

Vergaderjaar 1997–1998

25 922 (R1613)

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 20 januari 1998 en het nader rapport d.d. 4 maart 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 oktober 1997, no.97.005288, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister-President en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet met memorie van toelichting, houdende goedkeuring van het op 2 oktober 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, en Slotakte.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 oktober 1997, nr. 97.005288, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 januari 1998, nr. W01.97.0687/K, bied ik U hierbij aan.

1. Grondrechten.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het Verdrag van Amsterdam wat betreft de (eerbiediging van de) grondrechten met recht als een verdere stap vooruit mag worden beschouwd (paragraaf III-I.1.1). De Raad van State van het Koninkrijk merkt hierover het volgende op:

a. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat in het Verdrag de controle door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op de naleving van de grondrechten is opgenomen (paragraaf III-I.1.1). Uitgangspunt was dat de toetsing van EG-regels aan grondrechten zich niet langer zou moeten beperken tot het EG-Verdrag, maar zich zou moeten uitstrekken tot het EU-Verdrag. Met het oog hierop is in artikel L van het EU-Verdrag een verwijzing naar artikel F, tweede lid, van het EU-Verdrag opgenomen, waarin – kort gezegd – is bepaald dat de Unie de grondrechten als algemene beginselen van gemeenschapsrecht eerbiedigt, zoals die worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)(artikel 1, dertiende lid).

¹ De pagina's van de memorie van toelichting, die zijn gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

In artikel L, onder d, zijn echter twee beperkingen opgenomen. In de eerste plaats strekt de bevoegdheid zich slechts uit tot de handelingen van de instellingen. In de tweede plaats is het Hof slechts bevoegd voorzover het die bevoegdheid kan ontlenuen aan de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen of aan het EU-Verdrag. Gelet hierop is de praktische betekenis van deze wijziging van artikel L naar het oordeel van de Raad uitermate gering en houdt deze wijziging geen wezenlijke verandering in met betrekking tot de werkingssfeer en de inhoud van de rechtsmacht van het Hof. Volgens vaste rechtspraak van het Hof behoren de fundamentele rechten immers tot de algemene rechtsbeginselen welke eerbiediging het Hof verzekert en is eerbiediging van de mensenrechten een voorwaarde voor de wettigheid van gemeenschapshandelingen (advies 2/94 van het Hof van Justitie van 28 maart 1996, Jur.1996, I-1759, alsmede de arresten van het Hof van Justitie in Zaak C-260/89, ERT, Jur.1991, I-2925, en Zaak C-299/95, Kremzov, Jur.1997, I-2599).

Het college adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de vraag of, en zo ja, in hoeverre de wijziging van artikel L van het EU-Verdrag, voorzover het gaat om artikel F, tweede lid, van het EU-Verdrag, een verandering van de rechtsmacht van het Hof inhoudt.

b. Ingevolge artikel F (nieuw) van het EU-Verdrag vormen de beginselen van vrijheid en democratie en de eerbiediging van de grondrechten de grondslag van de Unie. In artikel F.1 is een sanctiemechanisme opgenomen dat kan worden ingezet tegen lidstaten waar een ernstige en voortdurende schending van deze grondrechten wordt geconstateerd. In directe samenhang wordt in artikel O van het EU-Verdrag bepaald dat het in acht nemen van deze grondslag voorwaarde is voor het lidmaatschap van de Unie. Dit sanctiemechanisme is, zo wordt ook in de memorie van toelichting gesteld, uiteraard een bijzonder zwaar middel dat in de praktijk waarschijnlijk niet vaak zal worden gebruikt. Het verdient aanbeveling in de memorie van toelichting in te gaan op de vraag hoe dit sanctiemechanisme zich in de praktijk zal verhouden tot het in het kader van de Raad van Europa vigerende sanctiemechanisme (artikelen 3 en 8 van het Statuut van de Raad van Europa).

c. In de memorie van toelichting wordt voorts vermeld dat de in artikel F neergelegde oplossing onverlet laat dat toetreding tot het EVRM in de toekomst mogelijk blijft. Hiervoor moet dan wel het EVRM gewijzigd worden (paragraaf III-I.1.1).

Daarnaast rijst evenwel de vraag of met de verankering van de beginselen van vrijheid en democratie en de eerbiediging van de grondrechten in de Unie voor wat betreft de Europese Gemeenschappen thans de grondslag wordt geboden om toe te treden tot het EVRM. Blijkens het eerdergenoemde advies 2/94 is het Hof van Justitie van oordeel dat deze grondslag bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht ontbreekt. De Raad adviseert in de memorie van toelichting aan deze vraag aandacht te schenken.

1.a Zoals de Raad opmerkt wordt door de wijziging van artikel L de praktijk van het Hof niet wezenlijk gewijzigd. Wel is het zo dat door de wijziging van artikel L van het EU-Verdrag, waardoor een verwijzing is opgenomen naar artikel F, tweede lid, van het EU-Verdrag, de door het EG-Hof ontwikkelde praktijk om de handelingen van de instellingen te toetsen aan deze grondrechten wordt gecodificeerd. Door de bevoegdheidstoekenning van het EG-Hof ten aanzien van Titel VI van het EU-Verdrag, kan het Hof nu ook op de door deze titel bestreken terreinen de handelingen van de instellingen toetsen aan deze grondrechten. Ter verduidelijking is aan de memorie een passage toegevoegd.

1.b De memorie van toelichting is op dit punt met een passage uitgebreid.

1.c De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

2. Instellingen.

2.1. Commissie en Raad.

a. In de paragrafen III-I.4.1 en III-I.4.2.7 wordt ingegaan op de poging om in het kader van het Verdrag van Amsterdam een oplossing te bereiken over de

samenstelling van de Europese Commissie en de stemmenweging in de Raad en het aantal gevallen waarin besluiten met gekwalificeerde meerderheid kunnen worden genomen, zulks in verband met de uitbreiding van de Unie met een of meer nieuwe lidstaten.

