatregel? Dat lijkt mij veel relevanter en ook verstandiger. Waarom verplicht het Protocol wel het Europees Parlement hierover te informeren en niet de nationale parlementen? Voor het beoordelen van het optreden van onze ministers in de Raad is het voor ons toch van belang om te weten met welke argumenten de Europese Commissie voorstellen rechtvaardigt in het licht van het subsidiariteitsbeginsel? Is de regering bereid onder eigen verantwoordelijkheid een procedure op te stellen die erin voorziet dat de Kamer terzake adequaat wordt ingelicht? Ik betreur het dat hierover niets is opgenomen in het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie. Over dit Protocol, waarin overigens goede dingen staan, wil ik nog wel een kritische opmerking maken. Ik vind het staatsrechtelijk en/of volkenrechtelijk niet juist dat daarin ook de zogenaamde COSAC is opgenomen. Immers, wat de parlementen in Europa samen doen is hun verantwoordelijkheid en geen zaak van de regeringen als verdragspartners. Graag het oordeel van de regering hierover.

De heer **Hessing** (VVD): Hulde!

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Dank, collega Hessing! Aansluitend heb ik nog een vraag over verklaring nr. 35, waar het gaat over het openbaar maken van documenten. Met enige moeite kan ik er begrip voor opbrengen dat een document afkomstig uit de ene lidstaat niet zonder meer door een andere lidstaat aan derden kan worden doorgegeven. Echter, als het gaat om documenten van het Voorzitterschap van de Raad, meen ik dat deze niet onder de restricties van deze Verklaring dienen te vallen.

Dat was enkele weken gelukkig ook de lijn van minister van Aartsen, toen het ging om documenten van het Oostenrijkse voorzitterschap, maar ik zou er een vaste regel van willen maken. Is de regering daartoe bereid, al dan niet via het afgeven van een interpretatieve verklaring? Nieuw is artikel 6A van het EG-verdrag, het zogenaamde antidiscriminatieartikel. Deze aanvulling van het Verdrag is het resultaat van actief lobbywerk van veel organisaties die op dat terrein actief zijn. Uit die hoek en ook uit de commentaren van juristen blijkt nu dat men teleurgesteld is over de schraalheid van de bepaling. Ik deel die kritiek niet. In debatten voorafgaand aan Amsterdam heb ik al enkele malen gezegd, dat antidiscriminatiebeleid, hoe belangrijk ook, in overwegende mate een nationale aangelegenheid is en kan blijven. Ik betreur het dan ook dat de Europese Commissie, waar men vooral veel verstand heeft van economie, op dit punt een initiatiefrecht heeft gekregen. Als er strijd moet worden gevoerd over, zoals in de jaren tachtig bij ons, bijvoorbeeld een wet gelijke behandeling, dan liever op eigen initiatief en nationaal en niet naar aanleiding van de uitvoering van een uit Brussel afkomstige richtlijn. Geruststellend is weliswaar de mededeling in de nota op blz. 15, dat de regering aanneemt dat het Nederlands beleid geen verdere wijzigingen zal ondergaan als gevolg van deze bepaling. Bij de zojuist genoemde Wet gelijke behandeling is zeer uitvoerig en grondig gediscussieerd over bijvoorbeeld het leerstuk van de botsing van grondrechten. Het kan toch niet zo zijn, dat in de toekomst het laatste woord in zo'n discussie kan worden gesproken door de Commissie en de Raad? Graag een reactie hierop. Ook het belangrijke artikel 100A EG is vernieuwd. Daarin is onder meer opgenomen de veel bediscussieerde exceptie. Dat wil zeggen het recht van een lidstaat om bijvoorbeeld ter bescherming van het milieu verder te gaan dan harmonisatiemaatregelen. Er doet zich echter iets merkwaardigs voor in dat geschreven artikel. Het vierde lid bepaalt dat nationale maatregelen, die afwijken van een harmonisatiemaatregel, gehandhaafd mogen blijven als daar goede gronden voor zijn. Die gronden zijn het arbeidsmilieu, het milieu, of de

eisen vermeld in artikel 36, in casu de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid enz. Uit het vijfde lid van artikel 100A blijkt echter, dat, als het gaat om nieuwe wetgeving, alleen aan het milieu of het arbeidsmilieu gronden kunnen worden ontleend voor een exceptie en is artikel 36 ineens verdwenen. Kan dat worden uitgelegd? Als hier sprake is van een ommissie, is het wel een heel kwalijke. De veranderingen in de tweede pijler zijn, zoals verwacht, weinig opzienbarend en weinig substantieel. Welke betekenis moet overigens worden toegekend aan het feit, dat in het Verdrag van Maastricht nog werd gesproken over een buitenlands en veiligheidsbeleid dat werd gevoerd door "de lidstaten en de Unie", terwijl het Verdrag van Amsterdam uitsluitend nog spreekt over "de Unie"? Is het meer dan een lichte supranationale terminologie in een principieel intergouvernementele pijler?

In artikel J.16 duikt de langverwachte hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid op. Het kan bijna niet anders of het werk van deze functionaris zal gaan botsen met de op dit terrein eerstverantwoordelijke Eurocommissaris, op dit moment de heer Van den Broek. Deelt de regering deze waarneming? Ik sluit mij graag aan bij andere vragen die hierover door de collega's zijn gesteld.

Over de verdere toenadering van de WEU tot de EU vallen op dit moment niet veel meer vragen te stellen dan destijds reeds bij het Verdrag van Maastricht. Een Europese defensie is een fata morgana geworden en dat is maar goed ook. Ik kan daar dus nu verder over zwijgen.

Er is ten aanzien van de tweede pijler nog wel één zaak die meer aandacht verdient. Ook in die pijler zullen besluiten worden genomen.

Merkwaardig is dat in het informatieprotocol voor de nationale parlementen daarover niets is opgenomen.

Waarom niet?

Belangrijker is echter het volgende. Evenals in de derde pijler kan het in de tweede pijler gaan om het Koninkrijk bindende besluiten, maar misschien ook wel eens een keer de burger bindende. In de nota op blz. 69 erkent de regering dit ook. Welnu, dan doet zich dus evenzeer als in de derde pijler de vraag voor of de Kamer ook hier geen instemmings-

recht zou moeten krijgen. Ik heb iets dergelijks ook geprobeerd bij het Verdrag van Maastricht, maar dat is toen gestrand mede omdat het allemaal nog vrij academisch leek en eerlijk gezegd omdat de toenmalige minister Van den Broek bovenop mij ging zitten. Daar was ik toen nog van onder de indruk. Dat is nu iets minder. Het is wel duidelijk geworden dat nu in de tweede pijler besluiten kunnen worden genomen die ingrijpend kunnen zijn. Ik denk aan handelsmaatregelen tegen derde landen, activiteiten op het gebied van de humanitaire hulpverlening al dan niet in het kader van de uitvoering van de zogenaamde Petersbergtaken die nu ook in het Verdrag zijn opgenomen, en besluiten van bestuurlijke aard, zoals enkele jaren geleden met betrekking tot het bestuur van Mostar. In alle gevallen kan het gaan om besluiten die het Koninkrijk zullen binden. Welnu, waar dat zo is, zie ik niet in waarom evenals in de derde pijler ook hier geen instemmingsrecht van de Kamer kan worden geïntroduceerd. Waar het kabinet zelf het initiatief heeft genomen in artikel 2 van het goedkeuringsvoorstel om voor de derde pijler een instemmingsrecht te creëren, doet zich de vraag voor, waarom dit ook niet kan worden gedaan voor de tweede pijler. Als daarop geen goed antwoord kan worden gegeven, nodig ik de regering daartoe uit. Voorzitter! Ten slotte wil ik nog stilstaan bij de veranderde positie van het Hof. De rechtsmacht daarvan wordt aanzienlijk uitgebreid door het opnemen van een groot deel van het Schengen-acquis in de eerste pijler. Daarnaast is het echter een goede zaak, dat de Unie en de haar samenstellende delen geen lid zijn geworden van het EVRM. Wel mag het Hof de eerbiediging van de grondrechten door de Unie toetsen aan het EVRM, maar dan alleen voorzover het gaat om handelen van de instellingen. Wel wil ik graag de verzekering van de regering krijgen, dat niet beoogd is het Hof van Justitie te maken tot een soort algehele grondrechtenbewaker in het gebied van de Unie, dus niet alleen ten aanzien van het gemeenschapsrecht, maar ook met betrekking tot het nationale recht. Deze vraag ontleen ik aan enkele juridisch gekwalificeerde commentaren. Onlangs bracht de Raad voor het Openbaar Bestuur een rapport uit

over de invloed van Europa op ons openbaar bestuur. In een daaraan voorafgaand zeer inzichtgevend preadvies werd enige zorg uitgesproken over de nationale grondrechtenbescherming. Gesteld werd, dat zich in Nederland problemen zouden kunnen voordoen. Ik citeer: "Dit is bijvoorbeeld het geval met de onderwijsvrijheid en de daarin vervatte constitutionele garanties van financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs en het recht op voldoende openbaar onderwijs van overheidswege." Deze zorg wordt mede ontleend aan het feit, dat in het Verdrag van Maastricht in artikel 127 EG de Europese Gemeenschap een bevoegdheid heeft gekregen inzake onderwijskwesties. Dat het hier om een belangrijke zaak gaat, mag duidelijk zijn. Ik deel die vrees voluit gesproken niet direct, maar omdat het hier om een principiële belangrijke zaak gaat, wil ik toch graag een taxatie van de regering ontvangen.

De heer **Van Bommel** (SP): Voorzitter! De SP beschouwt het Verdrag van Amsterdam als een gemiste kans. Europa was na Maastricht en is na Amsterdam niet werkelijk democratisch. De positie van het Europees Parlement is weliswaar versterkt, maar het blijft over onvoldoende bevoegdheden beschikken. De Europese besluitvorming blijft ondoorzichtig. Ik sluit mij aan bij alle opmerkingen die zijn gemaakt over de onleesbaarheid van het Verdrag van Amsterdam. Behalve de derde pijler is er geen instemmingsrecht van ons nationale parlement. Door onvoldoende bevoegdheden van nationale parlementen komt naar onze mening de soevereiniteit van landen in het gedrang. De SP-fractie pleit voor instemmingsrecht van de nationale parlementen op alle besluiten die in Europees verband worden genomen, ter waarborging van democratische controle. Inmiddels zijn hierover door andere fracties amendementen ingediend, die wij zullen steunen. Voorzitter! Bij het begin van de IGC, waarvan het Verdrag van Amsterdam het sluitstuk is, hebben de regeringsleiders zichzelf drie doelen gesteld. Een daarvan was, de Unie dichterbij de burgers te brengen. Om de transparantie te vergroten, heeft men in het Verdrag van Amsterdam artikel 191A ingevoegd. Dit artikel stelt, dat de Europese burgers recht hebben

op toegang tot de documenten van de Europese Commissie, de Europese Raad en het Europees Parlement. Dit besluit is genomen om de afstand tussen burgers en Unie te verkleinen. Mijn overtuiging is, dat deze Europese Unie niet leeft bij de mensen. Zij voelen zich geen Europeaan, en zijn dus niet begaan met het Europees integratieproces. Dat leidt tot twee vragen. Denkt de minister dat artikel 191A werkelijk leidt tot transparantie in de Europese besluitvorming? Is de minister in algemene zin van mening, dat het Verdrag van Amsterdam de gapende kloof tussen burger en bestuur op Europees niveau kleiner maakt? Iedereen die democratie, soevereiniteit en betrokkenheid van de burger bij het politieke proces hoog in het vaandel heeft staan, zal grote waarde hechten aan het subsidiariteitsbeginsel en dit begrip zo ruim mogelijk willen interpreteren. Het protocol over dit subsidiariteitsbeginsel laat nog de nodige ruimte over voor interpretatie in concrete situaties over de vraag, op welk niveau besluitvorming zal moeten plaatsvinden. Hoe zwaar wil de minister het subsidiariteitsbeginsel laten wegen? Is het juist dat, zoals vermeld in de Staatscourant van 23 oktober jongstleden, het Europees Parlement in een resolutie heeft gewaarschuwd dat de Europese Raad niet mag aansturen op een renationalisatie van het communautair beleid, onder voorwendsel van subsidiariteit? Indien dit het geval is, wat vindt de regering daar dan van? Na de verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk, al weer enige tijd geleden, werd gesproken over een doorbraak, omdat vanaf dan alle staten instemmen met de incorporatie van de sociale overeenkomsten in het verdrag. Waar praten we dan over? Op weg naar de Economische en Monetaire Unie is er in Nederland aan alle kanten gesneden in de sociale zekerheid. Ook werd de Arbeidstijdenwet aangepast, zeg maar gewoon verslechterd. De Vervoersbond FNV waarschuwde: Nederland zou zich niet moeten laten meesleuren in een neerwaartse Europese concurrentievelddslag op het gebied van arbeidsbescherming. Is het dan overdreven om te zeggen dat aan de incorporatie van de sociale overeenkomst in het verdrag niet al te veel betekenis moet worden toegekend?

Hetzelfde geldt eigenlijk ook voor de werkgelegenheidstitel, die de Unie in staat stelt om de aandacht die Europa heeft voor de werkgelegenheid zichtbaar te maken. Nu wil het geval dat in de afgelopen jaren de grootste prioriteit van de verschillende lidstaten lag in het halen van de toelatingscriteria voor de EMU. Daaraan is alles ondergeschikt gemaakt: de economie, de werkgelegenheid en ook de sociale zekerheid. In het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid in 1996 aan de Europese Raad van Dublin is daar iets van terug te vinden. In dit verslag dat in 1995 nog steeds 4 miljoen mensen minder werk hadden dan in 1991. Als voornaamste oorzaak wordt aangemerkt de onvoldoende economische groei in de afgelopen jaren. De tekortreducties in de verschillende landen hebben hier natuurlijk een rol bij gespeeld. Dat blijkt ook uit het feit dat van de aanbeveling om voorrang te geven aan overheidsinvesteringen niet veel terecht is gekomen. In sommige lidstaten blijven de investeringen gelijk, in andere gaan ze als een deel van het bruto binnenlands product naar beneden in het kader van de budgettaire consolidatie, zeg maar EMU-normen. Het stabiliteitspact kan eenzelfde negatieve werking hebben. Als er een recessie komt kunnen wij het helemaal vergeten. Mijn conclusie is dat het er zowel op het gebied van de sociale zekerheid, als op dat van de werkgelegenheid niet goed uitziet voor de burgers van de Europese Unie. Dat is ook niet verwonderlijk als men weet dat het internationale bedrijfsleven in de jaren tachtig de drijvende kracht is geweest achter de eenwording van Europa en de ene Europese markt. Het is ook niet verwonderlijk dat met name op het terrein van die ene markt de grootste vooruitgang is geboekt. Ik nodig de minister uit om dit tegen te spreken.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter! GroenLinks blijft het oneens met de regering dat het Verdrag van Amsterdam een succes is. De IGC had als voornaamste doel het verdrag efficiënter te maken in haar besluitvorming, zodat de Unie klaar zou zijn voor de uitbreiding met nieuwe lidstaten. Dat is niet gelukt. GroenLinks vindt evenals het Europees Parlement dat de manier waarop het verdrag

gewijzigd wordt achterhaald en ondemocratisch is. Het is al lang bekend dat GroenLinks vindt dat daar in de vorm van een soort volksraadpleging over moet worden besloten. Daartoe ontbreekt echter helaas in de Kamer en in de regering de politieke wil. Er kunnen echter ook andere manieren zijn die het mogelijk maken om het tekort aan openbaarheid, aan democratie op te lossen. Parlementen zouden bijvoorbeeld in een vroegtijdig stadium over verdragsontwerpen moeten kunnen praten. Er is een jaar lang een IGC geweest. Tijdens die periode zijn allerlei geheime non-papers naar buiten gelekt, maar er zijn geen ontwerpbesluiten geweest, waarover het parlement zou kunnen praten. Waarom kan het besluit niet in twee stappen worden genomen? Dan kunnen zowel de nationale parlementen als het Europees Parlement hun oordeel geven over het onderhandelingsresultaat. Dan wordt er eerst in een top overleg gevoerd. Daar komt een onderhandelingsresultaat uit en daarover kunnen de nationale parlementen en het Europees Parlement dan spreken. Daarna komt er een tweede Europese top, waarin ten aanzien van het verdrag een besluit wordt genomen. Zou dat volgens de regering een procedure kunnen zijn? Die komt volgens ons ten goede aan het eindresultaat. Dat kan evenwichtiger zijn en het verdrag kan rekenen op een groter draagvlak. Nadat definitief overeenstemming was bereikt, heeft het drie maanden geduurd voordat een uiteindelijke tekst beschikbaar was. Over de onleesbaarheid van die tekst is al het nodige gezegd. Onlangs sprak ex minister-president Lubbers op een bijeenkomst over het Verdrag van Maastricht en de totstandkoming daarvan. Hij zei dat de totstandkoming van het verdrag op een gegeven moment belangrijker wordt dan de inhoud van het verdrag. Is dat ook bij het Verdrag van Amsterdam het geval geweest? Was de totstandkoming van dit verdrag op het laatst belangrijker dan hetgeen in het verdrag zou worden geregeld? Op welke gebieden ziet de regering een verlies van soevereiniteit? Volgens mijn fractie is er bij onderwerpen die van de derde pijler naar de eerste pijler zijn gegaan – met name visa, migratie en asiel – sprake van een verlies aan soeverei-

niteit. Hoe beoordeelt de Nederlandse regering dat? Welke visie heeft de Nederlandse regering op de ontbrekende parlementaire controle daarop? Het verlies van soevereiniteit is bijvoorbeeld voor Frankrijk een reden om voor de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam een grondwetswijziging in te zetten. Die zal lang duren. Dat relativeert de haast die wij met de ratificatie hebben. Waarschijnlijk zal het Verdrag van Amsterdam daarom niet voor de Europese verkiezingen in werking treden. Naar ons oordeel is bij het huidige verdrag sprake van twee verdragen: het communautaire gedeelte van het EG-verdrag en het intergouvernementele gedeelte van het Unieverdrag. Volgens de fractie van GroenLinks komen die twee verdragen nauwelijks tot elkaar. Het gat tussen die twee verdragen groeit juist. Een gedeelte van JUBI is van de derde pijler naar de eerste pijler gegaan omdat het binnen de derde pijler niet gehandhaafd kon worden zonder dat het beginsel van vrij personenverkeer zou worden aangetast. Bij het GBVB is ook nauwelijks sprake van communautarisering. Bij de behandeling van het Verdrag van Maastricht heeft de regering de intergouvernementele pijlers verdedigd als tussenstap. Hoe kijkt de regering daar nu tegenaan? Die tussenstap is in feite een stevige stap geworden en dat zal ook zo blijven. Verdergaande democratisering is voor GroenLinks al heel lang een absolute voorwaarde voor een verdergaande Europese integratie. De regering heeft een eenzijdig beeld van toegenomen democratie. Die vindt in feite alleen plaats bij het EG-verdrag en dan nog vaak op ondergeschikte beleidsonderdelen. Op alle fiscale onderdelen, inclusief de milieuheffingen, wordt de unanimité immers gehandhaafd, evenals bij het sociale beleid. Er is ook geen medebeslissingsrecht bij het landbouwbeleid en de handelspolitiek tot stand gekomen. Waarom heeft geen democratisering plaatsgevonden van het beleid in de vroegere tweede en derde pijler, het huidige Uniegedeelte van het verdrag? Waarom bestaan er diverse vormen van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid waarbij geen medebeslissingsrecht van het Europees Parlement bestaat? Waarom is er niet voor gezorgd dat het parlement op een plek, namelijk

in Brussel wordt gevestigd? Daar heeft de Kamer in mei 1997 bij motie om gevraagd. Waarom is in de verhouding tussen verplichte en niet verplichte uitgaven voor het Europees Parlement niets veranderd? De Kamer heeft in mei 1997 daarover de motie-Van Rooy aangenomen, die dit onderscheid geheel wilde opheffen. Als het Europees Parlement een volledig budgetrecht zou hebben, hoeft het ook geen toevlucht te nemen tot het doen van reserveringen zoals die verleden week hebben plaatsgevonden. Is de regering het met de fractie van GroenLinks eens dat democratie in de Unie niet alleen een kwestie is van parlementaire bevoegdheden, maar ook van een sterke Europese, civiele samenleving? Waarom hebben maatschappelijke organisaties dan geen toegang tot het Hof van Justitie?

Er is een beetje vooruitgang wat betreft de openbaarheid van stukken, maar veel hangt af van hoe de onderhandelingen over de invulling van het institutionele akkoord de komende twee jaar verlopen. Het Europees Parlement heeft als eisende partij geen sterke positie tegenover de Raad. Waarom krijgt de Raad dan twee jaar voor een reglement hierover? Waarom geldt de openbaarheid van de stukken niet voor het beleid van de tweede en derde pijler? Kan de regering toezeggen dat een toekomstige Europese wet openbaarheid bestuur geen afbreuk zal doen aan de nationale WOB, zoals de heer Van Middelkoop ook vroeg?

Democratie is ook een kwestie van grondrechten en burgerschap. Er leven grote aantallen burgers uit derde landen binnen de grenzen van de Europese Unie: 12 à 13 miljoen mensen die hier werken, verblijven, belasting betalen, en noem maar op. De interne uitbreiding van burgerschap heeft helaas niet plaatsgevonden, waardoor de derdelanders die hier verblijven, een sterkere positie kunnen krijgen en gebruik kunnen maken van Unie-burgerschap. Is het niet nodig dat er ter voorbereiding op de externe uitbreiding ook interne uitbreiding tot burgerschap plaatsvindt?

De fractie van GroenLinks hecht buitengewoon veel waarde aan een volwaardige politieke unie, waarbij de eenzijdige oriëntatie op markt en munt in evenwicht wordt gehouden door een volwaardig sociaal en

milieubeleid. Het is een vooruitgang dat het principe van duurzaamheid wordt verwoord in het verdrag, maar dit heeft veelal een symbolische waarde. Bovendien wordt het duurzaamheidsprincipe anders genoemd in artikel B van het Unie-gedeelte dan in artikel 2 van het EG-gedeelte. Waarom wordt in artikel B geen handen en voeten gegeven aan een beleid gericht op duurzame ontwikkeling, zoals in artikel 2.2? In artikel 2.2 is sprake van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. Als het gaat om zaken als markt en munt, stemmen de teksten wel overeen. Is milieu toch van ondergeschikt belang?

Wij zetten grote vraagtekens bij artikel 100A, lid 5 en 6, waarin verdergaand nationaal milieubeleid afhankelijk wordt gemaakt van een specifiek probleem en van nieuwe wetenschappelijke gegevens die aangeven of het een hinderpaal voor de markt wordt. Is dit niet een voorbeeld van de onduidelijke compromissen die het verdrag bevat? Voorlopig legt iedere jurist het uit als een beperking van verdergaand nationaal milieubeleid. Hoe ruim moeten deze begrippen trouwens worden opgevat? Blijft het mogelijk om eenzijdig katalysatoren op auto's verplicht te stellen, zoals milieuminister Nijpels indertijd deed? Ik ga er in dit voorbeeld even van uit dat dit een nieuwe wetenschappelijke vinding zou zijn.

Nederland heeft ooit als enige een landbouwbestrijdingsmiddel mogen verbieden dat in Frankrijk wel was toegestaan, omdat in Nederland de bevolkingsdichtheid veel groter is. Kan zo'n criterium ook de invulling zijn van wat onder een specifiek probleem moet worden verstaan? Uit recent Zweeds onderzoek is gebleken dat werknemers in een PVC-fabriek een grotere kans lopen op kanker. Voor het eerst is er een wetenschappelijke aanwijzing gevonden voor het verband tussen PVC en kanker. Wordt het verzorgingsbeginsel in het nieuwe artikel 100A zo serieus genomen dat Zweden het recht krijgt om in het belang van zijn arbeidsmilieu de productie van chemische stoffen als PVC te verbieden? Wat is de relatie tussen dit voorbeeld en specificiteit en het streven om hinderpalen voor de interne markt weg te nemen?

Waarom heeft het verdrag geen energieparagraaf gekregen die

uitgaat van duurzaamheid? Het verdrag gaat langzamerhand over alles, maar niet over energie. Dat is vreemd voor een organisatie die ooit met energie, te weten kolen en staal, begonnen is. Waarom is bij de op zich toe te juichen integratiebepaling voor het milieu geen beleidsinstrument toegevoegd? Bij grotere Europese projecten ontbreekt nu een integrale milieueffectrapportage die bijvoorbeeld de gevolgen toetst voor het CO<sub>2</sub>-reductiebeleid van de EU. Graag krijg ik hierop een reactie van de regering.

De fractie van GroenLinks maakt zich natuurlijk ook grote zorgen over de zwakte van het sociaal-economische beleid ten opzichte van de harde regeling van het monetaire beleid in de EMU. Afgelopen weekend bleek op de Europese top in Pörschach dat ook Frankrijk en Duitsland dat inmiddels doen; zij pleiten voor meer Keynesiaanse recepten in Europa. Waarom is er geen hard werkgelegenheids criterium afgesproken in het verdrag? Het hele werkgelegenheidsbeleid is überhaupt vooral een grote papierwinkel. Verdragen zouden niet misbruikt moeten worden voor een "management by speech"-methode en het aan elkaar praten van "best practices"; de Nederlandse regering is natuurlijk heel erg blij met die methode. Als dat zo'n wondermiddel is, vragen wij ons af waarom de harde EMU-criteria dan toch in het verdrag zijn opgenomen.

Mijn volgende vraag heeft betrekking op het stabiliteitspact. Dat pact is buiten het Verdrag van Amsterdam gebleven, ondanks het feit dat de reikwijdte daarvan enorm is. Het stabiliteitspact stelt regels die tot in lengte van dagen het EMU-beleid en daarmee de nationale begrotingspolitiek vastleggen; het is als verordening op basis van het Verdrag van Maastricht tot stand gekomen en buiten het ratificatieproces gehouden.

Hoe wordt fiscale beleidsconcurrentie tussen de lidstaten voorkomen als voor fiscale maatregelen unanimiteit vereist blijft? Hoe kan sociale dumping worden voorkomen, nu alles wat met primaire arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid te maken heeft, aan de voorwaarde van unanimiteit moet blijven voldoen? Waarom mag het Europees Parlement niet ingrijpen als werkgevers en werknemers er niet in slagen om gezamenlijk tot Europese

wetgeving te komen op grond van artikel 118A? Met name de werkgevers saboteren noodzakelijke regelgeving, bijvoorbeeld inzake medezeggenschap voor de komende Europese ondernemingen. Een poldermodel werkt toch alleen met een politieke stok achter de deur? Over het GBVB is het nodige door collega's gezegd. Daar sluit ik mij grotendeels bij aan.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Er wordt politiek nogal verschillend over het GVBB geoordeeld. Ik vraag mij dus af bij wie u zich aansluit.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Die vraag is terecht. Ik sluit mij aan bij de verhelderende vragen over de rol en de functie van de hoge vertegenwoordiger. Ik doel op het onderbrengen van de hoge vertegenwoordiger bij de raad en niet bij de Commissie. Welke figuur zal de hoge vertegenwoordiger worden? Zal het een politieke figuur worden of zal het meer een ambtenaar zijn?

Een slagvaardiger GBVB en veiligheidsbeleid is van groot belang voor de geloofwaardigheid van de EU bij de Europese burger. Het is tot nu toe natuurlijk ronduit teleurstellend geweest hoe het in de jaren negentig gegaan is ten aanzien van het vroegere Joegoslavië en de huidige Kosovo-crisis. Een andere vraag betreft de relatie tussen het bureau voor de beleidsvoorbereiding en waarschuwing en de OVSE. Ook de OVSE heeft immers een preventieve taak. Zal er een afstemming plaatsvinden en zo ja, hoe?

Op het punt van het GVBB ligt het initiatief met name bij de Europese Raad. Er is geen enkel parlementair orgaan dat die besluitvorming kan bevorderen en er is geen parlementaire controle op. Bovendien wordt de Algemene Raad steeds meer buitenspel gezet. Ik hoor graag de reactie van de regering hierop. Hoe ligt de verhouding tussen de Europese Raad en de Algemene Raad?

Het defensiebeleid is ook door het pleidooi van premier Blair op de agenda gezet. Mijn fractie wil hierover naar voren brengen dat eerst een goed gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid nodig is voordat er überhaupt sprake kan zijn van defensiebeleid. Nu dreigt het omgekeerde plaats te vinden.

De heer **Timmermans** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik kan mij goed voorstellen dat de aandacht enigszins is verslapt na al deze lezingen. Het voordeel dat ik heb als laatste spreker in de rij is dat ik het slagveld kan overzien. Het nadeel is dat er een hoop gras voor mijn voeten is weggemaaid. Ik ben echter niet van plan om zaken te herhalen. Ik sluit mij graag aan bij eerdere sprekers.

Mij valt het verschil in politieke appreciatie op bij het Verdrag van Amsterdam. Ik heb een beetje de indruk dat de appreciatie afhankelijk is van het naar het eigen politiek oordeel over het Verdrag van Amsterdam toe redeneren door de verschillende sprekers. Dit versterkt bij mij de indruk dat het Verdrag van Amsterdam moet worden gezien als een stap in een proces en niet als een afsluiting van een bepaald proces. Sommige sprekers hebben gezegd dat nu definitief is besloten dat Europa de weg van het federalisme heeft verlaten. Dat is een conclusie die ik niet deel op basis van het Verdrag van Amsterdam. Wel kan gezegd worden dat op weg naar de federalisering van Europa enigszins een pas op de plaats is gemaakt. Dat sluit echter helemaal niet uit dat de federalisering weer nieuwe impulsen kan krijgen. Voordat ik verder ga met mijn betoog mag ik niet nalaten om aan te sluiten bij eerdere sprekers, die hun waardering hebben uitgesproken over het werk dat door de bewindlieden op dit vlak is gedaan. De nota is bijzonder helder en maakt van een zeer ingewikkelde en laten wij zeggen weinig boeiende materie wat je, voorzover dat kan, met plezier leest. Wat dat betreft vind ik dat woorden van waardering op hun plaats zijn.

Ik keer terug naar de materie. Het antwoord op de vraag of aan de doelstelling van de IGC is voldaan vind ik niet geheel duidelijk. Naar mijn smaak ging het niet om een beoordeling of het "acquis communautaire" gehandhaafd of verder ontwikkeld is. De vraag was duidelijk of de aanpassingen ertoe zouden leiden dat de gemeenschap doeltreffender met de instellingen en mechanismen zou kunnen omgaan. Die vraag is dus naar mijn smaak niet voldoende beantwoord en ik vraag daarom de regering om aan te geven of zij vindt dat het Verdrag van Amsterdam de instellingen van

de gemeenschap in staat stelt om doeltreffender op te treden. Daarbij aansluitend vraag ik mij af in hoeverre nu wel of geen korte- of langetermijndoelstellingen hebben gespeeld bij de IGC. De opmerkingen van de regering daarover zijn nogal ontwijkend. Ik zou graag willen weten in hoeverre de regering wat betreft de IGC alleen aan kortetermijndoelstellingen denkt. Dat zou betekenen dat men in de nabije toekomst een soort batterij aan IGC's kan krijgen over allerlei deelonderwerpen, wat het proces ernstig zou kunnen verlammen. Wat betreft de kwestie van de nieuwe stemmenweging in de Raad gaat de regering wel erg snel voorbij aan de vraag of er in de nieuwe variant ook met de grootte van de bevolking in de EU-lidstaten rekening kan worden gehouden. Ik hoor graag enige verduidelijking daarvan. Bij de versterking van de instellingen is wel erg snel voorbij gegaan aan de samenstelling en de werkwijze van het Hof van Justitie. Zijn niet ook daar aanpassingen nodig bij een nieuwe IGC? Bij een uitgebreide Unie kunnen samenstelling en werkwijze van het Hof toch niet ongemoeid blijven?

Dit brengt mij bij het tijdschema voor een nieuwe IGC. Als de Gemeenschap gereed wil zijn voor uitbreiding, zal de IGC toch niet pas ná de toetredingsonderhandelingen kunnen plaatsvinden? Er zal toch veel sneller met de IGC moeten worden begonnen? De suggestie van de regering dat de IGC uiterlijk op het moment van de eerste uitbreiding tot resultaten moet komen, lijkt mij dus niet terecht. Ik vind het in ieder geval veel wenselijker om die resultaten al ruim voor dat moment te hebben, opdat ook de toetreders weten waar zij aan toe zijn. Er is toch altijd anderhalf à twee jaar nodig om de zaken concreet vast te leggen. Ik stap over op een onderwerp dat op het eerste gezicht misschien wat theoretisch lijkt, maar waar naar mijn smaak belangrijke vraagstukken aan gekoppeld zijn: de kwestie van de rechtspersoonlijkheid van de Unie. In de nota van de regering is men daar nogal ambigu over. Wij hebben geprobeerd de knapste koppen op het vlak van het Europees recht daarover te bevragen, om te horen of de Unie al dan niet rechtspersoonlijkheid heeft. De reactie daarop was soms: in de nota wordt gezegd dat er geen rechtspersoonlijkheid is, dus



dat is helder. Anderzijds werd ons ook gezegd dat er wel degelijk sprake is van een ontwikkeling naar een impliciete rechtspersoonlijkheid. Ik krijg daar graag meer duidelijkheid van de regering over.

Dit punt is niet onbelangrijk. Ik zal proberen dat met een enkel voorbeeld te adstrueren. In toenemende mate doen zich conflicten voor over de vraag of de Gemeenschap, dan wel de lidstaten in bepaalde internationale fora kunnen optreden. Het is in dat verband mogelijk dat een aantal lidstaten gaat stellen dat zij zélf in die fora moeten gaan optreden, omdat de Unie geen rechtspersoonlijkheid heeft. Dat zou, als daar niet zorgvuldig mee wordt omgesprongen, kunnen leiden tot een verzwakking van de positie van de Gemeenschap. Een toegroei naar rechtspersoonlijkheid van de Unie zou daarom niet onbelangrijk zijn. Dit punt speelt onder andere bij de handelspolitiek, een zaak die de heer Hessing na aan het hart ligt, zo heb ik begrepen. Het Verdrag van Amsterdam kan toch niet, door de vraag van de rechtspersoonlijkheid te ontwijken, leiden tot een uitholling van hetgeen reeds acquis is inzake de bevoegdheden van de Gemeenschap in de eerste pijler?

Over artikel 6A (de non-discriminatie) wordt verschillend gedacht, zo begrijp ik. Voor ons is dit een zeer belangrijk artikel. Wel vragen wij ons af of het niet veel beter zou zijn om dit artikel niet in een richtlijn op te nemen, maar daar een verordening voor te maken. Dan zijn wij er immers zeker van dat alle lidstaten dit onderwerp op dezelfde manier rechtstreeks in hun rechtsorde opnemen. Als het alleen gaat om een richtlijn, hebben de lidstaten de mogelijkheid om nog allerlei marges aan te houden bij het omzetten van die richtlijn in hun eigen regelgeving. U zult begrijpen, voorzitter, dat het werkgelegenheidsbeleid voor mijn fractie een zeer belangrijk onderwerp is. Ook hier wordt (dat heb ik goed gehoord van collega's) zeer verschillend geoordeeld over het werkgelegenheidsbeleid van de Unie. Sommigen spreken over een vrijblijvend en inhoudsloos karakter van wat er toe nu toe is gedaan. Ik deel hun scepsis niet. Al hebben we te maken met "zachte" integratie of coördinatie, van de resultaten van de Top van Luxemburg en de gesprekken die daaruit zijn voortgevloeid, gaat wel degelijk een convergerende

werking uit op het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. In dit verband rijst bij mij de vraag of de nota niet te negatief, te terughoudend is over de coördinatie tussen de lidstaten op dit vlak. Immers, het gaat niet alleen over de coördinatie tussen de lidstaten. In het Verdrag van Amsterdam gaat het over de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid in het kader van de werkgelegenheidstitel. Ook op andere plaatsen in het Verdrag is sprake van coördinatie, met als doelstelling bevordering van een hoge graad van werkgelegenheid. Met verwijzing naar het gestelde hierover in artikel 109P, lid 2, zou je kunnen veronderstellen dat de coördinatie een interne, onder het Verdrag vallende coördinatie is, dus niet iets vrijblijvends tussen de lidstaten.

De heer **Van den Akker** (CDA): Ik zou de heer Timmermans willen vragen, wat er tot nog toe uitgekomen is. Om coördinatie met betrekking tot werkgelegenheid op gang te brengen, hoeft niet gewacht te worden tot de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam. Wat doen we vandaag anders dan verleden jaar? Wat zijn de resultaten daarvan?

De heer **Timmermans** (PvdA): Een resultaat waarop kan worden gewezen, zijn de richtsnoeren die in Luxemburg zijn besproken en waarin is afgesproken dat de nationale actieplannen aan elkaar worden medegedeeld. Het bestaan van die nationale actieplannen heeft al aantoonbaar een convergerende werking op de politiek van de lidstaten. Ik lees dat duidelijk uit de actieplannen. Dat is een goede basis om verder op door te werken en om te komen tot ontwikkeling van het werkgelegenheidsbeleid.

De heer **Van den Akker** (CDA): Misschien kunt u iets duidelijker zijn. Het is natuurlijk prima als ieder land voor zich een inventarisatie maakt van wat het doet op het gebied van de werkgelegenheid, maar ik hoop niet dat ik in de toekomst een convergentie moet gaan waarnemen tussen Nederland en Duitsland. Ik hoor de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken van Duitsland zeggen: een loonstijging van 6,5% is prima, want dat levert meer koopkracht op en daardoor zal de

economie weer gaan groeien. Dat is een statement van het soort dat wij 25 jaar geleden al achter ons hebben gelaten. Ik hoop niet dat wij dat in Nederland gaan overnemen. Dat zal de werkgelegenheid echt niet bevorderen.

De heer **Timmermans** (PvdA): Voorzitter! Dat is ook niet de convergentie waar ik het over heb. Ik doel erop dat er in de nationale actieplannen dingen komen te staan die in bepaalde lidstaten blijkbaar werken. In Nederland hebben wij op nationaal niveau een aantal zaken aangepakt die blijkbaar werken. Andere lidstaten kunnen lering trekken uit zaken die in andere lidstaten blijken te werken en kunnen die zaken overnemen in hun nationale beleid. De heer Van den Akker verwijst naar een uitspraak die in Duitsland is gedaan. Tegelijkertijd is in Duitsland uitvoerig aandacht gegeven aan de successen van het Nederlandse poldermodel en wordt daar gezocht naar manieren om dat in het eigen beleid te integreren. In die zin heeft het feit dat je als lidstaat op Europees niveau kunt neerleggen wat er werkt, een convergerend effect op andere lidstaten als zij dat in hun eigen beleid overnemen. Wat dat betreft, is het naar mijn smaak een eerste stap op weg naar convergentie op het vlak van het Europese werkgelegenheidsbeleid.

De heer **Hessing** (VVD): Ik begrijp wat de heer Timmermans bedoelt, maar hij legt niet uit waarom je dat in een verdrag moet zetten. Voor het met elkaar delen van best practices heb je toch geen verdrag nodig?

