

Vergaderjaar 2001–2002

27 818 (R 1692)

Goedkeuring van het op 26 februari 2001 te Nice totstandgekomen Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocolen (Trb. 2001, 47)

Nr. 6

VERSLAG VAN EEN WETGEVINGSOVERLEG

Vastgesteld 14 november 2001

De algemene commissie voor Europese Zaken¹ heeft op 12 november 2001 overleg gevoerd met staatssecretaris Benschop van Buitenlandse Zaken over het **Verdrag van Nice**.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de algemene commissie voor Europese Zaken,
Te Veldhuis

De griffier van de algemene commissie voor Europese Zaken,
Mattijssen

¹ Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), voorzitter, Weisglas (VVD), Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (ChristenUnie), Van Oven (PvdA), ondervoorzitter, Voûte-Droste (VVD), Hessing (VVD), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), Verhagen (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Van den Akker (CDA), Ross-van Dorp (CDA), Karimi (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Timmermans (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Albayrak (PvdA), Eurlings (CDA), Van Baalen (VVD) en Molenaar (PvdA).

Plv. leden: Verbugt (VVD), Blaauw (VVD), Dittrich (D66), Van den Berg (SGP), Valk (PvdA), Wilders (VVD), Remak (VVD), Ter Veer (D66), Van Bommel (SP), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), De Graaf (D66), Van der Hoeven (CDA), Waalkens (PvdA), Balkenende (CDA), Cörüz (CDA), M.B. Vos (GroenLinks), Feenstra (PvdA), Zijlstra (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Geluk (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Örgü (VVD), Gortzak (PvdA) en Crone (PvdA).

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

Maandag 12 november 2001

Aanvang 11.15 uur

Voorzitter: Van Oven

Aanwezig zijn 9 leden der Kamer, te weten:

Van Baalen, Van den Berg, Cörüz, Karimi, Van Middelkoop, Van Oven, Scheltema-de Nie, Timmermans en Verhagen,

alsmede de heer Benschop, staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

Aan de orde is de behandeling van: - **het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 26 februari 2001 te Nice totstandgekomen Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocolen (Trb. 2001, 47) (27818, R1692, nr. 5).**

Onderwerpindeling

1. Gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad
2. Europees Parlement: besluitvorming (codecisie, instemming, raadpleging) en zetelverdeling EP
3. Nauwere samenwerking (inclusief titel VI)
4. Commissie: omvang, samenstelling, positie voorzitter en stemmenweging
5. Vernieuwing van de rechtspleging
6. Europees veiligheids- en defensiebeleid
7. Slotakte (toekomst van de Unie, Handvest grondrechten, IGC 2004)
8. Diversen (bijvoorbeeld Europese Rekenkamer en raadgevende comités, grondrechtenbescherming, Eurojust, protocollen)

De **voorzitter**: Ik heet de staatssecretaris en de hem vergezellende ambtenaren van harte welkom. De minister van Buitenlandse Zaken is, ongetwijfeld tot zijn spijt, afwezig wegens bezigheden elders. Ik hecht eraan, met u enige spelregels af te spreken. Dit is een technisch wetgevingsoverleg, hetgeen betekent dat algemene politieke beschouwingen bewaard kunnen worden voor de plenaire zitting. Het betekent ook dat er geen tweede termijn hoeft plaats te vinden, omdat de afronding kan plaatsvinden in het plenaire debat. Ik zal wel korte interrupties toestaan. Wij hebben deze vergadering verdeeld in een aantal onderwerpen. Ter correctie merk ik op dat wij de stemmenweging onder agendapunt 1 zullen behandelen en niet onder punt 4. Ik stel u verder in de gelegenheid om kort voorafgaand aan agendapunt 1 enige procedurele opmerkingen te maken over het eerste deel van de nota naar aanleiding van het verslag. Ik wijs erop dat u het ook hier niet is toegestaan om een algemene beschouwing te houden. Ten slotte verzoek ik u elkaar vooral niet te herhalen. Om dat te bevorderen zal ik per agendapunt met een andere woordvoerder beginnen. Ik wil u verder vragen om niet langer dan vier minuten per agendapunt het woord te voeren. Als wij dat doen, zou het namelijk mogelijk moeten zijn om deze bijeenkomst voor de dinerpauze af te ronden. Of dat lukt, ligt natuurlijk geheel aan u.

De heer **Van Baalen** (VVD): Voorzitter. Ik kan kort zijn. Het is de bedoeling van dit verdrag de EU klaar te maken voor de uitbreiding. Ik zal mijn oordeel hierover geven in de

agendapunten die wij hierna behandelen.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Voorzitter. In Amsterdam is, kort gezegd, opdracht gegeven tot Nice. Aan het Verdrag van Amsterdam is immers een protocol gehecht, waarin in twee leden uitspraken zijn gedaan over de uitbreiding en de institutionele consequenties daarvan. Zo wordt in het eerste lid de opdracht gegeven om een voorziening te treffen in het geval de uitbreiding niet meer dan vijf lidstaten betreft en in het tweede lid dat er een voorziening moet worden getroffen als de uitbreiding resulteert in een Unie van meer dan twintig leden. Als dat zou gebeuren, zou men zich in Nice moeten buigen over de samenstelling en de werking van de instellingen in die zin dat die volledig moeten worden herzien. Ik zal niet ontkennen dat de EU gereed is voor een uitbreiding, maar ik vraag mij wel af of de staatssecretaris van oordeel is dat aan de opdracht uit het tweede lid van het protocol, het volledig herzien van de instellingen, is voldaan. Ik denk dat het moeilijk is vol te houden dat dit is gebeurd.

Kan de staatssecretaris mij zeggen wat de stand van zaken is rond het subsidiariteitsbeginsel? Ik trof hierover twee uitspraken aan in de nota naar aanleiding van het verslag. In de eerste plaats wordt aangegeven dat het begrip vooral niet negatief moet worden gebruikt, in de zin van bevoegdheidsafbakening. Dit wordt gesteld in antwoord op een vraag van de fractie van D66 en is in dat verband te begrijpen. In de tweede plaats wordt gesteld dat het streven erop gericht is om uiteindelijk tot nauwkeurige bevoegdheids-

afbakening te komen. Deze passage betreft het antwoord op vragen van mijn kant en is ook in dat verband te begrijpen. De antwoorden verhouden zich echter moeilijk met elkaar. Zal de positie van Ierland aan de orde komen in Laken? Wat is de positie van Ierland? Mag Ierland meepraten in en over de aanstaande conventie en over een eventueel nieuw IGC als het niet komt tot een ratificatie van het Verdrag van Nice?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter. Met het Verdrag van Nice is bereikt dat er in ieder geval enige stappen zijn gezet om de toetreding van nieuwe lidstaten mogelijk te maken. Deze verworvenheid is evenwel mondjesmaat en met zoveel mitsen en maren bereikt, dat je er moeilijk echt geïnspireerd door raakt. Er is nog een lange weg te gaan naar een verenigd Europa. Deelt de staatssecretaris mijn mening dat wij er langzamerhand aan gewend raken dat de vooruitgang met betrekking tot Europa met heel klein stapjes verloopt? Zal er niet telkens een nieuw verdrag nodig zijn om het net bereikte niveau als een haas vast te leggen? Er lijkt wel een soort incrementele procedure te ontstaan. De eerste hoofddoelstelling van Nice, het slechten van obstakels voor toetreding van Midden- en Oost-Europese landen, is in grote lijnen gehaald. De resultaten ten aanzien van de tweede doelstelling, het hervormen van de instituties en de wijze van besluitvorming met het oog op de uitbreiding, zijn echter nog te weinig inspirerend. Deelt de staatssecretaris deze mening?

De heer **Timmermans** (PvdA): Voorzitter. Indachtig uw verzoek om niet in herhaling te vallen, sluit ik mij aan mij de opmerkingen van met name de heer Van Middelkoop en mevrouw Scheltema. Er is bij mij overigens sprake van enige verwarring over de relatie tussen punt 0 en punt 8. Ik neem aan dat een aantal onderwerpen onder punt 8 behandeld zal worden. Het is van belang dat de regering de Kamer meer inzicht verschaft in het verloop van de onderhandelingen in Nice. Het behaalde resultaat is waarschijnlijk vaak af te leiden uit de wijze waarop de onderhandelingen zijn verlopen. Misschien kan de regering mijn verzoek als algemeen punt meenemen.

Ik nodig het kabinet namens mijn fractie uit om naar aanleiding van het Verdrag van Nice te bekijken of met betrekking tot bepaalde onderwerpen diepgaander studie kan plaatsvinden. De Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid kan over onderwerpen als subsidiariteit en stemmenweging bij een grotere Unie, fundamentele analyses maken. Die kunnen van dienst zijn in de dialoog tussen het kabinet en de Kamer. Een en ander geldt ook voor andere onderwerpen met betrekking tot de toekomst van de Unie en de voorbereiding van de conventie.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Voorzitter. Voor het beoordelen van het Verdrag van Nice zijn twee criteria gesteld: het gereedmaken van de Unie voor uitbreiding en het versterken van het communautaire karakter van de Unie. Ik hoop dat wij voldoende informatie krijgen om de twee criteria te wegen. Mijn eerste vraag over de uitbreiding van de Unie sluit aan bij de vraag van de heer Van Middelkoop in het verslag. Ontstaat er, in juridische termen, een obstakel voor de uitbreiding als het verdrag niet in werking treedt? In het antwoord van de regering staat dat inwerkingtreding van het verdrag een politieke noodzaak is. Hoe wordt dit in juridische zin beoordeeld? De inzet van de Nederlandse regering is het versterken van het communautaire karakter. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt enige malen gesteld dat de regering de uitkomst betreft of het betreft dat de inzet niet gerealiseerd is. Mijn tweede vraag is hoe de regering het bereikte resultaat beoordeelt ten aanzien van het versterken van het communautaire karakter van de Unie. Wij zijn hier niet gerust op.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik verkeer in verwarring over wat bij punt 0 aan de orde komt. Uit de inleiding begreep ik dat het om procedurele punten zou gaan, maar ik hoor nu dat inhoudelijke opmerkingen worden gemaakt. Ook komt het verdrag in bredere zin aan de orde. Voor de SGP-fractie staan in dit verdrag duidelijke plus- en minpunten. Zij heeft steeds de uitbreiding gesteund, zij het onder een aantal condities. Ik denk hierbij aan de discussie die wij meerdere malen

met de staatssecretaris hebben gevoerd over verbreding versus verdieping. Wij zullen onze eindafweging in het plenaire debat duidelijk maken. Ierland had ik overigens, wat mijn inbreng betreft, onder punt 8 geschaard. Over de subsidiariteit had ik enkele opmerkingen willen maken bij punt 7, de toekomst van de Unie. Ik kan op dit ogenblik zeggen dat ik het eens ben met de benadering op dat punt van de heer Van Middelkoop. Bij het vervolg van het debat zal ik bezien of ik op deze punten nog nader terugkom, als de voorzitter dit mij toestaat, uiteraard.

De **voorzitter**: Dat sta ik zeker toe. Ik geef toe dat ik u een bijna onmogelijke opdracht heb gegeven. Het gaat bij het punt 0 over het algemene gedeelte van de nota naar aanleiding van het verslag, zonder de onderwerpen die later terugkomen in de afzonderlijke gedeeltes en zonder in algemene beschouwingen te vervallen.

De heer **Verhagen** (CDA): Ook de CDA-fractie wil aan de hand van de uitkomsten van Nice de Unie gereedmaken voor uitbreiding en dat houdt met name in: slagvaardiger, democratischer en transparanter. De vraag of dit gelukt is, hebben wij deels in het verslag beantwoord. De CDA-fractie heeft de indruk dat met dit verdrag niet zozeer de Unie daadwerkelijk gereed is voor uitbreiding in de zin van slagvaardiger, democratischer en transparanter, maar dat er een soort minimumformule gevonden is waarbij het voor de andere lidstaten aanvaardbaar is om voort te gaan met de uitbreiding. Uiteindelijk is dat het doorslaggevende aspect geweest bij de totstandkoming van het Verdrag van Nice. Ik zou daarop graag het commentaar van de staatssecretaris willen horen.

Niet alleen door de verschillende media maar ook vanuit het Europees Parlement is direct na Nice duidelijk geventileerd dat men zelden een zo nationaal getinte IGC heeft gezien. Bij voorgaande IGC's was de doelstelling een Europese slag voorwaarts te maken met daarbij de Europese integratie als hoofddoelstelling, terwijl in Nice de onderhandelingen zijn gevoerd vanuit een nationaal getinte invalshoek.