Het zoeken naar een dergelijke oplossing nam terecht een belangrijke plaats in op de agenda van het Nederlands voorzitterschap bij de voorbereiding van de IGC (kamerstukken II 1994/95, 24 251, nr.2). De Raad moet constateren dat deze poging is mislukt. Het in genoemde paragrafen aangehaalde Protocol Nr.11 behelst niet meer dan een opsomming van «agendapunten» voor een volgende Intergouvernementele Conferentie. Dat de toename van de omvang van de Europese Commissie de besluitvorming in een steeds groter wordende Unie aanzienlijk zal bemoeilijken, behoeft geen betoog. De Raad wijst hierbij op het eerder, bij gelegenheid van de toetreding van Spanje en Portugal tot de Europese Gemeenschappen, door de regering ingenomen standpunt dat met een Europese Commissie van 17 leden de grenzen van het werkbare worden genaderd (kamerstukken II 1984/85, 19 122, nrs.1-3, blz.11). Het college adviseert in de toelichting een beschrijving te geven van de wijze waarop naar de mening van de regering voor het onderhavige probleem alsnog een oplossing moet worden gevonden, zoals de wijze waarop de onderhandelingen zullen worden voorbereid.

b. In het bijzonder rijst in dit verband de vraag of volgens de procedure van artikel N of die van artikel O van het EU-Verdrag zal moeten worden besloten. Naar het oordeel van de Raad verdient het de voorkeur de procedure van artikel N te volgen en de toetredende lidstaten niet te betrekken bij de besluitvorming, aangezien het met de huidige lidstaten al moeilijk genoeg blijkt om overeenstemming te bereiken. Artikel 2 van Protocol Nr.11 laat evenwel de mogelijkheid open om eerst tot besluitvorming te komen in de fase waarin de onderhandelingen over de toetreding van de nieuwe lidstaten (bijna) zijn voltooid. Gegeven de dan nog resterende tijd tot de afsluiting van het Toetredingsverdrag ligt de procedure van artikel N naar het oordeel van het college niet meer voor de hand. Het verdient daarom aanbeveling op een eerder tijdstip een conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten te beleggen over de aanpassingen en daarmee niet te wachten tot het moment waarvan artikel 2 lijkt uit te gaan. De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting ook in te gaan op dit punt.

2.1 De memorie van toelichting is op de hier door de Raad genoemde punten met een passage uitgebreid.

2.2. Europees Parlement.

In de memorie van toelichting wordt op verschillende plaatsen opgemerkt dat de bevoegdheden van het Europees Parlement met het Verdrag van Amsterdam fors zijn uitgebreid. Op een aantal terreinen wordt de medebeslissingsprocedure van toepassing.

Dit is vanuit democratisch oogpunt toe te juichen. Niettemin valt te bezien of met de uitbreiding van het aantal terreinen waarop de medebeslissingsprocedure van toepassing zal zijn de invloed van het Europees Parlement op het communautaire wetgevingsproces substantieel zal toenemen. De Raad wijst er in dit verband op dat de medebeslissingsprocedure nog steeds niet van toepassing is op belangrijke gebieden van communautaire wetgeving, zoals de landbouw- en visserijwetgeving en de handelspolitiek.

Het valt het college voorts op dat, zoals in paragraaf 4.2.1 van de memorie van toelichting wordt aangegeven, in afwijking van artikel 189B van het EG-Verdrag in sommige gevallen besluitvorming in de Raad bij unanimiteit is voorgeschreven. Aangezien bij de besluitvorming waarbij unanimiteit is voorgeschreven een enkele lidstaat de besluitvorming kan tegenhouden, zal in deze gevallen de invloed van het Europees Parlement, ook bij toepassing van de medebeslissingsprocedure, in de praktijk beperkt zijn.

Het verdient aanbeveling de toelichting op beide punten te nuanceren.

2.2 Zoals de Raad opmerkt wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat de bevoegdheden van het Europees Parlement met het verdrag van Amsterdam fors zijn uitgebreid. Dit betekent overigens niet dat de regering van mening is dat het einddoel hiermee is bereikt. Deze nieuwe versterking van de bevoegdheden van het Europees Parlement dient te worden beschouwd als

een nieuwe stap vooruit in het voortgaande proces van de versterking van de bevoegdheden van het Europees Parlement. Dit is ook in de memorie van toelichting verduidelijkt. De regering heeft ernaar gestreefd in het EG-Verdrag waar mogelijk zowel besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid als medebeslissingsrecht voor het Europees Parlement in te voeren. Wat betreft de besluitvorming bij unanimitie gecombineerd met de medebeslissings-procedure is de memorie van toelichting uitgebreid.

2.3. Hof van Justitie.

In artikel K.7 van het EU-Verdrag (artikel 1, elfde lid, van het Verdrag van Amsterdam) is in algemene zin bepaald dat het Hof van Justitie bevoegd is om bij wijze van een prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over onder meer de uitlegging van op grond van Titel VI van het EU-Verdrag vastgestelde overeenkomsten, als de lidstaat deze bevoegdheid van het Hof heeft aanvaard. Daarbij dient de lidstaat aan te geven of hij de bevoegdheid om een prejudiciële beslissing te vragen toekent aan alle nationaalrechtelijke instanties of alleen aan de hoogste rechter. Verder kunnen lidstaten die de bevoegdheid van het Hof aanvaarden ingevolge Verklaring Nr.10 daarenboven de rechter tegen wiens beslissing geen hoger beroep waarmee wordt bedoeld «hogere voorziening» (arrest van het Hof van Justitie in de gevoegde zaken 28-30/62, Da Costa en Schaake, Jur.1963, bladzijde 63) openstaat, verplichten zich in voorkomende gevallen tot het Hof te wenden.

Uit de toelichting op artikel K.7 blijkt dat de Nederlandse regering bij de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam heeft verklaard de bevoegdheid van het Hof te aanvaarden. Voorts wordt gesteld dat de regering zich nog beraadt over de vraag of de bevoegdheid om een prejudiciële beslissing te vragen ook gegeven zal worden aan andere rechterlijke instanties dan die waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep. Met betrekking tot de vraag of ten aanzien van de hoogste rechterlijke instanties terzake een verplichting zal gelden, wordt in de memorie van toelichting geen standpunt ingenomen.