De heer **Timmermans** (PvdA): Dat is op zich juist. U wilt niet met mij mee redeneren, maar in mijn redenering kun je vanuit best practices een convergentie tot stand brengen die op termijn zou kunnen leiden tot een werkgelegenheidsbeleid dat op Europees niveau wordt afgesproken. In die zin heeft het natuurlijk nut om het in het Verdrag vast te leggen. Ik kom tot het vraagstuk van de coördinatie voor de Ecofin en in de Ecofin. Wij zijn zeer gelukkig met de oplossingen die in de nota over coördinatie in de voorbereidende fase staan. Minder gelukkig zijn wij met de situatie in de Ecofin, omdat er sprake zal zijn van een onevenwichtigheid in de samenstelling ten gunste van zeg maar de financiële

hoek. Daarom is het erg belangrijk dat in de samenstelling van de opvolger van het Monetair Comité, het EFC – ik neem aan dat dit staat voor het Economisch en Financieel Comité – op een andere wijze dan nu is vastgelegd kan worden deelgenomen door de lidstaten. Ik begrijp dat in het kader van de Europese Raad over de samenstelling afspraken zijn gemaakt. Hoe hard zijn die afspraken? Is het mogelijk om zonder buiten de kaders van het Verdrag te treden de samenstelling van de deelname aan het EFC te bepalen naar aanleiding van nationale prioriteiten op dit vlak, zodat voldoende rekening wordt gehouden met kwesties van de reële economie en niet alleen maar met kwesties van de financiële economie? Dit is voor ons een heel belangrijke doelstelling. Voorzitter! Ik kom tot de tweede pijler. Er is nogal een verschil in appreciatie. Gezien de nota's die de Nederlandse regering tevoren over het GBVB heeft opgesteld, is het resultaat teleurstellend. Daar bestaat geen twijfel over. Je kunt je afvragen of het GBVB aan slagvaardigheid wint door de manier waarop nu wordt omgegaan met de Hoge Vertegenwoordiger en zijn team, zal ik maar zeggen. De koppeling met de functie van secretaris-generaal van de Raad was blijkbaar onvermijdelijk. De vraag is of de beleidseenheid die hij gaat leiden wel slagvaardig kan zijn als die eenheid alleen wordt samengesteld door mensen die aan het touwtje van de hoofdsteden zitten. Op die manier vormt die eenheid steeds het spiegelbeeld van het COPO en krijgt zij geen kans, een zelfstandige rol te spelen in de beleidsvoorbereiding. De doelstelling was de Unie slagvaardiger te maken en eerder te laten reageren op ontwikkelingen. Ik vraag mij af of, als je de zaken op deze manier inkleedt, je daarin zult slagen. Ik heb verder nog vragen over het flexibiliteitsbeginsel inzake de tweede pijler. Wij hebben de constructie met de passerelle waardoor bepaalde zaken kunnen worden overgedragen aan de eerste pijler. Als een algemeen besluit is genomen over bepaalde onderwerpen kunnen groepen van lidstaten daaraan uitvoering geven. Wat is de praktische waarde van een dergelijke constructie? Verwacht de regering dat daadwerkelijk op deze manier geopereerd kan worden?

In het kader van het GBVB wordt in de Unie steeds vaker op een informele manier geopereerd om te komen tot de besluiten – men zegt althans dat men geen besluiten zal nemen, maar men geeft wel aanwijzingen: ik verwijs naar de informele Europese Raad, weer een novum – en blijkbaar wint dit aan gewicht. Hoe verhoudt zich dit tot het institutionele evenwicht dat wij in het Verdrag van Amsterdam afspreken? Uiteraard onttrekt de informele Europese Raad zich aan de hele constructie. De informele Europese Raad kan, zoals is gebleken, aanwijzingen tot handelen geven aan instellingen van de Unie. Hoe verhoudt dit zich tot de bevoegdheidsverdeling over de verschillende instellingen van de Unie? Is dit niet een uitholling van bijvoorbeeld het recht van initiatief van de Commissie en de positie van het Europees Parlement? Wat de positie van het Koninkrijk betreft is de Raad van State van oordeel dat de ratificatie van dit Verdrag op z'n minst een standpuntbepaling van de Rijksministerraad vergt, maar de regering heeft aangegeven het daarmee niet eens te zijn. Ik vind haar argumentatie op z'n minst onhelder en niet overtuigend. De vraag rijst of de regering haar opstelling nader kan uitleggen. Is zij niet alsnog bereid, een standpunt van de Rijksministerraad voor te bereiden? Voorzitter! Naar ons oordeel wordt al te gemakkelijk heengestapt over de mogelijkheid van toetreding van de Unie tot het EVRM. Mijns inziens kan men in de situatie terecht komen dat in bepaalde opzichten een beroep op het EVRM niet mogelijk is omdat alleen beroep tegen het handelen van staten kan worden ingesteld. Gelet op de toenemende betekenis van de rol van de instellingen kan het in de toekomst niet meer zo zijn dat er nog uitsluitend klachtrecht tegen staten is. Het is geen zaak die van vandaag op morgen moet worden geregeld, maar zou het niet de voorkeur verdienen, toe te werken naar toetreding tot het EVRM?

De vergadering wordt van 14.00 tot 14.45 uur geschorst.

**Minister Van Aartsen:** Mijnheer de voorzitter! Ik heb geprobeerd de zeer vele vragen enigszins te clusteren. Naar ik hoop ben ik daarin geslaagd, maar wellicht zie ik mij genoodzaakt

om op enkele, eventueel nog ontbrekende onderdelen schriftelijk te antwoorden. Ik begrijp dat de Kamer zulke schriftelijke antwoorden vrijdag wil hebben in verband met de behandeling van het wetsontwerp aanstaande dinsdag. Welnu, ik doe mijn best, maar heb te maken met een tijdtekort. Voorzitter! Ik dank de commissie voor haar inbreng bij de bespreking van het onderhavige Verdrag. De aan het adres van de ambtenaren geuite complimenten geef ik direct aan hen door. Die welke aan uw adres werden gesproken, voorzitter, geef ik dan direct aan u door. U bent toch vooral degene geweest die ervoor heeft gezorgd dat er uiteindelijk in Amsterdam een Verdrag tot stand kwam. Dat is voorwaar niet eenvoudig geweest. Voorzitter! Er zijn verschillende opmerkingen over het Verdrag gemaakt, variërend van een kwalificatie als "een blok beton" tot de wat bloemrijker opmerkingen van de zijde van mevrouw Scheltema. Het is beton met bloemen, zou je haast kunnen zeggen. Ik begrijp deze variatie, maar toch denk ik dat het niet verstandig is om al te badinerend over dit Verdrag te spreken. Ik herinner mij dat de heer De Hoop Scheffer verleden jaar sprak over een verdragje. De regering deelt die opvatting uiteraard niet. Ik denk dat die opmerking te maken kan hebben met een wat te oppervlakkige analyse van het resultaat van Amsterdam. De staatssecretaris en ik zullen echter zeker niet verhehlen dat er niet gesproken kan worden van een spectaculaire vooruitgang. Laten we daar geen discussie over hebben. Al degenen die dat constateren, hebben volstrekt gelijk. Ik denk dat het Verdrag van Amsterdam, na dat van Maastricht, een verdere vooruitgang in het integratieproces betekent, gestoeld op een heel realistische, reële basis. De opmerkingen die de heer Van Middelkoop hierover maakte, zijn door de regering goed begrepen. Zou men een vergelijking maken tussen de prioriteitennota van de regering – in het jargon wel de vijfde nota genoemd – en het resultaat van Amsterdam, dan is er institutioneel gezien nauwelijks verschil. Op dat punt is best een goede score behaald. Waarom wil de regering niet spreken van "een verdragje"? De heer Hessing begon zijn bijdrage met een vrij uitvoerige opsomming

van wat het Verdrag allemaal betekent. Hij begon daarmee in zijn inleiding en noemde in dat verband onder andere de mensenrechten. Ik wil die hele opsomming niet herhalen. Wel wil ik erop wijzen dat ten aanzien van onderwerpen als grondrechten, de versterking van het democratisch gehalte, de communautarisering van de derde pijler en het inbrengen van Schengen formuleringen zijn opgenomen die bij aanvang voor onmogelijk werden gehouden. Ik denk dat wij een stap voorwaarts hebben gemaakt, geen spectaculaire, maar wel een stap voorwaarts. Het Verdrag schept een basis voor het Europese asiel- en emigratiebeleid. Dat is juist in deze tijd waarin wij een pijloverstijgende aanpak zo hard nodig hebben, geen geringe verdienste van degenen die vorig jaar daarover hebben onderhandeld. GBVB, flexibiliteit, etc., het zijn allemaal elementen die van groot belang zijn in een zeer heterogene Unie. Ondanks het gebrek aan institutionele hervorming, maakt het Verdrag van Amsterdam de weg vrij voor de uitbreiding. Ik denk dat dit een van de essentialia is die in de komende jaren zal moeten worden geregeld. Het is misschien goed om bij het nalopen van een paar algemene punten nu reeds het punt mee te nemen van de heer Timmermans over de rechtspersoonlijkheid van de Unie. De heer Van Middelkoop heeft daarvoor overigens een goede analyse gegeven. In de eerste pijler speelt het ontbreken van de rechtspersoonlijkheid van de Unie natuurlijk geen rol, want de Gemeenschap heeft rechtspersoonlijkheid. Conflicten zoals die zich bijvoorbeeld in het kader van de WTO hebben voorgedaan over de ondertekening van de WTO-overeenkomst te Marakech, gaan over de vraag, hoe de bevoegdheidsverdeling tussen Gemeenschap en de lidstaten dient te zijn. De Commissie heeft er in de IGC naar gestreefd, de externe bevoegdheden ten aanzien van handelsaspecten, diensten en intellectuele eigendom uitdrukkelijk onder de gemeenschappelijke handelspolitiek te brengen. De Nederlandse regering heeft dit gesteund. Ik denk dat zich hier niet werkelijk een probleem zal voordoen. De heer Hessing heeft het interessante thema aan de orde gesteld van de herordening van het Verdrag. Dat heeft ook te maken met de opmer-

kingen over de toegankelijkheid van het Verdrag, over de leesbaarheid van het Verdrag en dat soort thema's.

De heer **Timmermans** (PvdA): De kwestie van de rechtspersoonlijkheid zie ik toch iets anders dan de minister. Op het moment dat in een verdrag dat exclusief op de handel betrekking heeft maar één keer het woord mensenrechten voorkomt, roept een aantal lidstaten meteen: dit is geen handel meer, dit is politiek en onttrekken het terstond aan de competentie van de Commissie. Wat dat betreft, is er in dit verband wel degelijk een probleem.

Minister **Van Aartsen**: Dat is juist. Ik schetste even de ontwikkeling die zich heeft voorgedaan in de IGC-onderhandelingen. Het voorstel dat bijvoorbeeld door Nederland is bepleit, heeft uiteindelijk niet tot consensus geleid. Ik zal in dit kader die opmerking nog wel een paar keer moeten maken. Overigens biedt artikel 113 wel de mogelijkheid om door middel van een Raadsbesluit tot uitbreiding van dat punt over te gaan. Het is een belangrijk punt, waarover ook de heer Hessing heeft gesproken. Misschien kan ik dat meteen meenemen. Hij zei, dat de regering zich op dat punt actief zal moeten inzetten. Het parlement kan erop rekenen dat dit zal gebeuren. De heer Hessing heeft gevraagd, of het niet mogelijk is de verschillende verdragen in één verdrag te consolideren. Dat is ook tijdens de IGC besproken. Het probleem is dat een dergelijk nieuw verdrag vervolgens weer door de nationale parlementen moeten worden goedgekeurd. Dan begin je dus opnieuw. Wij moeten maar weer afwachten, of dat lukt. Ik denk dat wij op dit moment gelukkig zullen moeten zijn met datgene wat wij hebben. Ik begrijp overigens wel het zo sterk kritisch aangezette betoog van de heer Van den Akker op dit punt, zonder dat ik die opmerkingen tot de mijne maak. Ik kan het vanuit het standpunt van de Kamer goed volgen, waar men zegt dat het geen eenvoudig Verdrag is. Het is geen makkelijk leesvoer, omdat het zeer veel studiewerk vergt. Ik denk dat het in de komende jaren van de politici zal afhangen om helder te maken, wat wij nu in concreto met dit Verdrag gaan doen. De basis ligt er.

De heer **Van den Akker** (CDA): De regering zegt dat alles leesbaarder, transparanter en eenvoudiger is geworden en dichter bij de burger is gekomen. Als je dan de kritische geluiden hoort over de leesbaarheid van het Verdrag – ik was daarin echt niet de enige – staan die daar haaks op. Dát heb ik aan de orde willen stellen.

De heer **Hessing** (VVD): Ik dank de minister voor zijn uitspraak dat hij er begrip voor heeft dat wij zo'n moeite hebben met het Verdrag zoals het nu is. De suggestie is om na ratificatie van het Verdrag van Amsterdam een en ander wel opnieuw in de goede volgorde te zetten, en desnoods daarvoor over een paar jaar een aparte verdragswijziging te maken. Dan wordt het in ieder geval hanteerbaarder.

Minister **Van Aartsen**: Dat ben ik met u eens. Het probleem met de stukken die nu voorliggen, is dat er uiteraard nog geconsolideerde tekst zal komen. Maar dat bedoelt u naar alle waarschijnlijkheid niet. Toch heeft u behoefte aan een volslagen stroomlijning van wat nu is afgesproken. Maar dat vergt uiteraard een nieuw verdrag, met de procedures die daarvoor staan. Dat kan pas weer worden meegenomen op het moment, dat wij opnieuw naar het Verdrag van Amsterdam in totaliteit gaan kijken, welk moment ongetwijfeld weer aanbreekt als de discussie over de institutionalia wordt afgerond.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Klopt mijn waarneming dat voor of in "Amsterdam" wel is overwogen, een compleet nieuwe tekst – die is beschikbaar – ter goedkeuring voor te leggen, maar dat men dat om puur politieke redenen niet heeft aangedurfd, omdat dan misschien in een aantal landen het toch al zo beperkte draagvlak voor de Unie definitief teloor zal gaan?

Mevrouw **Scheltema-de Nieu** (D66): In aanvulling daarop het volgende. De minister doet voorkomen dat het een goed idee is om die stro-omlijning in de toekomst toe te passen. Voor de leesbaarheid zou het natuurlijk inderdaad een goed idee zijn. Maar is hij met mij niet bang dat verworvenheden die nu zwaar bevochten zijn, dan weer in discussie komen? Het kan wel wishful thinking

zijn, maar je zit waarschijnlijk tot in lengte van dagen met een brei-lap.

**Minister Van Aartsen:** Ik heb het vertrouwen in het vermogen van Europese juristen absoluut niet verloren, noch in de juristen die in de diverse parlementen, in het Europees Parlement en in en om de Commissie een rol spelen. Maar ik wil nog wel expliciet maken, dat zo'n nieuw verdrag met een helderder verdragstekst zou wel uit moeten gaan van de verworvenheden. Maar dat zal een nieuwe discussie vergen over een nieuw verdrag, en dus discussie in de nationale parlementen. Dan kán de heer Van Middelkoop gelijk hebben, maar ik kan niet kijken in de hoofden van diegenen die vorig jaar aan de tafel hebben gezeten. Er zal wel een vrees hebben bestaan dat men niet weet hoe, met de wisselende gedachten over Europa, zo'n exercitie zal uitvallen. Desalniettemin hebben het Nederlandse parlement en de Nederlandse regering toch enig vertrouwen in de richting, die Europa uit zal gaan. Teruggrijpend naar de winstpunten in het Verdrag van Amsterdam – die zijn door de Kamer genoemd – meen ik dat op basis daarvan kan worden gewerkt aan een transparanter Europa. Welnu, dat kan ook uiteindelijk het enthousiasme over Europa in de komende jaren doen toenemen. Daarom maakte ik de opmerking: dat is dan toch ook vooral de taak van politici. Daar zullen wij in de komende jaren allen zelf aan moeten werken.

**Mevrouw Karimi (GroenLinks):** Kan de minister nog ingaan op mijn suggestie voor een andere wijze van onderhandeling, waarbij het onderhandelingsresultaat aan de parlementen worden voorgelegd, voordat er een besluit wordt genomen?

**Minister Van Aartsen:** U maakt het mij hier heel moeilijk mee. Dit valt ook ver buiten de oevers van datgene wat nu op tafel ligt. Ik spreek namens de regering, maar over die suggestie van mevrouw Karimi is in de boezem van het kabinet niet gesproken. Elke poging om de betrokkenheid van de burger bij zo'n proces te versterken, spreekt mij echter aan. Mevrouw Karimi heeft in dit kader ook het referendum naar voren gebracht. Met de huidige

stand van zaken behoort dat echter niet tot de mogelijkheden. De heren Van den Akker en Hessing hebben kritische opmerkingen gemaakt op het punt van de werkgelegenheid. Ik schaar mij wat dat betreft aan de zijde van de heer Timmermans. Het is natuurlijk waar dat teksten geen banen scheppen, maar datgene wat nu onderling is afgesproken en waarbij men onderling tot vormen van benchmarking komt, is volgens mij goed. Ik was het eens met hetgeen de heer Timmermans daarover heeft gezegd. Er is op een aantal fronten ook voortgang geboekt. Zeer recent heeft de Europese Commissie een conceptrapport over werkgelegenheidsrichtsnoeren voor het komend jaar het licht doen zien. Ik denk dat dit type exercities grote voordelen heeft.

**De heer Hessing (VVD):** Met dat benchmarking is niets mis, maar normaal sluit je daar geen verdrag voor. Waarom is een verdragstekst nodig om op die verstandige manier met elkaar om te gaan?

**Minister Van Aartsen:** Omdat het daarmee een afspraak is die juridisch vastligt tussen de deelnemende lidstaten in de Europese Unie. Je zou natuurlijk ook een informele top van de Europese Raad kunnen gebruiken en er zijn nog allerlei andere instituties die daar afspraken over kunnen maken, maar de verworvenheid is nu juist dat dat in het Verdrag vastligt en dat het verdrag erkent dat de werkgelegenheid, de werkgelegenheidsbevordering en -ontwikkeling in de staten het geheel aangaat. Ook in het kader van de ontwikkeling naar een Europese Monetaire Unie is dat goed. Het zal in de komende jaren immers niet alleen om het monetaire beleid gaan, maar zeker ook om het werkgelegenheidsbeleid. Dat wil helemaal niet zeggen dat wij daar in Europa dezelfde ideeën over moeten hebben. Daar heeft Nederland heel specifieke ideeën over. Ook ik heb mij verbaasd over de geciteerde opmerking van een van de leden van het Duitse kabinet. Maar dat wil nog niet zeggen dat je met dat voor ogen moet kijken naar de werkgelegenheidsparagrafen in het Verdrag. Ik meen dat het goed is dat dit punt is vastgelegd. Natuurlijk, cynici kunnen zeggen dat het er in is gekomen omdat het misschien anders heel

moeilijk was om het Verdrag te maken, maar wij kunnen het ook omkeren en kijken naar de winstpunten. Nederland kan daar ook zijn voordeel mee doen. In de afgelopen jaren hebben wij immers een type werkgelegenheidsbeleid ontwikkeld dat in Europa een belangrijke bijdrage kan leveren. Ideeën en gedachten over het "poldermodel" zijn dan ook terug te vinden in het Verdrag.

**De heer Van den Akker (CDA):** Ik kom nog even terug op de vraag die de heer Hessing heeft gesteld. Je legt het vast in een verdrag. In het afgelopen jaar heb ik in Duitsland dertien lezingen gehouden over het poldermodel. Daarbij ben ik ingegaan op de verschillen met andere modellen, het Verdrag van Wassenaar en op het feit dat Duitsland wat dat betreft zoveel achterloopt. Je kunt het Duitse model daarnaast leggen, maar het is volgens mij een open deur. Ik wil zo graag vastgelegd zien wat wij morgen anders doen dan vandaag. Dat is mij nog niet duidelijk. Of is het alleen maar cosmetica in het Verdrag?

**Minister Van Aartsen:** Als ik mij de tekst voor de geest haal, denk ik dat het ook de bedoeling is dat je met elkaar afspraken maakt over de doelstellingen die je in dit kader nastreeft. Gelet op de ontwikkeling van de Unie, vind ik dat een vooruitgang. Wat de heer Van den Akker bepleit – het uitwisselen van gedachten, het met elkaar communiceren over werkgelegenheidsbevordering en economische politiek – hoort daar ook bij. Het is volgens mij goed dat deze richting in het Verdrag is vastgelegd. Het is mij duidelijk dat op dit punt nuanceverschillen bestaan tussen de heer Van den Akker en mij en ook, maar in minder mate, tussen de heer Hessing en mij. Gelukkig zie ik nu dat het heel erg meevalt. Het wetgevings-overleg is er dan ook voor om elkaars nieren te proeven op weg naar de plenaire behandeling volgende week. Voorzitter! Over de problematiek van het GBVB zijn zeer veel vragen gesteld. Zij komen allemaal neer op de vraag wat de effectiviteit is van de tweede pijler. De heer Van den Akker heeft gevraagd wat die richtsnoeren precies zijn. Ik denk dat het een enorme stap voorwaarts is dat er een

gemeenschappelijke strategie kan worden vastgesteld in de Europese Raad. De Algemene Raad kan zich in de toekomst met gekwalificeerde meerderheid uitlaten over aspecten van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Voordat dit werkelijk goed functioneert, zal er het nodige aan voorafgaan, namelijk het vaststellen van een gemeenschappelijke strategie. Het is goed dat er afgelopen zaterdag en zondag in Pörschach is afgesproken om daarmee een begin te maken, voordat het Verdrag in alle landen is geratificeerd.

De Europese Raad heeft niet het Midden-Oosten, maar de Russische Federatie als een testcase uitgekozen om na te denken over zo'n gemeenschappelijke strategie. De Europese Raad heeft vervolgens aan de Algemene Raad gevraagd om daar een voorzet voor te doen. Ik denk dat dit een goede ontwikkeling is en dat de leden van de Algemene Raad hier ook hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Ik kan op dit moment niet uittekenen hoe dat eruitziet, maar het Verdrag biedt echt de mogelijkheid om een gemeenschappelijk buitenlands beleid gestalte te geven. Nederland zal in de komende periode ook een rol moeten spelen om ervoor te zorgen dat wij in de richting bewegen die het Verdrag ons wijst, opdat een meer zichtbaar gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie wordt gerealiseerd. Mevrouw Scheltema heeft gevraagd hoe het zit met de rol van het Europees Parlement in de tweede pijler. Ik denk dat het antwoord op deze vraag gezocht moet worden in artikel J.11 van het Verdrag. Het Europees Parlement wordt door het voorzitterschap geconsulteerd over de voornaamste aspecten en de fundamentele keuzes die op het terrein van het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid moeten worden gemaakt. Het is vervolgens de plicht van de Commissie en het voorzitterschap om het Europees Parlement op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen op het gebied van het GBVB. Ik denk dat het Europees Parlement zo in elkaar zit dat het vervolgens vragen zal voorleggen, maar ook aanbevelingen zal doen aan de bevoegde organen en meer in het bijzonder aan de Raad.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Voorzitter! Het hoofdstuk over het GBVB is opnieuw opgeschreven. De minister brengt duidelijk naar voren hoe belangrijk goed beleid is. Dat dit belangrijk is, staat buiten kijf. Kan hij aangeven of in het voorliggende Verdrag een mogelijkheid is opgenomen om de Raad te dwingen maatregelen te nemen?

Minister **Van Aartsen**: Het Verdrag is er. Verder zijn er afspraken om te komen tot gemeenschappelijke strategieën, los van wat er toch al in het Verdrag stond, want voor een deel is dit het Verdrag van Maastricht. Dat biedt de bevoegde organen, de Europese Raad en de Algemene Raad, de mogelijkheid om aan de slag te gaan. Ik heb willen illustreren dat wij niet achterover leunen en zeggen: wij hebben dat afgesproken, laat het nu verder maar. Binnen de totale Europese context is er niets dat er op wijst dat dit zal gebeuren. De Europese Raad neemt het voortouw, zie de Top van Pörschach van afgelopen weekend. De Algemene Raad heeft afgelopen maandag de opdracht gekregen en inmiddels al besproken om tot een voorzet voor zo'n gemeenschappelijke strategie te komen. Op die manier moet Nederland – ik weet dat die ambitie ook bij een aantal andere lidstaten aanwezig is – in de komende jaren in ieder geval een poging doen om het Verdrag in te vullen om daar iets van te maken. Ik ben het immers met de Kamer eens dat het GBVB, gelet op de crises in Europa en om Europa heen, de achilleshiel van het Europese beleid van de komende jaren is. Als je het over Burgernähe hebt, praat je dus ook over dit soort thema's. Daarbij gaat het immers om het voortbestaan van onze democratie en de veiligheid van burgers, maar ook om het oplossen van conflicten die te maken hebben met een ander thema, namelijk mensenrechten. Je hebt de plicht om daar in de komende jaren met enig enthousiasme aan te werken. Het enige wat ik de Kamer op dit punt kan meedelen is dat de Nederlandse regering met die gedachte in het achterhoofd aan de slag wil gaan op het punt van het GBVB.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik wil reageren op het antwoord van de minister op mijn vraag naar de rol van het Europees Parlement. Hij

heeft verwezen naar artikel J.11, waarin staat dat het Europees Parlement bij de voornaamste aspecten wordt geraadpleegd. Een paar artikelen verder zie je echter dat er een fiks aantal verschillende instrumenten wordt genoemd. Mijn concrete vraag was wat bij ieder onderscheiden instrument de rol van het Europees Parlement is. Dat wordt in geen enkele bepaling duidelijk. Juist omdat artikel J.11 zo vaag is, wil ik meer weten.

Minister **Van Aartsen**: Dat begrijp ik, maar ik kan u niet meer bieden dan in het Verdrag staat. Ik kan het ook niet mooier maken dan het is. Er zijn een aantal mogelijkheden voor het Europees Parlement; ik heb die mogelijkheden geschetst en u bent verder gegaan naar andere artikelen. Ik heb al gezegd dat het Europees Parlement ook de mogelijkheid heeft om ook op dat punt een actieve rol te spelen, vragen te stellen en aanbevelingen aan de raad en de raden te doen. Zeker een nieuw aantredend Europees Parlement zal zich het in het jaar waarin het Verdrag van Amsterdam wordt geratificeerd, tot een eer rekenen om op dit front met de lidstaten voortgang proberen te maken. Mevrouw Scheltema en de heer Van den Akker hebben in dit kader gesproken over de zogeheten constructieve onthouding. Mevrouw Scheltema heeft gevraagd of dat niet betekent dat er een soort sluipweg is. De constructieve onthouding is uiteraard niet zo bedoeld. De achtergrond van dit artikel is dat er politieke of zelfs historische redenen zijn waarom een lidstaat niet kan of wil meedoen aan een bepaald optreden in het kader van het GBVB. Lidstaten zullen het optreden van het totaal van de unie echter niet kunnen belemmeren of doorkruisen; daar gaat het om en dat is het belang van bepaling J.13 in het Verdrag. Voordat ik toekom aan de eenheid voor beleidsplanning, is het misschien goed om in te gaan op de hoge vertegenwoordiger.

De heer **Van den Akker** (CDA): In eerste termijn heb ik gevraagd of de huidige bepaling geen achteruitgang is in vergelijking met het Verdrag van Maastricht. In artikel J.3 van dat Verdrag stond immers dat een gemeenschappelijk optreden lidstaten bindt bij het innemen van standpunten en bij verder optreden.

Dat is nu niet meer het geval. Het wordt nu een beetje vrijblijvend: als je niet mee wilt doen, doe je gewoon niet mee. Volgens het Verdrag van Maastricht werd je juist gebonden als er een gemeenschappelijk beleid wordt vastgesteld.

**Minister Van Aartsen:** Het voordeel van het Verdrag van Amsterdam is juist dat men nu met gekwalificeerde meerderheid kan komen tot optreden in het kader van het GBVB. Dat is het winstpunt en dat is mogelijk op basis van die gemeenschappelijke strategieën. Ik verheer niet dat dat niet eenvoudig zal zijn. Daarom is het goed dat wij nu al een voorziet geven voor een gemeenschappelijke strategie. Als die strategie er eenmaal is, kan bij de uitvoering daarvan de Algemene Raad gewoon met gekwalificeerde meerderheid besluiten nemen. Dan nog kan de situatie zich voordoen dat er sprake is van constructieve onthouding. Die kan echter het totaal van de Unie niet belemmeren of verhinderen om op te treden waar de lidstaten dat noodzakelijk vinden. In antwoord op een vraag van de heer Hessing zeg ik dat de hoge vertegenwoordiger de praktijk van gezanten van de EU niet onmogelijk maakt. De rol van de commissaris, straks een van de vice-voorzitters van de Commissie, wordt ook niet belemmerd door de hoge vertegenwoordiger. Wel is duidelijk dat het een harmonieus samenspel zal moeten zijn tussen al deze elementen. De Kamer lacht, maar dat is ten onrechte.

De heer **Hessing** (VVD): Wij maken echter zelden zo'n naïeve minister mee!

**Minister Van Aartsen:** Het moet mogelijk zijn om, in het kader van hetgeen in het Verdrag is afgesproken, de hoge vertegenwoordiger haar of zijn werk te laten doen. Nu is dat ook het geval. Het personage is er niet, maar er is nu ook sprake van ad hoc instrumenten die daarvoor ingericht worden. Ik noem, bijvoorbeeld, de systematiek zoals die bestaat ten aanzien van de contactgroepen. Het moet mogelijk zijn om, als wij het GBVB gestalte geven en wij de hoge vertegenwoordiger zijn of haar rol daarin laten vervullen, in goed en nauw overleg met raden en de Commissie, de slagvaardigheid op dit front van het geheel te laten

toenemen. Er zal dan een afname te zien zijn van het verschijnsel van afzonderlijke clubs en groepjes die zich bezighouden met aspecten van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Die usurperen het in feite in zekere zin. Dat is de waarde van het personage dat in het kader van het Verdrag wordt geïntroduceerd.

De heer **Van den Akker** (CDA): Voorzitter!...

De **voorzitter:** Het gaat over hetzelfde? Het gaat om een vervolgvraag? Ik ben een beetje zorgelijk met het oog op de klok. Is de vraag erg dringend?

De heer **Van den Akker** (CDA): Dat is het per definitie! Ik hoor graag van de minister wat nu precies de verhouding is tussen de verschillende instituties. Er is het voorbereidend orgaan, de hoge vertegenwoordiger, de Commissie, de Raad, het voorzitterschap. Dreigt er geen situatie te ontstaan waarbij men elkaar gigantisch voor de voeten gaat lopen? Hoe is de verhouding nu precies geregeld?

**Minister Van Aartsen:** Volgens mij zijn de diverse verhoudingen vrij helder weergegeven in het Verdrag. De hoge vertegenwoordiger is tegelijkertijd secretaris-generaal van de Raad. Dat vind ik geen slechte constructie. Dat betekent overigens dat in de nieuwe verhoudingen met name de plaatsvervangend secretaris-generaal zich zal gaan bezighouden met hetgeen de huidige secretaris-generaal doet, namelijk zorgen voor een zekere ordelijke gang van zaken in de Raad. Dat heeft volgens mij nadelen omdat er in wezen bij de Raad geen functionaris is die let op de typisch inhoudelijke vragen waar wij het nu over hebben. De Commissie heeft in dit kader haar rol. De hoge vertegenwoordiger is een functionaris van de Raad. De vraag hoe uiteindelijk de verhoudingen uitkristalliseren kan pas helder beantwoord worden op het moment dat wij in deze constructie gaan opereren. Ik incasseer de opmerking van de heer Hessing. Ik denk echter dat het mogelijk moet zijn om, gegeven de basis van het Verdrag, met een zekere inzet van alle betrokkenen het systeem te laten werken. In ieder geval zullen wij daarvan moeten

uitgaan, als het Verdrag eenmaal in alle lidstaten is geratificeerd. Het lijkt mij belangrijk omdat het Verdrag juist tracht om een betere samenhang in het externe optreden van de Unie te verzekeren, ook door de samenwerking tussen Raad en Commissie die artikel C van het Verdrag mogelijk maakt. Gevraagd is nog wanneer de hoge vertegenwoordiger zal worden aangesteld. Naar het oordeel van de Nederlandse regering zouden wij een poging moeten doen om die hoge vertegenwoordiger op de top van Wenen aangesteld te krijgen, maar er zijn bij een aantal lidstaten tendensen die erop wijzen dat het ook wel later zou kunnen worden. Naar ons oordeel en dat van het Voorzitterschap zou het echter verstandig zijn, gegeven hetgeen in dit kader moet gebeuren, om zo enigszins mogelijk op de Europese Raad van Wenen tot benoeming van hem of haar over te gaan. De informele Europese Raad (die overigens, zoals bekend, geen besluiten neemt) in Pörschach heeft oriënterend besloten dat de hoge vertegenwoordiger bij voorkeur geen politicus is, maar wel iemand met een politiek profiel.

De heer **Timmermans** (PvdA): Er wordt nu wat gelachen over het "oriënterend besloten", maar hiermee wordt wel precies de vinger op de zere plek gelegd, namelijk de rol van de informele Europese Raad die nu ineens zeer prominent blijkt te zijn. De minister heeft zelf aangegeven hoe precair het evenwicht tussen de instellingen is, zoals dat met moeite tot stand is gebracht in het Verdrag van Amsterdam. Daar zit een heel verhaal achter. Dit evenwicht tussen Commissie, Raad, Parlement en Hof is met moeite bereikt, maar is wel belangrijk. Als dan toch iedere keer een informele Europese Raad weliswaar geen beslissingen neemt, maar toch aanwijzingen geeft die in feite hetzelfde zijn als beslissingen, wordt het hele bouwwerk doorkruist en is er het gevaar dat op termijn het complete institutionele evenwicht wordt verstoord. Dan wordt, nog voordat het Verdrag van Amsterdam van kracht is, in feite de hele zaak alweer ondergraven.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik had dezelfde vraag willen stellen, voorzitter. Verder merk ik nog op dat het ook bedroevend zou zijn als het niet om een informele, maar om een

formele Europese Raad zou gaan. Het gaat immers om een SG van de Raad, zonder het woord "Europese" ervoor. Refererend aan de discussie eerder over de positie van de Algemene Raad is mijn vraag dan ook, of de ministers van Buitenlandse Zaken zich niet de kaas van het brood hebben laten eten, en dan uitgerekend tijdens een informele Europese Raad.

**Minister Van Aartsen:** Ik heb helemaal niet het gevoel dat mij de kaas van het brood is gegeten. Ik vind het belangrijk om over de informele raden ook openheid richting uw Kamer te betrachten. Ik moet nu terugvallen op het betoog dat ik ook had kunnen houden. Natuurlijk is er geen besluit genomen, want de informele Europese Raad neemt geen besluiten. Het is een oriëntatie geweest. Ik zou het verkeerd vinden om als wij over dit onderwerp spreken tegen uw Kamer te zeggen: ik weet het niet, er is eigenlijk niet zoveel gebeurd in Pörschach. Ik zou dat ook niet juist vinden ten opzichte van de Europese Raad. Welnu, het besluit zal natuurlijk door de communautaire instellingen moeten worden genomen, maar deze oriëntatie heeft in de informele Europese Raad plaatsgevonden. De gedachte die in de informele Europese Raad boven de tafel heeft gezweefd – nogmaals, er is sprake geweest van een oriëntatie – is volgens mij een begrijpelijke, omdat het als je ambities wilt hebben met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid in de komende jaren, verstandig is om iemand met een behoorlijk profiel te nemen als Hoge Vertegenwoordiger. Want nogmaals, die Hoge Vertegenwoordiger heeft een functie ingekapseld in het geheel van het Verdrag. De heer Hessing zei: het is toch geen ambtelijk overleg? Een behoorlijk profiel in deze wereld betekent dat het moet gaan om iemand die politiek zijn of haar sporen heeft verdiend in het totaal van het Europese concert. Ik geloof niet, dat daar op zich zoveel mee mis is, voorzitter, maar ik heb nu eigenlijk alweer spijt dat ik zo open ben geweest over die informele Europese Raad.

De heer **Timmermans** (PvdA): Voorzitter! Ik wil toch even terugkomen op het meer algemene punt,

namelijk de vraag wat de invloed is van de toenemende rol van zo'n informele Europese Raad op het bouwwerk waarover wij het in het kader van het Verdrag van Amsterdam hebben. De minister heeft net uitgelegd waarom het allemaal zo in elkaar steekt en waarom het van belang is in die lijn verder te gaan. Maar dan moet je ook de verantwoordelijkheid nemen om het bouwwerk te beschermen en om het niet uit te hollen door middel van het institutionaliseren van een informele Europese Raad. Ik meen mij te herinneren dat wij deze week hebben gesproken over de rol van bepaalde europarlementariërs. Als je de rol van de instellingen zoals die is afgesproken in verdragen niet serieus neemt, dan lok je uit dat men zich ook in bepaald opzicht minder serieus gaat gedragen. Ik vind het ontzettend belangrijk dat er respect is en dat men zich inzet voor het handhaven van het evenwicht zoals dat is afgesproken. Dat betekent naar mijn oordeel het betrachten van extreme terughoudendheid tegenover zaken als informele raden en zeker informele Europese Raden.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik weet best hoe op een gegeven moment in Europa de hazen lopen, maar wat ik niet goed vind, is de manier waarop en de toonzetting waarin de minister deze zaak aankaart. Ik heb dan ook niet zoveel zin meer om een debat te voeren, zoals wij dat een tijdje geleden deden over het hernemen van de positie en het belang van de Algemene Raad. Dat zit er gewoon achter. Ik acht het heel wel denkbaar, dat de minister hier open en eerlijk zegt wat er gebeurd is tijdens zo'n informele raad – nogmaals, ik weet hoe de hazen lopen – maar vervolgens wel zijn eigen positie markeert en hardop zegt dat wat daar gebeurd is, eigenlijk niet had moeten gebeuren als de strekking van het Verdrag serieus genomen wordt.

**Minister Van Aartsen:** Ik heb niets gezegd in de zin van het afdoen aan respect voor datgene wat in het Verdrag is afgesproken en wat het bouwwerk is. Dat is ook in dezen helemaal niet aan de orde. U heeft naar ik meen hier in deze zaal de minister-president opmerkingen horen maken over het fenomeen van die informele raden. Hij heeft terecht

duidelijk gemaakt dat informele raden geen besluiten nemen. Dat is in dit kader ook niet gebeurd. De Europese Raad heeft het gedaan naar aanleiding van een discussie tijdens een van de Algemene Raden. Het is toch niet vreemd dat de Europese Raad zich afvraagt: wat willen wij met die positie? Ik zou het heel merkwaardig vinden wanneer een dergelijke discussie zich niet zou voordoen in de Europese Raad. Uiteindelijk moeten alle instellingen, ook de Algemene Raad, met een zekere assertiviteit te werk gaan. Op basis van het Verdrag is de Algemene Raad zo sterk als ik weet niet wat, want het Verdrag is op dat punt zo helder als het maar kan zijn. Wat dit betreft, denk ik dat de Kamer niet zo moet schrikken van het feit dat in een informele Raad oriënterend over zoiets wordt gesproken. Ik meld wat de algemene teneur tijdens die informele Raad in Pörschach hierover is geweest. Voorzitter! Ik kom tot de eenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing die onder de secretaris-generaal zal functioneren. Op dit moment bestaat er nog geen helderheid over de manier waarop deze cel precies zal worden ingericht. De besluitvorming daarover moet nog in de Algemene Raad plaatsvinden. Per definitie is de gedachte dat alle lidstaten personen leveren voor deze EVBVW. Men wordt daar overigens niet gedetacheerd als vertegenwoordiger van een land of lidstaat, maar men komt daar te werken onder het regime van de secretaris-generaal.

