

Vergaderjaar 1997–1998

**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. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 14 september 1998

De regering dankt de leden van de algemene commissie voor Europese Zaken voor het uitvoerige verslag inzake de goedkeuring van het verdrag van Amsterdam. De vragen zullen zoveel mogelijk in de volgorde van het verslag worden beantwoord, al zijn gelijklopende vragen zoveel mogelijk in één antwoord behandeld. Voor de goede orde merken wij voorts op dat conform de memorie van toelichting de nummering van artikelen die gebruikt wordt in het Verdrag van Amsterdam wordt aangehouden en niet die van de hernummerde geconsolideerde versies.

#### **Algemeen**

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom het wetsvoorstel zo laat aan de Kamer is voorgelegd. Hierop antwoorden wij als volgt. Het verdrag is op 2 oktober 1997 ondertekend, waarna het op 30 oktober 1997 aan de Raad van State van het Koninkrijk is voorgelegd met het verzoek om een spoedadvies. Dit advies is gedateerd 20 januari 1998. Vervolgens is het nader rapport aan de Koningin voorgelegd op 4 maart 1998, en is het voorstel van rijkswet vervolgens op 11 maart 1998 bij de kamer ingediend. Hieruit blijkt dat met de advisering door de Raad van State geruime tijd was gemoeid, waarbij wel wordt opgemerkt dat het gaat om een voorstel van rijkswet, waardoor het voorstel behandeld moet worden in de Raad van State van het Koninkrijk, die slechts één keer per maand bij elkaar komt.

Voorts vragen deze leden wat de belangrijkste bespreekpunten zijn geweest bij ratificaties in nationale parlementen van andere lidstaten. Hierop antwoorden wij als volgt.

De voortgang met betrekking tot de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam in de vijftien lidstaten van de Unie loopt nogal uiteen. In sommige lidstaten is de ratificatie (bijna) afgerond (Duitsland, Zweden, Finland, Ierland, Italië, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk), terwijl in andere landen de goedkeuringsprocedure nog enige tijd zal vergen (Spanje, Portugal, Griekenland, Frankrijk). In de landen waar de goedkeuringsprocedure van het Verdrag (bijna) is voltooid hebben de parlementen met name aandacht besteed aan het vrij personenverkeer, de hervormingen van de derde pijler en de integratie van Schengen in het

kader van de Europese Unie. Maar ook de institutionele hervormingen, werkgelegenheid en sociaal beleid, het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en nauwere samenwerking (flexibiliteit) hebben de nodige aandacht kregen.

## **VOORSTEL VAN RIJKSWET**

### **Artikel 2, lid 1**

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af waarom het instemmingsrecht beperkt blijft tot titel VI van het EU-Verdrag. Ook titel III A van het EG-Verdrag en alle onderwerpen die onderhevig zijn aan intergouvernementele en unanieme besluitvorming komen hiervoor in aanmerking volgens deze leden. Zij vragen hierbij of de regering uitvoering wil geven aan de motie De Hoop Scheffer-Rosenmöller. Ook de leden van de fracties van het CDA en GroenLinks vragen hiernaar. De volledige communautarisering van het vrij personenverkeer en de integratie van de Schengen-samenwerking in het kader van de Europese Unie, zijn naar het oordeel van de regering, aan te merken als enkele van de belangrijkste resultaten van het Verdrag van Amsterdam. Hoewel de mogelijkheden voor democratische controle door het Europees Parlement en juridisch toezicht door het Hof van Justitie in de vernieuwde derde pijler (titel VI van het EU-Verdrag) aanzienlijk zijn verbeterd, heeft de regering, mede in het licht van de motie 21 501-058, nr. 20 (De Hoop Scheffer-Rosenmöller), besloten het instemmingsrecht van de Staten-Generaal ten aanzien van besluitvorming in het kader van deze intergouvernementele pijler te behouden en opnieuw vast te leggen in de goedkeuringswet. De regering meent dat er geen redenen zijn om het instemmingsrecht van de Staten-Generaal uit te breiden naar de communautaire eerste pijler van de Unie. Een uitbreiding van het instemmingsrecht naar (titels van) het EG-Verdrag zou stuiten op constitutionele en Europeesrechtelijke bezwaren. Immers, het vrij personenverkeer zal niet meer in intergouvernementele kaders – de Schengen-verdragen en de JBZ-samenwerking – worden behandeld, maar gaat deel uitmaken van de hechte communautaire rechtsorde, met zijn eigen stelsel van democratische en juridische waarborgen. De besluitvorming wordt opgedragen aan de supranationale instellingen van de Unie en het juridisch toezicht wordt verzekerd door het supranationale EG-Hof van Justitie. Gedurende de overgangperiode van vijf jaar zal het Europees Parlement over alle besluiten in Titel III A (met uitzondering van enkele bepalingen waarover het Europees Parlement al vanaf inwerkingtreding medebeslist) worden geraadpleegd. Na deze overgangperiode zal de democratische controle door het Europees Parlement over de materie van Titel III A verder worden versterkt. Op grond van al deze overwegingen heeft de regering geconcludeerd dat er geen gronden zijn voor invoering van het instemmingsrecht ten aanzien titel III A. Op de vraag van deze leden, of de regering de uitleg van artikel 3 van de Rijkswet van 17 december 1992 tot goedkeuring van het Verdrag van Maastricht, waarin de verwijzing naar Titel VI van het EU-Verdrag zo wordt opgevat dat het ook betrekking heeft op die titel van het EU-Verdrag zoals gewijzigd door het Verdrag van Amsterdam mogelijk acht, antwoorden wij bevestigend. Echter, om daaromtrent alle twijfel weg te nemen is in de goedkeuringswet inzake het Verdrag van Amsterdam artikel 2 opgenomen.

#### **Artikel 2, lid 4**

De leden van de PvdA-fractie vragen naar een toelichting op de 15 dagen-termijn voor stilzwijgende instemming, zoals genoemd in artikel 2, vierde lid, van de goedkeuringswet, dit terwijl het Europees Parlement een termijn van uiterlijk drie maanden heeft waarin ontwerp-besluiten worden voorgelegd (behoudens uitzonderingen), ingevolge artikel K.11. De leden van de VVD-fractie stellen een soortgelijke vraag met betrekking tot de zes weken termijn die genoemd wordt in Protocol Nr. 13 bij het Verdrag. Hierop antwoorden wij als volgt. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de indiening van voorstellen in het kader van de samenwerking van titel VI van het EU-Verdrag en de agendering van deze voorstellen op de agenda van de Raad voor besluitvorming. De in artikel K.11 van het EU-Verdrag bepaalde termijn garandeert dat het Europees Parlement voldoende tijd heeft te adviseren over de voorstellen die in het kader van samenwerking uit hoofde van titel VI worden gedaan. Pas nadat over het voorstel advies van het Europees Parlement is ingewonnen, het voorstel en het advies opnieuw zijn besproken in Raadswerkgroepen en het rijp wordt geacht voor besluitvorming, zal het voorstel als ontwerp-besluit op de agenda van de Raad worden geplaatst. De regering zal terstond conform artikel 2, vierde lid, van de goedkeuringswet het voorstel voor een besluit van de Raad krachtens titel VI van het EU-Verdrag openbaar maken en aan de Staten-Generaal voorleggen. De termijn van 15 dagen in artikel 2, vierde lid, van de goedkeuringswet heeft betrekking op de tijd die de Staten-Generaal vervolgens heeft om de wens te kennen te geven dat het ontwerp-besluit uitdrukkelijke instemming behoeft.

De zes weken termijn, die in Protocol Nr. 13 betreffende de rol van de nationale parlementen wordt genoemd, heeft betrekking op de periode, die in beginsel moet verstrijken, tussen de indiening van een wetgevingsvoorstel (of een voorstel voor een maatregel uit hoofde van titel VI van het EU-Verdrag) door de Commissie en de datum waarop het voorstel met het oog op besluitvorming op de agenda van de Raad wordt geplaatst. Het is niet goed mogelijk gezien het besluitvormingsproces in de Raad om de periode voor het instemmingsrecht langer te maken dan de periode tussen agendering en besluitvorming van de Raad.

#### **Artikel 2, lid 5**

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie, of voor de verdragen die in EU-kader gesloten worden een soortgelijke procedure gevolgd kan worden als voor «verdragen in voorbereiding», wijzen wij er op dat deze procedure al sinds de inwerkingtreding van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen ook voor verdragen die in EU-kader worden gesloten, wordt toegepast.

#### **Artikel 3**

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom overeenkomsten met betrekking tot de betrokkenheid van IJsland en Noorwegen bij de opnemings van het Schengen-acquis niet de goedkeuring van de Staten-Generaal zouden behoeven, antwoorden wij als volgt.

Artikel 6 van het Protocol machtigt de Raad deze overeenkomsten te sluiten zonder rol van de nationale parlementen. Genoemde overeenkomsten zijn namelijk het directe gevolg van de opname van het Schengen-acquis in de gemeenschapsverdragen, waarvoor door middel van de huidige procedure de parlementaire goedkeuring wordt gevraagd, en het samenwerkingsverdrag met Noorwegen en IJsland dat reeds ter goedkeuring aan de Staten-Generaal voorligt (kamerstukken II 1997/1998, 25 622). Goedkeuring door de Staten-Generaal is hiermee reeds

voldoende zekergesteld. Ook verwijzen wij naar hetgeen hierover op blz. 23 van de memorie van toelichting is geschreven.

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

De vindplaatsen van de toelichting op de artikelen van het voorstel van rijkswet, zoals gevraagd door de leden van de PvdA-fractie, zijn als volgt: artikel 2, blz 31; artikel 3, blz. 23 van de memorie van toelichting.

### **I. INLEIDING**

#### **1. Algemeen**

In reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de uitleg van artikel N, tweede lid, van het EU-Verdrag in samenhang met de vijfde doelstelling van artikel B van het EU-Verdrag en het doel van de Inter-gouvernementele Conferentie (IGC), merkt de regering het volgende op. In het laatstgenoemde artikel staat dat de Unie zich onder meer ten doel stelt het *acquis communautaire* te handhaven en te ontwikkelen. In het kader van deze doelstelling werd reeds in het Verdrag van Maastricht voorzien dat de IGC, die in 1996 van start zou gaan, zou moeten nagaan in hoeverre het beleid en de samenwerkingsvormen, die door het EU-Verdrag werden ingesteld, herziening behoeven om de doeltreffendheid van de mechanismen en instellingen van de Gemeenschap te verzekeren. Het moge uit de tekst van het artikel duidelijk zijn dat het functioneren van het GBVB en de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) en de relatie van deze samenwerkingsvormen met de communautaire beleidsterreinen in deze herziening zouden moeten worden betrokken. In dat verband was een reflectie over het functioneren van de instellingen in de drie pijlers en de samenhang tussen de pijlers van de Unie ook gewenst. Ondergetekenden hebben in de memorie van toelichting niet de indruk willen wekken dat de herziening van de werking van de instellingen louter door het perspectief van de uitbreiding van de Europese Unie op de agenda van de IGC is verschenen. Uiteraard werd de herziening van het institutionele functioneren van de Unie door de toetredingsaanvragen van Cyprus (en aanvankelijk ook Malta) en verschillende Midden-Europese landen van nog grotere betekenis.

#### **2. De onderhandelingen**

De leden van deze fractie vragen voorts naar het oordeel van de regering op de vraag of het hervormingsproces deel uitmaakt van de Europese Agenda. Hierop antwoorden wij dat de Reflectiegroep, naar het oordeel van de regering, terecht heeft gesteld dat de IGC deel uitmaakte van een veelomvattend hervormingsproces van de Europese Unie. Dat wil zeggen dat de IGC te beschouwen is als een belangrijke stap in een proces van verdere politieke en economische integratie en mede diende ter voorbereiding van de uitbreiding van de Europese Unie. Gezien de betekenis van de thema's die in de conferentie aan de orde kwamen, kan naar het oordeel van de regering niet worden gesteld dat IGC slechts deel uitmaakte van de Europese korte-termijn-agenda's. De «lopende agenda» van de Unie heeft uiteraard invloed gehad op de onderhandelingen die in het kader van een IGC werden gevoerd, maar actuele kwesties hebben de IGC niet gedomineerd. Meer in het algemeen zij opgemerkt dat voor wijzigingen van de verdragen eensgezindheid tussen de Hoge Verdrag-sluitende partijen (de lidstaten) nodig is en dat daardoor de hervormingen op sommige punten niet zo ver gaan als sommige lidstaten vooraf wilden. Dit kan betekenen dat een verdrag soms na een redelijk korte periode opnieuw wordt gewijzigd.

### 3. Algemeen oordeel

De leden van de PvdA-fractie vragen aan de regering om in te gaan op de Kameruitspraken naar aanleiding van de vijf IGC-notities zoals gedaan op 21 en 22 mei 1997.

Hierop antwoorden wij dat de regering in de memorie van toelichting en met name het gedeelte hieruit waarin zij een algemeen oordeel over het Verdrag geeft, heeft geprobeerd een appreciatie te geven van de resultaten in het licht van de doelstellingen die zij voor de IGC had geformuleerd. Over het Verdrag in het algemeen komt de regering om de in de toelichting genoemde redenen tot een positief oordeel, hoewel de regering niet verhult dat zij op bepaalde punten de hoop had meer te bereiken. De regering heeft voor wat betreft haar inzet bij de onderhandelingen goede nota genomen van de opvattingen die terzake in de Staten-Generaal leefden. (De IGC-notities waren mede voor die dialoog bedoeld.) De regering heeft getracht zoveel mogelijk rekening te houden met de uitspraken die de Tweede Kamer op 21 en 22 mei 1997 over de onderhandelingen heeft gedaan. Zulks impliceert niet dat alle wensen van de Kamer konden worden gehonoreerd. In het debat dat de Tweede Kamer op 18 juni 1997 met de Minister-President, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over de resultaten van de Europese Raad van Amsterdam voerde (zie Handelingen II 1996/97, nr. 33, blz. 6519–6564) is dit aspect ook reeds aan de orde geweest.

Zoals ook hierboven is opgemerkt, meent de regering dat in de IGC wel degelijk op goede wijze gevolg is gegeven aan de opdracht die in artikel B, vijfde doelstelling, van het EU-Verdrag besloten lag. Zij is het dan ook niet eens met de suggestie van de aan het woord zijnde leden dat van één van de belangrijkste doelstellingen van de IGC (het verzekeren van de doeltreffendheid van de mechanismen en de instellingen) niets is terecht gekomen. Voor wat betreft de samenstelling van de Commissie en de weging van de stemmen van de lidstaten in de Raad bij gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming zijn in het Verdrag zelf geen wijzigingen opgenomen, maar in het Protocol Nr. 11 (Protocol betreffende de Instellingen in het vooruitzicht van de uitbreiding van de Europese Unie) zijn wel reeds belangrijke, verbindende afspraken op hoofdlijnen gemaakt die vóór de eerstvolgende uitbreiding van de Europese Unie zullen moeten worden uitgevoerd. Bij de verklaring van België, Italië en Frankrijk naar aanleiding van dit protocol, waarin wordt uitgesproken dat in het nieuwe Verdrag onvoldoende vooruitgang is geboekt met de versterking van de instellingen, heeft de regering zich dan ook niet aangesloten omdat zij van oordeel is dat de verklaring geen recht doet aan de belangrijke, verbindende afspraken die in het genoemde protocol zijn vastgelegd. Zo beantwoorden wij ook de vraag terzake van de leden van de fractie van D66.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de meest waarschijnlijke stemmenwegin in de Raad, antwoorden wij dat in hogergenoemd Protocol Nr. 11 wordt vastgelegd dat bij een wijziging van de weging van de stemmen van de lidstaten in de Raad rekening zal worden gehouden met een compensatie voor de lidstaten die afstand doen van de mogelijkheid een tweede persoon voor te dragen als lid van de Commissie. Een nieuw voorstel terzake zal dus de grote lidstaten een relatief groter stemmengewicht moeten geven dan zij nu in de Raad hebben bij gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. Hoe de stemmenwegin er uiteindelijk uit gaat zien en welke elementen voor de weging van de stemmen van de lidstaten van invloed zullen zijn, is op dit moment niet aan de orde.

De regering steunt het Commissievoorstel om het Eigen Middelen plafond te handhaven voor de nieuwe periode van de Financiële perspectieven 2000–2006. Na die periode zal de ontwikkeling van de Eigen Middelen opnieuw moeten worden bezien in het licht van de dan geldende omstandigheden, zo antwoorden wij deze leden desgevraagd. Verhoging van het Eigen Middelen plafond is in de komende jaren in ieder geval buiten de orde.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of het Protocol Nr. 11 (Protocol betreffende de Instellingen in het vooruitzicht van de uitbreiding van de Europese Unie) een limitatieve opsomming van onderwerpen bevat die in een nieuwe IGC kunnen worden besproken, antwoorden wij ontkennend. Thema's zoals uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad en het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement zullen in een nieuwe IGC waarschijnlijk ook aan de orde komen.

Het door deze leden gevraagde oordeel van de regering over de bereikte resultaten ten aanzien van de vereenvoudiging van de verdragen, is op blz. 68 en 69 van de memorie van toelichting uiteengezet. Aan de ondertekende versie van het Verdrag van Amsterdam zijn geconsolideerde en gehernummerde versies van het EU-Verdrag en het EG-Verdrag gehecht. In deze versies zijn de wijzigingen van het nieuwe verdrag verwerkt, verouderde artikelen geschrapt en alle artikelen hernummerd. Deze versies zijn veel toegankelijker en leesbaarder voor de burgers. Naar het oordeel van de regering is deze exercitie van groot belang en de geboekte vooruitgang ten aanzien van dit zesde IGC-thema beoordeelt de regering dan ook positief.

De reden waarom de regering meent dat nog redelijke tijd beschikbaar is voor besluitvorming over de samenstelling van de Commissie en de stemmenweging in de Raad, zo beantwoorden wij deze vraag van de aan het woord zijnde leden, is, dat, zoals in dit verband ook in de memorie van toelichting wordt gesteld, de eerstvolgende uitbreiding van de Unie niet voor 2003 verwacht wordt. De regering gaat er dan ook niet van uit dat de Unie in dit opzicht in tijdnood komt. Wanneer een volgende IGC precies van start zal gaan is op dit moment niet te voorspellen. In de «algehele revisie» die in artikel 2 van Protocol Nr. 11 is voorzien, zullen in beginsel de institutionele bepalingen van het verdrag worden herzien.

Op de vraag van deze leden naar de herziening van Lomé, antwoorden wij als volgt. In het kader van de herziening van het Verdrag van Lomé heeft Nederland opnieuw kenbaar gemaakt voorstander te zijn van opname van de toekomstige hulp aan de ACS-landen in de EU-begroting («Nederlandse visie op de toekomstige betrekkingen EU-ACS», brief van 26 november 1997 van de minister van Buitenlandse Zaken aan Tweede Kamer, kenmerk DIE/IS-1199/97). De kans dat de budgettarisering van het EOF wordt geaccepteerd, is klein, omdat daarvoor de steun in de EU vrijwel ontbreekt. Deze ervaring heeft er toe geleid dat Nederland in de IGC-onderhandelingen dit punt niet opnieuw heeft opgebracht.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of een wat meer genuanceerde beoordeling van het bereikte resultaat niet meer recht zou doen aan de voorliggende verdragswijzigingen.

Ondergetekenden antwoorden hierop dat de regering blijft bij haar oordeel dat het in Amsterdam bereikte resultaat succesvol kan worden genoemd. In de memorie van toelichting wordt dit oordeel met verschillende redenen beargumenteerd. De kwaliteit van het bestuur is verbeterd, zowel in materieel als in institutioneel opzicht. De slagvaardigheid is vergroot door de integratie van het visum-, asiel- en immigratiebeleid in

het EG-Verdrag, de opnemng van de Schengen-samenwerking in de EU-rechtsorde.

De aan het woord zijnde leden vragen naar het oordeel van de regering over de opvattingen van de Adviesraad ten aanzien van de institutionele opzet.

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft op 2 december 1997 een afschrift van zijn reactie op het rapport «Europa inclusief» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden (kenmerk SBO 1219/97). De regering wil niet verhullen dat zij de institutionele opzet van de Unie voor verbetering vatbaar vindt. Zo kan ook de positie en rol van het Europees Parlement in de institutionele verhoudingen van de Unie naar het oordeel van de regering nog verder worden versterkt. Dat laat onverlet dat door het Verdrag van Amsterdam de positie van het Europees Parlement is verbeterd door de uitbreiding van het mede-beslissingsrecht, waardoor de democratische controle op de besluitvorming zal toenemen.

Voorts vragen deze leden of de regering de mening van de Adviesraad deelt dat de hervormingen voor de toetreding van de nieuwe lidstaten moeten worden afgerond, waarbij zij vragen of de regering bereid is zich in te zetten voor het openen van een nieuwe IGC, zo spoedig mogelijk na beëindiging van de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam. Na de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam dienen de hervormingen waartoe de Unie zich in het Protocol bij het Verdrag heeft verplicht onverkort en tijdig te worden doorgevoerd, zo antwoorden wij. Of nadere ideeën die de Commissie volgens een toezegging aan het Europees Parlement voor december 1998 moet presenteren, hiertoe mede een aangrijpingspunt bieden, zoals deze leden suggereren, en nadere ideeën van de Commissie voor deze hervormingen bruikbaar zullen zijn, moet worden afgewacht.

De vraag van de aan het woord zijnde leden of de regering de opvatting van Europees Parlement deelt dat «de jongste IGC de grenzen van de methode van diplomatieke onderhandelingen aan het licht heeft gebracht», beantwoorden wij als volgt.

De IGC-onderhandelingen hebben ruim een jaar geduurd en waren niet altijd even makkelijk. Het spreekt voor zich dat de vijftien lidstaten ten aanzien van diverse thema's uiteenlopende inzichten en belangen hadden. Desalniettemin is er een nieuw verdrag tot stand gekomen, waar alle lidstaten mee in konden stemmen. De in de vraag genoemde opvatting van het Europees Parlement acht de regering dan ook niet juist. Overigens is de regering van oordeel dat de IGC-onderhandelingen niet geheimzinnig of improductief zijn verlopen, zoals deze leden suggereren.

De leden van de kleine christelijke fracties vragen een kwalificerend oordeel van de regering over de stand van zaken in de Europese Unie na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en de richting waarin het samenwerkingsproces zich beweegt. Hierover oordelen wij als volgt. Het Verdrag van Amsterdam brengt wijzigingen aan in een groot aantal van de bepalingen van het EU-Verdrag en de Gemeenschapsverdragen, maar voegt aan de organisatie van het integratieproces geen fundamenteel nieuwe elementen toe. Zo heeft de Unie geen rechtspersoonlijkheid gekregen, is de «pijlerstructuur» van de Unie in tact gebleven en blijft de handhaving en ontwikkeling van het *acquis communautaire* een van de belangrijkste doelstellingen van de Unie. De verhouding tussen de Unie/Gemeenschappen en de lidstaten ondergaat door de gewijzigde verdragen geen wezenlijke wijziging. Ook het nieuwe Verdrag draagt de Unie op de nationale identiteit van de lidstaten te respecteren. De Unie en de Gemeenschappen zijn alleen

gerechtigd op te treden indien daarvoor in de verdragen bevoegdheden zijn vastgelegd; het optreden dient niet verder te gaan dan wat nodig is om deze doelstellingen te bereiken.

Het Verdrag van Amsterdam brengt wel belangrijke inhoudelijke wijzigingen tot stand. Alle bepalingen inzake het vrije personenverkeer worden in het EG-Verdrag ondergebracht, waardoor een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid wordt gecreëerd. De positie van de Gemeenschap inzake werkgelegenheid, sociaal beleid, volksgezondheid en consumentenbescherming wordt versterkt. De positie en bevoegdheden van het Europees Parlement en van het Hof van Justitie zijn aanmerkelijk verbeterd. Alle bepalingen inzake het GBVB zijn herzien, waardoor het externe optreden van de Unie slagvaardiger kan worden. Voorts zijn er belangrijke beginselafspraken gemaakt over de stemmenweging in de Raad en de samenstelling van de Commissie. In dit kader en in deze richting zal de Unie zich na de inwerkingtreding van het Verdrag verder kunnen ontwikkelen.

In aansluiting hierop merken deze leden op dat de (federale) ambities die de regering blijkens de IGC-nota's had, niet zijn verwezenlijkt. Wij reageren hierop als volgt.

De regering heeft in de vijf nota's over verschillende aspecten van de IGC duidelijk gemaakt wat haar inzet in de onderhandelingen over het Verdrag zou zijn. Het is in de onderhandelingen niet mogelijk geweest om alle doelstellingen die de regering had, volledig te verwezenlijken. Dat was ook niet verwachtbaar in een onderhandelingsproces waaraan vijftien lidstaten deelnemen. Desalniettemin meent de regering dat het Verdrag in het licht van haar ambities een goed resultaat is.

## **II. INHOUD EN STREKKING VAN HET VERDRAG**

### **2. Koninkrijkspositie**

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de betrokkenheid van de Nederlandse Antillen en Aruba.

Wij wijzen er op dat bij de voorbereiding van de Nederlandse stellingname in de onderhandelingen die hebben geleid tot het Verdrag van Amsterdam, alsmede bij de voorbereiding van de Nederlandse positiebepaling over onderwerpen van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie, de regering de procedures volgde en volgt die worden toegepast bij de formulering en tenuitvoerlegging van het Nederlandse buitenlandse beleid in het algemeen.

Voorts kan er nog op worden gewezen dat over alle belangrijke thema's die in de IGC aan de orde kwamen in de Rijksministerraad is gesproken. Ook aan de ambtelijke voorbereidingen voor de IGC hebben vertegenwoordigers van de Nederlandse Antillen en Aruba deelgenomen.

Met betrekking tot titel IIIA van het EG-Verdrag waar deze leden ook naar vragen, wijzen wij er op dat in deze nieuwe titel zaken geregeld worden die bij uitstek betrekking hebben op de ruimte in Europa. Ook nu is het zo dat op het gebied van asiel, immigratie, visabeleid, onderdelen die in deze nieuwe titel zijn ondergebracht, de Nederlandse Antillen en Aruba een eigen beleid voeren. Dit volgt uit het feit dat toelatingsbeleid landsaangelegenheden zijn.

Wat betreft de bekrachtiging alleen voor Nederland, wijzen wij op hetgeen daarover ook in het nader rapport is gezegd. Het betreft hier een verdrag dat verschillende voorafgaande verdragen over dezelfde materie wijzigt. Het kan uiteraard niet zo zijn dat, terwijl de onderliggende verdragen niet voor de Nederlandse Antillen en Aruba zijn bekrachtigd, dat wel gebeurt met het wijzigingsverdrag, waarbij wij nog aantekenen dat de onderlig-



gende verdragen een duidelijk onderscheid maken tussen het gebied in Europa en overige delen van de lidstaten.

De vraag van deze leden of na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, deel IV van het EG-Verdrag betreffende de overzeese landen alleen in de redactie van vóór Amsterdam voor de overzeese landen bindend is, beantwoorden wij ontkennend. Na inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam is het gewijzigde Deel IV van het EG-Verdrag geldend recht, ook voor de overzeese landen. Deze landen zijn immers geen partij bij het verdrag, maar door middel van de associatieregeling betrokken bij het verdrag. Daarvoor is het niet nodig dat het verdrag zelf wordt bekrachtigd, zoals evenmin gebeurd is bij het EG-Verdrag zelf.

Op de vragen die de aan het woord zijnde leden stellen naar aanleiding van de zaak Metten, antwoorden wij als volgt.

De regering leest de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 juli 1995 in de zaak Metten aldus, dat de afdeling bestuursrechtspraak daarin het Reglement van Orde van de Raad als bindend recht heeft erkend, dat zich richt tot de Minister van Financiën in zijn hoedanigheid als lid van de Raad. Als zodanig was hij gehouden overeenkomstig het toen geldende Reglement geheimhouding te bewaren omtrent de notulen. Dit vloeide voort uit het Reglement zelf in combinatie met artikel 214 van het EG-Verdrag. Deze laatste bepaling verbiedt de leden van de instellingen van de Gemeenschap – waaronder de Raad – inlichtingen, die naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen, openbaar te maken. Slechts de Raad kon deze geheimhouding opheffen, conform het Reglement zelf.

In casu nam de omstandigheid dat het Reglement geen bepalingen bevatte waarop Metten zich als burger voor de afdeling bestuursrechtspraak rechtstreeks kon beroepen tot staving van rechten, niet weg dat het Reglement van Orde van de Raad bepalingen bevatte die verplichtingen oplegden aan de Minister van Financiën, optredend als lid van de Raad. Deze bepalingen hadden – mede gelet op artikel 214 EG-Verdrag – voorrang boven enig voorschrift van nationaal recht en moesten als zodanig door de afdeling bestuursrechtspraak worden toegepast. De door de leden van de PvdA-fractie geschetste situatie in verband met de toepassing van artikel 94 van de Grondwet doet zich dan ook in de visie van de regering niet voor.

Hierbij tekenen wij voorts aan, dit ook naar aanleiding van de vraag van deze leden naar de beoordeling over mogelijke afwijking van de Grondwet, dat de wetgever bij een voorstel tot goedkeuring van een verdrag op grond van artikel 91, derde lid, van de Grondwet beoordeelt of het voorstel afwijkt van de Grondwet. Dit kan slechts het geval zijn indien sprake is van afwijking van specifieke bepalingen van de Grondwet.

De vraag of niet rechtstreeks werkende bepalingen van gemeenschapsrecht voorrang moeten hebben boven een voorschrift van nationaal recht, inclusief de Grondwet, hangt af van de vraag wat onder die rechtstreekse werking zou moeten worden verstaan, zo antwoorden wij de aan het woord zijnde leden. In dit verband is de regering van oordeel dat het gemeenschapsrechtelijke begrip «rechtstreekse werking» veeleer moet worden gezien in het licht van de vraag of er een nadere handeling van de gemeenschapswetgever of de nationale wetgever noodzakelijk is om een bepaalde gemeenschapshandeling rechtens effect te doen verlenen, dan dat daaraan uitsluitend de betekenis zou moeten worden gehecht die daaraan door de leden van de PvdA-fractie wordt gegeven («door burgers in rechte inroepbaar»). Doorslaggevend is het oordeel van de rechter of hij de bepaling in kwestie kan toepassen op een aan hem voorgelegd geschil. Of deze bepaling een recht verleent aan de burger en die burger daarom die bepaling kan inroepen tegen de overheid of een mede-burger,

of dat die bepaling een verplichting oplegt aan de overheid, is daarbij minder relevant.

Wat betreft de vraag van deze leden of niet tot uitdrukking gebracht moet worden in de goedkeuringswet dat gemeenschapsrecht af kan wijken van de Grondwet, wijzen wij er op dat de voorrang van het gemeenschapsrecht een fundamenteel beginsel is dat rechtstreeks voortvloeit uit het gemeenschapsrecht zelf en het systeem van onze Grondwet. Er bestaat derhalve geen aanleiding om dit nogmaals specifiek tot uitdrukking te brengen in deze goedkeuringswet. Overigens herinnert de regering er in dit verband aan dat de Tweede Kamer zelf bij de behandeling van de grondwetsherziening juist op dit punt in een motie heeft uitgesproken dat «de bepalingen van de Grondwet in geval van twijfel zó dienen te worden uitgelegd, dat het Europese integratieproces daardoor niet wordt belemmerd» (Kamerstukken II, 1979–1980, 15 049 (R 1100), nr. 16). Voor de volledigheid wijzen wij er voorts op dat indien een verdrag, dus ook indien dat een verdrag in het kader van de EU betreft, afwijkt van de grondwet, dit in de goedkeuringsprocedure tot uitdrukking komt doordat het verdrag alleen met gekwalificeerde meerderheid kan worden goedgekeurd. In het geval de regering van oordeel is dat sprake is van een verdrag dat afwijkt van de grondwet, zal zij dit dus altijd kenbaar maken. De regering is niet van oordeel dat de bepalingen in het Verdrag van Amsterdam over de bevoegdheden van de Europese Unie en de Europese Gemeenschappen afwijken van de Nederlandse grondwet en zij heeft evenmin aanleiding te veronderstellen dat de ontwikkeling van de Europese integratie na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zal leiden tot enige afwijking van de Grondwet.

Zoals de leden van de kleine christelijke fracties terecht opmerken is het inderdaad niet goed denkbaar dat het Verdrag van Amsterdam wel voor het gehele Koninkrijk wordt bekrachtigd terwijl de verdragen die door het Verdrag van Amsterdam gewijzigd worden niet voor het gehele Koninkrijk zijn bekrachtigd.

Op de aansluitende vraag van deze leden of er mogelijk rechtsgevolgen zijn voor de burgers van de Nederlandse Antillen en Aruba en op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar het «raken», antwoorden wij als volgt. De bepalingen van het Verdrag van Amsterdam die wijzigingen aanbrengen in het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid zijn met name aan te merken als aangelegenheden van het Koninkrijk in de zin van artikel 3, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk, voor zover het aangelegenheden betreft die de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba raken. Dit is ook de reden geweest dat het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag voorziet in goedkeuring voor het gehele Koninkrijk.

### **III. TOELICHTING OP DE VERDRAGSBEPALINGEN**

#### **1. Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid**

Gevraagd door de leden van de PvdA-fractie naar de relatie tussen de Europese Unie en de Raad van Europa, meer in het bijzonder op het terrein van de EU-samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken: de politieke en justitiële samenwerking, kan worden opgemerkt dat met het oog op een goede uitwisseling van informatie er sedert het Nederlandse voorzitterschap van de EU elke halfjaar een overleg plaatsvindt tussen de trojka van het K.4-comité en een vertegenwoordiger van de Commissie, enerzijds, en een aantal vertegenwoordigers van de Raad van Europa onder wie de Directeur van de Directie Juridische Zaken, anderzijds. Tijdens dat overleg wordt het EU/JPZ-werkprogramma van het

komende halve jaar doorgenomen en wordt van de zijde van de Raad van Europa informatie verstrekt over lopende of voorgenomen activiteiten. Het doel van deze bijeenkomsten is dubbel werk te voorkomen en overigens te profiteren van elkaars kennis op de betrokken terreinen. Wat betreft het Raad van Europa-acquis op het terrein van de justitiële samenwerking, blijkt uit de werkzaamheden in het kader van de EU, dat dit geheel wordt gerespecteerd. De Raad van Europa-verdragen worden steeds als uitgangspunt genomen bij de verdere ontwikkeling van die samenwerking in EU-verband. In dit verband zij gewezen op de EU-overeenkomst aangaande uitlevering van 1996 en de ontwerp-overeenkomst inzake wederzijdse rechtshulp. Aangezien de Raad van Europa zich nog amper heeft bezig gehouden met politieke samenwerking is daar voorshands geen risico van dubbelures. In het algemeen geldt met betrekking tot aanbevelingen van de Raad van Europa op strafrechtelijk terrein, dat met het bestaan daarvan ook uitdrukkelijk rekening wordt gehouden.

Op de vraag van deze leden naar de rechtspersoonlijkheid van de Unie, reageren wij als volgt. De lidstaten hebben tijdens de IGC geen consensus kunnen bereiken over het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan de Europese Unie. Daarmee is aan de Europese Unie niet het vermogen toegekend, drager van rechten en verplichtingen te zijn. Daarmee is ook de situatie ongewijzigd gebleven dat alleen aan de Gemeenschappen waarop de Europese Unie is gebaseerd rechtspersoonlijkheid is toegekend (artikel 210 van het EG-Verdrag, artikel 184 van het Euratom-Verdrag, en artikel 6, derde alinea, EGKS-Verdrag).

De regering onderschrijft echter niet de kwalificatie van de Unie als een «handelingsonbekwame rechtspersoon» zoals verwoord door E.M.H. Hirsch Ballin in zijn artikel «Soevereiniteit in de Europese Unie» (Nederlands Juristenblad 1997), gezien de basis die het gemeenschapsrecht geeft aan het handelen van de Unie. Het ontbreken van rechtspersoonlijkheid betekent voor besluiten genomen in het kader van de Europese Unie na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam – evenals het geval is onder het huidige EU-Verdrag – het volgende. De institutionele structuur en de juridische basis voor de bevoegdheidsuitoefening door de instellingen van de Europese Unie is neergelegd in de drie Gemeenschapsverdragen, waarbij volkenrechtelijke organisaties werden opgericht. De zogenoemde tweede (GBVB) en derde pijler van het EU-Verdrag lenen als het ware de EG-instellingen om besluiten te nemen buiten de werkingssfeer van het EG-Verdrag. De bevoegdheden van de instellingen om besluiten te nemen staan daarentegen vermeld in de specifieke bevoegdheidsartikelen van het EU-Verdrag. Het kan dan gaan zowel om besluiten op basis van de EG-Verdragen als ook om besluiten op basis van het EU-Verdrag, bijvoorbeeld artikel 100 A van het EG-Verdrag, artikel J.3 en artikel K.6 van het EU-Verdrag. In beide gevallen gaat het om besluiten van de instellingen van de Europese Unie. Het gaat hier dus om besluiten in de zin van artikel 92, 93 en 94 van de Grondwet. Een internationale organisatie wordt naar volkenrechtelijke beginselen als een volkenrechtelijke organisatie beschouwd als deze is opgericht bij verdrag, één of meer organen heeft, en wordt beheerst door het volkenrecht. Blijkens de geschiedenis van artikel 92, dat bij de grondwetsherziening van 1953 als artikel 67 in de Grondwet werd opgenomen, was voor de grondwetgever het beslissende punt, of het gaat om een «bij of krachtens verdrag ingestelde organisatie» (kamerstukken II 1951/52, 2374). Hieruit blijkt ook dat het niet afhankelijk is van internationale rechtspersoonlijkheid of de Unie gekwalificeerd kan worden als een volken-

rechtelijke organisatie in de zin van de Grondwet. Deze laatste vraag beantwoorden wij dus bevestigend.

Voor wat betreft het onderscheid tussen een uitvoeringsverdrag en een besluit, wijzen wij erop dat onderscheid gemaakt kan worden naar de vorm en de inhoud. Een uitvoeringsverdrag voldoet aan de vorm van een verdrag (hoe vrij deze vorm ook is), zoals bijvoorbeeld ondertekening door verdragsluitende partijen, inwerkingtredingsbepaling, en bepalingen die op enigerlei wijze voorzien in aanvaarding of bekrachtiging, waarvoor ook vaak de desbetreffende nationale procedures moeten worden doorlopen. Inhoudelijk gezien kan een verdrag alle onderwerpen betreffen waarover partijen een juridisch bindende regeling willen sluiten, waarbij vervolgens op grond van het «moederverdrag» bekeken wordt of het een uitvoeringsverdrag betreft of niet. Een besluit zal altijd een rechtsgrondslag moeten hebben in het oprichtingsverdrag van de internationale organisatie in kwestie en kan dus ook alleen die onderwerpen betreffen waarvoor de organisatie bevoegd is. In het oprichtingsverdrag van de internationale organisatie zal bepaald zijn hoe besluiten tot stand komen. Vaak zal dit zijn aanneming door een algemene vergadering. Voor de inwerkingtreding van een besluit zal geen aparte ratificatie vereist zijn; het wordt meestal direct of vlak na aanneming van kracht.