Staatssecretaris **Benschop**: De

geschiedenis van het Verdrag van Nice is begonnen met het Verdrag van Amsterdam. In Amsterdam konden immers niet alle vragen met betrekking tot uitbreiding van de Unie opgelost worden. In Amsterdam was al duidelijk dat juist die leftovers een aantal zeer belangrijke en gevoelige vragen betroffen. Dat is ook in de aanloop naar Nice wel gebleken. Als de heer Verhagen opmerkt dat het in Nice een nationaal getinte IGC was, heeft hij daarin ten dele gelijk. Er was immers een aantal machtsvragen en machtsverdelingsvragen binnen de Unie aan de orde; onder andere de meerderheidsbesluitvorming, de stemmenweging – hoeveel stemmen elk land precies heeft en wat zijn wat dat betreft de verhoudingen binnen de Unie – alsook de zetelverdeling binnen het Europees Parlement zijn vraagstukken die in Amsterdam niet konden worden opgelost en die nu wel opgelost moesten worden. Het onderscheid in het kader van het Protocol van Amsterdam tussen artikel 1 en 2 is eigenlijk vervaagd. In die zin is al vroegtijdig vastgesteld dat er volledig volgens artikel 2 geopereerd zal worden, namelijk het vizier op een Europese Unie van twintig of meer leden. Zoals u in de regeringsnotitie steeds hebt kunnen aantreffen, is er gewerkt met de aanname van een Unie van 27 lidstaten. Er wordt nu onderhandeld met twaalf lidstaten. Overigens zijn er ook discussies en beschouwingen geweest vanuit de gedachte dat de Unie nog wel eens groter zou kunnen worden. Er is nog een andere kandidaat-lidstaat en er zijn ook landen die in de toekomst kandidaat-lidstaat willen worden. Er is duidelijk vanuit dat perspectief gesproken. Wij moeten steeds voor ogen houden dat de bijeenkomst van Nice ten doel had de Unie klaar te maken voor de uitbreiding. Met alle mitsen en maren en alle aantekeningen die wij bij het Verdrag van Nice kunnen maken, is nog steeds de politieke conclusie dat de Unie met het Verdrag van Nice klaar is voor de uitbreiding. Daarmee zijn de twee voorwaarden zoals die destijds gesteld zijn ten aanzien van de interne ontwikkeling van de EU met betrekking tot het uitbreidingsproces, vervuld. De ene betrof het financiële raamwerk en de financiële perspectieven inclusief de financiële reservering voor de kandidaat-

lidstaten. Dat is in Berlijn in 1999 vastgesteld. De andere betrof de benodigde institutionele hervormingen. Daarmee is men aangevangen in Amsterdam en deze zijn voltooid in Nice. Die politieke conclusie staat. Dat betekent niet dat er niks te wensen overblijft. Ik zal daarover straks nog iets zeggen als wij spreken over het debat over de toekomst van de Unie. Dat debat is vóór Nice begonnen en gaat na Nice door. Het is misschien goed hier reeds te benadrukken dat dit geen evaluatie van Nice inhoudt in die zin dat wij na Nice nog eens bedacht hebben dat het eigenlijk nog niet voldoende is en daarom een nieuwe ronde willen beginnen. Er is een bredere discussie ontstaan over de ontwikkeling van de Unie tijdens de aanloop naar Nice, waarvan duidelijk was dat de gevolgen niet in Nice zouden kunnen worden vastgelegd, maar dat er wel behoefte aan was om er gestructureerd mee door te gaan. In die zin schuiven er twee processen over elkaar heen: de voltooiing van Amsterdam in Nice en tegelijkertijd een breder debat in het besef dat de Unie zodanig in beweging is op dit moment dat dit tot bredere vragen aanleiding geeft dan die voor Nice vanuit Amsterdam waren geagendeerd.

De heer **Verhagen** (CDA): In de memorie van toelichting stelt de regering dat die institutionele hervormingen zijn bereikt en dat dit noodzakelijk was, omdat je anders halverwege het uitbreidingsproces een nieuwe IGC zou moeten houden. Doordat die twee processen nu in elkaar schuiven, krijg je toch halverwege het uitbreidingsproces een nieuwe IGC. Waarom verhindert deze IGC het uitbreidingsproces niet, zoals wel het geval zou zijn geweest indien het alleen over die institutionele hervormingen zou gaan?

Staatssecretaris **Benschop**: Op zichzelf verhindert of bevordert een IGC het uitbreidingsproces niet. De vraag is welke politieke plaatsbepaling zo'n IGC krijgt. In Amsterdam was afgesproken dat wij, toen nog in het protocol in twee stappen gezien, pas konden uitbreiden tot twintig of meer lidstaten, indien er een nieuw verdrag zou zijn waarbij een aantal aspecten werd geregeld die in Amsterdam niet waren geregeld, alsmede de herziening van de instellingen weer zou zijn nagelopen.

De IGC die nu gepland staat voor 2004, alhoewel de datum nog onzeker is, volgend op de conventie die naar verwachting in Laken zal worden uitgeroepen, heeft geen conditionering betreffende het uitbreidingsproces. Het betekent niet dat de uitbreiding pas kan beginnen, als wij bijvoorbeeld in 2003-2004 weer een nieuw verdrag hebben. Een IGC op zichzelf bevordert of belemmert de uitbreiding niet. Het hangt ervan af welke politieke betekenis of welke politieke voorwaarden daaraan worden verbonden. De politieke betekenis verbonden aan Amsterdam, gevolgd door Nice, was in dat opzicht zeer helder: het moest er zijn voordat de uitbreidingsbeslissing kon vallen en het moest ook geratificeerd zijn. Daarom werken wij toe naar eind 2002. Er is niet zo'n zelfde politieke plaatsbepaling gegeven aan de komende IGC.

De heer **Van Baalen** (VVD): De staatssecretaris zal het toch met de VVD-fractie eens kunnen zijn dat het heel veel energie kost om een IGC te organiseren en daaraan bij te dragen. Die energie kun je niet steken in allerlei belangrijke inhoudelijke zaken, bijvoorbeeld de integratie van de nieuwe toetreders in de Europese Unie. Gezien de tijd die hij in de Algemene Raad besteedt aan de IGC, kan ik mij voorstellen dat dit ten koste gaat van dat integratieproces.

Staatssecretaris **Benschop**: Ik meen dat dit aspect nog wel kan worden ondervangen, maar je kunt natuurlijk een verschillende beoordeling geven over het ingezette traject. Een lijn van denken zou zijn: laten wij eerst Amsterdam en Nice afronden, laten wij vervolgens de uitbreidingsbeslissing daadwerkelijk nemen en laten wij dan verder gaan met het institutionele debat. Er is iets voor te zeggen om die zaken achter elkaar af te werken en de Unie niet in een permanent institutioneel debat te laten verzeilen. De realiteit gebiedt evenwel om te zeggen dat dit debat niet voor niets is opgekomen, omdat het debat over de toekomst van de Unie reflecteert wat er gaande is in Europa. Ik denk aan de verregaande ontwikkeling van de ontwikkelingen en de monetaire unie. Zie de dynamiek op het terrein van Binnenlandse Zaken en van Justitie voor en na 11 september jl. Ik noem de pogingen

om op buitenlandspolitiek terrein en veiligheidsterrein de Europese identiteit vorm te geven. Dat is natuurlijk niet niks. Tegen die achtergrond is het debat over de toekomst van de Unie losgebarsten. Er is vanuit dezelfde overweging om de Unie niet permanent in een institutioneel debat verzeild te laten raken wat voor te zeggen om dit debat op afzienbare termijn en misschien wel zo snel mogelijk af te ronden. De werklast voor de Unie voor de komende jaren is echter niet niks. Ik denk aan de interne ontwikkeling, het debat over de toekomst – ook in institutionele zin – en het realiseren van de uitbreiding. Daarnaast zijn er een paar grote vragen op het terrein van beleidsmatige hervormingen, die deels ook weer met de uitbreiding samenhangen, zoals op het gebied van het landbouwbeleid. Het vraagt enige aandacht van het management van de EU om ervoor te zorgen dat het een niet ten koste van het ander gaat. Een ding steekt daar erg bovenuit, namelijk dat we een verantwoordelijke en tijdige beslissing moeten nemen over het uitbreidingsproces. Dat is een hoofdzaak binnen het geheel. De consequenties van een foutieve aanpak, hetzij te snel hetzij te langzaam, zouden erg groot zijn voor de Unie en de kandidaat-lidstaten.

Er bestaan gemengde gevoelens over het Verdrag van Nice. Aan de positieve zijde staat voor de regering de regeling van de versterkte samenwerking, waardoor dit een veel bruikbaar instrument is geworden dan voorheen. Verder is het positief dat de stemmenverdeling en de zetelverdeling, die nog geregeld moesten worden, nu geregeld zijn. Nederland heeft er zeker aan bijgedragen dat de verdragswijziging inzake het EVDB gerealiseerd is, waardoor het EVDB nu een verdragsmatige basis heeft. Positief is verder de agendering voor de periode na Nice. De ontwikkeling in de meerderheidsbesluitvorming is bescheiden te noemen. Ik kan begrijpen dat een aantal leden dat aan de minkant plaatst. Toch is hier wel het een en ander gebeurd. We komen daar straks nog op terug. Waar men het besluit over de toekomst van de Commissie positioneert, hangt af van de visie die men daarop heeft. Het is een soort plus-minbalans. De Commissie zal nog geruime tijd een vertegen-

woordiger per lidstaat bevatten, terwijl tegelijk het besluit is genomen om dit in de toekomst bij het bereiken van 27 lidstaten te gaan veranderen.

Dan Ierland en de ratificatie van Nice. Er is in Helsinki afgesproken dat het verdrag eind 2002 geratificeerd zal moeten zijn, waardoor ook eind 2002 de uitbreidingsbeslissingen genomen kunnen worden. Ik zeg in de richting van mevrouw Karimi dat dit een politieke en geen juridische afspraak is. De Unie kan uitbreiden, ook al zou het Verdrag van Nice niet geratificeerd worden. De vraag is alleen of de Unie dat wil. Het antwoord daarop is nee. Alles zal er dus op gericht moeten zijn om in de loop van volgend jaar in een zodanige situatie te verkeren dat het Verdrag van Nice is geratificeerd en de beslissingen over het uitbreidingsproces genomen kunnen worden.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Ik kan mij voorstellen dat de Unie dit niet wil. Stel echter dat Ierland geen oplossing kan vinden voor dat probleem, zal dan nog steeds gelden dat de Unie zonder ratificering niet zal overgaan tot de uitbreiding?

De heer **Verhagen** (CDA): Ik kan me op zich iets voorstellen bij de politieke afspraak dat het Verdrag van Nice geratificeerd moet zijn. Maar waarom beperkt de Unie de discussie over het Ierse referendum alleen tot het nog een keer overdoen van het referendum? Waarom sluit de Unie de mogelijkheden uit voor een oplossing zoals deze destijds bij Denemarken gevonden is, namelijk dat je nog een protocol toevoegt?

Staatssecretaris **Benschop**: Er is teleurstelling uitgesproken over de wijze waarop het Ierse referendum gehouden is. De Ierse regering heeft aangegeven dat dit nog niet het laatste woord is. De regering heeft in die zin nog niet laten weten dat Ierland het Verdrag van Nice niet ratificeert. We kunnen dus verwachten dat er tussen nu en eind 2002 nogmaals een referendum in Ierland georganiseerd zal worden. De Ierse regering heeft nog niet bepaald wanneer dit precies zal plaatsvinden. Wij zijn uiteraard allemaal zeer geïnteresseerd in hoe dit gaat aflopen. Het is het verstandigst om de planning, de organisatie en het verder voeren van dat debat aan de

leren over te laten. Wij mogen ervan uitgaan dat volgend jaar een nieuw referendum wordt gehouden. Gehoopt wordt dat Ierland via dat referendum instemt met het verdrag, waardoor Nice kan worden geratificeerd.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Dat is dus een politieke keuze van de Europese Unie. De uitbreiding zal dus niet stagneren als de ratificatie niet is voltooid.