De Raad merkt op dat Nederland in het kader van het op grond van Titel VI van het EU-Verdrag opgestelde Protocol betreffende de prejudiciële uitlegging door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van de Overeenkomst tot oprichting van de Europese Politiedienst (Trb.1996, 265) heeft gekozen voor de ruime optie, die inhoudt dat alle rechters bevoegd zijn een prejudiciële beslissing te vragen (kamerstukken II 1996/97, 25 339, nr.3, blz.47). Tevens is bij amendement van het Tweede-Kamerlid Van Oven in het voorstel van wet tot goedkeuring van onder meer het eerdergenoemde Protocol een bepaling opgenomen die de rechters waarvan de uitspraken niet vatbaar zijn voor hoger beroep verplicht zich tot het Hof te wenden (kamerstukken II 1997/98, 25 339, nr.6).

Het college vraagt zich af waarom de regering in het kader van artikel K.7 niet bij voorbaat kiest voor de meest ruime optie die dit artikel en de daarbij behorende verklaring bieden. De Raad wijst erop dat het scheppen van de bevoegdheid voor alle rechters om een prejudiciële beslissing te vragen het voordeel kan hebben dat in een procedure in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijkheid verkregen kan worden over gerezen vragen van gemeenschapsrecht. Een verplichting tot verwijzing voor de hoogste rechters biedt voorts garanties voor de uniforme toepassing van gemeenschapsrecht in de lidstaten. Bovendien is het in het belang van de uniformiteit van het gemeenschapsrecht dat niet wordt afgeweken van de prejudiciële procedure zoals voorzien in artikel 177 van het EG-Verdrag. De Raad is derhalve van oordeel dat de keuze voor de meest ruime optie de voorkeur heeft, waarbij alle rechters bevoegd zijn een prejudiciële beslissing te vragen en de hoogste rechters daartoe bovendien verplicht zijn. Aanbevolen wordt in de toelichting hierover een beschouwing op te nemen.

2.3 De Raad vraagt waarom de regering niet bij voorbaat heeft gekozen voor de meest ruime optie die dit artikel en de daarbij behorende verklaringen bieden. De regering wenste enige tijd voor beraad teneinde alle aspecten te bezien die zijn verbonden aan het aanvaarden overeenkomstig artikel K.7, derde lid, onder b, van het EU-Verdrag, en de bij het tweede lid van dat artikel behorende verklaring, van de bevoegdheid van het EG Hof van Justitie om bij wijze van een prejudiciële beslissing uitspraak te doen. Inmiddels heeft een en ander plaats gevonden en is de regering voornemens om bij bekrachtiging een

verklaring af te leggen ertoe strekkende dat alle rechters bevoegd zijn en de hoogste rechter verplicht is om prejudiciële vragen te stellen. De memorie van toelichting is overeenkomstig aangepast.

3. Vrij verkeer van personen.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt «dat het cluster vrij personenverkeer en politieële en justitiële samenwerking een van de meest complexe onderwerpen was» (paragraaf III-I.1.2.2.1). Het resultaat wordt in de toelichting getypeerd als «een grote verscheidenheid van regelingen die echter in onderling verband gelezen toch een geheel vormen». Dit roept bij de Raad de volgende vragen op.

a. Als kern van de wijzigingen wordt in de toelichting de regeling van het vrij personenverkeer binnen het kader van de Unie aangewezen. Die vindt haar beslag in een nieuwe Titel III A van het EG-Verdrag en de compensatoire maatregelen op strafrechtelijk terrein in Titel VI van het EU-Verdrag. De aanduiding van «regeling van het vrije verkeer van personen», die ook in de benaming van Titel III A wordt gebruikt, roept de vraag op naar de verhouding tussen de bepalingen van deze nieuwe Titel en al bestaande bepalingen en regels inzake het vrije verkeer van personen. Blijkens de jurisprudentie van het Hof van Justitie houden de bepalingen inzake het vrij verkeer van werknemers en van diensten voor betrokken EG-onderdanen nu al het recht in om zich zonder controle van de ene lidstaat naar de andere te verplaatsen (arresten van het Hof van Justitie in Zaak 186/87, Cowan, Jur. 1989, bladzijde 195 en Zaak C-68/89, Commissie v. Nederland, Jur. 1991, I-2637). Het bepaalde in artikel 8A, eerste lid, van het EG-Verdrag, schept daarnaast voor alle EU-burgers het recht om zich onbelemmerd te verplaatsen van de ene naar de andere lidstaat. Voorts hebben (vrijwel) alle lidstaten voor wie Titel III A geldt zich inmiddels in het kader van de Schengen-verdragen verplicht tot opheffing van de controles aan de binnengrenzen. Voor het grootste deel van het personenverkeer en in beginsel voor alle EU-burgers geldt kortom nu reeds het recht om ongecontroleerd de binnengrenzen te overschrijden. Artikel 73 J, eerste lid, van het EG-Verdrag lijkt daar echter op terug te komen in zoverre nadere besluitvorming bij eenparigheid van stemmen wordt geveerd om dit recht te waarborgen. Bij de Raad rijst de vraag of opnieuw over de opheffing besloten moet worden, ook met betrekking tot de grenzen waarvoor de opheffing van controles al is gerealiseerd onderscheidenlijk ten aanzien van personen voor wie dit reeds ingevolge de bestaande bepalingen is gerealiseerd. Het college acht het wenselijk in de memorie van toelichting nader in te gaan op de verhouding tussen deze bepaling en de bestaande regels.

b. Voorts valt op dat zowel in Titel III A van het EG-Verdrag als in Titel VI van het EU-Verdrag de rechtsmacht van het Hof van Justitie wordt beperkt, in die zin dat het «(...) in geen geval bevoegd (is) ten aanzien van ... maatregelen of besluiten met betrekking tot de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.» (artikel 73 P van het EG-Verdrag en artikel K6, vijfde lid, van het EU-Verdrag). De bedoeling, reikwijdte en betekenis van deze bepaling springt niet onmiddellijk in het oog. Met name is onduidelijk of met betrekking tot de uitleg en geldigheid van handelingen van de Unie die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde in het geheel geen toetsing en uitleg mogelijk is (aangezien ook de nationale rechter die niet vermogt te toetsen of uit te leggen) of dat de maatregelen van lidstaten die op genoemde belangen berusten niet getoetst mogen worden aan de bepalingen van het gemeenschapsrecht. De Raad adviseert in de memorie van toelichting op deze vraag in te gaan. Daarbij dient tevens te worden ingegaan op de vraag welke maatregelen worden aangemerkt als maatregelen als bedoeld in de genoemde artikelen.