### *1.1. Grondrechten en non-discriminatie*

Met betrekking tot de door de leden van de PvdA-fractie gestelde vragen naar aanleiding van het sanctiemechanisme ingevolge artikel F.1 van het EU-Verdrag en artikel 236 van het EG-Verdrag, antwoorden wij als volgt. Het sanctiemechanisme dat tegen een lidstaat kan worden ingeroepen indien in die lidstaat zich voortdurende, ernstige schendingen van de grondrechten voordoen, is een buitengewoon zwaar middel. Het mechanisme is een extra waarborg voor de eerbiediging van de grondrechten, alsmede het beginsel van de vrijheid en de democratie. De kans dat het mechanisme in de praktijk ooit gebruikt zal worden is niet erg groot. Het mechanisme heeft vooral waarde vanwege haar afschrikwekkende functie. Dat de kans gering is dat het mechanisme ooit ingeroepen wordt, wil overigens niet zeggen dat inroeping door de Raad vrijwel onmogelijk is. Uiteraard moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan, voordat de Raad een ernstige, voortdurende schending van de beginselen zoals vastgelegd in artikel F van het EU-Verdrag kan constateren, maar het gegeven dat de lidstaat in kwestie niet deelneemt aan de besluitvorming, maakt het naar het oordeel van de regering mogelijk dat het mechanisme in een dergelijke, onverhoopte situatie daadwerkelijk wordt toegepast. Artikel F.1 van het EU-Verdrag specificiert overigens niet de maatregelen die in verband met de schorsing van de rechten van de lidstaat in kwestie kunnen worden genomen.

Het geval dat twee of meer lidstaten tegelijk en met betrekking tot hetzelfde aspect zich schuldig maken aan dergelijke schendingen, acht de regering in het licht van het bovenstaande, ook na de uitbreiding van de Unie, bijzonder klein. Mocht deze hoogst theoretische casus zich toch voordoen, dan zal het in deze bepalingen voorgeschreven mechanisme ook in gang worden gezet. Ten aanzien van de lidstaten in kwestie zullen separate besluitvormingsprocedures moeten worden gevolgd, waarbij geen rekening wordt gehouden met de stem van de desbetreffende lidstaat.

Wat betreft het mechanisme voorzien in artikel F.1 merken wij voorts op dat dit geen juridische band heeft met het sanctie-stelsel dat functioneert in het kader van de Raad van Europa. Beide mechanismen kunnen onafhankelijk van elkaar worden gehanteerd. Verwacht kan worden dat in

de praktijk waarschijnlijk beide instrumenten parallel, maar onafhankelijk van elkaar, zullen worden gehanteerd.

Op de vraag van deze leden en de vraag dienaangaande van de leden van de D66-fractie, naar het effect van artikel L juncto artikel F, tweede lid, van het EU-Verdrag, wijzen wij op het volgende. Het Hof zal, in geval het ingevolge artikel L bevoegd is, wanneer een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht komt en wanneer het Hof om een prejudiciële beslissing van dit gemeenschapsrecht wordt verzocht, alle uitleggingsgegevens verschaffen die de nationale rechter nodig heeft om de verenigbaarheid te kunnen beoordelen van die nationale regeling met de fundamentele rechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. Het Hof heeft deze bevoegdheid niet ten aanzien van een nationale wettelijke regeling die niet binnen het kader van het gemeenschapsrecht valt. De formulering van artikel F van het EU-Verdrag maakt het mogelijk dat de Raad, in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders, zich uitspreekt over ernstige en voortdurende schendingen van de beginselen van vrijheid, democratie en eerbiediging van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben, ongeacht of deze schendingen binnen het kader van het gemeenschapsrecht plaatsvinden. De Raad heeft een ruimere bevoegdheid dan het Hof van Justitie terzake. De formulering welke is gebezigd in artikel L beoogt niet de bevoegdheid van het Hof zoals deze in de rechtspraak is uitgelegd te beperken, terwijl ook de tekst van artikel F geen aanleiding geeft een dergelijk effect te veronderstellen.

Wat betreft de vraag van deze leden of er lidstaten zijn die zich tegen de rechtsmacht van het Hof verzetten, antwoorden wij ontkennend.

Op de vraag van deze leden waarom men niet tevens heeft vastgelegd dat ook het handelen van de lidstaten in het kader van het Gemeenschapsrecht door het Hof kan worden getoetst, antwoorden wij als volgt.

De thans geldende verdragsteksten voorzien in de bevoegdheid van het Hof om bij de interpretatie van het gemeenschapsrecht in het kader van een prejudiciële vraag, de nationale rechter alle uitleggingsgegevens te verschaffen die laatstgenoemde nodig heeft om de verenigbaarheid van een nationale regeling met de fundamentele rechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, te kunnen beoordelen. Daarnaast voorziet het EG-Verdrag (reeds) in een bevoegdheid voor het Hof om in door de Commissie aanhangig gemaakte zaken uitspraak te doen over toepassing van het Gemeenschapsrecht door de lidstaten (artikel 169 van het EG-Verdrag). Wijziging van deze teksten zou aanleiding kunnen geven tot de veronderstelling dat werd beoogd het acquis op dit onderwerp te wijzigen, hetgeen uitdrukkelijk niet de bedoeling was.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden waarom in artikel F niet ook andere mensenrechtenverdragen genoemd worden genoemd, antwoorden wij als volgt.

In de IGC is niet gesproken over de wenselijkheid van eventuele verwijzingen naar andere mensenrechtenverdragen. Het EVRM en de constituties van de lidstaten vormen immers een goede basis voor de toetsing van het optreden van de Unie aan de grondrechten. Uit de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat het Hof zich gerechtigd acht de grondrechten, zoals vastgelegd in het EVRM en zoals zij voortvloeien uit de constituties van de lidstaten, te verzekeren in het kader van de communautaire rechtsorde. De rechtspraak van het Hof van Justitie kan, onder meer op dit terrein, gevolgen hebben voor de lidstaten.

De leden van deze fractie vragen vervolgens naar de rechtsmacht van het Hof van Justitie ingevolge artikel L in relatie tot de handelingen van de instellingen. Ook de leden van de kleine christelijke fracties vragen hiernaar. Wij beantwoorden deze vraag als volgt.

Ingevolge artikel L betreft de bevoegdheid van het Hof uitsluitend de met name genoemde bepalingen van de verdragen. Het Hof is niet bevoegd te beoordelen of handelingen van lidstaten al dan niet verenigbaar zijn met de grondrechten. Het Hof kan slechts beoordelen of handelingen van de instellingen in overeenstemming zijn met het EVRM en met de grondrechten, zoals zij voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. Dit impliceert evenwel dat wanneer een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht komt, het Hof, zo haar om een prejudiciële uitleg van dit gemeenschapsrecht wordt verzocht, alle uitleggingsgegevens zal verschaffen die de nationale rechter nodig heeft om de verenigbaarheid te kunnen beoordelen van die regeling met de fundamentele rechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. Het Hof heeft deze bevoegdheid niet ten aanzien van een nationale wettelijke regeling die niet binnen het kader van het gemeenschapsrecht valt.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 vragen of de omschrijving van de rechtsmacht van het EG Hof van Justitie in artikel L impliceert dat het Hof ook de handelingen van organen die binnen de derde pijler zijn of worden opgericht kan toetsen aan het EVRM.

Vooropgesteld zij dat de door deze leden genoemde organen als Europol, het Uitvoerend comité van artikel 18 van de Dublin-overeenkomst (de op 15 juni 1990 te Dublin totstandgekomen Overeenkomst betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek dat bij een van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend; Trb. 1991, 129), en organen voorzien in de Eurodac-overeenkomst, organen zijn die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zijn of zullen worden opgericht en in zoverre niet vallen onder de werkingssfeer van dat Verdrag. Vervolgens geldt dat in of krachtens de verdragen, waarbij deze organen worden ingesteld, een regeling met betrekking tot het EG Hof van Justitie moet zijn voorzien, wil het EG Hof bevoegdheden kunnen uitoefenen. Aangezien dat met betrekking tot de Dublin-overeenkomst niet het geval is, luidt het antwoord voor wat betreft het artikel 18 Comité ontkennend. Het Verdrag voorziet er evenwel in de Dublin-overeenkomst te communautariseren, zodat alsdan de rechtsmacht van het Hof ook deze materie zal bestrijken. Voor wat betreft Europol is wel in een rol van het EG Hof voorzien. Voor wat betreft de ontwerp-Eurodac-overeenkomst zal eveneens in een bevoegdheid van het EG Hof van Justitie worden voorzien.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts naar de verwijzing in artikel 117 van het EG-Verdrag naar de sociale grondrechten. Hierop antwoorden wij als volgt.

Artikel 117 heeft een programmatisch karakter, dat wil zeggen dat de Gemeenschap en de lidstaten zich verplichten, zich te zullen inspannen om de daarin gestelde sociale doelstellingen te verwezenlijken, indachtig sociale grondrechten, zoals onder meer neergelegd in het Europees Sociaal Handvest (Trb. 1963, 90) en het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden van 1989, zonder dat zij zich verplichten een specifiek resultaat te realiseren. Deze bepaling brengt daarom naar zijn aard geen juridische verplichtingen voor de Gemeenschap en de lidstaten mee, maar slechts de politieke gehoudenheid de geformuleerde doeleinden na te streven. Burgers kunnen zich vanwege dit programmatisch karakter niet op artikel 117 beroepen tot staving van rechten. Opgemerkt wordt overigens dat thans reeds alle lidstaten partij zijn bij het Europees Sociaal Handvest en het Gemeenschapshandvest hebben onderschreven. Dat betekent dan ook dat beide handvesten op zijn minst richtinggevend zijn bij de tenuitvoerlegging van de doelstel-

lingen. Een verplichting met een juridisch bindend karakter kan er echter niet uit voortvloeien.

De aan het woord zijnde leden vragen aan de regering om de verzekering te geven dat een richtlijn op basis van artikel 6A van het EG-Verdrag tijdig, volledig en juist in nationale wetgeving zal worden omgezet.

De regering streeft ernaar dat richtlijnen die op basis van deze bepaling in de toekomst tot stand komen in alle lidstaten altijd tijdig, volledig en juist in nationale wetgeving zullen worden omgezet. Indien dat niet gebeurt, zal de Commissie de betreffende lidstaat wegens een inbreuk op het Verdrag voor het Hof van Justitie dagen (de zogenoemde artikel-169-EG-procedure). Voorts wijst de regering er op dat het Hof van Justitie ten aanzien van een te late, verkeerde, of onjuiste omzetting van een richtlijn in het nationale recht reeds verschillende keren arresten heeft uitgesproken die grote gevolgen hadden voor de lidstaat waarin de staat aansprakelijk werd gesteld voor de schade die een particulier leed als gevolg van nalatigheid van de lidstaat bij de omzetting van een richtlijn). In aansluiting hierop antwoorden wij aan de leden van de D66-fractie, die vragen naar inspanningen van de regering op dit punt, dat, aangezien de non-discriminatiebepaling deel uitmaakt van het EG-Verdrag (artikel 6 A), de Commissie het exclusieve initiatiefrecht heeft (artikel 189 A van het EG-Verdrag). De regering gaat er van uit dat de Commissie op dit gebied zeker met voorstellen zal komen. Mochten die initiatieven uitblijven, dan zal de regering hierop bij de Commissie aandringen.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of de Verklaring Nr. 1 inzake het afschaffen van de doodstraf afgezwakt is ten opzicht van eerdere versies.

Het is de regering bij de vraag naar deze verklaring niet duidelijk op welke eerdere versies gedoeld wordt en kan de afzwakking waar de vraag klaarblijkelijk vanuit gaat dan ook niet plaats. In Verklaring Nr. 1 wordt herinnerd aan het zesde Protocol bij het EVRM dat in de afschaffing van de doodstraf voorziet. Dit Protocol is door een grote meerderheid van de lidstaten getekend en geratificeerd. Voorts wordt er op gewezen dat de doodstraf in vrijwel alle lidstaten is afgeschaft en in geen enkele lidstaat meer wordt toegepast.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat een actief anti-discriminatiebeleid van de Gemeenschap betekent voor het Nederlandse beleid terzake.

Allereerst merken wij op dat uit artikel 6a een positieve impuls voortvloeit ten aanzien van de ontwikkelingen in Nederland ter bestrijding van discriminatie op verschillende gebieden, zoals leeftijd of handicap, zo antwoorden wij. Daarnaast zal op basis van het nieuwe artikel 6 A van het EG-Verdrag waarschijnlijk nadere Europese regelgeving ter bestrijding van discriminatie tot stand komen. Deze Europese regelgeving zal in de nationale wetgeving van de lidstaten moeten worden overgenomen. Deze regels kunnen van invloed zijn op het beleid dat de Nederlandse regering op dit terrein voert.

De gevolgen voor het Nederlandse beleid houden mede in dat Nederland zich binnen de Unie actief zal inzetten voor de verwezenlijking van het Nederlandse beleid inzake bestrijding van discriminatie in Europees verband. Op dit moment bestaat er geen reden om aan te nemen dat het Nederlandse beleid verdere wijzigingen zal ondergaan als gevolg van deze bepaling.

De leden van de CDA-fractie vragen wat wordt onder «ernstig» en «voortdurend» in art. F.1 van het EU-Verdrag. Hierop antwoorden wij dat deze begrippen in het Verdrag niet nader worden gepreciseerd. Krachtens het eerste lid van dit artikel is het uiteindelijk aan de Raad om te consta-

teren dat een ernstige en voortdurende schending van de grondrechten zich in een bepaalde lidstaat voordoet.

Voorts vragen deze leden, ook de leden van de D66-fractie vragen hiernaar, hoe reëel het is dat de EU een beslissing van het Comité van Ministers van de Raad van Europa zal volgen.

De regering acht het waarschijnlijk dat een besluit van het Comité van Ministers van de Raad van Europa om een lidstaat van de Europese Unie het lidmaatschap van de Raad van Europa te ontnemen, zal leiden tot het in gang zetten van het sanctiemechanisme krachtens artikel F.1 van het EU-Verdrag en artikel 236 van het EG-Verdrag. Besluitvorming in de Raad van Europa op dit gebied zal zonder meer van invloed zijn op de besluitvorming in de Unie en vice versa. Beide organisaties nemen echter zelfstandig hun eigen besluiten. De ernstige en voortdurende schendingen van de grondrechten in een lidstaat van de Europese Unie, die tevens lid is van de Raad van Europa, zullen kunnen leiden tot de inwerkingstelling van de sanctiemechanismen waar de beide internationale organisaties over beschikken.

Aanvullend merken wij nog op dat, gezien de afschrikwekkende functie van artikel F.1 van het EU-Verdrag en de geringe kans dat het artikel ooit zal worden toegepast, de regering ervan uitgaat dat het nieuwe artikel in de praktijk geen gevolgen zal hebben voor de verhouding tussen de Europese Unie en de Raad van Europa.

Op de vraag van deze leden of advies zal worden gevraagd aan het Hof over de noodzakelijke verdragswijzigingen bij toetreding tot het EVRM, wijzen wij er op dat toetreding van de Gemeenschap (of de Europese Unie) tot het EVRM niet aan de orde is.

Wat betreft de vraag van deze leden of de regering het wenselijk vindt dat toetreding tot het EVRM zal plaatsvinden wijzen wij op het volgende.

Aan de toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM zijn te veel praktische bezwaren verbonden en de kans dat dit zal gebeuren is klein. Doordat de binding van de EU en de lidstaten aan de grondrechten zoals verzekerd in het EVRM, uitdrukkelijk is bevestigd, is juridisch de behoefte aan toetreding van de EG tot het EVRM minder groot. Enerzijds dient de Unie uitdrukkelijk de grondrechten te eerbiedigen, zoals die worden gewaarborgd door het EVRM en zoals zij uit de gemeenschappelijke constituties van de lidstaten voortvloeien, terwijl anderzijds de eerbiediging van deze beginselen een voorwaarde is voor toelating als lid tot de Unie. Daarnaast zijn alle huidige lidstaten en de staten waarmee toetredingsonderhandelingen worden gevoerd partij bij het EVRM. Toetreding tot het EVRM is slechts mogelijk voor leden van de Raad van Europa. Het lidmaatschap van de Raad van Europa staat open voor staten. De institutionele structuur van de Raad van Europa is ingericht op het lidmaatschap van staten. Een eventuele toetreding van de EG tot het EVRM zou voor de hiermee samenhangende problemen een oplossing verlangen. Daarbij kan de Europese Gemeenschap ingevolge Advies 2/94 van het Hof van Justitie (Advies van het Hof van Justitie van 28 maart 1996, Jur. 1996, p. I-1759) niet toetreden tot het EVRM omdat het EG-Verdrag hiertoe geen basis biedt. Het Verdrag van Amsterdam heeft hierin geen wijziging gebracht. Toetreding van de EU tot het EVRM is niet mogelijk omdat de EU geen rechtspersoonlijkheid heeft.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie naar de beperking tot de instellingen in artikel L en naar de mate waarin de positie van het Hof daadwerkelijk is versterkt. Hierop antwoorden wij als volgt.

De beperking van de rechtsmacht tot de instellingen betekent dat het Hof slechts bevoegd is een oordeel te geven over de geldigheid en interpretatie van handelingen van de instellingen. Het Hof is in beginsel niet bevoegd zich uit te spreken over nationaal recht.



De bevoegdheden van het Hof met betrekking tot de eerste pijler hebben in beginsel geen wijziging ondergaan. Wel moet hierbij worden aangekend dat de eerste pijler zelf aanmerkelijk meer omvat dan voordien het geval was. Met name dient hierbij te worden gewezen op de invoeging van Titel III A in het Derde Deel van het EG-Verdrag. Deze titel heeft betrekking op visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen. Het betreft materie die voordien in belangrijke mate in de derde pijler was geregeld en waartoe de bevoegdheden van het Hof niet, of in beperkte mate bestonden. Met betrekking tot de derde pijler is het Hof op grond van het Verdrag van Maastricht slechts bevoegd indien daartoe, overeenkomstig artikel K.3, tweede lid, onderdeel c, Unieverdrag, in gesloten overeenkomsten een voorziening is opgenomen. Artikel K.7 van het Verdrag van Amsterdam bevat een algemene prejudiciële bevoegdheid van het Hof van Justitie met betrekking tot kaderbesluiten, besluiten, overeenkomsten en uitvoeringsmaatregelen vastgesteld op grond van titel VI. De aanvaarding daarvan door lidstaten kan verschillen overeenkomstig de in artikel K.7 van het Verdrag van Amsterdam voorziene modaliteiten.

Deze leden wijzen erop dat klachten onder het EVRM alleen gericht kunnen zijn tegen een staat. In dit verband vragen deze leden wat klagers moeten doen indien zij klachten hebben over bijvoorbeeld Europol. Ook de leden van de D66- en VVD-fracties vragen naar de toetsing van handelingen van organen zoals Europol. Wij bevestigen dat klachten in het kader van het EVRM slechts tot staten gericht kunnen zijn. Dit betekent dat tegen Europol in het kader van het EVRM niet kan worden geklaagd. Wel kunnen burgers klagen tegen een staat die bij de uitvoering van Europol-verplichtingen grondrechten schendt. Deze staat kan zich aan zijn verplichtingen op grond van het EVRM niet onttrekken door een verwijzing naar zijn verplichtingen in het kader van Europol.

De leden van de CDA-fractie vragen of uniformering en harmonisering op het gebied van de gegevensbescherming er niet toe zal leiden dat het niveau van gegevensbescherming er per saldo op achteruit gaat en om concreet aan te geven in hoeverre artikel 213 B van het EG-Verdrag daadwerkelijk een minimumniveau voor de bescherming van persoonsgegevens door de lidstaten en de EG-instellingen en organen inhoudt. De door deze leden genoemde harmonisering van regelgeving op het terrein van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is reeds in gang gezet door de totstandkoming van de Richtlijn van 23 november 1995 (PbEG L281, blz. 31), ten gevolge waarvan de Nederlandse Wet persoonsregistraties zal worden vervangen door een nieuwe Wet bescherming persoonsgegevens (Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nrs. 1 en 2). De richtlijn is gegrond op artikel 100 A van het EG-Verdrag. Gelet op het derde lid van dat artikel is bij het opstellen van de richtlijn uitgegaan van een hoog niveau van bescherming. Binnen de ruimte die de richtlijn laat is bij het opstellen van genoemd wetsvoorstel in het verlengde daarvan uit gegaan van het huidige beschermingsniveau van de Wet persoonsregistraties. Een verlaging van beschermingsniveau is niet aan de orde. Artikel 213 B van het EG-Verdrag is opgenomen om te verzekeren dat op de instellingen dezelfde verplichtingen komen te rusten als die welke voor de lidstaten gelden.

Op de vraag van deze leden naar de maatregelen die de Raad zou kunnen nemen inzake een «actief anti-discriminatiebeleid», wijzen wij er op dat de instellingen van de Unie nu bevoegd zijn om maatregelen ter bestrijding van discriminatie te nemen. Op dit moment staat nog niet vast welke maatregelen dat zullen zijn.

Tevens vragen deze leden waarom bij artikel 100 A alleen rekening gehouden wordt met de belangen van gehandicapten en dit niet zo is bij andere verdragsartikelen. Hierop antwoorden wij dat Verklaring Nr. 22 stelt dat de Conferentie is overeengekomen dat de instellingen van de Gemeenschap bij het vaststellen van maatregelen krachtens artikel 100 A van het EG-Verdrag rekening houden met personen met een handicap. De regering wijst er op dat de reikwijdte van deze bepaling groot is. Op dit artikel is omvangrijke wetgeving voor de totstandkoming van de interne markt gebaseerd. Juist bij regelgeving in de sfeer van de vier vrijheden is het van belang dat met de behoeften van gehandicapten rekening wordt gehouden.

Verklaring Nr. 11 laat de positie van de Scientology kerk in de lidstaten onverlet, antwoorden wij deze leden op hun vraag terzake.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of een vorm van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid niet meer voor de hand had gelegen bij de besluitvorming over het sanctie-mechanisme. Hierop antwoorden wij dat het sanctiemechanisme, zoals voorzien in de artikelen F.1 van het EU-Verdrag en 236 van het EG-Verdrag, een buitengewoon zwaar middel is en haar waarde vooral ontleent aan de afschrikwekkende werking. Omdat de gevolgen voor de lidstaat in kwestie buitengewoon ernstig zijn, is bepaald dat de Raad in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders, na instemming van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen een voortdurende schending door een lidstaat van grondrechten kan constateren. De lidstaat in kwestie kan niet aan de besluitvorming deelnemen. Vervolgens kan de Raad wel in gewone samenstelling met gekwalificeerde meerderheid van stemmen tot nadere sanctiemaatregelen tegen de betreffende lidstaat besluiten. Het invoeren van meerderheidsbesluitvorming lag niet voor de hand. Omdat de betrokken lidstaat niet aan de besluitvorming kan deelnemen hoeft niet op voorhand een blokkade gevreesd te worden. Bovendien is het signaal aan de betrokken lidstaat des te sterker aangezien de overige lidstaten met de instelling van het sanctiemechanisme het allen eens moeten zijn om terzake te kunnen besluiten.

Vervolgens vragen deze leden waarom het Europees Parlement wel instemmingsrecht heeft bij de vaststelling van de schending, maar het geen rol speelt bij het afkondigen en intrekken van de sancties. Het Europees Parlement moet met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen instemmen met een voorstel voor de vaststelling van een voortdurende schending van de grondrechten in een bepaalde lidstaat, voordat de Raad krachtens artikel F.1, eerste lid, de schending kan constateren. De instemming van het Europees Parlement is derhalve een noodzakelijke voorwaarde om de procedure van het sanctiemechanisme te kunnen starten. Indien de voortdurende schending van de grondrechten in de lidstaat, na instemming van het Europees Parlement, is vastgesteld, kan de Raad in gewone samenstelling verdere maatregelen nemen, de maatregelen wijzigen of ze intrekken. Omdat het in die fase gaat om uitvoerende maatregelen worden ze door de Raad met gekwalificeerde meerderheid genomen. Het gaat hierbij om uitvoerende maatregelen waarbij het Europees Parlement niet betrokken hoeft te worden.

Deze leden vragen voorts of de in het Verdrag gekozen oplossing niet het risico meebrengt dat twee Europese hoven, in Straatsburg en in Luxemburg, uiteenlopende ultieme interpretaties van de grondrechten geven. In dit verband vragen zij tevens naar de betekenis van de beperkende toevoeging dat de rechtsmacht van het Hof inzake artikel F, tweede lid, alleen geldt voor de handelingen van de instellingen.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zal krachtens de artikelen F en L van het EU-Verdrag de eerbiediging van de grondrechten door de Unie toetsen aan het EVRM. In feite werd het handelen van de Gemeenschap al sinds de jaren zestig door het EG-Hof aan de grondrechten getoetst en sinds 1992 wordt al in artikel F van het EU-Verdrag verwezen naar het EVRM. Deze toetsing kan de handelingen van de instellingen betreffen in het kader van hun optreden in de eerste en de derde pijler (uiteraard voor zover de Hofbevoegdheid zelf strekt). Er zijn geen redenen om aan te nemen dat door het Verdrag van Amsterdam de rechtspraak van «Luxemburg» en «Straatsburg» inzake de grondrechten uit elkaar zal gaan lopen. In de praktijk heeft zich dit nooit voorgedaan, mede omdat het EG-Hof de uitleg van het EVRM door het Hof voor de rechten van de mens in Straatsburg volgt.

De vraag van deze leden of familierecht en nationaliteitswetgeving buiten het bereik van artikel 6A van het EG-Verdrag blijven, antwoorden wij bevestigend. De Gemeenschap is op deze terreinen immers niet bevoegd.

De vraag van deze leden of met betrekking tot artikel 6A van het EG-Verdrag de regering werkelijk verwacht dat deze bepaling de basis legt voor een actief anti-discriminatie beleid op Gemeenschapsniveau, beantwoorden wij tevens bevestigend. Op dit moment is echter nog niet te voorzien op welke beleidsterreinen deze bepaling van invloed zal zijn.

Op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, waarom de bescherming van persoonsgegevens op grond van artikel 213 B van het EG-Verdrag beperkt blijft tot de eerste pijler en of zulk een bepaling niet juist ook in de tweede en derde pijler wenselijk is, antwoorden wij dat – zoals hierboven al is aangegeven – genoemde bepaling juist de verplichting tot gegevensbescherming door de instellingen introduceert. Die verplichting geldt voor de instellingen ongeacht of zij krachtens het EG-Verdrag of het EU-Verdrag optreden.

De bepalingen van de richtlijn van 23 november 1995 (PbEG L281, blz. 31) zijn daarentegen wel beperkt tot de gegevensverwerking in de lidstaten voor zover deze valt binnen de eerste pijler (artikel 3, tweede lid). Deze beperking hangt samen met de grondslag van de richtlijn, te weten de harmonisatie met het oog op de totstandkoming van de interne markt. De lidstaten blijven vrij de regelgeving voor bijvoorbeeld de openbare veiligheid, defensie, de veiligheid van de Staat en de activiteiten van de Staat op strafrechtelijk gebied, naar eigen inzicht in te richten, zij het binnen de grenzen van het Raad van Europa-verdrag inzake de gegevensbescherming voor zover zij dit bekrachtigd hebben. Derhalve worden in voorkomend geval ook in instrumenten betreffende de politieke en douanesamenwerking aanvullende regels opgenomen, zoals moge blijken uit bijvoorbeeld de Europol-overeenkomst en de Napels II-overeenkomst.

De leden van de kleine christelijke fracties vragen waarom de voorwaarden die in 1993 in Kopenhagen zijn geformuleerd terzake van de inrichting en ordening van het economisch leven, niet in de verdragen zijn geformuleerd als voorwaarden voor toetreding. De beginselen van de Europese Unie/Gemeenschap voor de inrichting en ordening van de economie komen tot uiting in verschillende verdragsbepalingen (met name artikel B van het EU-Verdrag en de artikelen 2, 3 en 3a van het EG-Verdrag). Deze bepalingen zijn geldend recht voor de huidige lidstaten en zullen dat worden voor nieuwe lidstaten op het moment van hun toetreding tot de Unie. Het is daarom niet nodig om deze voorwaarden nog apart als voorwaarden voor toetreding op te nemen. De toetreders moeten immers voldoen aan het *acquis communautaire*.

Dat de opdracht aan de Unie om de nationale identiteit van de lidstaten te eerbiedigen van het eerste lid van artikel F van het EU-Verdrag naar het derde lid is verplaatst, zo antwoorden wij aan deze leden, vloeit met name voort uit de wens om in het eerste lid duidelijker vast te leggen dat de Unie is gebaseerd op de beginselen van vrijheid, democratie en de eerbiediging van de grondrechten. De regering acht de eerbiediging door de Unie van de nationale identiteit van de lidstaten een belangrijk uitgangspunt in de verhouding tussen de lidstaten en de Unie, maar meent niet dat aan deze opdracht aan de Unie conclusies kunnen worden verbonden voor de toekomst van het integratieproces.

Op de vraag van de leden van de kleine christelijke fracties naar de keuze voor de Raad in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders bij de constatering van een schending van grondrechten, antwoorden wij dat dit een politieke keuze is.

Op de vraag van deze leden naar het type sanctie, antwoorden wij dat de formulering van het artikel geen enkele sanctie op voorhand uitsluit, met ander woorden ook verdergaande sancties kunnen worden vastgesteld. Dit betekent ook dat uitstoting uit de Unie theoretisch mogelijk is, zo beantwoorden wij de vraag van deze leden terzake. Artikel F.1, tweede lid, van het EU-Verdrag noemt de mogelijkheid dat de rechten van een lidstaat worden opgeschort, terwijl zo'n maatregel de verplichtingen jegens de Unie onverlet laat. De gevolgen van een dergelijke sanctie zijn zeer vergaand. In een uitzichtloze situatie is het niet ondenkbaar dat uitstoting uit de Unie als ultieme sanctie uiteindelijk in overweging wordt genomen. De regering meent evenwel dat het sanctiemechanisme al een dermate afschrikwekkende functie heeft dat de kans dat het in de praktijk ooit wordt toegepast bijzonder klein is.

De leden van de kleine christelijke fracties vragen naar de achtergrond en betekenis van de Verklaring Nr. 11 betreffende de status van kerken en niet-confessionele organisaties. Hierop antwoorden wij dat het bepaalde in Verklaring Nr. 11 inderdaad materieel-rechtelijk weinig toevoegt aan de bepalingen van het Verdrag (met name artikel F, tweede lid, van het EU-Verdrag), zoals deze leden ook al suggereren. De verklaring komt geen andere betekenis toe dan hetgeen zij verwoordt.

## *1.2. Geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*

### Algemeen

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de Deense uitzonderingspositie met betrekking tot Titel IIIA van het EG-Verdrag in de praktijk uitvoerbaar zal zijn, gelet op de mogelijkheden om krachtens genoemde Titel het Schengen-acquis verder te ontwikkelen. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, volgt uit artikel 5 van het Schengen-Protocol dat de verdere ontwikkeling van het Schengen-acquis plaatsvindt in de vorm van een nauwere samenwerking, waaraan ook Denemarken deelneemt. Voorzover de verdere ontwikkeling plaatsvindt krachtens Titel IIIA van het EG-Verdrag dient uiteraard rekening te worden gehouden met de Deense uitzonderingspositie, zoals vastgelegd in het Deense Protocol. Die positie van Denemarken houdt overigens niet in dat besluiten als door deze leden bedoeld, nooit voor Denemarken zouden kunnen gelden. Denemarken kan immers krachtens het eerste lid van artikel 5 van het Deense Protocol beslissen een besluit tot verdere ontwikkeling van het Schengen-acquis dat gebaseerd is op Titel IIIA van het EG-Verdrag te aanvaarden. Aangezien voorts zowel in het tweede lid van genoemd artikel 5 als in artikel 3 van het Schengen-Protocol een voorziening is getroffen voor het geval Denemarken een dergelijk besluit niet aanvaardt, achten wij Titel IIIA

van het EG-Verdrag ook voor de verdere ontwikkeling van het Schengen-acquis praktisch uitvoerbaar.

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag of in de toekomst toetredende landen zullen worden gebonden aan het acquis zoals dat ook na ondertekening van het Protocol zich nog zal ontwikkelen.

Op grond van artikel 8 van het Schengen-Protocol dienen nieuwe lidstaten het Schengen acquis volledig te aanvaarden. Onder Schengen-acquis moet hier worden verstaan het acquis zoals dat op het moment van toetreding luidt.

Voor wat betreft nog te nemen besluiten in het kader van nauwere samenwerking tot de verdere ontwikkeling van het Schengen-acquis, welke voor toetreding worden gemaakt, zullen deze behoren tot het Unie-acquis en als zodanig dienen te worden aanvaard door toetredende staten.

Gevraagd door de leden van de PvdA-fractie naar de betekenis van artikel B, aanhef, vierde streepje, van het EU-Verdrag antwoorden wij dat bij de formulering van deze doelstelling van de Unie Titel IIIA van het EG-Verdrag en Titel VI van het EU-Verdrag met elkaar worden verbonden. Inhoudelijk komt deze doelstelling neer op de notie dat het vrije verkeer van personen gepaard dient te gaan van compenserende maatregelen, teneinde mogelijke negatieve effecten van het vrije personenverkeer te voorkomen. Dit is dezelfde doelstelling als die welke ook in de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen tot uitdrukking komt. Wij voorzien geen bijzondere praktische consequenties van deze verbinding.

De leden van de CDA-fractie stelden een aantal vragen over de incorporatie van het Schengen acquis, welke grote overeenkomst vertonen met vragen van andere fracties, welke in het verslag zijn opgenomen onder het kopje «Het Schengen-Protocol». Ten behoeve van de overzichtelijkheid zijn de vragen van deze leden daarbij betrokken en wordt derhalve voor het antwoord verwezen naar het desbetreffende onderdeel van deze nota.

Met betrekking tot de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie ten aanzien van het instemmingsrecht, wijzen wij allereerst op onze beantwoording van vragen van de PvdA-fractie dienaangaande bij de paragraaf in deze nota over artikel 2, eerste lid, van de goedkeuringswet. Voorts merkt de regering op dat onder meer voor de integratie van de Schengen-samenwerking in het kader van de Europese Unie is gekozen om een betere juridische en democratische controle op Europees niveau van de in Schengen geregelde materie mogelijk te maken. In het «Protocol tot opneming van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie» wordt bepaald dat het acquis zal worden toegedeeld aan titel III A van het EG-Verdrag of aan titel VI van het EU-Verdrag. Voor de vaststelling van de rechtsgrondslag is de aard van het betreffende onderdeel van het acquis bepalend.

De Kamer heeft bij de totstandkoming van deze besluiten gebruik gemaakt van het instemmingsrecht.

Vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam is het Schengen-acquis van toepassing op de lidstaten (uitgezonderd het Verenigd Koninkrijk en Ierland) en zal het acquis naar alle waarschijnlijkheid over de beide genoemde titels zijn verdeeld. Vanaf dat moment zijn de op deze titels toepasselijke besluitvormingsprocedures van kracht. De bevoegdheden van de instellingen, waaronder het Europees Parlement, zijn in de bepalingen van deze titels vastgelegd.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar het buitengrensverdrag, antwoorden wij dat over dit verdrag in feite niet meer wordt onderhandeld sedert 1992. Eén van de belangrijkste obstakels vormt de

bekende kwestie Gibraltar. Gelet op de ontwikkelingen sedertdien en de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam is het ontwerpverdrag in feite obsoleet geworden.

De leden van de CDA-fractie vragen om uiteen te zetten op welke wijze het praktisch mogelijk is dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland sommige bepalingen kunnen aanvaarden zonder partij te zijn bij Schengen en welke juridische gevolgen dit heeft. Het Schengen-acquis betreft in de eerste plaats de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen. Vele bepalingen, welke in die Overeenkomst zijn opgenomen, zouden ook kunnen worden toegepast zonder dat de binnengrenscontrole is opgeheven. Daarbij valt te denken aan artikel 3 van de Uitvoeringsovereenkomst (de overschrijding van de buitengrenzen) of artikel 5 (de uniforme voorwaarden voor toegang). Het kan voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland zinvol zijn gelijke voorwaarden voor toegang te stellen als de overige EU-lidstaten. Verder kunnen bepalingen in de sfeer van de politieke en justitiële samenwerking aantrekkelijk zijn, omdat daardoor een gelijk niveau van samenwerking tussen alle lidstaten ontstaat. De juridische consequentie van partiële aanvaarding zal zijn, dat op die terreinen gelijke verplichtingen en rechten ontstaan tussen alle lidstaten.

Deze leden vragen om een oordeel of de democratische controle niet wordt uitgehold door het overbrengen van het Schengen-acquis en delen van de derde pijler naar de eerste pijler, terwijl dit niet tot gevolg zal hebben dat het Europees Parlement voor deze terreinen het recht van medebeslissing zal verkrijgen.

De in deze vraag besloten veronderstelling van uitholling van de democratische controle lijkt eraan voorbij te gaan, dat in de huidige situatie het Europees Parlement geen enkele rol heeft in het kader van Schengen en dat zijn rol in de huidige Titel VI EU-Verdrag zeer bescheiden is. In de nieuwe Titel IIIA van het EG-Verdrag daarentegen is uitdrukkelijk in een vaste rol voor het Europees Parlement voorzien. Artikel 73 O van het EG-Verdrag gaat immers uit van consequente raadpleging van het Europees Parlement gedurende de eerste vijf jaren en voorziet voor na die periode, wat betreft de maatregelen inzake het overschrijden van de buitengrenzen in de medebeslissingsprocedure en voor de overige terreinen in een procedure tot invoering van die procedure. Wij zijn derhalve bepaald niet van oordeel dat de democratische controle wordt uitgehold; integendeel wij beschouwen artikel 73 O van het EG-Verdrag als een aanzienlijke versterking van die democratische controle.