Staatssecretaris **Benschop**: Men heeft wel eens eerder gevraagd of er alternatieven zijn. Er zijn altijd hypothetische alternatieven, maar politiek gezien zijn die er niet. Dat is van belang voor Ierland, maar ook voor de druk die op het proces ligt. Wij denken nu niet na over wat we gaan doen op de ochtend nadat het tweede Ierse "nee" heeft geklonken en de Ierse regering komt melden dat Ierland niet ratificeert. Ik ga ervan uit dat er een nieuw referendum komt. Dat heeft de Ierse regering ook aangekondigd. De Ierse ratificatie ligt daarmee open, ondanks de grote teleurstelling die wij bij het eerste referendum hebben ondervonden. De Ierse regering heeft zelf nog niet aangegeven dat zij behoefte heeft aan een uitzonderingspositie voor Ierland, een protocol of verdere afspraken. Mocht dat wel het geval zijn, dan zal dat beoordeeld moeten worden, maar daar valt nu weinig over te zeggen. Wij willen dat in ieder geval niet bevorderen. Dat maakt het geheel natuurlijk niet overzichtelijker, maar ook dat is in eerste instantie in handen van de Ierse regering. Tot nu toe is daar geen sprake van. Wij wachten dus af. Ondertussen mag Ierland in Laken gewoon meepraten over de conventie. Er zijn immers wel meer lidstaten die wel in Laken meepraten, maar Nice niet hebben geratificeerd, waaronder waarschijnlijk Nederland. Ik hoop dat de Kamer vindt dat wij ook mogen meepraten. Dat geldt ook voor Ierland.

De heer Van Middelkoop vroeg naar de subsidiariteit. De desbetreffende formuleringen hebben niet tot doel uit te drukken dat er iets nieuws is gebeurd. Bij het Verdrag van Amsterdam is het subsidiariteitsbeginsel duidelijk uitgewerkt. Aan dit beginsel moet ook worden getoetst. Er zal wel gesproken worden over grootte van de bevoegdheden en de bevoegdhedenverdeling, maar daar

komen wij nog wel op terug in het debat over de toekomst. Het is een van de post-Nice-onderwerpen. Inmiddels zijn daarbij heel veel Duitse begrippen aan de orde: bevoegdheden, catalogus-bevoegdheden, afbakening. Misschien zijn wij daarin iets verstrikt geraakt. Op het gebied van de institutionele ontwikkeling zijn in Nice kleine stapjes gezet. Daarin heeft mevrouw Scheltema gelijk. Ik gaf het al aan: de balans, de positieve zijde en de minzijde. Het geeft aan dat de institutionele stappen die in het verleden zijn gezet, in ieder geval tot en met Nice vervangen zijn door institutionele stapjes. Het fascinerende van het debat over de toekomst is dat weer wordt gepoogd, grotere stappen te zetten. Ik wijs in dezen op de Europese grondwet, maar of dat gaat lukken is een tweede. Het geeft het over elkaar heen schuiven van die twee processen aan. In ieder geval is in de aanloop naar Nice gebleken dat Amsterdam nog zo slecht niet was. De waardering voor het Verdrag van Amsterdam is met het klimmen der jaren toegenomen. Wie weet, is Nice wel hetzelfde lot beschoren.

De heer **Timmermans** (PvdA): Eerder hebben wij andere vertegenwoordigers van het kabinet horen zeggen dat Nice niet nodig is voor de uitbreiding, maar nu is duidelijk vastgesteld dat wij Nice wel nodig hebben voor de uitbreiding. Is deze conclusie juist?

Staatssecretaris **Benschop**: Ja.

1. Gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): In het verslag heb ik gevraagd welke volkenrechtelijke en politieke beginselen zijn benut bij het vaststellen van een nieuwe stemmenweging. Dat was niet bedoeld als een onbenullige vraag en ook niet zo opgevat. Ik heb als antwoord gekregen dat er geen sprake is van toepassing van volkenrechtelijke beginselen, maar dat waag ik te betwisten. Hoe je het ook wendt of keert, er is veel buitenland binnen de Europese Unie. Het volkenrechtelijk beginsel van gelijkheid van staten geldt ook voor de onderlinge bejegening van de

lidstaten binnen de Europese Unie. Dit is naar mijn gevoel ook van toepassing op de stemmenweging binnen de Raad. Ik zou die vraag niet hebben gesteld, als niet zo nadrukkelijk was ontkend dat er sprake is van volkenrechtelijke beginselen, maar uitsluitend van politieke. Graag hoor ik een reactie of misschien zelfs een herziening van dat standpunt. Over de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming kan ik volstaan met één zin; dat de Nederlandse inzet, waarover wij vooraf uitvoerig hebben gesproken, slechts ten dele is beloofd. Ik steun het standpunt van de regering dat de hoofdregel moet zijn dat in gevallen waarin de Raad met een gekwalificeerde meerderheid besluit over voorstellen van wetgevende aard, het Europees Parlement codecisie-recht behoort te hebben. Wat is de aard van het verzet bij andere lidstaten tegen de toepassing van deze logische hoofdregel? Ik vind deze zo logisch dat ik die vraag niet alleen uit onnozelheid stel. Het is wel interessant om te zien dat Nederland zeer krachtig heeft gepleit voor uitbreiding van de meerderheidsbesluitvorming, maar vasthoudt aan de unanimiteitsregel als het nationaal belang in beeld komt. Dan hebben wij het over artikel 187 van het EG-verdrag, waarmee de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba gemoeid zijn. Wij moeten ons niet vromer voordoen dan anderen. Als het ons belang raakt, blijken wij ineens toch vast te houden aan de unanimiteitsregel.

De heer **Timmermans** (PvdA): Hadden wij dat dan niet moeten doen?

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Nee, ik ben daar erg voor, maar deze interruptie keert zich tegen u. Ik behoor niet tot degenen die destijds zo'n enorm pleidooi hielden om op meerderheidsbesluitvorming in te zetten. Als ik mij goed herinner, behoorde uw fractie daar wel toe. Ik verwacht straks een krachtig pleidooi om artikel 187 alsnog onder de meerderheidsbesluitvorming te brengen en ik voorspel dat de voorzitter, uw partijgenoot de heer Van Oven, u dan het woord zal ontnemen. Over belastingzaken heb ik vooraf gezegd dat zij niet onder gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

moeten worden gebracht. Ik herinner mij dat de heer Verhagen hierbij dezelfde positie innam. Als je de stukken leest, krijg je de indruk dat de regering dat eigenlijk jammer vindt en heel doctrinair is, maar ik heb begrepen dat Nederland het maar wat plezierig vond dat de meerderheid van de andere lidstaten bij de onderhandelingen op dit punt geen gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming voorstond. Graag hoor ik wat de juiste positie is van Nederland.

Artikel 133 gaat over de internationale overeenkomsten over handel en diensten, waarover GroenLinks interessante vragen heeft gesteld. Waarom wordt in Europa, anders dan in Nederland, geen parlementaire betrokkenheid geaccepteerd? Is dat een soort bewijs van achterlijkheid? Nationaal gezien heeft het heel lang geduurd, voordat verdragen voor parlementaire goedkeuring in aanmerking kwamen. De klassieke reflex van iedereen die met het buitenland te maken heeft, is om de parlementen erbuiten te houden. Zien wij dat nu ook op Europees vlak? Ik vind dat heel jammer, omdat je dan weinig weerwoord hebt tegenover de antiglobalisten. Mijn allerlaatste vraag betreft artikel 137. Daarin was oorspronkelijk een bevoegdheid inzake financiële bijdragen ter bevordering van de werkgelegenheid opgenomen voor de Raad. Dat is eruit gegooid omdat het nooit is gebruikt. Waarom niet? Is dit belangrijk of niet? Voor het Verdrag van Amsterdam is er een debat geweest over de sociale en werkgelegenheidsparagraaf. Die mocht immers wel in het verdrag opgenomen worden, maar mocht vooral geen geld kosten. Is dit als het ware alsnog een beklemtoning van de juistheid van die opvatting?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter. Uit de beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag is duidelijk geworden dat de regering veel meer wilde met het oog op vergroting van de efficiëntie. De regering was zelfs een van de grootste voorstanders van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. Dat viel echter niet te bereiken op dit moment.

Mijn eerste vraag is of het tegen de achtergrond van het feit dat Nederland zich een groot voorstander toonde van dergelijke besluitvorming, niet lastig is om unanimititeit te

beplemen inzake artikel 159 EG-verdrag en artikel 187, waarover de heer Van Middelkoop sprak. Van tevoren waren alle besluiten uitgezonderd die hetzij van quasi-constitutionele aard zijn hetzij besluitvorming van nationale parlementen vereisen. Wat moet ik mij bij die quasi-constitutionele besluiten voorstellen? Het op zich jammer dat het zo teleurstellend is verlopen. Nog teleurstellender is het resultaat ten aanzien van de codecisie van het Europees Parlement. Zelfs op terreinen waar het Europees Parlement al wordt geraadpleegd, bleek invoering van codecisie te veel gevraagd.

De **voorzitter**: Daar komen wij nog over te spreken, mevrouw Scheltema.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik kan het echter niet los zien van elkaar. Ik zal dan ook bij het tweede deel mijn mond houden.

De **voorzitter**: Dat spreken wij af. Anders komt de staatssecretaris in de problemen bij zijn beantwoording.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik wil deze vraag stellen. Het is echter goed als de staatssecretaris zegt er liever straks op terug te willen komen. Ik denk overigens dat de andere woordvoerders hetzelfde probleem hebben. Ik zal uitleggen wat mijn probleem is. Het Europees Parlement krijgt geen codecisie, zelfs niet op terreinen waar het nu reeds wordt geraadpleegd. Ik hoor graag een toelichting op de hierbij gebruikte argumenten. De vraag lijkt mij daarnaast gerechtvaardigd of op deze manier het democratisch gat niet eerder groter dan kleiner wordt. Ik vind de beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag niet voldoende. Bij gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, zonder codecisie, krijgt het Europees Parlement geen bevoegdheden terwijl de nationale parlementen een deel van hun bevoegdheden verliezen. Zonder vetorecht voor Nederland is de mogelijkheid voor aandrang van het Nederlands parlement om alsnog iets te bereiken immers aanmerkelijk minder groot. Dit zorgpunt leeft bij mijn partij. Ik vraag de staatssecretaris dan ook hoe ik mijn achterban kan aantonen

dat bij gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming zonder codecisie geen democratisch gat te zien is. Ik heb immers het idee dat dit wel het geval is.

Ik vraag de staatssecretaris ook wat de concrete inzet was van de regering op dit vlak. Meerderheidsbesluitvorming met in het algemeen "codecisie, tenzij" of meerderheidsbesluitvorming met codecisie in gevallen waar sprake is van wetgeving of wetgevende handelingen?

In artikel 175 van het EG-verdrag wordt in lid 2 nog steeds eenparigheid van stemmen geëist als het milieubesluiten betreft die in hoofdzaak van fiscale aard zijn. Nederland wil dat schrappen. D66 ook. Het is echter niet gelukt. Bovendien is het zodanig aangepast dat het mij voorkomt dat de reikwijdte van de unanimiteitseis is vergroot. Het hebben van invloed blijkt nu immers al voldoende te zijn. Zie ik dat goed? Ik begrijp dan ook niet goed waarom de regering tot de conclusie komt dat het in de praktijk wel zal meevallen. Dat moet men nog maar iets duidelijker maken. Nationale belangen wegen bij het milieubeleid kennelijk heel zwaar. Ik nodig de staatssecretaris uit om op dit punt wat dieper in te gaan. Ik kom bij de stemmenweging en de blokkerende minderheid in de Raad. Ik heb het helemaal op een rijtje. De balans tussen groot en klein zou zijn behouden, aldus de regering. Er is misschien een fractie van een verschil. De transparantie laat echter te wensen over. Het is een Europa van de rekenmeesters geworden. Hoe kunnen wij de burger duidelijk maken dat het wel overzichtelijk is? Ik ben voor leesbare verdragen. Ik zou het prettig vinden als het mogelijk zou zijn om dit soort ingewikkelde stukken in hapklare brokken aan te bieden.