c. Onderdeel van de regeling van het vrij personenverkeer is Protocol Nr.8 betreffende de buitenlandse betrekkingen van de lidstaten in verband met de overschrijding van de buitengrenzen. Dit protocol wordt toegelicht met de verklaring dat de ratio voor het opnemen van deze regeling is dat anders de lidstaten deze bevoegdheid zouden missen (paragraaf III-I.1.2.2.2). Die ratio geldt weliswaar voor vrijwel iedere bepaling, maar uit die toelichting valt af te leiden dat de regering van oordeel is dat de bepalingen van Titel III A inzake de overschrijding van buitengrenzen een exclusieve bevoegdheid van

de Unie scheppen. Dat is ook alleszins begrijpelijk; de opheffing van personen-controles aan de binnengrenzen vergt uniforme voorwaarden voor de overschrijding van buitengrenzen. In dat licht is echter de ratio en reikwijdte van het voorgestelde Protocol niet duidelijk. In het bijzonder rijst de vraag of de bevoegdheid van de lidstaten inhoudt dat zij ook in de toekomst nog eigen, afwijkende, afspraken mogen maken over de voorwaarden voor overschrijding van hun buitengrenzen, of een eigen visumbeleid mogen voeren. Indien dit het geval is, dient in de memorie van toelichting te worden ingegaan op de vraag of dat verenigbaar is met de noodzaak van uniforme voorwaarden voor toegang aan de buitengrens. In ieder geval dient de reikwijdte van Protocol Nr.8 te worden aangegeven.

3.a De door de Raad opgeworpen vraag over de verhouding tussen de bepalingen van de nieuwe Titel III A van het EG-Verdrag en de al bestaande regelgeving inzake het vrij verkeer van personen alsmede de door de Raad geciteerde jurisprudentie van het Hof van Justitie terzake, beantwoordt de regering als volgt. Voorop gesteld zij dat voor de regering evenals voor die van de andere lidstaten van de EU de kern van het vrije verkeer van personen als bedoeld in artikel 7A van het EG-Verdrag vormt, dat de gemeenschappelijke grenzen tussen de lidstaten van de EU zonder enige vorm van grenscontrole kunnen worden overschreden door EU-burgers. De EU-lidstaten die tevens kunnen worden aangemerkt als Schengen-landen hebben daaraan de consequentie verbonden dat deze grenzen ook door degenen, die wordt aangemerkt als vreemdeling in de zin van artikel 1 van de Uitvoerings-overeenkomst van Schengen, zonder controle de binnengrenzen mogen overschrijden. Het Verenigd Koninkrijk daarentegen heeft zich – zoals bekend steeds op het standpunt gesteld, dat het gelet op de beperking van het vrije verkeer tot EU-burgers, gehouden is controles te handhaven, omdat anders niet kan worden voorkomen dat personen aan wie geen recht op vrij verkeer is toegekend desondanks zullen proberen ongecontroleerd de grens te passeren. Ten gevolge van deze tegenstelling is in EU-kader het ongecontroleerd personenverkeer over de binnengrenzen dan ook nog niet ten uitvoer gelegd. In dit verband zij opgemerkt dat ook uit de uitspraken van het Hof van Justitie waaraan de Raad refereert, niet blijkt van een uit het Gemeenschapsrecht inzake het vrije verkeer van werknemers en van diensten voortvloeiend recht, dat inhoudt dat personen zich zonder enige vorm van grenscontrole van de ene lidstaat naar de andere mogen begeven. Artikel 73 J, eerste lid, houdt in feite een verheldering in van het bepaalde in artikel 8 A van het EG-Verdrag. Juist deze verheldering heeft ertoe geleid dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland de eigen positie met betrekking tot de inhoud en betekenis van het vrije verkeer van personen hebben laten vastleggen in het artikel 7 A EG-Verdrag Protocol. Het antwoord op de vraag van de Raad of artikel 73 J, aanhef, onderdeel 1, van het EG-Verdrag noodzaakt tot hernieuwde besluitvorming inzake opheffing van de binnengrenscontrole voor die EU-lidstaten die zulks reeds hebben gerealiseerd uit hoofde van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen luidt ontkennend en is nader uitgewerkt in de memorie van toelichting.

3.b De beperking van de omvang van de bevoegdheden van het Hof van Justitie als bedoeld in de artikel 73 P, tweede lid, van het EG-Verdrag en artikel K.7, vijfde lid, van het EU-Verdrag met betrekking tot de uitoefening van verantwoordelijkheden van lidstaten op het terrein van de openbare orde en de handhaving van de binnenlandse veiligheid, houdt nauw verband met het feit dat zowel in Titel III A van het EG-Verdrag (artikel 73 L, eerste lid) als in Titel VI van het EU-Verdrag (artikel K.5) uitdrukkelijk is bepaald dat deze titels de uitoefening van deze verantwoordelijkheden onverlet laat. In de memorie van toelichting is hierop nader ingegaan.

3.c Gevraagd naar de reikwijdte van het Protocol betreffende de buitenlandse betrekkingen van de lidstaten in verband met de overschrijding van de buitengrenzen (Protocol Nr. 8) merken wij op dat deze aanzienlijk beperkter is dan de titel doet vermoeden. De in het protocol genoemde maatregelen als bedoeld in artikel 73 J, onderdeel 2, onder a, van het EG-Verdrag, hebben geen betrekking op voorwaarden van toegang en gelet op het bepaalde in onderdeel 2, onder b, van genoemde bepaling evenmin op visumbeleid. Het betreft, zoals blijkt uit artikel 73 J, onderdeel 2, onder a, slechts maatregelen met betrekking

tot de praktische uitvoering van de personencontrole aan de buitengrenzen, waarop in de memorie van toelichting nader wordt ingegaan.

4. Integratie van het Schengen-acquis.

Het Protocol tot opnemng van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie (hierna: het Schengen-Protocol) voorziet in de incorporatie van de Schengen-samenwerking in de Europese Unie. In het Verdrag is erin voorzien dat als rechtsgrondslag van de verschillende onderdelen van dat acquis hetzij de nieuwe Titel III A van het EG-Verdrag, hetzij Titel VI van het EU-Verdrag wordt vastgesteld en dat de verdere ontwikkeling ervan op grondslag van de aldus vastgestelde rechtsbasis zal geschieden.