De vraag van deze leden op welke wijze de overgangstermijn van vijf jaren voor de overheveling van het vrije personenverkeer naar de eerste pijler in de praktijk zal uitpakken, geeft ons aanleiding op te merken dat er van een overgangstermijn van vijf jaren geen sprake is. Vanaf het moment dat het Verdrag van Amsterdam in werking treedt zijn de bepalingen van Titel IIIA van het EG-Verdrag van toepassing op alle werkzaamheden die alsdan verricht worden op het terrein van het vrije personenverkeer.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie om – gelet op de uitzonderingspositie van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken met betrekking tot Titel IIIA van het EG-Verdrag – een inschatting te geven van het gevaar van een Europa à la carte, antwoorden wij dat niet ontkend kan worden dat met invoering van de rechtsfiguur van nauwere samenwerking er op die terreinen verschillen in onderlinge verplichtingen en rechten tussen lidstaten ontstaan. Gelet op de inhoud van de uitzonderingspositie, is die door de mogelijkheid van participatie in de besluitvorming dan wel aanvaarding van besluiten door de genoemde lidstaten toch minder absoluut, dan op het eerste gezicht lijkt. Het risico van een «Europa à la carte», welke term toch een beeld oproept van grote

versnippering van de regelgeving, achtten wij derhalve in de praktijk minder groot.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie of de regering nauwere samenwerking ziet als een bescherming van de eenheid van het *acquis communautaire*, antwoorden wij dat het belang van de bepalingen inzake nauwere samenwerking er in is gelegen dat in een grotere, heterogenere Europese Unie de mogelijkheid bestaat voor een aantal lidstaten op een bepaald beleidsterrein verder te integreren. Tevens voorkomen deze bepalingen dat enkele lidstaten die op een bepaald terrein geen verdere integratie kunnen of willen accepteren de gewenste voortgang blokkeren. De nauwere samenwerking mag geen afbreuk doen aan het *acquis communautaire*. Het voert evenwel te ver om te stellen dat de nauwere samenwerking een bescherming voor de handhaving van de eenheid van het *acquis communautaire* vormt.

De leden van de Groenlinks-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat de keerzijde van het feit dat elke staat die toetreedt tot de Europese Unie het gehele *acquis* dient te accepteren is, dat de huidige lidstaten geen uitzonderingen mogen bedingen op het vrije verkeer van personen, of van werknemers uit de nieuwe lidstaten.

Groenlinks stelt daarbij het te betreuren dat de doelstelling van het vrij personen verkeer in de EU definitief is opgegeven door de uitzonderingspositie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

Op de ratio van de uitzonderingspositie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, voor wat betreft het vrije verkeer van personen, is in de memorie van toelichting uitvoerig ingegaan. Wij delen de opvatting van deze leden dat het betreurenswaardig is, dat de politieke realiteit gebod die positie te aanvaarden.

De huidige Schengen/EU-lidstaten en toetreders tot de Europese Unie zijn gehouden tot realisering van het vrije personenverkeer, hetgeen uitsluit dat men alsnog een positie zullen kunnen innemen als die welke men het Verenigd Koninkrijk en Ierland heeft toegestaan door middel van het Artikel 7 A Protocol. Dit laat uiteraard onverlet dat aan toetredende staten, bij de onderhandelingen over toetreding tot de Unie en bij de uiteindelijke inwerkingstelling voor die landen, bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld welke er op neer kunnen komen dat het vrije personenverkeer uit die landen wordt beperkt, bij voorbeeld in de zin van het voor alsnog handhaven van de binnengrenscontroles indien nog niet aan alle voorwaarden voor opheffing van de controles is voldaan.

Op het gebied van het vrije verkeer van werknemers brengt het Verdrag van Amsterdam geen wijzigingen aan.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de kleine christelijke fracties waarom Deense, Ierse en Britse leden van het Europees Parlement wel stemrecht krijgen inzake wetgeving die voortbouwt op het Schengen-*acquis* dat naar titel III A van het EG-Verdrag is gegaan, antwoorden wij dat bij de besluitvorming in deze titel alleen voor wat betreft de samenstelling van de Raad een uitzondering is gemaakt. De andere instellingen ondergaan geen wijzigingen omdat zulks vanuit de eenheid van de instellingen en hun optreden in het algemeen belang van de Gemeenschap niet gewenst is.

– *Titel III A van het EG-Verdrag: vrij verkeer van personen*

Ten aanzien van Verklaring nr. 17 kan de fractie van de PvdA geantwoord worden dat het overleg met de UNHCR over kwesties die verband houden met het asielbeleid door of namens de Raad wordt gevoerd. De verklaring bevestigt in feite de bestaande praktijk waarin de lidstaten verenigd in de Raad mondeling en schriftelijk overleg voeren met de UNHCR over belangrijke asielkwesties. Daarnaast onderhoudt elk Voorzitterschap ook nu reeds, namens de Raad, nauwe contacten met de UNHCR. In een brief

aan de Minister van Buitenlandse Zaken van 4 augustus 1997 heeft de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, Mevrouw Ogata, overigens de aanvaarding van de verklaring in hoge mate verwelkomd.

De wijze waarop de nationale parlementen worden geïnformeerd, hangt af van de nationale regelingen daaromtrent in de verschillende lidstaten en, in voorkomende gevallen, het Protocol Nr. 13. Voor Nederland voorzien wij dat over dergelijke contacten in elk geval in het kader van de voorbereiding van vergaderingen van de Raad informatie zal worden verstrekt aan de Staten-Generaal.

De vraag van deze leden en de leden van de fractie van D66 of over instrumenten die reeds in de derde pijler van het Verdrag van Maastricht zijn aanvaard zonder voorafgaand overleg met de UNHCR alsnog dergelijk overleg plaats zal vinden alvorens de desbetreffende bepalingen in Titel IIIA van het EG-Verdrag worden geïncorporeerd, geeft ons aanleiding het volgende op te merken. Deze leden gaan er kennelijk vanuit dat de onder de werking van het Verdrag van Maastricht tot stand gekomen regelingen op het terrein van immigratie en asiel dienen te worden geïncorporeerd. Dit is echter niet het geval. De desbetreffende regelingen blijven in hun huidige vorm bestaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen, onder verwijzing naar het bepaalde in artikel 73 L van het EG-Verdrag en artikel 73 P, tweede lid, van het EG-Verdrag of het EG Hof van Justitie de bevoegdheid zal hebben te toetsen of een lidstaat zich terecht op artikel 73 L, eerste lid, van het EG-Verdrag beroept en of de betrokken lidstaat aan dat oordeel is gebonden. De leden van de kleine christelijke fracties stelden soortgelijke vragen.

Wij stellen ons de werking van de in artikel 73 P, tweede lid, van het EG-Verdrag als volgt voor. In geval een maatregel van een lidstaat wordt aangevochten in die lidstaat en bijvoorbeeld getracht wordt de nationale rechter te bewegen een prejudiciële vraag te stellen, zal indien de lidstaat van oordeel is dat het een maatregel als bedoeld in artikel 73 J, aanhef, punt 1, van het EG-Verdrag betreft diens vertegenwoordiger in de desbetreffende procedure wijzen op het bepaalde in artikel 73 P, tweede lid, van het EG-Verdrag. Met andere woorden, aanvoeren dat het stellen van een prejudiciële vraag niet zinvol is, omdat het EG-Hof van Justitie niet bevoegd is. Vervolgens is het aan de nationale rechter om te bepalen of hij dit verweer honoreert of niet. Indien hij dat niet doet, zal in het kader van de behandeling van de prejudiciële vraag de lidstaat ongetwijfeld voor het EG Hof van Justitie opnieuw aanvoeren dat de betrokken maatregel valt binnen de termen van artikel 73 P, tweede lid, van het EG-Verdrag. Alsdan zal het EG Hof van Justitie zelf dienen te oordelen of het beroep op zijn onbevoegdheid gehonoreerd dient te worden door te toetsen of de gewraakte maatregel inderdaad binnen de termen van genoemde verdragsbepaling valt. Langs deze weg kan de inhoud van de door de lidstaat getroffen maatregel toch in enige mate onderworpen zijn aan het oordeel van het EG-Hof van Justitie.

Uit het voorgaande volgt tevens dat de door Frankrijk ingenomen houding ten aanzien van de binnengrenscontrole met zijn noorderburen en de daarvoor aangevoerde gronden, waar de kleine christelijke fracties naar vragen, niet met zekerheid gevrijwaard kan worden geacht van enigerlei toetsing door het EG Hof van Justitie.

Overigens zij nog opgemerkt dat gelet op de reikwijdte van de beperking van het tweede lid van artikel 73 P van het EG-Verdrag het EG-Hof van Justitie zich wel volledig zal kunnen buigen over maatregelen als bedoeld in artikel 73 L, eerste en tweede lid, van het EG-Verdrag, voorzover die maatregelen niet tevens vallen binnen de kaders van het bepaalde in artikel 73 J, aanhef, punt 1, van het EG-Verdrag.



Ten slotte, spreekt het vanzelf dat de rechtskracht van de uitspraken van het EG Hof van Justitie op dit terrein niet anders is dan van al zijn overige uitspraken.

De leden van de fractie van de CDA vragen om een verduidelijking van de maatregelen die op grond van artikel 73 L van het EG-Verdrag kunnen worden genomen. De leden van de CDA-fractie vragen eveneens om een verheldering van deze verdragsbepaling, alsmede of onder de daarin gehanteerde term «noodsituatie» ook de actuele noodsituatie in de Nederlandse asielopvang kan worden begrepen. De leden van D66 ten slotte vragen of onder de maatregelen als bedoeld in artikel 73 L, tweede lid, van het EG-Verdrag ook financiële ondersteuning van de betrokken lidstaat, of evenwichtiger verdeling van het aantal personen over lidstaten kan worden verstaan.

Naar aanleiding van de vragen van deze leden, merken wij op dat artikel 73 L, tweede lid, van het EG-Verdrag grotendeels is ontleend aan artikel 100 C van het EG-Verdrag, dat werd ingevoerd bij het Verdrag van Maastricht, en dat ook de Dublin-overeenkomst een soortgelijke bepaling bevat. Aangezien artikel 100 C uitsluitend betrekking heeft op de harmonisatie van het visumbeleid, was het tweede lid van artikel 100 C toegesneden op maatregelen met betrekking tot het tijdelijk instellen van de visumplicht voor onderdanen van landen waarvandaan de plotselinge toestroom op gang is gekomen. Ook onder de werking van het nieuwe artikel 73 L, tweede lid, van het EG-Verdrag kan men denken aan een dergelijke maatregel. Voor het overige zullen de maatregelen, liggen in de sfeer van het indammen, respectievelijk het terugdringen van de plotselinge toestroom. Hieruit volgt tevens dat de huidige situatie rond de opvang van asielzoekers, welke niet plotseling is ontstaan, niet met de term «noodsituatie» wordt bedoeld. De bepaling ziet niet op onderlinge, financiële steunmaatregelen. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de D66-fractie wijzen wij erop, dat artikel 73 L, tweede lid, ziet op ad hoc maatregelen met een beperkte looptijd, terwijl artikel 73 K, aanhef, punt 2, onderdeel b, van het EG-Verdrag voorziet dat structurele maatregelen van financiële aard en betreffende verdeling van personen worden getroffen.

De leden van de PvdA-fractie en de fractie van GroenLinks vragen voorts of het geen aanbeveling verdient een eenzijdige verklaring af te leggen waarin wordt aangegeven dat de noodmaatregelen als bedoeld in artikel 73 L, tweede lid, van het EG-Verdrag geen afbreuk mogen doen aan de waarborgen die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag zijn. Zij wezen in dit verband ook op Conclusion 22 (XXXII) van het Executive Committee van de UNHCR. Aan deze vraag lijkt de veronderstelling ten grondslag te liggen dat het EG-Verdrag een rechtsbasis zou bieden voor het schenden van de verplichtingen die uit hoofde van het Vluchtelingenverdrag op de lidstaten rusten. Dit is niet het geval.

Dit moge ook blijken uit de Verklaring nr. 17, waarin tot uitdrukking komt dat ook in Unie-kader gehecht wordt aan overleg met de UNHCR en tevens dat de lidstaten hun verplichtingen uit het Vluchtelingenverdrag, in bijzonder ten aanzien van de handhaving van het non-refoulement beginsel, volledig blijven erkennen. Een interpretatieve verklaring als voorgesteld achten wij derhalve overbodig en zelfs schadelijk. Immers die verklaring zou ten onrechte de indruk kunnen wekken als zou het EG-Verdrag afbreuk doen aan het Vluchtelingenverdrag.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen of de regering bereid is een interpretatieve verklaring van de lidstaten uit te lokken waaruit blijkt dat het tweede streepje van het tweede lid van artikel 73 O van het EG-Verdrag niet kan leiden tot beperking van de bevoegdheden van het EG Hof van Justitie. Wij zien voor een dergelijke verklaring geen

aanleiding en verwijzen naar de uitvoerige uiteenzetting op dit punt in de memorie van toelichting, onder artikel 73 O van het EG-Verdrag. Wij onderschrijven evenmin de suggestie dat kritische uitspraken van het EG Hof van Justitie op termijn bepalend zullen zijn voor de reikwijdte van zijn bevoegdheden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke extra belasting het EG Hof van Justitie wacht ten gevolge van de invoering van Titel IIIA Van het EG-Verdrag en of terzake voorzieningen worden voorbereid. Over de omvang van de toename van werk voor het EG Hof van Justitie ten gevolge van de invoering van Titel IIIA van het EG-Verdrag valt op dit moment weinig te zeggen. In dit verband achten wij het wel van belang erop te wijzen dat er in zekere zin sprake is van een groeifonds. De bevoegdheid van het EG Hof van Justitie kan pas worden uitgeoefend, nadat regelgeving krachtens Titel IIIA van het EG-Verdrag tot stand is gekomen en nadat de toepassing daarvan bijvoorbeeld tot procedures in lidstaten leidt, waarin de kwestie van een prejudiciële vraag aan de orde komt; met andere woorden het zal nog wel enige tijd vergen. Uitzondering hierop vormt uiteraard dat gedeelte van het Schengen-acquis waarvan als rechtsbasis een bepaling uit Titel IIIA van het EG-Verdrag is vastgesteld. Prejudiciële vragen terzake kunnen – in theorie – vanaf de dag van inwerkingtreding aan het EG Hof van Justitie worden voorgelegd. De wijze waarop terzake voorzieningen worden getroffen vormt onderwerp van bespreking in de ad hoc Groep Hof van Justitie.

Het antwoord op de vraag van deze leden of artikel 73 P van het EG-Verdrag de mogelijkheid open laat voor lidstaten om zelfstandig te bepalen dat ook lagere rechters prejudiciële vragen mogen stellen, luidt ontkennend. De omvang van de bevoegdheid van het EG Hof van Justitie ligt vast in genoemde bepaling en noch het Verdrag, noch de bijbehorende protocollen of verklaringen bieden een rechtsbasis voor lidstaten om de bevoegdheden van het EG Hof eenzijdig uit te breiden.

De leden van de VVD-fractie vragen onder verwijzing naar onderdeel 3 van het advies van de Raad van State en het nader rapport, wat het Verdrag van Amsterdam betekent voor het vrije personenverkeer, anders dan dat de rechtsbasis wordt gewijzigd. Wij begrijpen dat deze leden, met de wijziging van de rechtsbasis doelen op de incorporatie van het Schengen-acquis in het Unie-kader. Zoals in de memorie van toelichting reeds werd aangegeven leidt dit ertoe dat voortaan alle ontwikkelingen op het terrein van het vrije verkeer van personen in het Uniekader zullen plaatsvinden, alsmede de verdere ontwikkeling daarvan. De andere betekenis daarvan gaat verder dan een juridisch-technisch exercitie van het bepalen van een rechtsbasis. Het vrije personenverkeer als bedoeld in artikel 7 A van het EG-Verdrag, wordt onder andere door de incorporatie van het Schengen-acquis ingevuld. Verder ontstaan er door de incorporatie ook formeel mogelijkheden om in communautair verband vreemdelingrechtelijke kwesties, die immers in Titel III A van het EG-Verdrag thuis horen, als bijvoorbeeld terugname regelingen met derde Staten te verbinden met andere onderdelen van het gemeenschapsbeleid. Te denken valt hierbij aan het stellen van een dergelijke verplichting in zogeheten associatieverdragen of deze op te nemen als onderdeel van een (ontwikkelings)hulpprogramma van de Europese Gemeenschappen.

De VVD-fractie vragen naar de gevolgen in de praktijk van de toepassing van artikel 173 voor het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Ervan uitgaande dat deze leden doelen op artikel 73 I van het EG-Verdrag, merken wij op dat deze naar verwachting niet groot zullen zijn. Zoals in de memorie van toelichting op pagina 17 is aangegeven, heeft artikel 73 I,

aanhef, punt a, van het EG-Verdrag betrekking op maatregelen die rechtstreeks verband houden met de opheffing van de binnengrenscontrole, namelijk de gezamenlijke normen en procedures voor de controle aan de buitengrenzen, een gezamenlijk visumbeleid, het circulatierecht voor derdelanders, criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek en minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming van ontheemden. Met uitzondering van het laatste genoemde onderwerp inzake tijdelijke bescherming van ontheemden, vloeien alle in artikel 73 I genoemde onderwerpen voort uit internationale afspraken die nu reeds onderdeel van het Nederlandse vreemdelingenbeleid zijn via de toepassing van respectievelijk de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen, de EG-visumverordeningen en de Dublinovereenkomst. Over tijdelijke bescherming van ontheemden wordt momenteel op voorstel van de Commissie onderhandeld in de Raad. Dat voorstel is bij brief van 12 mei 1997 (Kamerstukken II, 1997/98, 23 490, nrs. 166/73) toegezonden. Commissaris Gradin heeft recentelijk gewijzigde voorstellen aangekondigd. Tot het moment dat een EG-regeling op dat terrein van kracht wordt, bestaat in Nederland de toepasselijke nationale regeling op dit terrein – de voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Met betrekking tot onderdeel b van artikel 73 I en de daarin opgenomen verwijzing naar artikel 73 K kan het volgende worden opgemerkt. Als gesteld in de memorie van toelichting (pagina 17), betreft het hier maatregelen die niet essentieel zijn voor de opheffing van de binnengrenscontrole. Het betreft echter wel een materie die onderdeel vormt van het geheel van maatregelen welke op het gebied van asiel en immigratie nodig zijn om tot een daadwerkelijke Europese harmonisatie te komen. Met uitzondering van de maatregelen genoemd in artikel 73 K, punt 2, onderdeel b, punt 3 onderdeel a en punt 4, geldt ook hier de termijn van vijf jaar. Op een aantal terreinen (met name artikel 73 K, aanhef, punt 1, onderdeel c en d, en punt 3, onderdeel b, van het EG-Verdrag) bestaan reeds maatregelen die conform het huidige Nederlandse beleid zijn.

De veronderstelling van de leden van de fractie van de VVD, dat uit artikel 73 I van het EG-Verdrag volgt dat de vreemdelingtechnische maatregelen die de Raad krachtens artikel 73 J, aanhef, punten 2 en 3, en artikel 73 K, aanhef, punt 1, onderdeel a, en punt 2, onderdeel a, van het EG-Verdrag met het oog op de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid dient te nemen niet zonder begeleidende maatregelen op het gebied van de politieke en justitiële samenwerking kunnen worden genomen, is juist.

De leden van de fractie van de VVD vragen voorts waarom in artikel 73 I van het EG-Verdrag is gekozen voor een termijn van vijf jaar. Hierop antwoorden wij als volgt.

Artikel 73 I stelt dat een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid geleidelijk tot stand wordt gebracht. Binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zal de Raad maatregelen nemen om in deze ruimte het vrij personenverkeer te kunnen waarborgen. In dit verband is ook de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen voorzien en daarom moeten in dezelfde periode begeleidende maatregelen worden genomen (artikel 73 J van het EG-Verdrag). De genoemde periode weerspiegelt een realistisch tijdspad voor de te treffen maatregelen.

De vraag van de leden van de VVD-fractie, hoe groot de regering de kans acht dat met eenparigheid van stemmen het terrein van asiel en immigratiebeleid wordt vergemeenschappelijkt, valt mede gelet op de omvang van het betrokken werkterrein, moeilijk te beantwoorden. Bezien

we het functioneren van de Raad onder het Verdrag van Maastricht dan kan worden geconstateerd dat al met eenparigheid van stemmen zekere vooruitgang is geboekt. Ter illustratie geven wij hier een overzicht van de belangrijkste onderdelen van het «acquis» op het terrein van asiel- en immigratie:

- Overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Unie wordt ingediend (Dublin, 15 juni 1990);
- Gemeenschappelijk standpunt van 4 maart 1996 inzake de geharmoniseerde toepassing van de term «vluchteling» in artikel 1 van het Verdrag van Genève;
- Resolutie van 20 juni 1995 over de minimumwaarborgen voor asielprocedures;
- Resolutie van 25 september 1995 over de verdeling van de lasten met betrekking tot de opname en verblijf van ontheemden op tijdelijke basis;
- Besluit van 4 maart 1996 betreffende een alarm- en spoedprocedure voor de verdeling van de lasten met betrekking tot de opname en het verblijf van ontheemden op tijdelijke basis;
- Besluit van 26 juni 1967 inzake het volgen van de tenuitvoerlegging van aangenomen besluiten betreffende asiel;
- Gemeenschappelijk Optreden van 30 november 1994 ter vereenvoudiging van het reizen voor scholieren uit derde landen die in een Lidstaat verblijven;
- Gemeenschappelijk Optreden van 16 december 1996 inzake een uniform model voor verblijfstitels;
- Resolutie van 20 juni 1994 inzake de beperking van de toelating van onderdanen van derde landen tot het grondgebied van de lidstaten met het oog op tewerkstelling;
- Resolutie van 30 november 1994 inzake de toelating van onderdanen van derde landen tot het grondgebied van de lidstaten voor studietoelatingen;
- Besluit van 22 december 1995 inzake het volgen van al aangenomen besluiten betreffende de toelating van onderdanen van derde landen;
- Resolutie van 4 maart 1996 betreffende de status van onderdanen van derde landen die langdurig op het grondgebied van lidstaten verblijven;
- Resolutie van 26 juni 1967 inzake niet-begeleide minderjarige onderdanen van derde landen;
- Resolutie van 4 december 1997 betreffende maatregelen ter bestrijding van schijnhuwelijken;
- Aanbeveling van 30 november 1994 betreffende de aanneming van een standaard reisdocument voor de verwijdering van onderdanen van derde landen;
- Aanbeveling van 22 december 1995 inzake de harmonisatie van de middelen ter bestrijding van illegale immigratie en illegale arbeid en inzake de verbetering van daartoe strekkende controlemiddelen;
- Aanbeveling van 22 december 1995 betreffende overleg en samenwerking bij de tenuitvoerlegging van verwijderingsmaatregelen;
- Aanbeveling van 27 september 1996 inzake de bestrijding van illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen;
- Besluit van 16 december 1996 inzake het volgen van de tenuitvoerlegging van reeds door de Raad aangenomen akten betreffende illegale immigratie, overname, illegale arbeid van onderdanen van derde landen en samenwerking bij de tenuitvoerlegging van besluiten tot verwijdering;
- Besluit van 26 mei 1997 inzake de uitwisseling van informatie over hulp bij vrijwillige terugkeer van onderdanen van derde landen.

Tegelijkertijd kan niet worden ontkend dat veel van de hierboven genoemde regelingen de lidstaten niet binden. De nieuwe Titel III van het A EG-Verdrag beoogt daarentegen wel bindende instrumenten tot stand te brengen. Dit gegeven kan van invloed zijn op de besluitvorming. Echter met de aanvaarding van het Verdrag van Amsterdam aanvaarden de lidstaten dat gegeven. Overigens mag verwacht worden dat onder de vigeur van het Verdrag van Amsterdam de Commissie actiever gebruik zal gaan maken van haar initiatiefrecht, zodat niet uitsluitend op basis van voorstellen van de respectieve voorzitterschappen of lidstaten wordt gewerkt. Een actieve rol van de Commissie zal naar verwachting de besluitvorming – ook bij eenparigheid van stemmen – bevorderen.

Gevraagd door de leden van de fracties van de VVD en GroenLinks naar de verhouding tussen het bepaalde in artikel 73 K, aanhef, punt 1, onderdeel a, van het EG-Verdrag en de Dublin-overeenkomst merken wij het volgende op.

Vanaf het moment van inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam dient ingevolge artikel 73 K, aanhef, punt 1, onderdeel a, van het EG-Verdrag binnen een termijn van vijf jaar de aldaar genoemde maatregel door de Raad aangenomen worden. Het betreft een maatregel die dezelfde materie bestrijkt als de Dublin-overeenkomst. De Raad kan derhalve besluiten dat volstaan kan worden met de constatering dat met de Dublin-overeenkomst de in het genoemde artikel voorgeschreven maatregel reeds is aangenomen. Er zal derhalve pas sprake zijn van de door de fractie van GroenLinks gewenste communautarisering van dit onderwerp, inclusief de bevoegdheid van het EG Hof van Justitie, als na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam de Dublin-overeenkomst gewijzigd wordt. Een dergelijke wijziging zal – na onderhandelingen in de Raad – in de vorm van een verordening of richtlijn moeten worden vastgesteld. Het ligt naar ons oordeel voor de hand dat alsdan ook de onderdelen van de Dublin-overeenkomst die geen wijziging behoeven eveneens worden opgenomen in het nieuwe gemeenschapsinstrument, zodat alle onderdelen van de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asiolverzoeken in één regeling worden vervat en waarop het bepaalde in artikel 73 P van het EG-Verdrag, de bevoegdheid van het EG Hof van Justitie, ook van toepassing wordt.

De VVD-fractie verzoekt om een uiteenzetting over de precieze inhoud van de maatregelen die op basis van artikel 73 K, aanhef, punt 4, van het EG-Verdrag kunnen worden getroffen waarin de rechten en voorwaarden worden omschreven volgens welke onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, in andere lidstaten mogen verblijven. De precieze inhoud van deze maatregelen kan in dit stadium nog niet worden gegeven. Wel kan, mede gelet op het voorstel van de Commissie voor een ontwerp-verdrag inzake de toelating van derdelanders, worden aangegeven dat het hier om maatregelen zal gaan die het mogelijk maken voor derdelanders die reeds duurzaam legaal gevestigd zijn in een lidstaat, om al dan niet tijdelijk in een andere lidstaat te verblijven voor bijvoorbeeld studie of arbeid. Daarbij zal dan naar de mening van de regering tevens moeten worden bepaald onder welke voorwaarden een derdelander zijn recht op verblijf in de oorspronkelijk lidstaat verliest en onder welke voorwaarden hij in de ontvangende lidstaat als duurzaam gevestigd zal worden aangemerkt. Het genoemde voorstel van de Commissie voor een overeenkomst betreffende de regels voor de toelating van onderdanen van derde landen tot de Lid-Staten (PbEG, C337 van 7 november 1997) wordt thans in eerste lezing besproken.

Gevraagd door de leden van de VVD-fractie naar de reden voor het niet gelden van de termijn van vijf jaar voor de maatregelen krachtens artikel 73 K, aanhef, punt 2, onderdeel b, en 73 K, aanhef, punt 3, onderdeel a,

van het EG-Verdrag antwoorden wij, als volgt. De lidstaten zijn het eens geworden over de noodzaak van een evenwichtige lastenverdeling tussen de lidstaten bij de opvang van vluchtelingen en ontheemden. Over de maatstaven die daarbij dienen te worden aangelegd liepen de meningen nog uiteen. Een aantal lidstaten wilde zich daarbij niet binden aan een vijf jaar termijn voor het nemen van maatregelen op grond van artikel 73 K, aanhef, punt 2, onderdeel b. Gezien het grote belang dat andere lidstaten aan «burden-sharing» hechten, zal dit vraagstuk de komende jaren zeker hoog op de Europese politieke agenda staan. Ook de harmonisatie van het reguliere toelatingsbeleid is voor enkele lidstaten, waar immigratie de gemoederen hoog doet oplopen, dermate politiek gevoelig, dat zij zich niet aan een vijf jaar termijn willen binden. Een en ander neemt echter niet weg dat het Verdrag maatregelen op beide terreinen voorschrijft. De regering verwacht dan ook niet, niet het minst vanwege de samenhang met de andere delen van het vluchtelingen en immigratiebeleid op basis van artikel 73 K, dat deze maatregelen op de lange baan zullen worden geschoven.

De leden van de verschillende fracties vragen of de regering ten gevolge van de invoering van de bevoegdheid van het EG Hof van Justitie tot de behandeling van prejudiciële vragen op het terrein van asiel en immigratie vertraging verwacht van asiel- en vreemdelingenprocedures. Het spreekt voor de regering vanzelf dat de openstelling van een nieuwe mogelijkheid om de rechter te adiëren altijd van invloed kan zijn op de totale duur van een procedure, ongeacht het onderwerp van die procedure. De behandeling van een prejudiciële vraag door het EG Hof van Justitie vergt tijd en zal dus ook leiden tot verlenging van de procedure. Tegelijkertijd dient echter bedacht te worden dat de procedure bij het EG Hof niet vergelijkbaar is met een nationale beroepsprocedure waarbij het geheel aan betrokkene is om te bepalen of hij van die beroepsmogelijkheid al dan niet gebruik maakt. Of aan het EG Hof een prejudiciële vraag wordt gesteld, wordt niet door betrokkene maar door de nationale rechter bepaald. Voorts zijn de vragen die kunnen worden gesteld in zoverre beperkt dat deze steeds gerelateerd dienen te zijn aan regelgeving die op Europees niveau tot stand is gekomen. Vragen van feitelijke aard zijn derhalve uitgesloten.

Over de behandelingsduur van een prejudiciële vraag door het EG Hof van Justitie kan worden opgemerkt dat deze de laatste jaren ondanks een stijgend aantal zaken min of meer stabiel is gebleven en gemiddeld circa 18 maanden bedraagt. Zoals hiervoor ook reeds is opgemerkt, wordt overleg gevoerd over de wijze waarop voorzieningen zouden kunnen worden getroffen. Voor Nederland geldt als uitgangspunt in deze besprekingen dat de behandelingstermijn bij prejudiciële vragen substantieel verlaagd moet worden, niet alleen op het terrein van asiel, immigratie en het civiele recht, maar ook op het terrein van het strafrecht op basis van Titel VI van het EU-Verdrag. Op deze manier moet een ongewenste verlenging van procedures in bijvoorbeeld asielzaken, voogdij- en echtscheidingszaken en uitleveringszaken zoveel mogelijk worden voorkomen.

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen of de beperking als bedoeld in artikel 73 P, tweede lid, van het EG-Verdrag van de bevoegdheden van het EG-Hof van Justitie uit hoofde van Titel IIIA van het EG-Verdrag uitsluitend ziet op door lidstaten genomen maatregelen tot het opnieuw instellen van de grenscontrole of dat er ook andere maatregelen onder kunnen vallen.

Zoals ook hierboven in antwoord op vragen van de fractie van de PvdA is aangegeven geeft de expliciete verwijzing in genoemde verdragsbepaling naar artikel 73 J, aanhef, punt 1, van het EG-Verdrag aan dat maatregelen die door lidstaten worden genomen omwille van de openbare orde en

binnenlandse veiligheid en die raken aan de op EG-niveau getroffen regelingen inzake het ongecontroleerd overschrijden van de binnengrenzen niet aan het oordeel van het EG Hof kunnen worden onderworpen. In de memorie van toelichting is de meest verregaande maatregel die denkbaar is, de herinvoering van de grenscontrole, genoemd.

De leden van de CDA-fractie en de fractie van GroenLinks stellen een aantal vragen met betrekking tot het bepaalde in artikel 73 K van het EG-Verdrag, waarop wij hierna ingaan.

Wij stellen voorop dat de veronderstelling van de leden van de CDA-fractie, dat uit het gebruik van de term «maatregelen» kan worden afgeleid dat er sprake was van gebrek aan overeenstemming tussen de onderhandelaars, op een misverstand moet berusten. Deze terminologie komt van oudsher op diverse plaatsen in het EG-Verdrag voor en werd niet voor de nieuwe Titel IIIA van het EG-Verdrag uitgevonden. De term «maatregelen» wordt gehanteerd om voorgenomen activiteiten in neutrale vorm weer te geven, zonder vooruit te lopen op de juridische vormgeving (verordening of richtlijn) daarvan.

Artikel 73 K van het EG-Verdrag omvat naar ons oordeel het geheel van maatregelen dat op het gebied van asiel en immigratie nodig is om tot een daadwerkelijke Europese harmonisatie te komen. Mede gelet op de termijn van vijf jaar achten wij dit zeker geen vrijblijvende bepaling. Door de overheveling van het asiel- en immigratiebeleid naar de eerste pijler wordt vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam de regelgeving vastgelegd in Gemeenschapsinstrumenten: de verordening en de richtlijn.

Die harmonisatie is, niettegenstaande het door de fractie van GroenLinks genoemde Vluchtelingenverdrag en UNHCR Handbook, met betrekking tot de interpretatie van het begrip vluchteling tot stand gebracht. Er is tot op heden evenmin sprake van daadwerkelijke harmonisatie met betrekking tot andere aspecten van het asielbeleid, zoals de toelatingsprocedure en de opvang van asielzoekers. Dit zal dienen te geschieden door de totstandbrenging van richtlijnen of verordeningen terzake. In dit verband kan – in antwoord op de vraag van de fractie van GroenLinks – er vanuit worden gegaan dat de inhoud van de minimumnormen in de verordening of richtlijn worden vastgelegd. Daarbij zal uiteraard de inhoud van de door de leden van de fractie van GroenLinks aangehaalde resolutie en het gemeenschappelijke standpunt worden betrokken. Gelet op het bindende karakter van de gemeenschapsinstrumenten valt niet uit te sluiten dat alleen al vanuit een behoefte aan het preciseren van de daaruit voortvloeiende verplichtingen die inhoud nog eens kritisch wordt gezien. Met inachtneming van deze laatste opmerking, verwijzen wij de leden van de fractie van het CDA voor een inzicht in de mogelijke inhoud van de te treffen maatregelen, naar het hierboven in een antwoord op een vraag van leden van de VVD-fractie weergegeven overzicht van het de belangrijkste onderdelen van het acquis op het terrein van asiel- en immigratie.

De toelichting op artikel 73 K, vierde onderdeel, tweede volzin, van het EG-Verdrag, is als volgt, zo antwoorden wij deze leden desgevraagd. Deze volzin geeft aan dat, niettegenstaande een beslissing van de Raad met het oog op de punten drie en vier van artikel 73K, een lidstaat bevoegd blijft nationale bepalingen met betrekking tot dezelfde onderwerpen te handhaven of vast te stellen. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid moet voldaan worden aan de voorwaarde dat de nationale maatregelen met het Verdrag en met andere verdragen verenigbaar zijn. Artikel 73 K bepaalt niet dat het oordeel over deze verenigbaarheid in laatste instantie door de lidstaat wordt bepaald. Zoals steeds zal de verenigbaarheid van nationale maatregelen uiteindelijk door het Hof van Justitie worden beslist.

De vragen van de leden van de fractie van het CDA over de maatregelen als bedoeld in artikel 73 L, tweede lid, van het EG-Verdrag zijn betrokken bij de hierboven weergegeven beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de fracties van de PvdA en D66.

De leden van de CDA-fractie stelden een aantal vragen met betrekking tot artikel 73 M van het EG-Verdrag, waarop hierna wordt ingegaan. Artikel 73 M regelt de justitiële samenwerking op het gebied van het privaatrecht. De reikwijdte van deze bepaling is in tweeërlei opzicht beperkt. In de eerste plaats betreft de samenwerking alleen grensoverschrijdende onderwerpen: regeling van de internationale bevoegdheid, vereenvoudiging van het internationale verkeer van gerechtelijke stukken, regeling van het verwijzingsrecht op privaatrechtelijk gebied. In de tweede plaats moet de samenwerking nodig zijn voor de goede werking van de interne markt, dus dienstbaar zijn aan een van de in artikel 2 van het EG-Verdrag genoemde doelstellingen van de Europese Gemeenschappen. Daarnaast werkt ook het subsidiariteitsbeginsel beperkend.

Een algemene harmonisatie van het personen- en familierecht is gezien deze uitgangspunten niet ter sprake gekomen. Wel zal in die gevallen waarin het familierecht belemmeringen opwerpt met name in het vrije verkeer van personen of goederen, zoals wanneer een persoon naar het recht van de ene lidstaat gescheiden is maar naar dat van een andere nog gehuwd, tot regelgeving overgegaan kunnen worden. Omdat het geregistreerde partnerschap met publiekrechtelijke gevolgen binnen de Europese Unie slechts in enkele lidstaten bekend is, is een Europese regeling van de grensoverschrijdende gevolgen van deze relatievorm voorshands niet te verwachten.

De voorwaarden die artikel 73 M aan de justitiële samenwerking stelt, beperken de mogelijkheden tot het nemen van maatregelen. Artikel 220 van het EG-Verdrag geeft in zijn vierde onderdeel aan de lidstaten een veel ruimere mogelijkheid om op het terrein van de erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en scheidsrechterlijke uitspraken regelend op te treden. Artikel 235 van het EG-Verdrag geeft de Europese Commissie het recht om, zo dat noodzakelijk geacht wordt, op de in dat artikel beschreven wijze voorstellen te doen die naar het oordeel van de Commissie nodig zijn om één van de doelstellingen van de Gemeenschap en het EG-Verdrag te verwezenlijken. Dit kan er toe leiden dat de Commissie voorstellen doet, gebaseerd op artikel 235 van het EG-Verdrag, die beogen één van de doelen van titel III A van het EG-Verdrag te bereiken.

Naar het oordeel van de regering dient de verwijzing in artikel 73 M van het EG-Verdrag naar de interne markt ruim te worden geïnterpreteerd. Ten behoeve van de goede werking van de interne markt kunnen, in het algemeen gesteld, al die civielrechtelijke maatregelen worden genomen die het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal bevorderen. De formulering van het artikel («voorzover nodig voor de goede werking van de interne markt») geeft aan dat voor verdergaande, harmoniserende maatregelen op civielrechtelijk terrein een andere rechtsbasis moet worden gebruikt. De artikelen 220 en 235 van het EG-Verdrag bieden daartoe in beginsel de mogelijkheden.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of het voorschrift van artikel 73 K, tweede lid, eerste streepje, van het EG-Verdrag, dat de Commissie ieder verzoek van een lidstaat in behandeling neemt niet de facto tot uitholling van het initiatiefrecht van de Commissie leidt, wordt ontkennend beantwoord. Van uitholling zou sprake kunnen zijn indien een zodanige formulering was gekozen dat de Commissie gehouden zou zijn geweest



elk voorstel van een lidstaat over te nemen. Het in behandeling nemen impliceert zulks echter niet. Ook het risico van precedentwerking zien wij niet.