De heer **Timmermans** (PvdA): Het verdrag kan wat mij betreft naar Jan de Koning vernoemd worden. Het valt onder het adagium: als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan. Voor een deel is dat de politieke realiteit, maar het wringt soms op het punt van de wetgevingsbevoegdheden van de Unie en haar instellingen, dus onder andere bij de meerderheidsbesluitvorming. Wat de complexiteit nog verhoogt, is dat je het een niet los kunt zien van het ander. De

stemming bij de ene instelling is verbonden met de stemming in de andere instelling. De verhoudingen in de Raad hebben natuurlijk een relatie met de verhoudingen in het Europees Parlement. Als het één ingewikkeld wordt en het ander ook, dan wordt het totaal een onontwaaerbare kluwen. Dat is de situatie waar wij mee te maken hebben. Ik begrijp het al niet, terwijl ik bekend sta als een pseudo-eurocrat, laat staan dat ik het aan de kiezers kan uitleggen. Mijn voornaamste vraag is of wij op dit punt wel vooruitgang hebben geboekt en hoe die vooruitgang is te kwalificeren. Op een aantal terreinen gaan wij verder met meerderheidsbesluitvorming. Daaraan is echter niet automatisch codecisie door het Europees Parlement gekoppeld, zeker niet voor de oudere onderwerpen waar al meerderheidsbesluitvorming was. Daarmee verhogen wij in feite het democratisch deficit. Dat was niet de bedoeling van het Verdrag van Nice, maar dat lijkt wel het resultaat te zijn van deze wijze van optreden. Mijn fractie is groot voorstander van het zover mogelijk uitbreiden van meerderheidsbesluitvorming omdat in een groter wordende Unie met steeds verdergaande bevoegdheden het belang van landen met minder bevolking het meest is gediend met meerderheidsbesluitvorming. Wij blijven daar voorstander van, ook al zal het bij sommige onderwerpen wel eens pijn doen.

Er is een aantal uitzonderingen bedongen door een aantal lidstaten. Er zijn vijftien lidstaten en op acht onderwerpen is geen resultaat bereikt. Als ik het van de zonnige kant bekijk, betekent het dat niet alle vijftien lidstaten een uitzondering hebben bedongen. Brengen de acht onderwerpen die nu zijn uitgezonderd de zaak niet in onbalans? Die acht onderwerpen waren immers van belang om in het geheel vooruitgang te boeken.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Schept u nu niet een beetje verwarring? In een vroeg stadium had Portugal al een aantal artikelen uitgezonderd.

De heer **Timmermans** (PvdA): Het gaat dan om artikelen die te maken hebben met de ratificatie door nationale parlementen en om artikelen die de bevoegdheid geven tot besluiten als uitzondering op de

normale verdragsregels. Dat zijn al veel onderwerpen van de wetgevende bevoegdheden van de Unie. Inderdaad was het aantal van 45 dat in Nice is voorgelegd eigenlijk al te beperkt en van die 45 artikelen zijn er maar 37 akkoord bevonden. Als u daarop doelt, ben ik het met u eens dat dit een ontzettend mager resultaat is. Dat heb ik trouwens al vanaf het begin namens mijn fractie uitgedragen. Nu is heel specifiek de vraag wat de balans is nu van die 45 een aantal belangrijke punten niet is gerealiseerd en tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat deze oplossing het democratisch deficit niet verkleint, maar misschien zelfs vergroot.

De heer **Verhagen** (CDA): Nu de heer Timmermans namens de PvdA-fractie het resultaat als mager kwalificeert, wil ik graag zijn oordeel over het feit dat de staatssecretaris in de nota naar aanleiding van het verslag niet het oordeel van de CDA-fractie onderschrijft dat de resultaten mager zijn.

De **voorzitter**: Kort een voorlopige reactie van de heer Timmermans, want wij komen nu echt op het terrein van het plenaire debat.

De heer **Timmermans** (PvdA): Ik herhaal slechts wat ik heb gezegd in het plenaire debat meteen na afloop van de top in Nice. Ik heb het altijd over magere resultaten gehad. Daarvan neem ik geen woord terug. Overigens, voordat er misverstanden ontstaan: dat betekent niet dat ik daarmee afwijk van het adagium van Jan de Koning.

De **voorzitter**: Dat heeft ook niemand verwacht.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Voorzitter. Allereerst vraag ik of de staatssecretaris nu achteraf een oordeel kan geven over de methode die het Portugese voorzitterschap heeft toegepast. Ik begrijp uit de antwoorden in de nota naar aanleiding van het verslag dat de Nederlandse regering daarvan voorstander is geweest. Graag hoor ik een oordeel van de regering over het feit dat in een zo vroeg stadium zoveel artikelen van de "onderhandelingen" uitgesloten waren. Ik wil onder andere ingaan op artikel 175, het milieuarikel. Volgens mij is er bij de beantwoording van de

vragen een foutje geslopen in de nota naar aanleiding van het verslag. De vragen die op de pagina's 32 en 33 worden toegeschreven aan de ChristenUnie waren namelijk door de GroenLinks-fractie gesteld. Het komt vaker voor dat vragen niet aan de juiste fracties worden toegeschreven. Ik ben niet zo tevreden over de beantwoording. De analyse van de stichting Natuur en milieu dat de tekstuele wijzigingen in artikel 175, lid 2, een praktische stap terug vormen in de besluitvorming over milieumaatregelen, wordt niet door de regering onderschreven. De vraag is natuurlijk waarom enkele lidstaten het dan toch nodig vonden deze tekstwijziging met meer unanimititeit door te voeren. Wil de regering alsnog op die vraag antwoorden? Waarom is de meerderheid van de lidstaten die het unanimititeitsvereiste juist wilden versoepelen of afschaffen akkoord is gegaan met een wijziging in omgekeerde richting? Nu wordt het aantal gevallen waarin het unanimititeitsvereiste geldt uitgebreid. De parlementaire controle die wij hier geacht worden uit te oefenen, wordt bemoeilijkt door het feit dat de regering niet wenst aan te geven welke lidstaten met welke argumenten aandrongen op de aanpassing van lid 2. Die informatie is nodig om de praktische betekenis van de tekstuele wijzigingen te kunnen inschatten. Als ik weet welk land daarop heeft geïnsisteerd, kan ik een oordeel uitspreken over het antwoord van de regering dat die wijziging in de praktijk geen betekenis zal hebben. Verwacht de regering eigenlijk boze reacties uit andere hoofdsteden als zij hier iets meer openheid zou geven? Zo ja, dan pleit dat sterk voor een andere, minder geheimzinnige wijze van verdragsherziening. Door te ontkennen dat de wijziging van artikel 175, lid 2, praktische betekenis heeft, ontwijkt de regering onze vraag of hier sprake is van een triest unicum. Zijn ooit eerder bij een verdragsherziening maatregelen overgebracht van de categorie die een gekwalificeerde meerderheid vereist naar de categorie die besluitvorming bij unanimititeit vereist, en omgekeerd? Daarom formuleer ik de vraag nu anders. Gesteld dat de tekstuele wijziging onverhoopt wel praktische betekenis heeft, is er dan sprake van een unicum?

Mijn fractie meent uit de toekomstnotitie te mogen afleiden dat de regering van mening is dat de verdere uitbouw van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid op de post-Nice-agenda thuishoort. Tijdens het Kamerdebat over de top van Nice wees de minister-president tot mijn grote teleurstelling dit idee nog van de hand. Hoeveel kans is er naar de huidige stand van zaken dat het thema meerderheidsbesluitvorming daadwerkelijk een plaats krijgt in de verklaring van Laken? Zet de regering zich er dan wederom voor in dat het thema onlosmakelijk verbonden is met de invoering van medebeslissingsrecht voor het EP?

Ik heb het derde criterium (62% van de bevolking) ook uitgeschreven en ik denk dat ik het begrijp. Kan op dat criterium willekeurig een beroep worden gedaan, bijvoorbeeld als het een lidstaat goed uitkomt, of gelden daar bepaalde regels voor?

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Zoals u weet, is mijn fractie absoluut geen voorstander van de uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid omdat dat behoorlijk afbreuk doet aan de nationale bevoegdheden. Dat het resultaat van Nice wat dit betreft als "mager" wordt gekwalificeerd, is voor ons dus niet direct een negatieve kwalificatie. Anderzijds wordt bij 39 onderwerpen besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid mogelijk. Wij hebben gevraagd naar een nadere motivering. Ik zal de bewindsman nu niet vragen om al die bepalingen nog eens na te lopen, maar wij vinden de onderbouwing van die uitbreiding erg mager. Een en ander zal ongetwijfeld moeten worden gezien in de sfeer van het politieke compromis. Er zijn echter bepalingen bij waarvan ik vind dat de EU zich begeeft op terreinen die in essentie tot de nationale sfeer behoren. Ik denk aan antidiscriminatie-maatregelen, bepalingen over burgerschap en de ontwikkeling in de richting van Europese politieke partijen. Ik kom daar straks nog op terug. Er dient hierbij ook een relatie te worden gelegd met het thema van de subsidiariteit. Wij kunnen kortom de ontwikkelingen op dit punt niet als positief kwalificeren. Het Verdrag van Nice is geen grote stap voorwaarts in de richting van verdere federalisering, maar het zijn

wel kleine stappen in die richting die een sterk compromiskarakter hebben.

Wat betreft de herverdeling van de stemgewichten onderschrijf ik de opmerkingen van anderen dat het geheel wel erg ondoorzichtig is. De transparantie laat veel te wensen over en dat moet anders. Het lijkt mij dat wij als klein land niet positief kunnen oordelen over de bevolkingstoets. Deze maakt het de grote landen gemakkelijk om een blokkade op te werpen en de praktijk leert dat het eigenbelang daarbij een belangrijke rol speelt. Ik ben dus niet zo positief over zowel de inhoud als de transparantie op dit onderdeel van het verdrag.

De heer **Verhagen** (CDA): Voorzitter. Ik heb zelden een PvdA-politicus, in casu de heer Timmermans, zo dicht tegen het CDA-standpunt zien aanschurken om zijn eigen oordeel te kunnen rechtvaardigen. Er lopen veel achtenswaardige CDA-politici rond, maar ik hoop toch dat de PvdA een eigen oordeel gaat geven. De CDA-fractie zal dit doen waarbij zij uiteraard de wijsheid van de heer De Koning in acht neemt. Het onderwerp gekwalificeerde meerderheid is zo mager dat ik daarvoor relatief weinig tijd nodig heb. Desalniettemin wil ik een aantal vragen stellen. Mijn eerste vraag heeft betrekking op het asiel. De regering stelt dat er een geweldige stap voorwaarts is gemaakt, want het is de verwachting dat eerst communautaire regels tot stand komen. Dat die met eenparigheid moeten worden vastgesteld, wordt als het ware achteloos terzijde geschoven met een verwijzing naar een aantal voorbeelden als de Richtlijn ontheemden. Als ik bezie wat er na Tampere en in wezen na Amsterdam tot stand is gekomen op het punt van het asiel, dan vind ik dit niet mager maar ver beneden de maat. Waarop baseert de regering de verwachting dat de Raad met eenparigheid die communautaire regels binnen afzienbare zal kunnen vaststellen, opdat daaraan dan uitwerking kan worden gegeven bij meerderheidsbesluitvorming? De huidige gang van zaken in de JBZ-raad rechtvaardigt dit optimisme niet.

Mijn tweede vraag heeft betrekking op de structuurfondsen. De regering stelt dat herziening van de structuurfondsen nodig is voor de financiële haalbaarheid van de uitbreiding. Bij

de eerste poging tot discussie van Nederlandse zijde op dit punt, kreeg het van Duitsland direct de pin op de neus. De vraag is dan hoe die noodzakelijke hervormingen kunnen worden verwezenlijkt met de bestaande unanimiteitsregel. Ik sluit mij aan bij de vragen van mevrouw Karimi en mevrouw Scheltema over het milieu. Ook hier wordt de problematiek gebagatelliseerd. De regering is van mening dat er in de praktijk niets zal veranderen. Daarom is er geen sprake van inperking van meerderheidsbesluitvorming. Waarop baseert de regering die veronderstelling? Er is toch een tekstuele wijziging voorgesteld? Alleen al het hebben van invloed is voldoende om unanimiteit te eisen. Ik begrijp echt niet dat de regering veronderstelt dat dit in de praktijk niets zal uitmaken. Waarom heeft zij zich hiertegen dan eerst verzet? Waarom hechten de andere lidstaten dan zo aan een wijziging van de tekst op dit punt? De regering stelt in de nota naar aanleiding van het verslag dat het antwoord op de vraag of er meerdere initiatieven zullen worden genomen om het aantal terreinen te vergroten waarop met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten, afhankelijk is van de agenda van de IGC. Ik wil graag weten welke inzet de Nederlandse regering op dit punt kiest. De agenda van de IGC wordt mede bepaald door de inzet van de regering, met name in Laken. Door nieuwe initiatieven op het punt van meerderheidsbesluitvorming weg te schuiven naar die agenda zonder aan te geven welke stappen zullen worden gezet, wordt geen helder antwoord gegeven op onze vragen.