Naar het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk is het vanuit democratisch oogpunt toe te juichen dat zoveel mogelijk onderwerpen die tot op heden in het kader van de derde pijler en zelfs daarbuiten worden behandeld, zullen worden opgenomen in het EG-Verdrag. Ook de Raad van State heeft hierop aangedrongen in zijn advies inzake de op 19 juni 1990 totstandgekomen Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen (kamerstukken II 1990/91, 22 140).

De wijze waarop dit in het Verdrag van Amsterdam gebeurt roept bij het college echter vragen op ten aanzien van de volgende punten.

a. Er is voor gekozen om het Schengen-acquis in zijn geheel te incorporeren in de Europese Unie en onder te brengen in hetzij Titel III A van het EG-Verdrag, hetzij Titel VI van het EU-Verdrag. Dit brengt mee dat op betrekkelijk korte termijn door de Raad van de Europese Unie een groot aantal besluiten zal moeten worden genomen over de rechtsgrondslagen voor de bepalingen en besluiten die het Schengen-acquis vormen (vergelijk artikel 2, eerste lid, tweede alinea, van het Schengen-Protocol). Dit zal, zeker gelet op het grote aantal besluiten en verklaringen die zijn aangenomen door het bij de Uitvoeringsovereenkomst van 1990 ingestelde Uitvoerend Comité, geen eenvoudige opgave zijn. In de memorie van toelichting dient naar het oordeel van het college dan ook te worden ingegaan op de vraag hoever het gereedmaken van het Schengen-acquis voor incorporatie is gevorderd en dient tevens te worden ingegaan op de vraag of de voorbereidingen kunnen zijn afgerond voor het moment dat de bewuste besluiten volgens het Protocol moeten worden genomen (zijnde de datum van inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam).

b. Tevens adviseert de Raad in de toelichting in te gaan op de vraag of Titel VI van het EU-Verdrag een voldoende rechtsbasis is voor het dragen van de in artikel 2, eerste lid, laatste alinea, van het Schengen-Protocol genoemde bepalingen en besluiten. Indien dit niet het geval is, zou in de toelichting moeten worden aangegeven of het woord «geacht» in artikel 2, eerste lid, laatste alinea, ervan uitgaat dat de noodzakelijke bevoegdheden in de derde pijler aanwezig zijn dan wel die bepaling zelf de noodzakelijke bevoegdheid bevat.

4.a Wat betreft het tijdig completeren van de voorbereiding voor de integratie van het Schengen-acquis, kan worden opgemerkt daarmee reeds is begonnen en dat uit de werkzaamheden tot nu toe mag worden afgeleid dat deze tijdig zullen worden afgerond. In de memorie van toelichting wordt nader op de voorbereidingen ingegaan.

4.b Alvorens op de vraag van de Raad naar de rechtsbasis voor het toepassen van het bepaalde in artikel 2, eerste lid, vijfde alinea, van het Schengen-Protocol in te gaan, hecht de regering eraan op te merken dat deze bepaling is opgenomen als voorziening voor het onverhoopte geval dat niet met betrekking tot het gehele Schengen-acquis een rechtsbasis zou kunnen worden vastgesteld. Zoals hierboven bij onderdeel a reeds is aangegeven, verloopt het overleg terzake voorspoedig. De verwachting is dan ook gerechtvaardigd dat de toepassing van genoemde bepaling niet nodig zal blijken. Terugkerend naar de vraag wordt de veronderstelling van de Raad dat door het hanteren van de term «geacht» in artikel 2, eerste lid, alinea 5, van het Schengen-Protocol tot uitdrukking wordt gebracht dat de bepaling zelf de noodzakelijke bevoegdheid bevat én tevens dat Titel VI van het EU-Verdrag een voldoende instrumentarium bevat om de betrokken onderdelen van het Schengen-acquis te laten

functioneren. Gelet op de hierboven, onder punt 4.a, geschetste feitelijke stand van zaken wordt met de aanvulling van de memorie van toelichting op dat punt volstaan.

5. Sociale Protocol.

De inhoud van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek (gehecht aan Protocol Nr.14 bij het Verdrag van Maastricht) gesloten tussen de lidstaten van de EG met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, is in het EG-Verdrag opgenomen (artikel 2, tweeëntwintigste lid, van het Verdrag van Amsterdam; artikelen 117 tot en met 120 EG-Verdrag).

Op basis van deze Overeenkomst is in de afgelopen jaren een aantal richtlijnen totstandgekomen (over de Europese ondernemingsraden en over ouder-schapsverlof). Nu deze Overeenkomst is opgenomen in het EG-Verdrag zal ook het Verenigd Koninkrijk daaraan en ook aan de op grond daarvan tot stand gekomen richtlijnen zijn gebonden. Uit de memorie van toelichting kan niet worden opgemaakt hoe deze richtlijnen op het Verenigd Koninkrijk van toepassing zullen worden.

De Raad adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

5. De memorie van toelichting is op dit punt met een passage uitgebreid.

6. Acquis communautaire.

Bepaalde elementen van het Verdrag van Amsterdam hebben bij de Raad de vraag doen rijzen of het behoud van het acquis communautaire voldoende is gewaarborgd:

a. Ingevolge artikel 5A, tweede lid, tweede alinea, van het EG-Verdrag, kan een lidstaat zich, wanneer lidstaten voornemens zijn een nauwere samenwerking aan te gaan, verzetten tegen de instemming om een besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen te nemen. Als een lidstaat dit doet (vanwege «belangrijke redenen van nationaal beleid») wordt er niet gestemd. Het valt naar het oordeel van de Raad te betreuren dat aldus een al bestaande, maar tot dusverre niet gecodificeerde praktijk die het normale besluitvormingsproces gedurende vele jaren heeft ondermijnd (het zogenaamde Akkoord van Luxemburg) wordt vastgelegd in het EG-Verdrag. Het risico bestaat dat deze mogelijkheid, die ook voorkomt in de artikelen J 13, tweede lid, en K 12, tweede lid, van het EU-Verdrag bij toekomstige wijzigingen van het Verdrag verder ingang zal vinden in de communautaire rechtsorde.