Met betrekking tot de vraag van deze leden omtrent aanvullende maatregelen om democratische controle te kunnen garanderen, wijzen wij er op dat het Europees Parlement in deze periode over alle voorliggende voorstellen door de Raad wordt geraadpleegd.

Bij de verwijzing naar andere terzake bevoegde internationale organisaties in Verklaring nr. 17 waarnaar de fractie van D66 informeert, hangt het van het onderwerp af welke internationale organisatie terzake bevoegd is. In dit verband dient naast de UNHCR vooral gedacht te worden aan de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) bijvoorbeeld voor onderwerpen inzake vrijwillige terugkeer.

De leden van de fractie van D66 vragen, onder verwijzing naar het feit dat in artikel 73 K, aanhef, punt 1, onderdelen b, c, en d, en punt 2, onderdeel a, van het EG-Verdrag zien op het opstellen van minimumnormen, op welke beleidsterreinen Nederland gebruik zal maken van de bevoegdheid krachtens de alinea volgende op punt 4 van genoemde verdragsbepaling om op de betrokken gebieden bepalingen te handhaven of vast te stellen welke met het Verdrag of met internationale overeenkomsten verenigbaar zijn.

Voor de goede orde wordt opgemerkt, dat de alinea volgende op punt 4 overigens niet naar de door deze leden aangehaalde minimumnormen op het gebied van het asielbeleid verwijst, maar slechts naar de punten 3 en 4 van artikel 73 K van het EG-Verdrag. Dit is consistent omdat van minimumnormen – althans in positieve zin – altijd mag worden afgeweken. Thans valt niet te voorzien in welke mate en met betrekking tot welke onderdelen de regering gebruik zal willen maken van deze bevoegdheid, aangezien zulks mede zal afhangen van de initiatieven die terzake in EG-verband zullen worden genomen.

De vragen van de leden van de fractie van D66 over de maatregelen als bedoeld in artikel 73 L, tweede lid, van het EG-Verdrag zijn betrokken bij de hierboven weergegeven beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de fracties van de PvdA en CDA.

De vraag van deze leden of het niet meer in de rede ligt de inschatting van de noodzaak van het stellen van een prejudiciële vraag aan het EG Hof van Justitie over te laten aan alle rechtsinstanties, wordt sterk gerelateerd aan de inrichting van de Nederlandse wetgeving. Tijdens de onderhandelingen bleek dat voor alle lidstaten voorop stond dat de ten gevolge van een prejudiciële procedure onvermijdelijke vertraging zoveel mogelijk diende te worden beperkt. Die beperking werd het meest haalbare geacht door uitsluitend in de eindfase van nationale procedures een beroep op het EG Hof van Justitie toe te laten.

De vraag van de leden van de fractie van D66 inzake de maatregelen welke onder de werking van artikel 73 P, tweede lid, van het EG-Verdrag kunnen vallen, is betrokken bij de beantwoording van een identieke vraag van de VVD-fractie.

De vraag van de fractie van GroenLinks of het gelet op de koppeling in artikel 73 I van het EG-Verdrag van het vrije personenverkeer aan strafrechtelijke harmonisatie mogelijk is dat de vreemdelingrechtelijke aspecten van het vrije personenverkeer ook zonder strafrechtelijke harmonisatie, met name op het terrein van wetgeving inzake verdovende middelen, tot stand komt, beantwoorden wij als volgt.

Het bepaalde in de aanhef, onderdeel a, van artikel 73 I van het EG-Verdrag geeft, zoals hierboven ook al is aangegeven, de centrale doelstelling aan, die ook is terug te vinden in de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen, namelijk vrijheid van personenverkeer gaat gepaard met compenserende maatregelen. Artikel K.3, aanhef, onderdeel e, van het EU-Verdrag strekt ertoe, zoals ook in de memorie van toelichting is opgemerkt, te voorkomen dat uiteenlopende nationale wetgeving de gezamenlijke aanpak van criminaliteit bemoeilijkt. Gewezen werd in dat verband ook op het Actieplan inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Voorzover het de wetgevingen inzake verdovende middelen betreft, wordt hiervoor door sommige lidstaten inderdaad aandacht gevraagd. Tegelijkertijd is er al enige tijd tussen Nederland, België, Luxemburg en Frankrijk een geïntensiveerde samenwerking ontwikkeld om de grensoverschrijdende gevolgen van afwijkende wetgeving en/of beleid tegen te gaan. Wij doelen hierbij met name op het zogeheten Hazeldonk-overleg en de gecoördineerde acties ter opsporing en vervolging van drugstoeristen die met enige regelmaat worden gehouden. Deze samenwerking, waarbij overigens ook is gebleken dat verschillen in wetgeving daarvoor geen belemmering vormen, wordt door alle betrokkenen positief gewaardeerd. Tegen deze achtergrond en gegeven het feit dat het vrije personenverkeer de facto een realiteit is, ligt het onzes inziens niet in de lijn der verwachting dat de verdere ontwikkeling van het vrije personenverkeer in de praktijk zal stuiten op wensen tot harmonisatie van de wetgeving inzake verdovende middelen.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden een aantal vragen met betrekking tot Verklaring nr. 15, waarop wij hierna ingaan.

Het rechtskarakter van deze verklaring is niet anders dan die van de overige verklaringen en kan worden aangeduid als de weerslag van een politiek voornemen, dat juridisch niet bindend is, en dus niet dezelfde status heeft als het verdrag.

De term «niveau van bescherming en veiligheid», in deze context gehanteerd, houdt een reflectie in van de algemene doelstelling, te weten dat vrij verkeer van personen gepaard gaat met compenserende maatregelen, en geen betrekking heeft op bepaalde categorieën van personen. Deze verklaring maakt de Schengen-bepaling op grond waarvan Frankrijk de grenscontroles aan de grens met België weer heeft ingevoerd op zich niet onaantastbaar.

Als voorbeeld van overwegingen van buitenlandse politieke aard bedoeld in de verklaring nr. 16 waarom door de fractie van GroenLinks is gevraagd, kan dienen de situatie waarin in het kader van de Verenigde Naties sancties worden opgelegd op het gebied van visumverlening aan onderdanen van bepaalde landen. Als voorbeeld van een maatregel ter handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid als bedoeld in de verklaring nr. 19 jo. artikel 73 L, eerste lid, van het EG-Verdrag kunnen staatsondermijnende praktijken (zoals activiteiten van terreurgroeperingen) genoemd worden.

In antwoord op de vraag van deze leden naar de formulering van artikel 73K, merken wij het volgende op. De maatregelen die de Raad krachtens deze bepaling neemt moeten aan het op 28 juli 1951 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende de status van vluchtelingen en het daarbijbehorende op 31 januari 1967 te New York totstandgekomen Protocol voldoen. Het Hof van Justitie is niet bevoegd de maatregelen aan deze verdragen te toetsen. De nadere voorwaarden waaronder het Hof van Justitie in titel III A van het EG-Verdrag (waarin opgenomen artikel 73 K ) bevoegd is, staan in artikel 73 P van het EG-Verdrag. Bij de herziening van artikel F van het EU-Verdrag is niet overwogen om in het tweede lid naast het EVRM ook verwijzingen naar andere

mensenrechtenverdragen op te nemen. Artikel F verwijst overigens ook naar de grondwettelijke tradities van de lidstaten. De bescherming van vluchtelingen maakt daarvan deel uit. Alle lidstaten zijn immers partij bij het hogergenoemde vluchtelingenverdrag.

De regering gaat er van uit dat het Verdrag het Hof van Justitie, gezien bevoegdheidstoedeling die uit artikelen F en L van het EU-Verdrag volgt, een goede basis biedt om de eerbiediging van de grondrechten door de instellingen te beoordelen.

De veronderstelling van de fractie van GroenLinks dat de Dublin-overeenkomst vooralsnog buiten de communautaire samenwerking op asielgebied blijft is correct. Voor een nadere uiteenzetting verwijzen wij naar het hierboven gegeven antwoord op vragen van leden van de VVD-fractie, waarbij de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks is betrokken.

De vragen van de fractie van GroenLinks inzake artikel 73 K van het EG-Verdrag zijn betrokken bij de beantwoording van vragen van de CDA-fractie over dezelfde verdragsbepaling.

De veronderstelling van de leden van de fractie van GroenLinks dat artikel 73 K, aanhef, punt 2, onderdeel b, van het EG-Verdrag een rechtsbasis kan vormen voor een verdeling van de financiële lasten («burden sharing»), waarbij bijvoorbeeld lidstaten gecompenseerd worden uit de EU-begroting voor de kosten van opvang en integratie van vluchtelingen, is naar het oordeel van de regering juist. Dat de termijn van vijf jaar voor artikel 73 K, aanhef, punt 2, onderdeel b, niet geldt, is een weerslag van de politieke realiteit die op dit moment in de Europese Unie ten aanzien van het onderwerp lastenverdeling bestaat.

Deze leden vragen voorts waarom de regering de suggestie heeft verworpen om in de goedkeuringswet een bepaling op te nemen die bepaalt dat Nederland slechts meewerkt aan maatregelen op grond van artikel 73 K, onderdeel 3 en 4, als daarin is bepaald dat deze geen afbreuk doen aan bepalingen in het nationale recht van de lidstaten of bepalingen in voor één of meer lidstaten bindende verdragen die voor onderdanen van derde landen gunstig zijn. Hierbij wijzen wij op het volgende. Een dergelijke bepaling in de goedkeuringswet is niet nodig gezien de voorlaatste volzin van artikel 73 K, waarin staat dat de door de Raad krachtens het derde en vierde onderdeel van dit artikel vastgestelde maatregelen, een lidstaat niet beletten terzake zijn nationale bepalingen te handhaven of vast te stellen welke maatregelen met het EG-Verdrag en met andere verdragen verenigbaar zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het niet van toepassing zijn van de termijn van vijf jaren op artikel 73 K, aanhef, punt 4, van het EG-Verdrag betekent of de in dat artikelonderdeel bedoelde 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 op de lange baan worden geschoven. De reden waarom deze bepaling is uitgezonderd van de vijf jaar termijn is dat verschillende lidstaten onoverkomelijke bezwaren bleken te hebben tegen harmonisatie op korte termijn. Zij vrezen een oncontroleerbare toestroom van onderdanen van derde landen, die legaal in een andere lidstaat verblijven. De vijf jaarstermijn was in deze geen realistisch tijdpad. Uitvoering van deze verdragsbepaling kan evenwel niet onbeperkt op de lange baan geschoven worden.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden naar het wegvallen van de woorden «en werk zoeken» merken wij op dat de regering ervan uit gaat dat de uiteindelijke formulering ook het «zoeken van werk» impliceert.

Ten slotte wordt de vraag van deze leden of het Verdrag van Amsterdam een rechtsbasis bevat voor maatregelen die legale derdelanders deelgenoot maken van het vrije verkeer van werknemers, bevestigend beantwoord. Artikel 73 K, lid 4, van het EG-Verdrag is hiervoor de rechtsbasis.

De vraag die de fractie van GroenLinks stelt of het denkbaar is dat bijvoorbeeld Frankrijk aan artikel 73 L, eerste lid, van het EU-Verdrag het recht ontleent om het Vluchtelingenverdrag buiten werking te stellen voor Algerijnse onderdanen, op grond van «de bescherming van de binnenlandse veiligheid» wordt opgevat als de vraag of naar het oordeel van de regering een lidstaat aan artikel 73 L, eerste lid, van het EG-Verdrag een rechtsbasis kan ontleen tot het (partieel) buiten toepassing laten van het Vluchtelingenverdrag. Die vraag wordt ontkennend beantwoord.

De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks hoe de regering staat tegenover het voorstel van Vluchtelingenwerk om een interpretatieve verklaring af te leggen, waarin de waarborg om een beroep op het Vluchtelingenverdrag te doen wordt vastgelegd, is betrokken in het hierboven weergegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie. Voorzover een dergelijke verklaring de strekking zou dienen te hebben, te waarborgen dat familieleden niet van elkaar gescheiden worden bij de verdeling van asielzoekers merken wij op, dat de regering er op zichzelf voorstander van is dat directe familieleden als minderjarige kinderen en echtgeno(o)t(e) zoveel mogelijk bij elkaar blijven tijdens de asielprocedure, zeker als er sprake is van bijzondere omstandigheden zoals ernstige ziekte, zwangerschap e.d. De meeste andere EU-lidstaten huldigen hetzelfde standpunt. Een unilaterale verklaring terzake is derhalve overbodig. Op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks over vertraging van asiel – en andere vreemdeling-rechtelijke procedures in relatie tot de reikwijdte van de in artikel 73 P van het EG-Verdrag toegekende prejudiciële bevoegdheid aan het EG Hof van Justitie, alsmede op de rol van de nationale rechters is hierboven bij de beantwoording van soortgelijke vragen van de VVD-fractie reeds ingegaan.

Op de vraag van deze leden waarom het Hof zelf niet gewaarschuwd heeft voor het risico van overbelasting, antwoorden wij dat er overleg is geweest met de President van het Hof over artikel 73 P, eerste lid van het EG-Verdrag. Het Hof erkende het risico van vertragingen en denkt na over de procedures die verwachtbaar zijn in het kader van titel IIIA. Het Hof heeft in zijn advies betreffende de IGC gewezen op de problemen die de toenemende werklast met zich meebrengt. Wat betreft de mogelijkheden de prejudiciële procedure te versnellen moet worden opgemerkt dat het primair aan het Hof is te bezien wat de mogelijkheden zijn de huidige werkwijze aan te passen en zonodig voorstellen te doen tot wijziging van het Statuut of van het Reglement voor de procesvoering. Voor de Nederlandse desiderata op dit punt is hierboven ingegaan bij de beantwoording van vragen verschillende fracties over te verwachten vertraging ten gevolge van de invoering van de bevoegdheid van het Hof van Justitie tot de behandeling van prejudiciële vragen.

De regering kan op verzoek van de kleine christelijke fracties bevestigen dat artikel 73 K van het EG-Verdrag op generlei wijze afdoet aan de verplichtingen die Nederland als partij van het Verdrag van Genève op zich heeft genomen. In een brief aan de Minister van Buitenlandse Zaken van 4 augustus 1997 heeft de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, Mevrouw Ogata, de Minister van Buitenlandse Zaken gefeliciteerd met het resultaat van de Top in Amsterdam en de hoop uitgesproken dat de

communautarisering van het asielbeleid de aanvaarding van een coherent en samenhangend Europees asielbeleid zal bevorderen.

De vraag van de kleine christelijke fracties inzake de betekenis van de in het tweede lid van artikel 73 P, van het EG-Verdrag opgenomen beperking van de bevoegdheid van het EG Hof van Justitie en de daaraan eventueel door Frankrijk te ontnemen vrijheden met betrekking tot de handhaving van de binnengrenscntrole, is betrokken bij de hierboven vermelde beantwoording van soortgelijke vragen van de PvdA-fractie.

*Het Schengen-Protocol (Protocol Nr. 2)*

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD, het CDA en D66 stelden nadere vragen over de incorporatie van het Schengen-acquis in het Uniekader, waarop hierna wordt ingegaan.

Zoals ook in het nader rapport is aangegeven is reeds in de tweede helft van 1997 aangevangen met het identificeren van de rechtsbasis voor alle delen van het Schengen-acquis. Wat het Schengen-acquis is, is gedefinieerd in de Bijlage bij het Schengen-Protocol, kort gezegd het op 4 juni 1985 te Schengen ondertekende Akkoord, de op 19 juni 1990 ondertekende Uitvoeringsovereenkomst, de verschillende toetredingsovereenkomsten en alle besluiten en verklaringen van het Uitvoerend Comité. De werkzaamheden van deze werkgroep verlopen voorspoedig. Voor verreweg de meeste artikelen van het Akkoord en de Schengen uitvoeringsovereenkomst bestaat thans verregaande overeenstemming over de rechtsbasis. Op de rechtsbasis voor een aantal bepalingen, bijvoorbeeld die inzake het SIS, wordt thans gestudeerd.

Tevens is de werkgroep reeds begonnen met het zoeken van een rechtsbasis voor alle in het verleden genomen besluiten van het Uitvoerend comité.

Daar geen speciale problemen worden verwacht zal de werkgroep haar werkzaamheden met betrekking tot het reeds bestaande acquis voor inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam kunnen afronden. Daarbij moet natuurlijk wel worden bedacht dat tot het moment van inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam ook voor besluiten die tot die tijd zullen worden genomen een rechtsbasis zal moeten worden gevonden.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vragen voorts hoe de keuze voor de eerste dan wel de derde pijler wordt bepaald in het geval het een deel van het Schengen acquis betreft dat zowel vreemdelingrechtelijke als strafrechtelijke aspecten heeft. De leden van de PvdA-fractie denken daarbij aan het bestrijden van mensensmokkel. In zijn algemeenheid zal voor dit soort onderdelen van het Schengen acquis een dubbele rechtsgrondslag worden aangegeven. Naar gelang de aard van het in de toekomst te nemen besluit zal dat besluit dan op de eerste dan wel de derde pijler worden gebaseerd. Net als bij alle besluitvorming in Unie-kader zal per besluit moeten worden bekeken of en waar er een rechtsbasis voor is te vinden. De Nederlandse voorkeur gaat er naar uit waar mogelijk de eerste pijler als rechtsbasis te kiezen.

Met betrekking tot het vinden van een rechtsbasis voor SIS, waar ook de VVD-fractie naar vroeg, doet zich de bijzonderheid voor dat dit informatiesysteem een eenheid is die ook als zodanig moet kunnen blijven worden aangestuurd. In vorenbedoelde werkgroep wordt op dit moment uitvoerig aandacht besteed aan het SIS. Het overleg terzake is nog echter niet afgerond.

Wel kan bij de huidige stand van zaken worden gezegd, dat het er naar uitziet dat er uiteindelijk sprake zal zijn van een tweetal besluiten, te weten een besluit houdende de gedetailleerde vaststelling van het Schengen-acquis dat wordt geïncorporeerd, welk besluit door de Raad in de samenstelling van 13 leden zal worden genomen, namelijk alle Schengen-

landen. Voorts een besluit houdende de rechtsbasis voor alle onderdelen van het Schengen-acquis, dat door de Raad in volledige samenstelling zal moeten worden genomen.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of de tweede zin van de derde alinea van artikel 2, eerste lid, van het Schengen-Protocol dezelfde betekenis heeft als die van artikel 73 P, tweede lid, van het EG-Verdrag wordt bevestigend beantwoord.

Het antwoord op de vraag van de leden van de fracties van PvdA, CDA en D66 of de bevoegdheden van het EG Hof van Justitie als bedoeld in de eerste zin van de derde alinea van het eerste lid van artikel 2 van het Schengen-Protocol met betrekking tot de in het EG-recht geïncorporeerde Schengenregels ten minste gelijk zijn aan de bevoegdheid van het EG Hof krachtens artikel 73 P van het EG-Verdrag, luidt bevestigend. Voor een beperking van de bevoegdheden van het EG Hof van Justitie door de Raad biedt ook artikel 2 van het Schengen-Protocol geen rechtsbasis.

De leden van PvdA vragen, refererend aan de tekst van artikel 2, tweede lid, van het Schengen-Protocol, of in het geval van gedeeltelijke inwerkingstelling, zoals bijvoorbeeld thans het geval is met Griekenland, het eveneens de Raad is die vervolgens besluit omtrent de volledige inwerkingstelling.

Benadrukkend dat de gedeeltelijke inwerkingstelling voor Griekenland een uitzondering is, moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. De ratio van artikel 2, tweede lid, is, zoals ook in het nader rapport is gesteld, de in Schengen-verband gevolgde praktijk van inwerkingstelling van het acquis ook in Unie kader te continueren. Het feit of na de inwerkingtreding de inwerkingstelling geheel of gedeeltelijk geschiedt doet daar niets aan af.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de praktische problemen die zijn te verwachten met betrekking tot de Overeenkomsten met Noorwegen en IJsland en vragen zich af of, indien de zekerheid ontbreekt dat deze onderhandelingen het gewenste resultaat zullen hebben, dit niet ervoor zou pleiten om de goedkeuring van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Schengenlanden en Noorwegen en IJsland uit te stellen tot die zekerheid wel bestaat.

Artikel 6 van het Schengen-Protocol stelt dat Noorwegen en IJsland dienen te worden betrokken bij de uitvoering en de verdere ontwikkeling van dat acquis op basis van deze Samenwerkingsovereenkomst. Te dien einde dienen passende procedures te worden overeengekomen in een Overeenkomst die de Raad met die landen sluit. In deze Overeenkomst dienen de in de Samenwerkingsovereenkomst neergelegde uitgangspunten, derhalve door beide Partijen te worden gerespecteerd. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook in deze Overeenkomst uitgegaan zal worden van de mogelijkheid voor Noorwegen en IJsland om deel te nemen aan de voorbereiding van besluitvorming maar niet aan de besluitvorming zelf. Uiteraard zal rekening gehouden moeten worden met het feit dat de samenwerking met Noorwegen en IJsland zich in Unie-verband verder zal voltrekken en dienen derhalve de bevoegdheden van de instellingen van de Unie te worden gerespecteerd. Zo zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat de Commissie op den duur met betrekking tot besluitvorming op grond van Titel III A van het EG-Verdrag het exclusieve recht van initiatief zal hebben, terwijl op grond van de Samenwerkingsovereenkomst Noorwegen en IJsland wel het recht hebben om voorstellen te doen. Een andere instelling met bevoegdheden waarmee moet worden rekening gehouden bij de onderhandelingen tussen de Raad en Noorwegen en IJsland is het EG Hof van Justitie. Aangezien het EG Hof in Schengen-verband geen bevoegdheden heeft,

werd in de Samenwerkingsovereenkomst ook niet voorzien in een rol voor het Hof. Krachtens het Verdrag van Amsterdam krijgt het Hof bevoegdheden op het gebied van het Schengen-acquis. Het is wenselijk dat Noorwegen en IJsland zich op de een of andere manier zullen conformeren aan de door het EG Hof van Justitie gegeven uitleg over een gedeelte van dit acquis.

In raadskader wordt thans hard gewerkt aan de voorbereidingen voor de door de Raad te voeren onderhandelingen. Daarbij zijn onder andere bovengenoemde aspecten bestudeerd. Informele contacten terzake met Noorwegen en IJsland geven geen aanleiding te veronderstellen dat het niet mogelijk zal blijken om op basis van de Samenwerkingsovereenkomst en met inachtneming van het Unie-recht tot overeenstemming te komen. Met het ondertekenen van de Samenwerkingsovereenkomst hebben alle Partijen te kennen gegeven deze te willen bekrachtigen, Noorwegen en Denemarken zijn hiertoe reeds overgegaan. Tegen deze achtergrond is het naar het oordeel van de regering wenselijk de verdere behandeling van het wetsvoorstel tot goedkeuring van de Samenwerkingsovereenkomst spoedig af te ronden.

De leden van de VVD- en D66-fracties vragen de regering of de ontwerp-besluiten van de Raad over de incorporatie van Schengen voorafgaand aan de vaststelling daarvan aan de Staten-Generaal worden overlegd ter instemming. Zoals wij ook aan de leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie dienaangaande hebben geantwoord, zal de incorporatie van Schengen geschieden door de opneming van het Schengen-acquis in de rechtsorde van de Europese Unie. De Raad zal hiervoor de nodige maatregelen nemen. De regering zal het ontwerp-besluit van de Raad over de opname van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie niet vooraf ter instemming aan de Staten-Generaal voorleggen, omdat dit eenmalige sui generis besluit niet materieelrechtelijk tot nieuwe regelgeving leidt.

In aansluiting hierop kan op de vraag van de leden van de D66-fractie worden geantwoord dat het Europees Parlement niet wordt geconsulteerd. Het «Protocol tot opneming van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie» bevat geen bepaling die voorschrijft dat over de ontwerp-besluiten advies van het Europees Parlement wordt ingewonnen.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze, na incorporatie van het Schengen-acquis, kan worden vastgesteld of een EU-lidstaat, die geen Schengenland is, over een adequate buitengrenscntrole beschikt. De situatie waarop deze leden doelen heeft bij de huidige samenstelling van de Europese Unie een hoog theoretisch gehalte, omdat niet valt te verwachten dat er op afzienbare termijn een wijziging zal komen in de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

In geval van uitbreiding van de Unie met nieuwe lidstaten zal tijdens de daartoe strekkende onderhandelingen naast de kwestie van de aanvaarding van het Unie-acquis, waarvan het vrije personenverkeer een onderdeel vormt, uiteraard ook de toepassing ervan aan de orde dienen te komen en met name de kwaliteit van de buitengrenscntrole in die staten. Alsdan zullen, zoals dat ook voor andere onderdelen van het Unie-acquis geldt, zo nodig voorwaarden of termijnen kunnen worden gesteld aan de toepassing van het vrije personenverkeer tussen de EU-lidstaten en de toetredende staten.

De leden van de fractie van de VVD-fractie vragen of het Verenigd Koninkrijk na de incorporatie van het Schengen-acquis in het Verdrag van Amsterdam eenzijdig kan bepalen dat het zijn binnengrenscntrole met de overige EU-lidstaten handhaaft. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 16 en 24) is uiteengezet is het artikel 7 A EG-Verdrag-protocol opgesteld met het doel het Verenigd Koninkrijk en Ierland een rechtsbasis te bieden

voor het handhaven van de grenscontrole met de overige lidstaten. Na inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en ongeacht de incorporatie van het Schengen-acquis kunnen genoemde landen de grenscontroles handhaven zonder dat daartoe enige formaliteit noodzakelijk is.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of na ratificatie van het Verdrag van Amsterdam door alle EU-leden de binnengrenscontrole met Griekenland wordt opgeheven of dat daar een zelfstandig besluit noodzakelijk is.

Artikel 2, tweede lid, van het Schengen-Protocol voorziet met betrekking tot lidstaten die de Schengen-toetredingsverdragen hebben ondertekend, dat het acquis op hen van toepassing is vanaf de data die de Raad vaststelt. Indien de Schengen Uitvoeringsovereenkomst nog niet (geheel) in werking is gesteld voor Griekenland op het moment van inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zal derhalve de Raad bepalen wanneer de binnengrenscontroles voor het personenverkeer met Griekenland kunnen worden opgeheven. Met andere woorden het Verdrag van Amsterdam leidt niet tot een automatische inwerkingstelling. De vraag van de leden van de CDA-fractie naar de reikwijdte van de bevoegdheid van het EG-Hof van Justitie krachtens de tweede zin van de derde alinea van artikel 2, eerste lid, van het Schengen-Protocol is betrokken bij het hierboven vermelde antwoord op identieke vragen van de leden van de fracties van PvdA en D66.

De vraag van de leden van de D66-fractie naar de reikwijdte van de bevoegdheid van het EG-Hof van Justitie krachtens de tweede zin van de derde alinea van artikel 2, eerste lid, van het Schengen-Protocol is betrokken bij de hierboven vermelde beantwoording van een soortgelijke vraag van de fracties van de PvdA en D66.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering oordeelt over de opvatting dat de incorporatie van het Schengen-acquis een reeks van besluiten vergt. In aansluiting op hetgeen wij aangaande de instemming van de Staten-Generaal op vragen van de leden van de andere fracties hebben gesteld, herhalen wij hier dat de regering van mening is dat het Raadsbesluit over de opnemings van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, materieelrechtelijk geen gevolgen heeft. Om die reden is parlementaire instemming met dit besluit dan ook niet nodig.

De leden van deze fractie vragen onder verwijzing naar de beantwoording van kamervragen van het lid Sipkes of de geheime Schengen-handboeken en hun bijlagen het Koninkrijk niet binden. Echter, naar de mening van de regering vallen de vertrouwelijke Schengen Gemeenschappelijke Visuminstructie en het Gemeenschappelijk Handboek inclusief de bijlagen, onder de het Koninkrijk bindende besluiten. De nationale autoriteiten worden geacht uitvoering te geven aan de gezamenlijke Visuminstructie en het Handboek waartoe in het Uitvoerend Comité is besloten. Dit zal ook het geval zijn na de incorporatie van Schengen in de EU.

Het feit dat de Gemeenschappelijke Visuminstructie en het Gemeenschappelijk Handboek vertrouwelijk zijn, wil niet zeggen dat deze documenten destijds niet ter instemming aan de Staten-Generaal zijn voorgelegd. Beide documenten, inclusief de bijlagen zijn de Kamer op 2 november 1993 ter vertrouwelijke inzage toegestuurd, voordat besluitvorming in het Uitvoerend Comité plaats had op 23 november 1993.

Wat de besluiten betreft, waar deze leden naar verwijzen, die genomen zijn door instanties waaraan het Uitvoerend Comité besluitvormende bevoegdheden heeft verleend, vermelden wij dat de besluiten waarbij het Uitvoerend Comité tot verlening van bedoelde bevoegdheden, op de



gebruikelijke wijze aan de Staten-Generaal ter instemming zijn voorgelegd. Het betreft hier voornamelijk bevoegdheden met betrekking tot de praktische werking van de bepalingen in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, zoals de bevoegdheden van de Management Unit met betrekking tot het beheer van het SIS, of bevoegdheden ter uitvoering van besluiten van het Uitvoerend Comité.

Aangezien de besluiten van het Uitvoerend Comité, alsmede die van de Centrale Groep, behoren tot het Schengen-acquis, zullen deze besluiten ook na de incorporatie van Schengen in de Europese Unie geldig zijn. De incorporatie van het Schengen-acquis heeft geen gevolgen voor de juridisch bindende kracht van de desbetreffende besluiten.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de tweede volzin van de derde alinea van het eerste lid van artikel 2 van het Schengen-Protocol de lidstaten de mogelijkheid bieden om het EG Hof van Justitie systematisch buiten te sluiten.

Vooropgesteld wordt dat de in genoemde volzin opgenomen regel dat het EG Hof van Justitie geen bevoegdheid heeft ten aanzien van maatregelen of besluiten van lidstaten ter handhaving van de openbare orde en veiligheid past in de systematiek van het Verdrag van Amsterdam. Zoals hierboven reeds is aangegeven is de betekenis daarvan gelijk aan die van artikel 73 P, tweede lid, van het EG-Verdrag als van artikel K.7, vijfde lid, van het EU-Verdrag.

Wij delen niet de opvatting dat de door de leden aangehaalde bepaling uit het Schengen-Protocol de mogelijkheid biedt om het EG Hof van Justitie systematisch uit te sluiten. In de praktijk zal aan de toepassing van deze bepaling toch vooraf gaan dat hetzij de nationale rechter bij de beoordeling of hij een prejudiciële vraag kan stellen, hetzij het EG Hof van Justitie zelf het beroep van een lidstaat op genoemd artikel toetsen. Met andere woorden de beoordeling of de gewraakte maatregel valt binnen de kaders van deze bepaling, is niet voor behouden aan de lidstaten maar komt toe aan de rechter, in voorkomend geval aan het EG Hof van Justitie zelf.

– *Titel VI van het EU-Verdrag: politieke en justitiële samenwerking in strafzaken*

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is de Commissie te verzoeken een voorstel te doen voor maatregelen op basis waarvan burgers wel rechtstreeks beroep kunnen doen bij het tegengaan van rassendiscriminatie. Wij antwoorden hierop als volgt.

De Nederlandse regering heeft zich tijdens de onderhandelingen over de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam ingezet voor de opname van een anti-discriminatiebepaling, waarin ras één van de genoemde discriminatiegronden is. Dat betekent dat de Nederlandse regering zich ook constructief zal opstellen bij de uitwerking van die bepaling. De Europese Commissie heeft inmiddels het voornemen bekend gemaakt eind 1999 met een voorstel voor een richtlijn ter uitwerking van de anti-discriminatiebepaling te willen komen, met enige nadruk op het tegengaan van rassendiscriminatie. Ter voorbereiding vinden door de Commissie georganiseerde bijeenkomsten plaats waar experts en betrokkenen uit de lidstaten worden geconsulteerd over de mogelijke invulling van de anti-discriminatiebepaling. Gezien het feit echter dat de gedachtevorming nog in volle gang is, acht de Nederlandse regering het prematuur om daar nu al uitspraken over te doen.

De leden van de PvdA-fractie vragen, onder verwijzing naar de artikelen K.2, tweede lid, jo. K.3, aanhef, onderdeel e, van het EU-Verdrag, of aan deze bepalingen een gemeenschappelijk gedachtegang van de lidstaten over het nut en de noodzaak van harmonisatie van het strafrecht en de verwezenlijking, daarvan ten grondslag ligt. De leden van de fracties van

de VVD, het CDA, D66 en de kleine christelijke fracties stelden een aantal aanverwante vragen inzake de harmonisatie van het strafrecht. Zoals bekend heeft de Europese Raad van Dublin in december 1996 verzocht om een Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Dit actieplan werd in de eerste helft van 1997 opgesteld door de zogeheten Groep op Hoog Niveau. Aangezien deze activiteiten parallel aan de Inter-Gouvernementele Conferentie plaatsvonden, is van de gelegenheid gebruik gemaakt om bevindingen van de Groep op Hoog Niveau welke van invloed zouden kunnen zijn op de inrichting van het Verdrag van Amsterdam, meer in het bijzonder Titel VI EU-Verdrag ter kennis te brengen van de Intergouvernementele Conferentie. Zulks is ook geschied, hetgeen mede geleid heeft tot de bepalingen welke deze leden noemen. Bezielt men artikel K.1 van het EU-Verdrag dan blijkt daaruit 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 en door activiteiten van Europol (tweede alinea, eerste streepje) en tussen de justitiële autoriteiten (tweede alinea, tweede streepje) en voorts door, waar nodig, onderlinge aanpassing van bepalingen betreffende strafzaken (tweede alinea, derde streepje). Met andere woorden harmonisatie van strafrechtelijke bepalingen is geen doel op zichzelf, het is een van de middelen ter bevordering van het terugdringen van de (georganiseerde) criminaliteit. Achterliggende reden vormt, dat ervaring aan het licht heeft gebracht dat verschillen in de strafwetgeving van de lidstaten er soms toe leiden dat de onderlinge samenwerking wordt belemmerd en daardoor criminaliteit meer kansen heeft. Een duidelijk voorbeeld daarvan vormt de ook 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. 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. Reden hiervoor vormt, zo antwoorden wij aan de kleine christelijke fracties, dat anders het risico bestaat dat er verschillen blijven bestaan, terwijl juist geconstateerd werd dat die verschillen om de hierboven weergegeven redenen dienen te worden opgeheven. Genoemde instrumenten bevatten overigens ook bepalingen over samenwerking.

Uit deze voorbeelden moge blijken dat het streven niet gericht is op een algehele harmonisatie van het strafrecht is. Deze praktijk wordt door de hierboven geciteerde passage in artikel K.1, van het EU-Verdrag met name «aanpassing, waar nodig» eigenlijk bestendigd.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie om met spoed over te gaan tot het uitbrengen van de door de minister van Justitie tijdens het algemeen overleg over de JBZ-Raad van 17 maart 1998 toegezegde notitie over de toekomst van het strafrecht, merken wij op dat uit het voorgaande antwoord moge blijken dat eerst bij gebleken noodzaak wijzigingen van het strafrecht zullen worden voorgesteld. Tegen die achtergrond zien wij voor een dergelijke notitie geen aanleiding meer.

Naar aanleiding van hetgeen de leden van de PvdA-fractie hierover naar voren hebben gebracht, merken wij op dat de in artikel K.2, lid 2, van het EU-Verdrag gebezigde terminologie («de Raad stelt Europol in staat» en «de Raad neemt maatregelen») niet vooruit loopt op de juridische vorm waarin een en ander uiteindelijk moet worden gegoten. Waar de taken van Europol zijn neergelegd in de Europol-Overeenkomst (artikel 3) brengt dit met zich dat het nemen van maatregelen met betrekking tot de uitbreiding van dat takenpakket wijziging of aanvulling van de Europol-Overeenkomst

inhoudt. De Raad zal dus in de eerste plaats een akkoord moeten bereiken over een wijziging of aanvulling van de Europol-Overeenkomst waarin niet alleen die taakuitbreiding zelf een plaats moet krijgen maar waarin bijvoorbeeld ook de begrenzing van en de voorwaarden voor die taakuitbreiding hun beslag moeten krijgen.

Zoals reeds tijdens het algemeen overleg op 26 mei jl. ter voorbereiding van de JBZ-Raad door de Minister van Justitie is opgemerkt, is een aantal lidstaten dezelfde mening toegedaan. Evenwel is ook het standpunt gehoord dat een en ander gerealiseerd zou kunnen worden zonder een wijziging c.q. aanvulling van de Europol-Overeenkomst, een standpunt dat de regering, zoals gezegd, niet juist acht. Overigens is over dit onderwerp nog niet anders dan in de marge van aanverwante zaken gesproken. De onderhandelingen over de uitbreiding van het takenpakket van Europol en de daarmee samenhangende kwesties moeten nog een aanvang nemen. Een van die kwesties betreft het vraagstuk van de rechterlijke controle neergelegd in verklaring nr. 7 (anders dan de PvdA-leden menen, betreft het hier inderdaad verklaring nr. 7). In de memorie van toelichting stelden wij reeds dat deze verklaring vooral gezien moet worden in het licht van de voorgestelde taakuitbreiding van Europol. Wij gaven als voorbeeld dat ondersteuning ter plekke door Europol functionarissen moet geschieden onder het toezicht van de bevoegde nationale justitiële autoriteiten. Het gaat hierbij, zo willen wij voor alle duidelijkheid de hier aan het woord zijnde leden voorhouden, om rechterlijk toezicht door de justitiële autoriteiten van de lidstaat waar de «ondersteuning ter plekke» wordt gegeven.

Deze leden vragen waarom aan het EG Hof van Justitie geen toezichthoudende taak is opgedragen bij de grensoverschrijdende politieke samenwerking.

Artikel K.4 van het EU-Verdrag bevat een aantal uitgangspunten dat bij de te treffen maatregelen inzake grensoverschrijdende samenwerking in acht dienen te worden genomen. Wij doelen daarbij op het voorafgaand overleg met de lidstaat op wiens grondgebied zou moeten worden opgetreden én op het feit dat de instemming van die lidstaat steeds vereist zal zijn. Hieruit blijkt, dat bij de opstelling van deze verdragsbepaling steeds de gedachte voorop heeft gestaan dat de lidstaat op wiens grondgebied wordt opgetreden in concreto de vrijheid blijft houden om een concreet verzoek tot grensoverschrijdend optreden al dan niet toe te staan en aan zijn instemming ook voorwaarden te verbinden. Een van die voorwaarden zal zijn dat de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat in staat moeten zijn op de een of andere wijze toezicht uit te oefenen op dat optreden. Genoemde uitgangspunten zijn herleidbaar tot de bijvoorbeeld in de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen getroffen regelingen inzake grensoverschrijdende observatie en achtervolging (artikelen 40 en 41).