De heer **Van Baalen** (VVD): Voor mijn fractie geldt als regel voor de besluitvorming binnen de eerste pijler, dat die besluitvorming moet plaatsvinden op basis van gekwalificeerde meerderheden. Daarop zijn uitzonderingen mogelijk, bijvoorbeeld op het terrein van de fiscaliteit, maar de basisregel moet duidelijk zijn. Verder houden wij, bij wetgeving, vast aan codecisie door het Europees Parlement. Het aantal besluitvormingsprocessen dat is gebonden aan gekwalificeerde meerderheid is mager. Eigenlijk kun je zeggen dat overal waar een belangrijk – dus controversieel – onderwerp aan de orde is, er geen

gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming is.

Het is belangrijk dat artikel 7 is aangepast bij de wijziging van het EU-verdrag. Dit is immers een politiek controversieel onderwerp. Het is eveneens van groot belang dat versterkte samenwerking in de tweede en derde pijler mogelijk is gemaakt.

De vereenvoudiging van het EG-verdrag is belangrijk voor de versterkte samenwerking in de eerste pijler. Bij de structuur- en cohesiefondsen is een belangrijke stap gezet, helaas wordt een en ander pas van kracht na de herziening van de perspectieven van Berlijn. Het is echter wel een belangrijke politieke stap. Dat geldt ook voor de handelspolitiek.

Verder zijn de onderwerpen waarover met een gekwalificeerde meerderheid zal worden besloten, nogal technisch van aard. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de aanstelling van een speciale vertegenwoordiger voor het GBVB. Dat is belangrijk, maar het is toch vooral een technisch onderwerp. De voorgenomen aanpassing van een aantal statuten is belangrijk, maar het is de vraag of daar een politiek probleem lag.

De Raad van State stelt dat van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, waartoe nu is besloten, niet al teveel mag worden verwacht voor de verbetering van de slagkracht van de EU. Dat is belangrijk. De Duitsers noemen dat heel aardig: een handelingsbekwame Unie. Is de regering het eens met de opmerking van de Raad van State dat wij van dit resultaat weinig moeten verwachten voor de slagkracht van de Unie?

Mijn partij hecht er veel belang aan dat de stemmingen over welke wetgeving en met welke meerderheid dan ook, openbaar moeten zijn. Dat geldt zeker voor het wetgevingstraject van de Raad.

Voor de weging van de stemmen is men uitgekomen op een zeer Byzantijnse constructie. De EU kent echter wel meer van dat soort constructies. De vraag die wel beantwoord moet worden, is hoe deze constructie uitwerkt bij controversiële dossiers als de hervorming van de structuur- en cohesiefondsen en het landbouwbeleid. Voor een blokkerende minderheid van 91 stemmen zijn drie grote lidstaten plus een kleine nodig. Ik

kan mij dan ook goed voorstellen dat er bij de eerder genoemde onderwerpen een blokkerende minderheid ontstaat.

Nederland krijgt 13 stemmen. Wij hebben ons daarmee enorm rijk gerekend. Het is dan ook een fantastisch resultaat; wij hebben nu maar liefst één stem meer dan België en slechts één stem minder dan Roemenië. Wij weten nu precies waar wij staan in de pikorde. Ik denk echter toch dat dit eigenlijk niet zo'n heel belangrijk onderwerp is. Het verlies van zes zetels in het Europees Parlement is een veel groter verlies dan de winst die is geboekt binnen de Raad.

Staatssecretaris **Benschop**:

Voorzitter. Er is gevraagd van welke beginselen men is uitgegaan bij het vaststellen van de stemmenweging. Hierbij zijn drie aspecten aan de orde geweest. In de eerste plaats is er uitgegaan van een enigszins volkenrechtelijk beginsel, te weten de positie van de lidstaten. Dat heeft ertoe geleid dat een van de criteria bij de meerderheidsbesluitvorming de vraag is of een meerderheid van de lidstaten voor een bepaald besluit is.

In de tweede plaats is uitgegaan van een bevolkingscriterium. Om te voorkomen dat een besluit wordt genomen met een meerderheid van stemmen, zonder dat die een meerderheid van de bevolking vertegenwoordigt, is gekozen voor een toets. Die toets houdt in dat 62% van de bevolking geacht moet worden achter een besluit te staan. Dat percentage is iets lager dan bij de stemmingen, want daar is een gekwalificeerde meerderheid van meer dan 70% vereist.

De ratio hierachter kan ik volgen, zeker gezien de manier waarop de Unie zich ontwikkelt. De legitimiteit van de Unie is immers op twee poten gestoeld, te weten de vertegenwoordiging van de lidstaten en de vertegenwoordiging van de bevolking. Die zijn nu in de stemmenweging van de Raad tot uitdrukking gebracht. De meest zuivere wijze waarop dat geregeld had kunnen worden, was vastgelegd in het voorstel van de Europese Commissie. De Europese Commissie had namelijk gekozen voor een variant op "one nation, one vote" en "one man, one vote". Volgens het voorstel van de EC zou elk besluit van de Raad worden gebaseerd op

een meerderheid van de lidstaten en een meerderheid van de bevolking. Een verdere drempel van gewogen stemmen zou daarbij wegvallen. In de stemmenweging is momenteel sprake van nog een derde toets: het behalen van de gewogen meerderheid van stemmen. In die gewogen meerderheid, waarbij het aantal stemmen van een bepaald land en de drempel waarop de meerderheid tot stand komt van belang is, komt het spel van de balans tussen groot en klein tot uitdrukking.

De eerste terechte angst op dit punt was dat de grote lidstaten gezamenlijk in de nieuwe Unie overstemd zouden worden door het grote aantal kleine staten; in de stemmenweging is immers sprake van een grotere representatie van de kleine lidstaten omdat de stemmenweging niet proportioneel is aan de bevolkingssomvang. De tweede angst betrof de positie van iedere individuele lidstaat in het geheel; de optelsom van de kleine lidstaten is weliswaar groot, maar wat heeft een individuele lidstaat daarbij te winnen? In de verhouding tussen groot en klein omvatten deze twee angsten het spanningsveld. Met het besluit is geprobeerd daarin een evenwicht aan te brengen. De stemmenweging is aangepast en de verhouding tussen groot en klein is daarbij redelijk gerespecteerd. De drempel is wat hoger gelegd en ten behoeve van de bescherming van kleinere lidstaten is een nieuwe toets ingevoerd met betrekking tot de meerderheid van lidstaten. Verder is een toets ingevoerd met betrekking tot "62% van de bevolking". Duitsland neemt in dit verband een bijzondere positie in omdat het land als enige in combinatie met twee lidstaten aan dat percentage komt; geen enkele andere combinatie van drie lidstaten kan 38% bereiken. In de richting van mevrouw Karimi bevestig ik dat het gaat om een vrijwillige oproeping: de lidstaten die tot de minderheid behoren, moeten zelf besluiten of zij ervan gebruik willen maken. Over de wijze waarop een en ander in de praktijk uitvalt, is nog niets te zeggen. De heer Van den Berg vroeg naar de plek van de bevolkingsgewichten. Het betreft een samenhangend geheel waarbij de bevolking al een zekere rol speelt bij de stemmenweging. De bevolkingstoets is daarbij van complementerende aard. Bij de stemmenweging speelt voorts het

feit dat iedere lidstaat een bepaalde plek moet hebben en een rol. Tevens is er de bepaling dat de meerderheid van de lidstaten een besluit moet kunnen dragen. Wij hadden een voorkeur voor het verlagen van de drempel voor meerderheidsbesluitvorming, maar daartoe is niet overgegaan.

De heer **Timmermans** (PvdA): Ik ben van mening dat de uitleg van de staatssecretaris over de theoretische ondergrond klopt. Er is sprake van twee elementen met betrekking tot de Unie: de positie van de lidstaten, die subject zijn van volkeren en om die reden de soevereiniteit vertaald willen zien naar Europees niveau, en de Europese burger, die zijn positie vertaald wil zien in de democratische Unie. De oplossing waarvoor in Nice gekozen is, heeft echter niets te maken met dat tweede element. De vertaling van de stem van de burger naar het Europees niveau zou via het Europees Parlement moeten verlopen en niet via de Raad, die een verzameling is van de lidstaten. Is de 62%-clausule niet een simpele manier om de belangen van de lidstaten te benadrukken onder het mom van een democratische motivering, die in feite niet aanwezig is?

Staatssecretaris **Benschop**: In de beleving van burgers heeft de legitimiteit van de Europese besluitvorming ook te maken met de positie die het eigen land in de besluitvorming inneemt. Via die band komen de twee kanten, ook van het eigen land, terug. Ieder land heeft zijn positie en tegelijk is er iets voor te zeggen om de omvang van het land in termen van bevolkingssomvang daarbij mee te wegen. Als wij dit geheel buiten beschouwing zouden laten, kunnen wij wat het aandeel van de Raad betreft op het punt van de legitimiteit van het besluit nog wel eens voor verrassingen komen te staan.

De heer **Verhagen** (CDA): De staatssecretaris heeft steeds gezegd dat met dit verdrag de transparantie en de inzichtelijkheid voor de burgers vergroot worden. Verschillende leden hebben gevraagd hoe de meerderheidsbesluitvorming met drie zetels de door mij genoemde transparantie en inzichtelijkheid heeft vergroot. Hoe meent de staatssecretaris dat te realiseren?

Staatssecretaris **Benschop**: De transparantie niet, denk ik, maar dat geldt al voor de deelnemers aan de Raad. Het heeft enige tijd geduurd voordat ik in de huidige situatie beseft met hoeveel stemmen ik aan tafel zat, hoe dit precies moest worden geteld en welke bruggetjes daarbij golden. Behalve voor de insiders, is dat nu al niet te volgen. Premier Juncker vertelde ooit dat hij begrotingsminister was en dat hij urenlang in een Raad op een brugpositie zat. Iedereen zat naar hem te kijken zonder dat hij door had dat zijn stem de doorslag gaf! Hij zat daar fris en vrolijk te opereren zonder dat hij beseft had van de onderliggende situatie. Op het punt van de legitimiteit is het aan een Duitse burger in het huidige systeem moeilijk uit te leggen als het aspect van de omvang van het land in de stemmenweging niet tot zijn recht zou komen. Inderdaad is hiervoor geen simpele methode gekozen. De methode van de Commissie zou zowel de legitimiteit als de transparantie hebben bevorderd, maar dat was een brug te ver. Wie weet!

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Ik vond de interruptie van de heer Timmermans interessant, omdat ik hem voor het eerst in deze lijn hoorde spreken. Ik heb voor Nice al meer dan eens gevraagd of, als je de grootte van lidstaten verdisconteert op het niveau van de Raad en op het niveau van het Parlement, ze op deze manier dubbel worden beloofd bij bijvoorbeeld wetgeving. De staatssecretaris merkte op dat bij stemmenweging twee criteria een rol moeten spelen. Die logica kan ik nog niet geheel overnemen.

Staatssecretaris **Benschop**: De vertegenwoordigers van de lidstaten spreken en handelen namens de lidstaten. De gekozen europarlementariërs spreken niet namens hun lidstaten, maar namens degenen die hen gekozen hebben. Dit is in het geheel een ander mandaat met een andere reikwijdte.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Als de Raad en het Parlement samen bij wetgeving betrokken zijn, dan wordt het gewoon toch tweemaal ingebracht?

Staatssecretaris **Benschop**: Ja, maar wel met de aantekening die ik

maakte wat het betekent om een Duitse volksvertegenwoordiger in het Europees Parlement te zijn of wat het betekent om een Duitse regeringsvertegenwoordiger in de Raad te zijn. Er is sprake van een onderscheid bij de opdrachten en het mandaat dat daarmee gemoeid is. Ik merk op dat het aandeel van de stemmen dat een individuele Estse burger in het Europees Parlement of in de Raad straks heeft een stuk groter is dan dat van de individuele Duitse burger. De correcties in het systeem van de weging van de verhouding tussen groot en klein komen, zelfs in de optelsom van Raad en Parlement, ten gunste van de kleinere lidstaten uit en dus van het individuele gewicht van de burgers in die lidstaten.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Laat ik het eens transponeren naar Nederland. Wij zouden er toch niet over peinzen om in de minister-raad een besluitvorming te accorderen waarbij een minister van de PvdA een veel zwaarder stemgewicht krijgt dan die van D66?

Staatssecretaris **Benschop**: Daarom verdelen wij ook de portefeuilles.

De heer **Van Baalen** (VVD): Dat voorstel van de Europese Commissie heeft dus weinig Anklang gehad. Waarom heeft Nederland dit niet of onvoldoende gesteund? Kan dit nog terugkomen bij de volgende IGC?