b. In het Protocol betreffende de toepassing van bepaalde aspecten van artikel 7A van het EG-Verdrag op het Verenigd Koninkrijk en Ierland is een reciprociteitsbepaling opgenomen (artikel 3). Dit betekent dat de andere lidstaten personen mogen controleren die hun grondgebied wensen binnen te komen vanuit het Verenigd Koninkrijk en Ierland. In vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie wordt toepassing van het reciprociteitsbeginsel tussen lidstaten onderling en tussen een lidstaat en een instelling van de EG ter rechtvaardiging van een inbreuk op een communautaire verplichting echter afgewezen zulks vanwege strijd met de structuur van de verdragen die inhoudt dat in plaats van eigen optreden van de lidstaten gebruik wordt gemaakt van de in die verdragen voorziene procedures (onder meer de arresten van het Hof van Justitie in Zaak 52/75, Commissie v. Italië, Jur.1976, 284, en Zaak C-5/94, Hedley Lomas, Jur. 1996, I-2553). Deze jurisprudentie is een belangrijk element van het eerdergenoemde acquis communautaire. Hoewel de uitzonderingen worden neergelegd in een Protocol behorend bij het Verdrag en derhalve strikt genomen geen sprake is van een inbreuk, is het naar het oordeel van de Raad niettemin te betreuren dat op deze wijze het reciprociteitsbeginsel ingang vindt in de communautaire rechtsorde.

c. In de derde plaats worden in het kader van Titel III A belangrijke uitzonderingen gemaakt op het beginsel dat het Hof van Justitie in algemene zin bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraken te doen over de uitlegging van het EG-Verdrag (artikel 177 van het EG-Verdrag). «Ten eerste zijn de lagere rechters (waarvan de uitspraken vatbaar zijn voor hoger beroep) niet bevoegd om een prejudiciële beslissing te vragen aan het Hof (artikel 73 P, eerste lid; artikel 2, vijftiende lid, van het Verdrag).

Ten tweede is, zoals de Raad ook reeds in punt 3 van dit advies aangaf, het Hof «in geen geval» bevoegd ten aanzien van maatregelen of besluiten met betrekking tot de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid (artikel 73 P, tweede lid).

Ten derde wijst het college op de positie die Denemarken inneemt op het terrein van Titel III A. Ingevolge artikel 5 van het Protocol betreffende de positie van Denemarken heeft het besluit van deze lidstaat om een uit hoofde van Titel III A genomen Raadsbesluit in de nationale wetgeving om te zetten het karakter van een internationaalrechtelijke verplichting. Deze formulering brengt mee dat het Hof van Justitie zich niet bevoegd zou kunnen achten om in een prejudiciële procedure een uitspraak te doen over de uitleg van zulk een verplichting.

Ook hier bestaat het risico van aantasting van het acquis communautaire. Deze beperkingen van de rechtsmacht van het Hof van Justitie kunnen immers als precedent werken voor lidstaten die de rol van het Hof van Justitie willen terugdringen. In dit verband wijst het college ook op artikel 73 O, tweede lid, tweede streepje, waarin is bepaald dat na vijf jaar door de Raad van de Europese Unie een besluit zal worden genomen over de «aanpassing» van de bepalingen betreffende de bevoegdheden van het Hof van Justitie. Deze formulering sluit een verdere beperking van de rol van het Hof geenszins uit.

De Raad beveelt aan op deze problematiek in de toelichting in te gaan.

6.a Bij een beoordeling van de door de Raad genoemde verdragsartikelen dient rekening te worden gehouden met de situatie tijdens de onderhandelingen. Ten behoeve van een grotere slagvaardigheid van de Unie wenste een meerderheid van de lidstaten, waaronder Nederland, besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in te voeren, zowel in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (met uitzondering van het defensiebeleid) als ten aanzien van het aangaan van nauwere samenwerking binnen het EG-Verdrag en Titel VI van het EU-Verdrag. Andere lidstaten bleken daar alleen mee in te willen stemmen, indien een mogelijkheid zou worden gecreëerd besluitvorming om belangrijke redenen van nationaal beleid door te verwijzen naar de Europese Raad. De regering was hier geen voorstander van, maar achtte deze tussenoplossing, als stap in de richting van ongeclausuleerde besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, uiteindelijk verkieslijker dan de unanimitéitsregel. Het risico dat deze regel wordt uitgebreid naar bepalingen elders in het verdrag waar thans reeds bij gekwalificeerde meerderheid wordt besloten is klein. Voor een verdragswijziging is immers unanimitéit nodig en die is niet verwachtbaar. De huidige bepalingen geven lidstaten evenmin meer grond zich te beroepen op het zogenoemde Luxemburgse compromis. Dat lijkt juist aan kracht te hebben ingeboet, wanneer men de redenering volgt dat daar waar de mogelijkheid van een beroep op belangrijke redenen van nationaal beleid niet in het verdrag is vastgelegd, deze niet bestaat.

6.b Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de reciprociteitsbepaling in het Protocol betreffende de toepassing van bepaalde aspecten van artikel 7 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op het Verenigd Koninkrijk en Ierland moet worden opgemerkt dat dit Protocol het Verenigd Koninkrijk machtigt aan zijn grenzen met andere lidstaten ten aanzien van personen die het Verenigd Koninkrijk binnenkomen controles met het oog op specifieke doelen te verrichten. Het reciprociteitsbeginsel in de door de Raad aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie betreft een andere situatie, namelijk die waarin een lidstaat jegens een andere lidstaat maatregelen neemt omdat laatstgenoemde lidstaat zijn communautaire verplichtingen niet zou nakomen. Gezien de bevoegdheid van het Verenigd Koninkrijk controles aan de grenzen met andere lidstaten uit te oefenen is van een dergelijke inbreuk op het gemeenschapsrecht geen sprake. Overigens moet in dit verband eveneens worden gewezen op het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Artikel 1 van dit Protocol brengt met zich mee dat deze lidstaten, behoudens indien zij een andersluidende wens kenbaar maken, niet deelnemen aan de aanneming van besluiten voorzien in Titel III A van het EG-Verdrag. Deze titel heeft betrekking op visa, asiel en immigratie alsmede andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen. Aangezien het Verenigd Koninkrijk en Ierland in

beginsel niet gebonden zijn aan deze maatregelen die gewenst zijn voordat de onderlinge grenscontroles daadwerkelijk worden afgeschaft is het noodzakelijk in een compensatie te voorzien. Overigens zij er op gewezen dat deze lidstaten zelf in beginsel hun grenscontroles op het personenverkeer met de overige lidstaten zullen handhaven.