Naast deze meer inhoudelijke verklaring is ook nog van belang dat de lidstaten, getuige het bepaalde in artikel K.7, vijfde lid, van het EU-Verdrag uitdrukkelijk hebben uitgesloten dat het EG Hof van Justitie zou mogen oordelen over de geldigheid en evenredigheid van operaties van onder andere de politie. Het in artikel K.4 van het EU-Verdrag bedoelde grensoverschrijdend optreden valt uiteraard in deze categorie.

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD en D66 vragen wat de regering heeft ondernomen om de in het kader van de derde pijler van het huidige EU-Verdrag genomen besluiten kenbaar te maken aan de autoriteiten van de lidstaten belast met criminaliteitsbestrijding en hoe in het licht van de omvang van die besluitvorming kan worden gewaarborgd dat het geldend recht toegankelijk is en zal worden toegepast.

Gevraagd naar de wijze waarop de besluiten die in het kader van de derde pijler van het Verdrag van Maastricht zijn genomen zijn kenbaar gemaakt

aan de autoriteiten van de lidstaten die zijn belast met de criminaliteitsbestrijding, merken wij op dat dat nagenoeg het gehele JBZ-acquis wordt gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. De bekendmaking van besluiten gebeurt in Nederland waar nodig door mededelingen in periodieken van de desbetreffende organisaties (bijvoorbeeld Opportuun), circulaires en dergelijke.

Voorts merken wij op dat gelet op het feit dat voor zover besluiten in derde pijler beogen het geldende recht te wijzigen, deze besluiten geen rechtstreekse werking hebben. De noodzakelijk aanpassingen van het nationale recht dienen op de gebruikelijk manier tot stand worden gebracht en vervolgens bekend te worden gemaakt. Aldoende is de toegankelijkheid van het geldende recht gewaarborgd.

In antwoord op de vraag van deze leden welke vorm van samenwerking samenwerkende douane instanties kiezen indien tijdens een onderzoek een vermoeden van een strafbaar feit rijst, strafrechtelijke samenwerking of douanesamenwerking, stellen wij voorop dat wanneer douane autoriteiten samenwerken zij dit zullen doen uit hoofde van de regelgeving inzake wederzijdse bijstand en samenwerking op douanegebied. Wanneer er sprake is van een strafzaak, is het uitgangspunt dat op basis van het Voorschrift wederzijdse bijstand douane (beschikking van de Staatssecretaris van Financiën van 26 juni 1990, nr. AFZ 90/3111) gekozen wordt voor strafrechtelijke samenwerking in overeenstemming met artikel 552h e.v. van het Wetboek van Strafvordering onder leiding van het Openbaar Ministerie.

In aansluiting hierop, naar aanleiding van de vraag hoe wordt gewaarborgd dat de controlebevoegdheden van de douane(samenwerking) slechts worden gehanteerd met inachtneming van de cautieplicht (artikel 29, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering en artikel 6 van het EVRM, zoals geïnterpreteerd door het Europese Hof voor de Rechten van de mens in de zaak Funke, merken wij op dat als door de douane controlebevoegdheden worden gehanteerd, dit in de regel de uitvoering van controles op basis van communautaire douanevoorschriften betreft en het niet gaat om opsporing en vervolging. Voor douanesamenwerking ten behoeve van de handhaving van communautaire douanevoorschriften is de rechtsbasis Verordening EG nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PbEG 1997, L82). Deze verordening laat de toepassing in de lidstaten van de regels inzake de strafrechtelijke vervolging en de wederzijdse rechtshulp in strafzaken onverlet (artikel 51). De communautaire douanesamenwerking zal ingevolge het Verdrag van Amsterdam onder het toepassingsgebied van het nieuwe artikel 116 van het EG-Verdrag vallen. In dit artikel is bepaald dat EG-maatregelen inzake douanesamenwerking geen betrekking hebben op de toepassing van het nationale strafrecht of de nationale rechtsbedeling. Wanneer sprake is van cautieplicht en strafvervolging zal de douane, zoals hierboven vermeld, het Voorschrift wederzijdse bijstand douane toepassen en worden waar nodig onder leiding van het Openbaar Ministerie de waarborgen van het Wetboek van Strafvordering uit hoofde van strafrechtelijke samenwerking toegepast. Voor wat betreft de bestuurlijke boeten worden op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) vergelijkbare waarborgen toegepast.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe het bepaalde in artikel K.4 van het EU-Verdrag zich verhoudt tot het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden (Kamerstukken II, 1996/97, 25 403) antwoorden wij dat de regering bij het opstellen van de maatregelen inzake grens-

overschrijdend optreden uiteraard der zaak de onderhandelingen zal voeren met een scherp oog voor verenigbaarheid met de eigen wetgeving. Gelet op hetgeen hierboven over de in artikel K.4 vastgelegde uitgangspunten werd opgemerkt én het feit dat bij de voorbereiding van genoemd wetsvoorstel ook een oriëntatie op de regeling van opsporingsbevoegdheden in ons omringende landen heeft plaatsgevonden, verwachten wij dat de in voorbereiding zijnde wetgeving niet belemmerend zal werken bij de totstandbrenging van de in artikel K.4 genoemde maatregelen.

Uit de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA of de regering bereid is thans toe te zegen dat zij aan buitenlandse opsporingsambtenaren slechts toestemming zal geven hier te lande werkzaam te zijn op voorwaarde dat zij in een eventuele Nederlandse strafzaak als getuige onder ede zullen verschijnen indien de rechter zulks noodzakelijk acht, begrijpen wij dat zij het van groot belang achten dat voor een buitenlandse opsporingsambtenaar die ten behoeve van een Nederlands strafrechtelijk onderzoek wordt ingezet, niet andere regels gelden dan voor een Nederlandse opsporingsambtenaar in vergelijkbare omstandigheden. Wij onderschrijven dit standpunt. Wij stellen ons voor dat bij de voorbereiding van de activiteiten van een buitenlandse opsporingsambtenaar, aan de hand van de concrete zaak niet alleen de operationele aspecten van zijn beoogde optreden op Nederlands grondgebied aan de orde komen, maar tevens de wijze waarop dat optreden te zijner tijd in Nederland rechterlijk getoetst moet kunnen worden, inclusief de mogelijkheid dat betrokkene zal worden opgeroepen als getuige ter terechtzitting en de noodzaak om aan een dergelijke oproeping gehoor te geven. Aan de hand daarvan zal door de Nederlandse bevoegde autoriteiten moeten worden vastgesteld of het verantwoord is om daadwerkelijk van de diensten van de buitenlandse opsporingsambtenaar gebruik te maken.

Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks te overwegen om een voorbehoud te maken, inhoudende dat gemeenschappelijke standpunten bedoeld in artikel K.6, tweede lid, aanhef, onderdeel a, van het EU-Verdrag, het Koninkrijk niet binden, merken wij op dat de mogelijkheid van het maken van voorbehouden bij het Verdrag van Amsterdam niet in dat Verdrag is voorzien. De noodzaak om onenigheid tussen regering en parlement te voorkomen over het al dan niet bindend karakter, ontgaat ons indien wij de praktijk van het instemmingsprocedure met betrekking tot het Verdrag van Maastricht overzien.

Gevraagd door de leden van de PvdA-fractie, tegen de achtergrond van het bepaalde in artikel K.9 van het EU-Verdrag, naar de betekenis van de opmerking van de regering dat tot op heden geen bindende gemeenschappelijke standpunten tot stand zijn gekomen, wijzen wij op de ervaringen die in het recente verleden zijn opgedaan met de gemeenschappelijke standpunten die zijn opgesteld met het oog op de onderhandelingen in OESO-verband en in Raad van Europa-kader over strafrechtelijke verdragen op het terrein van corruptie (Kamerstukken II, 23 490, nrs. 78 en 79). Zowel uit de formulering van deze gemeenschappelijke standpunten als de wijze waarop deze zijn gehanteerd tijdens de onderhandelingen, bleek een grote mate van flexibiliteit. Het gemeenschappelijk standpunt fungeerde als een richtsnoer voor de lidstaten, waarbij door middel van coördinatie-vergaderingen van de EU-delegaties tijdens de onderhandelingen dagelijks werd bepaald op welke wijze de gemeenschappelijke belangen het beste konden worden gediend. Met andere woorden de formulering van artikel K.9, eerste alinea, van het EU-Verdrag, welke is overgenomen van artikel K.5 van het Verdrag van

Maastricht is in de praktijk minder dwingend dan bij eerste lezing laat vermoeden.

De leden van de fracties van de PvdA, VVD en D66 vragen wat de juridische strekking is van een kaderbesluit bedoeld in artikel K.6, tweede lid, aanhef, onderdeel b, van het EU-Verdrag dat door een lidstaat niet wordt omgezet in nationale wetgeving, onder vermelding van een aantal mogelijke rechtsgevolgen. Onze reactie daarop luidt als volgt. Een kaderbesluit, zo blijkt uit genoemde verdragsbepaling is verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat. Met andere woorden zowel regering als parlement zijn gebonden daarmee beoogde onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te realiseren. Wordt dat resultaat niet bereikt dan blijft de betrokken lidstaat in gebreke. Anders dan in het EG-Verdrag is in Titel VI EU-Verdrag niet voorzien in een ingebrekestellingsprocedure. Uiteraard zal het nalaten van een lidstaat, alsmede de oorzaken daarvoor in de Raad aan de orde kunnen komen. Ontstaan over het nalaten verschillen tussen lidstaten dan kan dat verschil van inzicht via de in artikel K.7, zevende lid, van het EU-Verdrag ook aan het EG Hof van Justitie worden voorgelegd. Welke gevolgen aan een voor de betrokken lidstaat negatief oordeel van het EG Hof zullen zijn, kan bij gebreke aan jurisprudentie terzake thans niet worden voorzien.

Artikel K.6, tweede lid, onder b, bepaalt uitdrukkelijk dat kaderbesluiten geen rechtstreekse werking hebben. Dit betekent dat een burger geen rechten geldend kan maken uit hoofde van een kaderbesluit dat door een lidstaat niet in nationale wetgeving is omgezet.

De leden vragen voorts om een nadere aanduiding van het verschil tussen een besluit bedoeld in artikel K.6, tweede lid, aanhef, onderdeel c, van het EU-Verdrag en een kaderbesluit, alsmede naar de rechtsgevolgen van het niet omzetten van een besluit door een lidstaat. Het kenmerkende verschil tussen kaderbesluiten en besluiten vormt dat de eerstgenoemde instrumenten strekken tot onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten en de besluiten niet. Daaruit vloeit ook voort dat hoewel beiden verbindend zijn voor de lidstaten, de verbindendheid van kaderbesluiten nader is gekwalificeerd namelijk verbindendheid ten aanzien van het te bereiken resultaat. Terwijl kaderbesluiten dus een normatief karakter hebben, kunnen besluiten over van alles gaan. Te denken valt aan de benoeming van een directeur van Europol of de vaststelling van het interne werkprogramma van de Raad voor een bepaalde periode. Uit deze voorbeelden blijkt tevens dat niet elk besluit een formele handeling van de lidstaat zal vergen om een besluit te implementeren. Indien zulks echter wel nodig is, dan geldt mutatis mutandis hetgeen hierboven met betrekking tot de nalatigheid van lidstaten met betrekking tot de implementatie van kaderbesluiten is vermeld.

De leden van de fracties van de PvdA, CDA en D66 vragen voorts aan de hand van welke criteria de keuze voor een van de in artikel K.6, tweede lid, van het EU-Verdrag genoemde instrumenten wordt bepaald, of de in dat lid gegeven opsomming van instrumenten limitatief is en ten slotte of er een rangorde bestaat tussen deze instrumenten.

Wat betreft de criteria voor de keuze van een van de instrumenten bedoeld in het tweede lid van artikel K.6, tweede lid, van het EU-Verdrag, moge uit voorgaande antwoorden het verschil tussen kaderbesluiten en besluiten al zijn gebleken. Wil men een bindende maatregel treffen met een normatief karakter dan kiezen men het kaderbesluit; voor bindende, niet-normatieve maatregelen het besluit. Resteert in de eerste plaats het gemeenschappelijk standpunt. Dit instrument ligt voor de hand indien men een niet-normatieve en niet-bindende maatregel wenst te treffen. Het

instrument van de overeenkomst zal voor een bindende maatregel met een al dan niet normatief karakter kunnen dienen. Redenen om voor een overeenkomst te kiezen kunnen zijn, dat het in voorkomend geval wenselijk wordt geacht voor de toepassing ervan niet eerst de implementatie in alle lidstaten af te wachten óf omdat de te treffen maatregel een wijziging van of aanvulling op een bestaande overeenkomst betreft. Dat brengt ons op de vraag of er een rangorde tussen de instrumenten bestaat. Een rangorde in de zin van verdrag, wet, algemene maatregel van bestuur, is niet aangebracht tussen de instrumenten. Wel gaan wij ervan uit dat een overeenkomst niet door een kaderbesluit en een kaderbesluit niet door een besluit en een besluit niet door een gemeenschappelijk standpunt kan worden gewijzigd of vervallen worden verklaard. Voorts vermelden wij, desgevraagd, dat uit de formulering van de aanhef van het tweede lid, van artikel K.6 van het EU-Verdrag niet blijkt dat de daarop volgende opsomming van instrumenten limitatief. Het staat de Raad vrij om verklaringen af te geven of resoluties aan te nemen, welke gelet op hun onverbindende karakter ook geen specifieke rechtsbasis behoeven. Ten slotte, gevraagd door de leden van de PvdA-fractie, of het denkbaar is dat besluiten buiten die bedoeld in artikel K.6, tweede lid, van het EU-Verdrag worden genomen die door hun strekking en bedoeling toch juridisch bindend zijn, hetzij als zodanig, hetzij uit hoofde van de (volkenrechtelijke en Europeesrechtelijke) goede trouw, wijzen wij erop dat uit het bepaalde in artikel K.13, derde lid, van het EU-Verdrag volgt, dat besluiten over het niet financieren van activiteiten uit de EG-begroting rechtstreeks op artikel K.13 kunnen worden gebaseerd, terwijl deze een de lidstaten bindend karakter hebben.

De leden van de PvdA-fractie vroeg of anders dan onder de werking van het Verdrag van Maastricht, gegarandeerd is dat de Raad krachtens Titel VI geen besluiten neemt, waarin niet is aangegeven welk instrument het betreft en dus welke rechtskracht het heeft.

Vooropgesteld zij dat in artikel 17, tweede lid, van het reglement van orde van de Raad exact is voorgeschreven dat elk krachtens artikel K.3 van het Verdrag van Maastricht genomen besluit van de Raad voorzien dient te zijn van een nauwkeurig voorgeschreven opschrift. Wij zijn ons er niet van bewust dat dit voorschrift niet is gevolgd onder de werking van het Verdrag van Maastricht.

De aanpassing van genoemde bepaling van het reglement van orde zal tijdig voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam worden voorbereid, zodat de door deze leden gevraagde garantie ook met betrekking tot de in artikel K.6, tweede lid, van het EU-Verdrag genoemde instrumenten kan worden gegeven.

De leden van de fracties van de PvdA, VVD en CDA vragen of een overzicht kan worden gegeven van alle besluiten die (tot dusver) zijn genomen krachtens artikel K.3 van het huidige EU-Verdrag en de vertaling daarvan in K.6 termen.

Aangezien gemeenschappelijke standpunten en overeenkomsten gehandhaafd blijven en er krachtens artikel K.3 van het Verdrag van Maastricht geen gemeenschappelijke standpunten met een bindend karakter zijn tot stand gebracht, zouden deze maatregelen ook op basis van artikel K.6 van het EU-Verdrag dezelfde rechtsvorm krijgen. Resteren de gemeenschappelijke optredens die op grond van het huidige artikel K.3 van het Verdrag van Maastricht tot stand zijn gebracht. Deze zijn:

- gemeenschappelijk optreden van 10 maart 1995 betreffende de Europol-Drugseenheid (PbEG L62 van 20 maart 1995);
- gemeenschappelijk optreden van 25 september 1995 inzake acties ter uitvoering van artikel K.1 van het Verdrag (PbEG L238 van 6 oktober 1995);

- gemeenschappelijk optreden van 4 maart 1996 met betrekking tot de luchthaventransitregeling (PbEG L63 van 13 maart 1996);
- gemeenschappelijk optreden van 22 april 1996 inzake een kader voor de uitwisseling van verbindingsmagistraten ter verbetering van de justitiële samenwerking tussen de Lid-Staten van de Europese Unie (PbEG L105 van 27 april 1996);
- gemeenschappelijk optreden van 15 juli 1996 ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat (PbEG L185 van 24 juli 1996);
- gemeenschappelijk optreden van 14 oktober 1996 houdende een gemeenschappelijk beleidskader voor initiatieven van de Lid-Staten van de Europese Unie betreffende de verbindingsofficieren (PbEG L268 van 19 oktober 1996);
- gemeenschappelijk optreden van 15 oktober 1996 inzake het aanleggen en bijhouden van een repertorium van specifieke bekwaamheden, vaardigheden en expertise op het gebied van terrorismebestrijding teneinde de samenwerking bij de terrorismebestrijding tussen de Lid-Staten van de Europese Unie te vergemakkelijken (PbEG L273 van 25 oktober 1996);
- gemeenschappelijk optreden van 28 oktober 1996 met betrekking tot stimulerings- en uitwisselingsprogramma voor beoefenaars van juridische beroepen («Grotius») (PbEG L287 van 8 november 1996);
- gemeenschappelijk optreden van 28 oktober 1996 ter invoering van een programma voor de opleiding, de uitwisseling en de samenwerking op het gebied van identiteitsbewijzen («Sherlock») (PbEG L287 van 8 november 1996);
- gemeenschappelijk optreden van 22 november 1996 inzake maatregelen tot bescherming tegen de gevolgen van extraterritoriale toepassing van rechtsregels uitgevaardigd door een derde land en daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen (PbEG L309 van 29 november 1996);
- gemeenschappelijk optreden van 29 november 1996 inzake de uitwisseling van informatie over de chemische beschrijving van drugs met het oog op de vergemakkelijking van een betere samenwerking tussen de Lid-Staten bij de bestrijding van de illegale drugshandel (PbEG L322 van 12 december 1996);
- gemeenschappelijk optreden van 29 november 1996 inzake de samenwerking tussen de douaneautoriteiten en handelsondernemingen bij de bestrijding van drugshandel (PbEG L322 van 12 december 1996);
- gemeenschappelijk optreden van 29 november 1996 inzake het aanleggen en bijhouden van een repertorium voor specialistische bekwaamheden, vaardigheden en expertise op het gebied van de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit teneinde de samenwerking tussen de Lid-Staten van de Europese Unie op het gebied van wetshandhaving te vergemakkelijken (PbEG L342 van 31 december 1996);
- gemeenschappelijk optreden van 29 november 1996 tot vaststelling van een stimulerings- en uitwisselingsprogramma voor personen die verantwoordelijk zijn voor acties tegen mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen («Stop») (PbEG L322 van 12 december 1996);
- gemeenschappelijk optreden van 5 december 1996 tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (PbEG L344 van 15 december 1996);
- gemeenschappelijk optreden van 16 december 1996 houdende verruiming van het mandaat dat aan de Europol-Drugseenheid is verstrekt (PbEG L342 van 31 december 1996);
- gemeenschappelijk optreden van 17 december 1996 betreffende onderlinge aanpassing van de wetgevingen en praktijken van de



- Lid-Staten van de Europese Unie ter bestrijding van drugsverslaving en ter voorkoming en bestrijding van de illegale drugshandel (PbEG L342 van 31 december 1996);
- gemeenschappelijk optreden van 16 december 1996 inzake een uniform model voor verblijfstitels (PbEG L7 van 10 januari 1997);
  - gemeenschappelijk optreden van 20 december 1996 houdende een gemeenschappelijk programma voor uitwisseling en opleiding van en samenwerking tussen rechtshandhavinginstanties (OISIN) (PbEG L7 van 10 januari 1997);
  - gemeenschappelijk optreden van 24 februari 1997 ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen (PbEG L63 van 4 maart 1997);
  - gemeenschappelijk optreden van 26 mei 1997 met betrekking tot de samenwerking op het terrein van de openbare orde en veiligheid (PbEG L147 van 5 juni 1997);
  - gemeenschappelijk optreden van 9 juni 1997 betreffende het verfijnen van de criteria voor gerichte controles, selectiemethodes, enz. en het verzamelen van douane- en politie-informatie (PbEG L159 van 17 juni 1997);
  - gemeenschappelijk optreden van 16 juni 1997 betreffende de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle inzake nieuwe synthetische drugs (PbEG L167 van 25 juni 1997);
  - gemeenschappelijk optreden van 22 juli met het oog op de financiering van specifieke projecten ten behoeve van ontheemde personen die tijdelijke bescherming in de lidstaten genieten en van asielzoekers (PbEG L205 van 31 juli 1997);
  - gemeenschappelijk optreden van 22 juli 1997 met het oog op de financiering van specifieke projecten ten behoeve van asielzoekers en vluchtelingen (PbEG L205 van 31 juli 1997);
  - gemeenschappelijk optreden van 5 december 1997 tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (PbEG L344 van 15 december 1997);
  - gemeenschappelijk optreden van 19 maart 1998 houdende een uitwisselings-, opleidings-, en samenwerkingsprogramma voor personen die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (programma FALCONE) (PbEG L 99 van 31 maart 1998);
  - gemeenschappelijk optreden van 19 maart 1998 ter invoering van een programma voor de opleiding, de uitwisseling en de samenwerking op het gebied van het asielbeleid, het immigratiebeleid en de overschrijding van de buitengrenzen (Odysseus-programma)(PbEG L 99 van 31 maart 1998);
  - gemeenschappelijk optreden van 27 april 1998 met het oog op de financiering van specifieke projecten ten behoeve van asielzoekers en vluchtelingen (PbEG L138 van 9 mei 1998);
  - gemeenschappelijk optreden van 27 april 1998 met het oog op de financiering van specifieke projecten ten behoeve van ontheemde personen die tijdelijke bescherming in de Lid-Staten genieten en van asielzoekers (PbEG L138 van 9 mei 1998);
  - gemeenschappelijk optreden van 29 juni 1998 inzake goede praktijken bij wederzijdse rechtshulp in strafzaken (PbEG L191 van 7 juli 1998);
  - gemeenschappelijk optreden van 29 juni 1998 tot vaststelling van een mechanisme voor collectieve evaluatie van de inwerkingtreding, de toepassing en de daadwerkelijke uitvoering van het acquis van de Europese Unie op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de kandidaat-lidstaten (PbEG L191 van 7 juli 1998);
  - gemeenschappelijk optreden van 29 juni 1998 tot oprichting van een Europees justitieel netwerk (PbEG L191 van 7 juli 1998).

De vraag, welke rechtsvorm deze maatregelen zouden hebben gekregen indien zij zouden zijn aangenomen onder de vigeur van artikel K.6 van het Verdrag van Amsterdam, kan in die zin worden beantwoord dat de vorm van het kaderbesluit in aanmerking zou zijn gekomen voor de gemeenschappelijk optredens welke een (gedeeltelijk) normatief karakter hebben. Dit is het geval bij vier van de hierboven vermelde gemeenschappelijke optredens, te weten van 15 juli 1996 (bestrijding racisme en vreemdelingenhaat), 17 december 1996 (onderlinge aanpassing van wetgeving en praktijken inzake verdovende middelen), 24 februari 1997 (bestrijding mensenhandel en seksuele uitbuiting kinderen) en 16 juni 1997 (synthetische drugs).

De overige zouden gelet op hun inhoud in de vorm van een besluit tot stand zijn gebracht.

Op de vraag van deze leden of door het Verdrag van Amsterdam het instrument van het gemeenschappelijke optreden wordt vervangen door de nieuwe instrumenten van het kaderbesluit en het besluit, luidt het antwoord dat deze veronderstelling juist is.

De zorg van de leden van de PvdA-fractie over een risico van rechtsongelijkheid, waaraan ook de leden van de fractie van D66 refereerden, door dat niet alle lidstaten de bevoegdheid van het EG Hof van Justitie zullen erkennen, wordt in zekere mate gedeeld. Het is, enerzijds, waar dat door deze flexibele regeling in de ene lidstaat wel en in andere lidstaat geen prejudiciële vragen kunnen worden gesteld. Anderzijds, dient er rekening mee te worden gehouden dat een prejudiciële beslissing desondanks zijn effecten zal hebben op de rechtspraak in alle lidstaten, omdat nationale rechters in beginsel gehouden zijn de jurisprudentie van het EG Hof van Justitie te respecteren, omdat nationale rechters zijn gehouden de uitleg van de betreffende bepalingen door het Hof van Justitie te respecteren, ook wanneer het gaat om rechtspraak van het Hof van Justitie naar aanleiding van prejudiciële vragen die door een andere rechter in een soortgelijke zaak aan het Hof zijn voorgelegd. Hoe dit verder ook zij, zoals reeds in de memorie van toelichting werd aangegeven was de regeling van artikel K.7 van het EU-Verdrag het beste onderhandelingsresultaat dat onder de gegeven omstandigheden kon worden bereikt.

Gevraagd naar de bereidheid om ook bij artikel 73 P van het EG-Verdrag de bevoegdheid tot het stellen van prejudiciële vragen aan het EG Hof van Justitie uit te breiden tot alle rechters, merken wij op dat de kwestie van al dan niet bereidheid van de regering niet aan de orde komt, omdat de omvang van de bevoegdheid van het EG Hof in artikel 73 P van het EG-Verdrag is vastgelegd en deze bepaling noch enig andere verdragsbepaling lidstaten een rechtsbasis biedt de bevoegdheden van het EG Hof van Justitie eenzijdig uit te breiden.

De leden van de PvdA-fractie vragen een nadere uiteenzetting over het bepaalde in artikel K.7, vijfde lid, van het EU-Verdrag.

De in deze bepaling opgenomen beperkingen dienen als volgt te worden onderscheiden. Ten eerste is het EG Hof van Justitie niet bevoegd de geldigheid of evenredigheid van operaties van politie en andere met de rechtshandhaving belaste instanties na te gaan. Dit betreft elke operatie ongeacht of dat optreden in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, ter handhaving van de openbare orde, of anderszins plaatsvindt. In de tweede plaats betreft de onbevoegdheid het handelen van lidstaten als bedoeld in artikel K.5 van het EU-Verdrag. De zin in de memorie van toelichting over een parallel met artikel 73 P, tweede lid, van het EG-Verdrag, behoeft – zo blijkt ons – enige verheldering. Weliswaar gaan beide bepalingen over het treffen van maatregelen door lidstaten ter handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnen-

landse veiligheid, maar artikel K.7, tweede lid, van het EU-Verdrag bevat niet de beperking die in artikel 73 P, tweede lid, van het EG-Verdrag is opgenomen. Dat is de logische consequentie van het feit dat Titel VI van het EU-Verdrag niet ziet op personencontrole aan de binnengrenzen. Ten slotte merken wij op dat de in artikel 73 P, tweede lid, van het EG-Verdrag en de in artikel K.7, vijfde lid, van het EU-Verdrag genoemde maatregelen respectievelijk uitoefening van verantwoordelijkheden uitsluitend ziet op de lidstaten en niet op de instellingen.

De aan het woord zijnde leden vragen vervolgens naar de verhouding tussen het K.8 Comité en de Commissie. Hierop antwoorden wij als volgt. Het Comité voorzien in artikel K.8 was reeds voorzien in artikel K.4 van het EU-Verdrag zoals dit tot stand kwam in 1992. Deze bepaling is in die zin gewijzigd dat in het eerste lid, tweede streepje, de verwijzing naar de in artikel 100 C van het EG-Verdrag bedoelde gebieden is vervallen. Deze wijziging hangt samen met de invoeging in het EG-Verdrag van titel III A. Daarnaast verschilt artikel K.8 van artikel K.4 van het EU-Verdrag doordat het derde lid is komen te vervallen. De materie die thans in deze bepaling is geregeld heeft een plaats gevonden in artikel K.6, tweede, derde en vierde lid van het Verdrag van Amsterdam. Bijzondere besluitvormingsregels zijn daarnaast voorzien in artikel K.12, K.13, K.14 en K.16 van het Verdrag van Amsterdam. Het nieuwe artikel K.8 brengt als zodanig geen wijziging in de positie van de Commissie. De positie van de Commissie wordt uiteraard wel versterkt door de invoeging in het EG-Verdrag van titel III A.

Gelet op deze situatie zien wij in de instelling van het artikel K.8-comité ook geen aanleiding voor wijziging in de bestaande wijze van informatieverschaffing aan de Staten-Generaal over de krachtens Titel VI van het EU-Verdrag ontwikkelde activiteiten.

Wat betreft de vragen van de PvdA-fractie over de overeenkomsten onder J.14 en K.10, antwoorden wij dat in het geval het een overeenkomst betreft die niet juridisch bindend is er geen sprake is van een verdrag; het kan in dat geval gaan om een memorandum of understandings. Op de vraag of de verdragen die onder deze bepalingen tot stand komen onder de uitzonderingen van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen kunnen vallen antwoorden wij bevestigend. Het zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat een verdrag voor korter dan een jaar wordt gesloten; dit verdrag behoeft dan geen parlementaire goedkeuring op grond van artikel 7, onderdeel c, van genoemde Rijkswet.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom in artikel K.11 van het EU-Verdrag niet is voorzien in raadpleging van het Europees Parlement over gemeenschappelijke standpunten, antwoorden wij dat zoals uit antwoorden op eerdere vragen van deze leden is gebleken gemeenschappelijke standpunten in de systematiek van artikel K.6 EU-Verdrag geen de lidstaten bindend karakter hebben.

Desgevraagd door deze leden verklaren wij bereid te zijn de overigens openbare adviezen van het Europees Parlement als bedoeld in artikel K.11, eerste lid, van het EU-Verdrag ter kennis te brengen van de Staten-Generaal, alsmede informatie te verschaffen over de mogelijke gevolgen die daaraan zijn verbonden.

Wat betreft de uitbreiding van het takenpakket van Europol, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, dient in de eerste plaats gedacht te worden aan aanvulling van artikel 3 van de Europol-Overeenkomst, waar de taken van Europol hun regeling vinden. Maar zoals reeds hiervoor in antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie is opgemerkt, dienen ook andere kwesties geregeld te worden. We noemen als voorbeeld artikel 30, lid 1, van de Europol-

Overeenkomst waarin onder meer is bepaald dat de personeelsleden van Europol geen aanwijzingen mogen vragen of aanvaarden van enig gezag buiten Europol. Ondersteuning ter plekke door Europol functionarissen onder toezicht van de competente nationale autoriteiten brengt ook met zich dat zij aan eventuele aanwijzingen van die autoriteiten gevolg zullen moeten geven. Hiertoe zal de Europol-Overeenkomst aangevuld moeten worden. Voorts zal nog bezien moeten worden of andere bepalingen in de Europol-Overeenkomst aanvulling respectievelijk wijziging behoeven. Wij wijzen in dit verband ook nog op het Protocol voorrechten en immuniteiten. Bij de onderhandelingen over de taakuitbreiding van Europol zullen ook onderdelen van dit protocol bezien moeten worden, hetgeen met zo veel woorden in artikel 17, lid 2, van de Europol-overeenkomst is bepaald.

Wat betreft verklaring nr. 7 merken wij ook hier op dat deze verklaring gelezen moet worden in samenhang met de uitbreiding van het takenpakket van Europol en dat het hierbij gaat om de rechter van de lidstaat waar bijvoorbeeld de assistentie ter plekke door Europol functionarissen wordt verleend en niet per se om een Nederlandse rechter. Wat betreft de huidige situatie is de rechterlijke controle op Europol geregeld in de artikelen 38 en 39 van de Europol-Overeenkomst. Daarnaast is het natuurlijk in iedere concrete strafzaak mogelijk de samenwerking via Europol aan een rechterlijke toets te onderwerpen.

De vraag van de leden van de VVD-fractie inzake artikel K.3, aanhef, onderdeel e, van het EU-Verdrag zijn betrokken bij de beantwoording van eerdere aanverwante vragen van de PvdA-fractie over harmonisatie van het strafrecht.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie hoe een gemeenschappelijk optreden zich verhoudt tot de nationale wetgeving, antwoorden wij dat de in dit Unie-instrument vastgelegde afspraken met betrekking tot inrichting van de nationale wetgeving een inspanningsverplichting inhouden voor de regering om waar nodig voorstellen tot wetwijziging aan het parlement voor te leggen. Zolang die voorstellen niet in werking zijn getreden geldt bij onverenigbaarheid tussen de in een gemeenschappelijk optreden vastgelegde regeling en de nationale wetgeving, de nationale wetgeving.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of artikel K.7 van het Verdrag van Amsterdam met zich meebrengt dat het EG Hof van Justitie bevoegd wordt om prejudiciële beslissingen te geven met betrekking tot instrumenten die voor de inwerkingtreding van dat Verdrag tot stand zijn gekomen en die niet zelf reeds in een Hof-bevoegdheid voorzien, wordt ontkennend beantwoord. Dit volgt uit de bewoording van het eerste lid van artikel K.7 van het EU-Verdrag: «Het Hof van Justitie .....is.....bevoegd.....een uitspraak te doen over..... van op grond van deze Titel vastgestelde overeenkomsten.....». Voor de toepasselijkheid van artikel K.7 wordt gerefereerd aan de typologie van besluiten die worden geïntroduceerd in artikel K.6.

Desgevraagd delen wij de leden van de CDA-fractie mede dat artikel K.2 van het EU-Verdrag in het eerste lid aangeeft welke bestanddelen het gezamenlijk optreden van de lidstaten op het terrein van politieke samenwerking omvat. Voor zover Europol daarbij wordt genoemd (onder b) gaat het vooral om aspecten die hun regeling reeds in de Europol-Overeenkomst hebben gevonden. Een uitzondering vormt hierbij de informatie over meldingen van verdachte financiële transacties als zodanig omdat Europol op het terrein van het witwassen van geld ingevolge de Europol-Overeenkomst slechts een taak heeft voor zover dit in verband staat met de vormen van criminaliteit ten aanzien van de

voorkoming en bestrijding waarvan Europol een taak heeft. Indien men in de toekomst aan Europol een taak wil geven ten aanzien van verdachte financiële transacties als zodanig, zal de Europol-Overeenkomst gewijzigd of aangevuld moeten worden. Dit geldt eveneens voor een aantal taken die Europol in de toekomst ingevolge het tweede lid van artikel K.2 EU-Verdrag moet gaan krijgen. Dit lid legt bij de Raad de verplichting maatregelen te nemen die Europol – onder meer – in staat moeten stellen in ondersteunende zin deel uit te maken van gezamenlijke teams die operationele acties uitvoeren, de bevoegde autoriteiten te vragen een onderzoek in specifieke zaken te verrichten en te coördineren, alsmede – ter plekke – assistentie te verlenen bij het onderzoeken van zaken van georganiseerde criminaliteit. Deze taken gaan verder dan thans is neergelegd in artikel 3 van de Europol-Overeenkomst. Dit betekent dat, wij herhalen, de door de Raad te nemen maatregelen uitsluitend hun beslag kunnen krijgen door wijziging of aanvulling van de Europol-Overeenkomst.

Wat betreft de uitwisseling van informatie over melding van verdachte financiële transacties merken wij op dat het stadium nog niet is bereikt waarin een besluit kan worden genomen of de uitwisseling van deze informatie al dan niet via Europol zal lopen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de ratio van de bij artikel K.3, aanhef, onderdeel e, van het EU-Verdrag behorende verklaring nr. 8. Deze verklaring is opgesteld met het oog op die landen die geen minimumstraffen kennen, waartoe ook Nederland behoort. De invoering van minimumstraffen zou een ingrijpende wijziging van ons strafrecht en onze strafrechtspleging. Aangezien er geen enkele indicatie is dat daartoe enige noodzaak zou bestaan, wenste onder andere Nederland zeker te stellen dat een verplichting tot invoering ervan ook niet wordt beoogd.

Deze leden vragen hoe in overeenstemming met artikel 1 van het Verdrag van Amsterdam wordt gewaarborgd dat de derde-pijler-besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger plaatsvindt. Ervan uitgaande dat deze leden refereren aan het gewijzigde artikel A van het EU-Verdrag, antwoorden wij als volgt.

De Unie streeft er naar de burgers een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten te ontwikkelen. De besluitvorming die is gericht op de bestrijding van criminaliteit heeft grote betekenis voor de Europese burgers.

Teneinde de besluitvorming in deze materie zo dicht mogelijk bij de burgers te doen plaatsvinden, voorziet Titel VI van het EU-Verdrag in raadpleging van het Europees Parlement voor alle bindende besluiten. Voorts wordt in het Protocol inzake de rol van nationale parlementen in de Europese Unie bepaald dat er een minimum periode van zes weken dient te verstrijken tussen de beschikbaarstelling door de Commissie van een voorstel uit hoofde van Titel VI en agendering voor de besluitvorming. Hierdoor zal de betrokkenheid van de nationale parlementen bij besluitvorming op dit beleidsterrein beter gewaarborgd zijn.

Voor een uiteenzetting over het onverbindende karakter van gemeenschappelijke standpunten verwijzen wij naar hierboven vermelde antwoorden op soortgelijke vragen van leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks. Wij merken voorts op dat de veronderstelling van deze leden dat in het verleden gemeenschappelijke standpunten door de regering als bindend werden aangemerkt op een misverstand moet berusten.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de rol van Europol bij het gezamenlijk optreden van verschillende nationale opsporingsdiensten als

bedoeld in artikel K.4 EU-Verdrag. Zoals uit hierboven weergegeven antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie met betrekking tot artikel K.4 van het EU-Verdrag blijkt, ziet genoemde bepaling op het vaststellen van maatregelen inzake het optreden van opsporingsambtenaren en justitiële autoriteiten op het grondgebied van een andere lidstaat. Dit grensoverschrijdend optreden is een zaak van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten zelf. Wij kunnen ons voorstellen dat Europol de daarbij in voorkomend geval een rol kan spelen door het bevorderen van contacten tussen de bevoegde opsporingsdiensten van lidstaten. Voor een meer actieve rol van ambtenaren van Europol, bijvoorbeeld als bedoeld in artikel K.2, tweede lid, aanhef, onderdeel a, van het EU-Verdrag biedt het huidige Europol-verdrag geen rechtsbasis.