Staatssecretaris **Benschop**: Het was vanaf het begin volledig duidelijk dat dit voorstel van de Commissie het niet zou halen. Het was niet verstandig geweest om de hele Nederlandse lijn daarop te gaan baseren. Vandaar dat wij op deze manier geopereerd hebben. Ik gaf al aan dat zowel voor de eenvoud als voor de rechtvaardiging het voorstel een grote logica in zich heeft. Ik sluit daarom absoluut niet uit dat het in een volgende ronde – of dat nu 2004 is of later – het geval zou kunnen zijn. Ik kom daarop terug bij de bespreking van de agenda voor 2004. Er is een moment geweest in Nice waarbij ik op grond van de voorgestelde stemverdeling het gevoel had dat wij maar alles bij unanimité moesten gaan besluiten. Dat was toen op zaterdagochtend het eerste voorstel van het Franse voorzitterschap gepresenteerd werd waarbij de getallen en de stemverhoudingen

naar voren kwamen. Daarbij hadden de grote lidstaten 30 stemmen, de middelgrote lidstaten, waaronder Nederland en België, 10 stemmen en het eindigde bij Luxemburg op 3 stemmen. Tegen de achtergrond van alles wat ik reeds heb gezegd, werden daarmee de verhoudingen uit het lood geslagen. Dat heeft in Nice de inzet van diverse landen, waaronder Nederland, in sterke mate gekleurd. Als er gevraagd wordt wat wij daar uit het vuur gesleept hebben, wijs ik erop dat wij in termen van stemmen een verhoging van 10 naar 13 hebben weten te bereiken alsmede een wezenlijk betere verhouding tussen de lidstaten. Niet alleen voor Nederland ging het aantal omhoog; België ging omhoog van 10 naar 12, Luxemburg van 3 naar 4 en de grotere lidstaten gingen terug van 30 naar 29 en van 28 naar 27. Dat gaf het hele beeld van de stemmenweging duidelijk een ander aanzien. Ook het spel rondom de drempel van de gekwalificeerde meerderheid en de andere wegelingen daarbij, heeft een duidelijk ander aanzien gekregen dan in het eerste voorstel op zaterdagochtend nog het geval was. Gegeven dit systeem, was dit wel een belangrijk punt. Ik moet er niet aan denken dat wij met 10 zetels ten opzichte van 30 voor de grote landen uit Nice teruggekomen waren. Wij hebben er nu 5 ten opzichte van 10 als het gaat om de verhouding tussen Nederland en de grootste lidstaten. Er werd net gesproken over een vooruitgang bij de stemmenweging in de Raad, maar er is geen enkele vooruitgang. Wij gaan erop achteruit. Dat weten en dat wisten wij ook. Het ging om de mate waarin wij erop achteruit zouden gaan en om de verhoudingen binnen de Unie op dat punt tussen groot, middelgroot en klein in het algemeen. Na Nice heeft de Benelux evenveel stemmen als de grote lidstaten, namelijk 29: 13, 12, 4, maar nu heeft de Benelux er veel meer! Dus ook dat is relatief en gaan wij nog steeds erop achteruit. In het eerste voorstel hadden wij er maar 23: 10, 10, 3. Wij konden er echt niet onderuit om op dat punt stevig te keer te gaan tegen het oorspronkelijke voorstel en deze wijzigingen af te dwingen. Dat hebben ook de Belgische, Griekse en Portugese premiers gedaan. In dat kader werd het uiteindelijk mogelijk dat de Nederlandse inzet op het punt van de eigen relatieve omvang ook werd

gereflecteerd in het stemgewicht, alhoewel dat in zeer beperkte mate is gebeurd. Ik zou nog wel durven te beweren dat zowel Nederland als Roemenië misschien enigszins ondervetegenwoordigd is. Er is geen gevecht met België geweest. Er was volledige transparantie tussen Nederland en België op dit punt. Er is wel eens anders beweerd, maar België wist precies wat Nederland op dat punt deed en zou doen. Tot het laatste Benelux-overleg voorafgaand aan Nice is dat ook zo gecommuniceerd, dus daarover kan er geen misverstand zijn geweest. Voorzover dat tot animositeit aanleiding heeft gegeven, is dat na Nice rechtgebred en afgekust, zoals ik dat toen heb uitgedrukt. De relatieve positie van Nederland en andere lidstaten op het punt van de stemmenweging maakte het evenwel nodig om te opereren zoals wij hebben gedaan.

De heer **Van Baalen** (VVD): Het is nog steeds onduidelijk waarop zo'n extra zetel en überhaupt de hele verhouding is gebaseerd. Hebben zaken zoals het bruto nationaal product een rol gespeeld? Of is dat in die weging niet echt aan de orde geweest?

Staatssecretaris **Benschop**: Ik begon de beantwoording bij de beginselen. De economische omvang van een land maakte daarvan geen deel uit. Dat is ook wel eens besproken in de gedachtewisseling met de Kamer.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): De heer Van Baalen bedoelt waarschijnlijk: hoe hoger het BNP, hoe geringer het stemgewicht.

De heer **Timmermans** (PvdA): Wellicht ontstaat de indruk dat de drietrapsraket iets te maken heeft met de democratische vertegenwoordiging, maar dat is dus niet het geval. In het algemeen wordt geconstateerd dat door die drietrapsraket het zwaartepunt bij de grotere lidstaten komt te liggen, wat logisch is bij een zich uitbreidende Unie én dat wij een richting inslaan waarbij het zwaartepunt in de hele constructie van de Unie iets meer bij de lidstaten komt te liggen en minder bij de federatie. Is die constatering juist?

Staatssecretaris **Benschop**: Dat laatste punt zie ik eerlijk gezegd niet.

De regel voor het toedelen van de stemmen staat los van de vraag hoe de bevoegdheden zijn verdeeld en of er met meerderheid over wordt besloten. Dat zijn te onderscheiden onderwerpen. De regel voor het toedelen van de stemmen doet op zichzelf geen uitspraak over een meer federaal of intergouvernementeel karakter van de constructie.

De heer Van Baalen vroeg naar de relatieve positie van lidstaten op dat punt. Het blijft wat willekeurig hoe je dat precies indeelt, maar je ziet dat er bij de grootste lidstaten een geringer stemmenaantal is dan bijvoorbeeld het aandeel in de bevolking. Het omgekeerde geldt voor de kleinste lidstaten. Het omslagpunt ligt ergens in het midden. Nederland is qua bevolking niet een echt kleine lidstaat. Wij nemen wat dat betreft een bijzondere positie in met 16 miljoen inwoners. Dat zie je ook in de lijstjes. Dat is op deze manier tot uitdrukking gebracht. Het had iets hoger kunnen zijn, maar je kunt het argument ook omdraaien. Het gaat ons er niet per se om hoeveel stemmen wij van België afzitten. Ik ben zeer blij geweest met de extra stemmen voor België en voor Luxemburg. Gezamenlijk hebben wij er zes bij gekregen. Wij hebben dat niemand misgund. Voorzitter. Bij 27 artikelen in het verdrag is nu meerderheidsbesluitvorming toegevoegd, in totaal op 39 onderdelen. Bij sommige artikelen is dit direct na het van kracht worden van het Verdrag van Nice. Ik noem artikel 13 over de communautaire stimuleringsmaatregelen op het gebied van discriminatie. Voor andere artikelen is bepaald dat op termijn een meerderheidsbesluitvorming wordt ingevoerd, waarbij een datum is aangegeven. Ik noem de datum van 1 januari 2004 voor vrij personenverkeer of 1 januari 2007 voor de cohesiefondsen. Dan is er nog een variant waarbij de mogelijkheid bestaat dat de Raad met unanimité besluit om later alsnog naar meerderheidsbesluitvorming over te gaan, een soort passerelle. Dit geldt voor het artikel over de handelspolitiek en voor artikel 175 op milieugebied. Nederland heeft met het schaamrood op de kaken twee onderwerpen voor unanimité willen laten gelden. Het betreft artikel 159 over de bijzondere gelden en artikel 187 over de LGO. Dit was met de

Kamer gewisseld voorafgaand aan de conferentie in Nice. Toen bleek dat hiervoor bij artikel 159 een duidelijke meerderheid aanwezig was, heeft Nederland dit verder niet geblokkeerd. Het Nederlandse standpunt met betrekking tot artikel 187 werd door anderen terecht gevonden. Er is op Nederland geen druk meer uitgeoefend om daar van positie te wijzigen. In die zin heeft Nederland zich verantwoord opgesteld.

De heer **Verhagen** (CDA): In artikel 159 blijft bij de structuurfondsen vooralsnog unanimité gelden. Bij de andere financieringsbronnen zal nu een meerderheidsbesluitvorming gelden. Ik zou me kunnen voorstellen dat je deze twee zaken aan elkaar koppelt en dat je de termijn die je bij de structuurfondsen hanteert, ook hier laat gelden. Je krijgt nu een meerderheidsbesluitvorming op het punt van de financiering. Deze kan haaks staan op het beleid dat je voor ogen hebt bij de structuurfondsen. Waarom heeft Nederland de koppeling met de meerderheidsbesluitvorming op het vlak van de structuurfondsen niet bij dit artikel gelegd?

Staatssecretaris **Benschop**: Het gaat over verschillende zaken. Ik ben in de praktijk ook niet ondersteboven van de unanimité bij artikel 161. Dat is meer het reglement van de fondsen, terwijl de beslissing over de hoeveelheid geld, de doelstellingen en de programma's in het kader van de financiële perspectieven en een bijbehorend interinstitutioneel akkoord met het Europees Parlement wordt genomen. Pas daarna komt besluitvorming over artikel 161 over de uitvoeringsmaatregelen. De vraag over de hoeveelheid geld, waarheen dit moet gaan en voor wie het bestemd is wordt bij de financiële perspectieven bepaald. De besluitvorming daar gaat volgens unanimité. Wij hebben steeds gezegd dat we de balans in de gaten moeten houden en dat wij daar bij unanimité moeten beslissen. Ik vind in die zin artikel 161 in de materiële betekenis niet zo groot. De gedachte is daarom ook niet opgekomen om bij artikel 159, dat gaat over bestedingen buiten de structuurfondsen om, een grootscheepse politieke koppeling te gaan leggen. De werkwijze heeft er inderdaad toe geleid dat een aantal unanimitéts-

artikelen aan het begin van de IGC al buiten beschouwing werd gelaten. Mevrouw Karimi vroeg hiernaar. Dat waren besluiten waarbij ratificatie-aspecten aan de orde zijn en daarmee de rol van nationale parlementen. Ik noem artikel 308 dat een heel speciaal artikel is en artikelen van quasi-constitutionele aard. Volgens deze methode kwamen uiteindelijk 47 artikelen in aanmerking voor QMV. Zoals gezegd, is in 27 artikelen op 39 onderdelen een besluit daarover genomen. In de onderlinge discussie is in feite al aangegeven wat er gebeurt als elke lidstaat enkele onderwerpen wil uitsluiten van meerderheidsbesluitvorming en waar je op uitkomt als je de wensen van vijftien lidstaten bij elkaar optelt. Dat is al een eerste verklaring voor het resultaat. Bovendien verschillen de artikelen van elkaar. Bij de inzet, die de regering tegenover de Kamer heeft aangegeven, is gesteld dat codecisie van toepassing verklaard dient te worden op alle aspecten waarbij van wetgeving sprake is. De codecisieprocedure is immers een typische wetgevende procedure, waarbij Raad en Parlement samen beslissen. De Raad neemt echter ook andere typen besluiten, waarbij het de vraag is hoe je de parlementaire betrokkenheid precies moet regelen. De codecisieprocedure is heel speciaal en gericht op het in meer rondes bereiken van overeenstemming over teksten met een wetgevend karakter. Nu is bijvoorbeeld het voorstel inzake de benoeming van de Hoge vertegenwoordiger aangenomen. Dat is een bevoegdheid van de Raad, maar daarover zal bij meerderheid worden beslist. Je kunt dan wel stellen dat het niet alleen om de bevoegdheid van de Raad had moeten gaan, etc., maar dat het een bevoegdheid van de Raad is, is een goed signaal in de opmars naar meerderheidsbesluitvorming. In theorie heb je dan een democratisch gat gecreëerd, want een nationaal parlement kan dan geen "nee" meer zeggen, terwijl het Europees Parlement ook geen "nee" meer kan zeggen, maar ik vind dit wel iets anders dan een democratisch gat op het gebied van wetgeving. Al die aspecten kom je ook in de handelspolitiek tegen, bij artikel 133. Een mandaat is ook weer iets anders. Dat zit weer tussen wetgeving enerzijds en een benoeming anderzijds in. Daarin zitten oriënta-

ties, maar het biedt ook ruimte voor onderhandelaars. Er moet flexibiliteit in zitten en er moet terugkoppeling worden georganiseerd, zoals dat in artikel 133 tussen lidstaten en Commissie wordt georganiseerd. Enerzijds is het dus teleurstellend dat de positie van het Europees Parlement niet op alle plekken zo geworden is als zij moet zijn, zoals bij wetgeving en codecisie. Daar hebben wij zeker op ingezet. Anderzijds kun je ook niet de omgekeerde som maken en ervan uitgaan dat er per definitie een groot democratisch tekort is als dat niet het geval is. Niet elk artikel leidt immers tot hetzelfde soort besluit, niet bij elk artikel is in juridische en politieke zin dezelfde verhouding tussen Raad en Parlement in het geding.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Ik vroeg naar een oordeel over de methode waarbij al in het begin een groot aantal artikelen wordt uitgesloten. De staatssecretaris legt de methode alleen nog een keer uit.