De heer **Hessing** (VVD): Ik verwacht niet dat die planningseenheid intelligence gaat verzamelen. Ik hoop dat althans. Zij zal dan volstrekt afhankelijk zijn van de informatie die zij uit de lidstaten krijgt. Dat geldt voor die andere twee eenheden ook. Is er dan geen sprake van doublures? Hoe gaan die drie eenheden met elkaar functioneren? Ik vraag dit uit oprechte bezorgdheid. Een van onze zorgen met betrekking tot de Europese Unie is dat het allemaal zo wollig, ongrijpbaar en ingewikkeld wordt. Wij zijn allemaal voor helderheid en eenvoud. Ik zie grote risico's van doublures. Ziet de minister die ook?

**Minister Van Aartsen:** Als het niet goed wordt aangevat, heeft de heer Hessing gelijk. Daarom is het denk ik

goed dat, ziende naar het bouwwerk van Amsterdam, alle participanten zich van het begin af aan daarvan bewust zijn. Ik heb geschetst hoe belangrijk het naar mijn oordeel is dat de Algemene Raad een secretaris-generaal krijgt die op het punt van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid ten dienste van de Algemene Raad werkelijk massa kan maken. Dat hij of zij een aantal mensen nodig heeft om dat vervolgens ter hand te nemen en dat het juist niet van belang is om dingen te gaan doen die ook in andere organen worden gedaan, ben ik met de heer Hessing eens. Hij heeft mij sterk geprikkeld met zijn opmerkingen over naïviteit. Het is mij helder dat betrokkenen enorm alert moeten zijn om te voorkomen dat er sprake zal zijn van elkaar bezighouden. Voor je het weet kom je in zo'n situatie terecht. Het is goed dat de Kamer de vinger op dit punt legt. Ik denk dat het de regering alleen maar zal inscherpen dat wij van stonde af aan daarop zeer goed moeten letten. Ik kan slechts zeggen dat die intentie ten volle aanwezig is. De opmerkingen van de heer Van den Akker over de Veiligheidsraad wil ik even "parkeren", met het oog op de discussie die wij ongetwijfeld nog zullen voeren over de rol die Nederland vanaf 1999 in die raad zal spelen. Ik hoop dat de Kamer medio november een notitie van het kabinet kan worden voorgelegd, waarin op die rol wordt ingegaan. Daarbij komt ook het punt aan de orde waarover de heer Van den Akker heeft gesproken. Mevrouw Karimi vraagt hoe het in het kader van de planningseenheid is gesteld met de relatie met de OVSE. Voorzitter! Er zal geen sprake zijn van een formele band met de OVSE. De heer Van Middelkoop vraagt aandacht voor de belangrijke discussie over het instemmingsrecht, die al eerder deel heeft uitgemaakt van het beraad tussen regering en parlement. Voorzitter! Zoals uit de stukken blijkt, vindt de regering dit recht om een aantal redenen niet gewenst. Omdat dit een belangrijke kwestie is, zet ik nog even uiteen waarom wij tot deze conclusie zijn gekomen. In de eerste plaats is er het constitutionele argument. Uitgangspunt voor de verhouding tussen regering en parlement – dit thema zal later op de dag wellicht nogmaals passeren – is dat de

controleert. Het parlement heeft de mogelijkheid om van de regering alle informatie te verkrijgen die nodig is voor zijn controlerende taak. De regering moet de Kamers over haar beleid ten aanzien van de Unie, inclusief het gemeenschappelijke buitenlandse en het veiligheidsbeleid, informeren. Het parlement kan zijn opvattingen hierover aan de regering kenbaar maken maar vervolgens moet het aan de regering zijn om te bepalen welk standpunt wordt ingenomen in de Raad, in Brussel of in Luxemburg. Een parlementair instemmingsrecht ten aanzien van de tweede pijler zou mijns inziens een wat vreemde figuur opleveren omdat in het kader van die pijler door de Raad geen echte Europese wet- en regelgeving wordt voorbereid die vervolgens haar doorwerking heeft voor de rechtsorde van de lidstaten en dus de burgers bindt. Het gaat om het externe beleid, gericht op landen of thema's, op basis van de systematiek waarover wij het zojuist hebben gehad. Een en ander bindt de lidstaten en het gaat om een politiek commitment, maar de nationale rechtsorde van de lidstaten is er niet bij betrokken. Naast de genoemde twee argumenten is er een argument dat wat mij betreft wat minder zwaar weegt. Ik kan nog niet op grond van langdurige ervaring spreken, maar het is duidelijk dat er in het raam van het GBVB soms op korte termijn besluten moet worden. Het vernieuwde GBVB heeft geen consequenties, hetgeen van belang is voor bestaande afspraken tussen regering en Kamer over de inzet van Nederlandse strijdkrachten buiten het NAVO-gebied. Dat is een thema ten aanzien waarvan wij nu leven onder de vigeur van afspraken tussen regering en parlement, die straks via de Grondwet – artikel 100 – zullen zijn verankerd. Daar wordt de Kamer derhalve altijd in gekend. De verwevenheid tussen de pijlers kan ertoe leiden dat besluitvorming over handelspolitieke sancties valt onder de eerste pijler en niet onder de tweede. Tot zover mijn reactie op hetgeen de heer Van Middelkoop hierover vandaag opnieuw naar voren heeft gebracht.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik geloof niet dat ik hierover vandaag iets "opnieuw" naar voren bracht. Voorzover ik mij herinner was dit

voor mij de eerste keer. De minister zal weten dat ik geen amendement heb ingediend. Ik hou van principes, maar met Prinzipienreiteri kun je soms te ver gaan. Enig begrip voor de argumentatie van de regering heb ik dus wel. Daarom wil ik nu volstaan met het stellen van nog één vraag. De redenering van de minister klopt volgens mij niet helemaal. In de tweede pijler worden bindende beslissingen genomen. Dat kan althans. Deze beslissingen kunnen in elk geval het Koninkrijk binden. Waarom zou de Kamer dan geen instemmingsrecht kunnen krijgen, net zoals dit ten aanzien van Verdragen thans geldt? Zo'n bindende beslissing kan een boycot tegen een derde land betreffen. Dan raakt je wel degelijk aan de belangen van Nederlandse burgers, ondernemingen en dergelijke. Ik weet best dat dan ook weer de eerste pijler wordt geactiveerd, maar daar zitten wij als nationaal parlement niet in.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Je hebt natuurlijk altijd nog het EP.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Wij niet, mevrouw Scheltema. Wellicht bent u altijd tevreden als het EP iets te zeggen heeft... nou, ik niet. Ik wil hier in de Tweede Kamer ook af en toe wat te zeggen hebben. Daarom had ik er gewoon uit overwegingen van parlementaire zindelijkheid behoefte aan om dit nog even naar voren te brengen. Overigens zal ik ook nu geen amendement indienen.

De heer **Van den Akker** (CDA): Alvorens de minister zijn bespreking van het onderwerp GBVB afsluit, wil hij misschien nog ingaan op onze vraag betreffende artikel J.7 en de in dat verband gebruikte woorden "de Europese Raad". In het Verdrag van Maastricht ontbraken die. Zoals de minister het in de nota naar aanleiding van het verslag interpreteert, kan het ertoe leiden dat alle besluiten die iets te maken hebben met Defensie, in de Europese Raad moeten worden genomen.

Minister **Van Aartsen**: Over dat laatste moet ik even nadenken en ook moet ik dan de tekst even onder ogen hebben. Sta mij toe, hier later op terug te komen. Voorzitter! Ik waardeer het uiteraard dat de heer Van Middelkoop geen amendement heeft ingediend. Hij herinnerde aan de discussie die



hierover destijds met de heer Van den Broek is gevoerd. In de stukken heb ik kunnen zien dat dit al eens eerder aan de orde is geweest. Ik was dus gewaarschuwd. De redenering van de heer Van Middelkoop begrijp ik wel, maar nochtans blijf ik bij mijn redenering dat het gaat om externe gerichtheid van lidstaten. Inderdaad kan dat ook het Koninkrijk betreffen. Het is echter niet iets waaraan burgers daadwerkelijk worden gebonden. Daar waar het directe effecten kan hebben voor burgers of onderdanen van de staat – bijvoorbeeld doordat in dit kader besluiten worden genomen die leiden tot militair optreden van Nederland – hebben wij een mechanisme ontwikkeld. Dat deel is dus dicht. Sanctiemechanismen spelen in die eerste pijler. Verder hebben wij onze communautaire mechaniek en het Europees Parlement, zoals ik mevrouw Scheltema al dacht te horen zeggen.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): En dan moeten wij allemaal tevreden zijn. Ja, ja, verschuilt u zich maar achter mevrouw Scheltema!

Minister **Van Aartsen**: Uitgerekend in deze week – ook dat hebben wij allen geleerd – moeten wij daarmee zeer voorzichtig zijn. Het sluit wel volgens mij. Dat zal wellicht de reden zijn dat de heer Van Middelkoop een stukje in de redenering van de regering kan meegaan. Dat waardeer ik overigens zeer. Voorzitter! Er zijn zeer veel vragen gesteld over de instituties en het Europees Parlement. De heer Van den Akker vroeg naar de codecisie. Ik denk dat vooral in IIIA codecisie zal optreden. Verder is gevraagd, of belangrijke institutionele vraagstukken zijn blijven liggen. Ik geloof dat ik daarover in het begin van mijn antwoord iets heb gezegd. Het vorige kabinet en de onderhandelaars in Amsterdam zijn zover gekomen als zij zijn gekomen. Er is gevraagd, hoe het zit met het beroemde door België, Frankrijk en Italië gesteunde protocol, dat als aanhangsel bij het Verdrag het licht heeft gezien. Nederland is het inhoudelijk eens met dat protocol. Dat is bij een aantal gelegenheden ook verklaard. Overigens vonden wij het niet zo voor de hand liggen om daarover, op het moment dat het Verdrag was afgesloten, meteen al te enthousiast te doen. Bij een aantal

besprekingen die namens de Nederlandse regering in de afgelopen periode zijn gevoerd, is duidelijk gemaakt dat wij het inhoudelijk eens zijn met de wens van deze drie lidstaten. Dat zal ook wel moeten, omdat wij anders het uitbreidingsproces nimmer goed kunnen laten verrichten. Het is van belang om ons zo snel mogelijk – dat zal echter na 1999 zijn – gedachten te vormen over de vraag, hoe wij een volgende IGC gaan inrichten. Wat zijn de vereisten? Ik denk dat dit een goede weg is, zeker omdat u in de stukken gezien heeft dat het kabinet nog steeds ervan uitgaat dat de eerste uitbreidingen in 2002/2003 zouden kunnen plaatsvinden. Wij distantiëren ons daarmee enigszins van geluiden die daarover worden gehoord. Dan moeten er oplossingen worden gevonden voor de stemmenweging. De heer Timmermans heeft daarnaar gevraagd. Daarbij zal ook rekening gehouden moeten worden met bevolkingsaantallen. Dat is zeer zeker de bedoeling en het uitgangspunt.

Mevrouw Scheltema heeft een vraag gesteld over het Hof van Justitie. Dat betreft artikel K.7 en de relatie naar de openbare orde. Het is een politieke realiteit dat niet alle lidstaten die prejudiciële bevoegdheid willen aanvaarden. België, Duitsland, Spanje, Portugal en ons land zijn daar wel vóór. Voor de lidstaten die deze gedachte niet willen accepteren, blijft het de plicht om de jurisprudentie van het Hof te respecteren, ook die welke is gebaseerd op een prejudiciële vraag. Ook daarvan moeten wij constateren, dat er voorlopig niet méér inzigt. De uitzondering van de openbare orde is logisch, want de lidstaten blijven bevoegd om geheel zelfstandig maatregelen te treffen op dat terrein. Eenvormige uitleg van dit begrip is niet vastgelegd. Sinds Maastricht is dat geen probleem gebleken. Het is belangrijk dat het Hof marginale toetsingsmogelijkheden heeft. De geschiedenis van het Hof en de jurisprudentie in dit kader leren, dat de marginale toetsing een eenvoudige interpretatie niet in de weg heeft gestaan.

Voorzitter! De heer Van den Akker heeft een vraag gesteld over het Protocol wat de instellingen betreft. Hij wilde vooral weten of het in de toekomst niet moeilijk wordt, daarover overeenstemming te bereiken. Ik verwees er al naar dat

dat zeker niet eenvoudig zal zijn. Ik hoop dat dit in de toekomst mogelijk zal zijn.

Voorzitter! Er is gevraagd of er gevaar bestaat voor het uiteenlopen van de rechtspraak in Luxemburg en Straatsburg, met name als het gaat om de mensenrechten. Verder is gevraagd, of er geen collisieregeling nodig is. Al sinds de jaren zestig wordt het handelen van de Gemeenschap in feite aan de grondrechten getoetst door het Hof van Justitie. Sinds 1992 wordt in artikel F van het Unieverdrag verwezen naar het EVRM. In de praktijk is nooit voorgekomen, dat de rechtspraak van Luxemburg en Straatsburg op dit gebied uiteenlopen. Luxemburg volgt de uitleg van het EVRM in Straatsburg. Er zijn op zich geen redenen om aan te nemen, dat dit door de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam zou veranderen. Die verwachting leidt tot de conclusie dat een collisieregeling hier niet nodig zal zijn.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): Dat stond in de stukken, maar ik heb mij door rechters laten informeren dat zij zich uitermate veel zorgen maken, met name op grond van het feit dat het Europese Hof van Justitie een nadrukkelijker bevoegdheid krijgt op het gebied van de EVRM, waardoor wat minder volgend gedrag te verwachten zal zijn. Die zorg heb ik verwoord. Is dit punt onderwerp van bespreking geweest bij de totstandkoming van het Verdrag? Is geen sprake van iets meer nadruk op de toetsing door het Europese Hof door dit nieuwe Verdrag?

Minister **Van Aartsen**: Ik dacht dat het bij een wetgevingsoverleg mogelijk is, één van mijn ambtenaren het woord te geven. Misschien weet de heer De Bruijn het antwoord op de vraag. Het spijt mij als ik hem in problemen breng.

De heer **De Bruijn**: In zekere zin wel. Ik kan het mij helaas niet herinneren. Wellicht kan de voorzitter zich het herinneren.

De **voorzitter**: Ik zal een anekdote toevoegen, die ik niet tot regeringsbeleid verklaar. Bij de onderhandelingen hebben wij een zeer uitdrukkelijke consultatie gehad met de president en enige vice-presidenten van het Hof in Luxemburg. Dezen

hebben uitdrukkelijk bevestigd dat het Europese Hof altijd de jurisprudentie volgt van het Hof in Straatsburg. Ik vertel dit alleen maar als anekdote, omdat dit anders zo blijft hangen.

**Minister Van Aartsen:** De heer Van Middelkoop heeft geïnformeerd naar de bevoegdheid van het Hof van Justitie voor de bewaking van grondrechten. Het Hof is daar niet toe bevoegd, wat blijkt uit artikel L van het Verdrag. Evenmin is het Hof bevoegd ten opzichte van het nationale recht, tenzij het zou gaan om implementatie van Europese regelgeving. Wat het advies van de Raad voor het openbaar bestuur betreft, moet ik helaas op dit moment nog verwijzen naar een kabinetsstandpunt dat daarover in voorbereiding is. De Kamer zal dat standpunt zeer spoedig ontvangen. Ik neem aan dat met name de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarvoor de eerstverantwoordelijke is.

**De heer Van den Akker (CDA):** Kan protocol nr. 11 ook zo worden gelezen dat er geen uitbreiding van de Unie mogelijk is, zonder aanpassing van de samenstelling van de Commissie en van de stemmenweging in de Raad?

**Minister Van Aartsen:** Dat is inderdaad de implicatie van het verdrag en het protocol. Zonder dat kan de uitbreiding niet plaatsvinden.

**De heer Van Middelkoop (GPV):** Ik kan hier ontevreden over zijn en aan deze minister vragen om de betekenis van het verdrag uit te leggen. Ik begrijp echter dat dat lastig is. Ik wil wel de nadrukkelijke toezegging hebben dat "binnenslijns", dus tussen BuiZa en BiZa, wordt bevorderd dat op dit voor mij zeer aangelegen punt, te weten de relatie tussen het verdrag en de onderwijsvrijheid, expliciet zal worden gereageerd in het commentaar van de minister van Binnenlandse Zaken namens het hele kabinet op dit advies van het RIB. Er gaan namelijk nog wel eens dingen mis tussen departementen.

**Minister Van Aartsen:** Ik ben de heer Van Middelkoop dankbaar voor het mij op scherp zetten ten aanzien van dit punt. Ik weet dat mijn departement betrokken is bij die

voorbereiding. Het is inderdaad goed om daar te zijner tijd in de Raad van Ministers zeer goed op te letten. Dat kan nu niet meer missen.

**De heer Timmermans (PvdA):** Er doet zich wat betreft het vorige punt wel een probleem voor. Op zich is het antwoord van de minister correct: er moeten aanpassingen plaatsvinden voordat er toetreding plaatsvindt. Er kan zich echter een conflict voordoen in verband met de ratificatieprocedures die beide zaken zullen moeten doorlopen. Op dat moment zou er dus wrijving kunnen ontstaan. In dit verband zou het belangrijk zijn om ruim voor de afsluiting van de toetredingsonderhandelingen de zaak te hebben afgesloten wat betreft de interne reorganisatie. Verder kan het probleem dat mevrouw Scheltema naar voren bracht het gemakkelijkste worden opgelost als de Unie toetreedt tot de EVRM.

**Minister Van Aartsen:** Dat is inderdaad de gemakkelijkste oplossing, maar dat lukte nu nog niet.

**De heer Van Middelkoop (GPV):** Dat heeft nog nooit een Nederlands kabinet als wens geformuleerd. Als de minister dat nu wel impliciet doet, is dit één moment. Misschien moet hij er toch eens goed over nadenken. Als de heer Van Mierlo daar al over aarzelde, hoeveel te meer zal de heer Van Aartsen dat dan moeten doen.

**Minister Van Aartsen:** Ik zal daar zeker over nadenken. Er zijn echter een aantal verschillen tussen deze beide heren. De opmerking van de heer Timmermans is geheel terecht. Dat was ook de reden waarom ik zei dat het van belang is om ons vroegtijdig voor te bereiden op die IGC en daar niet mee te wachten tot wij tegen de deadline van een uitbreiding aan zitten. Uit de gesprekken waar ik tussen neus en lippen naar verwees en die ik tot op heden met een aantal collega's heb gevoerd, blijkt niet dat dat de gedachte is die leeft bij een aantal in dit kader belangrijke lidstaten. Nederland zal daar zeker zeer goed op letten. De heer Hessing heeft gevraagd of het niet nodig is dat er een soort protocol komt voor de nationale parlementen en hoe de diverse parlementen invloed hebben op

hetgeen er in het kader van de Unie gebeurt. Naar ik meen, is in de vorige kabinetsperiode een notitie naar de Kamer gezonden over het parlement en de Europese Unie. Verder heeft ook deze commissie daarover een notitie uitgebracht. In de stukken is ook vrij uitvoerig op dit vraagstuk ingegaan. Ik wil tegenover de heer Hessing zeker toezeggen dat ik al die elementen nog eens naast elkaar wil leggen, dus de nota van het vorige kabinet en hetgeen deze commissie heeft gedaan, om te bekijken of er nog bepaalde hiaten zijn. A prima vista heb ik niet het idee dat aan dat stelsel van afspraken, gelet op het Verdrag van Amsterdam, echt iets nieuws toe te voegen is. Ik ben zeker bereid nog eens na te gaan of wij, met het verdrag in het achterhoofd, al die elementen en informatiemomenten volledig hebben gedekt. Ik wil in dit kader ook de vraag van de heer Van Middelkoop beantwoorden over de gang van zaken rond de stukken. Ik ben van plan het gedrag zoals ik dat enige tijd geleden heb geuit, te vervolgen. Naar ons oordeel kan met de Kamer pas een werkelijk goede discussie over deze thema's plaatsvinden als de Kamer de stukken heeft waarop zij volledig recht heeft. Het stuk van het Oostenrijks voorzitterschap was daar een goed voorbeeld van. Op die manier zal het kabinet voortgaan met het informeren van de Kamer.

**De heer Hessing (VVD):** Uiteraard ben ik heel tevreden met de toezegging van de minister nog eens een aantal punten op een rijtje te zetten. Ik meen dat hij begrijpt waar dat uit voortkomt. Wij willen wat structureler naar de omgang kijken tussen de regering, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, ook tegen de achtergrond van de nieuwe mechanismen die in het Verdrag van Amsterdam zijn afgesproken. Dat betreft vooral de informatievoorziening over en weer, het overleg, het al dan niet geven van instemming vooraf en de manier waarop je dat met elkaar regelt. Ik vraag zeker niet om een protocol, integendeel. Laat dat duidelijk zijn. Ik denk aan een nadere gedachtewisseling. Juist om van het ad hoc karakter af te komen, meen ik dat dat heel verstandig is. Ik zoek het dan meer bij het Nederlandse parlement dan bij de nationale parlementen in algemene zin.

Minister **Van Aartsen**: Ik zeg dat graag toe. Ik denk dat dit een heel goede gedachte is.

Voorzitter! Mevrouw Scheltema heeft een vraag gesteld over de verwevenheid tussen de diverse pijlers, vooral de tweede en de eerste pijler. Bij de tweede pijler is unanimitéit nodig, bij de eerste een gekwalificeerde meerderheid. Het gegeven dat de eerste en tweede pijler op verschillende rechtsgronden en spelregels zijn gebaseerd, is er uiteraard. Het is noodzakelijk – en dat is overigens ook de praktijk – om te streven naar een goede afstemming tussen de beide pijlers. Zojuist werd hiervan al een voorbeeld gegeven in het kader van buitenlandse politiek en handelspolitieke maatregelen. Een voorbeeld daarvan is ook hetgeen zich in de afgelopen weken heeft afgespeeld rond Joegoslavië. Ik wil ook op artikel C van het verdrag wijzen, dat de samenhang in het externe optreden van de Unie voorschrijft. Raad en Commissie zijn daarbij gezamenlijk verantwoordelijk.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik was met het eerste antwoord heel tevreden. De minister zei dat bij een spanningsveld tussen de eerste en tweede pijler, met name op het terrein van de handelspolitiek, de eerste pijler prevaleert. Dat vond ik wel mooi, maar ik begrijp nu dat ik dat iets genuanceerder moet zien.

Minister **Van Aartsen**: Ik dacht niet dat ik "geprevaleerd" in de mond heb genomen. Dat maakt mevrouw Scheltema ervan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat is mijn eigen bewoording. U zei wel dat bij iets op het terrein van de handelspolitiek waarbij zowel de eerste als de tweede pijler een rol speelt, het regime van de eerste pijler van kracht wordt.

Minister **Van Aartsen**: Dat klopt, omdat de rechtsbasis in de eerste pijler ligt. Ik weet niet precies welke terminologie ik tien minuten geleden heb gebruikt, maar het woord "prevaleren" heb ik niet gebruikt.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dan blijft het echt onduidelijk, want als er een punt in het GBVB speelt, waarvoor een instrument in de eerste pijler ligt, is het onduidelijk welk regime van toepassing is, dat

van de eerste pijler of dat van de tweede pijler.

Minister **Van Aartsen**: Indien het gaat om handelspolitieke maatregelen, is het de eerste pijler.

De heer **Timmermans** (PvdA): Toch heb je hier te maken met een probleem dat zich in de praktijk vaker zal voordoen. Wij hebben in het recente verleden gezien dat er bij puur handelspolitieke kwesties, waarbij toevallig een mensenrechtenconditie werd vermeld, een aantal lidstaten meteen zeiden: als er een mensenrechtenconditie in staat, is het geen handelspolitiek meer, dus is dat niet meer het prerogatief van de Commissie, dus moet dat naar de tweede pijler en moet er bij unanimitéit over beslist worden. Zij behouden zich dan voor om dat tegen te houden. Van dat gevaar moet je je wel bewust zijn. De inzet is om wat handelspolitiek is, zo zuiver mogelijk handelspolitiek en onder het regime van de eerste pijler te houden.

De heer **Hessing** (VVD): Hier speelt ook de problematiek van het gemengde mandaat. Ik vind de WTO een mooi voorbeeld. Daarbij onderhandelt de Commissie over het ene en daarnaast wordt nationaal over andere onderwerpen onderhandeld.

Minister **Van Aartsen**: Dat is volstrekt juist. Hierbij kan ook de derde pijler een rol spelen. Een voorbeeld daarvan is de discussie over Birma in de Algemene Raad, waarbij het visabeleid aan de orde kwam.

Er is enige zorg geuit over de flexibiliteit. De algemene regel voor flexibiliteit zou moeten zijn dat zij een uitzondering blijft. Om die reden is er een heel zware besluitvormingsprocedure aan opgehangen.

Staatssecretaris **Benschop**: Voorzitter! Als ik begin met het milieubeleid, kan ik op een positieve toon beginnen. Het is duidelijk dat het Verdrag van Amsterdam een vooruitgang betekent voor het gemeenschappelijk milieubeleid, waar van Nederlandse zijde van harte aan mee is gewerkt. Een belangrijke wijziging is dat de doelstelling van de Unie in overeenstemming is gebracht met de VN-verklaring van Rio uit 1992,

waarin duurzame ontwikkeling als leidend beginsel is omarmd. Het is niet zonder betekenis dat de neerslag hiervan is dat dit het uitgangspunt van het verdrag is. Het staat nog op papier en het is nog niet verwezenlijkt, maar het is wel aanvaard als basis voor het werken.

De tweede belangrijke aanpassing is dat in het verdrag de verplichting is opgenomen om het milieuvraagstuk in alle andere sectoren te integreren. Daar is ook een vervolg aan gegeven. De regeringsleiders hebben op de Top van Cardiff aangegeven dat zij komend jaar bij de Top van Helsinki willen bezien in welke mate de integratie van milieudoelstellingen in de sectoren landbouw, transport en energie haar beslag heeft gekregen. Men is dus van start gegaan.

Verder is vastgelegd dat het hoge beschermingsniveau waaraan wordt gerefereerd in het Verdrag, niet alleen door de Commissie, maar ook door de Raad en door het Europees Parlement moet worden nagestreefd. Mevrouw Karimi heeft gevraagd naar de verschillende formuleringen in het EU-verdrag en in het EG-verdrag wat betreft het milieubeleid. De formuleringen verschillen inderdaad, maar qua doelstelling en bedoeling is er geen enkel verschil. Je zou kunnen zeggen dat in het EU-verdrag de algehele "parapludoelstelling" van de evenwichtige en duurzame ontwikkeling geformuleerd wordt en dat dit in het EG-verdrag al verder wordt uitgewerkt. Het integratievereiste is bijvoorbeeld in artikel 3C van het EG-verdrag geformuleerd en ook in artikel 130 worden enkele milieueisen en uitgangspunten van het milieubeleid genoemd. Het uitgangspunt dat vervuiling aan de bron bestreden dient te worden, het element van "de vervuiler betaalt" en dergelijke bepalingen zijn bijvoorbeeld in het EG-verdrag opgenomen. Het is de bedoeling dat dit een uitwerking is van de bepalingen in het EU-verdrag.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Ik ben heel erg geïnteresseerd in uw interpretatie. De evenwichtige en duurzame ontwikkeling is wel genoemd, maar door middel waarvan die moet worden gerealiseerd, wordt verder niet vermeld. Bij andere onderwerpen – bijvoorbeeld het tot stand brengen van een ruimte zonder grenzen en van economische en sociale samenhang – is dat wel

genoemd. De duurzame ontwikkeling wordt dus genoemd zonder dat er wordt uitgewerkt door middel waarvan die ontwikkeling gerealiseerd moet worden. De vraag was of er toch een verschil is tussen de uitwerking van het EU-verdrag en de uitwerking van het EG-verdrag.

Staatssecretaris **Benschop**: Niet met de door u aangegeven bedoeling. De duurzame ontwikkeling is immers duidelijk op tafel gelegd. Ook het integratiebeginsel is weergegeven, wat betekent dat er door allerlei sectoren heen rekening gehouden dient te worden met milieuprincipes. Ik heb al aangegeven dat daar een aanvang mee is gemaakt om ook in sectoren als landbouw, transport en energie – het gaat natuurlijk niet om de makkelijkste sectoren – vooruitgang te boeken. Wij moeten bekijken hoe dat er volgend jaar bij staat, maar de bedoeling van de duurzame ontwikkeling en de uitwerking in het integratiebeginsel om het milieuaspect op alle beleidsterreinen zijn rol te geven, zijn in beide verdragen duidelijk weergegeven. De heren Van den Akker en Hessing hebben gevraagd naar het hoge beschermingsniveau, de relatie tussen dat beschermingsniveau en de interne markt en de mogelijkheid van nog strengere nationale normen boven datgene wat in Europees verband zal worden vastgelegd. Het is duidelijk dat er met dat hoge beschermingsniveau tegelijkertijd voorwaarden zijn geformuleerd inzake de mate waarin men op nationaal niveau boven dat niveau uit mag gaan en inzake de gronden waarop dat mag gebeuren. De Commissie speelt daarbij een belangrijke rol en moet daarbij uitgaan van een hoog beschermingsniveau, rekening houdend met nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen. Dat wil zeggen dat de Commissie is gehouden om niet slechts het gemiddelde beschermingsniveau van de lidstaten te nemen, maar echt een hoog beschermingsniveau voor te stellen. Tegelijkertijd zijn de regels voor lidstaten om boven dat niveau uit te gaan, veel strenger geworden. Er moet sprake zijn van een specifiek nieuw probleem en de lidstaat moet ook nieuwe wetenschappelijke gegevens overleggen. Je zou kunnen zeggen dat daarmee geprobeerd is om een evenwicht te vinden tussen de noodzaak van een hoog

beschermingsniveau als uitgangspunt in het milieubeleid, de handhaving van wat op het gebied van de interne markt is verkregen en de mogelijkheid voor lidstaten om op dat punt verder te gaan. Daar is een samenhangend stelsel van redeneringen voor opgebouwd.

De heer **Van den Akker** (CDA): Dat kan ik helemaal volgen: een lidstaat mag boven het hoge niveau uit gaan, mits dat niet gebeurt om de interne markt te verstoren. Wat gebeurt er echter als het vastgestelde hoge niveau te hoog blijkt te zijn voor een bepaalde lidstaat?

Staatssecretaris **Benschop**: Voor een deel is dat de vooruitgang die men in de Unie en in de samenwerking probeert te boeken. Harmonisatie betekent niet alleen dat er een gemiddelde wordt genomen, wat het dan voortaan is. Het betekent ook dat er een streven in opgenomen wordt naar boven toe, juist vanuit de wenselijkheid van een strikt milieubeleid en de algemene doelstelling van duurzame ontwikkeling. Er is hier dus sprake van een groeiperspectief in het milieubeleid, zonder daarbij in contradicties bij de formulering te willen vervallen.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Begrijp ik nu van de staatssecretaris dat hij bevestigt wat ik in mijn inbreng heb gezegd? Is het ingeperkt? Is het moeilijker geworden om bij nationale milieumaatregelen boven de Europese maatregelen uit te gaan?

De heer **Timmermans** (PvdA): Ik kan mij vergissen, maar zoals ik het heb begrepen is het vrij eenvoudig. Bij de harmonisatie van beleid worden landen die reeds een hoog niveau hebben bereikt niet gedwongen om "naar beneden" te harmoniseren. Dat wil zeggen dat bij harmonisatie landen niet gestraft worden omdat zij verder gaan. Meer betekent het volgens mij niet, tenzij het verder gaan een alibi is om de interne markt te verstoren. Een andere uitleg kan ik er niet aan geven. Ik begrijp dus ook niet wat het verschil is met wat nu reeds onder artikel 100A staat.

De **voorzitter**: Ik stel voor, dat de staatssecretaris dit onderwerp afsluit en zijn betoeg vervolgt.

Staatssecretaris **Benschop**: Het

volgende punt van mijn betoeg wordt gevormd door de vragen van mevrouw Karimi en de heer Van Middelkoop over hoe artikel 100A begrepen moet worden in de oude en in de nieuwe situatie. Ik denk dat de heer Timmermans het principe duidelijk weergeeft. De bestaande maatregelen, zoals die getroffen zijn op grond van artikel 100A, blijven gehandhaafd. Er is een nieuwe bepaling voor nieuwe maatregelen, uitgaande boven het aldan vastgestelde hoge niveau van bescherming. Voor die nieuwe maatregelen is vastgesteld welke criteria er gelden. Er moet sprake zijn van een specifiek probleem. Het moet ontstaan zijn nadat de harmonisatiemaatregel is genomen. Er moet nieuw wetenschappelijk bewijsmateriaal zijn en de Commissie moet het goedkeuren. De verwijzing naar artikel 36 vervalt. Op grond daarvan kunnen op dit moment nog uitzonderingen getroffen worden, bijvoorbeeld op het terrein van de gezondheid. Daar staat de verplichting tegenover dat, zodra er met nieuw bewijsmateriaal en dergelijke gezondheidsproblemen gesignaleerd worden, er een verplichting is om dit aan de Commissie te melden. Die moet op dit punt in het kader van het gezondheidsbeleid actie ondernemen in communautair verband. Hier is dus een overgang van het milieubeleid naar het gezondheidsbeleid voorzien. Dat is een nuttige samenhang.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Kan de staatssecretaris ook verder ingaan op de criteria? Hoe zijn die uit te leggen? Hoe moet bijvoorbeeld de term nieuwe wetenschappelijke gegevens worden begrepen? Moet het dan gaan om nieuwe wetenschappelijke gegevens in verband met het milieuprobleem zelf? Dan is er een groot probleem. Als het, bijvoorbeeld, gaat om het broeikas-effect, is er immers sprake van haast religieuze oorlogen tussen wetenschappers. Daarbij komt men dus niet zo gauw met nieuwe wetenschappelijke gegevens. Men kan sneller aan nieuwe wetenschappelijke gegevens komen als het gaat om de vraag hoe milieuproblemen aangepakt moeten worden.

Staatssecretaris **Benschop**: De bepaling luidt dat de maatregel gebaseerd moet zijn op nieuw

wetenschappelijk bewijsmateriaal. Daar zit eventueel de marge in die mevrouw Karimi aangeeft. Het gaat niet alleen om het probleem. Er moet aangegeven worden dat de maatregel gebaseerd is op nieuwe inzichten. Dit is overigens ook iets dat zich nog moet gaan "zetten". De formuleringen zijn immers nieuw.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Er lopen hier twee discussies, die elkaar overigens raken, een beetje door elkaar. Ik keer daarom terug naar artikel 100A. Ik begrijp niet dat artikel 36 wel met betrekking tot bestaande harmonisatiemaatregelen, maar niet met betrekking tot nieuwe harmonisatiemaatregelen ingeroepen kan worden. Er zijn excepties op grond van een aantal zaken, zoals de openbare zedelijkheid, de openbare orde tot en met het nationaal artistiek-historisch en archeologisch bezit. De staatssecretaris haalde er een punt uit waarmee hij dacht gemakkelijk weg te komen. Dat is het punt van de gezondheid. Er staan echter veel meer punten in artikel 36. Het bevreesdt mij waarom dat ineens komt te vervallen bij nieuwe maatregelen. Dat is allereerst een vraag geboren uit nieuwsgierigheid.

Staatssecretaris **Benschop**: Omdat bij het gegeven hoge beschermingsniveau dat in het milieubeleid de norm wordt, tegelijk de mogelijkheid van uitzonderingen beperkt is. Artikel 36 is dus vervallen in het kader van het evenwicht tussen beschermingsniveau, interne markt en mogelijkheden van uitzondering. Ik noemde het punt van de gezondheid, omdat dit een in het oog springend onderwerp is, ook als het gaat om bescherming, niet alleen op milieu-, maar ook op volksgezondheidsgebied. Ik heb ook aangegeven dat op dit punt nog een activerende maatregel van de Commissie vereist is. Daarom noemde ik dit, uiteraard niet om er makkelijk mee weg te komen.

De heer **Timmermans** (PvdA): Artikel 30 t/m 36 heeft uitsluitend betrekking op kwantitatieve invoerbepalingen, dus alleen op de intracommunautaire handel. De nieuwe formulering gaat verder en betreft ook het beleid dat binnen lidstaten wordt gevoerd. Daarin zit dus ook een reden voor het verschil.

Staatssecretaris **Benschop**: Mevrouw Karimi heeft nog verwezen

naar het voorbeeld van Zweden en de PVC-maatregelen. Dit past binnen de werking van het nieuwe systeem, omdat het hier gaat om maatregelen op het vlak van het arbeidsmilieu. De heer Van den Akker heeft gevraagd naar de fraudebestrijding binnen de Gemeenschap. Ook daar is naar ons inzicht vooruitgang geboekt met het Verdrag van Amsterdam, omdat over de verantwoordelijkheid van lidstaten voor bestrijding van fraude met EG-middelen nu in artikel 209A is opgenomen, dat de lidstaten niet alleen verplicht zijn om maatregelen te treffen die gelijkwaardig zijn aan nationale maatregelen, maar ook dat deze maatregelen tot een doeltreffende bescherming moeten leiden. Verder is vastgelegd dat het in de Raad bij meerderheid mogelijk is om maatregelen te nemen op het gebied van preventie en bestrijding van fraude, met codecisie voor het Europees Parlement en – in dit verband niet onbelangrijk – raadpleging van de Europese Rekenkamer. Het huidige Verdrag bevat geen specifieke rechtsgrondslag waarop communautaire maatregelen tegen fraude met gemeenschapsmiddelen kunnen worden gebaseerd.

Over de precieze vormgeving van de fraudebestrijding is op dit moment discussie gaande tussen Commissie en Parlement, naar aanleiding van zaken die aan het licht zijn getreden. Het is natuurlijk nooit prettig als blijkt dat van fraude of oneigenlijk gebruik sprake is geweest, maar de regering meent toch dat alleen maar op de weg van het aan het licht brengen van fraude of oneigenlijk gebruik doorgedaan kan worden. Het betekent trouwens ook niet dat er voorheen geen sprake was van fraude of oneigenlijk gebruik; het is nu alleen zichtbaar geworden, omdat de opsporing verbeterd is en fraude door de Commissie in de afgelopen jaren is aangepakt. Het is dus, hoewel het jammer is dat fraude bestaat, anderzijds goed dat het aan het licht komt, omdat dan bestrijding kan plaatsvinden.