Uit de context waarin de leden van deze fractie vragen hoe de justitiële samenwerking gestalte zal krijgen, begrijpen wij dat daarmee bedoeld wordt op artikel K.4 van het EU-Verdrag. Het opnemen van de justitiële autoriteiten in genoemde verdragsbepaling is ingegeven door de gedachte dat bij toenemende samenwerking in strafzaken die in meer dan een lidstaat spelen het in de toekomst wenselijk kan blijken ook voor justitiële autoriteiten mogelijkheden voor grensoverschrijdend optreden te creëren.

Gevraagd door deze leden naar de aard en duur van grensoverschrijdend optreden, merken wij op dat daarbij de nationale wetgeving van de lidstaat op wiens grondgebied wordt opgetreden van belang zal zijn. Wij veroorloven ons in dit verband te verwijzen naar de uitvoerige beantwoording hierboven van vragen van de PvdA-fractie over artikel K.4 van het EU-Verdrag.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie in welke zin de omschrijving van de begrippen «openbare orde» en «binnenlandse veiligheid» overeenkomen met de Nederlandse rechtsorde, in hoeverre dat ook geldt voor andere lidstaten en wat mogelijke gevolgen van verschillen kunnen zijn, merken wij op dat het bepaalde in artikel K.5 van het EU-Verdrag letterlijk is overgenomen van het tweede lid van artikel K.2 van het EU-Verdrag. Tot op heden is over de betekenis van de door deze leden aangehaalde begrippen geen discussie gevoerd in EU-kader, hetgeen verband zal houden met het feit dat op de toepassing van artikel K.2, tweede lid, van het Verdrag van Maastricht ook geen beroep is gedaan.

De regering legt de begrippen openbare orde en binnenlandse veiligheid uit op gelijke wijze als in het Nederlandse nationale recht. Dat geldt voor elke lidstaat.

Wat mogelijke gevolgen van verschillen in uitleg zijn, zal aan de hand van het geval waarin een lidstaat met een beroep op artikel K.5 van het EU-Verdrag afstand neemt van zijn verplichtingen uit hoofde van krachtens Titel VI van het EU-Verdrag vastgestelde besluiten waarover verschil van inzicht tussen lidstaten ontstaat, moeten blijken. De (on)rechtmatigheid van die afwijking zal ongetwijfeld voorwerp worden van discussie in de Raad. In het uiterste geval zou het EG Hof van Justitie krachtens artikel K.7, zevende lid, van het EU-Verdrag geroepen kunnen worden zijn oordeel te geven over het geschil. Aldus kan het EG Hof van Justitie door toetsing van de wijze waarop de betrokken lidstaat een besluit (niet) toepast indirect kunnen bijdragen aan de rechtseenheid met betrekking tot de inhoud van de in artikel K.7 gehanteerde begrippen.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts waarom de raadpleging van het parlement beperkt is tot de voornaamste aspecten van de samenwerking en wat dit voor de democratische controle betekent. Ervan uitgaande dat de leden van de CDA-fractie hier de raadpleging van het parlement in Titel VI bedoelen, antwoorden wij dat deze raadpleging

in het Verdrag van Amsterdam aanzienlijk is uitgebreid in vergelijking tot het EU-Verdrag zoals dat in 1992 tot stand is gekomen. Hierin is namelijk bepaald dat het Voorzitterschap het Europees Parlement raadpleegt over de voornaamste aspecten van de activiteiten op de in deze titel genoemde gebieden. In het Verdrag van Amsterdam daarentegen is bepaald dat de Raad verplicht is het Europees Parlement te raadplegen voordat hij kaderbesluiten en besluiten aanneemt en overeenkomsten vaststelt. Met andere woorden, het Europees Parlement wordt over alle bindende besluiten geraadpleegd. Daarmee is de zeggenschap van het Europees Parlement over het beleid in Titel VI toegenomen.

Met betrekking tot de termijn die aan het Europees Parlement is gesteld, waar deze leden naar vragen, merken wij het volgende op.

De gestelde termijn in artikel K.11 van het EU-Verdrag garandeert dat binnen een redelijke termijn bepaalde besluiten kunnen worden genomen. De door de Raad vast te stellen termijn waarbinnen het Europees Parlement zijn advies uit kan brengen, mag in ieder geval niet korter zijn dan drie maanden. Deze periode geeft het Europees Parlement ruim de tijd zijn advies uit te brengen. Termijnen waarbinnen een instelling in het kader van een besluitvormingsprocedure een standpunt moet bepalen, komen ook in het EG-Verdrag voor (zie bijvoorbeeld artikel 228, derde lid, van het EG-Verdrag). Het vernieuwde artikel 189 B van het EG-Verdrag bindt, mede met het oog op de voortgang, de betrokken instellingen (ook de Raad) aan strikte termijnen.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen we er nog eens op dat de uitbreiding van het takenpakket van Europol verwezenlijkt moet worden via wijziging respectievelijk aanvulling van de Europol-Overeenkomst. De regering van de lidstaten zijn gehouden een en ander binnen een termijn van vijf jaar te realiseren. Op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of de regering bereid is alleen aan verdragen in de derde pijler mee te werken als het EG Hof van Justitie een bevoegdheid heeft gelijk aan de regeling van artikel K.7 van het EU-Verdrag antwoorden wij, in navolging van het door de minister van Justitie in algemeen overleg met de vaste commissie ingenomen standpunt, dat wij het gelet op de thans in de lidstaten lopende goedkeuringsprocedures niet van wijsheid vinden getuigen een houding in te nemen waardoor andere lidstaten zouden worden gedwongen vooruit te lopen op de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam. Dit laat onverlet dat wij in voorkomend geval onze voorkeur zullen blijven uitspreken voor een regeling overeenkomstig artikel K.7 van het EU-Verdrag. Het antwoord op de vraag van de fractie van GroenLinks of de regering het risico ziet dat de Raad door een bindende maatregel in de vorm van een gemeenschappelijk standpunt te gieten het EG Hof van Justitie kan uitschakelen, luidt ontkennend. De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts of de mogelijkheid van besluiten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in artikel K.6, tweede lid, onder c, een democratisch deficit creëert dat we maar voor lief moeten nemen. Hierop antwoorden wij als volgt.

Artikel K.6, tweede lid, onder c, beschrijft de rechtskracht van besluiten in titel VI van het EU-Verdrag. Deze besluiten worden met eenparigheid door de Raad genomen. Het tweede gedeelte van dit onderdeel geeft aan dat de Raad met een gekwalificeerde meerderheid nadere maatregelen kan nemen ter uitvoering van deze besluiten op het niveau van de Unie. Gezien de koppeling met de in het eerste gedeelte beschreven besluiten zullen de in het tweede gedeelte van dit onderdeel genoemde uitvoeringsbesluiten, naar het oordeel van de regering niet leiden tot een belangrijk democratisch deficit. Voor beide besluiten is in ieder geval de instemming van de Staten-Generaal vereist.

Op de vraag van deze leden of de regering bereid is om het vijfde lid van artikel 2 van de goedkeuringswet te schrappen, antwoorden wij

ontkennend. Allereerst is, voordat een verdrag bekrachtigd kan worden, immers de goedkeuring van het parlement vereist op grond van de Grondwet juncto de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Ten tweede, garandeert de procedure, gevolg op grond van artikel 1 van de Rijkswet, dat het parlement al tijdens de onderhandelingen bij een verdrag wordt betrokken. Het is weinig zinvol en overbodig om naast de door de regering verplicht te volgen procedure van de Rijkswet een verdrag tevens aan het instemmingsrecht te onderwerpen en vervolgens de goedkeuringsprocedure te volgen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke mogelijkheden de regering ziet om de Kamer tijdig te betrekken bij de beslissing zich te verzetten tegen het in gang zetten van nauwere samenwerking onder Titel VI van het EU-Verdrag met een beroep op belangrijke nadere genoemde redenen van nationaal beleid bedoeld in artikel K.12, tweede lid, tweede alinea, van het EU-Verdrag. Zij vragen of ook hier een parlementair voorbehoud mogelijk is.

De regering zal over dergelijke beslissingen tijdig in overleg treden met de Staten-Generaal. De regering meent dat wanneer sprake is van tijdige informatievoorziening en goed overleg met het parlement een formeel parlementair voorbehoud geen kwalitatieve verbetering in de betrokkenheid van het parlement te weeg zou brengen.

De vragen van de leden van de kleine christelijke fracties over artikel K.3, aanhef, onder e, van het EU-Verdrag zijn grotendeels betrokken bij de beantwoording hierboven van vragen van de overige fracties over de harmonisatie van het strafrecht. Hier willen wij nog ingaan op de specifieke vragen over de verdovende middelen. Het door de leden van deze fracties geschetste risico van druk op daadwerkelijke effectuering van bepalingen in de Opiumwet welke het bezit van softdrugs strafbaar stellen is – zo erkennen wij – aanwezig zo lang het drugsbeleid van de lidstaten verschilt. Echter aan artikel K.3, aanhef, onder e, van het EU-Verdrag kan geen rechtsbasis worden ontleend om regels te stellen voor het vervolgingsbeleid.

*Protocol inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de EU (Protocol Nr. 6)*

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, D66 en GroenLinks stelden een aantal vragen over het Asiel Protocol, waarop hierna wordt ingegaan.

De suggestie dat het Asiel Protocol in strijd zou zijn met het Verdrag van Genève, wordt door de regering niet gedeeld aangezien onderdeel d van het Asiel Protocol het in behandeling nemen van asiolverzoeken van onderdanen uit andere lidstaten niet uitsluit. De niet-strijdigheid met het Verdrag van Genève wordt eveneens onderstreept door de aan de Slotakte gehechte Verklaring (Verklaring nr. 49). Elke lidstaat kan unilateraal besluiten asiolverzoeken van onderdanen uit andere lidstaten in behandeling te nemen. Het Asiel Protocol laat de bevoegdheid van de lidstaten onverlet de individuele merites van het asiolverzoek te beoordelen. De regering zal van deze bevoegdheid gebruik maken en zal asiolverzoeken van onderdanen uit andere lidstaten behandelen met toepassing van de regeling inzake veilige landen van herkomst (artikel 15c, aanhef, onder f, van de Vreemdelingenwet. Bijlage 9, genoemd in artikel 28c van het Voorschrift Vreemdelingen zal hiertoe worden gewijzigd, omdat de lidstaten van de Europese Unie thans nog niet als veilige landen van herkomst worden aangemerkt. Het Mosa-criterium, waar de leden van de PvdA-fractie naar vragen, blijft daarbij onverkort van toepassing.

Ten aanzien van de vragen van de fracties van de PvdA, GroenLinks en het



CDA inzake het Asielprotocol wil de regering het volgende opmerken. De Belgische verklaring bij dat Protocol bevestigt dat België zijn verplichtingen uit hoofde van het Verdrag van Genève zal nakomen met inachtneming van het Protocol. Gezien het feit dat Nederland ten aanzien van onderdanen van EU-lidstaten de verplichtingen uit hoofde van het Verdrag van Genève onverkort toepast, acht zij het afleggen van een eenzijdige verklaring met dezelfde strekking als de Belgische verklaring overbodig.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie op welke wijze uitvoering zal worden gegeven aan de verplichting een asiolverzoek van een lidstaat aan de Raad te melden, is op dit moment moeilijk te beantwoorden omdat hierover mogelijk door de lidstaten nog een nadere procedurele uitwerking moet worden gemaakt. De enige verplichting die uit het Asiel-Protocol voortvloeit, is dat een lidstaat in de Raad melding maakt van het in behandeling nemen van een asiolverzoek van een onderdaan van een andere lidstaat. De inhoud van de mededeling wordt aan de lidstaten overgelaten. Wij stellen ons voor dat een dergelijke mededeling in voorkomend geval wordt gedaan met inachtneming van de gangbare regels inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De leden van de PvdA-, CDA- en GroenLinks- fracties vragen of het mogelijk is dat Nederland bij het asielprotocol een verklaring aflegt zoals ook door België is gedaan. In antwoord hierop wijzen wij op het volgende. Alleen België heeft bij het protocol een verklaring afgelegd. De regering heeft zich bij deze verklaring gezien haar oordeel over het protocol niet aangesloten. Wij verwijzen tevens naar de antwoorden die we op de vragen van het kamerlid Rosenmöller hebben geantwoord (aanhangsel handelingen nr. 39, Vergaderjaar 97/98).

In aansluiting hierop vragen de leden van de GroenLinks-fractie tevens of het protocol uitgezonderd zou kunnen worden van goedkeuring. Hierbij tekenen wij aan dat alle lidstaten, ook België, het Protocol hebben ondertekend. De regering is van mening dat het Protocol niet strijdig is met het Geneefse Vluchtelingenverdrag.

## **2. De Unie en de burger**

### *2.1. Werkgelegenheid*

Op het viertal vragen dat de leden van de PvdA-fractie stellen met betrekking tot het onderwerp «Werkgelegenheid», antwoorden wij als volgt.

1. De vraag of uit de integratiebepaling van artikel 109 P, tweede lid, niet moet worden afgeleid, dat de in de memorie van toelichting vermelde randvoorwaarden van de regering uitsluitend betrekking hebben op de nieuwe werkgelegenheidstitel en noch afbreuk doen aan de mogelijkheid van globale richtsnoeren voor het economisch beleid, noch aan de budgettaire middelen die op grond van andere verdragstitels kunnen worden aangewend, beantwoorden wij bevestigend.
2. In aansluiting hierop vragen deze leden of een goede coördinatie tussen de in de werkgelegenheidstitel mogelijk gemaakte maatregelen en de elders in het Verdrag mogelijk gemaakte maatregelen ter bevordering van een hoge graad van werkgelegenheid wordt verzekerd.

De drie randvoorwaarden die de regering destijds heeft gesteld aan een nieuwe werkgelegenheidsparagraaf (waaraan in IGC-verband voorts is voldaan) staan een goede coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid tussen de lidstaten, en daarmee de maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid, niet in de weg. Er zal bij de coördinatie bij de maatregelen (ervan uitgaand dat wordt

gedoeld op de stimuleringsmaatregelen ex artikel 109 R) geen sprake zijn van aantasting van de EMU-bepalingen, extra budgettaire middelen (financiering van de stimuleringsmaatregelen vindt immers plaats binnen de vigerende Financiële Perspectieven) of aantasting van de bevoegdheidsverdeling tussen lidstaten en Unie en Commissie en Raad.

In artikel 109 O, eerste lid, wordt gewaarborgd dat de werkgelegenheidsrichtsnoeren verenigbaar zijn met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Gemeenschap.

De coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid geschiedt tussen de lidstaten onderling, binnen de bestaande Brusselse structuren. Er heeft dus geen wijziging dan wel overdracht van bevoegdheden plaatsgevonden, hetgeen voor een goede coördinatie ook helemaal niet nodig is. Werkgelegenheidsbeleid blijft daarmee primair een nationale aangelegenheid die op EU-niveau gemonitord wordt.

3. Voorts vragen deze leden of de onlangs vastgestelde samenstelling van het in het tweede lid van artikel 109 C bedoelde nieuwe Economische en Financiële Comité betekent, dat noch de Ministers van Economische Zaken, noch die van (sociale zaken en) werkgelegenheid aan de hier relevante werkzaamheden van de Ecofin-Raad of de voorbereiding daarvan kunnen deelnemen.

Het antwoord op deze vraag luidt dat de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid in Europa primair bij de Sociale Raad is neergelegd. Werkgelegenheidsbeleid maakt deel uit van het meer algemene economische beleid zodat goede afstemming met de Ecofin-Raad geboden is, met respectering van de specifieke verantwoordelijkheden van beide raden. De Sociale Raad wordt hierbij ondersteund door het Employment and Labour Market Committee (ELC) en de Ecofin-Raad door het Comité voor de Economische Politiek.

De algemene economische aspecten van het werkgelegenheidsbeleid komen in de Ecofin-Raad aan de orde. Vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben zitting in het Comité voor de Economische Politiek (EPC) welke, evenals het Economische en Financiële Comité (EFC), betrokken blijft bij de voorbereiding van reëel-economische onderwerpen voor de vergaderingen van de Ecofin-Raad. Overigens is de regering wel van mening dat de positie van het Comité voor de Economische Politiek moet worden versterkt.

Een goede samenwerking tussen Sociale Raad en Ecofin en tussen ELC en EPC en EFC is dus geboden bij werkgelegenheidsvraagstukken, waarbij elk vanuit zijn eigen competentie zal opereren.

De (nationale) voorbereidingen van het de vergaderingen van de Ecofin zullen langs dezelfde lijnen gaan als thans reeds het geval is. Dat betekent dat in het DG-overleg («Oosterwijk-groep») conclusies zullen worden geformuleerd ten aanzien van het Nederlands Standpunt in de Ecofin met betrekking tot de EMU gerelateerde onderwerpen. Deze conclusies worden vervolgens in de Ministerraad behandeld.

In de resolutie van de Europese Raad van Luxemburg betreffende coördinatie van het economisch beleid in de derde fase van de EMU welke was voorbereid door de Ecofin-Raad is vastgelegd dat in het Economisch en Financieel Comité zitting hebben hooggeplaatste ambtenaren van de Centrale Banken, van de ECB en van de ministeries van Financiën. De Ecofin-Raad dient op basis van het daartoe ingediende Commissievoorstel een en ander nog bij een formeel besluit te bevestigen. Daarbij zal Nederland het regeringsstandpunt naar voren brengen dat in voorkomende gevallen de Nederlandse

delegatie met één persoon kan worden uitgebreid ten einde rekening te houden met de verschillen tussen de lidstaten inzake de ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot het economisch beleid. De regering is namelijk van mening dat de Nederlandse delegatie in het EFC uitgebreid moet kunnen worden met de voorzitter van de Centrale Economische Commissie als onderwerpen aan de orde zijn die de reële economie betreffen. Nationale centrale banken hebben geen zitting in de Ecofin-Raad en zullen derhalve niet besluiten over lidmaatschap van het EFC.

Mede gezien het toenemende belang van reëel-economische aangelegenheden in de derde fase van de EMU, acht het kabinet het wenselijk dat ook de voorzitter van de Centrale Economische Commissie kan deelnemen aan de vergaderingen van het EFC over reëel-economische aangelegenheden.

4. Tenslotte vragen deze leden naar het Monetaire Comité. Hierop antwoorden wij dat op dit moment het Monetair Comité nog niet is opgeheven. Dit zal gebeuren bij de start van de derde fase van de EMU (1 januari 1999). Het Economische en Financiële Comité (EFC) zal dan worden opgericht.

De regering acht het van groot belang dat het EFC ook voldoende aandacht zal besteden aan reëel-economische vraagstukken, mede gezien het toenemende belang van reëel-economische aangelegenheden in de derde fase van de EMU. De regering acht het daarom ook wenselijk dat ook de voorzitter van de Centrale Economische Commissie kan deelnemen aan de vergaderingen van het EFC over reëel economische aangelegenheden.

Hiernaast streeft de regering ook naar versterking van de positie van het Comité voor de Economische Politiek welke, evenals het EFC, betrokken blijft bij de voorbereiding van reëel-economische onderwerpen voor de vergaderingen van de Ecofin-Raad.

De regering is tevens van mening dat de globale richtsnoeren voor het economisch beleid meer aandacht moeten besteden aan reëel-economische vraagstukken, waaronder de werkgelegenheidsaspecten van het economische beleid en structurele wijzigingen. Dit is volstrekt in lijn met de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad in Luxemburg.

De Ecofin-Raad zal dit streven mede vorm gaan geven door meer aandacht te gaan besteden aan structurele hervormingen, onder meer via het opstarten van een soepele toetsingsprocedure voor de voortgang van het economische hervormingsproces. De Europese Raad van Cardiff heeft de instelling van deze procedure toegejuicht. In dit verband is Nederland verheugd over de grotere rol voor het Comité voor de Economische Politiek bij het opstellen van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid daar dit kan bijdragen aan toenemende aandacht voor reëel-economische aangelegenheden in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de bevoegdheidsverdeling die het gevolg is van de werkgelegenheidsparagraaf. Hierop antwoorden wij dat het nieuwe werkgelegenheidshoofdstuk niet tot extra bevoegdheden van de Unie leidt, maar een kader biedt waarbinnen de lidstaten hun werkgelegenheidsbeleid onderling moeten coördineren. Zoals in de drie randvoorwaarden aangegeven leidt het nieuwe hoofdstuk evenmin tot een wijziging in de bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten en Raad en Commissie.

Voorts vragen deze leden hoe de zinsnede «geen financiële gevolgen» verstaan moet worden, waarbij zij ook vragen hoe de regering de financiële gevolgen inschat en wanneer het bedrag aan financiering het

stimulerende karakter overstijgt. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband naar de operationalisering van Verklaring Nr. 23.

Wij wijzen er op dat het correct is dat er geen sprake mag zijn van extra budgettaire middelen; dit geldt ook in het geval van artikel 109 R. In de Verklaring bij dit artikel staat immers dat de financiering van de in artikel 109 genoemde stimuleringsmaatregelen moet geschieden uit de categorie Intern Beleid van de vigerende Financiële Perspectieven. Het gaat derhalve om bestaande middelen.

De regering kan momenteel geen inschatting maken van de financiële gevolgen van het werkgelegenheidshoofdstuk. De randvoorwaarden zijn voldoende helder gesteld en zullen van geval tot geval moeten worden toegepast op voorliggende voorstellen. De randvoorwaarde van proportionaliteit (stimuleringskarakter mag niet worden overstegen) is hierbij richtinggevend.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waaraan wordt gedacht bij aanvullend optreden van de Gemeenschap.

Met aanvullend optreden van de Gemeenschap, zo antwoorden wij deze leden, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan beleidsthema's die wegens het grensoverschrijdend karakter effectiever kunnen worden behandeld op Europees niveau dan op de nationale niveaus afzonderlijk.

Op de vraag van deze leden of de sociale partners voor gaan bij artikel 109 N en O, antwoorden wij dat er geen hiërarchie is aan te brengen in de uit het onderhavig hoofdstuk voortvloeiende taken en verantwoordelijkheden van nationale overheden en sociale partners, anders dan die reeds in de verschillende lidstaten bestaan. Zoals in de bepalingen wordt aangegeven dient rekening te worden gehouden met de nationale gebruiken op het gebied van de verantwoordelijkheden. De verschillende verantwoordelijkheden hoeven niet met elkaar te interfereren.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie wat de toegevoegde waarde is van artikel 109, tweede lid.

Ervan uitgaande dat in deze vraag wordt bedoeld artikel 109 O, tweede lid, luidt het antwoord dat hier wel degelijk sprake is van toegevoegde waarde. Hier wordt immers de basis gelegd voor coördinatie van beleid op het terrein van werkgelegenheid, terwijl tevens wordt bevestigd dat werkgelegenheidsbeleid primair een nationale aangelegenheid is waarbij de verantwoordelijkheden van alle actoren worden onderstreept.

Ook vragen de aan het woord zijnde leden welke oplossing wordt gezocht indien de werkgelegenheidsrichtsnoeren niet verenigbaar zijn met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid. Hierop antwoorden wij dat, aangezien krachtens het Verdrag de verplichting bestaat tot consistentie tussen de globale economische richtsnoeren en de werkgelegenheidsrichtsnoeren, de betrokken raden (Ecofin en Sociale Raad) deze consistentie zullen waarborgen. Ook de Commissie zal bij de opstelling rekening houden met onderlinge consistentie.

Uiteraard biedt het Europese recht voorts alle waarborgen tot toetsing van de vereiste consistentie.

Op de vraag van deze leden in welk verdragsartikel bepaald is dat de Sociale Raad en de Ecofin-raad bij de genoemde procedure betrokken zijn, antwoorden wij dat, ervan uitgaande dat met de «genoemde procedure» wordt bedoeld op de in het werkgelegenheidshoofdstuk vastgelegde procedure, kan worden gesteld dat op slechts een enkele uitzondering na, in de EU-Verdragen nooit de vakraad bij naam wordt genoemd. Immers de Raad is één en ondeelbaar en verschilt slechts in samenstelling. Op basis van de verdragstekst moet helder zijn welke vakraad bedoeld wordt. Voor wat betreft het werkgelegenheidshoofdstuk kan ook worden verwezen naar resoluties en conclusies van het voorzitterschap waarin Ecofin en Sociale Raad bij naam worden genoemd.

Voor de regering is het niet goed mogelijk om in het kader van de goedkeuringsprocedure van het Verdrag van Amsterdam het door het CDA gevraagde overzicht van alle comités binnen de EU op sociaal, financieel, monetair en economisch gebied inclusief taken, rechtsbasis, samenstelling en de onderlinge relatie tussen deze comités, op te stellen. Wij wijzen hiervoor naar de bepalingen in de verschillende verdragen over Coreper, Economisch en Sociaal Comité, Comité van de regio's, ESCB, het Monetair Comité ex artikel 109 C van het EG-Verdrag, het Comité ex artikel 113 van het EG-Verdrag, en het Comité voor de werkgelegenheid ingevolge artikel 109 S van het EG-Verdrag.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe het kan dat een belangrijk onderwerp als fiscale harmonisatie ontbreekt in de nieuwe werkgelegenheidstitel.

Wij antwoorden hierop dat de nieuwe titel VI A van het EG-Verdrag de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten een betere, want minder vrijblijvende, basis geeft. Eventuele nieuwe bepalingen over de harmonisatie van wetgeving op fiscaal gebied zouden in titel V (artikelen 95 tot en met 99 van het EG-Verdrag) een plaats hebben moeten krijgen. Dergelijke bepalingen zouden immers niet alleen op het werkgelegenheidsbeleid van invloed zijn, maar ook op andere titels van het Verdrag. Hoewel aspecten van fiscale harmonisatie wel in de IGC aan de orde zijn geweest, ook in verband met het bevorderen van de werkgelegenheid, kon geen overeenstemming worden bereikt over wijzigingen van de genoemde bepalingen betreffende belastingen. In dit verband heeft Nederland bijvoorbeeld voorgesteld de BTW-tarieven voor arbeidsintensieve diensten op een lager niveau te brengen, maar deze voorstellen hebben helaas nog niet tot besluitvorming geleid.

De leden van de kleine christelijke fracties herinneren eraan dat tijdens de Top van Amsterdam in juni 1997 ook een resolutie van de Europese Raad over groei en werkgelegenheid is aanvaard. Zij vragen in dit verband hoe deze resolutie zich verhoudt tot de nieuwe titel VI A.

Hierop antwoorden wij als volgt. De nieuwe werkgelegenheidstitel regelt de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid in de EU. De resolutie inzake groei en werkgelegenheid verankert de rol van de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid in het bredere proces van economische coördinatie in de Unie. Economisch en sociaal beleid kunnen immers niet los van elkaar gezien worden; ze werken wederzijds versterkend.

In artikel 109 O wordt aan de lidstaten gevraagd hun werkgelegenheidsbeleid te ontwikkelen op een wijze die verenigbaar is met de overeenkomstig artikel 103, lid 2 aangenomen globale richtsnoeren voor het economisch beleid. Niet duidelijk is of deze opdracht aan de lidstaten ook in kwantitatieve termen zal kunnen worden vastgelegd. Wat is terzake het oordeel van de regering, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Wij wijzen er op dat artikel 109 O louter beoogt te waarborgen dat de communautaire werkgelegenheidsrichtsnoeren verenigbaar zijn met de op grond van artikel 103, tweede lid, aangenomen globale richtsnoeren voor het economisch beleid. Op grond van artikel 109 Q heeft de Raad de bevoegdheid om op voorstel van de Commissie werkgelegenheidsrichtsnoeren vast te stellen. De Raad bepaalt dus de inhoud van de richtsnoeren.

Vervolgens vragen deze leden naar de reikwijdte van de bepalingen vervat in artikel 109 R.

De stimuleringsmaatregelen, zoals bedoeld in artikel 109 R, zo antwoorden wij, zijn aan een aantal voorwaarden verbonden krachtens Verklaring nr. 23 bij het onderhavige Verdrag. Het moet gaan om tijdelijke experimenten die objectief noodzakelijk zijn.

Voorbeeld hiervan zijn programma's ten gevolge van het besluit van de Europese Raad van Essen in 1994 om de vinger aan de pols te houden op werkgelegenheidsterrein ten aanzien van een vijftal prioritaire gebieden.

In dit kader vragen deze leden tenslotte of het verdragsrechtelijk bijvoorbeeld mogelijk zal zijn dat de in Nederland bekende, zogenoemde I/D-banen in de toekomst ook een financiële stimulering zullen krijgen vanuit de EG.

Aangezien het conform de voorwaarden die zijn gesteld aan stimuleringsmaatregelen moet gaan om tijdelijke projecten, zo antwoorden wij, komen de I/D-banen niet in aanmerking voor dergelijke experimenten. Deze zijn immers structureel en niet-tijdelijk van karakter. Artikel 109 R betreft uitdrukkelijk experimenten van tijdelijke aard.

## *2.2. Sociale Politiek*

De leden van de PvdA-fractie stellen dat het Hof van Justitie in het Kalanke-arrest bepaalde dat een zogenoemd vrouwenquotum niet is toegestaan. Het nieuwe artikel 119, vierde lid, lijkt dergelijke strenge quota-regelingen in nationale wetgeving wél toe te staan. Deze leden vragen of de regering kan aangeven wat de verhouding is tussen deze bepaling en de uitspraak van het Hof van Justitie en of het nieuwe artikel de uitspraak van het Hof bedoelt te «overrulen». Wij antwoorden hierop als volgt.

Het Kalanke-arrest van het Europees Hof van Justitie was een van de redenen dat een aantal lidstaten heeft aangedrongen op zodanige precisering van deze bepaling dat ook in de toekomst een voorkeursbeleid ten behoeve van het ondervertegenwoordigde geslacht mogelijk zal blijven. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zal het Europees Hof van Justitie rekening moeten houden met de nieuwe tekst van het verdrag. Het is thans niet mogelijk om met zekerheid te voorspellen tot welke interpretatie dit, ten aanzien van concrete gevallen van voorkeursbehandeling, zal leiden.

Deze leden vragen voorts of de regering een voorstander is van financiële ondersteuningsprogramma's op grond van artikel 118 op het terrein van sociale uitsluiting en zij vragen wat de inschatting van de regering inzake de kosten van de programma's is.

In beginsel is de regering voorstander van doelmatige ondersteuningsprogramma's op het terrein van sociale uitsluiting, zo antwoorden wij aan deze leden. Omdat het verdrag formeel geen grondslag bood voor de financiering van dergelijke programma's, worden deze programma's tot nog toe gebaseerd op artikel 235 van het EG-Verdrag. In het nieuwe artikel 118 wordt omschreven onder welke randvoorwaarden activiteiten op dit terrein in aanmerking komen voor financiering. Zo moeten programma's gericht zijn op het uitwisselen en verbeteren van kennis en ervaring, het stimuleren van innovatieve aanpakken en de evaluatie van dit alles. Dat het hier om beheersbare financiële uitgaven zal gaan, vloeit voort uit de verklaring aangenomen bij de totstandkoming van het verdrag, die stelt dat de financiering van deze programma's uit categorie 3 van de Financiële Perspectieven zal plaatsvinden. Deze post betreft de interne uitgaven van de Unie, een relatief bescheiden budgetlijn binnen de totale EU begroting.

Vervolgens vragen de aan het woord zijnde leden waarom deze verdragsherziening niet is aangegrepen om het Europees Parlement een vergelijkbaar veto recht te geven ten aanzien van overeenkomsten tussen sociale partners als de Raad bezit.

Hierop antwoorden wij dat artikel 118 B van het EG-Verdrag, ongewijzigd overgenomen uit het Sociale Protocol bij het Verdrag van Maastricht, de

mogelijkheid geeft 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. De regering gaat er niet vanuit dat de overeenkomsten ondermaats zijn en zij beziet de bevoegdheid van de Raad in artikel 118 B dan ook niet vanuit het perspectief van het «vetorecht». Voorts mag er van worden uitgegaan dat de door sociale partners op communautair niveau gesloten overeenkomsten een stevig maatschappelijk draagvlak zullen hebben.

Op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks naar de procedure die van toepassing is op de materie van artikel 119, antwoorden wij dat over de materie van artikel 119 van het EG-Verdrag zal worden besloten volgens de codecisie-procedure (artikel 189B van het EG-Verdrag), zoals in het derde lid van het artikel ook staat aangegeven.

### *2.3. Milieu*

Het verheugt de regering dat de leden van de fractie van GroenLinks en van de kleine christelijke fracties constateerden dat het onderhavige verdrag ten aanzien van het milieu enige verbetering respectievelijk gewenste verduidelijkingen heeft geboden.

De meeste fracties stelden vragen over artikel 100A van het EG-Verdrag (interne markt harmonisatie). De regering meent dat de aangebrachte verduidelijkingen een goede balans bieden tussen de wens tot een geharmoniseerd interne marktbeleid en een gemeenschappelijk milieubeleid, enerzijds, en de wens tot een flexibele integratie, inclusief de mogelijkheid in bepaalde gevallen stringenter nationaal milieubeleid te voeren, anderzijds.

Het derde lid van artikel 100A biedt de beste mogelijkheden om milieu en interne markt met elkaar te verzoenen, namelijk door het gemeenschappelijk milieubeleid op basis van marktharmonisatie op een zodanig hoog milieubeschermingsniveau te doen plaatsvinden, dat geen lidstaat meer een beroep op de uitzondering van het vierde lid hoeft te doen. Deze benadering is in lijn met het door de leden van de VVD-fractie geuite wens tot het voeren van een gemeenschappelijk milieubeleid en marktharmonisatie zonder nationale uitzonderingen. De toevoeging dat daarbij alle nieuwe wetenschappelijke feiten moeten worden betrokken geeft ook uitdrukking aan het hoge beschermingsniveau. Hiermee wordt juist het tegenovergestelde bedoeld van het «volstrekt onomstreden» zijn van de wetenschappelijke basis, hetgeen – zoals de leden van de kleine christelijke fractie terecht stelden – in strijd zou komen met het voorzorgsbeginsel zoals dat in het Verdrag zelf en in de Rio-beginselen is verwoord. De verduidelijkingen van het vierde lid van artikel 100A – betreffende het na marktharmonisatie voeren van een stringenter nationaal milieubeleid – houden kort gezegd in dat de lidstaat niet tegen het harmonisatievoorstel hoeft te stemmen en daarna nieuw beleid mag introduceren bij een specifiek probleem en nieuwe wetenschappelijke gegevens. Ook is belangrijk dat de Commissie aan termijnen wordt gebonden. In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks of deze wijzigingen niet te beperkend zijn, kan de conclusie geen andere zijn dan dat deze een verruiming zijn en ook zo bedoeld zijn. De toevoeging dat de Commissie nagaat of er geen hinderpaal voor de interne markt is, betreft de al bestaande toetsing aan het proportionaliteitsbeginsel. Dit is een genuanceerder benadering dan de algemene stelling dat stringenter nationaal beleid in strijd is met de principes van de interne markt, zoals de leden van de fractie van de VVD verdedigden.

Op de vraag van de leden van de GroenLinks fractie waarom de in milieu opzicht meest effectieve verdragswijziging, afschaffing van het

unanimiteitsvereiste voor fiscale milieumaatregelen, is mislukt, antwoorden wij dat de lidstaten zich in de IGC over het algemeen terughoudend hebben opgesteld ten aanzien van voorstellen die tot verdere fiscale harmonisatie zouden leiden. Ook voorstellen die de nationale invloed van lidstaten op de besluitvorming inzake fiscale maatregelen op milieu-gebied zouden verminderen (bijvoorbeeld een wijziging van de artikel 130 S, tweede lid, van het EG-Verdrag) kregen onvoldoende steun.

## *2.5. Consumentenbescherming*

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie om uiteen te zetten op welke manier de horizontale integratiebepaling over consumentenbelangen in de praktijk door zal werken, met name wat betreft artikel 129 A, tweede lid, antwoorden wij als volgt.

Artikel 129A, tweede lid, is in de eerste plaats van betekenis in het kader van het door de Europese Commissie uit te oefenen recht van initiatief. Het voorschrift dat met de eisen ter zake van consumentenbescherming rekening moet worden gehouden bij het bepalen en het uitvoeren van beleid en het optreden van de Gemeenschap op andere gebieden, impliceert dat de Commissie in de motivering van de door haar gedane relevante wetgevingsvoorstellen met name zal moeten ingaan op de betekenis daarvan voor de consument. Daarbij zij aangetekend dat het voorschrift niet alleen ziet op wetgevingsinitiatieven maar ook op andere beleidsvormen, zoals het mededingingsbeleid en de gemeenschappelijke handelspolitiek. Het integratiebeginsel houdt tevens een stimulans in voor de verschillende diensten van de Commissie die zich met de onderscheiden beleidsterreinen bezig houden, om in voorkomende gevallen tot een verbeterde onderlinge coördinatie te komen.

### 2.6.5. Bestrijding van fraude

De leden van de fracties van het CDA en D66 stelden een aantal vragen met betrekking tot de fraudebestrijding, waarop hierna wordt ingegaan. Het Verdrag van Amsterdam voorziet op twee plaatsen expliciet in maatregelen gericht op de bestrijding van fraude, te weten in artikel 209 A van EG-Verdrag en titel VI van het EU-Verdrag. Artikel 129A ziet op de fraudebestrijding door de instellingen én de lidstaten, voorzover deze niet strafrechtelijk van aard is. Die communautaire fraude-bestrijding bestaat thans ook al. De in het Verdrag van Amsterdam opgenomen wijziging van artikel 209 A van het EG-Verdrag maakt vooral de samenwerking tussen lidstaten en instellingen expliciet en wijzigt de besluitvormingsprocedure. Titel VI van het EU-Verdrag ziet op de strafrechtelijke aanpak van de fraudebestrijding.

Het verdrag ter bestrijding van de fraude waar de leden van de fractie van het CDA naar vragen, is gebaseerd op artikel K.3 van het Verdrag van Maastricht en betreft de strafrechtelijke kant. Het bevat verplichtingen tot strafbaarstelling en samenwerkingsbepalingen. Wat betreft de voorbereiding van de goedkeuring van dat verdrag en bijbehorend protocol kunnen wij berichten dat de voorbereidingen van de voorstellen voor de goedkeuringswet en de uitvoeringswet in een verregaand stadium van voorbereiding zijn.