Staatssecretaris **Benschop**: Het was verstandig om deze methode te hanteren omdat je de uitkomsten bij deze onderwerpen kon voorspellen. Misschien gold dat zelfs voor onze eigen positie. Wij zijn immers van mening dat bij unanimiteit besloten dient te worden over zaken die door nationale parlementen geratificeerd moeten worden of die quasi constitutioneel zijn. Anders vermindert de gerichtheid op de artikelen waarbij wel iets mogelijk is. Er is veel kritiek op de IGC geweest, maar er is enorm hard gewerkt aan de voorbereiding van de meerderheidsbesluitvorming. Dat is echt het kernstuk van deze IGC geweest, zowel qua tijd als qua belang. Er zijn grote inspanningen verricht om op onderdelen van de belastingpolitiek of de sociale zekerheid een vergelijking te maken of wegen te vinden die het mogelijk maken om een stapje vooruit te zetten. Soms leken daarvoor zelfs contouren aanwezig. In dat opzicht vond ik de conferentie in Nice teleurstellend. In feite werd daar alleen maar geconstateerd waarover wel of geen overeenstemming bestond. Daar is geen stap voorwaarts meer gezet op het terrein van de meerderheidsbesluitvorming. Er werden in korte tijd een aantal onderwerpen afgevinkt, waaronder

enkele waarbij ik dacht dat er misschien toch nog iets mogelijk was geweest.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De staatssecretaris zegt dat codecisie vooral bij wetgeving speelt. Was de inzet van de regering om bij andere typen besluitvorming ook een sterkere modaliteit van betrokkenheid van het Europees Parlement te krijgen, zoals instemming of raadpleging?

Staatssecretaris **Benschop**: Over andere modaliteiten, zoals instemming, wil ik straks iets zeggen bij het Europees Parlement. Bij artikel 133, waar je op twee manieren naar kunt kijken, heeft de Nederlandse regering voorgesteld om codecisie met het Europees Parlement in te bouwen bij het mandaat. Over deze stap zeiden de andere lidstaten dat dit type verdrag niet zodanig anders is, maar dat de Raad het mandaat dient te hebben om flexibel te kunnen opereren en geen zin heeft om in maandenlange codecisieprocedures met het EP verzeild te raken, terwijl hij bezig is met externe onderhandelingen. Dat is een verklaring waarom codecisie bij lang niet alle artikelen in beeld kwam, laat staan daartoe besloten is.

Afgezien van de vraag of er sprake was van goede bedoelingen ten opzichte van het EP, is de externe handelingsbekwaamheid van de Unie wel een punt bij de interne procedures. Ook op nationaal niveau denken wij gedifferentieerd over de vraag welk mandaat er bij welke onderwerpen aan het kabinet wordt verleend. Dit is een moeilijke discussie, omdat de Raad en het Parlement geen politieke verhouding hebben. Die ligt weer tussen de Commissie en het Parlement, maar hierover wil ik niet te veel uitweiden.

Ik zal een aantal artikelen kort langslopen en daarna de vraag over de meerderheidsbesluitvorming in Laken beantwoorden. De heer Van Middelkoop vroeg of wij meer dan gemiddeld hypocriet waren bij artikel 93 over belastingen. Het antwoord is "nee". Wij waren in twee dingen geïnteresseerd. Ten eerste de secundaire aspecten van de belastingbesluitvorming, die te maken hebben met regelgeving, openbaarheid en dat soort aspecten. Daarover willen wij graag meerderheidsbesluitvorming, maar dat is nu niet gebeurd. Ten tweede

milieu en belastingen, de ecotaks, een bekend punt waarop ik terugkom bij de nauwere samenwerking. Dat is hier niet gelukt.

Bij artikel 133, de handel, is enige vooruitgang geboekt. De Commissie wordt bevoegd te onderhandelen op het gebied van intellectueel eigendom en diensten, waarbij een uitzondering is gemaakt voor bepaalde audiovisuele en culturele diensten. Na heel veel trekken en duwen is er toch vooruitgang geboekt. Dat was ook nodig, omdat de grote bulk van de economie tegenwoordig in de diensten zit, maar nog niet onder het mandaat van de Commissie viel.

Ik heb al gezegd dat er niet veel is gebeurd bij het mandaat van het EP. De verslaglegging van de Commissie aan de Raad en aan het Parlement is een punt van discussie geweest, waarover de Commissie de nodige beloftes heeft gedaan.

Ik wil over artikel 137 iets zeggen na de middagpauze. Ik moet dat even nakijken. Over artikel 161 heb ik reeds het nodige gezegd. Artikel 175 betreft het milieu. Daarbij zijn twee dingen gebeurd. Er is sprake van enige herformulering en herordening in het tweede lid. In antwoord op een vraag van mevrouw Karimi geef ik aan dat dit onder andere door Spanje is gekomen. Aan het kwantitatief waterbeheer, wat al in het verdrag staat, zijn de woorden toegevoegd "of die rechtstreeks dan wel zijdelings betrekking hebben op de beschikbaarheid van watervoorraden". Dat is een soort specificatie van het kwantitatief waterbeheer. Ook de bedoelde zin in de aanhef is gewijzigd. Van ons hoefde het niet. Ik verwacht er echter geen grote consequenties van. De garantie daarop zal in de praktijk moeten blijken. Ik heb ook niet van de Commissie de indruk gekregen dat men grote consequenties verwacht.

De heer **Verhagen** (CDA): ...

De **voorzitter**: Wij maken deze ronde af. U kunt plenair terugkomen op wat hier eerder aan de orde is gesteld.

Staatssecretaris **Benschop**: Aan artikel 175 is een verklaring toegevoegd, waarbij de conferentie de vastbeslotenheid uitspreekt om zowel binnen de Unie als op internationaal niveau de milieube-

scherming te bevorderen. Dat is een duidelijke explicitering van de doelstellingen van de Europese Unie op milieugebied, zowel intern als extern. Er is tevens een bestaande voorziening dat onder bepaalde voorwaarden de Raad kan besluiten om over te gaan tot besluitvorming bij meerderheid, hetgeen natuurlijk een slap aftreksel is van de inzet van meerderheidsbesluitvorming op dit gebied.

Ik kom bij de vraag over Laken en de meerderheidsbesluitvorming, de post-Nice-agenda. Het staat als zodanig nog niet op de agenda. Wij hebben in het plenaire debat na Nice gesproken over welke rol de meerderheidsbesluitvorming in het debat over de toekomst moet spelen. Ik ben toen erg afhoudend geweest. Dat heeft te maken met de bescherming van de ratificatie van het Verdrag van Nice. Het was van belang om ervoor te zorgen dat dit geratificeerd zou worden. Vervolgens zou de weg vrij komen voor de besluiten over de uitbreiding. Ik wilde niet in de situatie belanden van "Amsterdam revisited", dat wil zeggen dat er overblijfselen zijn die eerst opgelost moeten worden. De politieke gevaren van dat scenario zijn zeer groot. Inmiddels zijn wij, ondanks Ierland, toch weer wat verder gekomen.

Straks zal het Verdrag van Nice geratificeerd worden en ik denk dat het mogelijk is om in de conventie en in de komende IGC op weg naar 2004 het onderwerp meerderheidsbesluitvorming inclusief codecisie voor het Europees Parlement weer aan de orde te stellen. Elke verdragswijziging is er één. Wij zullen elk moment moeten benutten om vooruitgang te boeken. Dan heeft het wel een iets andere politieke betekenis dan het in Amsterdam en in Nice had, niet wat betreft onze inzet, maar wat betreft de consequenties die wij daaraan verbinden. Ik denk niet dat het mogelijk zal zijn om dit in Laken expliciet te formuleren. Dat betwijfel ik ten eerste omdat een aantal lidstaten de grens van het mogelijke bereikt heeft. Ik denk dat er in Laken een open formulering voor de agenda van de conventie gekozen wordt. De agenda voor de IGC wordt natuurlijk nog niet echt vastgesteld. Dat komt later, na de conventie. Er zullen dus mogelijkheden zijn om dit soort onderwerpen weer op te voeren in de conventie.

De **voorzitter**: Ik sluit de eerste ronde af. Na de lunchpauze gaan wij door met het Europees Parlement.

De vergadering wordt van 13.10 uur tot 13.55 uur geschorst.

2. Europees Parlement: besluitvorming (codecisie, instemming, raadpleging) en zetelverdeling EP

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter. De versterking van de rol van het Europees Parlement is aanmerkelijk minder dan gewenst, maar soms is er een positief puntje te melden, zoals dat het in 2007 uiteindelijk moet instemmen met de structuurfondsen. Dat is een typisch voorbeeld van een geval waarin het wel is gelukt. De staatssecretaris gaf dat in zijn antwoord voor de schorsing al aan. Ook de verruiming van andersoortige bevoegdheden, zoals instemming en advisering, is niet opzienbarend, helaas. Dat is juist een belangrijke voorwaarde op weg naar versterking van het communautaire gedeelte. Het gaat om het democratisch gehalte van het geheel. De D66-fractie had ook graag gezien dat het Europees Parlement individuele leden van de Commissie zou kunnen ontslaan, maar ook dat is een brug te ver gebleken. Heeft dat punt een rol gespeeld in de discussie?

Op bladzijde 34 van de nota naar aanleiding van het verslag wordt vermeld dat de regering vindt dat het Europees Parlement op een aantal terreinen nog steeds langs de zijlijn staat. De regering komt vervolgens met een aantal gedachten die mij bijzonder aanspreken, zoals de uitbreiding van de codecisie, het recht van initiatief voor het Europees Parlement, het correctief referendum en het vragen van het oordeel van de kiezer in geval van een vertrouwensbreuk tussen de Commissie en het Europees Parlement. Betekent het laatste ontbinding van het Europees Parlement? Ik vraag mij af waarom deze onderwerpen nu zo prominent naar voren zijn gehaald. Is dat gebeurd, omdat er binnen de EU niet negatief en misschien zelfs positief over werd gedacht? Of is het om te laten zien dat de regering de situatie nu nog wat vervelend acht, maar een inzet in deze progressieve richting wil leveren?

De heer **Van Middelkoop** (Christen-

Unie): Mag ik dit gejuich onderbreken, voorzitter? Ik gun natuurlijk mevrouw Scheltema de vreugde over allerlei utopische voorstellen, maar voor een van de voorstellen die zij omhelsde, voelde zij in het verleden niets. Dat is het voorstel over het recht om het Europees Parlement eventueel te ontbinden. Het staatsrechtelijk geweten van de D66-fractie zal toch niet deze rare bewegingen gaan maken?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De heer Van Middelkoop weet net zo goed als ik dat er oplossingen moeten worden gezocht als er sprake is van een patstelling. Ontbinding is één oplossing in dit geval. Ik haal nu overigens de toekomstvisie van het kabinet aan. Als het aan de orde komt, zal de heer Van Middelkoop mij ook horen.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): U was ervoor Nice nadrukkelijk tegen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Toen was dit allemaal nog niet in die mate aan de orde.

De heer **Verhagen** (CDA): Ik ben het met de heer Van Middelkoop eens dat er ten aanzien van het ontbindingsrecht sprake is van een ander standpunt van de D66-fractie dan voorheen.

De **voorzitter**: Gaat uw vraag daarover?