In dat kader wordt, zoals al gezegd, op dit moment gediscussieerd tussen Commissie en Parlement, waar de Raad overigens ongetwijfeld bij betrokken zal worden. Het gaat daarbij vooral om de vraag of de bestaande eenheid van fraudebestrijding binnen de Commissie nu buiten de Commissie geplaatst zou moeten worden, in de vorm van een

onafhankelijke eenheid. Op het niveau van de Raad is daar nog geen discussie over gevoerd, maar dat zal ongetwijfeld in de toekomst nog plaatsvinden.

De heer Van den Akker heeft ook gevraagd naar de ontwikkelingen rond de publieke omroep en het protocol dat bij het Verdrag op dat punt is afgesloten. Dat protocol is duidelijk als het gaat om de vraag, wie bevoegd is om te bepalen wat de publieke taak is van de publieke omroep: dat zijn de lidstaten. Ook de vraagstukken met betrekking tot de organisatie en de financiering van de publieke omroep komen toe aan de lidstaten. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de mededingingsregels zoals die binnen de EU gelden. De Commissie houdt zich hiermee nu bezig, omdat in een aantal gevallen klachten zijn ingediend over oneigenlijke concurrentie door publieke omroepen in diverse landen. De Commissie moet daar een uitspraak over doen en er is al een ambtelijke visie voor gepresenteerd, waar ook vragen vanuit de Kamer over zijn gesteld. Ik denk dat in die discussie de bepalingen van het protocol precies zoals ze luiden, ook al hun nut bewijzen en, zeker wat de Nederlandse regering betreft, een goede richting aangeeft voor de kant die de Commissie op moet gaan. Wat ons betreft, moet het dichterbij het protocol staan en minder dicht bij de ambtelijke visie zoals die op tafel is gelegd. Ik denk dat daarover tussen ons geen verschil van mening bestaat.

De **voorzitter**: Ik geef thans de gelegenheid tot een korte tweede termijn. In de eerste plaats om de leden, die gehoord het antwoord van de regering er behoefte aan hebben een Kameruitspraak te vragen, de gelegenheid te geven een motie voor te leggen of aan te kondigen. In de tweede plaats omdat wellicht sommige van de vele vragen die door de leden zijn gesteld over het hoofd zijn gezien en er wellicht leden zijn die daarop kort willen terugkomen. De minister kan dan beslissen of hij de beantwoording van die vragen meteen voor zijn rekening neemt of schriftelijk afdoet.

De heer **Van den Akker** (CDA): Voorzitter! De heer Blair heeft over het gemeenschappelijk defensiebeleid verrassende uitspraak gedaan.

De komende week komen de EU-ministers voor het eerst bijeen in Wenen. Wat zijn exact de voorstellen van de heer Blair en hoe staat de Nederlandse regering daartegenover?

De heer **Hessing** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Gehoord het antwoord van de minister en gehoord het debat dat zich ontspon rond artikel 113, wil ik bij dezen graag een motie indienen, medeondertekend door de collega's Timmermans, Van den Akker en Scheltema-de Nie, houdende een aansporing aan de regering om zich actief in te zetten. Ik heb begrepen dat de minister er niet a priori afwijzend tegenover staat. Deze motie luidt als volgt.

---

#### Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat artikel 113 EG-Verdrag in het verleden van grote betekenis is geweest voor de integratie van de handelspolitiek;

constaterende, dat de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid ex artikel 113, lid 4, hierbij een essentiële functie heeft vervuld;

constaterende, dat internationaal handelspolitiek overleg zich steeds minder beperkt tot goederenhandel, maar evenzeer gaat over diensten en investeringen, dat voor deze onderwerpen lidstaten aanzienlijke nationale bevoegdheden hebben behouden en dat als gevolg daarvan mandaten voor onderhandelingen steeds vaker slechts met unanimiteit tot stand kunnen worden gebracht;

constaterende, dat de slagvaardigheid van de Unie in internationaal handelspolitiek overleg als gevolg hiervan te wensen over laat;

constaterende, dat het in het kader van de IGC 1996-1997 niet mogelijk is gebleken artikel 113 aan te passen aan de eisen van de tijd;

verzoekt de regering zich actief in te zetten voor een toekomstige herziening van artikel 113, waarbij de rol van de Commissie in handelspolitiek overleg wordt versterkt en de besluitvorming door de Raad met

gekwalificeerde meerderheid wordt uitgebreid,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Hessing, Timmermans, Van den Akker en Scheltema-de Nie. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund. Zij krijgt nr. 15 (25922, R1613).

De heer **Hessing** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Er is een vraag gesteld, onder meer door collega Van Middelkoop, over de subsidiariteit en de evenredigheid. Ik heb de minister gevraagd of hij mogelijkheden ziet om tot een volwaardig ontvankelijkheidsdebat in deze zin te komen. De heer Van Middelkoop vroeg terecht: wilt u ook het nationale parlement, in het bijzonder het Nederlandse parlement informeren en waarom is dat niet in het verdrag opgenomen? Ik meen dat daarop nog geen antwoord is gegeven. Dat zou schriftelijk kunnen, maar het kan ook mondeling met een enkel trefwoord.

Ook heb ik nog geen antwoord gehoord op de vraag over de Hoge Vertegenwoordiger. Ik heb geconstateerd dat het voorzitterschap geacht wordt het Europees Parlement te informeren en dat de Hoge Vertegenwoordiger er is om de voorzitter te ondersteunen. En dan loopt er ineens een heel vaag lijntje in die zin dat het Europees Parlement ook die ondersteunende auctor kan horen. Ik heb nog gevraagd bij wijze van illustratie: wat zou u ervan vinden als wij voorafgaand aan het gemeen overleg met de minister ook de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken zouden willen horen? Wat zijn de beweegredenen voor deze wat vreemde constructie?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Ik wil de bewindslieden danken voor hun beantwoording die vrij volledig was. Mij rest op dit moment nog slechts een vraag. Deze heeft betrekking op de problematiek van verdragwijzigingen in de toekomst, met name als de uitbreiding van de Unie een feit is. Die zaak wordt steeds ingewikkelder. Mijn vraag is: wordt in de voorbereidingen die ongetwijfeld worden getroffen met betrekking tot de nieuwe verhoudingen ook aan dit punt aandacht besteed? In welke

richting gaat de gedachtegang van de regering?

Voorts interesseren de ontwikkelingen inzake de voorstellen van prime minister Blair ook mij bijzonder. Ik wacht de reactie daarop af.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Voorzitter! Ik dank de bewindslieden voor de gegeven antwoorden. Ik heb mijn tekst rondgedeeld, zodat ik in tweede termijn kan volstaan met het verwijzen naar een paar puntjes. Ik wil allereerst weten wat de precieze betekenis is van de introductie van ons poldermodel in Europa. Is er sprake van een Europese versie van ons algemeen verbindend verklaren? Ik heb het dan over artikel 118B, waarin wordt gesproken over de overeenkomsten tussen sociale partners. Dit is voor mij een echt onduidelijk artikel. Daaraan gekoppeld, wil ik graag iets meer weten over het werkgelegenheidscomité. Wat voor type functionarissen komen daarin? Ik zou het op prijs hebben gesteld als ik een reactie had gekregen op mijn kritiek dat de verdragspartners zich hebben verstout ook iets te zeggen over de nationale parlementen, te weten het opnemen van COSAC in het verdrag waar het gaat om de positie van de nationale parlementen. Ik vind dat staatsrechtelijk onjuist.

De minister gaf het goede antwoord – ik had niets anders verwacht trouwens – op het punt van het informeren van de Kamer over documenten van het voorzitterschap. Dat is het punt waarover wij een maand geleden een brief van de minister hebben gehad en waarover wij pas nog de degens hebben gekruist. Wij hebben gezegd dat dit niet kon. Hij zei daarop: dat moet anders. Ik heb dat zeer gewaardeerd. Ik zal geen zout in de wonde strooien. Dat kan ook niet, want die wonde is er niet meer. Overblijft dat Verklaring 35 op dat punt onduidelijkheid kan scheppen. Ik ben niet de enige die op het idee is gekomen om als Kamer volstrekt duidelijk te maken – ik neem aan dat ik de minister aan mijn zijde heb – dat het openbaar maken van de documenten van het voorzitterschap in elk geval moet gebeuren. Alles wat verder nog openbaar gemaakt kan worden, is meegenomen. Ik stel met het oog hierop de volgende motie voor.

---

## Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat ingevolge Verklaring 35 het openbaar maken van documenten aan de Commissie en de Raad afhankelijk kan worden gesteld van voorafgaande toestemming door de desbetreffende lidstaat;

van oordeel, dat in ieder geval documenten van het voorzitterschap openbaar dienen te zijn;

verzoekt de regering in voorkomende gevallen de in Verklaring 35 neergelegde afspraak restrictief toe te passen als het gaat om documenten van het voorzitterschap,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Van Middelkoop en Scheltema-de Nie. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.  
Zij krijgt nr. 13 (25922, R1613).

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Voorzitter! Zoals vermeld, is deze motie medeondertekend door mevrouw Scheltema-de Nie van wie eenieder weet dat zij kampioene openbaarheid is. Dit is ongetwijfeld een extra impuls. Wij hadden deze motie niet ingediend als er geen Verklaring 35 was geweest. Zoveel vertrouwen heb ik wel in de minister. Mijn laatste punt is al enigszins door collega Hessing aangekondigd. Wij hebben in de vorige periode met minister Van Mierlo en staatssecretaris Patijn gesproken over de introductie van een ontvankelijkheidsdebat als het gaat over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Dat heb ik altijd een zeer interessant punt gevonden. Dat is niet in die uitgewerkte vorm in het verdrag terechtgekomen, ofschoon er wel dingen zijn verbeterd op het punt van subsidiariteit. Ik heb in eerste termijn gevraagd of het wel voldoende is wanneer jaarlijks door de Commissie een verslag wordt uitgebracht waaruit blijkt hoe de subsidiariteit wordt toegepast. Het zou mijns inziens een harde regel moeten zijn dat bij elke maatregel, zeker als het om wetgeving gaat, niet

alleen de Raad maar ook het Europese Parlement en de nationale parlementen worden geïnformeerd over het resultaat van de interne discussie binnen de Commissie over de ontvankelijkheid. Tegen die achtergrond dien ik een motie in.

---

## Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat het subsidiariteitsbeginsel de Commissie zal verplichten in een jaarlijks uit te brengen verslag aan te geven op grond van welke motivering maatregelen zijn voorgesteld;

van oordeel, dat het voor een goede en tijdige parlementaire beoordeling van maatregelen aanbeveling verdient dat deze in elk concreet geval vergezeld zullen gaan van een dergelijke motivering;

verzoekt de regering zulks te bevorderen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Van Middelkoop en Hessing. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.  
Zij krijgt nr. 14 (25922, R1613).

De heer **Van Bommel** (SP): Voorzitter! Ook ik heb in eerste termijn de subsidiariteit aan de orde gesteld en ik hoop dat de minister daarop nog even kort wil ingaan. Verder heb ik een vraag gesteld over de transparantie. In welke mate bevordert artikel 191A naar het oordeel van de regering die transparantie?

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Voorzitter! Ik dank de bewindslieden voor hun antwoorden, zij het dat sommige door mij gestelde vragen nog niet zijn beantwoord. Allereerst noem ik het punt van de soevereiniteitsoverdracht. In hoeverre ziet de regering in dit verdrag soevereiniteitsoverdracht en om welke terreinen gaat het daarbij? Ik heb in eerste termijn verondersteld dat die overdracht plaatsvindt bij de overgang van de derde naar de eerste pijler van de zaken betreffende

visa, immigratie en asiel. Is die conclusie juist? Ik zie, voorzitter, dat de minister mij vragend aankijkt. Als mijn vraag niet duidelijk is, hoor ik het wel.

Vervolgens vraag ik aandacht voor de positie van de derde landen. Ik constateer dat er wat dit betreft nauwelijks vooruitgang is geboekt. Graag verkrijg ik informatie over de achtergronden van deze onderhandelingen en over de inzet van de Nederlandse regering.

De **voorzitter**: Dit is een onderdeel van titel IIIA, titel VI en de Schengen-protocollen. Ik verzoek u, deze opmerkingen vanavond te herhalen. Uw vraag over de soevereiniteitsoverdracht is nu wél aan de orde want het gaat nu om een algemeen debat.

Minister **Van Aartsen**: Voorzitter! Deze vraag over de soevereiniteitsoverdracht begrijp ik niet goed.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Als gevolg van het Verdrag van Amsterdam gaan allerlei bevoegdheden van het nationale niveau naar het Europese niveau. Naar ons oordeel is de enige sector waarin er sprake is van soevereiniteitsoverdracht, die waarin een en ander van de derde pijler naar de eerste gaat. Is die conclusie juist? Het is wellicht niet voor 100% zo. Graag verkrijg ik de visie van de regering hierop. Ook als de regering meedeelt dat er helemaal geen soevereiniteitsoverdracht plaatsvindt, is het goed om dat te weten.

De **voorzitter**: Ik denk dat verwarring ontstaat door het door u gebruikte begrip "sovereiniteitsoverdracht". Het is mogelijk dat door wijziging van met name het EG-verdrag medebevoegdheid of uitsluitende bevoegdheid ontstaat in de supranationale rechtsorde. Dat is de terminologie die hierbij behoort. Als ik het zo formuleer, heeft de minister wellicht een "aha-erlebnis". Het begrip "sovereiniteitsoverdracht" doet denken aan 1950 en Indonesië.

De heer **Timmermans** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Allereerst complimenteer ik de bewindslieden met de snelheid waarmee zij zich een weg hebben weten te banen in deze "betonnen bloembak". Van mij zijn nog enkele vragen blijven liggen. In

het kader van het werkgelegenheidsbeleid had ik gevraagd of de regering plannen heeft om meer evenwicht te brengen in de samenstelling van de Nederlandse vertegenwoordiging, bijvoorbeeld in het EFC. Wil zij naast de monetaire kant ook delen van de reële economie – en ook andere delen van de economie – laten vertegenwoordigen op dat niveau? Antwoord krijg ik verder nog graag op mijn vraag over de Koninkrijkspositie. Ten slotte dan nog een vraag over artikel 6A (non-discriminatie). Waarom kan dit niet bij verordening, in plaats van bij richtlijn?

**Minister Van Aartsen:** Voorzitter! De heer Van den Akker heeft geïnformeerd naar de gedachten die tijdens de informele Top zijn geuit over het defensiebeleid en naar de ideeën – gedachten, suggesties, gedachte-spinsels – van de Engelse minister-president. Naar ik heb begrepen uit het verslag – dat ik uit verschillende bronnen heb gehad – heeft hij eigenlijk alleen maar gezegd dat hij, in tegenstelling tot Amsterdam, nu bereid is om met een "open mind" nog eens naar die discussie te kijken. Ook heb ik begrepen dat hij daarbij niet de institutionalia wil betrekken en dat voor hem de rol van de NAVO in dezen onaantastbaar is. Al met al denk ik dat de heer Van Middelkoop wel gelijk had met zijn schets van hetgeen er thans aan de hand is. De heer Van den Akker was ik nog een antwoord schuldig op zijn vraag over artikel J.7. Ik verkeer nog enigszins in onzekerheid over waar het hem precies om gaat. Het gaat hier om het principebesluit van de Europese Raad over een Europees defensiebeleid. Alles op het gebied van defensie kan overigens alleen maar bij unanimitéit worden besloten. Vervolgens is het dan een zaak van de Raad, waarna het weer is aan de nationale regeringen, onderworpen aan de controle van de nationale parlementen. De tekst van de motie over het thema subsidiariteit heb ik nog niet kunnen inzien, maar ik begrijp dat het gaat om het subsidiariteitsverslag. De heren Van Middelkoop en Hessing vroegen of dit nog wordt voorgelegd aan de nationale parlementen. Ik zeg de Kamer graag toe dat dit zal gebeuren. Naar ons oordeel spreekt dat voor zichzelf. De heer Hessing informeerde nog naar het ontvankelijkheidsdebat. De

premier heeft dit, zoals aangekondigd, aan de orde gesteld tijdens de informele Top. Het blijkt duidelijk dat de druppel de steen begint uit te hollen. In ieder geval is er afgelopen zaterdag oriënterend gedacht om, wanneer de Commissie met groenboeken, witboeken en blauwboeken komt, deze in ieder geval aan zo'n type debat te onderwerpen. Dat is naar mijn mening wel goed, omdat uit die wit-, groen- en blauwboeken vaak weer beleid voortkomt. De gedachte over het ontvankelijkheidsdebat begint dus op te bloeien, zo bleek mij ook bij de discussie die wij afgelopen maandag in de Algemene Raad daarover hebben gehad. Het is nu een kwestie om dat de komende periode over de hele linie vol te houden. De auctor intellectualis is uw voorzitter. Ik ben van plan daarmee verder de boer op te gaan. Nogmaals, het begint wat succes op te leveren.

De heer Hessing heeft geïnformeerd naar de hoge vertegenwoordiger en naar de rol die het Europees Parlement ten opzichte van die hoge vertegenwoordiger heeft. Die vraag landde al niet bij mij. Ik heb zojuist nog even aan mijn rechterzijde gevraagd, waar dat staat in het Verdrag. Men heeft mij verzekerd, dat het er niet in staat. Ik denk dat de opmerking over het horen van die vertegenwoordiger door het Europees op een misverstand berust.

De heer **Hessing** (VVD): Ik hoop dat het een misverstand is, anders belast ik mijzelf met u aan te geven waar het in het Verdrag staat.

**Minister Van Aartsen:** Naast mij wordt gezegd, dat het er niet in staat. Wij zullen uiteraard nog wel weer even graven. Vooralsnog doet die figuur zich niet voor. Het zou ook een heel merkwaardige figuur zijn. De heer Hessing heeft het ook al meteen naar de nationale verhoudingen vertaald.

Mevrouw Scheltema heeft de problematiek bij de verdragswijzigingen aan de orde gesteld. Zij heeft in haar eerste termijn gevraagd, of er niet een geheel andere systematiek zou moeten komen. Nogmaals, dat spreekt mij aan, evenals hetgeen mevrouw Karimi daarover heeft gezegd. Voorlopig is er echter het huidige systeem. Dat betekent unanimitéit bij ratificatie. Dat is het model. Daarvan

kunnen wij op dit moment niet af. Wetend dat er sowieso een volgende ronde komt, zou men in eigen huis kunnen gaan nadenken over de manier waarop men in de toekomst hiermee wil omgaan. Dat moet toch gebeuren, omdat, zoals de heer Timmermans terecht zei, wij op allerlei fronten niet te laat moeten gaan nadenken over een volgende ronde in verband met de uitbreidingsdiscussie. De heer Van Middelkoop heeft gevraagd naar artikel 118B. Dat artikel is ongewijzigd overgenomen vanuit het sociale protocol bij het Verdrag van Maastricht. Op dit punt is er naar mijn mening geen sprake van een algemeenverbindendverklaring. Dat is ook niet de achtergrond van artikel 118B van het protocol.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Wat dan wel, want ik begrijp het echt niet?

**Minister Van Aartsen:** Ik wil u wel een toelichting geven op artikel 118B, tenzij de heer De Bruijn dat makkelijker zou kunnen dan ik.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Hij krimpt.

**Minister Van Aartsen:** Dan geef ik hem het woord niet.

De **voorzitter:** Ik stel voor, dat de minister de eer aan zichzelf houdt.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Misschien heeft de voorzitter nog een anekdote?

**Minister Van Aartsen:** Voorzitter! Ik heb wel enige ervaring met wetgevingsoverleggen. Ik dacht dat daar die mogelijkheid in ieder geval bestond. Zoals ik reeds zei, artikel 118B is overgenomen uit het sociaal protocol bij het Verdrag van Maastricht. Het geeft de mogelijkheid, overeenkomsten die op communautair niveau tussen sociale partners tot stand zijn gekomen, op voorstel van de Commissie door een Raadsbesluit ten uitvoer te leggen. Wij gaan er dan overigens niet van uit, dat er iets mankeert aan die overeenkomsten, of dat zij ondermaats zijn. Wij zien de bevoegdheid van de Raad in artikel 118B dus ook niet vanuit het perspectief van een vorm van een vetorecht ten opzichte van dit soort



overeenkomsten. Overigens mag ervan uit worden gegaan, dat op communautair niveau gesloten overeenkomsten een vrij groot draagvlak zullen hebben. Maar is het een algemeenverbindendverklaring? Nee.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik kijk een beetje wanhopig naar de voorzitter. Ik begrijp ook wel dat het een keer moet ophouden, maar eerlijk gezegd begrijp ik het nog steeds niet.

Minister **Van Aartsen**: Ik doe een poging, een toelichting te geven op een en ander en een antwoord te geven op uw vraag, of sprake is van algemeenverbindendverklaring. Het antwoord daarop is, zoals gezegd, "nee".

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik probeer het volgende zo non-politiek mogelijk te formuleren: het is dus nog wat zwaarder, want private instellingen, in casu sociale partners, sluiten een overeenkomst, waarna kennelijk ergens een moment komt dat de Raad, een publiekrechtelijk orgaan, zegt: wij vinden dit goed, zodat wij daar een besluit van maken. Vindt u het raar dat ik dat curieus vind?

De **voorzitter**: Ik heb een procedurele uitweg. Mag ik u eraan herinneren, dat dit artikel rechtstreeks is ontleend aan het sociaal protocol van het Verdrag van Maastricht? De vraag had vijf jaar geleden ook gesteld kunnen worden. Ik stel voor dat de minister, in overleg met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die dit artikel meerdere keren heeft toegepast, een schriftelijke toelichting geeft op het functioneren van dit artikel. Vindt u dat een goed voorstel?

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik vind het prima. Maar ik voel mij bijna gedupeerd, omdat ik hier de enige ben die het Verdrag van Maastricht ook heeft gedaan!

De **voorzitter**: U was daar zo trots op dat u het niet kon nalaten, deze opmerking te maken!

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Uitsluitend om een nederlaag van Van den Broek te melden!

Minister **Van Aartsen**: Voorzitter! De heer Van Middelkoop heeft gevraagd naar het werkgelegenheidscomité, dat de taak heeft, de Sociale Raad te adviseren. Hij vroeg, welke functionaris daarin zitting heeft. Naar ons oordeel zullen dat ambtenaren van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn. Volgens mij is dat nu, zoals zojuist gemeld, de heer Borstlap, één van de directeurgeneraal van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voorzitter! De vraag over openbaarheid had ik al beantwoord met "ja". De stukken van het voorzitterschap gaan naar de Kamer.

Voorzitter! De heer Van Bommel vroeg, wat wij qua transparantie zijn opgeschoten in het Verdrag. Er staat in dat sprake moet zijn van zo groot mogelijke openheid, zo dicht mogelijk bij de burger. In het Verdrag wordt voor het eerst het recht op toegang van de burgers tot documenten van de Raad, het Parlement en de Commissie vastgelegd. Daarover moet binnen twee jaar een besluit vallen; dat is een verdragsverplichting. Het openbaarheidsbeginsel is van toepassing op de tweede en derde pijler. De Raad zal in zijn reglement van orde de nadere voorwaarden voor de toegang van burgers tot documenten van de Raad opnemen. Dat kan de werking van het openbaarheidsbeginsel niet inperken. In de verklaring bij het nieuwe Verdrag wordt gesteld, dat de initiatieven op het gebied van justitiële en politieke samenwerking en daarop volgende besluiten van de Raad bekend zullen worden gemaakt in het publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Dat is het totaal van de winst op het gebied van de transparantie. Dat lijkt mij een zeer forse vooruitgang ten aanzien van de openheid.

Mevrouw Karimi vroeg naar de soevereiniteitsoverdracht, het overgaan van bepaalde elementen van de derde pijler naar de eerste pijler. Over die problematiek spreken wij straks en vanavond nog. Zij vroeg of dit het enige is waar sprake is van een overgang. Het antwoord daarop is "ja".

De heer Timmermans vroeg naar de EVC. Dat wordt inderdaad ingevuld door de thesaurier-generaal van de Nederlandsche Bank, met name ook in het kader van de invoering van de euro. Ik denk dat het verstandig is om ook na te denken over de vraag

of er niet een functionaris van de SEC in de EVC zitting kan gaan nemen. Daar zal nog nader een besluit over moeten worden genomen. Ik begrijp echter vanuit welke achtergrond de heer Timmermans die vraag stelt. Verder vroeg de heer Timmermans naar artikel 6A, de passende maatregelen die de Gemeenschap kan nemen om discriminatie tegen te gaan. Dat kan zowel in de vorm van een richtlijn als in de vorm van een verordening. Zijn suggestie in dit kader wil ik mee nemen, want een verordening werkt inderdaad slechts rechtstreeks. Voorzitter! Ik zou een oordeel over de moties willen geven als ik ze heb kunnen lezen. Dat kan in de plenaire vergadering.

De **voorzitter**: Ik verzoek de heer Hessing om iets te zeggen over het punt van die onduidelijke vindplaats.

De heer **Hessing** (VVD): De minister kon niet vinden waar stond dat de hoge vertegenwoordiger gehoord zou kunnen worden door het Europees Parlement. Dat staat op blz. 73 van de nota die de minister ons heeft doen toekomen. Daar staat het volgende: Volgens artikel J.11 dient het voorzitterschap van de Raad het Europees Parlement te informeren en te raadplegen op dit beleidsterrein. Deze verdragsrechtelijke context laat uiteraard onverlet dat het Europees Parlement de hoge vertegenwoordiger op gezette tijden zal willen horen. Ook is het denkbaar dat het Europees Parlement afschriften van de rapportage van de hoge vertegenwoordiger aan de Raad ontvangt. Tot zover de nota. Als dat denkbaar is, zou ik het als nationaal parlement ook zeker willen ontvangen.

Minister **Van Aartsen**: Dat laatste kan zeker, maar geeft u mij dan wel de gelegenheid in de opmaat naar volgende week dinsdag kritisch naar die passage te kijken.

De vergadering wordt van 17.05 uur tot 17.20 uur geschorst.

**Inbreng van de zijde van de Kamer en antwoord van de zijde van de regering over Titel IIIA (EG), Titel VI (EU) en Schengen-protocollen**

De heer **Van Oven** (PvdA): Voorzit-

ter! Ik begin met een compliment aan de regering omdat zij erin is geslaagd twee belangrijke positieve punten binnen te slepen op het gebied van asiel en immigratie. Het gaat dan om de overgang van Schengen naar het verband van de Europese Unie en de gedeeltelijke communautarisering daarvan op termijn. Dat is een compliment waard. Dit houdt in dat het Europees Parlement en het hof al of niet op termijn op dit gebied bevoegdheden zullen krijgen.

Ik wil vijf opmerkingen maken. De eerste betreft het instemmingsrecht inzake besluiten over asiel en immigratie. Ik zal het dan kort hebben over de overgang van het Schengen-acquis naar de Europese Unie. In de derde plaats zal ik de bevoegdheid tot het vragen van een prejudiciële beslissing bij het hof van justitie aan de orde stellen. In de vierde plaats ga ik in op de inhoud van de nieuwe titel IIIA, het communautaire vreemdelingenrecht, en in de vijfde plaats op de harmonisatie van het Europees strafrecht.

Bij het instemmingsrecht is het van belang dat in de goedkeuringswet met betrekking tot het Verdrag van Maastricht het Nederlands parlement een instemmingsrecht vooraf heeft vastgelegd. Dat houdt in dat ontwerpbesluiten van de derde pijler, voorafgaand aan de besluitvorming daarover in de raad, aan het Nederlandse parlement worden voorgelegd. Dat geldt evenzeer voor de Schengen-besluiten. Voor het restant van de derde pijler – dat betreft vooral de strafrechtelijke en politieke samenwerking – blijft dat ook gelden. Voor het gedeelte van Schengen dat naar de eerste pijler gaat en voor het gedeelte dat van de derde pijler naar de eerste pijler gaat, zal het instemmingsrecht verloren gaan. Dat wordt gemotiveerd door de regering met de stelling dat die materie immers wordt gecommunautariseerd, dus onder invloed komt van de gewone Europese gemeenschapsinstellingen. Voorlopig is dat echter niet zo. Voorlopig komt daar geen bevoegdheid van het Europees Parlement voor in de plaats en gedurende een overgangperiode van vijf jaar blijft de besluitvorming over het vrije personenverkeer intergouvernementeel. Het Europees Parlement heeft zolang alleen een raadgevende positie. Ook daarna is de situatie

onzeker, omdat alsdan de raad van ministers met eenparigheid van stemmen zal moeten besluiten wanneer welk gedeelte van het zogenaamde Schengen-acquis alsnog zal worden ingebracht in het normale eerstelijnsysteem. Ik verwijs hiervoor naar artikel 73O, lid 2. Op welke termijn verwacht men dat die besluitvorming kan plaatsvinden?

Tijdens het debat dat de week na de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam plaatsvond, is een motie-De Hoop Scheffer/Rosenmöller ingediend, waarin werd uitgesproken dat de parlementaire goedkeuringsprocedure voor de derde pijler ook voor de Schengen-besluiten zou moeten gelden. De stemming daarover is aangehouden. Die motie is nu door collega Van den Akker omgezet in een amendement, dat zich beperkt tot de periode dat er nog intergouvernementele besluitvorming zal gelden. Zoals ik al heb aangegeven, is dat een onzekere periode.

Dat amendement beoogt een voorlopige verlenging van de controlesituatie van de derde pijler voor het gedeelte dat naar de nieuwe titel IIIA gaat. De Partij van de Arbeid steunt dat amendement. Zij ziet voorshands geen constitutionele bezwaren, zoals genoemd door de regering in de nota naar aanleiding van het verslag. Zij merkt over de Europees-rechtelijke bezwaren op dat ook andere terreinen van de eerste pijler een dergelijke goedkeuringsprocedure kennen, bijvoorbeeld inzake de EMU-besluiten. Deze praktijk wordt elders in Europa ook wel nagevolgd. Met andere woorden, dat kan toch niet het bezwaar zijn? Het tweede punt is de overgang van het Schengen-acquis, waarbij het gaat om de beslissing wat daar precies onder moet worden verstaan en waar dat Schengen-acquis precies terechtkomt. Een gedeelte van het Schengen-acquis zal eerst onder titel IIIA komen en een ander gedeelte onder titel VI. Dat kan nogal wat uitmaken voor de besluitvorming en voor de bevoegdheid van het Hof en zelfs, secundair, voor het parlement. Eerst zal de omvang van het acquis moeten worden bepaald in een Schengen-besluit en daarna zal over die overdracht moeten worden beslist, waarbij meteen moet worden uitgemaakt onder welke titel de tot dan geldende Schengen-regels voortaan zullen vallen. De regering

wil die overgang uitsluiten van parlementaire goedkeuring, met als argument dat daarover in de loop der tijd al parlementaire goedkeuring is verkregen. Dat lijkt mij niet juist. Er zijn een aantal besluiten van lagere Schengen-organen die nooit aan het parlement zijn voorgelegd. Ik bedoel de centrale groep zogenaamde secundaire Schengen-regels. Het kan nogal wat uitmaken naar welke titel dat Schengen-acquis wordt getransponeerd. Ik verwijs hierbij naar uitspraken van de directeur-generaal van de Europese Raad, de heer Elsen, die tijdens een colloquium in Trier vorige week in het openbaar heeft verklaard, dus ik kan het hier zeggen, dat er nog krachtige onenigheid bestaat binnen de Raad over de vraag naar welke titel die verschillende gedeelten van het Schengen-acquis moeten gaan. Bovendien is niet duidelijk wat er buiten dat acquis zou kunnen vallen. Uitgewerkte bepalingen van het Schengen-acquis of bepalingen waarvan dat kan worden aangenomen, zouden immers niet tot het acquis gaan behoren? Instemmingsrecht voor die overgang ligt dus voor de hand. Door mij en anderen is een amendement hierover ingediend op stuk nr. 10, waarop ik uiteraard graag het oordeel van de regering inwacht. Het derde punt is de bevoegdheid tot het vragen van een prejudiciële beslissing. Kan het Hof bij de uitoefening van zijn bevoegdheden bij het Europol-verdrag en het Eurodac-verdrag de handelingen van organen, ingesteld bij of krachtens die verdragen, toetsen aan het Europese verdrag voor de rechten van de mens? Dat is geen vanzelfsprekende zaak, maar een kwestie van uitleg. Ik vind het oordeel van de regering hierover van belang. De regering heeft opgemerkt dat het hof niet bevoegd is om te toetsen aan het Vluchtelingenverdrag. Dat ligt niet onmiddellijk voor de hand: artikel 73K verwijst juist naar het Vluchtelingenverdrag, zodat je zou mogen aannemen dat toetsing aan dat verdrag mogelijk is. Als wij de komende vijf jaar de totstandkoming van minimumnormen inzake asiel meemaken, moet bovendien kunnen worden vastgesteld of die minimumnormen zich verdragen met datgene wat in het Vluchtelingenverdrag is voorgeschreven. Mocht de overduidelijke redenering ertoe leiden dat de bevoegdheid van het hof om te toetsen aan het Vluchtelingenverdrag

niet kan worden aangenomen, dan is het nog de vraag welke rol artikel 35 van het Vluchtelingenverdrag kan gaan spelen. Daarbij is een aparte appèlinstantie voor de interpretatie van het Vluchtelingenverdrag zelf voorgeschreven. Dan zou immers de hele besluitvorming in het kader van de totstandkoming van het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid voorwerp kunnen worden van beslissingen door dat hof. Ik weet niet eens of dat zo verkieslijk is. Is het eigenlijk niet beter om de vraag of het Hof van Justitie in Luxemburg bevoegd is om aan het Vluchtelingenverdrag te toetsen, open te laten en dus aan het hof zelf over te laten? Daarnaast is er de meer technische vraag hoe de in titel 6 geïncorpo-reerde onderdelen van het Schengen-acquis zullen worden beschouwd in de zin van artikel K, eerste lid, van het EU-verdrag. Zijn dat overeenkomsten of zijn het andersoortige besluiten? Ik kom toe aan het punt van de verdragen die voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zijn gesloten. De regering stelt zich op het standpunt dat het Hof van Justitie ten aanzien van die verdragen niet de bevoegdheid heeft tot toetsing zoals ingericht in het kader van het Verdrag van Amsterdam, tenzij daar een uitdrukkelijk besluit toe wordt genomen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor het Eurodac-verdrag als dat nog voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam tot stand komt. Als ik het goed zie, zou het ook voor het Verdrag van Dublin kunnen gelden. Dat is op zich betreuenswaardig, omdat er een schizofrene situatie zou of misschien al is ontstaan als wij nu te maken hebben met de goedkeuring van een Verdrag van Amsterdam waarin een verstrekkender bevoegdheid van het Hof van Justitie is geregeld dan in verdragen die voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat verdrag tot stand komen. Dan ligt het immers voor de hand dat met de ondertekening van verdragen gedraald wordt totdat het Verdrag van Amsterdam daadwerkelijk in werking is getreden, omdat de verdergaande bevoegdheid van het Hof van Justitie dan als het ware automatisch tot stand komt. Is het niet veel praktischer en past het ook niet veel beter in de geest van het Verdrag van Amsterdam om in artikel K.7, eerste lid, van het

verdrag, de woorden "deze titel" zo uit te leggen dat daaronder titel VI van het EU-verdrag wordt verstaan, zoals die luidt sinds de bij het Verdrag van Amsterdam gewijzigde Verdrag van Maastricht? Op die manier hebben wij die hele interpretatiekwes-tie en ook de meest verstrekkende bevoegdheid van het Hof van Justitie binnenboord gehaald. Wat betreft de restanttitel VI krijgt het Hof van Justitie voor het eerst rechtsmacht. Dat is bepaald een verdienste van de onderhandelaars. Alleen zijn de lagere nationale rechters daarvan uitgesloten. Het zal uitsluitend gaan om de hoogste nationale rechter die het Hof om een prejudiciële beslissing mag vragen. Daarbij spelen twee kwesties. In de eerste plaats is er de uitsluiting van de lagere rechter. Dat is een betreuenswaardige zaak. Het geldt niet alleen voor titel VI, maar ook voor titel IIIA, als ik het goed heb. Dat betekent dat als een lagere rechter stuit op een rechtsvraag van Unierecht, hij niet een prejudiciële opinie mag vragen aan het Hof van Justitie. Dat kan betekenen dat vrijwel per definitie een hoger beroep volgt, waardoor de rechts-gang wordt vertraagd. Het is bovendien de vraag of niet uit het recht van de Europese Gemeenschap zoals het nu bestaat, met name artikel 177B van het EG-verdrag, moet worden afgeleid dat de lagere rechter in feite verplicht is om recht van de Europese Unie toe te passen. Hoe kan hij Unierecht toepassen als hij twijfelt aan de betekenis daarvan, terwijl hij geen prejudiciële beslissing mag vragen? Dat is mijn vraag. Ook als aangenomen moet worden dat de lagere rechter de prejudiciële beslissing niet mag vragen aan het Hof, is het toch zaak om in ieder geval de hogere rechter zo veel mogelijk te laten bijdragen aan uniformering van het Unierecht in de praktijk. Dat kan door hem niet alleen de bevoegdheid te verlenen om een prejudiciële beslissing te vragen, zoals in het Verdrag is geregeld, maar hem daartoe ook te verplichten als dat nodig is. Dat is het systeem dat tot dusver geldt in artikel 177 van het EG-verdrag en dat ook is aangenomen wat betreft titel IIIA in artikel 73P, lid 1. Het is dus de vraag waarom dat niet zou kunnen gelden voor titel VI. In dat verband heb ik een amendement ingediend op stuk nr. 11, waarin zulks wordt geregeld.