De door de leden van de fractie van D66 bedoelde gemeenschappelijke delictsomschrijvingen kunnen niet op basis van artikel 209 A van het EG-Verdrag worden tot stand gebracht. Het ongetwijfeld door deze leden beoogde doel is dat in alle lidstaten de relevante gedragingen op het terrein van de fraude strafbaar zijn gesteld. Dat doel wordt door de bekrachtiging van genoemd artikel K-3 van het EU-Verdrag en protocol en de invoering van de uitvoeringswetgeving in alle lidstaten bereikt.



### 2.6.9. Landen en Gebieden Overzee

Aan de leden van de kleine christelijke fracties, antwoorden wij op hun vragen ten aanzien van de Verklaring Nr. 36 als volgt.

De Commissie zal voor het jaar 2000 een voorstel indienen voor een nieuw (7e) LGO-besluit. De Raad zal hierover met eenparigheid van stemmen besluiten. Daarbij zal de Raad de in het Verdrag genoemde doelstellingen (zowel de sociaal-economische ontwikkeling van de LGO als het goed functioneren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid) als uitgangspunt nemen. In dit licht zijn de in Verklaring Nr. 36 omschreven doelstellingen van grote betekenis. De inzet van het Koninkrijk zal gericht zijn op een evenwichtig LGO-besluit, waar een duurzame handelsregeling deel van uit zal maken. De handelsregeling dient een lange termijn perspectief te bieden op de sociaal-economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba.

### 2.6.11. Publieke omroep

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie en de kleine christelijke fracties naar de effecten van het Protocol over de publieke omroepen en de financiering uit de publieke middelen, antwoorden wij als volgt. In het protocol wordt het beginsel van geoorloofdheid van financiering van de publieke omroep uit de publieke middelen tot uitdrukking gebracht als interpretatieve bepaling bij de artikelen over openbare dienstverlening en staatssteun in het EG-Verdrag. Het Protocol garandeert dus niet de financiering van de publieke omroep uit publieke middelen. Dit staat ter beoordeling aan de lid-staten.

Aannemelijk is dat door middel van het Protocol een evenwicht kan worden gevonden tussen de financiering van de publieke omroep en de mededingingsregels. Het toezien op het naleven van de bepalingen van het EG-Verdrag – en dus ook de mededingingsregels – is opgedragen aan de Europese Commissie. Deze zal bij klachten over de financiering van de publieke omroep minder snel tot de conclusie komen dat sprake is van concurrentievervalsing of verstoring van de handel.

Lidstaten zijn in beginsel zelf bevoegd beslissingen te nemen met betrekking tot de omvang van de publieke taak opgelegd aan publieke omroepen, de organisatie van de omroep en de (wijze van) financiering ervan. Lidstaten zijn vrij te kiezen uit financiering als omroepbijdragen, rechtstreekse subsidies, het verwerven van reclame en sponsorinkomsten of een mengeling daarvan. Daarmee wordt recht gedaan aan het beginsel van subsidiariteit.

Het is in het licht hiervan van belang dat lidstaten vastleggen in wet- en regelgeving wat gerekend kan worden tot «de taak van openbare dienstverlening» ofwel de publieke taak. In de wetgeving die de Nederlandse regering heeft aangekondigd voor de concessieverlening aan de landelijke publieke omroep na het jaar 2000 zal dit tot uitdrukking worden gebracht in een algemene taakopdracht van de Nederlandse publieke omroep. Verdere organisatorische of financiële gevolgen voor de Nederlandse publieke omroep als gevolg van het Protocol worden niet voorzien.

### 2.6.12. Openbare kredietinstellingen in Duitsland

De leden van de CDA-fractie vragen wat de verklaring over openbare kredietinstellingen in Duitsland inhoudt.

Verklaring Nr. 37 stelt, zo antwoorden wij, dat de IGC kennis neemt van de opvatting van de Commissie over de verenigbaarheid van de positie van de in Duitsland bestaande openbare kredietinstellingen met de Europese mededingingsregels. Deze openbare kredietinstellingen voeren diensten van algemeen economisch belang uit en krijgen, ter compensatie van de

lasten van deze dienstverlening, bepaalde voordelen. De Verklaring stelt vast dat de regels en voorwaarden voor de uitvoering van de taakstelling van deze instellingen door Duitsland worden bepaald. De voordelen die de instellingen krijgen moeten proportioneel zijn en mogen de belangen van de Gemeenschap niet schaden. Ten slotte wordt in de Verklaring herinnerd aan het verzoek dat de Europese Raad aan de Commissie heeft gedaan te onderzoeken of in andere lidstaten vergelijkbare gevallen bestaan en daarover de Ecofin-Raad te informeren.

Luxemburg en Oostenrijk hebben ten tijde van de conferentie reeds verklaard dat deze verklaring naar hun oordeel ook van toepassing moet zijn op de vergelijkbaar georganiseerde kredietinstellingen in Luxemburg en Oostenrijk.

## *2.7. Subsidiariteit*

De motiveringsplicht van de Commissie is in artikel 9 van het protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel duidelijk vastgelegd, zo antwoorden wij aan de leden van de VVD-fractie op de vraag waarom in deze bepaling de woorden «waar nodig» zijn vermeld. De regering neemt aan dat de Commissie de motiveringsplicht ruimhartig nakomt. De woorden «waar nodig» verminderen de motiveringsverplichting van de Commissie niet. In het licht van haar initiatiefrecht heeft de Commissie uiteraard wel een bepaalde beoordelingsvrijheid bij de vraag of het betreffende voorstel een nadere toelichting behoeft op grond van het subsidiariteitsbeginsel. Indien dat nodig is, is de Commissie verplicht nadere bijzonderheden te geven welke haar de aanleiding hebben gegeven het voorstel in te dienen. Indien het voorstel geheel of gedeeltelijk gefinancierd zal worden uit de Gemeenschapsbegroting is een toelichting in ieder geval verplicht.

De leden van de CDA-fractie vragen welke vooruitgang door Protocol Nr. 7 inzake subsidiariteit precies is geboekt.

De tekst van dit protocol inzake subsidiariteit is voor een belangrijk deel ontleend aan de conclusies van de Europese Raad van Edinburgh, maar het protocol voegt enige belangrijke elementen toe. De motiveringsplicht van de Commissie ligt nu in een juridisch bindende tekst vast en is scherper geformuleerd. Ook de rol van de Raad en het Europees Parlement is in de subsidiariteitstoets beter vastgelegd: de Raad moet het Europees Parlement informeren over zijn oordeel over de subsidiariteitsaspecten van het voorstel van de Commissie. De richtsnoeren om te beoordelen of beter op EG-niveau kan worden gehandeld of op het niveau van de lidstaten worden, anders dan in Edinburgh, niet meer als alternatieve criteria beschreven.

Op de vraag van de kleine christelijke fracties wat de operationele waarde van de subsidiariteitsbeginselen is, antwoorden wij dat het belang van artikel 3 B van het EG-Verdrag en het nieuwe protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel vooral in de praktijk moet blijken. Het protocol spreekt klare taal over de verplichtingen die de instellingen in dit opzicht in acht moeten nemen. Hierdoor bestaat er meer duidelijkheid over deze beginselen en is in een concreet geval beter na te gaan of optreden van de Gemeenschap wel of niet gerechtvaardigd is. De regering is niet van mening dat de beginselen geen juridische betekenis hebben, zoals de aan het woord zijnde leden suggereren. Artikel 3 B en het protocol scheppen juridisch verbindende verplichtingen. De instellingen van de Gemeenschap hebben zich aan deze verplichtingen te houden en het toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel geschiedt overeenkomstig de regels van het Verdrag (dus ook conform de regels betreffende de rechtsmacht van het Hof van Justitie).

In aansluiting hierop vragen deze leden of het subsidiariteitsbeginsel volledig ondergeschikt is aan het beginsel van de specifieke competentie-attributie.

Zoals in de eerste paragraaf van artikel 3 B van het EG-Verdrag is weergegeven, zo antwoorden wij, treedt de Gemeenschap alleen op indien het Verdrag haar een bevoegdheid geeft. Conform hetzelfde artikel mag de Gemeenschap op grond van het subsidiariteitsbeginsel op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts optreden indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt. Met andere woorden, de subsidiariteitstoets is pas aan de orde nadat is vastgesteld dat de Gemeenschap bevoegd is en alleen in gevallen waarin de bevoegdheid van de Gemeenschap niet exclusief is. Het voert te ver om uit deze volgorde bij de toepassing van de beginselen een ondergeschiktheid van beginselen af te leiden.

In antwoord op de vragen van deze leden met betrekking tot de agenda van de Europese Raad, wijzen wij op het volgende.

Het subsidiariteitsbeginsel beoogt primair helderheid te geven in de verhouding tussen de Gemeenschap en de lidstaten. De verdeling van bevoegdheden tussen de instellingen van de Gemeenschap is in het vijfde deel van het EG-Verdrag weergegeven. Voorts merken wij voor de goede orde op dat het optreden van de Europese Raad in de eerste pijler geen afbreuk doet aan de formele bevoegdheden van de Raad. Wel is de positie van de Europese Raad in de tweede pijler in een aantal opzichten versterkt.

## *2.8. Transparantie*

Verklaring Nr. 35 is opgesteld voor de gevallen waarin de lidstaat verzoekt om handhaving van de vertrouwelijkheid die gebaseerd is op nationale regelgeving, zo antwoorden wij op de vraag terzake van de leden van CDA-fractie.

De huidige regeling voor toegang van het publiek tot documenten van de Raad is neergelegd in een besluit van de Raad van 20 december 1993 (OJ no L 340, 31/12/1993), zo antwoorden wij aan de leden van de D66-fractie. Artikel 191 A, tweede lid, van het EG-Verdrag bepaalt dat binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam een regeling wordt opgesteld waarin de algemene beginselen en beperkingen worden vastgelegd voor het recht op toegang tot documenten van de Raad, het Europees Parlement en de Commissie. In de reglementen van orde van deze drie instellingen zullen de bepalingen terzake nader worden uitgewerkt.

De vraag van de leden van de GroenLinks fractie in hoeverre de bepalingen over openbaarheid daadwerkelijk tot een grotere toegang tot informatie van de EU-instellingen zullen leiden, beantwoorden wij als volgt.

De regering beschouwt artikel 191 als een fundamentele stap inzake de erkenning en vergroting van het recht van burgers op toegang tot EU-informatie. Wij hebben geen aanleiding om te veronderstellen dat de Raad, de Commissie en het Europees Parlement bij de vaststelling van hun reglementen van orde geen recht zullen doen aan het uitgangspunt van het recht op toegang tot informatie. Het begrip documenten dient naar ons oordeel ruim te worden opgevat. Ten aanzien van de wetgeving door de Raad merken wij op dat artikel 151 verzekert dat de essentie van de wetgeving in schriftelijke zin niet langer achter gesloten deuren plaatsvindt. Verzoeken om geheimhouding ten aanzien van documenten uit lidstaten zullen eerst gehonoreerd kunnen worden na overleg en toetsing aan de geldende regels.

Op de vraag van de leden of artikel 191A van het EG-Verdrag een rechtstreeks werkende bepaling betreft, antwoorden wij als volgt. De formulering van artikel 191A maakt de uitoefening van het recht op toegang tot documenten afhankelijk van de beginselen en voorwaarden die overeenkomstig het tweede en derde lid van deze bepaling worden vastgesteld. Het betreft geen onvoorwaardelijk recht op toegang. Indien de Raad niet zijn opdracht overeenkomstig artikel 191A van het EG-Verdrag zou uitvoeren, impliceert dit niet dat burgers van de Unie rechtstreeks aan artikel 191A, eerste lid, een onbeperkt recht op toegang tot documenten van de in het eerste lid van deze bepaling genoemde instellingen kunnen ontleen.

Op de vraag van deze leden of bij een ruimhartige uitleg van voorschriften nog kan worden volgehouden dat de beraadslagingen van de Raad in beginsel gesloten en geheim zijn, wijzen wij op het volgende.

De nieuwe bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake openbaarheid zullen er toe leiden dat het optreden van de Raad beter kenbaar wordt voor de Europese burgers. Wanneer de Raad als wetgever optreedt zullen de uitslag van de stemmingen, stemverklaringen en verklaringen openbaar worden gemaakt. Deze bepalingen laten onverlet dat de Raad in beginsel achter gesloten deuren vergadert en dat het verloop van de besprekingen in de Raad geheim blijft.

Indien de vergaderingen van de Raad volledig openbaar zouden zijn, is het risico aanwezig dat de «echte», inhoudelijke besprekingen zich buiten de Raadsvergaderingen verplaatsen. Het vertrouwelijke karakter van de besprekingen garandeert dat de lidstaten in de Raad openhartig (kunnen) zijn.

Ook de openbaarheid van de vergadering van de Raad verdraagt zich niet met het karakter van internationale onderhandelingen dat een wezenlijk element van deze wetgevingsprocedure vormt.

### *2.9. Kwaliteit van de communautaire regelgeving*

De leden van de CDA-fractie stelden een aantal vragen over de kwaliteit van de, communautaire regelgeving waarop hierna wordt ingegaan.

De verklaring over de redactionele kwaliteit, gevoegd bij het Verdrag van Amsterdam, is onder andere een resultaat van inspanningen van de Nederlandse regering ter verbetering van de kwaliteit van de Europese regelgeving. De voorstellen van de interdepartementale werkgroep Koopmans uit 1995 vormden de basis voor die inspanningen.

De verklaring over de redactionele kwaliteit heeft een veel beperktere strekking dan de voorstellen van de werkgroep. Niettemin hecht de regering veel waarde aan de verklaring, die moet leiden tot het opstellen van richtsnoeren, die gelden voor de drie instellingen – Raad, Commissie en Europees Parlement – die zijn betrokken bij de totstandkoming van Europese regelgeving. De regering beschouwt dit als een belangrijke eerste stap ter verbetering van de kwaliteit van de Europese regelgeving. De richtsnoeren zullen vooreerst worden vastgelegd in een inter-institutioneel akkoord, bij uitstek het instrument om de drie instellingen te binden.

De regering zal zich in de Raad blijven inzetten voor een verbetering van de kwaliteit van de EU-wetgeving in het kader van het interinstitutioneel akkoord.

Een geheel andere kwestie betreft de redactionele kwaliteit van het Verdrag van Amsterdam zelf. Het verdrag levert op enkele punten een verbetering op van de (redactionele) kwaliteit:

- het Verdrag van Amsterdam leidt voor het eerst tot een vereenvoudiging van de Europese verdragen. Dit komt de toegankelijkheid van de verdragen, en daarmee de kwaliteit, ten goede;

- de regels omtrent de besluitvormingsprocedures in de eerste pijler zijn aanzienlijk vereenvoudigd.

### **3. Een doeltreffend en coherent extern beleid**

#### *3.1. Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid*

Zowel de leden van de PvdA-fractie als van de kleine christelijke fractie vragen naar de nieuwe «gemeenschappelijke strategieën». In antwoord hierop wijzen wij erop dat het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) wordt vormgegeven op grond van door de Europese Raad vastgestelde algemene beginselen en richtsnoeren. Deze kunnen op grond van het nieuwe artikel J.3 nader worden uitgewerkt tot gemeenschappelijke strategieën, waarin de beoogde duur en inzet van middelen kan worden vastgelegd. De Europese Raad besluit al dan niet op aanbeveling van de Raad tot de aanvaarding van gemeenschappelijke strategieën. Deze vormen een kader van uitgewerkte beleidslijnen waarbinnen de Raad vervolgens de bindende uitvoeringsbesluiten kan nemen.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de besluitvorming ten aanzien van gemeenschappelijke strategieën, antwoorden wij als volgt. In het kader van het GBVB kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten tot de aanneming van gemeenschappelijke optredens en standpunten of andere besluiten op basis van een gemeenschappelijke strategie, of in geval van uitvoeringsbesluiten voor een gemeenschappelijk standpunt of optreden. Hiermee is ten opzichte van het Verdrag van Maastricht een verruiming tot stand gebracht van de mogelijkheid voor gekwalificeerde besluitvorming in het GBVB. De slagvaardigheid van het optreden van de Unie is hiermee echter niet automatisch vergroot. Wel zal het mogelijk zijn om op basis van gemeenschappelijke strategieën, waarin specifieke doelstellingen en daartoe in te zetten middelen kunnen worden vastgelegd, te komen tot een grotere slagvaardigheid dan thans het geval is. In Raadskader zal een nadere gedachtewisseling plaatsvinden over de mogelijke vormgeving van de gemeenschappelijke strategieën.

De wijzigingen van Titel V in het Verdrag van Amsterdam hebben mede tot doel de instrumenten van het GBVB en hun onderlinge relatie duidelijker tot uitdrukking te brengen, zo antwoorden wij op de vraag van de aan het woord zijnde leden met betrekking tot de codificatie van de rechtsinstrumenten. Dit geldt in het bijzonder voor de verhouding tussen de beginselen en algemene richtsnoeren die door de Europese Raad worden vastgesteld enerzijds en de door de Raad aan te nemen gemeenschappelijke optredens en standpunten anderzijds. Hiertoe is het instrument van de gemeenschappelijk strategie in het Verdrag opgenomen. De regering beschouwt deze aanpassing van de GBVB-bepalingen als een verbetering. Met betrekking tot het onderscheid tussen gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijke optredens diene dat laatstgenoemde als regel een specifiek optreden van de Unie vereisen, terwijl gemeenschappelijke standpunten veeleer beleidsbepalingen of beleidsdoelstellingen inhouden.

Aangezien het hier vrijwel altijd om verdragen zal gaan, zullen aan de Unie-zijde de lidstaten partij zijn, aangezien de Unie als zodanig geen partij kan zijn door het ontbreken van rechtspersoonlijkheid. De verplichtingen die ingevolge artikel 18 van het Weense Verdragenverdrag van 1969 voortvloeien uit de ondertekening, rusten op de lidstaten als formele ondertekenaars; het is overigens niet goed denkbaar dat deze verplich-

tingen niet tevens op de Raad zouden rusten aangezien de Raad door de lidstaten wordt vertegenwoordigd.

Ook vragen deze leden naar de introductie van de mogelijkheid tot het nemen van besluiten met een gekwalificeerde meerderheid. De mogelijkheid tot het nemen van uitvoeringsbesluiten in het kader van het GBVB met gekwalificeerde meerderheid is verruimd met mogelijke gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming voor gemeenschappelijke optredens, standpunten of andere besluiten op basis van een gemeenschappelijke strategie, zo antwoorden wij. Dit biedt mogelijkheden voor slagvaardiger optreden van de Unie op die terreinen waarover binnen de Europese Raad op hoofdlijnen overeenstemming is bereikt. In beginsel is hierdoor een efficiënter extern optreden van de Unie mogelijk. Tot dusver is in het kader van het GBVB het invoeren van zwaarwegende redenen van nationaal belang niet aan de orde geweest, zo antwoorden wij aan deze leden.

De omvang en de benoeming van de Eenheid voor Beleidsvoorbereiding en Vroegtijdige Waarschuwing (EBVW), zo melden wij aan de leden van de VVD-fractie, zal naar verwachting ca. 20-25 medewerkers tellen. In ieder geval is er rekening mee gehouden dat alle lidstaten, evenals de Commissie en de WEU, er desgewenst in vertegenwoordigd kunnen zijn. Over de precieze vormgeving en (aanloop-)omvang van de EBVW vindt nog overleg plaats. De Hoge Vertegenwoordiger is tevens Secretaris-Generaal van de Raad. Deze functionaris wordt benoemd door de Raad met eenparigheid van stemmen (artikel 151 van het EU-Verdrag).

Bij gebruikmaking door de Unie van de WEU voor de in artikel J.7 bedoelde aangelegenheden zijn alle lidstaten van de Unie gerechtigd tot deelname. Om deze reden is in WEU-kader besloten de EU-lidstaten die de status van waarnemer hebben binnen de WEU in staat te stellen deel te nemen aan planning en besluitvorming in het kader van de WEU met betrekking tot de artikel J.7 bedoelde aangelegenheden. Dan is er feitelijk geen onderscheid tussen WEU-leden en EU-lidstaten die waarnemer bij de WEU zijn, zo beantwoorden wij de vraag van deze leden.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de versterking van de Europese Raad in het kader van het GBVB. Wij antwoorden dat deze is versterkt doordat zijn bevoegdheid tot het vaststellen van beginselen en algemene richtsnoeren is uitgebreid met het instrument van gemeenschappelijke strategieën. De regering is van mening dat de coherentie van het externe beleid van de Unie hiermee is gediend. Bovendien is het in het kader van deze strategieën thans mogelijk om in de Raad met gekwalificeerde besluitvorming tot nadere standpuntbepaling te komen. Dit komt de slagvaardigheid van het optreden van de Unie ten goede.

In artikel J.3 wordt geschetst op welke wijze het algemeen kader voor het GBVB tot stand wordt gebracht, zo antwoorden wij aan deze leden. Dit kader bevat gemeenschappelijke strategieën die op grond van de beginselen en algemene richtsnoeren kunnen worden vastgesteld. De uitwerking daarvan kan plaatsvinden door de aanvaarding van meer specifieke gemeenschappelijke standpunten en/of gemeenschappelijke optredens. Deze zullen als regel specifieke situaties of beleidsterreinen tot onderwerp hebben. Zowel voor gemeenschappelijke strategieën als voor gemeenschappelijke optredens geldt dat het mogelijk is deze van nadere kwalificaties te voorzien, met name waar het de inzet van middelen betreft. De optredens zullen echter als regel uitwerkingen zijn van de in strategieën overeengekomen beleidslijnen.

De zinsnede «indien de Europese Raad daartoe besluit», zo antwoorden wij desgevraagd aan de aan het woord zijnde leden, wordt in artikel J.7

gehanteerd om daarmee tot uitdrukking te brengen dat alle eventuele besluiten welke gevolgen hebben op defensiegebied, genomen dienen te worden door de Europese Raad, hetgeen inhoudt met eenparigheid van stemmen.

Vervolgens vragen deze leden wat precies wordt bedoeld met de verwijzingen in artikel J.7, eerste lid, naar het tweede lid. De bepalingen in artikel J.7, tweede en derde lid, verschaffen de Unie voor bepaalde, omschreven taken een operationele capaciteit in de vorm van de WEU. In dit artikel zijn de betrekkingen tussen de EU en de WEU voor de uitvoering van deze taken nader vormgegeven. De bepalingen in het artikel hebben geen betrekking op het vraagstuk van de eventuele integratie van de WEU in de EU. De mogelijkheid daartoe wordt echter nadrukkelijk opgehouden (artikel J.7, eerste lid). De eventuele vormgeving van een gemeenschappelijk defensiebeleid in het kader van de EU en de vormgeving van een Europese Veiligheids en Defensie Identiteit (EVDI) in het kader van de NAVO zijn factoren die van belang zijn voor de eventuele integratie van de WEU in de EU. Op dit moment is een dergelijke integratie niet aan de orde.

Op de vraag van deze leden en de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de mogelijkheid van «constructieve onthouding» beantwoorden wij als volgt. De bepalingen in artikel J.13, eerste lid, scheppen deze mogelijkheid; het praktische voordeel van deze bepaling is gelegen in het feit dat hiermee de mogelijkheid wordt geschapen om tot besluitvorming te komen op terreinen waar één of meerdere lidstaten om hen moverende redenen geen voorstem kunnen uitbrengen, maar evenmin een EU-besluit willen blokkeren. De bepalingen van artikel J.13, eerste lid, kennen een bredere reikwijdte dan de bepalingen voor besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, zoals vastgelegd in het tweede lid van dit artikel. De lidstaat (lidstaten) die zich van stemming onthoudt (onthouden) aanvaarden dat het besluit de Unie bindt en onthouden zich van optreden dat het optreden van de Unie zou kunnen doorkruisen of belemmeren. De regering is – mede op grond van de ervaringen tot dusver – van mening dat de instelling van de mogelijkheid tot «constructieve onthouding» de slagvaardigheid van het GBVB zal kunnen bevorderen.

De bepalingen in artikel J.13, eerste lid, kunnen ertoe leiden dat de Unie een gemeenschappelijk standpunt uitdraagt in een internationale organisatie, waarbij een lidstaat die zich van stemming heeft onthouden, niet een afwijkend standpunt kan uitdragen. De verplichting voor de zich onthoudende lidstaat om besluiten al dan niet zelf toe te passen is afhankelijk van het feit of er al dan niet een formele verklaring bij de onthouding is afgelegd, zo beantwoorden wij de vraag van de leden van de CDA-fractie terzake.

Met betrekking tot de door de leden van de CDA- en de D66-fracties gestelde vragen over het invoeren van het nationaal-belang, wijzen wij op het volgende.

De mogelijkheid tot het invoeren van redenen van nationaal beleid vervangt de impliciete «veto-mogelijkheid» van het huidige unanimititeitsvereiste en betekent derhalve een beperking van de mogelijkheid om besluitvorming tegen te houden. Het invoeren van deze mogelijkheid dient bovendien beargumenteerd te zijn en kan worden onderworpen aan bespreking in de Raad. Hiervan zal, zo verwacht de regering, een ontmoedigende werking uitgaan voor lidstaten om van deze procedure gebruik te maken.

De geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid vormt onderdeel van het GBVB, zo antwoorden wij aan de leden van de

D66-fractie. Dat betekent dat, indien de lidstaten van de Unie zouden besluiten tot de vormgeving van een dergelijk beleid, of tot een gemeenschappelijke defensie, dat zal worden vormgegeven in het kader van het GBVB. De bepalingen van titel V van het EU-Verdrag zullen daarop dan van toepassing zijn.

Een eventueel opgaan van de WEU in de EU zal kunnen plaatsvinden nadat de Europese Raad daartoe zou hebben besloten, en wel met eenparigheid van stemmen, antwoorden wij de aan het woord zijnde leden.

De regering is van mening dat nauwere samenwerking tussen lidstaten op bewapeningsgebied een praktische maatregel is, zo antwoorden wij aan de leden van de D66-fractie, die zou kunnen resulteren in een grotere bereidheid van lidstaten om een gemeenschappelijk defensiebeleid te ontwikkelen. Met de verwijzing in artikel J.7, lid 1, vierde alinea, hier vragen de leden van de GroenLinks-fractie naar, wordt niet in de eerste plaats gedoeld op de inmiddels overeengekomen gedragscode betreffende wapenexporten.

Zowel de leden van de D66-fractie als de leden van de kleine christelijke fracties vragen naar de taken van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB.

De Hoge Vertegenwoordiger heeft op grond van artikel J.16 twee taakgebieden, zo antwoorden wij. Binnen het kader van de Unie zal hij bijdragen aan de beleidsvoorbereiding en bij het extern optreden van de Unie zal hij het Voorzitterschap van de Raad, die de Unie vertegenwoordigt (artikel J.8), kunnen bijstaan. Beide taakgebieden kunnen in de praktijk raakvlakken hebben met de bevoegdheden van de Europese Commissie, die volledig betrokken is bij de werkzaamheden op het gebied van het GBVB (artikel J.17). De Raad en het Voorzitterschap dienen er op toe te zien dat er binnen de respectieve bevoegdheidsverdelingen een goede samenwerking tot stand wordt gebracht. Slechts op deze wijze zal de Unie een coherent extern beleid kunnen voeren waarvan het GBVB deel uitmaakt. Doordat de Hoge Vertegenwoordiger tevens Secretaris-generaal van de Raad is, is hij betrokken bij de ontwikkelingen op zowel het communautaire als het GBVB-terrein. Daardoor zal hij bij de tenuitvoerlegging van het GBVB samen met de Europese Commissie een effectieve en continue ondersteuning aan het Voorzitterschap kunnen bieden.

Hoe stelt de regering zich de democratische controle op het GBVB voor, nu door de toename van meerderheidsbesluitvorming nationale parlementen hun controle mogelijkheden verzwakt zien worden, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Hierop antwoorden wij als volgt.

De democratische controle op het GBVB, zowel op het niveau van de Unie door het Europees Parlement, als op het niveau van de lidstaten door de nationale parlementen, acht de regering van groot belang. Ook in het nieuwe artikel J.11 wordt de informatie- en consultatieplicht van het Europees Parlement duidelijker verwoord. Voorts zal het Europees Parlement via zijn budgetrecht (artikel J.18) ongetwijfeld ook zijn invloed op het GBVB uitoefenen. De uitgaven voor het GBVB staan immers voortaan geheel op de communautaire begroting. De nationale parlementen kunnen uiteraard de nationale vertegenwoordiger in de (Europese) Raad om tekst en uitleg vragen over het GBVB. De soepelere besluitvormingsmodaliteiten voor het GBVB die in Amsterdam tot stand kwamen, waaronder de mogelijkheid om met een gekwalificeerde meerderheid in de Raad uitvoeringsbesluiten te nemen, hangen samen met de wens de slagvaardigheid van het GBVB te vergroten. Voor de goede orde zij er op gewezen dat een lidstaat krachtens artikel J.13 tweede lid, kan verklaren tegen deze besluitvormingsprocedure te zijn met



een beroep op belangrijke redenen van nationaal belang. In dat geval wordt niet tot stemming overgegaan en kan de kwestie aan de Europese Raad worden voorgelegd. Het is denkbaar dat de belangrijke redenen van nationaal belang die een vertegenwoordiger van een lidstaat in de Raad opbrengt door de regering van deze lidstaat in overleg of na consultatie met het nationale parlement zijn vastgesteld. De democratische controle-mogelijkheden voor de nationale parlementen op het GBVB worden door het nieuwe Verdrag dan ook niet minder.

Op de vraag van deze leden of de regering de opvatting van de heer Trumpf onderschrijft dat de Hoge Vertegenwoordiger regelmatig verslag dient uit te brengen aan het Europees Parlement, antwoorden wij als volgt.

De Hoge Vertegenwoordiger staat krachtens artikel J.16 de Raad bij in zaken die vallen onder het GBVB. Hoewel de Hoge Vertegenwoordiger ontegenzeggelijk een belangrijke rol zal vervullen in de voorbereiding en uitvoering van het GBVB, staat hij ten dienste van de Raad. Volgens artikel J.11 dient het Voorzitterschap van de Raad het Europees Parlement te informeren en te raadplegen op dit beleidsterrein. Deze verdrags-rechtelijke 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 rapportage van de Hoge Vertegenwoordiger aan de Raad ontvangt.

Op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie waarom niet de voorwaarde voor een VN-mandaat wordt genoemd in artikel J.7, antwoorden wij dat artikel J.7 betrekking heeft op een aantal taken waarvoor de Unie een beroep kan doen op de WEU. In dit artikel worden de te volgen procedures en de relatie EU-WEU nader uitgewerkt. Het vraagstuk van de mandatering is hier niet aan de orde.

De OVSE wordt niet met name genoemd in het verdrag, zo antwoorden wij deze leden. Er wordt wel naar verwezen in artikel J.1, waarin de doelstellingen van het GBVB zijn neergelegd («handhaving van de vrede en versterking van de internationale samenwerking overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, alsmede de beginselen van de Slotakte van Helsinki en de doelstellingen van het Handvest van Parijs, met inbegrip van die betreffende de buitengrenzen»). De regering hecht onverminderd grote waarde aan de OVSE als een stabiliteitsbevorderende organisatie in Europa en als een hoeksteen in de Europese veiligheidsarchitectuur.

Voor de overeenkomsten op basis van artikel J.14 en K.10, zo antwoorden wij aan deze leden, gelden de procedures van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Het is dus niet nodig dat daarboven ook een instemmingsprocedure wordt ingevoerd.

Op de vragen van de aan het woord zijnde leden over het Inter-institutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de uitgaven in het kader van het GBVB, merken wij op dat het Europees Parlement nergens is gedwongen. Gezien de voorkeur van vele lidstaten om de GBVB-uitgaven als verplichte uitgaven te classificeren, is voor het Europees Parlement het IIA voor het GBVB een goed alternatief gebleken om als begrotingsautoriteit te kunnen opereren. Het IIA waarborgt de zeggenschap van het Europees Parlement ten aanzien van de hoofdlijnen van de GBVB-uitgaven en bevordert tegelijkertijd dat in de uitvoering van het GBVB geen vertraging optreedt.

De leden van de kleine christelijke fracties vragen naar de opdracht vervat in Artikel C van het EU-Verdrag.

De opdracht die in artikel C EU aan de Raad en de Commissie wordt gegeven om zorg te dragen voor de samenhang in het gehele externe

optreden van de Unie, zo antwoorden wij deze leden, heeft geen negatieve gevolgen voor de onafhankelijkheid van de instellingen en hun onderlinge verhoudingen. De verantwoordelijkheid van de verschillende instellingen voor de uitvoering van de doelstellingen en het beleid van de Unie, zoals volgt uit artikel C, moet worden onderscheiden van de juridische bevoegdheden die de instellingen in de verschillende verdragsonderdelen hebben. Dit laatste volgt uit artikel E van het EU-Verdrag. Uit de bepalingen over het GBVB blijkt dat de Commissie niet verantwoordelijk is voor het uitdragen en uitvoeren van de gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijke optredens van de Raad. Hiervoor is het Voorzitterschap van de Raad verantwoordelijk (artikel J.8 EU). Op grond van zowel artikel c van het EU-Verdrag als artikel J.8 van het EU-Verdrag wordt de Commissie daar wel volledig bij betrokken. Daaruit volgt dat van de Commissie kan worden verwacht dat ze zich achter het optreden en het standpunt van de Raad stelt.

De wijzigingen in artikel J.1, waar deze leden voorts naar vragen, brengen tot uitdrukking dat het GBVB een beleidsterrein is waar de Unie in beginsel namens de lidstaten optreedt. Ook wordt thans duidelijker tot uitdrukking gebracht dat de samenwerking tussen de lidstaten om de doelstellingen van de Unie te bereiken een versterking van de wederzijdse politieke solidariteit met zich meebrengt. De wijzigingen in artikel J.1 hebben overigens niet tot gevolg gehad dat er als zodanig «een plicht tot wederzijdse bijstand» in het verdrag is opgenomen, zoals de aan het woord zijnde leden veronderstellen.

Indien Nederland op grond van een besluit op basis artikel J.7 overweegt een troepenbijdrage te leveren voor de uitvoering van dit besluit, zal de regering de Staten-Generaal op de gebruikelijk wijze bij de Nederlandse besluitvorming betrekken, zo antwoorden wij deze leden.

In Nederland is het immers staande praktijk dat het parlement tijdig wordt ingelicht in dergelijke gevallen.

Voor de termen «gemeenschappelijk defensiebeleid» en «gemeenschappelijke defensie» in artikel J.7, zo antwoorden wij deze leden, bestaan geen officiële, door de lidstaten goedgekeurde definities. De term «gemeenschappelijke defensie» kan betrekking hebben op de defensiesamenwerking die tot doel heeft de wederzijdse veiligheid te garanderen. Op dit moment is de NAVO de organisatie waarin de meeste (maar niet alle) lidstaten van de Unie hun gemeenschappelijke defensie gestalte hebben gegeven.

Ook vragen deze leden naar de verplichting neergelegd in artikel J.9, dat de lidstaten hun optreden in internationale organisatie en op internationale conferenties coördineren. Hierbij wijzen wij op het volgende. Volgens artikel J.4 geldt dat gemeenschappelijke optredens (evenals onder de bestaande bepalingen) worden vastgesteld door de Raad. Deze optredens hebben betrekking op specifieke situaties en op situaties waarin een operationeel optreden van de Unie noodzakelijk wordt geacht. Dit houdt in dat aangegeven moet worden wat de doelstellingen, draagwijdte en de middelen moeten zijn, alsmede de tijdsduur en de voorwaarden voor de uitvoering van dit optreden. Volgens artikel J.5 geldt dat de Raad gemeenschappelijke standpunten aanneemt. In de gemeenschappelijke standpunten wordt de aanpak van de Unie bepaald ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard. De lidstaten dragen er zorg voor dat hun nationaal beleid met de gemeenschappelijke standpunten overeenstemt.

Deze gemeenschappelijke optredens en de gemeenschappelijke standpunten moeten worden onderscheiden van de systematische samenwerking tussen lidstaten. De systematische samenwerking tussen lidstaten blijft in het EU-Verdrag ongewijzigd. Dit houdt in de plicht tot

wederzijdse informatie en onderling overleg in de Raad over alle aangelegenheden van belang voor het gemeenschappelijk buitenlandse en veiligheidsbeleid, met als doel een zo doeltreffend mogelijke uitoefening van de invloed van de Unie door een onderling afgestemd en convergent optreden (art. J.6). De algemene verplichtingen van de lidstaten blijven ongewijzigd. Lidstaten die lid zijn van de Veiligheidsraad plegen onderling overleg en houden de andere lidstaten volledig op de hoogte. Lidstaten die permanent lid zijn van de Veiligheidsraad, verdedigen de standpunten en belangen van de Unie.

De vraag van deze leden of door het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk bijzondere toezeggingen zijn gedaan over inbreng namens de Unie in Veiligheidsraad, wordt ontkennend beantwoord.

Op de vragen van de kleine christelijke fracties met betrekking tot artikel J.14, bevestigen wij dat de daar bedoelde verdragen alle vallen onder de procedures van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. De tekst van artikel J.14 geeft aan dat de Europese Unie als zodanig ook in de toekomst niet zal beschikken over de bevoegdheid verdragen te sluiten. De regering wijst erop dat uit de tekst van artikel J.14 blijkt dat geen enkel verdrag bindend zal zijn voor een lidstaat waarvan de vertegenwoordiger in de Raad verklaart dat deze de bepalingen van zijn grondwettelijke procedure in acht moet nemen. In dit verband wijzen wij ook op Verklaring Nr. 4 bij het Verdrag over de artikelen J.14 en K.10 dat deze beide verdragsbepalingen evenals enig ingevolge daarvan gesloten verdrag geen enkele overdracht van bevoegdheid van de lidstaten aan de Europese Unie met zich meebrengen, hetgeen er naar het oordeel van de regering eveneens op duidt dat de Europese Unie niet beschikt over de bevoegdheid om verdragen te sluiten.

### *3.2. Externe economische betrekkingen*

Zowel de leden van de CDA-fractie als de leden van de D66-fractie vragen naar de gemeenschappelijke handelspolitiek. Hierop antwoorden wij als volgt.