6.c De opmerkingen van de Raad met betrekking tot de rol van het Hof van Justitie op het terrein van de nieuwe Titel III A van het EG-Verdrag en het mogelijk daaraan verbonden risico van aantasting van het acquis communautaire geven ons allereerst aanleiding tot de volgende opmerkingen van meer algemene aard. Aan Titel III A ligt de gedachte ten grondslag dat de vreemdelingrechtelijke aspecten van het vrije verkeer van personen gecommunautariseerd diende te worden. De realiteit gebod te onderkennen dat deze gedachte geen gemeengoed is voor alle EU-partners. Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, en Ierland waren verklaard tegenstanders en, zoals in de memorie van toelichting beschreven, tevens slechts bereid de nieuwe Titel III A te aanvaarden indien hun eigen positie in protocollen werd vastgelegd. Wat de overige lidstaten betreft, bleek dat het een te grote stap betekende om alle consequenties van communautarisering, met name de rol van de instellingen als Commissie en EG-Hof in één keer te aanvaarden. Dat verklaart ook de overgangperiode als bedoeld in artikel 73 O van het EG-Verdrag. Enerzijds, kan men deze ingebouwde vertraging betreuren, echter, anderzijds, kan men – zich realiserend dat waar in 1990 ten tijde van de onderhandelingen over het EU-Verdrag communautarisering van deze werkerterreinen volstrekt onhaalbaar was – verheugd zijn dat zulks nu wel is gelukt. Er zijn belangrijke onderdelen van het Justitie-beleid opgenomen in het EG-Verdrag met een duidelijk perspectief op een volwaardige rol van de communautaire instellingen. Concluderend zien wij dit bepaald niet als risico van aantasting van het acquis communautaire, maar juist als een uitbreiding van dat acquis.

Met betrekking tot de opmerking van de Raad over de positie van het EG-Hof in Titel III A van het EG-Verdrag voor zover deze betreffen de beperking van de bevoegdheid tot het stellen van prejudiciële vragen tot nationale rechters tegen wier beslissingen geen hoger beroep openstaat, verwijzen wij naar hetgeen daarover reeds in de memorie van toelichting onder artikel 73 P van het EG-Verdrag werd opgemerkt. Op de kwestie van de uitzonderingen met betrekking tot de uitoefening van verantwoordelijkheden betreffende de openbare orde en de binnenlandse veiligheid werd hierboven, onder punt 3.b, reeds ingegaan.

Wat betreft de positie van Denemarken geldt het volgende. Het bepaalde in artikel 5 van het Deense Protocol heeft in zoverre een beperkte strekking dat het slechts raakt aan besluiten met betrekking tot voorstellen of initiatieven tot uitwerking van het Schengen-acquis uit hoofde van de bepalingen van Titel III A van het EG-Verdrag. Met andere woorden, een verdere ontwikkeling van de vreemdelingrechtelijke aspecten van het Schengen-acquis in het kader van de nauwere samenwerking. De maatregelen die met alle lidstaten krachtens Titel III A worden voorbereid, worden dus door genoemd artikel 5 niet geraakt. Ten aanzien van laatstbedoelde maatregelen geldt uiteraard voor Denemarken het bepaalde in artikel 2 van het Deense Protocol.

Artikel 5 van het Deense Protocol is opgenomen teneinde te voorkomen, dat de incorporatie van het Schengen-acquis in EU-kader, enerzijds, en de abstinentie van Denemarken met betrekking tot Titel III A inclusief een verregaande uitsluiting van de bevoegdheden van het EG-Hof terzake, anderzijds, ertoe zou leiden dat Denemarken ten gevolge van dat laatste vrijgesteld zou zijn van het aanvaarden van verplichtingen die noodzakelijk worden geacht om het Schengen-acquis verder te ontwikkelen. De constructie van een verplichting volgens internationaal recht is bewust gekozen om duidelijk te maken dat die verplichting van andere aard is dan verplichtingen welke voortvloeien uit Titel III A en dus ook op generlei wijze binnen de competentie van het EG-Hof vallen.

De door de Raad opgeworpen vraag met betrekking tot artikel 73 O van het EG-Verdrag is verwerkt in de memorie van toelichting.

7. Flexibiliteit.

Het Verdrag opent in algemene zin de mogelijkheid voor nauwere samenwerking in het kader van de Unie. In Titel VI A van het EU-Verdrag zijn de basisregels voor deze nauwere samenwerking opgenomen. Deze basisregels

worden uitgewerkt in artikel 5A van het EG-Verdrag (artikel 2, vijfde lid) en artikel K.12 van het EU-Verdrag (artikel 1, elfde lid). De gekozen benadering paart, zo stelt de toelichting, slagvaardigheid aan de nodige waarborgen voor het «acquis communautaire» en de institutionele eenheid van de Unie (paragraaf III-I.5.1).

Hoewel het college in grote lijnen de door de regering in het kader van de voorbereiding op de IGC geponeerde stelling onderschrijft dat binnen een Unie die 20 à 28 lidstaten moet gaan omvatten een zekere mate van flexibiliteit in het integratieproces onontkoombaar is (kamerstukken II 1994/95, 23 987, nr. 2, p. 14), vraagt het college zich af hoe de flexibiliteit in de praktijk zal werken.

Om toepassing te geven aan het mechanisme dient immers aan een groot aantal voorwaarden te worden voldaan, die naar het oordeel van de Raad op bepaalde onderdelen op gespannen voet met elkaar staan (artikel 5A, eerste lid, van het EG-Verdrag, junctis de artikelen K.15 en K.16 van het EU-Verdrag). Voorts is onduidelijk of nauwere samenwerking tussen bepaalde lidstaten altijd mogelijk zal zijn zonder dat zulks discriminatie, beperking van de handel tussen de lidstaten of vervalsing van de mededingingsvoorwaarden tussen de lidstaten met zich zal brengen (artikel 5A, eerste lid, onder e).

De voorwaarden voor de toepassing van de flexibiliteitsbepalingen kunnen naar het oordeel van het college niet verzekeren dat het acquis communautaire onder alle omstandigheden zal worden gerespecteerd, zoals is voorgeschreven in artikel K.15, eerste lid, onder e, van het EU-Verdrag. Toepassing van de voorwaarden zal naar het oordeel van de Raad leiden tot het doorbreken van de uniformiteit binnen de Gemeenschap en kan daarmee afbreuk doen aan het acquis communautaire. In de memorie van toelichting dient hier in ieder geval op te worden ingegaan.