Ook daarover hoor ik graag het standpunt van de regering. Voorzitter! Mijn vierde punt betreft de nieuwe titel IV, het communautaire vreemdelingenrecht. De Raad is er op grond van het Verdrag toe verplicht om minimumregelingen te ontwerpen. Ten aanzien van asiel gaat het daarbij echt om minimum-normen, dat wil zeggen dat lidstaten de bevoegdheden behouden om de asielwetgeving ruimer te regelen. Wat betreft het gewone vreemdelingenrecht is mij dat niet zo duidelijk. Het is, met andere woorden, niet uitgesloten dat de Raad het de lidstaten kan verplichten om op het gebied van vreemdelingenrecht niet meer te doen dan communautair is afgesproken. Dat zou een aantal resultaten van de Nederlandse wetgeving, bijvoorbeeld op familierechtelijk terrein en inzake gezinshereniging, teniet kunnen doen. Vandaar ook dat de Partij van de Arbeid een amendement van GroenLinks op dit punt mede heeft ondertekend. Ik neem aan dat mevrouw Karimi daar straks uitgebreider op terugkomt. In dat amendement wordt uitgesproken dat het Koninkrijk slechts aan de totstandkoming van regelgeving op dit terrein zal meewerken wanneer is bepaald dat die geen afbreuk doet aan bepalingen van nationaal recht die, grof gezegd, gunstiger zijn. Ik kom toe aan mijn laatste punt en dat is de harmonisatie van het Europees strafrecht. De titel die ik daar nu aan geef, is feitelijk onjuist. Zover is het immers nog helemaal niet. Het is wel zo dat de laatste jaren vanuit de Tweede Kamer een aantal malen de vrees is uitgesproken dat de besluitvorming in het kader van de derde pijler zich feitelijk ontwikkelt tot een soort Unie-strafrecht. Wij kunnen denken aan het gemeenschappelijk optreden inzake drugs en de minimumbestanddelen van het strafbaar feit van het deelnemen aan een verboden organisatie. Hoewel mijn fractie heel goed denkbaar vindt dat een dergelijke harmonisatie op een aantal terreinen wordt nagestreefd, vooral als het gaat om delicten die te maken hebben met de Europese Unie als zodanig of met sterk grensoverschrijdend verkeer, spreekt algehele harmonisatie zeker niet vanzelf. Op ons verzoek heeft de minister van Justitie in maart 1998 toegezegd om met een nota te komen over de

verhouding tussen Europees en nationaal strafrecht. Nu wordt tot onze grote teleurstelling die toezegging in de nota naar aanleiding van het verslag ongedaan gemaakt, nota bene door een andere bewindspersoon dan degene die de toezegging heeft gedaan. Het argument daartoe is, ruwweg gezegd, dat het voorlopig niet zo'n vaart zal lopen met de harmonisatie van het Europese strafrecht. Dit lijkt mijn fractie volstrekt onvoldoende. De discussie is niet afhankelijk van de vraag of het streven al of niet op algehele harmonisatie van het strafrecht is gericht, maar was veel breder, namelijk onder welke voorwaarden en door middel van welk instrument zou kunnen worden overgegaan tot enigerlei vorm van harmonisatie of uniformering van strafrecht en op welke gebieden dat plaats zou dienen te vinden. Ik verwijs ook naar de discussie die ik hierover met minister Sorgdrager heb gevoerd. Daarbij komen elementen als soevereiniteit, proportionaliteit, subsidiariteit en gemeenschappelijkheid van rechtsgrondslagen om de hoek kijken.

De discussie waar nu ook het Europees Parlement zich aan heeft gezet, moet er wat mijn fractie betreft komen, en die nota dus ook. Ze is trouwens misschien al klaar, want in maart was ze kennelijk al in voorbereiding. Bovendien gaat het niet aan dat een nieuwe regering na een toezegging van de vorige regering...

**De voorzitter:** Mag ik u vragen af te rondelen? U bent nu eindeloos de herhaling van een oud verzoek aan het toelichten.

**De heer Van Oven (PvdA):** Het gaat om een oud verzoek, maar het is tot onze verbazing nu weer afgewezen. In ieder geval komt het mijn fractie niet juist voor dat, nadat de vorige regering een toezegging heeft gedaan, daar pas na verloop van tijd door huidige bewindslieden op wordt teruggekomen. Ik verzoek de bewindslieden dan ook met nadruk om daarop wederom terug te komen en dus alsnog toe te zeggen dat die notitie binnen korte tijd zal volgen. Afhankelijk van het antwoord van de regering overweeg ik op dit punt een motie in te dienen.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks):

**Voorzitter!** Ook ik wil graag beginnen met het instemmingsrecht van het parlement wat betreft het deel dat van de derde naar de eerste pijler gaat. Ik wil daar eerst een vraag ter verduidelijking over stellen. In de nota naar aanleiding van het verslag zegt de regering in antwoord op vragen over het instemmingsrecht, dat volledige communautarisering van het onderdeel visa, asiel en immigratie plaatsvindt bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam. Er zou, aldus de regering, geen sprake zijn van een overgangperiode en daarom zou een instemmingsrecht van het parlement voorafgaand aan de beslissingen niet nodig zijn. In de memorie van toelichting geeft de regering echter aan, dat er wel degelijk sprake is van een vijfjarige overgangperiode. Het is óf het een, óf het ander. Is er nu sprake van een overgangperiode en gedeeltelijke communautarisering? Dan is de argumentatie van de regering dat instemmingsrecht niet nodig zou zijn, niet meer van toepassing.

Mijn volgende vraag in dit verband is of het inderdaad gaat om een overgangperiode van vijf jaar. Of geldt de overgangperiode zolang de Raad nog geen besluit heeft genomen? Dan zou het ook acht of tien jaar kunnen worden. Hoe hard is dus de vijf jaar?

Voor de GroenLinks-fractie is het zeer belangrijk dat in de overgangperiode (of die nu vijf jaar is, dan wel totdat de Raad een besluit neemt) naar verwachting de belangrijkste besluiten zullen worden genomen. Ik verwijs naar de ervaringen met de totstandkoming van de interne markt. Het Europees Parlement zal dan juist in die periode slechts een raadgevende bevoegdheid hebben, terwijl de nationale parlementen geen instemmingsbevoegdheid zullen hebben. In de periode waarin de belangrijkste besluiten vallen, is er dus geen democratische controle en ontstaat een juridisch vacuüm. Wij vinden dit onwenselijk.

Verder sluit ik mij, wat het onderwerp instemmingsrecht betreft, graag aan bij de opmerkingen van collega Van Oven.

Een ander punt in dezen is dat de regering ervan uitgaat dat de bevoegdheid van het Hof van Justitie na vijf jaar alleen maar groter kan worden. Is dat wel een vanzelfsprekende gedachte? Tenslotte zijn de meningen hierover van de verschil-

lende landen zo verdeeld, dat het zelfs niet ondenkbaar is dat de bevoegdheid van het Hof van Justitie zou kunnen afnemen. Is het niet gewenst dat de Nederlandse regering een eenzijdig interpretatieve verklaring aflegt over het niet verder inperken van de bevoegdheid van het Hof na vijf jaar of nadat de Raad het besluit heeft genomen?

Ik sluit mij ook aan bij wat door collega Van Oven is gezegd over de toetsing door het Hof van Justitie van asielbeleid aan minimumnormen. Gecommunautariseerd asielbeleid moet in overeenstemming zijn met het Vluchtelingenverdrag en tegelijkertijd zou het Hof het niet mogen toetsen aan het Vluchtelingenverdrag!

Het volgende onderwerp: Schengen en Dublin. De gemeenschappelijke visuminstructie en de visumlijsten zijn geheim en blijven geheim volgens de regering. Hoe is dit te rijmen met de raadgevende rol van het Europees Parlement en het principe van openbaarheid? Wat gebeurt er precies met de Schengen-uitvoeringsovereenkomst en hoe verhoudt zich dat tot de Dublin-overeenkomst? Betekent gezien de materie die in artikel 73K, lid 1, onder a, wordt geregeld, de incorporatie van Schengen ook de incorporatie van Dublin? Zal na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam nog een grote rol zijn weggelegd voor het uitvoerend comité ex artikel 18 van de Dublin-overeenkomst? Indien het comité nog een essentiële bevoegdheid behoudt, zou het Hof van Justitie dan niet de handelingen van het comité moeten kunnen toetsen aan het EVRM?

Mij is nog niet geheel duidelijk op welk moment de bevoegdheid van het Hof van Justitie zich uitstrekt over de gehele inhoud van de Dublin-overeenkomst. Gebeurt dit pas zodra na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam de Dublin-overeenkomst wordt gewijzigd, waarna de Dublin-bepalingen in een maatregel op basis van artikel 73K, lid 1, worden vastgelegd? Zo ja, is het dan niet mogelijk om de materie van de Dublin-overeenkomst ongewijzigd in een maatregel vast te leggen, zodat het Hof van Justitie onmiddellijk bevoegd wordt? Anders is er sprake van een juridisch vacuüm bij zo'n belangrijke kwestie als de vraag welk Dublin-land verantwoordelijk is voor

de behandeling van een asielverzoek. De rol van het Hof is van groot belang, niet alleen voor de rechtsbescherming van asielzoekers, maar ook voor geschillen tussen staten onderling. Bij deze geschillen kunnen grote humanitaire problemen ontstaan. Nu hebben we bijvoorbeeld het probleem dat de Nederlandse regering twee weken heeft besloten dat mensen met een Dublin-claim geen toegang krijgen tot de opvang. Dat betekent dat als er geschillen ontstaan tussen Dublin-landen de procedure vreselijk lang kan duren en niemand een oordeel kan geven.

Hoe staat het met de voorbereidingen voor de vaststelling van de rechtsgrondslag voor de Schengen-uitvoeringsovereenkomst? Is het mogelijk te garanderen dat alles wat dit betreft geregeld is bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, zodat voorkomen wordt dat de gehele materie automatisch als rechtsgrondslag titel VI krijgt? Wat zou dat dan betekenen voor de bevoegdheid van het Hof?

Welke grondslag zou volgens de Nederlandse regering het Schengen-informatiesysteem moeten hebben? Wat het instemmingsrecht bij incorporatie van Schengen betreft, sluit ik mij weer aan bij de woorden van collega Van Oven.

Nog steeds worden er bij de uitvoering van de Dublin-overeenkomst gezinsleden verspreid over Dublin-landen opgenomen in de asielprocedure. Het Verdrag van Amsterdam is een moment bij uitstek om duidelijk te maken dat de Nederlandse regering het scheiden van gezinsleden over een soms lange periode onwenselijk en niet in overeenstemming met artikel 8 EVRM acht. Is de minister bereid tot een verklaring hierover en, zo nee, waarom niet?

De regering heeft in antwoord op onze vragen gegarandeerd dat het Eisenach-protocol niet in de weg staat aan een individuele beoordeling van het asielverzoek, zodat het Vluchtelingenverdrag wordt nageleefd. Als dat zo is, waarom weigert de Nederlandse regering dan het voorbeeld van België te volgen? De maatregelen die genomen kunnen worden in een noodsituatie – ik heb het over artikel 73L, lid 2 – zijn voornamelijk gericht op het indammen, respectievelijk terugdringen van de plotselinge toestroom van immigranten, c.q. vluchtelingen.

Gelet op de aard van deze maatregelen en het feit dat deze maatregelen de Europese landen beogen te beschermen in plaats van de vluchtelingen is niet uit te sluiten dat een noodmaatregel in strijd komt met het Vluchtelingenverdrag.

Waarom is de Nederlandse regering niet bereid, expliciet te verklaren dat ook een noodmaatregel het Vluchtelingenverdrag zal respecteren? Het antwoord van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag heeft ons gesterkt in de overtuiging dat de bescherming van vluchtelingen ondergeschikt zou kunnen worden aan die van de grenzen van de Europese Unie. Een volgend onderwerp is maximale harmonisatie. Ingevolge artikel 73K, derde en vierde lid, wordt de Nederlandse wetgeving afhankelijk gemaakt van de gezamenlijke afspraken met betrekking tot de positie van onderdanen van derde landen. Landen kunnen zo worden verplicht om de gemeenschappelijk op te stellen normen niet te versoepelen. Is de regering het met mij eens dat een volledige harmonisatie op dit terrein zeer onwenselijke gevolgen kan hebben voor de Nederlandse wetgeving, ook omdat zich principiële kwesties kunnen voordoen? Denk aan homoseksuele partners bij gezinshereniging of gezinsvorming. Hierover is met ondersteuning van de PvdA een amendement ingediend. Graag krijg ik hierop een reactie van de regering. In verband met de justitiële en politieke samenwerking merk ik op dat het uitgangspunt dat de strafrechtelijke normen alleen maar geharmoniseerd worden indien dit noodzakelijk is ons geruststelt. Welke criteria worden gehanteerd bij de bepaling of harmonisatie noodzakelijk is?

Het voorbeeld van het gemeenschappelijke optreden met betrekking tot deelneming aan een criminele organisatie dat in de nota naar aanleiding van het verslag is beschreven, heeft ons voldoende helderheid verschaft. Hoewel de justitiële en politieke samenwerking voornamelijk in de derde pijler blijft, geeft titel VI toch een basis voor vergaande samenwerking op dit terrein. Het hoofdstuk beoogt grensoverschrijdende gegevensuitwisseling, opsporing en vervolging te vergemakkelijken. Dit doet mijn fractie de vraag stellen of er, ondanks de overeenkomsten die op

dit terrein al zijn gesloten, nog onvoldoende evenwicht is tussen de bevoegdheden van de overheden en de waarborgen voor verdachten en getuigen. Wat vindt de regering hiervan? Indien zij deze mening deelt, is zij dan bereid het initiatief te nemen tot het opstellen van een overeenkomst dat de rechtspositie van verdachten en getuigen garandeert?

Blijkens de nota naar aanleiding van het verslag bestaat er verschil van mening over de wijze waarop het takenpakket van Europol kan worden uitgebreid. Onze fractie steunt het uitgangspunt van de regering dat op dit punt een grondige wijziging van het verdrag noodzakelijk is. Is een meningsverschil tussen de lidstaten geen reden voor een eenzijdige, interpretatieve verklaring met de strekking dat Nederland een wijziging of aanvulling van het Europolverdrag plus ratificatie noodzakelijk acht voor uitvoering van artikel K.2, lid 2? Daaraan kan worden toegevoegd dat voor Nederland de uitbreiding van de democratische controle door het Europees Parlement aan rechterlijke controle door het Hof, alsmede afschaffing van de immuniteit van Europolfunctionarissen zwaarwegende punten zijn. Is de regering hiertoe bereid? Zo nee, waarom niet? Kan ratificatie van het Europolverdrag betekenen dat een taakuitbreiding via wijziging van het verdrag al kan ingaan, indien niet alle landen hebben geratificeerd? Zo ja, wat is het standpunt van de regering hierover?

De heer **Van Bommel** (SP): Voorzitter! Wat titel IIIA betreft, merk ik op dat de SP-fractie zich altijd voorstander heeft getoond van internationale samenwerking op het terrein van vreemdelingen- en asielbeleid. Met name de discussies van de laatste tijd over asielbeleid en over opvang tonen maar weer eens aan dat migratieproblematiek geen nationaal maar een internationaal vraagstuk is, dat internationaal moet worden aangepakt. Gezamenlijke afspraken en een uniformering of harmonisatie van het beleid zijn derhalve hard nodig. Bij het besluit tot overheveling van onderwerpen met betrekking tot asiel, immigratie en visa van de derde naar de eerste pijler, is in afwijking van de eerste pijler voor de komende vijf jaar unanimitéit van besluitvorming

overeengekomen. Toch is mijn fractie hierop niet gerust. Is ook maar enigszins te verwachten of te garanderen dat ook over vijf jaar over deze onderwerpen nog op basis van unanimitéit besluiten zullen worden genomen, of krijgen wij dan automatisch met meerderheidsbesluitvorming te maken? De SP-fractie is in elk geval van het laatste geen voorstander. Overigens rijst de vraag hoe daadkrachtig de besluitvorming tot harmonisatie van het asiel- en vreemdelingenrecht zal zijn. De discussies, in de afgelopen weken in het parlement over het asielrecht gevoerd, geven aan hoe moeilijk het al op nationaal niveau ligt. Wat kunnen wij wat dit betreft dan op internationaal niveau verwachten?

Vervolgens ga ik in op de artikelen die handelen over minimumnormen. Welke verwachtingen heeft de minister wat dit betreft? Zal de kleinste gemene deler minimumnorm worden of kunnen wij méér verwachten? Artikel 73K handelt over minimumnormen met betrekking tot de opvang van asielzoekers. Nu hebben wij ook in Nederland nog onlangs verschillende vormen van opvang meegemaakt, variërend van zeer sober, in Ermelo, tot partytenten in Heumensoord. Kan de minister aangeven wat wij wat dit betreft in Europa kunnen verwachten? Krijgen wij te maken met Ermelonormen of worden het Heumensoordnormen? Daarnaast vraag ik mij af of het mogelijk is dat de Raad maatregelen bijvoorbeeld ingevolge artikel 73K, leden 3 en 4, vaststelt en daarbij tevens bepaalt dat gunstige bepalingen in het nationale recht zijn toegestaan. Van belang blijft, bescherming te bieden aan de mensen die vluchteling zijn. De centrale vraag is dan ook: hoe kan een achteruitgang in de bescherming van vluchtelingen worden voorkomen?

Op verschillende plaatsen in titel VI wordt gesproken over harmonisatie. Kan de minister aangeven waarom harmonisatie van het strafrecht noodzakelijk of zelfs gewenst is? Waar wordt bij harmonisatie precies aan gedacht? Mijn fractie ziet in elk geval de noodzaak hiervan niet in. Kijken wij naar de behandeling die Cees Priem in de afgelopen maanden in Frankrijk heeft gekregen, dan vraag ik mij af of het wel gewenst is dat wij een en ander op één lijn

brenge. Wie heeft daar behoefte aan?

In de NRC van vorige week maandag las ik dat het Europees Parlement een commissie de opdracht heeft gegeven, een Europees wetboek van strafrecht en strafvordering te ontwerpen. Het ontwerp zou inmiddels al gereed zijn. Klopt dit bericht? Kan worden aangegeven wat de verdere procedure met betrekking tot dit onderwerp wordt? In artikel K.3, sub e, wordt gesproken over minimumvoorschriften met betrekking tot straffen. Waaraan moet hierbij worden gedacht? Betekent dit dat minimumstraffen zullen worden ingevoerd? Dit zou een unicum zijn voor het Nederlandse strafrechtstelsel. De fractie van de SP is hiervan geen voorstander. Zij wil het strafrecht graag op nationaal niveau houden. Wat is de mening van de minister hierover, mede gelet op het subsidiariteitsbeginsel?

Ten slotte richt ik mij op de Schengen-protocollen. Op grond van artikel 3 is voor de opneming van het Schengen-acquis niet de goedkeuring van de Staten-Generaal vereist. Schengen-besluiten zijn zonder parlementaire goedkeuring tot stand gekomen. Een groot aantal besluiten ingevolge Schengen wordt bindend EU-recht, zonder dat er sprake is geweest van parlementaire controle. Mijn fractie is daar geen voorstander van. Alle werkzaamheden ter voorbereiding van het opnemen van het Schengen-acquis zouden bekend moeten zijn. Kan de regering het parlement hierover periodiek informeren?

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Voorzitter! Ook nu spreek ik namens de drie kleine christelijke fracties. Vanouds bestaat een belangrijk deel van het politieke werk – dat wil zeggen: als het goed is – uit het zoveel mogelijk bijeenhouden van schijn en werkelijkheid. Soms moet men zich daarvoor evenwel grote inspanningen getroosten. Dat is ook het geval bij de onderwerpen die wij bij het vervolg van dit wetgevingsoverleg behandelen. Artikel B van het EU-verdrag is verrijkt met de doelstelling “de handhaving en ontwikkeling van de Unie als ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid”. Het is een tekst die het illusoire beeld oproept van een Europa waarin alles geordend, geciviliseerd en vol van publieke

gerechtigheid is. Kortom, een werelddeel waarin het goed toeven is. De werkelijkheid is echter anders. Het volstrekt ondoorzichtige complex van bevoegdheden dat de Europese Unie zich zowel in de eerste als in de derde pijler gaat toe-eigenen, beoogt een beheersingsinstrumentarium op te bouwen om criminelen te ontmoedigen, de asielstroom te beheersen en – als het goed is – vluchtelingen recht te doen. Dat Europese samenwerking soms een abstractie lijkt te zijn, mag bekend zijn maar hier wordt zij voor de mensen die het aangaat zeer concreet. Hier gaat het om rechten van mensen. Natuurlijk is elke rechtsstaat met dit thema vertrouwd. Elke Europese lidstaat heeft hier zijn eigen tradities, zijn eigen vormgeving van het strafrecht, het burgerlijk recht en het recht dat toegepast wordt op vreemdelingen. Dergelijke tradities bestaan in de Europese superstructuur niet of nauwelijks. De vraag is ook of er een helder en kenbaar draagvlak voor bestaat. Naar onze mening stuit het integratieproces hier op grenzen, die allereerst gerespecteerd moeten worden. Voor de Europese Unie ligt hier slechts een taak om het hoogst noodzakelijke en het onvermijdelijke te regelen. Dat is al heel wat, zo realiseer ik mij heel wel. Tot het onvermijdelijke behoort het incorporeren van het Schengen-acquis in de EU-kaders. In de verdragen heeft dit geleid tot het opnemen van een nieuwe titel IIIA in het EG-verdrag en het herschrijven van titel VI van het EU-verdrag. Over de betekenis daarvan is in de schriftelijke voorbereiding al zeer veel gezegd. Het heeft mij niet kunnen bevrijden van het gevoel van onbehagen en onrust dat wij misschien net weten waaraan we beginnen, maar niet waar het op uitloopt. Om met het meest eenvoudige te beginnen: ik denk dat het aanbeveling verdient dat de Nederlandse regering over het Protocol inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de EU, een verklaring aflegt van eenzelfde strekking als de bij het Verdrag gevoegde Belgische verklaring. Als België dat niet had gedaan, was het wellicht overbodig geweest. Nu moet echter zelfs de schijn worden vermeden dat Nederland hier anders denkt dan België. Wij mogen hopen dat het hier om een vooralsnog vrij theoretische problematiek gaat, maar

wij kunnen er niet omheen dat voor het eerst de verdragen zijn verrijkt met een bepaling betreffende sancties tegen lidstaten die zich schuldig maken aan de schending van mensenrechten. Kennelijk moeten wij er nu rekening mee houden dat die situatie zich kan voordoen. Welnu, waar zo'n sanctiebepaling kennelijk nodig wordt geacht, is er reden om volstrekt duidelijk te maken dat Nederland zich volledig wil en zal houden aan de vereisten van het Verdrag van Genève. Kortom, de Belgische verklaring.

Voorzitter! De materiële betekenis van het Verdrag van Amsterdam is waarschijnlijk het grootst in de nieuwe titel IIIA die wordt ingevoegd in de eerste pijler. De besluiten die op grond van de in die titel opgenomen bevoegdheden kunnen worden genomen, zullen anders dan de besluiten in de derde pijler niet de formele instemming van de Staten-Generaal behoeven te hebben. Dat is tenminste de mening van de regering. Zij heeft daartegen, zo lees ik op blz. 2 van de nota, constitutionele en Europees-rechtelijke bezwaren. De regering had haar zaak evenwel sterker gemaakt als zij die bezwaren ook uitvoerig had uitgeschreven. Dat is niet gebeurd en daarom nodig ik haar daartoe nu uit. Een verwijzing naar de gangbare procedures en rechten binnen de eerste pijler is valide, maar kan toch niet het hele verhaal zijn. Het verschil met de meeste andere besluiten binnen de eerste pijler is, dat in de overgangsperiode van vijf jaar er – en dan druk ik mij denk ik nog veel te mild uit – nauwelijks een vorm van parlementaire controle bestaat. Alleen het Europees Parlement heeft een adviesbevoegdheid. Is hier, vooral ook gelet op de aard van de materie, het democratisch tekort niet veel te groot gehouden?

Binnen de al eerder genoemde periode van vijf jaar moet het leeuwendeel van het Schengen-acquis worden overgebracht naar de kaders van de Europese verdragen. Uit mijn medeondertekening van het amendement-Van Oven mag duidelijk zijn dat ook ik vind dat het besluit van de Raad, waarbij de rechtsgrondslag voor de opneming van dat acquis in de Unie wordt vastgesteld, parlementaire instemming behoeft. Voor eigen rekening voeg ik daar wel aan toe, dat dit

vermoedelijk niet veel meer zal kunnen zijn dan een soort parlementair wanhoopsgebaar. Ik hoor de heer Van Oven nu met enige melancholische overtuiging "ja" roepen. Dat lijkt mij terecht, want durf maar eens "neen" te zeggen – en ik durf dat misschien ook nog wel – tegen een dergelijk besluit als je eerst hebt ingestemd met het Verdrag van Amsterdam. Ik vrees dat de heer Van Oven met dat verdrag gaat instemmen. Belangrijker is echter wat volgt, namelijk de betekenis van die vijf jaar. Het lukt mij maar slecht dat goed in de vingers te krijgen. Deels is het een inspanningsverplichting, maar deels is het ook meer. Ik wil daar enkele vragen over stellen...

De heer **Van Oven** (PvdA): Alvorens u dat doet, zou ik u toch een vraag willen stellen. U doet het voorkomen alsof dit bij wijze van automatisme wordt goedgekeurd.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Die term heb ik niet gebruikt.

De heer **Van Oven** (PvdA): Dat moge zo zijn, maar uw suggestie ging in een dergelijke richting. Hoe dan ook, er is wel degelijk verschil tussen de goedkeuring van het verdrag als zodanig en de goedkeuring van het besluit tot overdracht van het Schengen-acquis. Ook als het parlement tot afwijzing van het laatste zou besluiten, is het niet uitgesloten dat door de Europese organen wordt gekomen tot een andere vaststelling van het acquis of een andere verdeling over de verschillende titels. Als zodanig behoeft dat derhalve de strekking van het Verdrag van Amsterdam niet te ondergraven.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Hierin hebt u volstrekt gelijk. Ik nodig u uit om, als het echt zover komt, de politieke moed op te brengen om uit te spreken dat u vindt dat het anders zou moeten.

De heer **Van Oven** (PvdA): Tegen die tijd spreken wij elkaar nader.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Het verkrijgen van mijn stem op dat punt zal uw grootste probleem niet zijn. Dat voorspel ik u. Is het naar het oordeel van de regering een logisch gevolg van het Verdrag van Amsterdam dat na vijf jaar alle Schengen-overeenkomsten

en besluiten zullen worden opgezegd? Ik lees daarover niets. Ik denk dat het in werkelijkheid iets anders zal, namelijk dat de Schengen-wetgeving zal zijn uitgewerkt op het moment van de inwerkingtreding van het Verdrag. Als dat klopt, neem ik aan dat wij nog een wetsvoorstel krijgen waarin Schengen wordt opgezegd.

Een andere vraag is, welke nu precies de rechtsplicht is die rust op de lidstaten om binnen die termijn van vijf jaar al die maatregelen te nemen waarvan sprake is in titel IIIA? Als ik het goed zie, kunnen zij rustig achteroverzitten – dat zal overigens niet gebeuren – en komt alles binnen titel VI van het EU-verdrag. Hoe is juridisch de situatie te kwalificeren als men een belangrijk aantal maatregelen niet binnen die termijn van vijf jaar weet te nemen en, naar ik aanneem, ook Schengen dan niet meer zal bestaan? Is dan het enig effect dat dan wordt overgegaan tot een andere besluitvormingsprocedure, te weten die van 189B? Natuurlijk is het mij niet ontgaan, dat in het protocol wordt bepaald dat, zolang de Raad niet besloten heeft, het Schengen-acquis zal berusten op titel VI van het EU-verdrag. In een commentaar op de herschreven derde pijler van het Verdrag heeft mr. J.B.H. Donner – dat artikel werd vandaag al eerder geciteerd – echter gewezen op een vermoedelijke slordigheid in het protocol. Er wordt namelijk niet bij gezegd of het deel van het Schengen-acquis dat in titel VI wordt ondergebracht, geldt als besluit, kaderbesluit of overeenkomst. Hij wijst erop, dat die indeling betekenis heeft voor zowel de bevoegdheid van het Hof alsook voor de binding en de procedure van besluitvorming over uitvoeringsmaatregelen. Wil de regering hier commentaar op geven?

Vervolgens zou ik het op prijs stellen als de regering ook in dit debat volstreekte duidelijkheid wil geven over de positie van Ierland en het Verenigd Koninkrijk, verwoord in artikel 4 van het protocol. Deze landen kunnen desgevraagd deelnemen aan alle of aan enkele van de bepalingen van het acquis. Geldt dit zowel voor die delen die in titel IIIA van het EG-verdrag worden opgenomen, alsook voor die delen die in titel VI van het EU-verdrag terechtkomen? Politiek van belang is vervolgens de vraag, of mijn waardering correct is dat elke andere

lidstaat het recht heeft dit tegen te houden, dus als in het bijzonder het VK op dit gebied eens iets wil richting het EU-verdrag. Of anders gezegd: als Spanje om redenen van Gibraltar hardnekkig "nee" zal zeggen, dan heeft in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk het nakijken. Klopt die waarneming? Er zijn door de heren Rouvoet en Verhagen schriftelijke vragen gesteld over deze materie. In het Lagerhuis zou bij de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam namelijk gesteld zijn door de Engelse regering dat er wel degelijk sprake is van een vrijbrief voor het Verenigd Koninkrijk, dat, als men wil men ook daadwerkelijk kan intreden. Naar mijn analyse is daarvoor de complete Raad nodig. In artikel K.1, het eerste artikel van de derde pijler, wordt gesproken over politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met het oog op het voorkomen en bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit, met name terrorisme, mensenhandel en misdrijven tegen kinderen, illegale drugshandel en illegale wapenhandel, corruptie en fraude. Ik lees het maar even helemaal voor. In artikel K.3 wordt deze samenwerking in strafzaken verder uitgewerkt, en wel onder e, via het opstellen van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van de strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel. Mijn vraag is, waarom in dit onderdeel uitsluitend dit drietal zaken wordt vermeld en niet de andere die in artikel K.1 worden genoemd?

De betekenis van artikel K.3 kan overigens moeilijk worden onderschat. De strekking daarvan is duidelijk, namelijk dat nu ook het nationale straf- en strafprocesrecht in het vaarwater van de Unie terecht komen. Wanneer hier grenzen worden bereikt, is nu niet aan te geven, maar het zal pijn doen. In de NRC van maandag 19 oktober jongstleden – collega Van Bommel herinnerde er al aan – stond een groot en vooral alarmerend artikel over een Europees Wetboek van Strafrecht en Strafveroordening dat in de maak zou zijn. Ik heb daarover vorige week een uur lang gedebatteerd voor de VPRO-radio. Ik heb toen ook dat zogenaamde Corpus Juris in handen gehad. IK heb er met grote stelligheid over

toch willen vernemen of die stelligheid terecht is geweest. Zo doe je dat voor de radio en zeker bij de VPRO. Graag krijg ik in de eerste plaats daaraan voorafgaand een algemeen oordeel over dit soort bij het Europees Parlement kennelijk levende ambities. In de tweede plaats wil ik weten, of het überhaupt wel mogelijk is om, zoals in de toelichting bij dit wetboek wordt gesteld, een en ander te baseren op artikel 209A van het EG-verdrag. Ik betwijfel dat – dat heb ik vorige week ook gezegd – en als de regering dat met mij eens is, lijkt het me gewenst dit krachtig aan het Europees Parlement duidelijk te maken. Een heldere uitspraak hier en nu kan in elk geval gevraagd worden, hetgeen bij dezen is gedaan.

Voorzitter! De EG krijgt geen zeggenschap over het familie- en personenrecht en over de nationaliteitswetgeving. In de nota wordt daarop over opgemerkt dat de Gemeenschap op deze terreinen niet bevoegd is. Dat klinkt in mijn oren geruststellend. Maar op blz. 32 van diezelfde nota staat, dat een algemene harmonisatie van het personen- en familierecht niet ter sprake is gekomen, maar dat wel tot regelgeving kan worden overgegaan als het vrije verkeer van personen of goederen dat vergt. Hoe ligt het nu precies? Is het denkbaar dat er bijvoorbeeld richtlijnen komen, die Nederland zullen verplichten aanpassingen aan te brengen in het Burgerlijk Wetboek op het onderdeel personen- en familierecht? Dat zou toch zeer vergaand zijn? Kortom, graag een verduidelijking over de verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten en de Gemeenschap. Voorzitter! Ik wil nog stilstaan bij artikel K.7, waarin het gaat over de bevoegdheid van het Hof binnen de derde pijler. In het tweede lid is bepaald, dat de lidstaten een verklaring kunnen afleggen, waarin zij de bevoegdheid van het Hof aanvaarden om prejudiciële uitspraken te doen. Daarbij kan ingevolge het derde lid een keuze worden gemaakt uit een tweetal mogelijkheden, die ik maar niet zal releveren, want het is al ingewikkeld genoeg. Waar het mij om gaat, is dat ik dat derde lid niet anders kan lezen dan dat voor beide mogelijkheden geldt dat geen enkele nationale rechter, ook de hoogste niet, verplicht is tot het stellen van prejudiciële vragen. Ik zie aan uw

gezicht, voorzitter, dat er weer een anekdote aankomt! Welnu, tegen die achtergrond begrijp ik het gestelde op blz. 30 van de memorie van toelichting niet, waar de regering zegt dat Nederland een verklaring zal afleggen waarin staat dat alle rechters prejudiciële vragen kunnen stellen – tot zover begrijp ik het – en dat de hoogste rechter daartoe wordt verplicht. Het gaat mij om laatstgenoemde verplichting. Moet ik dat zo begrijpen dat Nederland voornemens is de nationale, hoogste rechter een verplichting op te leggen, waartoe het Verdrag zelf niet verplicht? Zo ja, waarom?

De heer **Van Oven** (PvdA): Het amendement dat hierop betrekking heeft, heeft u niet mee ondertekend.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): U weet: ik loop hier al een aantal jaren rond. Dan word je op een gegeven moment wat voorzichtiger met het mee ondertekenen van moties en amendementen. Voorstemmen kan altijd nog. Ik kon eerlijk gezegd niet helemaal doorzien, wat in uw amendement stond. Hoewel u bij veel krediet heeft, blijft u lid van de Partij van de Arbeid! Voorzitter! Van praktische betekenis is de zorg die ook de regering heeft over de lengte van de procedures bij het Hof, een zorg die mij niet zonder grond lijkt. Mijn laatste vraag is dan ook, of het niet verstandig is pas dan de nationale rechters de bevoegdheid of eventueel de plicht te geven tot het stellen van prejudiciële vragen als duidelijk is, dat het Hof in staat zal zijn uitspraken te doen binnen een redelijke termijn. Klopt overigens mijn, in dit verband relevante, waarneming dat voor een en ander sowieso in ons land wetswijziging noodzakelijk is? Als dat zo is, zouden we daar de tijd voor kunnen nemen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Ik zal niet almaar verwijzen naar wat anderen gezegd hebben, want er is al zo veel gezegd. Ik vrees dat ik soms in herhaling zal vallen, maar dat is niet te vermijden. Voorzitter! Het Verdrag van Amsterdam is gericht op een geleidelijke totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Het klinkt prachtig. Als dat eens zou kunnen lukken! Want als nu iets grenzeloos is, is het wel de problematiek van immigratie,



asiel, criminaliteit en de noodzaak tot bestrijding van die criminaliteit.

Daaraan kunnen grenzen geen halt toeroepen: het gaat over de grenzen heen. Daar liggen ook uitermate grote gevoeligheden bij de diverse nationale staten, wat terecht is. Onze culturen verschillen op dat terrein uitermate. D66 hecht desondanks aan de totstandkoming van een meer Europese benadering van deze vraagstukken, van een meer Europees vluchtelingenbeleid, met een meer evenredige verdeling van verantwoordelijkheden tussen de lidstaten. Dan doel ik niet op een harmonisatie op het niveau van de kleinste gemene deler. Die harmonisatie moet op een hoger, verantwoord, aanvaardbaar en menselijk niveau tot stand komen.

Ik wil eerst aandacht besteden aan het Schengen-acquis, dat via het Verdrag van Amsterdam geïntegreerd zal worden in het Europese recht. Het is een van de buitengewoon belangrijke onderdelen van het Verdrag van Amsterdam. Over die integratie van het Schengen-verdrag, dat het vrije personenverkeer in het Unie-verdrag regelt, maakt D66 zich buitengemeen grote zorgen. Het zou moeten neerkomen op een belangrijke uitbreiding van het acquis communautaire: het vrije personenverkeer in de communautaire eerste pijler en het strafrecht in de derde pijler. Dat was het idee dat ten grondslag lag aan het overbrengen van het Schengen-acquis naar de Europese rechtsorde. Maar dan krijgen wij direct Protocol nr. 2 daarbij. Ik vrees dat dit protocol een behoorlijke stoorzender kan worden. Wat blijkt immers? 15 maanden na het sluiten van het Verdrag van Amsterdam is er nog steeds geen raadsvoorstel – bij zo'n raadsvoorstel is eenparigheid van stemmen vereist – waarin onderdelen van het Schengen-acquis concreet worden toebedeeld aan hetzij de eerste pijler, hetzij de derde. En dat terwijl is toegezegd dat dit zijn beslag moet krijgen voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam. Sterker nog, als ik goed ben geïnformeerd, is er zelfs geen begin van een aanzet. Ook collega Van Oven wees daar al op. Het heeft er zelfs veel van weg dat er sprake is van een patstelling. Het gevolg daarvan is dat, als geen besluit met eenparigheid van stemmen tot stand komt in de Europese Raad, Protocol nr. 2 zich gaat voltrekken. Dan wordt een fictie

aangenomen die het gehele Schengen-acquis toedeelt aan het niet-communautaire gedeelte, de zogenaamde derde pijler. Dat was toch nooit de bedoeling? Het was onze bedoeling in ieder geval niet en naar ik hoop, ook niet van de regering. Graag krijg ik hierover duidelijkheid. D66 vindt deze ontwikkeling uiterst aanvechtbaar. Wij vragen de regering dan ook dringend, geen middel te schuwen om dit naar mijn gevoel toch strandende schip vlot te trekken. De fractie van D66 vindt dit zo'n belangrijk onderdeel van het verdrag dat de regering daarin naar onze mening buitengewoon ver mag gaan. Een zware actie van de regering wil ik bijzonder graag.

**De heer Van Middelkoop (GPV):** Voorzitter! Mag ik, prettig geprikkeld door deze krachtige taal van mevrouw Scheltema, haar een vraag stellen?

Is mevrouw Scheltema er een voorstander van om de regering te vragen desnoods maar te wachten met de formele inwerkingtreding van het verdrag – kortom met de afronding van de ratificatieprocedure – als het inderdaad zo rampzalig blijft als zij en de heer Van Oven schetsen?