De regering heeft in de onderhandelingen het voorstel gesteund om de handelspolitieke bevoegdheid van de Gemeenschap op basis van artikel 113 van het EG-Verdrag uit te breiden naar internationale onderhandelingen en overeenkomsten betreffende diensten en intellectuele eigendom, voorzover deze terreinen thans nog onder nationale bevoegdheid vallen. Gekoppeld aan deze bevoegdheidsoverdracht zouden er duidelijker afspraken zijn gemaakt over de betrokkenheid van de Raad bij het werk van de Commissie ter uitvoering van haar communautaire taken, met name het voeren van onderhandelingen namens de Gemeenschap. Dit zou erin hebben geresulteerd, dat op handelspolitiek terrein vaker bij gekwalificeerde meerderheid zou worden gestemd – wat de slagvaardigheid van de EU op dit terrein zou vergroten, maar wel inhoudt dat lidstaten kunnen worden overstemd – maar dat anderzijds de positie van de Raad tegenover de Commissie beter zou zijn gewaarborgd. De regering ging er vanuit dat in een situatie van ruimere Gemeenschapsbevoegdheden en veelvuldiger meerderheidsbesluitvorming, gekoppeld aan betere samenwerkingsafspraken tussen Raad en Commissie, de Nederlandse belangen beter zouden kunnen worden behartigd. Een sterkere positie van de Raad, en dus van de Nederlandse vertegenwoordiger daarin, zou ook de parlementaire controle van de ministers op nationaal niveau meer gewicht hebben gegeven. Daar staat tegenover dat het Europees Parlement op handelspolitiek terrein geen formele bevoegdheden heeft. De regering had graag gezien dat de IGC in die lacune had voorzien. Hiervoor bleek echter in de Conferentie volstrekt onvoldoende steun te bestaan. Deze kwestie blijft dan ook de aandacht van de regering vragen. Overigens wordt het Europees Parlement thans reeds op vrijwillige basis geraadpleegd over belangrijke handelspolitieke besluiten.

Zoals in de memorie van toelichting aangegeven, bleek in Amsterdam uiteindelijk geen consensus te bereiken over de voorgestelde bevoegdheidsoverdracht. Als compromis is het vijfde lid aan artikel 113 toegevoegd, dat het mogelijk maakt dat de Raad – indien deze alsnog consensus hierover weet te bereiken – tot overdracht van bevoegdheid besluit zonder dat een nieuwe Intergouvernementele Conferentie hiervoor noodzakelijk is. Anders dan de CDA-fractie stelt in zijn vraag terzake, is dit geen overbodige bepaling, aangezien niet kan worden uitgesloten dat de lidstaten die deze bevoegdheidsoverdracht afwezen, bij gewijzigde omstandigheden alsnog kunnen worden overtuigd van het belang van een sterker gezamenlijk optreden op handelspolitiek terrein op basis van een Gemeenschapsbevoegdheid ook voor diensten en intellectueel eigendom. In dat geval zal nu artikel 113, vijfde lid, kunnen worden ingeroepen.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen de vraag of toekomstige toepassing van het vijfde lid wenselijk is, gezien de vergroting van het democratisch deficit, waartoe dat zou leiden.

Het antwoord hierop is tweeledig, gezien het feit dat de democratische controle op twee niveaus geschiedt. Overdracht van bevoegdheid zou, zoals ook in de IGC werd voorgesteld, gepaard moeten gaan met duidelijker gedragsregels tussen Raad en Commissie, wat de facto ook de parlementaire controle op nationaal niveau zou versterken. Anderzijds blijft het probleem bestaan, dat het Europees Parlement geen formele rol heeft op handelspolitiek terrein. Zoals hierboven reeds aangegeven, heeft de IGC daarin geen wijziging gebracht. Overigens voorziet lid 5 van artikel 113 in raadpleging van het Europees Parlement. Dit biedt ruimte aan de instellingen om op het moment van verdere bevoegdheidsoverdracht, indien het Europees Parlement daarom verzoekt, afspraken tussen de Europese instellingen te maken over de betrokkenheid van het Parlement bij de uitoefening van de Gemeenschapsbevoegdheden op handelspolitiek terrein.

#### **4. De instellingen van de Unie en overige institutionele vraagstukken**

##### *4.1. Algemeen*

Op de vraag over de instellingen van de Unie, zoals gesteld door de leden van de PvdA-fractie, merken wij op dat reeds in het Verdrag van Maastricht (artikel C EU) is bepaald dat de Unie over een institutioneel kader beschikt. In de IGC is zeker geen voorrang gegeven aan de intergouvernementele aspecten van de besluitvormingsprocedures boven de communautaire aspecten.

##### *4.2. Het Europees Parlement*

Welke maatregelen denkt de regering te kunnen nemen om het democratisch deficit te kunnen verkleinen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, waarbij zij wijzen op de mogelijkheid om het instemmingsrecht van de Staten-Generaal ook op het terrein van de immigratietitel van toepassing te verklaren.

Het Verdrag van Amsterdam heeft de positie van het Europees Parlement aanzienlijk versterkt, omdat de werkingssfeer van de mede-beslissingsbevoegdheid van het Europees Parlement is uitgebreid, omdat de codecisie-procedure is vereenvoudigd en veranderd in het voordeel van het Europees Parlement en omdat het Europees Parlement meer zeggenschap heeft gekregen bij de benoeming van de Voorzitter van de Commissie. Deze verbeteringen laten onverlet dat democratische controle op de Europese besluitvorming op termijn nog voor verdere verbetering vatbaar zal zijn. Zo is het van belang dat vijf jaar na de

inwerkingtreding van het nieuwe Verdrag in titel III A EG (conform artikel 73 E EG) de besluitvorming overgaat van raadpleging naar codecisie met het Europees Parlement. De regering is van oordeel dat de verdere verbeteringen van de democratische controle moeten worden bereikt op Europees niveau, dat wil zeggen in het vergroten van de invloed van het Europees Parlement op het besluitvormingsproces. Zoals ook hiervoor al is gesteld, wordt de gedachte om het nationale instemmingsrecht uit te breiden naar de eerste pijler door de regering niet onderschreven.

Is het bestaan van de unanimiteitseis een obstakel voor efficiënte samenwerking, zo vragen deze leden.

De regering is van mening dat de Raad waar mogelijk met gewone of met gekwalificeerde meerderheden moet kunnen besluiten. Het aantal terreinen waarop de Raad dat kan is door het Verdrag van Amsterdam uitgebreid. Indien besluiten door de Raad met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen kan dat de besluitvorming bemoeilijken en voortgang op de betreffende terreinen hinderen.

De leden van de PvdA-fractie ontlenen aan het arrest van het Hof van 11 juni 1991 (zaak C-300/89, Commissie/Raad, Jur. 1991, blz. I-2867) betreffende de rechtsgrondslag voor de richtlijn inzake titaandioxiedeafval, dat besluiten die in samenwerking met het Europees Parlement totstandkomen door de Raad steeds met gekwalificeerde meerderheid moeten worden aanvaard. Zij menen dat unanimiteit niet met codecisie samen gaat. Naar het oordeel van de regering is de interpretatie die door deze leden aan het titaandioxide-arrest wordt gegeven niet geheel juist. In dit arrest oordeelde het Hof dat cumulatie van rechtsgrondslagen niet geoorloofd is indien hierdoor de samenwerkingsprocedure die ingevolge één rechtsgrondslag van toepassing is tot een dode letter zou worden gemaakt. In een dergelijk geval moet worden vastgesteld welke van de bepalingen de juiste rechtsgrondslag is. Deze keuze moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling. In de door de leden van de PvdA-fractie geciteerde bepalingen gaat het echter niet om een cumulatie van rechtsgrondslagen. In de desbetreffende bepalingen is slechts vastgelegd dat ondanks de toepasselijkheid van de procedure voorzien in artikel 189 B, de Raad met unanimiteit van stemmen besluit. Deze bepalingen verschillen derhalve van de bepalingen die aan de orde waren in het titaandioxide-arrest. De regering acht het gewenst dat de codecisie-procedure in beginsel gepaard gaat met gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad, maar er kunnen beleidsterreinen zijn waarop de Raad toch met unanimiteit besluit. Deze uitzonderingen op de procedure van artikel 189 B EG kunnen bijvoorbeeld verband houden met de mogelijke gevolgen van de betreffende besluiten voor de nationale rechtsorde van de lidstaten. De regering deelt de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat deze uitzonderingen niet ideaal zijn.

Op de vraag van deze leden naar de betekenis van de wijziging van artikel 138, derde lid van het EG-Verdrag voor de verkiezing van de Britse leden van het Europees Parlement, antwoorden wij als volgt.

Sinds 1979 worden de leden van het Europees Parlement rechtstreeks gekozen volgens de nationale verkiezingsmethoden van de lidstaten. Indien een nieuwe eenvormige procedure voor de verkiezingen van het Europees Parlement tot stand komt, zoals voorzien in artikel 138, derde lid, zal dat gevolgen hebben voor de organisatie van de verkiezingen voor het Europees Parlement. Hoe de nieuwe procedure voor de verkiezingen eruit zal gaan zien en welke gevolgen dit heeft voor de verkiezingen van onder ander de Britse leden van het Europees Parlement valt op dit moment weinig te zeggen.

Voorts wijzen wij op het volgende, in antwoord op vragen van de kleine christelijke fracties naar de wijziging van het derde lid van artikel 138. Het gewijzigde artikel 138, derde lid, van het EG-Verdrag vraagt het Europees Parlement een voorstel te doen voor rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een eenvormige procedure of volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben. Conform het ongewijzigde tweede deel van het derde lid stelt de Raad met eenparigheid van stemmen en met instemming van het Europees Parlement de bepalingen inzake het kiesrecht voor het Europees Parlement vast. De aanneming van deze bepalingen door de lidstaten in hun nationale kiesstelsel beveelt de Raad in dat besluit tevens aan. In het verleden zijn op grond van het oude artikel 138 derde lid en ook op basis van artikel 7 van de «Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen» van 20 september 1976, voorstellen gedaan, maar deze voorstellen zijn niet geïmplementeerd.

Welke verdere versterking van de positie van het Europees Parlement vindt de regering wenselijk, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Hierop antwoorden wij dat de positie van het Europees Parlement op termijn verder versterkt zou kunnen worden door uitbreiding van de werkingssfeer van de codecisie-procedure (bijvoorbeeld in titel III A van het EG-Verdrag, zoals al wordt voorzien in artikel 73 O van het EG-Verdrag). Voorts is het denkbaar dat in de toekomst de controle-mogelijkheden van het Europees Parlement op het optreden van de Commissie verder worden vergroot.

Op de vraag van deze leden waarom de Euro-parlementariërs uit lidstaten die niet meedoen aan de nauwere samenwerking wel deelnemen aan de besluitvorming, antwoorden wij als volgt.

In artikel K.15 EU zijn de voorwaarden voor de nauwere samenwerking vastgelegd. Eén van de voorwaarden is dat deze samenwerking strookt met de beginselen van de Verdragen en met het ene institutionele kader van de Unie. Titel VI A van het EU-Verdrag voorziet dan ook geen aanpassingen in de samenstelling van de instellingen in het kader van de nauwere samenwerking. Dit geldt ook voor de Raad; de vertegenwoordigers van de niet-deelnemende lidstaten hebben zitting in de Raad, maar nemen niet deel aan de besluitvorming. Kortom vanwege het belang van eenheid van de instellingen en in verband met de werkverdeling die binnen de instellingen is gemaakt, werd het niet juist geacht de samenstelling van de instellingen te wijzigen of personen uit lidstaten die niet aan de nauwere samenwerking deelnemen van de besluitvorming binnen een instelling uit te sluiten.

Op de vraag van deze leden of de vervanging van de instemmings-procedure door de medebeslissingsprocedure geen achteruitgang vormt, antwoorden wij ontkennend.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie over het volledig budgetrecht voor het Europees Parlement, antwoorden wij als volgt.

De regering heeft zich terughoudend opgesteld ten aanzien van de wens om het onderscheid tussen de verplichte en niet-verplichte uitgaven op te heffen. De verplichte uitgaven hebben een geheel ander karakter dan de niet-verplichte uitgaven. Door het onderscheid op te heffen zou voorbij worden gegaan aan het garantie-karakter van de verplichte uitgaven (met name landbouwigingen). De EG-begroting kon de afgelopen jaren steeds in goede samenwerking tussen het Europees Parlement en de Raad worden vastgesteld. De praktijk vormde derhalve geen aanleiding tot substantiële wijzigingen in de bevoegdheden van de verschillende instellingen. In de IGC-onderhandelingen bleek ook dat er weinig steun

was voor een uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement in de begrotingsprocedure.

Op de vraag van de kleine christelijke fracties naar de grenzen aan de bevoegdheden van het Europees Parlement, wijzen wij op het volgende. Het Europees Parlement is door het Verdrag van Amsterdam op de meeste beleidsterreinen medewetgever geworden. Het is echter niet ondenkbaar dat aan de werkingssfeer van de medebeslissingsprocedure in de toekomst nog meer terreinen worden toegevoegd of dat de controlemogelijkheden van het Europees Parlement op de Commissie verder worden uitgebreid.

Zij vragen voorts of binnen de context van de verdragen de conclusie gewettigd is dat het Europees Parlement nooit een volksvertegenwoordiging als de nationale parlementen zal zijn.

In artikel 137 van het EG-Verdrag is vastgelegd dat het Europees Parlement bestaat uit vertegenwoordigers van de volkeren van de staten die in de Gemeenschap zijn verenigd en dat het Europees Parlement de door het Verdrag verleende bevoegdheden uitoefend, zo antwoorden wij. Het Europees Parlement heeft dus een specifiek door het Verdrag bepaalde positie.

Op de vraag van deze leden over de verwachtingen van de regering van het statuut voor het Europees Parlement, antwoorden wij als volgt. Het statuut, dat volgens de procedure van het nieuwe vierde lid van artikel 138 EG tot stand moet komen, zal voorschriften en voorwaarden moeten bevatten voor de vervulling van de taken van de leden van het Europees Parlement. De regering meent dat het Statuut alomvattend (onder andere inclusief pensioenregeling en onkostenvergoeding moet zijn).

#### 4.2.7. Protocol betreffende de instellingen in het vooruitzicht van uitbreiding van de Europese Unie (Protocol Nr. 11)

De leden van de PvdA-fractie stellen enige vragen met betrekking tot het Protocol Nr. 11 betreffende de instellingen in het vooruitzicht van de uitbreiding van de Europese Unie.

1. Het is van belang dat de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam zo spoedig mogelijk wordt voltooid, zodat het Verdrag in werking kan treden. Daarna moeten in een nieuwe IGC de verdere institutionele hervormingen worden besproken in lijn met Protocol nr. 11. De regering gaat er van uit dat voor de beoogde hervormingen voldoende tijd beschikbaar zal zijn en dat de uitbreidingsonderhandelingen niet door de discussie over de institutionele hervormingen zal worden gehinderd.
2. Artikel 2 van het Protocol Nr. 11 bepaalt dat uiterlijk een jaar voordat de Unie meer dan 20 leden telt een IGC bijeen wordt geroepen om het geheel van de institutionele bepalingen te bezien. Dan kan ook worden gesproken over de verdere uitbreiding van de gevallen waarin de Raad met gekwalificeerde meerderheid kan beslissen, zo antwoorden wij aan deze leden.
3. Indien de werkingssfeer van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming wordt uitgebreid zal het Europees Parlement in beginsel medewetgever moeten worden (de procedure van artikel 189 B EG wordt dan voorgeschreven). De wijze van besluitvorming zal naar alle waarschijnlijkheid ook in toekomstige Verdragen per artikel worden bepaald.
4. Of het wenselijk is in de toekomst op bepaalde terreinen met unanimititeit dan wel met gekwalificeerde meerderheden te besluiten is op dit moment in zijn algemeenheid niet aan te geven. Het ligt overigens voor de hand om de besluitvorming op de in de vraag genoemde

terreinen voorlopig met eenparigheid van stemmen te laten plaatsvinden.

5. De besluitvorming op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is zeer omvangrijk en veelal technisch-uitvoerend van aard. Om die reden is tot op heden vastgehouden aan besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad na raadpleging van het Europees Parlement. Het is evenwel denkbaar dat op termijn een aantal aspecten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zoals de in de vraag genoemde basisverordeningen, onder de besluitvormingsprocedure van artikel 189 B EG wordt gebracht.
6. Nee, uit de tekst van artikel 1 van het Protocol kan slechts worden afgeleid dat in de bedoelde IGC over de samenstelling van de Commissie zal worden besloten in samenhang met de herziening van de stemmenweging in de Raad.
7. Voor de herziening van de stemmenweging van de Raad zijn verschillende uitgangspunten van belang, waaronder de bevolkingsomvang van de lidstaten. Hoe de herziening van de stemmenweging precies zal uitvallen en welke factoren terzake van belang zullen zijn valt op dit moment niet te zeggen.
8. Om de Commissie ook in de toekomst slagvaardig te houden is een reductie van het aantal Commissarissen en het aantal portefeuilles binnen de Commissie gewenst. Voor de volgende uitbreiding van de Unie zal hierover een besluit moeten worden genomen. Hoe de werkzaamheden binnen de Commissie worden verdeeld, wordt aan de Commissie zelf overgelaten. Uit het niet gewijzigde artikel 163 EG kan worden afgeleid dat alle Commissarissen een stem hebben en dat besluiten met een gewone meerderheid van stemmen worden genomen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de herziening zoals bedoeld in artikel 2 van Protocol Nr. 11. Zoals ook op dit punt aan de leden van de fractie van de PvdA is geantwoord, zullen, indien de Unie meer dan 20 leden zal gaan tellen, conform artikel 2 van het Protocol de samenstelling en de werking van de instellingen volledig worden herzien. Deze herziening zal zich vooral richten op de artikelen 137 tot en met 198 van het EG-Verdrag, die specifiek betrekking hebben op de instellingen. Over de uiteindelijke reikwijdte van de herziening en hoe deze zal uitvallen valt op voorhand weinig te zeggen.

Protocol Nr. 11 heeft betrekking op de herziening van de institutionele bepalingen, waaronder de stemmenweging in de Raad, voordat de eerste uitbreiding plaatsvindt. Dit betekent dat de kandidaat-lidstaten hierbij niet zijn betrokken, zo antwoorden wij desgevraagd. In het kader van de toetredingsonderhandelingen zal daarna met de kandidaat-lidstaten worden bepaald hoeveel stemmen zij in de Raad zullen krijgen.

Op de vraag van deze leden over het specifieke geval van Spanje, antwoorden wij dat wat betreft de herziening van de stemmenweging in de Raad gestreefd zal moeten worden naar een evenwichtige verdeling van het aantal stemmen per lidstaat. De herziening zal ook recht moeten doen aan de positie van Spanje terzake. Over de uitkomst en de eventuele risico's van deze onderhandelingen kan op voorhand weinig worden gezegd. Zoals ook in paragraaf 3 (algemeen oordeel) aan de leden van de PvdA- en de D66-fracties is geantwoord, antwoorden wij ook de vraag van de CDA-fractie naar de verklaring van België, Frankrijk en Italië. De regering heeft alleen die verklaringen bij het Verdrag afgelegd die ook door alle andere lidstaten zijn afgelegd. Verder meent de regering dat de verklaring van België, Italië en Frankrijk, waarin wordt uitgesproken dat in het Verdrag van Amsterdam onvoldoende vooruitgang is geboekt bij de



versterking van de instellingen, geen recht doet aan de belangrijke, verbindende afspraken die in Protocol Nr. 11 zijn vastgelegd.

#### *4.3. De Raad*

De regering beschikt niet over een overzicht zoals door de leden van de CDA-fractie gevraagd. Overigens wijst de regering erop dat de lidstaten volgens het Verdrag geen vetorecht hebben. Een lidstaat is wel bevoegd om besluitvorming die met eenparigheid van stemmen tot stand moet komen tegen te houden indien hij tegen het ontwerp-besluit is.

#### *4.4. De Commissie*

De VVD-fractie vraagt aan de regering de stand van zaken inzake het verloop en de inhoud van de voorbereidingen in het kader van Verklaring Nr. 32.

De Commissie zal haar huidige taakverdeling doorlichten met het oog op het aantreden van een nieuwe Commissie in 2000, zo antwoorden wij deze leden. De Voorzitter van de Commissie komt een ruime discretionaire bevoegdheid toe bij de toewijzing en herverdeling van taken binnen de nieuwe Commissie. Naar verwachting zal de beoogde herziening van de organisatie van de Commissie pas in het voorjaar van 1999 ter hand worden genomen.

De wijziging van artikel 163 EG beoogt de positie van de Voorzitter van de Commissie inderdaad te versterken, zo beantwoorden wij de vraag van deze leden. Hoe de Voorzitter van de Commissie na de inwerkingtreding van het Verdrag aan dit nieuwe artikel invulling zal geven, kan nog niet worden voorspeld. De Voorzitter is verantwoordelijk voor de bepaling van de politieke prioriteiten van de Commissie.

#### *4.5. Het Hof van Justitie*

Op de vraag van de leden van de D66-fractie naar het ontbreken van rechtstreekse toegang voor organisaties van burgers en belanghebbenden tot het Hof van Justitie, wijzen wij op het volgende. Op grond van het bestaande artikel 173 EG hebben natuurlijke of rechtspersonen toegang tot het Hof van Justitie. Indien een instelling een beschikking (of een individueel en rechtstreeks rakende verordening) heeft gericht aan een burgers of een belangengroep, kan deze burger of belangengroep hiertegen bij het Hof van Justitie een beroep instellen. Verder kan het Hof van Justitie ook via een zogenoemde prejudiciële procedure (artikel 177 EG) door een nationale rechter worden gevraagd uitleg te geven van een bepaalde rechtsinstrument van de instellingen. Hoewel in sommige landen kritiek bestaat over de rechtsvinding van het Hof van Justitie, met name in prejudiciële procedures, zijn deze bepalingen in de IGC niet echt ter discussie gesteld. De bepalingen zijn in het Verdrag van Amsterdam dan ook niet gewijzigd.

Deze leden menen dat de rechtsmacht van het Hof bij schending van de grondrechten niet is uitgebreid.

De rechtsmacht van het Hof van Justitie is wel degelijk uitgebreid, zo meent de regering, door de wijziging van artikel L van het EU-Verdrag. Hierop is in paragraaf 4.5. van de memorie van toelichting ingegaan. Uit de in artikel L opgenomen verwijzing naar artikel F van het EU-Verdrag codificeert de praktijk van het Hof de handelingen van de instellingen te toetsen aan de grondrechten zoals onder meer vastgelegd in het EVRM. Bovendien is thans vastgelegd dat de rechtsmacht van het Hof zich ook uitstrekt tot de handelingen van de instellingen op grond van het EU-Verdrag, voor zover het Hof daar bevoegd is. De regering is tevreden over deze Verdragswijzigingen.

#### 4.7. Andere institutionele vraagstukken

##### 4.7.3. Protocol Nr. 12 betreffende de plaats van de zetels van de instellingen en bepaalde organen en diensten van de EG

De regering is het met de leden van de verschillende fracties eens dat het de voorkeur zou hebben gehad om de zetel van het Europees Parlement in Brussel te bepalen. Op de vragen dienaangaande van de fracties van het CDA en D66, antwoorden wij dat het helaas niet mogelijk bleek om dit te bereiken. Ook al is het resultaat voor wat betreft de zetel van het Europees Parlement niet geheel bevredigend, kan wel worden vastgesteld dat het langdurige conflict over de zetelkwestie voorlopig is beslecht. Momenteel vergadert het Europees Parlement reeds 12 keer plenair in Straatsburg, zodat er van mag worden uitgegaan dat het Protocol Nr. 12 niet tot extra kosten zal leiden. De regering wil niet onvermeld laten dat zij de voorkeur houdt voor de concentratie van de zetels van de instellingen in Brussel.

Voorts merken wij op in aansluiting op de vraag van de GroenLinks fractie naar de geloofwaardigheid van het Europees Parlement, dat dit vooral afhangt van zijn bevoegdheden en van de invulling die het Parlement aan zijn taken geeft. Het Protocol over de zetels van de instellingen en organen brengt geen wijziging aan in de bestaande situatie. Het legt de huidige situatie vast en loopt niet vooruit op toekomstige ontwikkelingen.

##### 4.7.4. Protocol Nr. 13 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe de doelstelling uit Protocol Nr. 13 zal worden vormgegeven, antwoorden wij dat de regering voornemens is om in goed overleg met de beide Kamers van de Staten-Generaal te bezien hoe een regeling terzake vorm zou moeten worden gegeven. De regering wil aan het bepaalde in het Protocol op een ruimhartige wijze invulling geven en gaat er niet van uit dat uit de formulering «voor zover dienstig» belangrijke beperkingen zullen voortvloeien.

Ook vragen de leden van de fractie van de PvdA naar de betekenis van artikel 2 en artikel 3 van het Protocol Nr. 13. Naar het oordeel van de regering dienen de bepalingen van het Protocol in samenhang te worden gelezen. Artikel 1 van het Protocol verplicht de Commissie om de nationale parlementen van de lidstaten alle discussiedocumenten toe te zenden. Het tweede artikel verplicht de Commissie om de wetgevende voorstellen, zoals de Raad deze heeft gedefinieerd tijdig beschikbaar te stellen zodat de regeringen van de lidstaten deze aan de nationale parlementen kunnen zenden. Door het derde artikel wordt een ruime periode, namelijk zes weken, verplicht gesteld tussen de publicatie van een wetgevingsvoorstel of een voorstel uit hoofde van titel VI van het EU-Verdrag in de gemeenschapstalen en het moment waarop het voorstel met het oog op besluitvorming op de agenda van de Raad wordt geplaatst. Deze periode biedt de nationale parlementen van de lidstaten een redelijke gelegenheid om over die voorstellen met de regering te spreken.

Op de vraag van deze leden waarom niet alle stukken aan de nationale parlementen worden gestuurd, antwoorden wij dat het protocol niet voorziet in toezending aan de nationale parlementen van alle papieren die in de voorbereiding van de besluitvorming van de Europese Unie worden opgesteld, namelijk de (beleidsmatige) documenten die in de tweede pijler aan de orde zijn, worden in het Protocol niet genoemd. Het Protocol is gericht op de toezending aan de nationale parlementen van vrijwel alle

belangrijke discussiestukken en wetgevingsvoorstellen in de eerste en de derde pijler op de agenda komen. Met name deze stukken zullen, indien ze tot wetgeving leiden, in de nationale rechtsorde doorwerking hebben, of in nationale regelgeving moeten worden geïmplementeerd.

Waarom heeft de IGC zo uitgebreid aandacht besteed aan communicatiemiddelen van de COSAC, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Wij antwoorden hierop dat de versterking van de contacten tussen de nationale parlementen om Europese thema's te bespreken, kan leiden tot een grotere betrokkenheid bij de activiteiten van de Europese Unie. COSAC is een initiatief van de nationale parlementen en het Europees Parlement. Het Protocol geeft aan welke mogelijkheden COSAC heeft om bijdragen (waaronder commentaren op wetgevende voorstellen) te leveren aan de instellingen van de Unie.

Artikel 5 van het Protocol schept geen plicht om COSAC in staat te stellen elk wetgevingsvoorstel te kunnen bestuderen, zo antwoorden wij aan deze leden.

Het is aan COSAC zelf om te bepalen op welke wijze zij haar bijdragen onder aandacht van de instellingen van de Unie wil brengen, zo merken wij op ten aanzien van de vraag van de aan het woord zijnde leden om een doorgeefluik aan te wijzen.

De regering bevestigt desgevraagd aan deze leden dat het Protocol voorbij gaat aan de besluits- en beleidsvoorbereiding in de tweede pijler. Zoals ook hierboven is opgemerkt, vallen de stukken in het kader van het GBVB niet onder dit Protocol. De regering zal de Staten-Generaal zoveel en zo volledig mogelijk op de hoogte stellen van de besluits- en beleidsvoorbereiding op het GBVB. Dit geschiedt door de geannoteerde agenda's en de verslagen van de Algemene Raad en het algemeen overleg dat ter voorbereiding, respectievelijk ter evaluatie van deze Raden met de Tweede Kamer plaatsvindt.

De regering bevestigt aan de leden van de D66-fractie dat de rol van COSAC inderdaad ondergeschikt zal blijven. Dit blijkt onder meer uit punt 7 van het Protocol, waarin staat dat de bijdragen van COSAC geenszins bindend zijn voor de nationale parlementen en dat de bijdragen hun standpunt onverlet laat.

## **5. Nauwere samenwerking – Flexibiliteit**

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar het belang van de bepaling van artikel 5A van het EG-Verdrag, antwoorden wij dat het Verdrag van Amsterdam voor het eerst een aantal algemene voorwaarden introduceert waaronder tot nauwere samenwerking op een bepaald beleidsterrein kan worden overgegaan. De voorwaarden waaraan de nauwere samenwerking moet voldoen zijn weliswaar streng maar niet prohibitief. In het Verdrag wordt per artikel aangegeven of de Gemeenschap exclusief bevoegd is.

Op de vraag van deze leden welke aanzetten de regering wil gaan doen om tot flexibilisering te komen, antwoorden wij dat hieromtrent op dit moment geen vastomlijnde ideeën bestaan. Het is denkbaar dat op milieu-terreinen de eerste voorbeelden van nauwere samenwerking zullen ontstaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de positie van de nieuwe lidstaten ten aanzien van de verschillende vormen van nauwere samenwerking. Wij wijzen hierbij op het volgende. De kandidaat-lidstaten zullen in beginsel het gehele acquis op het moment van toetreding moeten

kunnen aanvaarden. Voor wat betreft de eventuele vormen van nauwere samenwerking, die na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam maar voor de eerste uitbreiding zijn ontstaan, spreekt het vanzelf dat deze samenwerking ook voor de toetredende lidstaten openstaat (art. K.15, eerste lid 1, onderdeel g), maar zij zijn niet tot deelname aan deze nauwere samenwerking verplicht. De enige uitzondering hierop is vastgelegd in artikel 8 van het «Schengen-Protocol» (deze vorm van nauwere samenwerking dienen de toetreders dus wel van meet af aan te aanvaarden). De positie van de nieuwe lidstaten ten aanzien van nauwere samenwerking verschilt niet wezenlijk per pijler, met dien verstande dat de vormen van flexibiliteit per pijler een ietwat ander karakter hebben. In de tweede pijler ontstaat de flexibiliteit door de constructieve onthouding in de besluitvormingsprocedure.

De leden van de VVD-fractie vragen of en op welke terreinen de regering voorziet dat van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt. Wij antwoorden hierop dat het Verdrag in de artikelen K.15 t/m K.17 EU de algemene regels en voorwaarden aan nauwere samenwerking (flexibiliteit) geeft. De nauwere samenwerking wordt nadrukkelijk in de eerste pijler (art. 5 A EG) en de derde pijler (art. K.12 EU) toegestaan. Specifieke bepalingen voor de tweede pijler zijn niet opgenomen omdat de mogelijkheden voor flexibiliteit op dit beleidsterrein al liggen besloten in de besluitvormingsmodaliteiten van het GBVB. De regering gaat er van uit dat onder strenge voorwaarden op terreinen die niet tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap behoren in de komende jaren vormen van nauwere samenwerking kunnen ontstaan. Het is niet goed mogelijk om de specifieke terreinen waarop nauwere samenwerking tot stand zal komen, nu reeds aan te geven.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe in de praktijk de diverse bepalingen over flexibiliteit zullen uitpakken, is op dit moment moeilijk een duidelijk antwoord te geven.

Deze bepalingen zullen pas na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam voor het eerst kunnen worden toegepast. Hoe de bepalingen in de praktijk precies zullen uitwerken valt daarom nu nog niet goed te voorspellen. Ook is niet op voorhand duidelijk hoe vaak en op welke terreinen de nauwere samenwerking zal worden aangegaan en welke risico's zich gaan voordoen.

Ook op de vraag wat onder een belangrijke reden van nationaal belang moet worden verstaan is niet een eenduidig antwoord te geven. De formulering in artikel 5 A van het EG-Verdrag bewust niet gespecificeerd. De formulering biedt de lidstaten de ruimte om de redenen per geval te bepalen. Het is uiteindelijk aan de Raad in de samenstelling van staats- hoofden en regeringsleiders om hierover een oordeel te geven. Dit geeft de betreffende lidstaat weliswaar de formele mogelijkheid het aangaan van nauwere samenwerking op een bepaald terrein te verhinderen, maar dan zal de lidstaat wel sterke, politiek-overtuigende argumenten moeten aanvoeren.

Het antwoord op de vraag van de leden van de fracties van D66 en de kleine christelijke fracties of de regering het reëel acht dat lidstaten zullen komen tot nauwere samenwerking, luidt bevestigend. De voorwaarden waaraan de nauwere samenwerking moet voldoen zijn weliswaar streng, maar niet prohibitief.

De regering acht dat gevaar gering dat geen hoge gemeenschappelijke normen worden afgesproken omdat de mogelijkheid van nauwere samenwerking bestaat, zo antwoorden op de vraag van de leden van de D66-fractie. De nauwere samenwerking mag geen afbreuk doen aan het *acquis communautaire*, de beleidslijnen, activiteiten en programma's van

de Gemeenschap. Mochten er nieuwe hoge gemeenschappelijke normen, bijvoorbeeld op milieugebied nodig zijn, dan kan de Commissie voorstellen terzake indienen. Het is niet waarschijnlijk dat lidstaten tegen een dergelijk voorstel zullen zijn enkel op grond van het argument dat de beoogde hoge normen ook in een kleinere kring van lidstaten zouden kunnen worden vastgesteld. Dit zou voor de lidstaten die niet aan de nauwere samenwerking deelnemen niet per se gunstig zijn.

Waarom ontbreekt in de voorwaarden voor nauwere samenwerking de verplichting voor de deelnemende lidstaten om hulp te bieden aan de lidstaten die wel mee willen doen maar dit nog niet kunnen, bijvoorbeeld vanwege economische achterstand, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Naar het oordeel van de regering geeft het Verdrag (artikel K.15, eerste lid) reeds een groot aantal stringente voorwaarden waaraan moeten worden voldaan voordat lidstaten op een bepaald beleidsterrein nauwere samenwerking aan kunnen gaan. Zo mag de nauwere samenwerking niet ingaan tegen de bevoegdheden, rechten, plichten en belangen van de niet-deelnemende lidstaten. Een nadere verplichting tot het verschaffen van hulp door de aan de nauwere samenwerking deelnemende lidstaten aan de niet-deelnemende lidstaten was naar het oordeel van de regering niet nodig, omdat de Gemeenschap krachtens titel XIV van het EG-Verdrag al een beleid voert dat is gericht op de versterking van de economische en sociale samenhang. Dit beleid, waarvoor ook ruime financiële middelen beschikbaar zijn, heeft met name tot doel de verschillen in ontwikkelingsniveau's van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst ontwikkelde regio's te verkleinen.

Waarom wordt het Europees Parlement slechts geraadpleegd/geïnformeerd over voorstellen tot nauwere samenwerking, zo vragen deze leden vervolgens.

Artikel K.16 waarborgt dat voor de aanneming van de handelingen en besluiten die noodzakelijk zijn voor de nauwere samenwerking de reguliere institutionele bepalingen van het Verdrag toegepast zullen worden. Het Europees Parlement zal in normale samenstelling bij de besluitvorming betrokken zijn. Artikel K.17 bepaalt dat de Raad en de Commissie het Europees Parlement regelmatig op de hoogte houden van de nauwere samenwerking. Met het oog op de wens om in een grotere en meer heterogene Unie de mogelijkheid te behouden op bepaalde terreinen een verdere integratie te bereiken, lag het niet voor de hand om het Europees Parlement de mogelijkheid te geven de vorming van een kopgroep van lidstaten op voorhand tegen te houden. Overigens mag er, gezien de stringente voorwaarden die aan de nauwere samenwerking worden gesteld, van worden uitgegaan dat de nauwere samenwerking slechts tot stand komt na een zorgvuldige afweging van de voor- en nadelen van deze samenwerking.

De keuze voor deze regeling van artikel 5 A EG, waarin de Commissie een voorstel aan de Raad moet doen om een groep lidstaten te machtigen een nauwere samenwerking aan te gaan, houdt verband met het exclusieve initiatiefrecht dat de Commissie in de eerste pijler heeft, zo antwoorden wij aan de leden van de kleine christelijke fracties. In de derde pijler kunnen de lidstaten die de nauwere samenwerking willen aangaan een voorstel terzake direct aan de Raad richten. Zonder medewerking van de Commissie kan de nauwere samenwerking in de eerste pijler inderdaad niet tot stand komen. De Commissie zal haar weigering om de gevraagde medewerking te verlenen met redenen moeten omkleden. Deze bepaling is opgenomen ter bescherming van het acquis en de eenheid van de instellingen.

Op de vraag van deze leden of nu in artikel 5 A, tweede lid, het akkoord van Luxemburg is gecodificeerd, antwoorden wij als volgt. De procedure «om zwaarwegende, nader genoemde redenen van nationaal beleid» in te kunnen roepen staat alleen open in het kader van de besluitvorming over de nauwere samenwerking en vereist dat de betreffende lidstaat in de Raad in samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders aanvoert welke belangrijke redenen hij heeft om de besluitvorming te blokkeren. Anders gezegd, er is hier op een specifiek terrein de mogelijkheid gecreëerd om besluitvorming tegen te houden, maar het gaat niet om een algemeen recht van lidstaten om besluiten ongeclausuleerd te blokkeren. In die zin is de vergelijking met het «Akkoord van Luxemburg» niet juist. De regering was geen voorstander van de procedure, maar in de onderhandelingen bleek dat een aantal lidstaten alleen met nauwere samenwerking konden instemmen indien deze procedure deel uit zou maken van de bepalingen.

De regering beantwoordt de vraag van de aan het woord zijnde leden of het voldoende duidelijk is welke terreinen onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, bevestigend. De Commissie (hoedster van de Verdragen) zal er bij de beoordeling van het verzoek van de in nauwere samenwerking geïnteresseerde lidstaten streng op toezien (procedure van artikel 5 A, tweede lid EG) dat de beoogde nauwere samenwerking niet toch de exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschap raakt.

Zoals wij ook op de vragen terzake van de leden van andere fracties hebben geantwoord, antwoorden wij ook aan de leden van de kleine christelijke fracties dat het op dit moment nog moeilijk te voorspellen valt op welke beleidsterreinen de eerste vormen van nauwere samenwerking zullen ontstaan. Wat betreft de eerste pijler kan wellicht worden gedacht aan vormen van milieubeleid en fiscaal beleid.

## BIJLAGE

De vindplaatsen van de toelichting op de Protocollen is als volgt:

Protocol Nr. 1	50
Protocol Nr. 2	15, 21
Protocol Nr. 3	16, 24
Protocol Nr. 4	16, 24
Protocol Nr. 5	16, 25, 60
Protocol Nr. 6	31
Protocol Nr. 7	44
Protocol Nr. 8	18
Protocol Nr. 9	43
Protocol Nr. 10	43
Protocol Nr. 11	58
Protocol Nr. 12	63
Protocol Nr. 13	63

De Minister-President,  
W. Kok

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

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
D. A. Benschop