7. In de memorie van toelichting is op het door de Raad genoemde punt ingegaan.

8. Kwaliteit van regelgeving.

Terecht wordt in de memorie van toelichting (paragraaf III-I.2.9) opgemerkt dat op EG-regelgeving qua consistentie, doorzichtigheid en toegankelijkheid veel af te dingen is. Een verbetering van de kwaliteit van deze regelgeving is dan ook inderdaad dringend geboden, niet alleen uit een oogpunt van toegankelijkheid, maar vooral ook uit een oogpunt van handhaafbaarheid en fraudegevoeligheid. Tijdens de IGC is geen overeenstemming bereikt over concrete maatregelen met betrekking tot het bevorderen van de kwaliteit van de communautaire regelgeving (hetgeen wel de inzet was van de Nederlandse regering: kamerstukken II 1994/95, 24 251, nr.2, p.11). De Verklaring (Nr.39) met betrekking tot dit onderwerp kan naar het oordeel van het college bezwaarlijk als een vooruitgang worden gezien.

Het verdient dan ook aanbeveling de opmerking in de memorie van toelichting dat de regering zich zal inzetten voor verdere verbetering op dit terrein te concretiseren. In dit verband zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan voorstellen die zijn gedaan om deze taak aan een afzonderlijk op te richten orgaan op te dragen (rapport van de Werkgroep kwaliteit van EG-regelgeving, de zogenoemde Werkgroep Koopmans).

8. De regering deelt het oordeel van de Raad dat verbetering van de kwaliteit van de Europese regelgeving een belangrijk onderwerp is en hecht aan het feit dat thans pas voor de eerste maal bij de herziening van de Verdragen uitdrukkelijk aandacht aan deze kwestie wordt geschonken, ook al is het dan in een verklaring. De aanbeveling van de Raad om in de memorie van toelichting de inspanningen van de regering gericht op verbetering van de kwaliteit van de communautaire regelgeving nader uit te werken, volgt de regering graag op.

9. Koninkrijkspositie.

Het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam voorziet in goedkeuring voor het gehele Koninkrijk (artikel 1), aangezien het Verdrag blijkens de toelichting bepalingen bevat die de Nederlandse Antillen en Aruba raken (paragraaf II.2). In de toelichting wordt voorts gesteld dat de inwerkingtreding van het Verdrag geen wijziging brengt in de territoriale betrokkenheid van het Koninkrijk bij de bestaande EG-Verdragen. De zakelijke

werking van het EG-Verdrag blijft voor de Nederlandse Antillen en Aruba beperkt tot de associatieregeling van het Vierde Deel van het EG-Verdrag. Ingevolge de Overeenkomst van 13 november 1962 tot wijziging van het EEG-Verdrag (Trb. 1963, 11) zijn de Nederlandse Antillen in de lijst van bijlage IV van het EEG-Verdrag opgenomen. Deze overeenkomst is, anders dan het EEG-Verdrag en het EU-Verdrag, voor het gehele Koninkrijk bekrachtigd. Als gevolg hiervan vallen de Nederlandse Antillen (en later Aruba) onder het bijzondere associatieregime van het Vierde Deel van het EG-Verdrag. In dit verband rijst bij de Raad de vraag of de beoogde goedkeuring voor het gehele Koninkrijk niet moet worden gevolgd door ratificatie voor alle rijksodelen. Voorts wordt in artikel 6 van het Verdrag een aantal als vereenvoudigingen gepresenteerde wijzigingen in het Vierde Deel aangebracht, met name in de artikelen 131, 133 en 136 van het EG-Verdrag. Hoewel het hierbij lijkt te gaan om een formele aanpassing en niet om een materiële wijziging, acht de Raad het ook in dit verband aangewezen het Verdrag voor het hele Koninkrijk te bekrachtigen. In ieder geval kan een standpunt van de Rijksministerraad op dit punt in de memorie van toelichting niet worden gemist.

9. Wat betreft het door de Raad gevraagde standpunt van de Rijksministerraad op het punt van de bekrachtiging van dit verdrag alleen voor Nederland, kan gewezen worden op het volgende. De Koninkrijkspositie, zoals verwoord in de memorie van toelichting, geeft de positie van de Rijksministerraad op het punt van de goedkeuring en bekrachtiging weer. Dit standpunt – goedkeuring voor het hele Koninkrijk en bekrachtiging voor Nederland, zoals dit destijds ook is gebeurd bij het Verdrag van Maastricht – is herhaald in mijn Notitie betreffende de Europese integratie en de Koninkrijks-verhoudingen, die bij brief van 28 november 1997 aan de voorzitter van de Tweede Kamer is gestuurd (kamerstukken 1997/98, 25 807, nr. 1). Deze notitie heeft de instemming van de ministerraad, terwijl daarover ook overeenstemming bestaat met de Nederlandse Antillen en Aruba. Zoals ook in deze Notitie wordt gemeld, kennen de drie gemeenschapsverdragen bepalingen over de territoriale werkingssfeer. Op grond van deze bepalingen hebben deze verdragen alleen gelding voor het Koninkrijk in Europa, met uitzondering van het EG-Verdrag waarbij door middel van de bijlage bij artikel 227, derde lid, van dat verdrag het associatieregime van deel IV van het EG-Verdrag van toepassing is op de Nederlandse Antillen en Aruba. Door het Verdrag van Amsterdam worden weliswaar enkele bepalingen in deel IV van het EG-Verdrag gewijzigd, maar niet artikel 227, derde lid en de daarbij behorende bijlage. Dit betekent dat ook na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam het associatieregime van deel IV van het EG-Verdrag onverkort van toepassing blijft op de Nederlandse Antillen en Aruba. Er is dus geen reden om het Verdrag voor het gehele Koninkrijk te bekrachtigen.

10. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

10. Aan de redactionele kanttekening van de Raad is gevolg gegeven.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. J. Boukema*

Ik moge U mede namens de Minister-President en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 20 januari 1998, no. W01.97.0687/K, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 2, eerste lid, «van het bij het in artikel 1 genoemde Verdrag tot wijziging van het» vervangen door: van het door het in artikel 1 genoemde Verdrag gewijzigde.