**Mevrouw Scheltema-de Nieuwe (D66):** Ik heb dat niet gezegd, maar ik heb wel een harde terminologie gebruikt. Ik vind het buitengemeen belangrijk. Ik kan mij voorstellen dat de regering iets aan druk in deze richting kan gebruiken om dat schip vlot te trekken. Ik zeg in ieder geval niet dat de regering niet aan deze suggestie moet denken. Voorzitter! Tot zover het Schengen-verdrag. Wij willen overigens bij die overgang duidelijk betrokken blijven en hebben mede daarom het amendement-Van Oven ondertekend, dat voorziet in een parlementair instemmingsrecht. Dat klemt temeer, omdat het Schengen-acquis nog zo weinig duidelijk omschreven is en omdat het geheel in beslotenheid tot stand is gekomen, zodat in fasen duidelijk gemaakt zal moeten worden waarover het nu precies gaat. Dan kom ik op het asiel- en immigratiebeleid in titel IIIA van het EG-verdrag. Op zichzelf is het goed dat het vreemdelingenbeleid geleidelijk communautair zal worden. In artikel 73K van het EG-verdrag is daarvoor een vijftientermijn

opgenomen, waarover velen hebben gesproken. Wat houdt die vijftientermijn nu precies in? Wat als de Raad de maatregelen niet neemt die hij zou moeten nemen? Een aantal onderwerpen ligt kennelijk nu al zo moeilijk dat zelfs van een vijftientermijn wordt afgezien. Ik noem daarbij de opvang van vluchtelingen en ontheemden, de gezinshereniging en onderdanen van derde landen in een andere lidstaat. Bij deze onderwerpen geldt de vijftientermijn niet. Bij andere geldt deze wel, maar enige sanctie ontbreekt naar mijn gevoel. Wat gebeurt er als men zich daar niet aan houdt? Er ligt een amendement-Karimi dat mij wel aanspreekt, waarin staat dat Nederland op al die terreinen aanvullend moet kunnen werken en dat wij door het Europees beleid niet geprest moeten worden om dat anders te doen. Ik kan mij dat voorstellen, maar ik vroeg mij af of dat niet al is bepaald in het vijfde lid van artikel 73K. Graag hoor ik hierover wat meer duidelijkheid. Artikel 73O geeft een procedure-regeling voor de overgangstermijn en daarna. Na verloop van vijf jaar is er dan een eenparig Raadsbesluit nodig en wordt het Europees Parlement geraadpleegd om te besluiten tot toepassing van de gewone codecisieprocedure van 189B. Wat nu, als die eenparigheid bij de Raad niet bereikbaar blijkt? Worden de communautaire vooruitzichten op die manier in de kiem gesmoord? Eenzelfde vraag kun je stellen bij de vereiste eenparigheid bij de bepalingen over de bevoegdheden van het Hof. Bevoegdheden van het Hof kunnen worden aangepast bij eenparigheid van stemmen. Daarmee bedoelen wij natuurlijk niet verminderen van de bevoegdheid, zegt de regering. Ik geloof de regering graag, maar zekerheid heb ik niet. Ik zou eigenlijk wel graag een garantie hebben dat die wijziging van de rechtsmacht van het Hof in ieder geval niet op een vermindering van de rechtsmacht mag neerkomen. Interpretatieve verklaring lijkt mij het meest aangewezen, zoals mevrouw Karimi ook opmerkte. Graag hoor ik hierover het oordeel van de regering. Artikel 73P gaat over de rechtsmacht van het Hof. Het is mij onduidelijk waarom het Hof volgens de regering niet kan toetsen aan het Vluchtelingenverdrag, terwijl artikel 73K wel degelijk naar dat Vluchtelingenver-

drag verwijst. Als dat in het verdrag vastligt, moet men in ieder geval toetsen. Een hof is geen knip voor de neus waard, als het niet toetst aan de bestaande verdragen waar iedereen ook aan gebonden is. Ik begrijp het niet en zou hier graag een nadere toelichting van de regering op willen hebben. Ik vraag de regering om niet uit te sluiten dat het Hof toetst aan het Vluchtelingenverdrag. Ik denk dat het Hof dat zelf kan bepalen en dat het Hof mag uitmaken waar het aan toetst.

Als dat allemaal niet zou kunnen, denk ik dat de regering als laatste redmiddel zou moeten toezeggen om dan maar gebruik te maken van artikel 38 van het Vluchtelingenverdrag, met name wat betreft de interpretatie van het begrip "vluchteling" en de asielprocedure. Maar dat is een laatste toevlucht. Eerst zou het Vluchtelingenverdrag gewoon door het Hof moeten worden toegepast.

Het is mij ook nog niet duidelijk waarom geen toetsing van de handelingen van het uitvoerend comité op grond van artikel 18 van de Dublin-overeenkomst mogelijk is. Ik vind het belangrijk dat dit wel kan; als dat nu niet kan, zou dan geen wijziging van de Dublin-overeenkomst moeten worden overwogen en worden daartoe al stappen ondernomen?

Bij de hele kwestie van een geleidelijke overgang van een intergouvernementele benadering naar een meer communautaire benadering is er alle reden om tijdens overgangperiodes instemming van het parlement te eisen, zoals bij de overige "derde pijler"-besluiten in de goedkeuringswet. Dat is in het amendement-Van den Akker neergelegd en daar heeft mijn fractie zich van harte achtergesteld. In zo'n overgangperiode is er immers nog geen sprake van een medebeslissende rol van het Europees Parlement en blijft de eenparigheidsvereiste bij de besluitvorming door de Raad nog intact. Dat is allemaal niet-communautair en daarvoor in de plaats zou er sprake moeten zijn van tussentijdse instemming van het parlement om het democratisch deficit in ieder geval iets te reduceren.

Dan zijn er nog enkele aparte problemen. Naar ons oordeel acht de regering het overleg met de UNHCR iets te makkelijk niet nodig. Bij de overgang van de derde naar de

eerste pijler zou dat overleg wel aangewezen moeten zijn, omdat besluiten van de eerste pijler aanmerkelijk minder bindend zullen zijn en er dus een verschuiving in de mate van "bindendheid" plaatsvindt. Daarom denk ik dat het verstandig is om het overleg daarover niet te schuwen.

Voorzitter! Het protocol inzake asiel voor onderdanen van lidstaten is volgens het NJCM niet in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag. Het zou goed zijn als de regering buiten twijfel stelt dat het protocol geen afbreuk doet aan haar verplichtingen op grond van dat verdrag.

Ik kom toe aan de intensivering van de justitiële en politieke samenwerking in strafzaken, de zogenaamde titel VI, de derde pijler. De JBZ-samenwerking liet na "Maastricht" behoorlijk te wensen over. In de derde nota ter voorbereiding van de IGC heeft de regering nogal wat voorstellen gedaan om dat te verbeteren, maar helaas hebben die voorstellen het niet gehaald. Heeft de regering het vertrouwen dat het nu na "Amsterdam" allemaal beter gaat lopen? Ik moet zeggen dat ik grote twijfels had, maar toen ik onlangs in de Staatscourant las dat de heer Santer een speciale EU-top over justitie en veiligheid wil, dacht ik dat het wellicht toch iets zal verbeteren. Ik zou het prettig vinden als de regering daar nadere informatie over verschaft.

Met collega Van Oven ben ik van mening dat er alle reden is om geen verschil te laten bestaan tussen de rechtsmacht van het Hof bij de eerste pijler, de communautaire vragen, en de rechtsmacht van het Hof bij de derde pijler, de intergouvernementele vraagstukken. Daarom steunt mijn fractie dat van harte.

Bij de samenwerking op justitieel en politieel gebied is ook behoorlijk veel aandacht aan Europol besteed. Bij de oprichting van Europol was ik bijzonder positief, maar nu worden de bevoegdheden van Europol versterkt. Men krijgt met name operationele bevoegdheden toegedeeld en men kan zelfs gezamenlijke teams oprichten. Mijn eerste vraag is dan ook of de Europol-overeenkomst daarvoor gewijzigd moet worden. Mijn tweede vraag is: er kan toch alleen met toestemming van een lidstaat actie worden ondernomen op het gebied van die lidstaat? Mijn derde vraag is:

als die actie dan wordt ondernomen, worden de in dat land geldende opsporingsmethoden toch gehandhaafd? Of zijn er specifieke Euro-opsporingsmethoden? Dat laatste neem ik niet aan en zou op grote bezwaren van ons stuiten.

Dan kom ik op de immuniteit van Europol-ambtenaren. Als Europol-ambtenaren opsporingstaken krijgen, zou daarbij geen sprake van immuniteit moeten zijn.

Voorzitter! Tot slot merk ik op dat ik in mijn eerste inbreng, aan het begin van deze middag, de schending van de mensenrechten door lidstaten aan de orde heb gesteld. Ik heb erop gewezen dat er wel een sanctieprocedure is, maar dat er een frictie kan optreden als meerdere lidstaten zich op dit terrein misdragen. Daarin voorziet de sanctieprocedure immers niet. Helaas heb ik op dat punt nog geen antwoord gekregen. Dat realiseerde ik mij pas later. Daarom kom ik er nu op terug.

De heer **Hessing** (VVD): Voorzitter! Kijkend naar het onderdeel visum-, asiel- en immigratiebeleid is communautarisering van dit terrein een heel goede zaak. Met betrekking tot de resultaten hiervan moeten wij voorlopig echter geen al te hoge verwachtingen hebben. Daarom stel ik voor dat de regering heel nadrukkelijk een tweesporenbeleid gaat volgen. Ik hoop dat de regering krachtig wil inzetten op resultaat in de Europese Unie op korte termijn. Ik kom daar straks even op terug. Ik hoop ook dat de regering krachtig wil inzetten op het nationale beleid en dit zo snel mogelijk wil intensiveren.

Het Verdrag regelt de besluitvorming met betrekking tot titel IIIA bij unanimititeit. Zoals men weet, is de VVD een voorstander van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, omdat zeker op dit terrein slagvaardigheid is gewenst. De parlementaire controle wordt echter beperkt tot een adviesrol voor het Europees Parlement. Gelukkig wordt in het Verdrag zelf aangegeven, in artikel 73O, dat dit zo spoedig mogelijk moet worden verbeterd. De inzet van de regering is, als ik het goed heb, om uit te komen op gekwalificeerde meerderheid en codecisie voor het Europees Parlement. Helaas is dat niet gehaald.

In algemene zin is de VVD geen voorstander van de constructie van instemming vooraf. In dit bijzondere

geval zijn er toch wel goede redenen voor. Een aantal collega's hebben die reeds genoemd. Daarom heeft de VVD veel begrip voor het amendement voor instemming vooraf door de Tweede Kamer dat, naar ik heb begrepen, inmiddels is ingediend door collega Van den Akker. Mits, zeg ik erbij, het duidelijk wordt beperkt tot titel IIIA en voorzover en voor zolang het bepaalde in artikel 73O, tweede en vierde lid, geen toepassing vindt. Zo is het ook in het amendement van collega Van den Akker verwoord.

Mijn fractie is voornemens om voor het amendement te stemmen, uiteraard niet eerder dan nadat wij de mening van de regering daarover hebben gehoord. Wij zullen het echter niet mede indienen. Dat heeft een specifieke reden, omdat in de toelichting van het amendement wordt verwezen naar het doortrekken van de lijn van het amendement-Van der Linden bij het Verdrag van Maastricht. Tegen de achtergrond van het feit dat de VVD geen voorstander ten principale is en het amendement van de heer Van der Linden duidelijk betrekking had op de derde pijler, denk ik dat het verstandig is dat wij laten blijken daar problemen mee te hebben. Wij zien het immers niet als het doortrekken van een lijn. Wij zullen echter in dit incidentele geval voor stemmen, afhankelijk uiteraard van het antwoord van de regering. Ik wil de mening van de regering ook graag vernemen over het amendement van collega Van Oven met betrekking tot de overgang van het Schengen-acquis.

Voorzitter! Vanuit de Tweede Kamer is de afgelopen weken een behoefte gebleken aan een op korte termijn veel strengere aanpak van het visum-, asiel- en immigratiebeleid in het kader van de Europese Unie. De vraag aan de minister is of hij daartoe mogelijkheden ziet, met name om met behulp van het nieuwe mechanisme van de flexibiliteit voortvarend aan de slag te gaan om ongewenste immigratie te voorkomen. Op welke termijn kan dat? Zouden de voorbereidingen daarvoor vooruitlopend op ratificatie van het Verdrag nog dit jaar kunnen beginnen?

Voorzitter! De prejudiciële bevoegdheden van het Europese Hof van Justitie inzake titel IIIA kunnen tot vertraging leiden van asiel- en vreemdelingenprocedures. Thans

proberen wij in Nederland de procedures juist te verkorten en te versnellen. De regering meldt in de nota dat de gemiddelde behandelingstermijn voor prejudiciële vragen ongeveer 18 maanden bedraagt en stelt vervolgens dat die termijn fors moet worden verkort. Wat gaat de regering daaraan doen? Wat is fors? Hoe zeker kunnen wij stellen dat met het erbij betrekken van het Hof zeer selectief zal worden omgegaan? Welke mogelijkheden ziet de minister om prejudiciële procedures te bekorten?

Voorzitter! Met betrekking tot onderdanen van derde landen, begrijp ik dat conform artikel 73K de raad binnen vijf jaar maatregelen wil nemen waarin de rechten en voorwaarden worden omschreven volgens welke onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven in andere lidstaten mogen verblijven. Waarom is dit opgenomen? Wat is precies het probleem? Is dat probleem niet anders oplosbaar? Wat is "legaal verblijf"? Vallen immigranten uit overzeese gebiedsdelen hier onder en vallen onze VVTV'ers eronder? Ik meen dat een strak criterium gewenst is. Is dat criterium beschikbaar?

Ten slotte de bepalingen inzake de politieke en justitiële samenwerking. Die verheugen ons zeer. Er zitten een aantal goede verbeteringen tussen. Met name de artikelen K.6 en K.7 en de kaderbesluiten achten wij van groot belang bij de criminaliteitsbestrijding.

De heer **Van den Akker** (CDA): Voorzitter! Zoals al eerder aangekondigd, hebben wij een amendement ingediend over het visa-, asiel- en immigratiebeleid en de incorporatie van Schengen in het Verdrag. Deze terreinen worden nu opgenomen in de eerste pijler van het Verdrag en worden dus volwaardig Europees beleid. Hiermee dreigen deze gebieden buiten het bereik van het Nederlandse parlement te geraken, terwijl ze tegelijkertijd nog niet geheel binnen het bereik van het Europees Parlement komen. Dat parlement heeft immers slechts een raadgevende bevoegdheid. Het CDA maakt zich hier zorgen over. Het is toch een dreigende uitholling van de parlementaire controle.

In het licht daarvan heeft het CDA, bij monde van collega De Hoop Scheffer, de motie-De Hoop Scheffer/Rosenmöller ingediend, met

als doel het behoud van het huidige instemmingsrecht van de Staten-Generaal met betrekking tot de derde pijler en de Schengen-besluitvorming. Door middel van de goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam is hier ten dele invulling aan gegeven. Hiermee is echter nog geen invulling gegeven aan het voorkomen van het teloor gaan van goede parlementaire controle op het gebied van visa-, asiel- en immigratiebeleid en die delen van het Schengen-acquis die eventueel in de eerste pijler onder titel IIIA van het Verdrag komen. De leden van de CDA-fractie hebben, zoals duidelijk zal zijn, grote moeite met het ontstaan van dit nieuwe gat in de parlementaire controle. Zij vinden het onverantwoord om zo'n gat te laten ontstaan en te laten voortbestaan op een terrein dat zo nauw raakt aan de rechten van de burger. Wij hebben dan ook een amendement ingediend met als strekking dat de besluiten die onder titel IIIA van het Verdrag worden genomen en waarvoor geldt dat het Europees Parlement slechts een raadgevende en geen medebeslissende bevoegdheid heeft, en dat ze beogen het Koninkrijk te binden, expliciete instemming van de Kamer vereisen en derhalve ten minste 15 dagen voordat de besluitvorming erover in de Raad plaatsvindt, aan het parlement moeten worden voorgelegd. In verband met de vragen over het probleem, in hoeverre en bij wie burgers kunnen klagen als zij zich door handelingen van Europol in hun rechten voelen aangetast, stelt de regering dat deze burgers de staat moeten aanklagen die de overtreding begaat. Dan blijft de vraag hoe burgers kunnen weten tegen welke staat ze moeten klagen, als bijvoorbeeld sprake is van een Duits team dat in Nederland opereert, of een Nederlands team dat in Frankrijk opereert. Kan de regering hier opheldering over geven? Met betrekking tot verklaring nr. 11 vraag ik, als het gestelde in deze verklaring inderdaad materieel-rechtelijk maar weinig toevoegt aan de bepaling van het Verdrag, zoals de regering stelt in antwoord op de vraag hierover, waarom deze verklaring eigenlijk aan het Verdrag is toegevoegd. De regering stelt dat staten die toetreden tot de Europese Unie, zijn gehouden tot realisering van het

vrije personenverkeer, hetgeen uitsluit dat zij alsnog een positie kunnen innemen zoals die aan het Verenigd Koninkrijk en Ierland is toegestaan. Direct daarop zegt de regering dat dit onverlet laat dat aan toetredende staten bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld, welke erop neerkomen dat het vrije personenverkeer uit die landen wordt beperkt. Mocht nu één van die toetredende landen feitelijk niet aan vrij personenverkeer en open grenzen willen meedoen, dan zou in theorie zo'n land heel gemakkelijk voor zichzelf een uitzonderingspositie kunnen creëren, door ervoor te zorgen dat ze eindeloos niet voldoet aan bepaalde voorwaarden voor het vrije verkeer van personen. Is dat inderdaad mogelijk? Zo ja, wat voor maatregelen denkt de regering te kunnen gaan nemen in Europees verband om dit tegen te gaan? Ik refereer aan pagina 23 van de nota naar aanleiding van het verslag.

Op basis van artikel 73K, lid 2b, neemt de Raad maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van vluchtelingen en ontheemden. Volgens de regering houdt het feit dat op artikel 73K, lid 2b, de vijfjarenregeling niet van toepassing is, niet in dat besluitvorming hieromtrent op de lange baan wordt geschoven. Sommige landen hadden echter kennelijk dusdanige bezwaren dat ze zich niet aan de termijn van vijf jaar wilden binden. Het is dus niet onwaarschijnlijk, dat het nog langer dan vijf jaar gaat duren eer er op dit gebied maatregelen genomen gaan worden. Hoe kijkt de regering daar tegenaan? Ik refereer aan pagina 25 van de nota naar aanleiding van het verslag. Gezien de huidige grote problemen met betrekking tot het asielbeleid in Nederland en vooral het nijpende tekort aan opvang, wordt de noodzaak voor Nederland om te komen tot enige Europese verdeling van de lasten almaar duidelijker. Uit het Verdrag valt niet af te leiden, dat hieromtrent op korte termijn vooruitgang te verwachten is. Hoe ziet de regering dit en wat doet de regering er momenteel concreet aan om wel zo snel mogelijk binnen Europa tot maatregelen op dit gebied te komen? De CDA-fractie zou er hierbij nogmaals op willen wijzen,

dat het dreigen met het gebruik van artikel 2 van het Schengen-akkoord automatisch met zich zal brengen, dat hierover in Europa gesproken moet worden. Daarbij zou je dan kunnen aankondigen dat je het artikel over een jaar in werking laat treden, zodat het mogelijk is voor die tijd te komen tot enige Europese maatregelen op dit gebied.

Met betrekking tot artikel 73O is voor de eerste vijf jaar geregeld dat ook de Raad het recht van initiatief heeft. Wat wordt er gedaan om de capaciteit van het secretariaat van de Raad dusdanig uit te breiden dat de ontwerpvoorstellen zorgvuldig en snel aan het Europees Parlement worden voorgelegd in verband met de nieuwe raadgevende bevoegdheid op dit gebied? Op dit moment is de ervaring dat het proces van vertalen en verspreiden bij de Commissie oneindig veel beter en sneller verloopt dan bij de Raad.

Voorzitter! Met betrekking tot het hele Schengen-gebeuren verwijs ik naar datgene wat de heer Van Oven hierover reeds heeft gezegd. Dat spaart tijd uit. Hij heeft hierover een amendement ingediend, dat volledig door de CDA-fractie wordt gesteund en medeondertekend zal worden. Wel wil ik nog een vraag stellen met betrekking tot het Schengen-protocol en dan met name over het Schengen-informatiesysteem (SIS). Is het overleg inzake een rechtsbasis voor het SIS al afgerond. Zo nee, waarom niet? Kan de regering zeggen wat daarbij de knelpunten zijn en wat de verwachte uitkomst zal zijn? Ik refereer aan pagina 37 van de nota naar aanleiding van het verslag. De regering beschouwt de gedeeltelijke inwerkingstelling van Schengen voor Griekenland als een uitzondering. Waarom zijn er geen maatregelen genomen bij het incorporeren van Schengen in het Verdrag om ervoor te zorgen, dat nieuwe lidstaten niet meer via deze salamitactiek uiteindelijk kunnen toetreden? Wij hebben inmiddels gezien hoeveel problemen dat met zich brengt. In hoeverre voorziet de regering dat toetredende lidstaten niet aan de vereiste maatregelen voor inwerkingstelling zullen voldoen en ook gebruik zullen gaan maken van deze gedeeltelijke inwerkingstellingsprocedure? Ik verwijs naar pagina 38 van de nota naar aanleiding van het verslag. Volgens de regering leidt het Verdrag van Amsterdam niet automatisch tot

inwerkingstelling van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst met betrekking tot Griekenland. Hiervoor is overeenstemming in de Raad nodig. Als deze besluitvorming onder titel VI van het verdrag valt, dan is het toch zo dat de regering hiervoor ook de expliciete toestemming van de Kamer nodig heeft?

Voorzitter! Ik wil nog enkele opmerkingen maken over politieke en justitiële samenwerking. In antwoord op een vraag over de bevoegdheden van het Hof van Justitie met betrekking tot organen als Europol, Uitvoerend Comité ex artikel 18 van de Dublin-overeenkomst en organen voorzien in de Eurodac-overeenkomst, zegt de regering dat deze organen vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zijn opgericht en in zoverre niet vallen onder de werkingssfeer van het Verdrag van Amsterdam. Zou de regering dit standpunt nader kunnen uitleggen? Zijn deze instellingen niet opgericht onder de derde pijler van het EU-verdrag en heeft het Verdrag van Amsterdam daarop niet ook betrekking? Als zij niet onder het Verdrag van Amsterdam vallen, waar vallen zij dan wel onder? Het moge duidelijk zijn: voor de leden van de CDA-fractie is het vooralsnog onduidelijk wat precies de status is van deze organen.

De regering geeft op blz. 14 aan dat het Verdrag voorziet in een communautarisering van het artikel 18-comité. Hoe zit dit precies? Komt dit orgaan dan in zijn geheel in de eerste pijler? Zo ja, dan nemen wij aan dat dit titel IIIA zal zijn. Wat zijn dan de consequenties met betrekking tot de bevoegdheden van zowel het Hof als het Europees Parlement? Waarom wordt het artikel 18-comité wel gecommunautariseerd en bijvoorbeeld Eurodac-overeenkomsten niet? Ik wijs op wat staat op blz. 14 van de nota.

Wat gebeurt er überhaupt met instellingen/organen die op het gebied van asiel en immigratie onder titel VI van het Verdrag van Maastricht tot stand zijn gekomen? Volgens de regering blijven de daarop betrekking hebbende regelingen in hun huidige vorm bestaan. Wat gebeurt er als zij uitgebreid of aangepast moeten worden? Komen zij daarna dan in titel IIIA of blijven zij in titel VI? Wat gebeurt er als op grond van die regelingen nieuwe besluiten worden genomen? Vallen die dan onder titel

IIIA of onder titel VI? Is het niet beter voor harmonie in het beleid dat getracht wordt zoveel mogelijk van de regelingen die onder visa, asiel en immigratie vallen naar de nieuwe titel IIIA over te hevelen? Voorziet het Verdrag hierin of niet? Wat voorziet de regering? Ik verwijs naar pagina 24 van de nota.

Voorzitter! De leden van de CDA-fractie vinden het teleurstellend dat er zo weinig resultaat is geboekt op het gebied van politie- en justitiesamenwerking met betrekking tot criminaliteitsbestrijding. Het beeld dat criminelen met vliegende vaart de grens overgaan en de politie met piepende remmen tot stilstand komt, is nog steeds niet helemaal verdwenen. Besluitvorming bij unanimitieit, het ontbreken van doelstellingen, een omslachtige besluitvormingsstructuur, problemen met betrekking tot de controle, toegang tot informatie en de rol van het Hof van Justitie waren en zijn nog steeds de knelpunten op dit gebied. De CDA-fractie vindt het goed functioneren van Europol onontbeerlijk in de strijd tegen de internationale criminaliteit. De regering zegt dat de onderhandelingen over de uitbreiding van het takenpakket van Europol nog een aanvang moet nemen. Kan de regering aangeven op welke termijn dit zal gebeuren?

De vergadering wordt van 18.50 uur tot 20.20 uur geschorst.

Staatssecretaris **Benschop**: Mijnheer de voorzitter! Ik zal enkele opmerkingen maken over de integratie van het Schengen-acquis, de vijfjarige overgangperiode in titel IIIA, het Hof, asielzaken, titel VI en België. De minister zal vervolgens ingaan op vragen over de instemming en de goedkeuringswet.

Vershillende woordvoerders zijn ingegaan op de wijze waarop de integratie van het Schengen-acquis plaatsvindt. Artikel 2 van het Schengen-protocol bepaalt dat de raad met eenparigheid van stemmen de rechtsgrondslag vaststelt voor elk van de bepalingen en besluiten die het Schengen-acquis vormen. Als de Raad bij de inwerkingtreding van het verdrag nog niet voor alle onderdelen van het acquis een rechtsgrondslag heeft vastgesteld, IIIA of VI, worden de desbetreffende bepalingen en besluiten geacht te zijn gebaseerd op titel VI. Daarmee

komen ze in de derde pijler. Dit betreft de toepassing van de desbetreffende bepalingen. Voorstellen en initiatieven om voort te bouwen nadat die beslissingen zijn genomen en de incorporatie heeft plaatsgevonden, vallen onder de toepasselijke bepalingen van de verdragen. Met andere woorden: om voort te kunnen bouwen op het Schengen-acquis is dan alsnog het vaststellen van de toepasselijke rechtsgrondslag vereist.

In verklaring 44 bij het Verdrag van Amsterdam komen partijen overeen dat de Raad op de datum van het in werking treden van het verdrag alle in artikel 2 van het protocol genoemde noodzakelijke maatregelen aanneemt. Daartoe wordt tijdig een aanvang gemaakt met de noodzakelijke voorbereidende werkzaamheden zodat deze voor de beoogde datum zijn voltooid. Hoe staat het hier nu mee? Voorzitter! Een raads werkgroep is hiermee op unieniveau bezig. Deze werkgroep-Schengen-acquis gaat na welke besluiten en bepalingen die het acquis vormen, een rechtsgrondslag behoeven en welke rechtsgrondslag vervolgens van toepassing is. Er zit schot in; lijsten zijn al opgesteld. Overigens behoeven niet alle onderdelen van het Schengen-acquis rechtsgrondslag in de EU. Zo is het mogelijk dat er sprake is van een bepaling in de tijd, zodat besluiten zijn verlopen en dus niet meer overgebracht behoeven te worden naar de Unie. Voorts zijn sommige besluiten vervallen als gevolg van EG- of EU-besluitvorming. Waar het gaat om de vraag welke onderdelen van het acquis rechtsgrondslag behoeven, bestaat er grote mate van overeenstemming binnen de raads werkgroep. Ten aanzien van de bepaling welke rechtsgrondslag vervolgens gekozen moet worden, doet zich een echter een probleem voor met betrekking tot het Schengen-informatiesysteem (SIS). Een aantal delegaties in de raads werkgroep is van mening dat het SIS puur moet worden gezien als een vorm van politieke samenwerking en dat het derhalve uitsluitend rechtsgrondslag in titel VI behoeft. Andere delegaties wijzen op het feit dat het SIS ook een rol speelt bij het vrije verkeer van personen, in het communautaire gedeelte, namelijk bij het bepalen welke personen uit derde landen geen toegang krijgen tot de EU. Omdat het SIS ook daarbij

nodig is, behoeft het volgens die delegaties ook een rechtsgrondslag in titel IIIA van het Verdrag. In de visie van deze lidstaten valt de rol van het SIS bij visumverlening en de raadpleging van het SIS door visaverlenende diensten buiten het kader van de politiesamenwerking als vervat in titel VI. Nederland heeft in deze kwestie nog geen definitief standpunt ingenomen. Gezien de voortgang die is geboekt binnen de raads werkgroep, is er op dit moment nog geen reden om aan te nemen dat de benodigde besluiten over de bepaling van het acquis, de rechtsgrondslag en de keuze van de rechtsgrondslag niet tijdig zullen kunnen worden genomen. Vooral nog zijn wij positief gestemd over de vraag of het op tijd klaar is. In de schriftelijke voorbereiding en tijdens dit WGO bleek ons echter dat er een zekere mate van onduidelijkheid is over de vraag wat er precies in het Schengen-acquis zit. Zelfs is de vraag opgeworpen of alle elementen ervan eerder aan parlementaire goedkeuring onderhevig zijn geweest. Ook is gevraagd naar de stand van zaken. Geheimzinnigheid hierover is totaal niet nodig en daarom lijkt het mij goed, de Kamer toe te zeggen een brief te sturen waarin ik een zo precies mogelijk overzicht geef van de stand van zaken in de raads werkgroep en de Nederlandse inbreng daarbij, alsmede in de lijst die ten behoeve van het werk in de raads werkgroep is opgesteld, waar het gaat om de rechtsgrondslag van het acquis. Op basis daarvan heeft de Kamer een volledig inzicht in wat geldt als het Schengen-acquis. Zo nodig kan dan ook een vergelijking worden gemaakt met besluitvorming uit het verleden. Voorzover mijn informatie reikt, is die dekkend ten opzichte van de lijst.

Mevrouw **Scheltema-de Nieu** (D66): Op zich is dit nuttige informatie, maar wanneer kunnen wij die tegemoet zien? Vóór het debat van aanstaande dinsdag, mag ik toch hopen.

Staatssecretaris **Benschop**: Dat zeg ik graag toe, mede omdat dit in mijn ogen het amendement op stuk nr. 10 overbodig zou maken. In de toelichting op het amendement staat, dat er onzekerheid is over het acquis en de precieze beschrijving ervan. Daaraan hoop ik door middel van dit schrijven een eind te maken.

Daarnaast zie ik overigens niet goed wat de materiële werking van dit amendement zou kunnen zijn. Op het moment dat er na de uitvoerige besprekingen in de raads werkgroep een besluit voorligt dat – dit uiteraard onder voorbehoud – gesteund wordt door de Nederlandse regering, zou parlementaire goedkeuring tot complicaties kunnen leiden. Instemming zou betekenen dat verder kan worden gegaan, maar verwerping kan alleen maar tot gevolg hebben dat Nederland niet meer instemt met wat voorligt en dat wij automatisch richting titel VI gaan. Daar wilden wij met z'n allen nu net niet heen, want wij wilden toch in de richting van titel IIIA. Over die inzet kan toch geen verschil van mening bestaan. Op die gronden denk ik dat met deze toegezegde extra informatie het amendement op stuk nr. 10 eigenlijk overbodig wordt.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): De heer Van Oven is de eerste ondertekenaar van het amendement op stuk nr. 10. Ik laat het graag aan hem over te beoordelen, of dat amendement overbodig is. Ik vind het verheugend van de staatssecretaris te vernemen dat het er allemaal zo mooi uitziet. Mijn informatie is echter anders. Ik heb inderdaad de informatie van de staatssecretaris nodig om te kunnen beoordelen, of ik verkeerd ben geïnformeerd. Hoe kan het dan toch dat in Brusselse kringen rondzingt, dat het stagneert?

De **voorzitter**: Zijn het alweer die dames?

Staatssecretaris **Benschop**: U zult mij vandaag alleen maar vriendelijke opmerkingen over Brussel horen maken.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): U hebt het ongetwijfeld ook gehoord.

Staatssecretaris **Benschop**: Wat ik hoor, ligt op een heel andere lijn. Ik hoor bij het Schengen-secretariaat een zekere zorg over dat werk en over wat de mensen van dat secretariaat gaan doen op het moment dat... Dat is een andere zorg. Die is mij wel ter ore gekomen. De beste informatie die ik krijg op het punt waarop mevrouw Scheltema doelt, is van onze vertegenwoordiger in de raads werkgroep. Die

zit erbij. Die kan het beoordelen. Die informatie heb ik zojuist gegeven.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): Volgens mijn informatie is er in de Raad geen begin van een overeenstemming over wat naar titel VI en wat naar titel III moet en ook over de voorstellen van de werkgroep is werkelijk geen begin van overeenstemming aanwezig. Wat krijgen wij nu, de voorstellen van de werkgroep plus een beetje inzicht in hoe een en ander politiek ligt, of zijn het alleen de ambtelijke voorstellen die nu voorliggen?

De heer **Van Oven** (PvdA): Het verheugt mij zeer, dat de staatssecretaris nu toelegt dat er op korte termijn een overzicht van de stand van zaken zal komen. Zoals bekend, heeft mijn fractiegenoot reeds vóór het reces gevraagd om een notitie over de stand van het Schengen-acquis. Die notitie is er tot nu toe niet gekomen. De toezegging van de staatssecretaris is dus winst. Het is echter de vraag, in welke mate dat een fotografisch eindbeeld is van wat er nu plaatsvindt. Staat daarmee het acquis voor de Nederlandse regering vast? En in hoeverre speelt daar de vraag doorheen, naar welke titel die onderdelen van het Schengen-acquis zullen gaan? Omdat nu ook het SIS wordt genoemd, zou ik willen vragen, of het denkbaar is dat het SIS gesplitst wordt tussen de beide titels van dat nieuwe verdrag. Hoe dat ook zij, ik meen dat het verstandig is dat ik het amendement handhaaf totdat wij meer opening van zaken hebben gekregen.

De heer **Hessing** (VVD): Ik hoorde de staatssecretaris zeggen, dat de regering ernaar streeft zoveel mogelijk in titel III te krijgen. Dat lijkt mij politiek het meest relevant. Als wij die harde uitspraak van de regering hebben, lijkt mij al het andere overbodig.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik wilde wat verdergaan, voorzitter. Ik hoor nu mevrouw Scheltema de meest verschrikkelijke dingen roepen, want die heeft contact in Brussel. De heer Van Oven hebben wij eerder vergelijkbare opmerkingen horen maken. Hun gezag moet ik dan afwegen tegen dat van de staatssecretaris. Daar zit ik een beetje mee. Als ik het goed begrepen heb, hebben wij nog maar twee maanden,

want 1 januari was immers de streefdatum voor het in werking treden van het Verdrag? Er wordt "ja" geknikt. Een periode van twee maanden is heel kort. Dat leidt tot de vraag, waar de Nederlandse regering nu eigenlijk tevreden mee is, of, anders geformuleerd, ontevreden mee is. Stel dat de analyse van mevrouw Scheltema en de heer Van Oven correct is en dat het allemaal vastzit, zodat wij een situatie tegemoet zouden moeten zien waarin alles onder titel VI van het EU-verdrag terechtkomt, wat sommigen heel vreselijk vinden. Ik denk daar overigens genuanceerd over. Moet je dan niet serieus nadenken over de mogelijkheid om even te wachten met de inwerking-treding van het Verdrag?

Staatssecretaris **Benschop**: Indien het Verdrag niet in werking treedt, wordt het probleem nooit opgelost, omdat het besluit over de verdeling genomen wordt na inwerking-treding van het Verdrag. Dat moet een strategie zijn die zichzelf verslaat.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Als u keihard vasthoudt aan 1 januari, waarna het in de Raad echt fout gaat, zoals mevrouw Scheltema en de heer Van Oven zeggen, kan het besluit op 2 januari zijn, alles onder titel VI te laten vallen. Ik overdrijf even, maar ik doe dat voor de helderheid van de discussie. De inhoud van het besluit kan dan zijn, zoals ik zo-even formuleerde.

Staatssecretaris **Benschop**: Daarvoor hoeft geen besluit genomen te worden.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Dat is nog erger! Het gebeurt dus automatisch. Des te groter zijn uw zorgen, mevrouw Scheltema.

Staatssecretaris **Benschop**: Maar het lijkt mij geen zinnige gedachte om te proberen, door te dreigen met niet-inwerking-treding van het Verdrag via de Nederlandse ratificatie, dit dossier verder te krijgen. Wij hebben al discussies gehad over andere onderwerpen en over de vraag, hoe met collegelidstaten en Brussel om te gaan, maar dit ligt een categorie hoger. Ik denk dat wij iets meer dan twee maanden hebben, omdat in ieder geval bekend is dat de ratificatie door Frankrijk niet meer dit jaar zal

plaatsvinden. Het Congres is op zijn vroegst voor januari voorzien, waarna de wijziging van de Grondwet nog voltrokken dient te worden. In die zin is er meer tijd. De vraag van de heer Van Oven, of de lijst hiermee tot op de laatste komma vaststaat en door alle lidstaten wordt aanvaard, moet in de aangekondigde brief worden beantwoord. De belangrijkste discussie gaat om de inschatting van de verdeling, en de posities daarbij. Daarover is nog geen politieke discussie geweest in de Raad; dit is allemaal nog gebeurd op het niveau van de raads werkgroep. Ik kan wel een aantal inschattingen weergeven van de posities die landen daarbij innemen, zij het met enige terughoudendheid, omdat het posities in de raads werkgroep zijn. Het zijn dus nog geen officieel ingenomen posities van landen op politiek niveau. Wij zullen zien, hoever onze informatie strekt, en welke inschattingen wij daarbij kunnen maken. Dat zal allemaal in die brief, gecombineerd met de lijst van het acquis, zijn weerslag vinden. Zoals de heer Hessing al zei, heeft de Nederlandse regering niet voor niets het Schengen-acquis in de Unie willen onderbrengen, niet in de derde pijler, maar voor een belangrijk deel in het communautaire deel. Het streven is, daarover kan geen misverstand bestaan, daarop gericht.

De heer **Van Oven** (PvdA): Zoals gezegd: vergeleken met de situatie op 17 juni jongstleden is de toezegging van die brief op zo'n korte termijn pure winst. Laten wij dat als Kamer incasseren, en daarmee ons voordeel doen.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Waarom bent u eigenlijk zo blij met die brief?

De heer **Van Oven** (PvdA): Omdat mijn fractiegenoot Middel precies hetzelfde heeft gevraagd tijdens het algemeen overleg over Schengen op 17 juni. Toen heb ik begrepen dat de regering die toezegging had gedaan, die tot nu toe echter niet is nagekomen. Ik ben daarom heel blij dat wij nu alsnog een dergelijk overzicht verschaft krijgen, en wel op zo'n korte termijn.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Mij ontgaat de betekenis daarvan. Wel begrijp ik de betekenis van die

rechtsgrondslag voor de verdeling, maar...

De **voorzitter**: Ik begrijp dat de heren Van Oven en Van Middelkoop elkaar even moeten uitleggen, wat de betekenis van hun interventies is. Ik stel voor dat de staatssecretaris ondertussen doorgaat met zijn betoog.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Als het geen betekenis heeft, moet je ook geen ambtenaren aan het werk zetten, die daaraan misschien nachtwerk zullen hebben.

Staatssecretaris **Benschop**: Als het geen betekenis zou hebben, zou ik de toezegging niet doen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Het is toch een belangrijk punt. Ik hecht er wel aan, dat overzicht van de staatssecretaris te krijgen. Daarbovenop hecht ik eraan, van hem precieze informatie te krijgen. Er is een raads werkgroep. Zitten daar politieke vertegenwoordigers in, of ambtelijke vertegenwoordigers? Is het alleen een voorstel en moet het nog in de raad worden besproken? Zijn signalen waaruit blijkt of het in de raad wel of geen positief onthaal zal krijgen, op dit moment nog niet te geven?

Staatssecretaris **Benschop**: In de raads werkgroep wordt op ambtelijk niveau gesproken. Daar wordt het gesprek in de raad voorbereid. Over het algemeen probeert men daar tot overeenstemming te komen en als dat niet lukt, probeert men het nog ettelijke malen. Dan komt het op politiek niveau aan de orde en is er zoveel mogelijk overeenstemming op het niveau van de werkgroepen. Als dat niet het geval is, is er een beschrijving van de problemen, zodat daarover verder kan worden gesproken. Wij hebben een deadline. Dat helpt wel om het probleem "naar boven te krijgen". In de raads werkgroep zullen wij erop letten dat hierover tijdig op politiek niveau kan worden gesproken. Mevrouw Karimi en de heer Van Middelkoop hebben vragen gesteld over de incorporatie van het Schengen-acquis en de toepassing van de vijfjarentermijn. Vooropgesteld moet worden dat de integratie van het acquis gebeurt bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam. Het gehele acquis

wordt dan geïntegreerd. Daarvoor geldt geen vijfjarentermijn of iets dergelijks. De integratie gebeurt door het besluit van de raad, waarbij de rechtsbasis van alle bepalingen wordt vastgesteld. Dat is een besluit suis generis. De Schengen-verdragen worden daarna niet meer toegepast. Ze worden ook niet formeel opgezegd, maar verliezen feitelijk hun zelfstandige betekenis. Dat kan omdat er in het Schengen-verdrag een artikel is opgenomen, artikel 136, waarin wordt gezegd dat gemeenschapsrecht voor gaat en dat Schengen dan buiten toepassing blijft. Op deze wijze kan Schengen in de Unie worden geïncorporeerd. Daarbij ontstaat het nieuwe verdrag binnen de Unie, het acquis, terwijl het oude Schengen-verdrag in formele zin in leven blijft. De heer Van Oven heeft een vraag gesteld over de bevoegdheden van het hof onder titel VI naar aanleiding van de incorporatie van het Schengen-acquis. Welk deel van het Schengen-acquis komt in deel VI terecht en welke betekenis heeft dit voor de bevoegdheid van het hof? Op deze vraag moet ik het antwoord op dit moment schuldig blijven. Deze vraag zal zo spoedig mogelijk schriftelijk worden beantwoord. De heer Van Middelkoop heeft vragen gesteld over de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland bij de Schengen-overeenkomst op grond van hun protocol. Zoals bekend, doen beide landen niet mee aan de Schengen-samenwerking binnen de Unie. Zij hebben wel het recht verworven van de zogeheten opt in op onderdelen van het Schengen-acquis. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de onderdelen van het acquis waarvoor als rechtsbasis titel IIIA of titel VI is vastgesteld. Het is juist dat het VK en Ierland, indien zij aan onderdelen van het geïncorporeerde Schengen-acquis willen deelnemen, daarvoor de toestemming van alle lidstaten nodig hebben. Dat volgt uit lid 2 van artikel 4 van het Schengen-protocol. Echter, indien het gaat om maatregelen ter verdere ontwikkeling van het Schengen-acquis – wat vervolgens binnen de Unie plaatsvindt – geldt het volgende. Dat geschiedt in principe door vijftien lidstaten. Als Ierland of het VK niet wil deelnemen aan die concrete maatregel, gaan de overige dertien verder zonder hen. Willen zij wel meedoen, dan kunnen zij daartoe de wens te kennen geven

en kunnen andere lidstaten die deelname niet blokkeren. Dat wordt uit artikel 5 van het Schengen-protocol.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Iets kan niet geblokkeerd worden, maar iets anders weer wel. Begrijp ik dat goed? Ik zie dat hard wordt geknikt. Willen zij voor de eerste keer voor een bepaald percentage meedoen, dan is daarvoor een bij unanimitieit genomen Raadsbesluit nodig. Dat betekent volgens mijn analyse dat bijvoorbeeld Spanje vanwege Gibraltar kan zeggen: vergeet het maar.

Staatssecretaris **Benschop**: Dat heeft betrekking op het bestaande Schengen-acquis op het moment van incorporatie, omdat beide landen daar niet aan meedoen. Wanneer je praat over de verdere ontwikkeling van het Schengen-gebied of de Schengen-samenwerking op grond van titel IIIA of titel VI binnen de Unie, dan geschiedt deze op basis van de vijftien, waarbij zij te kennen kunnen geven dat zij mee willen doen. Van dat nieuwe, verdere ontwikkelen kunnen zij niet uitgesloten worden.

De heer Van den Akker heeft gevraagd naar de positie van de toetredende landen en uitzonderingen op het terrein van het vrije personenverkeer. Daarvoor geldt dat door de Unie aan de toetredende landen gevraagd zal worden het gehele acquis te onderschrijven, ook op dit punt.

Als je kijkt naar de afweging van belangen tussen de Unie en de toetredende landen, zal eerder van de zijde van de Unie worden aangedrongen op beperkingen van het vrije personenverkeer of op overgangstermijnen dan door de toetredende landen. Dat is de politieke werkelijkheid bij dit onderwerp. De hypothese die de heer Van den Akker ontwikkelde, dat er een constructie wordt opgezet om de Unie daartoe te pressen, heeft volgens mij een theoretisch karakter.

De heer **Van den Akker** (CDA): Maar het kan wel.

Staatssecretaris **Benschop**: Als de Unie zich laat pressen, kan dat. Van de zijde van de Unie kan zoets ook opgebracht worden. Ik denk dat het goed is om dit onderwerp in het bredere kader van het uitbreidings-

proces te zien en te bespreken. Het is glashelder dat het uitgangspunt voor de toetredende landen is dat het acquis wordt overgenomen. Mevrouw Karimi heeft gevraagd naar de betrouwbaarheid van de gemeenschappelijke visuminstructie en het gemeenschappelijk handboek. Deze zijn op vertrouwelijke wijze in 1993 ter inzage aan de Kamer gestuurd, voorafgaand aan de toenmalige besluitvorming in het uitvoerend comité van Schengen. Het ligt in de lijn van de verwachting dat bij toekomstige wijzigingen van de visuminstructie en het handboek beide documenten op vertrouwelijke wijze aan het Europees Parlement voorgelegd zullen worden, in het kader van de raadpleging van het Europees Parlement, conform de bepalingen.

Dan kom ik op de overgangperiode in titel IIIA, nog niet betreffende de instemmingsdiscussie. Mevrouw Karimi, de heer Van Bommel en de heer Van Oven hebben hierover vragen gesteld. Wat is de inschatting van de regering dat de Raad na vijf jaar zal besluiten om voortaan volgens de codecisieprocedure met het Parlement op te trekken?

De regering gaat ervan uit dat na vijf jaar, op grond van artikel 73O, tweede lid, een besluit zal worden genomen. Het artikel geeft ook duidelijk aan hoe de besluitvormingsprocedure na vijf jaar gewijzigd dient te worden. De Raad moet die beslissing met eenparigheid van stemmen nemen. Het is echter niet zeker dat alle lidstaten dan met de overgang naar de codecisieprocedure zullen instemmen, c.q. in welke mate.

De regering hoopt, vanwege het bekende streven naar codecisie en naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, dat er voortgang gemaakt kan worden. Indien de Raad het voorziene besluit neemt, waarbij het niet zonder betekenis is dat dit moment ook vastgelegd is, dan zal de bestaande besluitvormingsprocedure, te weten unanimitieit en raadpleging van het Europees Parlement, worden gehandhaafd. Voor een paar maatregelen op het gebied van het visumbeleid geldt dat zij na vijf jaar automatisch, zonder nadere besluitvorming, overgaan naar de codecisieprocedure.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Het enige wat zeker is, is dat de raadplegingsprocedure en de

adviesprocedure worden doorgezet, met enig initiatiefrecht voor de Commissie. Mijn vraag is hoe hard die vijf jaar is. Geldt deze procedure zolang de Raad niet heeft besloten, wat nog langer kan duren? Er zal dan ook besloten worden over de bevoegdheid van het Hof. De regering heeft in de nota naar aanleiding van het verslag gemeld dat het in principe niet mogelijk is dat de bevoegdheid van het Hof afneemt. Gelet op wat de staatssecretaris nu zegt, denk ik echter dat er meer twijfels zijn dan in het verslag wordt gemeld.

De heer **Van Oven** (PvdA): Ik heb in feite dezelfde vraag. Wat wordt precies bedoeld met de term "na deze periode van vijf jaar"? Er had ook kunnen staan: "exact vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam". Je krijgt dus de indruk dat dit een bepaalde ruimte laat. Ik heb de originele Franse tekst er niet op nageslagen, maar hoeveel ruimte zit er nog in om daar een "periode tot sint-juttemis" van te maken?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik begrijp eigenlijk dat artikel 73K niet meer is dan een aansporing om binnen vijf jaar wellicht iets te doen. Als dat niet lukt, gebeurt er helemaal niets. Dan heb je inderdaad de eenparigheid en lid 2 van artikel 73O nodig om verder te komen. Het kan dus heel best dat artikel 73K op deze manier een lege huls is. Wij hebben immers geen enkele zekerheid dat die maatregelen worden genomen en er is geen enkele sanctie; als de vijfjaarstermijn is verstreken zonder dat er iets is gebeurd, is dat jammer en komen wij bij de andere procedurevoorschriften. Er is dus geen enkele sanctie om te garanderen dat er iets gebeurt. Is dat een juiste inschatting?

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Doet zich niet een curieuze situatie voor? De Nederlandse regering is altijd voorstander geweest van de medebeslissingsprocedure – althans van het geven van zoveel mogelijk bevoegdheden aan het Europees Parlement – maar daar gaat een zekere stimulans van uit om het de komende vijf jaar buitengewoon rustig aan te doen, omdat in die eerste vijf jaar alleen de adviesbevoegdheid van het Europees Parlement aan de orde is. Dat is een



curieuze situatie. Ik heb de staatssecretaris zojuist horen zeggen dat de medebeslissingsprocedure natuurlijk een verbetering is, maar die is er pas na vijf jaar. Het dringt overigens nu pas goed tot mij door dat in artikel 73 ook staat dat na vijf jaar alles nog verkeerd kan gaan. Ik merk dat mijn collega's dat al wisten; ik heb nu mijn been bijgetrokken.

De heer **Van den Akker** (CDA): Wij hebben precies dezelfde angst. Daarom hebben wij in het amendement de woorden "voorzover en voor zolang" gezet. Daarmee dek je het helemaal af; anders zit er een openeindclausule aan vast en dat kan niet.

Staatssecretaris **Benschop**: De vraag van mevrouw Karimi en de heer Van Oven zal ik straks bij het onderdeel "Hof" beantwoorden; die vraag wordt zeker niet vergeten. Het feit dat de vijfjarenbepaling in het verdrag is opgenomen, is natuurlijk niet zonder betekenis. Dat betekent niet dat wij in de toekomst misschien nog eens zullen bekijken of wij van unanimititeit naar meerderheidsbesluitvorming en van raadpleging naar co-decisie gaan. De discussie was in een zodanig stadium dat hier in ieder geval een termijn voor is afgesproken. De raad is ook verplicht om op dat moment een besluit te nemen. Het is dus geen willekeurige termijn, waarbij de Raad al of niet kan overwegen om...

De heer **Van Oven** (PvdA): Op welk moment doelt u dan?

Staatssecretaris **Benschop**: Na vijf jaar. Als u mij naar de maand vraagt, durf ik het niet te zeggen.

De heer **Van Oven** (PvdA): "Na vijf jaar" kan neerkomen op de dag na het verstrijken van de periode van vijf jaar, maar kan ook "binnen een maand na het verstrijken van de periode" betekenen. Het kan ook "binnen vijf jaar na het verstrijken van de periode" betekenen.

Staatssecretaris **Benschop**: Ik zou zeggen: rondom de vijfde verjaardag van het in werking treden van het Verdrag van Amsterdam – dus ergens in de buurt van die verjaardag – is de Raad verplicht om een besluit te nemen.

De heer **Van Oven** (PvdA): Wij

bevinden ons volgens mij nu in "de krochten van de nacht".

Staatssecretaris **Benschop**: Het tweede element dat ik wil noemen, is dat ook het feit dat de Raad verplicht is om een besluit te nemen, niet zonder betekenis is. Een besluit dat vervolgens inhoudelijk volledig leeg zou zijn, is voor de Raad natuurlijk moeilijk te nemen, ook in het licht van het verdrag en de bedoeling van het opnemen van de verplichting tot het nemen van het besluit. Er bestaat in die zin geen enkele garantie over de mate waarin en op welke terreinen de unanimitéitsbesluitvorming en de codecisie vervolgens zullen worden ingevoerd. Het is een les uit de geschiedenis dat het voortbewegen van de Unie, het totstandbrengen van belangrijke ontwikkelingen, veel te maken heeft met het zetten van zulke data. Een en ander is weliswaar niet helemaal vergelijkbaar, maar dit heeft bij het opstellen van het Verdrag door de hoofden gespeeld. Zonder dat wij nu kunnen zeggen op welke wijze de zaak zich na vijf jaar zal materialiseren, is er met de bepaling van vijf jaar en de plicht tot expliciete besluitvorming een en ander in gang gezet. Het blijkt mij nu overigens dat de verjaardag letterlijk genomen moet worden. In verklaring nummer 21 staat daarover het volgende. Ik moet mij verontschuldigen dat ik deze verklaring eerder niet paraat had. Daarin staat dat men ad artikel 73O zal onderzoeken om dit besluit onmiddellijk na het verstrijken van deze periode te nemen en toe te passen. Op dat punt is er dus helderheid over de verjaardag. Voorzitter! Ik kom te spreken over het Hof. De heer Van Oven en mevrouw Scheltema hebben vragen gesteld over de bevoegdheden van het Hof inzake de toetsing van asiel op grond van artikel 73K aan het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 en de daarbij behorende protocollen van New York. Er is een fout gemaakt in de nota naar aanleiding van het verslag. Ik neem daarvoor alle verantwoordelijkheid. Bij nadere lezing van artikel 73K, in combinatie met artikel 73P, betreffende bevoegdheden van het Hof van Justitie in Luxemburg, blijkt deze stelling niet juist te zijn. Artikel 73P bepaalt onder meer dat het Hof bevoegd is om zich uit te spreken over de geldigheid van op artikel 73K

gebaseerde maatregelen van de Raad inzake asiel. Artikel 73K bepaalt dat maatregelen van de Raad in overeenstemming moeten zijn met het Vluchtelingenverdrag. Bij de beoordeling van de geldigheid van de maatregelen van de Raad inzake het asiel is het Hof van Justitie dan ook bevoegd, deze maatregelen aan het Vluchtelingenverdrag te toetsen en daarbij zo nodig een uitleg te geven van de bepalingen van dit verdrag. De enige met een hogere rechtsautoriteit in dezen zal uiteindelijk het Hof zelf zijn. Ik sluit niet uit dat het Hof een uitspraak zal doen over de mate waarin het Hof bevoegd is. Dit is het laatste wat ik hierover kan zeggen.

De heer **Van Oven** (PvdA): Laten wij snel doorgaan!

Staatssecretaris **Benschop**: De heer Van Oven heeft gevraagd naar een ruime uitleg van artikel K.7. Nederland kan niet door eigen interpretatie de bevoegdheden van het Hof verruimen. Artikel K.7 is eenduidig en het heeft geen terugwerkende kracht. Alleen voor overeenkomsten die op basis van artikel K.7 tot stand zijn gekomen, is het Hof bevoegd. Mevrouw Karimi, mevrouw Scheltema en de heer Van Oven hebben gevraagd naar het Hof en de Dublin-overeenkomst. Het Hof is niet bevoegd om de overeenkomst van Dublin uit te leggen, ook niet na het Verdrag van Amsterdam. Dat gedeelte van de nota naar aanleiding van het verslag was correct. Alleen als de overeenkomst van Dublin wordt gewijzigd, komt de bevoegdheid van het Hof, zowel voor de wijziging als voor het geheel, aan de orde. Zonder wijzigingen van de overeenkomst van Dublin speelt de bevoegdheid niet.

De heer **Van Oven** (PvdA): Tenzij het mogelijk is om het Verdrag van Dublin buiten een verdrag om alsnog, bij wijze van maatregel, te incorporeren in het Verdrag van Amsterdam.

Staatssecretaris **Benschop**: Die theoretische mogelijkheid bestaat, maar is nog niet aan de orde geweest.

De heer **Van Oven** (PvdA): Die kan echter wel door de Nederlandse regering worden bevorderd.

Staatssecretaris **Benschop**: Daar zouden wij over na moeten denken. De mensen zien echter wel dat het om het Verdrag van Dublin gaat. Dan zouden wij het misschien ook via de voordeur naar binnen kunnen halen, eventueel bij een wijziging van Dublin.

De heer **Van Oven** (PvdA): Wij hebben het Verdrag van Dublin; dat is een gegeven en geldt tussen de lidstaten. Het zou toch niet zo'n vreselijke inspanning hoeven te zijn om dat verdrag bij wijze van maatregel te incorporeren in het Unie-verdrag? Het enige mogelijke beletsel dat ik zie, is juist de bevoegdheid van het Hof, maar daarover zijn in meer algemene termen afspraken gemaakt in het kader van het Verdrag van Amsterdam, dus dat zou niet echt een beletsel hoeven te zijn.

Staatssecretaris **Benschop**: In theorie niet. Over de vraag of de Nederlandse regering bereid is zo'n initiatief te nemen, durf ik nu eigenlijk niets te zeggen. Ik zou daar eerst over moeten nadenken.

De heer **Van Oven** (PvdA): Maar ik vraag u dat nu wel.

Staatssecretaris **Benschop**: Dan zeg ik u toe dat ik daarover zal gaan nadenken.  
De heer Van Middelkoop heeft gevraagd waarom de regering de hoogste rechters wil verplichten om prejudiciële vragen aan het Hof te stellen over titel VI, terwijl het Verdrag daartoe niet verplicht. De klassieke bepaling van het EG-verdrag (artikel 177) over prejudiciële vragen aan het Hof bevat een verplichting voor de hoogste rechter. In alle tot nu toe op basis van de derde pijler tot stand gekomen verdragen die ook een regeling over het Hof bevatten, is de mogelijkheid voorzien dat lidstaten hun hoogste rechter kunnen verplichten om prejudiciële vragen te stellen wanneer dat nodig is. Dat geldt onder andere voor het Europolverdrag en het fraudeverdrag. Nederland heeft steeds gebruik gemaakt van die optie. Daarom is ook, in die traditie, bij artikel K.7 de verklaring nr. 10 opgenomen waarin die optie staat. Wij volgen dus de lijn zoals die eerder is gevolgd.

De heer Van Oven heeft over dit onderwerp amendement nr. 11 ingediend. De regering is het eens met dit amendement.

De heer **Hessing** (VVD): Dat betekent dus dat u een verplichting oplegt aan de rechters om die vragen te stellen. Is dat inderdaad wat u wilt?

Staatssecretaris **Benschop**: Ja, aan de hoogste rechter de verplichting opleggen om, wanneer dat nodig is, die vraag ook te stellen. Zoals ik heb geschetst, is dat ook bij andere verdragen in de derde pijler de gebruikelijke procedure. Bovendien sluit het aan bij de normale regel (artikel 177) van het EG-verdrag.

De heer **Hessing** (VVD): Dat levert geen spanning met de trias politica op?

Staatssecretaris **Benschop**: Dat heeft het tot nu toe niet gedaan en ik zie het ook niet plotseling vanavond ontstaan.

De heer **Hessing** (VVD): Nu, op een gegeven moment gaat het licht altijd aan.

De heer **Van Oven** (PvdA): Wij blijven wetgever, collega Hessing.

De heer **Van den Akker** (CDA): Als de mogelijkheid er al is, waarom zou dan ook nog de verplichting moeten worden opgelegd?

Staatssecretaris **Benschop**: In artikel 177 van het EG-verdrag is het helder geregeld. Verder is in alle verdragen in de derde pijler de mogelijkheid gegeven om de verplichting op te leggen, parallel aan de regeling in het EG-verdrag. De Nederlandse regering heeft daar bij eerdere gelegenheden steeds gebruik van gemaakt en ziet geen reden om dat beleid nu niet voort te zetten. Amendement nr. 11 geeft daar op een o.i. juiste wijze vorm aan.

De heer **Van Oven** (PvdA): Het gaat om de vraag hoe uniformering van de rechtspraak zoveel mogelijk kan worden bevorderd. Dan zijn er twee mogelijkheden, namelijk door de hoogste rechter een bevoegdheid te geven, of door hem ertoe te verplichten om als het geval daar is, een prejudiciële beslissing te vragen. Als die verplichting niet wordt opgelegd, houdt het hoogste

rechtscollege de mogelijkheid om zijn eigen gang te gaan, zonder dat het precies weet hoe het Hof een en ander uitlegt. Dat is uiteraard niet in het belang van uniformering van de rechtspraak van het hoogste Europese rechtscollege. In die zin is het bepaald winst als wij het eigen hoogste rechtscollege daartoe kunnen verplichten. Dat lijkt mij op geen enkele manier in strijd met de bevoegdheid die dat hoogste rechtscollege daartoe in het Verdrag is gegeven.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Mag ik hierover een vraag stellen aan de heer Van Oven als indiener van het amendement? Zoals ik het nu geanalyseerd krijg, zal ik het amendement wel steunen. Maar zou het hele verhaal niet een stuk sterker worden als datgene wat wij onze hoogste rechter opleggen, namelijk die verplichting, voor alle lidstaten zou gelden?

De heer **Van Oven** (PvdA): Ongetwijfeld, want je geeft ze een voorbeeld dat navolging verdient.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Maar kennelijk geen navolging zal krijgen. Dan krijg je toch de situatie waarin men zich in een aantal lidstaten wat meer vrije nationale ruimte toekent en wij weer Europeesrechtelijk het braafste opereren. Wat overigens een verdienste kan zijn, soms.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Ik ben het op zichzelf met de heer Van Middelkoop eens, dat het natuurlijk prachtig zou zijn als alle landen net zo deden als wij, maar ook ik vrees dat dit voorlopig nog niet het geval zal zijn. Iets anders is, dat het naar mijn gevoel zo in de bepaling staat, dat de rechtscolleges weliswaar verplicht zijn een prejudiciële beslissing te vragen, maar alleen als zij dat zelf nodig achten voor het uitspreken van hun vonnis. Naar mijn gevoel zit ook in deze optie in wezen duidelijk de trias politica.

De heer **Hessing** (VVD): Voorzitter! Als het alleen maar vigeert, indien men het nodig acht en wij dan een verplichting opleggen waarbij de rechter de optie houdt om het al dan niet nodig te achten, dan riekt het een beetje naar symboolbeleid. Ten tweede denk ik dat een verplichting

uitsluit dat een hogere rechter de vrijheid houdt om het ook aan te vragen indien hij het overbodig acht. Tenslotte heeft de staatssecretaris gezegd: ook in het verleden handelden we zo. Dat als zodanig vind ik geen argument. Ik wil nu van hem horen wat zijn motivering is. Ik heb er ook vrede mee als hij zegt: ik wil u een motivering geven, waarom wij het in het verleden zo deden. Maar ik wil wel de inhoudelijke argumenten horen en niet alleen een verwijzing naar het verleden.

De heer **Van Oven** (PvdA): Het streven is de uniformering van de rechtspraak. Natuurlijk houdt het hoogste rechtscollege zelf de bevoegdheid om te zeggen: dat is nodig of niet nodig ten behoeve van de uitspraak die wij gaan doen. Wanneer zo'n zaak wordt voorgelegd en een advocaat zegt dat er sprake van zou kunnen zijn, maakt het nogal verschil uit of zo'n hoogste rechtscollege kan zeggen "of wij daar een boodschap aan hebben of niet, is aan onze eigen beschikkingsmacht onderhevig" dan wel moet zeggen: wanneer dat verband houdt met de uitleg van het artikel waarover we beslissen, dan móeten we dat doen. Er zit dan wel degelijk een morele dwang achter om dat te doen en die kan ten dienste staan van de uniformering van het Europese rechtssysteem.

Staatssecretaris **Benschop**: Voorzitter! De verplichting treedt alleen op als het ook nodig is dat de rechter die vraag stelt. In de tweede plaats is het belangrijkste motief om dit te willen, de behoefte om te komen tot uniformiteit van het recht en het toepassen van het recht, niet alleen binnen Nederland, maar ook binnen het bredere gebied van de Unie.

Aan het adres van de heer Middelkoop kan ik zeggen, dat wij denken dat ongeveer vijf landen op dezelfde wijze zullen opereren.

De heer **Van den Akker** (CDA): Voorzitter! Wie bepaalt nou of het nodig is? Als de rechter zegt "ik vind het niet nodig, het is zo duidelijk dat ik zo wel uitspraak kan doen", dan kan toch niemand hem verplichten om die prejudiciële beslissing te vragen?

Staatssecretaris **Benschop**: Dat is juist.

De heer **Van den Akker** (CDA): Dan is het inderdaad symboolbeleid. Zelfs al zou de advocaat er echt op aandringen dat de rechter het bij het Hof aanhangig maakt en deze zegt dat dit niet nodig is omdat zijn uitspraak glashelder is, dan hoeft hij het niet.

De heer **Van Oven** (PvdA): Dan houdt het op. De hoogste rechter is de hoogste rechter.

De **voorzitter**: De Hoge Raad in Nederland houdt zijn eigen broek op.

De heer **Van Oven** (PvdA): Het ziet ernaar uit dat hij zowel bretels als een broekriem nodig heeft.

Staatssecretaris **Benschop**: Voorzitter! Ik kom tot de vraag van mevrouw Karimi en de heer Van Oven over artikel 730, de vijfjaren-termijn en wat er daarna met het Hof gebeurt, c.q. dreigt te gebeuren. Zoals wij in de nota uiteen hebben gezet, is het zonneklaar dat het besluit dat dan ten aanzien van het Hof aan de orde is alleen maar een besluit kan zijn over de uitbreiding van de bevoegdheden van het Hof, niet over een vermindering van die bevoegdheden. Zo is het nu eenmaal in de discussie over de opbouw van het verdrag op dat punt besloten. Ik kan daarbij wel een garantie geven en die is nog beter, denk ik, dan een verklaring. Mocht er ooit een voorstel komen tot vermindering van de bevoegdheden van het Hof, in strijd dus met de geschiedenis en de bedoeling van het verdrag, dan is daarvoor eenparigheid van stemmen vereist. Ik kan de verzekering geven – ik denk zelfs over 2002 heen, als ik zo vrij mag zijn – dat de Nederlandse regering daaraan geen medewerking zal verlenen, zodat die situatie niet zal kunnen optreden.

De heer Hessing heeft gevraagd naar de duur van de juridische procedures en de capaciteitsproblemen van het Hof van Justitie als gevolg van de uitbreiding van de bevoegdheden. Die duur baart zorgen. Deze is nu zo'n achttien maanden. Die duur is te lang. Wij delen de zorg van de heer Hessing hierover. Wij zullen in de komende tijd via de geëigende wegen erop aandringen dat het Hof er alles aan doet om de behandeling van de prejudiciële vragen te bekorten. Als het nodig is om het statuut en het reglement van het Hof daarvoor aan te passen dan moet dat

gebeuren. Het reglement van procesvoering is in de eerste plaats een zaak van het Hof zelf, maar de Raad moet het reglement goedkeuren. Dit houdt in dat er een betrokkenheid van de Raad is bij de discussies daarover. Nederland zal er, waarschijnlijk met andere lidstaten, op aandringen dat de procedures bekort worden en zal proberen daarop invloed uit te oefenen in overleg met het Hof. Wij zullen dit in de komende tijd op gepaste wijze bij voortdurend aan de orde stellen.

De heer **Hessing** (VVD): De staatssecretaris zegt dat hij mijn zorg deelt. Dat waardeer ik zeer, maar het punt is dat ik zijn zorg deel. Hij heeft gesteld dat het zijn zorg is dat het zolang duurt en dat hij alles in het werk zal stellen om die duur te bekorten. Het enige wat ik heb gevraagd, is: wat is "alles"? Vervolgens zei hij dat wij moeten bekijken wat het Hof er zelf aan gaat doen, maar als ik hem zo beluister, zie ik die periode niet korter worden dan achttien maanden. Mijn vraag is: wat bedoelt de staatssecretaris als hij in de nota schrijft: wij zullen er alles aan doen om die duur te bekorten. Wat gaat hij dan doen?

De heer **Van Oven** (PvdA): Betekent het dat verwacht mag worden dat voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam de capaciteit van het Hof al belangrijk zal zijn uitgebreid?

Staatssecretaris **Benschop**: Het laatste behoort tot de mogelijkheden. Ik kan dat niet helemaal goed beoordelen. Wij zullen zo spoedig mogelijk in het kader van de Raad en via het voorzitterschap deze zaak aan de orde stellen en het overleg daarover met het Hof openen. Als dit niet tot een bevredigende situatie leidt, zullen wij erop blijven aandringen en het overleg blijven voeren. Dat is het meest heldere wat ik op dit punt kan zeggen.

De heer **Van Oven** (PvdA): Ik neem aan dat u de Kamer daarover zal informeren voor de inwerkingtreding van het verdrag.

Staatssecretaris **Benschop**: Het lijkt mij goed dat wij de Kamer zullen informeren, zodra er enig zicht is op wat het overleg in het kader van de Raad en met het Hof oplevert,

alsmede wat de consequenties daarvan zijn.

Ik wil nu overgaan op het onderwerp asiel en de communautarisering van het asielbeleid. Mevrouw Karimi heeft op dit punt een amendement ingediend waarin wordt voorgesteld vast te leggen dat het gemeenschappelijk asielbeleid geen afbreuk mag doen aan bepalingen in het nationale recht in een of meer lidstaten die gunstiger zijn voor onderdanen van derde landen. Ik denk dat je hierover twee dingen kunt zeggen. Op korte termijn is deze uitspraak overbodig. De eerste stap die wij zullen kunnen zetten in Europees verband en zoals die ook in het Verdrag is opgenomen, spreekt over minimumnormen op de verschillende gebieden waaraan is gerefereerd. De uitdrukking "minimumnormen" geeft al aan dat het slechts minimumnormen zijn. Dit geeft lidstaten automatisch het recht hogere normen te hanteren voor de opvang of anderszins. Daarover kan geen enkele onduidelijkheid bestaan. Daarom zou ik kunnen zeggen dat ik geen moeite heb met deze uitspraak of dat zij overbodig is. Omdat dit in de wet wordt vastgelegd, vind ik echter dat ik verder moet kijken naar de bepalingen van de ontwikkeling van het asielbeleid, dus ook naar de bepalingen waarvoor geen vijfjaarsstermijn geldt, dat wil zeggen die bepalingen waarin wordt gesproken over de lastenverdeling in Europees verband en over de positie van derdelanders. Dan is een hoog niveau van harmonisatie van asielbeleid aan de orde. Als de politiek van een land via hetzij de bepaling omtrent de derdelanders hetzij de bepaling inzake de lastenverdeling een directe doorwerking zal hebben in andere landen, is het de vraag welke verplichtingen de lidstaten met elkaar zullen aangaan op het punt van het geharmoniseerde asielbeleid. Ook is dan de vraag in welke mate en op welke manier een lidstaat daar dan eventueel nog weer nationaal bovenuit kan gaan. Die vragen moeten zorgvuldig worden gewogen en daarom kan niet bij voorbaat worden gezegd dat de Nederlandse regering nooit akkoord zal kunnen gaan met een beleid op een heel hoog niveau van harmonisatie als de mogelijkheid die in het amendement wordt omschreven, wordt uitgesloten. Overigens praten wij dan niet over een of twee jaar, maar over de

situatie in een wat verdere toekomst. Dit zou de positie van de Nederlandse regering in het debat over een hoog niveau van harmonisatie van asielbeleid bijzonder moeilijk maken. De modaliteiten van die discussie op dat moment laten zich nu niet omschrijven, maar om op deze wijze op dit moment in dit amendement die bijdrage aan het debat onmogelijk te maken, zou ik gezien de stand van de discussie, niet willen aanraden.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Het spijt mij, maar volgens mij praten wij over twee verschillende dingen. Het amendement dat nu voorligt, gaat over artikel 73K, punten 3 en 4, en heeft dus geen betrekking op het eerste gedeelte van het asielbeleid waar wordt gesproken over minimumnormen. In de toelichting staat dat in het kader van de maximale harmonisatie op het terrein van derdelanders op een bepaald moment de situatie kan ontstaan dat het geharmoniseerde beleid beneden het niveau van het nationale beleid ligt. Ik heb het voorbeeld gebruikt van de rechtsgeldigheid van gezinshereniging of gezinsvorming tussen homoseksuele partners. Dat zou door andere lidstaten als een probleem kunnen worden gezien. Om een dergelijke ontwikkeling te voorkomen, is het goed om de uitspraak te doen die in het amendement is opgenomen.

De heer **Van Oven** (PvdA): Ik denk dat de staatssecretaris terecht onderscheid maakt tussen de periode van vijf jaar en de periode daarna. Die eerste periode noemen wij wel "overgangperiode" maar dat mag in formele zin niet. Niettemin zit er een overgangselement in. Het amendement van mevrouw Karimi en mijzelf is gericht op die periode van vijf jaar. Een en ander vloeit voort uit artikel 73K, aanhef, waarin het gaat over die periode. Daarom is het amendement beperkt tot de tijdsduur van de periode die wij ook wel "overgangperiode" kunnen noemen. Ik onderschrijf de stelling dat de zaak daarna weer openligt omdat deze kwestie afhankelijk is van de ontwikkeling die de uniformering en de harmonisering van het asielbeleid doormaken.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik begrijp het idee van de dieners wel dat men in de lidstaten

aanvullend beleid moet kunnen voeren gedurende de periode van vijf jaar. Echter, ik meen dat dit met zoveel woorden wordt gesteld in het vijfde lid van artikel 73K. De aanvullende bevoegdheid die daar is verwoord in relatie met de leden 3 en 4, is bovendien door het Hof te toetsen. Het Hof kan nagaan of de aanvulling zich verdraagt met het gemeenschapsrecht. Wat wil men nu extra met het amendement?

De heer **Van Oven** (PvdA): Ons inziens staat het níét in lid 5. Daar staat: "Door de Raad uit hoofde van de punten 3 en 4 aangenomen maatregelen beletten niet dat een lidstaat op de betrokken gebieden nationale bepalingen handhaaft of vaststelt, welke met dit verdrag en met internationale overeenkomsten verenigbaar zijn." Dat is iets anders dan wanneer men, dieper in het reservoir tastend, verder is gegaan dan verdragen aangeven. Ik doel op de situatie waarin men, om welke redenen dan ook, nationale wetgeving heeft opgebouwd die verdergaat dan de verplichtingen die verdragen opleggen. Het vijfde lid maakt niet onmogelijk dat de raad verplicht tot een zekere neergang. Dat is nu juist wat het amendement tracht te verhinderen. Gelet op het feit dat wij het met de staatssecretaris eens zijn dat dit beperkt blijft tot de periode van vijf jaar, zie ik niet goed wat voor bloed er uit dit amendement zou kunnen vloeien.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): In lid 5 wordt niet gesteld dat de Raad geen maatregelen kan nemen die ertoe leiden dat gunstiger bepalingen, opgenomen in het nationale recht van lidstaten, niet worden toegestaan. Dit is niet iets theoretisch of hypothetisch. Er zijn op dit moment resoluties – ik denk aan verblijf voor arbeid in loondienst, verblijf als zelfstandige en verblijf voor studie – die op dit moment nog niet bindend zijn, maar daarin wordt wél gesteld dat de lidstaten geen gunstiger bepalingen mogen hanteren. Dit betekent dat de Raad heel expliciet kan bepalen dat een gunstiger opzet niet mag. Die resoluties kunnen gaan dienen als een soort rechtsnorm waarop wordt voortgebouwd.

Staatssecretaris **Benschop**: In hetgeen artikel 73K bepaalt ten aanzien van de punten 3 en 4 wordt

aan het eind uitgesproken dat voor de onder punt 3a en punt 4 aan te nemen maatregelen de bovengenoemde termijn van vijf jaar niet geldt. Zelfs al praat je alleen over de eerste periode – maar daar gaat het niet alleen om – dan nog vind ik aanvaarding van een dergelijke wettelijke bepaling geen goede wijze om vanuit Nederland mee te werken aan de vormgeving van het Europese asielbeleid. Ik kan mij voorstellen dat op onderdelen, op momenten en ten aanzien van concrete besluiten een inzet wordt gekozen – door regering en parlement – waarbij in een afweging van belangen voorkeur wordt gegeven aan eigen, nationale criteria of aanpakken, zelfs al heeft dat invloed op datgene wat op dat moment Europees wordt vastgelegd. Dat wil ik helemaal niet uitsluiten. Ik vind het echter wat anders om dat systematisch in de goedkeuringswet als apart criterium van het asielbeleid vast te leggen, volledig geïsoleerd van andere overwegingen en terwijl ook niet volledig voorzienbaar is in welke mate en op welke manier het moet worden toegepast. Als bijdrage aan het denken over de wijze waarop vorm moet worden gegeven aan een Europees asielbeleid vind ik dat een foute weg.

De heer **Van Oven** (PvdA): Ik kan mij wel iets bij deze bezwaren voorstellen, omdat men natuurlijk moet proberen vanuit een "open mind" in Europees verband tot besluitvorming te komen. Ik wil echter benadrukken dat wij, in ieder geval voorlopig, te maken hebben met een feitelijke overgangperiode. Ik geef toe dat dit aan het slot van artikel 73K wordt gerelativeerd. Zou het bezwaar van de staatssecretaris verminderen wanneer wij ook ten aanzien van het laatste onderdeel van artikel 73K de vijfjaarsperiode inbouwden?

Staatssecretaris **Benschop**: Dat helpt wel iets als het gaat om het eerste deel van punt 3 en om punt 4, maar wij kunnen natuurlijk komen te verkeren in de situatie – en daar streven wij ook naar – dat al binnen die periode van vijf jaar verderreikende perspectieven op harmonisatie van het asielbeleid dichterbij worden gebracht. U kunt dan natuurlijk zeggen dat in formele zin de bepaling van dit amendement niet slaat op die andere aspecten, omdat bij de vaststelling van de

goedkeuringswet werd uitgegaan van de gedachte dat die verder in het verschieft zouden liggen. Op het moment dat dingen in de tijd gaan samenlopen en kan ik mij indenken dat men redeneert dat dit de wettelijke bepaling is die naar haar aard ook daarop van toepassing zou moeten zijn. Welnu, dan blijven bij mij dezelfde inhoudelijke bezwaren bestaan waar het gaat over de ontwikkeling van het Europese asielbeleid en de Nederlandse bijdrage daaraan.

De heer **Van Oven** (PvdA): Dan blijven wij tegenover elkaar staan.

Staatssecretaris **Benschop**: Het is niet mijn bedoeling om tegenover iemand te komen te staan, maar om zo goed mogelijk de argumenten en overwegingen op tafel te leggen. Op grond daarvan zullen wij de discussie hierover ongetwijfeld vervolgen. Voorzitter! Mevrouw Karimi en de heer Hessing vroegen naar de positie van legaal verblijvende derdelanders. De termijn van vijf jaar geldt niet voor maatregelen waarin de rechten en voorwaarden worden omschreven volgens welke onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, in een andere lidstaat mogen verblijven. Het gaat hierbij om de mogelijkheid van vrij verkeer van derdelanders. In algemene zin heeft de Nederlandse regering zich tot nu toe steeds positief opgesteld tegenover maatregelen om de rechtspositie in Europa van langdurig verblijvende derdelanders te verbeteren. Er zijn op dit moment echter nog geen maatregelen die daarin voorzien. Ook de reikwijdte van het begrip "legaal verblijf" is nog niet gedefinieerd. Wel wordt op dit moment in de derde pijler een ontwerp van de Europese Commissie voor een verdrag inzake toelating van derdelanders besproken. Onderdeel van dit ontwerp is de mogelijkheid voor duurzaam gevestigde derdelanders om zich in een andere lidstaat te vestigen. Het gaat dus uitdrukkelijk slechts om derdelanders die duurzaam gevestigd zijn in een lidstaat. Dit even qua definitie. Over dit ontwerpverdrag heeft nog slechts een eerste lezing plaatsgevonden. Een verslag van deze eerste lezing zal onder het Oostenrijkse voorzitterschap worden voorgelegd aan het K.4-comité.

De heer **Hessing** (VVD): De term duurzaam is misschien beter dan legaal. Een VVTV'er is dus niet duurzaam; maar een VTV'er, is die wel duurzaam?

Staatssecretaris **Benschop**: Ik durf daarop in dit verband geen antwoord te geven. Dit punt is al een keer geagendeerd geweest op een JBZ-raad en voorzien van een COCOM-conclusie. Het lijkt mij misschien het handigste dat dit punt bij de desbetreffende voorbereiding van de discussie in de JBZ-raad verder aan de orde komt.

De heer **Hessing** (VVD): Maar ik stel nu de vraag aan de staatssecretaris.

De heer **Van Oven** (PvdA): Voorzitter! Een VTV is toch per definitie tijdelijk en in de Nederlandse wetgeving gesteld op drie jaar?

De heer **Hessing** (VVD): Dus nee? Ik weet niet wat duurzaam is. De grens bij duurzaamheid ligt dus bij drie jaar?

De heer **Van Oven** (PvdA): In de Nederlandse wetgeving ligt de grens op drie jaar.

Staatssecretaris **Benschop**: Het begrip "duurzaam gevestigd" komt voort uit een ontwerp van de Europese Commissie. Het heeft qua inhoud wel iets te maken met een bepaling die ook in het Verdrag voorkomt, maar het heeft niet direct te maken met de interpretatie van het Verdrag. Ik vind eigenlijk dat wij die discussie dan maar bij het ontwerp van de Commissie moeten voeren. Ik zou graag het antwoord geven, als ik het paraat had. Ik heb het echter niet paraat. Dat is het probleem. Mevrouw Karimi sprak over de noodsituatie wanneer de grenzen dichtgaan en vroeg, waarom de regering niet bereid is een eenzijdige interpretatieve verklaring af te leggen waarin de verplichting tot bescherming gewaarborgd wordt. Ik denk dat het uitgangspunt bij deze vraag onjuist is. Welke maatregelen ook onder artikel 73L worden genomen, het laat onverlet de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Genève. De Nederlandse regering zal zich zoals altijd inzetten, dat deze maatregelen geen afbreuk doen aan haar internationale verplichtingen.

Daartoe is een interpretatieve verklaring niet nodig.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Ik stelde mijn vraag naar aanleiding van hetgeen de regering in de nota heeft geschreven. Daarom worden alleen de onderwerpen genoemd. Hoe kan de toestroom worden ingedamd? Hoe kunnen de mensen teruggestuurd worden? Als maatregel wordt dan genoemd het invoeren van visumplicht. Ik heb in de nota niet gelezen dat er dan nagedacht zal worden over de vraag, wat de beste manier is om bescherming te bieden. Wat belet de regering om hetgeen de staatssecretaris nu zegt, heel duidelijk uit te spreken in een interpretatieve verklaring?

Staatssecretaris **Benschop**: Als een zaak duidelijk is en tijdens de behandeling nog eens duidelijk uitgesproken en vastgelegd wordt, is het naar onze mening niet nodig een interpretatieve verklaring af te leggen, die weer twijfels voedt over de bepaling zelf c.q. de toepassing door anderen. Die twijfels zouden wij niet willen voeden, vandaar. Mevrouw Karimi heeft ook een vraag gesteld over de wenselijkheid gezinnen bij elkaar te houden in asielprocedures. De opmerking op pagina 36 van de nota naar aanleiding van het verslag, dat de meeste andere lidstaten de mening van Nederland delen ten aanzien van de wenselijkheid dat gezinsleden niet van elkaar worden gescheiden in asielprocedures, volgt uit lopende onderhandelingen om binnen de EU een regeling zoals voornoemd tot stand te brengen. Zodra de regeling in concept op ministerieel niveau voorligt, zal de Kamer op de gebruikelijke wijze via haar instemmingsrecht worden geïnformeerd. Het is in deze fase van de ambtelijke onderhandelingen naar mijn mening niet zinvol om gedetailleerd informatie te verschaffen over standpunten van andere lidstaten die mogelijk op politiek niveau nog aan wijziging onderhevig zijn. Mevrouw Scheltema heeft gevraagd naar de raadpleging van UNHCR. Op grond van verklaring nr. 17 geldt vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag, dat bij de totstandkoming van inhoudelijke instrumenten op het asielterrein overleg met UNHCR moet worden gevoerd.

Er is gevraagd, wat het Verdrag van Amsterdam kan bijdragen aan de oplossing van de actuele asielproblematiek, en of wij moeten wachten op de totstandkoming van bepalingen om het Europese asielbeleid verder vorm te geven. Het is duidelijk, dat de situatie waarin wij nu in Nederland verkeren, te maken heeft met het gebrek aan harmonisatie van asielbeleid en -procedures binnen Europa. Staatssecretaris Cohen heeft in zijn aanpak dan ook uiteengezet, dat het doen van voorstellen voor verdere samenwerking binnen Europa op asielterrein zal worden geïntensiveerd. Daarmee zullen wij niet wachten op de ratificatie, zowel binnen Nederland als de gehele inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam. Wij zullen dezer dagen op de informele Justitie- en Biza-raad ook aandringen op een verdergaande Europese samenwerking op de basis zoals die nu mogelijk is. Dat zal in de Algemene Raad van 9 november verder aan de orde worden gesteld. Ook het afgelopen weekeinde heeft de minister-president in Pörschach nadrukkelijk aangekondigd dat het thema van asiel en migratie nadrukkelijk op de Europese agenda moet, waarbij hij steun kreeg van andere lidstaten. Er is voor de tweede helft van 1999, tijdens het Finse voorzitterschap, een Europese Raad aangekondigd, waar het onderwerp asiel en migratie een belangrijke rol zal spelen. Zowel in het verder brengen van de discussie als in het doen van concrete voorstellen voor het zetten van stappen vooruit, is de Nederlandse regering op verschillende fronten zeer actief.

De heer **Hessing** (VVD): Ik hoor u net zeggen "op de basis zoals die nu mogelijk is". Ik neem aan dat u daarmee duidt op het mechanisme van de flexibiliteit: in nauwere samenwerking met een beperkter aantal landen voortgaan. Aannemende dat dat zo is, moet mij van het hart dat wij in reactie op de schriftelijke vraag van de Kamer, waar de regering toepassingsmogelijkheden ziet voor het nieuwe mechanisme van de flexibiliteit, het antwoord hebben gekregen: mogelijk op het gebied van milieu en fiscaliteit. Daaraan ontbrak dit antwoord echter. Ik begrijp dat u nu concrete mogelijkheden ziet om dit nieuwe mechanisme op dit terrein

toe te passen. Dat betekent dat de gedachteontwikkeling de afgelopen weken vrij snel is gegaan.

De heer **Van den Akker** (CDA): Wordt eventueel gedacht aan artikel 2 van het Akkoord van Schengen?

De heer **Van Oven** (PvdA): Kunt u dat uitleggen?

De heer **Van den Akker** (CDA): Als je in Europees verband niet tot overeenstemming kunt komen, kun je als land besluiten om grenscontroles in te stellen, zoals Frankrijk dat heeft gedaan.

De heer **Van Oven** (PvdA): U pleit ervoor, de ouderwetse nationale grenzen weer dicht te gooien?

De heer **Van den Akker** (CDA): Ik vraag alleen aan de staatssecretaris of dat een punt van overweging is geweest.

Staatssecretaris **Benschop**: Afgezien van het feit dat de fractievoorzitter van de heer Van den Akker al eerder een suggestie in die richting heeft gedaan, heeft de regering daarover geen gedachten gehad. Dat is absoluut niet de weg die wij in moeten slaan. Voorzitter! Als ik het begrip "basis" gebruikte, bedoelde ik daarmee niet het mechanisme van flexibiliteit, zoals de heer Hessing dat noemde. Mijn opmerking had een iets politieker kleur. In het dilemma tussen wachten op de harmonisatie en tegelijk proberen stappen vooruit te doen en verder te komen dan nu het geval is, bedoelde ik daarmee die stap-voor-stapbenadering te omschrijven, waarbij wij verder komen dan waar wij nu waren, zonder weer voor onszelf de illusie te wekken dat daarmee het geharmoniseerde beleid, inclusief de lastenverdeling, meteen binnen bereik zou zijn. Het zou niet goed zijn, alleen in dat dilemma te blijven hangen, want dan komen wij niet verder.

De heer **Hessing** (VVD): Is de staatssecretaris nog voornemens mijn vraag te beantwoorden? In mijn eerste termijn heb ik gevraagd of de staatssecretaris mogelijkheden ziet om, met gebruikmaking van het nieuwe mechanisme van de flexibiliteit, met een kleiner aantal dan 15 landen, bijvoorbeeld 12, maatregelen te nemen om onge-

wenste immigratie tegen te gaan. Als het antwoord op die vraag nog komt, wacht ik nog even af.

Staatssecretaris **Benschop**: Het is niet het instrument waar wij nu aan denken, vooral omdat de reacties die tot nu toe zijn gegeven op de initiatieven die ik heb geschetst, zeer positief zijn. Ik wil eerst bekijken of wij in het verband van de 15 verder kunnen komen. In de mate waarin dat lukt of niet lukt, moet de suggestie van de heer Hessing verder worden gezien. Ik wil dat echter in die volgorde doen.

De heer **Hessing** (VVD): Voor die volgorde heb ik het volste begrip, maar ik apprecieer het toch als de staatssecretaris ingaat op het feit dat het nieuwe mechanisme die mogelijkheid biedt. Het is eigenlijk de vraag waarom wij van dat nieuwe mechanisme geen gebruik maken. Je kunt daar toch ook op anticiperen? Halverwege volgend jaar wordt een en ander geratificeerd; daarop kun je je toch voorbereiden en de regeringen kunnen onderling toch een adequate aanpak overeenkomen in Europees verband. Dat wil toch iedereen? De druk uit deze Kamer is groot. Ook de heer Melkert zegt dat de desbetreffende wet voor het einde van het jaar moet worden aangepast. Het gevoel van urgentie is er. Dit is voor de regering een prachtige gelegenheid om, gelet op het gevoel van urgentie en met gebruikmaking van het nieuwe mechanisme, adequaat in Europa aan de slag te gaan.

Staatssecretaris **Benschop**: Zeker, het gevoel van urgentie is zeker aanwezig. Alleen, de door de heer Hessing gekozen methode is, hoe goed het ook is dat die mogelijkheid wordt geschapen, naar de aard der zaak een second best methode. Ik wil onze energie eerst richten op het bewandelen van de weg van de EU-15. Er zijn immers nog geen tekenen dat daar niets kan bewegen. Als dat niet lukt, zullen wij onze energie naar de mate waarin dat niet lukt richten op het ontwikkelen van het andere instrument. Ik wil dat echt in die volgorde doen.

De heer **Van Oven** (PvdA): Het is prachtig dat de heer Hessing de fractievoorzitter van de Partij van de Arbeid aanhaalt, maar ik geloof niet dat hij suggesties heeft gedaan in de

richting die nu door de heer Hessing naar voren wordt gebracht.

De heer **Hessing** (VVD): Ik zocht steun voor het gevoel van urgentie. Dat was alles.

Staatssecretaris **Benschop**: Voorzitter! De heer Van Middelkoop en mevrouw Karimi hebben vragen gesteld op het terrein van het familierecht. De opmerking in de memorie van toelichting dat het begrip "interne markt" onder omstandigheden ook onderwerpen van het familierecht kan omvatten, moet geplaatst worden binnen het kader van artikel 73M. Dit artikel regelt onder meer, in het bijzonder onder b, de bevoegdheid om het internationaal privaatrecht en het internationaal procesrecht geharmoniseerd te regelen. De in artikel 73M gegeven bevoegdheid wordt beperkt door de voorwaarde dat de beoogde regeling nodig moet zijn voor de goede werking van de interne markt. Wie het familierecht van de lidstaten van de EU vergelijkt, merkt al gauw dat daarin grote verschillen bestaan. Daardoor is het bijvoorbeeld mogelijk dat een persoon in lidstaat A gescheiden is, maar in lidstaat B niet of nog niet gescheiden is. Een dergelijk persoon zal daardoor minder gauw geneigd zijn, zijn gewone verblijfplaats van land A naar land B te verplaatsen. Andere, maar niet alle onderwerpen van het familierecht kennen vergelijkbare problemen. Derhalve komt op onderdelen door het verschil in familierecht het in het EG-verdrag gegarandeerde vrije verkeer van personen in gevaar en kan het voor de goede werking van de interne markt van belang zijn, dergelijke verschillen weg te nemen door het internationaal privaatrecht en het internationaal procesrecht met betrekking tot deze familierechtelijke onderwerpen te unificeren of althans te harmoniseren.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik weet echt niet of ik hier nu voor of tegen moet zijn. Ik geloof niet dat dit domheid van mijn kant is. Aanvankelijk had ik begrepen – ter bescherming van mijzelf en ter informatie van de staatssecretaris zeg ik vooraf dat ik geen jurist ben – dat het meer ging om situaties waarbij je met elkaar afspraken maakt, zodat je weet wat in land A, in land B, enz. het recht is van een

persoon. Dat is toch iets anders dan wetgeving, in dit geval wetgeving op het gebied van het personen- en familierecht, harmoniseren. Dat laatste is toch niet de bedoeling? Het gaat toch om afspraken, zodat je weet wat de rechten van burgers zijn?

Staatssecretaris **Benschop**: Deze vraag zal ik aan het einde beantwoorden. Ik ga nu door met titel VI en alle vragen over het strafrecht. De heer Van Middelkoop heeft gevraagd naar het verschil in betekenis van de redactie van de artikelen K.1 en K.3. In de aanhef van artikel K.1 staat de doelstelling vermeld en in de tweede alinea staat dat deze wordt nagestreefd door het voorkomen en bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit, met name terrorisme, mensenhandel en misdrijven tegen kinderen, illegale drugshandel en illegale wapenhandel, corruptie en fraude. Het vervolgt: door middel van waar nodig onderlinge aanpassing van de bepalingen betreffende strafzaken in de lidstaten, in overeenstemming met artikel K.3, onder e. Het feit dat in artikel K.3, onder e, alleen staat: op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel, kan tegen de achtergrond van artikel K.1 slechts worden verklaard als een onvolkomenheid in het verdrag. Er is geen verschil in betekenis tussen beide bepalingen. Zoiets komt helaas wel eens voor in een verdrag van deze omvang. Ik kan melden dat de heer Van Middelkoop de prijs gewonnen heeft.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik stel het op prijs om dat te horen, maar wat moeten wij nu met die onvolkomenheid? Is dat een onvolkomenheid waarmee te leven valt?

Staatssecretaris **Benschop**: Ja zeker. Er is geen verschil in doelstelling. Het zal niet als zodanig worden uitgelegd.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik zal het de komende jaren in de gaten houden.

Staatssecretaris **Benschop**: Dank u. De heer Van Oven en de heer Van Bommel hebben gevraagd naar de harmonisatie van het strafrecht en de ontwikkeling daarin. Op verzoek van

de Europese Raad van Dublin in december 1996 werd een actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit opgesteld. Die activiteiten vonden plaats parallel aan de intergouvernementele conferentie. De bevindingen die van invloed zouden kunnen zijn op de inrichting van het Verdrag van Amsterdam, meer in het bijzonder titel VI, zijn ter kennis gebracht van de intergouvernementele conferentie. Dat heeft mede geleid tot artikel K.2, tweede lid, en artikel K.3, onderdeel e.

Uit artikel K.1 van het EU-verdrag blijkt dat de lidstaten gezamenlijk van oordeel zijn dat het voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit dient te geschieden door nauwere samenwerking tussen opsporingsdiensten van de lidstaten, door activiteiten van Europol en van de justitiële autoriteiten, en voorts door waar nodig onderlinge aanpassing van bepalingen betreffende strafzaken. Met andere woorden, eventuele harmonisatie van strafrechtelijke bepalingen is geen doel op zichzelf. Het is een van de middelen ter bevordering van het terugdringen van de georganiseerde criminaliteit. Het moet ook in dat kader worden gezien.

De achterliggende reden hiervan is dat de ervaring heeft geleerd dat verschillen in de strafwetgeving van de lidstaten er soms toe leiden dat de onderlinge samenwerking wordt belemmerd en criminaliteit daardoor meer kans heeft. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de in de memorie van toelichting genoemde strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie, hetgeen heeft geleid tot de opstelling van een ontwerp voor een gemeenschappelijk optreden terzake. De samenhang tussen nauwere samenwerking en aanpassing van wetgeving blijkt ook uit de overeenkomsten en protocollen op het terrein van de fraudebestrijding en corruptie. Deze bevatten afspraken over strafbaarstelling van gedragingen, waarbij ook is ingegaan op de bestanddelen van strafbare feiten. Een reden hiervoor was dat anders het risico bestaat dat er verschillen blijven, terwijl juist is geconstateerd dat die verschillen dienen te worden opgeheven. Genoemde instrumenten bevatten overigens ook bepalingen over samenwerking. Uit Verklaring nr. 8 blijkt geen invoering van minimumstraffen. Dat

is absoluut niet de bedoeling van de Nederlandse regering.

De heer **Van Oven** verzocht om een reeds toegezegde notitie over harmonisatie van het strafrecht. Daarop antwoord ik met een praktische oplossing. Ik denk dat de bewindslieden van Buitenlandse Zaken niet degenen zijn die de nota moeten schrijven. Is het te veel gevraagd om uw verzoek bij de behandeling van de begroting van Justitie te bespreken met de bewindslieden van Justitie, die ook verantwoordelijk zullen zijn voor het opstellen van de betreffende nota?

De heer **Van Oven** (PvdA): Ik zou een andere oplossing hebben in dezelfde sfeer. De bewindslieden van Buitenlandse Zaken hebben zich bevoegd geacht om in de nota naar aanleiding van het verslag namens de regering alsnog te melden dat men die notitie overbodig vindt. Als nu blijkt dat dat in de Kamer anders ligt, ligt het voor de hand dat men bereid is om de oude afspraak te reactiveren in de richting van de bewindspersonen van Justitie.

Staatssecretaris **Benschop**: Als laatste variant breng ik naar voren dat wij de bewindslieden van Justitie op de hoogte zullen stellen van het hier geuite gevoelen.

De heer **Van Oven** (PvdA): Als de Tweede Kamer dan maar weer op de hoogte wordt gesteld van het gevoelen van de bewindslieden van Justitie.

Staatssecretaris **Benschop**: Wij zullen dat aan het verzoek toevoegen.

De heer **Van Middelkoop** heeft zowel op de radio als hier gesproken over het Corpus Juris. Dat bracht mij overigens tot de vraag wat hij thuis vertelt over de stelligheid waarmee hij in de Kamer spreekt. Het initiatief van het Europees Parlement om een aantal rechtsgelcerden te vragen om een studie te verrichten die heeft geleid tot het Corpus Juris, bestaat. Gelet op het feit dat het strafrecht niet gerekend kan worden tot het communautaire recht, kan men zich afvragen of het EP bevoegd was tot dat initiatief. Het antwoord van de Nederlandse regering daarop is dat het EP – dat is het thema van de week – vrij is in het nemen van alle mogelijke initiatieven. Het EP kan

echter niet bewerkstelligen dat de resultaten van de initiatieven worden uitgevoerd als zij buiten de competentie van het Europees Parlement vallen.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik heb alle waardering voor dit betoog, maar mijn vragen hadden een andere strekking. Ik weet wel dat het Europees Parlement van alles en nog wat mag en daar mag ik ook niet tegen zijn; of het verstandig is, is een andere zaak. Men meent zo'n Wetboek van Strafrecht echter te kunnen baseren op artikel 209A van het EG-verdrag. Het lijkt mij een relevante vraag of dat überhaupt mogelijk is. Als dat mogelijk is, raak ik immers wel meer gealarmeerd.

Staatssecretaris **Benschop**: Op die vraag kan ik antwoorden dat dat niet mogelijk is. Dat blijkt uit het feit dat dit artikel in het Verdrag van Maastricht en, zoals het gewijzigd is, in het Verdrag van Amsterdam maatregelen op het gebied van strafrecht expliciet uitsluit. Mevrouw Scheltema heeft gevraagd naar de wijziging van de Europol-overeenkomst. Artikel K.2, lid 2, onderdeel a, voorziet in de mogelijkheid dat vertegenwoordigers van Europol ter ondersteuning deel uitmaken van gezamenlijke teams die operationele acties uitvoeren. Dergelijke ondersteunende betrokkenheid ter plekke van Europol-vertegenwoordigers valt buiten het kader van het huidige Europol-verdrag. Om invulling te geven aan het in artikel K.2, lid 2, onderdeel a, gestelde, is aanvulling of wijziging van het Europol-verdrag nodig. Hierbij zal de regering erop toezien dat in een afdoende gerechtelijke controle wordt voorzien. De minister van Justitie heeft in dit verband op Europees niveau aandacht gevraagd voor het idee van een Europese magistraat. In dit verband verwijs ik eveneens naar verklaring nummer 7, waarin onder meer gesteld wordt dat de activiteiten van Europol zijn onderworpen aan passend gerechtelijk toezicht door de bevoegde nationaliteiten in overeenstemming met de in de afzonderlijke lidstaten geldende voorschriften. Op Nederlands grondgebied zal dus ook voor Europol-ambtenaren Nederlands recht gelden.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): Moet de immuniteit worden



opgeheven? Zodra Europolambtenaren op de door u nu beschreven manier worden ingeschakeld, waarvoor wijziging van de Europol-overeenkomst nodig is, worden zij immers "uitvoerend". Dan moeten zij kunnen optreden in strafzaken; de immuniteit is daarbij een belemmerende factor en zou daarom moeten worden opgeheven. Is dat voorzien?

Mevrouw **Bon**: Het is uiteraard zo dat zodra het Verdrag bevoegdheid zou kunnen creëren om operationeel op te treden, dit niet verenigbaar is met een volstrekte strafrechtelijke immuniteit. Dan zal men ook in die regelingen aanpassingen moeten treffen.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Ik heb een vraag in verband met de verdragswijziging voor Europol. Begrijp ik goed dat voor de uitvoering van lid twee een verdragswijziging nodig zou zijn? Uit de nota naar aanleiding van het verslag maak ik op dat er meningsverschillen zijn tussen de verschillende lidstaten en dat Nederland niet met zekerheid kan zeggen dat de verdragswijziging met een daaraan gekoppelde ratificatieprocedure inderdaad plaatsvindt.

Staatssecretaris **Benschop**: Als ik het goed voor ogen heb, is er helderheid over de vraag of voor een dergelijk optreden aanvulling of wijziging van het Verdrag nodig is. Het antwoord op die vraag is "ja". Over de wenselijkheid daarvan bestaat verschil van mening tussen de lidstaten. Op de eerste vraag van mevrouw Karimi kan echter bevestigend worden geantwoord.

De **voorzitter**: Mag ik de staatssecretaris vragen hoeveel centimeter hij nog heeft aan papier?

Staatssecretaris **Benschop**: Ik ben bijna in België!

De **voorzitter**: Dan stel ik voor dat de staatssecretaris zijn betoog vervolgt.

Staatssecretaris **Benschop**: Mevrouw Karimi had nog een vraag op het terrein van Europol. Kan de taakuitbreiding door verdragswijziging niet mogelijk voor alle lidstaten tegelijk in werking treden? Hoofdreel van artikel K.6 is inwerkingtreding zodra ten minste de

helft van de lidstaten heeft geratificeerd, tenzij in de overeenkomst anders wordt bepaald. In het voorbeeld van Europol is het niet goed denkbaar dat een taakuitbreiding voor slechts de helft van de lidstaten zal gelden. Het ziet er dus naar uit dat in alle waarschijnlijkheid in een overeenkomst over de taakuitbreiding voor Europol geregeld zal worden dat de overeenkomst in werking treedt als alle lidstaten hebben geratificeerd. De heer Van den Akker heeft gevraagd naar de termijn waarop Europol met zijn werkzaamheden aanvangt. De overeenkomst is op 1 oktober in werking getreden. Voordat Europol operationeel wordt, dient nog een aantal in de Europolovereenkomst genoemde regelingen te worden vastgesteld. Het streven is om per 1 januari aanstaande Europol operationeel te hebben. Mevrouw Karimi en de heer Van Middelkoop hebben gevraagd naar de België-verklaring bij het asielprotocol. Dit heeft uiteindelijk vooral te maken met de geschiedenis van deze verklaring. Ik doel daarbij op het conflict dat gespeeld heeft tussen Spanje en België inzake bepaalde uitwijzingen. Spanje heeft op dit asielprotocol aangedrongen. België heeft deze verklaring voorgesteld. Voor Nederland is het beleid duidelijk. Wij nemen individuele zaken in behandeling. Wij hebben niet de behoefte gevoeld om, ook in het licht van de geschiedenis van deze zaak, bij dit protocol aan te sluiten.

De **voorzitter**: Er was nog een kleine vraag geparkeerd.

Staatssecretaris **Benschop**: Dat was een vraag over het familierecht.

De heer **De Bruijn**: Voorzitter! Ik kan hierop een antwoord geven, in ieder geval voorzover ik het begrijp. Het gaat er niet om dat de gemeenschap de bevoegdheid heeft om iets te doen op het vlak van het materiële recht, inzake het familierecht zelve. Waar het wel om gaat, is dat er regels kunnen komen voor het internationaal privaatrecht om ervoor te zorgen dat er geen conflict van rechtsregels komt. Vandaar ook woorden als *collisie* en "conflict of law". Het gaat dus niet om het materiële recht, maar om zaken als het procesrecht en de vraag welk recht van toepassing is en welke

rechter kan rechtspreken. Dat is de enige manier waarop ik het een beetje kan uitleggen.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik begrijp het nu ook. Dank voor dit antwoord.

De **voorzitter**: De missie-De Bruijn is geslaagd. Ik stel voor dat het woord nu wordt gevoerd door de minister.

Minister **Van Aartsen**: Voorzitter! Mij rest nog het belangrijke punt van het instemmingsrecht, waar de Kamer vanmiddag over heeft gesproken. Dat is een van de meer gevoelige onderdelen van dit dossier. Dat is de regering geheel helder. Alvorens ik tot een antwoord kom, wil ik eerst zeggen dat wij zeer goed hebben geluisterd naar de argumentatie van de zijde van de Kamer. Aan het slot van mijn interventie over dit thema wil ik daar ook nog een opmerking over maken. De heer Van Middelkoop vindt, als ik hem vanmiddag goed heb begrepen, de argumentatie van de kant van de regering nogal pover. Hij heeft die terminologie niet gebruikt, maar daar kwam het dacht ik wel ongeveer op neer. Mevrouw Karimi heeft zelfs verschillen in die argumentatie van de kant van de regering menen te moeten ontdekken, verschillen tussen de argumentatie in de memorie van toelichting en die in de nota naar aanleiding van het verslag. In wezen zijn er twee hoofdredenen voor het standpunt van de regering in dezen. Ik ben mij er daarbij overigens van bewust dat ik geen nieuwe feiten kan toevoegen aan hetgeen al in de stukken is neergelegd. De gedachte van de regering is, dat de overgang naar de communautaire rechtsorde zodanige waarborgen met zich brengt dat het instemmingsrecht niet meer vereist is. Het instemmingsrecht in de derde pijler is er omdat die waarborgen er niet zijn, noch met betrekking tot het Hof, noch met betrekking tot de Commissie, noch met betrekking tot het Europees Parlement. Zoals wij het zien, is de winst van titel IIIA de grote rol die het Hof in dit kader krijgt – dat is door de Kamer ook niet aangevochten – met daarnaast het initiatiefrecht dat bij de Commissie komt te liggen, en de raadpleging van het Europees Parlement dat tot nu toe op dit punt een rol van 0,0

heeft. Dit is de eerste reden voor de opstelling van de regering. De tweede reden is ook al genoemd in de stukken, maar ik hecht eraan om het nog een keer uiteen te zetten. Het gaat er hierbij om dat de regering verschillende rollen voor regering enerzijds en parlement anderzijds ziet. Vanmiddag hebben wij daar al even over gesproken toen de tweede pijler aan de orde was, waar overigens het regime natuurlijk volstrekt anders is. De rollen die de regering hier ziet zijn: de regering regeert en het parlement controleert. Bij instemming vooraf wordt toch iets aan dat uitgangspunt gewijzigd en de vraag is of dat in de verhoudingen past. Dat is de redenering die zowel onze voorgangers als wij hebben opgebouwd. Zolang de besluiten met unanimiteit moeten worden genomen, kan het parlement zijn controlerende functie volledig waarmaken en de regering te allen tijde ter verantwoording roepen voor hetgeen de regering aan standpunten in de Raad inneemt. Ik wil aan de eerste reden nog iets toevoegen, waarbij ik ook kom bij de terechte opmerking van mevrouw Scheltema – dat zal ik de Kamer niet afstrijden – dat het onzeker is of de codecisie er komt. Dat is inderdaad onzeker, gezien de formulering van het betreffende artikel in het Verdrag. Eén ding weten wij wel zeker: na vijf jaar verdwijnt automatisch het initiatiefrecht van de lidstaten en verdwijnt dus ook in ieder geval een intergouvernementeel aspect. Titel IIIA is vanaf dat moment geheel een communautair artikel. Ook met betrekking tot andere communautaire aangelegenheden kennen wij geen instemmingsrecht, ook niet daar waar het Europees Parlement slechts geraadpleegd wordt. Het beroemde voorbeeld, waarmee ik in mijn vorige functie veel te maken heb gehad, is de landbouw. De heer Van Oven heeft gezegd: ja, maar de EMU dan. Als ik er met de loep naar kijk, denk ik dat de vergelijking met de EMU niet opgaat, want de instemming van het parlement inzake de EMU had alleen betrekking op het eenmalige standpunt dat de Nederlandse regering in de Raad zou innemen, niet op de overgang naar de derde fase. Bovendien bestaat op geen enkel besluit dat in het kader van de EMU wordt genomen instemmingsrecht. Dat is in al zijn kaalheid de

argumentatie van de zijde van de regering. Zoals ik al zei, denk ik dat het goed is dat ik aan deze argumentatie van de regering iets toevoeg. Ik denk dat wij u kunnen volgen, daar waar u zegt: wij constateren dat er nu niets is. Er is winst en nu vraagt u toch nog instemmingsrecht. Ik kan mij ook goed voorstellen, dat uw Kamer zegt: ja, maar er treedt toch verlies op, meer in het bijzonder gelet op de geschiedenis van VI. Uiteraard ligt er ook niet voor niets nog de motie van de heren De Hoop Scheffer en Rosenmöller, die vorig jaar in de Kamer is ingediend en is aangehouden tot dit debat. Laat ik tot slot zeggen, voorzitter, dat de regering het tot haar plicht rekent om datgene wat hier in de Kamer is gezegd tot zich door te laten dringen. Ik verzoek u het eindoordeel over dit amendement te mogen geven tijdens het plenaire debat de volgende week in uw Kamer. Het moge duidelijk zijn dat het nodig is om ook in de raad van ministers te discussiëren over de inbreng van uw Kamer tijdens dit wetgevingsoverleg.

**De voorzitter:** Ik geef thans gelegenheid tot een korte tweede termijn, waarin herinnerd kan worden aan vragen die niet beantwoord zijn en waarin eventuele moties kunnen worden ingediend of aangekondigd. Een eventuele nadere inhoudelijke discussie kan de volgende week nog worden gevoerd.

**De heer Van den Akker (CDA):** Ik heb een vraag gesteld over de positie van Griekenland, maar die is niet beantwoord. Het Verdrag van Amsterdam leidt niet automatisch tot de inwerkingstelling van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst met betrekking tot Griekenland, hiervoor is overeenstemming in de Raad nodig. Als deze besluitvorming onder titel VI van het Verdrag valt, zou de regering de instemming van de Kamer nodig hebben. Is dat zo? Verder heb ik geen antwoord gekregen op mijn vraag naar de uitbreiding van het raadssecretariaat.

**Mevrouw Scheltema-de Nie (D66):** Voorzitter! Mijn vraag naar de procedure bij de schending van mensenrechten door lidstaten als er meer dan een lidstaat is, is nog niet beantwoord.

**De heer Van Middelkoop (GPV):** Ik

heb een zeer juridische vraag gesteld – ontleend aan een artikel van de heer Donner – over het overbrengen van Schengen naar de derde pijler. Er zou een slordigheid in het Protocol zijn geslopen, dat wil zeggen dat niet is vermeld of het deel van het Schengen-acquis dat in titel VI – dus de derde pijler – wordt ondergebracht, geldt als een kaderbesluit of -overeenkomst. Dit heeft gevolgen voor bijvoorbeeld de positie van het Europees Parlement.

**De heer Van Oven (PvdA):** Ik heb nog geen antwoord gekregen op mijn vraag naar de mogelijkheid voor lagere rechters om een prejudiciële beslissing te vragen bij het Hof van Justitie analoog aan artikel 177B van het EG-verdrag. Dit slaat zowel op de titels IIIA als VI. Als ik het goed zie is in beide gevallen niet voorzien in de mogelijkheid voor lagere rechters om een prejudiciële beslissing te vragen. De vraag is of lagere rechters daar feitelijk – op grond van de redenering analoog aan artikel 177B van het EG-verdrag – toch niet toe verplicht zijn. Verder merk ik op dat ik – gezien de onduidelijkheid die de afgelopen maanden is ontstaan over de notitie over de harmonisatie van het strafrecht – mij de mogelijkheid wil voorbehouden om de komende week daarover een motie in te dienen.

**Staatssecretaris Benschop:** Voorzitter! De vraag van de heer Van den Akker naar Griekenland kan met ja worden beantwoord. Dit zal aan de Kamer worden voorgelegd, hetzij nog in Schengen-verband, hetzij op grond van artikel 6 van het Verdrag. De secretaris-generaal van de Raad is bezig met een wat bredere operatie in verband met het functioneren van het secretariaat van de Raad. Dit aspect zal daarin moeten worden meegenomen. Het lijkt ons niet verstandig op voorhand uitspraken te doen over capaciteit of geld. Ik denk dat daarvoor nog een iets bredere afweging nodig is, maar dit punt heeft onze aandacht. Mevrouw Scheltema heeft gevraagd naar de toch wat hypothetische situatie van een grove schending van mensenrechten in meerdere lidstaten tegelijkertijd. Het passende antwoord is natuurlijk licht theoretisch, in die zin dat in principe ieder geval apart wordt behandeld, zoals ook is voorzien.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Die hypothetische situatie zal minder hypothetisch worden als er sprake is van uitbreiding. De procedure voorziet in het onthouden of het niet meetellen van de lidstaat in kwestie die de mensenrechten schendt. Het probleem is dat er geen eenparigheid ontstaat. Dat is het zwakke van de manier waarop het procedureel geregeld is.

Staatssecretaris **Benschop**: Ik krijg net de aanwijzing van de minister dat dan een veel bredere heroverweging plaatsvindt.

De laatste vraag van de heer Van Oven was hoe het zit met de lagere rechters in het kader van de prejudiciële beslissingen in titel IIIA en titel VI. Wat titel IIIA betreft, is het uitgesloten. Een bepaalde interpretatie ten aanzien van artikel 177 lijkt mij onmogelijk. Artikel 73P begint met: artikel 77 is van toepassing op deze titel onder de volgende voorwaarden en omstandigheden. Dan kun je niet alsnog de redenering volgen: wij zullen toch artikel 177 op een bepaalde manier interpreteren. Althans, zoals het geformuleerd is, zal het zeker niet de bedoeling van de onderhandelaars zijn geweest. Wat titel VI betreft, legt men een verklaring af of men een prejudiciële bevoegdheid van het Hof accepteert. Dan mag men een keuze maken. In de stukken is vermeld dat Nederland de verklaring zal afleggen dat alle rechters bevoegd zijn.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de regering gekomen is aan het eind van de beantwoording. Ik kondig aan dat, zoals de sterren nu staan, de plenaire behandeling zal plaatsvinden op dinsdag 3 november, waarschijnlijk terstond na de regeling van werkzaamheden en de stemmingen. De stemmingen over het goedkeuringsverdrag en de ingediende amendementen en moties zullen waarschijnlijk donderdag 5 november plaatsvinden.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Wij hebben een verslag gekregen van de informele Raad in Pörschach – uiterst summier, maar dat begrijp ik – waarnaar vandaag een paar keer is verwezen. Wij hebben de gewoonte in de Kamer om na elke gewone Europese Raad een plenair debat te houden. Mag ik aannemen dat wij volgende week een paar zaken kunnen meenemen, zoals de vraag

van de heer Hessing of de regeringsleiders niet al te veel druk zullen uitoefenen op de Europese Centrale Bank?

De **voorzitter**: Ik stel voor dat wij het stenogram van dit gedeelte van de vergadering voorleggen aan het relevante gedeelte van de regering. Ik bepaal de orde in de plenaire vergadering niet. U kondigt aan dat u aandacht wilt geven aan bepaalde zaken die in Pörschach ter sprake zijn gekomen. Daar is de premier namens Nederland geweest en ik begrijp dat de premier het voorneemt om bij het plenaire debat aanwezig te zijn. U bent geheel vrij om bij die gelegenheid zaken naar voren te brengen, althans voorzover ze binnen de orde zijn.

De heer **Van Oven** (PvdA): Dat laatste is wél een belangrijk criterium. Ik constateer dat de heer Van Middelkoop een poging doet om dat debat vrij aanzienlijk te verbreden. Dit spreekt niet vanzelf.

De **voorzitter**: Ik kan slechts kennisnemen van de wens van de heer Van Middelkoop. Uiteraard zullen wij de minister-president informeren dat die wens hier is geuit. De vraag rijst op welke wijze hij hierop zal willen reageren. Ik kan mij voorstellen dat er een kort verslag komt van de bijeenkomst in Pörschach. Mij blijkt nu dat dit verslag er al is. Het lijkt mij juist om een en ander aan de hand van dat verslag ter discussie te stellen. Ik zou er niet voor zijn om even, om tien voor half elf 's avonds, te besluiten dat het debat over de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam dat an sich al complex en ingewikkeld is, kan worden verbreed met een discussie over wat wel en wat niet in een informele Europese Raad heeft plaatsgevonden; ik zeg dit de heer Van Oven na.

Ten slotte dank ik de minister en de staatssecretaris voor de verschafte informatie en de hen vergezellende ambtenaren voor de verleende steun.

Sluiting 22.23 uur.