De heer **Verhagen** (CDA): De vraag gaat over de juichkreten over de versterking van de bevoegdheden van het Europees Parlement gerelateerd aan het correctief referendum. Kan mevrouw Scheltema mij uitleggen wat de verbetering van de positie van het Europees Parlement is indien er een correctief referendum zou zijn?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Het is niet zozeer een verbetering van de positie van het Europees Parlement als wel een verbetering van de positie van de burger van Europa. In die zin is het indirect een versterking van de democratie. Ik moet de heren Van Middelkoop en Verhagen toegeven dat er in het verleden een discussie over het ontbindingsrecht is gevoerd waarin ik heb gezegd dat ik er op die manier niets voor voelde.

Het huidige aantal van 636 zetels wordt teruggebracht tot 535 en als er nieuwe leden toetreden, mag het maximale aantal 732 zijn. Als niet voldoende leden toetreden, krijgen de zittende leden nooit meer dan het aantal zetels dat zij nu hebben. Als in 2004 de 732 zetels op welke manier dan ook gevuld zijn, kan er tot 2009 nog iets bijkomen. Er zullen eventueel maximaal 839 zetels kunnen worden gevuld. Dat is slechts tijdelijk, want daarna wordt teruggekeerd naar het aantal van 732. Op welke manier zal dat gebeuren? Welke maatstaf wordt daarbij aangelegd? Ik vind dit al met al een onduidelijke constructie en wil graag wat meer helderheid op dit punt. Ik heb overigens sterk de indruk dat Nederland wat al te gemakkelijk van 31 naar 25 zetels is gegaan.

De heer **Timmermans** (PvdA): Voorzitter. De EU zou als wetgever zuiverder hebben geopereerd als er een koppeling was gelegd tussen het codecisierrecht van het EP en bepalingen in de wetgevingsdossiers die met gekwalificeerde meerderheid moeten worden aangenomen. De regering heeft steeds dit uitgangspunt gehanteerd en mijn fractie kan zich daar volledig in vinden. Wij zijn er erg teleurgesteld over dat het er niet van is gekomen. Wij moeten het doen met deze politieke realiteit. Het lijkt mij gewenst dat op dit dossier de nodige vooruitgang wordt geboekt, want anders gaan straks nog minder dan 20% van de stemgerechtigden stemmen bij de eerstvolgende verkiezingen van het EP. Het wordt immers voor de burgers steeds minder duidelijk waar het EP voor staat en welke bevoegdheden het heeft. Het is al met al erg belangrijk om zijn wetgevende mogelijkheden zo helder mogelijk in te vullen.

Het totale aantal zetels loopt op tot 732, waarbij in theorie een maximum van 839 zetels wordt gehanteerd. Is het een handicap dat die aantallen niet in het verdrag maar in het protocol worden opgenomen? Betekent dit dat het zetelaantal regelmatig onderwerp van onderhandelingen zal worden? Of heeft de EU als wetgever meer mogelijkheden dan de Nederlandse overheid die te maken heeft met een absurde regel voor wijziging van de Grondwet? In ons land wordt het bestuur namelijk soms bijna lamgelegd omdat het

welhaast onmogelijk is de Grondwet te wijzigen.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Spreekt hier de PvdA-fractie of de heer Timmermans?

De heer **Timmermans** (PvdA): De PvdA-fractie.

Terecht is geconstateerd dat het aanvaardbaar en zelfs wenselijk is om de zetelaantallen voor Tsjechië en Hongarije te verhogen. Hoe komt het eigenlijk dat deze zetelaantallen zo laag zijn uitgepakt? Wat betekent een verhoging van de aantallen? Wordt dan het hele akkoord weer ter discussie gesteld?

Mijn fractie is niet ontevreden over het aantal Nederlandse zetels in het Europees Parlement. Dit ligt aan de bovenkant van de doelstelling van de Nederlandse regering. Die doelstelling van 23 tot 25 zetels is steeds door de Kamer gesteund.

De heer **Verhagen** (CDA): Die steun was gerelateerd aan het aantal zetels dat de overige landen zouden krijgen. De heer Timmermans moet het niet mooier voorspiegelen dan het is.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): De regering schrijft in antwoord op een vraag van de fractie van D66 dat zij de kans klein acht dat tijdens de eerstvolgende IGC zal worden besloten tot een bredere invoering van het codecisierrecht. Juist gezien het feit dat Europese en nationale parlementariërs aanwezig zullen zijn bij die conferentie verwacht ik dat dit punt behoorlijk aan de orde zal worden gesteld bij de behandeling van de conventie. Zal de Nederlandse regering de inbreng van de parlementariërs op dit punt steunen? Wij hebben net met de staatssecretaris gediscussieerd over het feit dat de Nederlandse regering van mening is dat alleen besluiten van wetgevende aard in aanmerking komen voor codecisie. Ik ben nog niet overtuigd door zijn argumenten. Ik wil artikel 100 als voorbeeld gebruiken om ons verschil van mening toe te lichten. Dit artikel heeft onder meer betrekking op maatregelen bij natuurrampen en buitengewone gebeurtenissen. Hiervoor is gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming ingevoerd zonder codecisie. De regering schrijft in antwoord op vragen van de SGP-fractie dat bij een

dergelijke gelegenheid snel handelen geboden is. Dit is begrijpelijk, maar waarom kiest zij dan niet voor instemmingsrecht van het Europees Parlement? Dit is immers geen tijdrovende procedure.

Bovendien intrigeerde het mij dat de regering schrijft dat democratische controle achteraf altijd mogelijk is. Kan zij dit toelichten? Kan die controle achteraf er bijvoorbeeld toe leiden dat het raadsbesluit wordt teruggedraaid?

Een vergelijkbaar bezwaar geldt voor de artikelen 223, 224 en 225 volgens welke de Raad bij gekwalificeerde meerderheid de reglementen van procesvoering bij het Hof, gerecht van eerste aanleg en rechterlijke kamers kan vaststellen. Waarom rechtvaardigt het feit dat het hier gaat om de inrichting van de instellingen wel de rol van de Raad en niet een rol van het Europees Parlement? Hoe is betekenisvolle parlementaire controle nog mogelijk? Ik stel deze vraag vooral omdat de regering in de antwoorden steeds schrijft dat er geen sprake is van een democratisch deficit; de staatssecretaris herhaalde dit zojuist.

Er is ook gediscussieerd over het handelsbeleid. De opmerkingen van de staatssecretaris hebben mij nog niet overtuigd van de wijze waarop de problemen met betrekking tot artikel 133 zullen worden opgelost. De regering geeft toe dat er verdragen kunnen worden gesloten zonder dat het Europees Parlement of de nationale parlementen daarover iets te zeggen hebben. Welke conclusie trekt de staatssecretaris? Vindt hij dat er niets hoeft te veranderen of ziet hij toch een mogelijkheid voor een correctie?

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Het is mijn algemene analyse dat het Verdrag van Nice op het punt van democratische controle en transparantie in de besluitvorming niet direct als een vooruitgang is te betitelen. Ik maak daarbij de kanttekening dat mijn fractie nooit een voorstander is geweest van een uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement. Wij geven de voorkeur aan controle door de nationale parlementen. Bij een aantal bepalingen waarvoor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming is ingevoerd, verliest de Staten-Generaal nu zelfs haar instemmingsrecht. Dat is zeker ongewenst, omdat het Europees

Parlement slechts geraadpleegd wordt en er geen codecisieprocedure wordt ingevoerd. Uit het oogpunt van democratische controle is dat een behoorlijke achteruitgang.

Op bladzijde 24 van de nota naar aanleiding van het verslag antwoordt de regering op een vraag van mijn fractie dat de systematiek niet is gewijzigd. Dat geloof ik wel, maar dat is zeker niet de essentie van onze vraag. De essentie is dat op een aantal besluiten straks helemaal geen parlementaire controle wordt uitgevoerd, noch op nationaal noch op Europees niveau. Ik vraag de regering daarom om nogmaals in te gaan op onze vraag.

In het debat dat direct na de top van Nice is gevoerd, heb ik al iets gezegd over de vermindering van het aantal Nederlandse zetels in het Europees Parlement van 31 naar 25. Ik vind dat een vrij grote terugval die zeker niet wordt gecompenseerd door die ene extra stem in de Raad. Al met al kan ik hierover niet echt enthousiast zijn. Om te relativiseren is het goed om de gevolgen voor andere landen hierbij te betrekken en dan blijkt dat het voor Hongarije en Tsjechië helemaal slecht uitwerkt. Ik vind dit voor deze nieuwe toetreders geen goede zaak. Kan de staatssecretaris aangeven hoe het zover heeft kunnen komen en of er nog iets aan te doen is? Mijn fractie staat kritisch tegenover het ingewikkelde besluit om een tijdelijke overschrijding van het plafond van 732 zetels mogelijk te maken. In het uiterste geval is een zetelaantal van 839 zetels mogelijk. Dat is een absurd grote en onwerkbare omvang voor een parlement. Dat laatste heeft waarschijnlijk ook niet zo zwaar gewogen. De besluiten hierover liggen allemaal al vast en er is dus weinig aan te doen. Ik vind het wel goed dat het aantal zetels niet tussentijds kan worden teruggebracht als er lidstaten toetreden in de periode tussen 2004 en 2009. Gekozen volksvertegenwoordigers zou dan hun mandaat worden ontnomen en dat is geen goede zaak. De constructie is al met al onhelder en onwerkbaar.

De heer **Verhagen** (CDA): Voorzitter. De verwarring over de democratische controle wordt door de nota naar aanleiding van het verslag alleen maar groter. Op een vraag van mijn fractie antwoordt de regering namelijk dat zij absoluut niet wil spreken over een democratisch gat,

terwijl op een vraag van de D66-fractie wordt geantwoord dat de regering zo snel mogelijk het bestaande democratische gat wil dichten. Dit roept de vraag op of de regering nu wel of niet vindt dat er een democratische gat is dat door het Verdrag van Nice groter is geworden.

Mijn fractie heeft schriftelijke vragen gesteld over de ideeën die bij de regering leven, om het democratisch gat te dichten. In de antwoorden op die vragen verwijst de regering naar de rol van de nationale parlementen in de Europese besluitvorming. Het probleem is echter dat in feite alle nationale parlementen het nakijken hebben als bij meerderheid kan worden besloten, zonder codecisie van het Europees Parlement. Het Europees Parlement, omdat het geen codecisie heeft en het Nederlands parlement, omdat het zijn mogelijkheden voor beïnvloeding verliest. De regering stelt dat de opstelling van een lidstaat in de Raad in belangrijke mate ingegeven zal zijn door het standpunt van het nationaal parlement. Door het ontbreken van openbaarheid van de Raad, kunnen de nationale parlementen echter nooit weten hoe hun ministers zich feitelijk hebben opgesteld. Dit bezwaar verliest echter zijn relevantie, omdat een lidstaat in een systeem van meerderheidsbesluitvorming kan worden "overstemd". De nationale parlementen hebben dan helemaal het nakijken.

Hoe moet naar de mening van de regering de democratische controle worden geregeld voor beleids-terreinen die niet de wetgeving betreffen? Als ik het niet eens ben met het beleid van de staatssecretaris met betrekking tot Europa, dan kan ik als Kamerlid proberen om hem via een motie van wantrouwen weg te sturen. Ik kan in theorie een regering naar huis sturen als ik het niet met het beleid eens ben. Waarom beperkt de regering haar visie op codecisie tot wetgeving? Waarom kan een en ander niet gelden voor beleid?

Ik herhaal een vraag van de fractie van de SGP in het verslag, aangezien de regering daarop niet heeft geantwoord. Kan de regering een overzicht opstellen van de punten waarop het Nederlands parlement haar instemmingsrecht of medezeggenschapsrecht verliest? De regering heeft hierop geantwoord

dat de systematiek gelijk is gebleven, maar daar gaat het niet om. Wij willen een overzicht hebben van de punten waarbij het nationaal parlement op dit moment nog wel maar in de toekomst geen zeggenschap meer heeft, zonder dat daaraan de term "codecisie van het Europees parlement" aan te pas komt.

De heer **Timmermans** (PvdA): Bedoelt de heer Verhagen met zijn betoog dat hij pleit voor een mogelijkheid voor het Europees Parlement om de Raad weg te sturen? Dat is de ultieme consequentie.

De heer **Verhagen** (CDA): Bij codecisie heeft het Europees Parlement het uiteindelijk voor het zeggen. Het Parlement heeft daarbij niet de taak om de Raad weg te sturen want de invulling van een en ander ligt bij de nationale parlementen. Ten aanzien van beleidsterreinen waarop aan de hand van meerderheidsbesluiten wordt gewerkt, mag evenwel niet gelden dat geen enkel parlement uiteindelijk de laatste stem heeft. Ik heb in de Tweede Kamer de mogelijkheid om beleid te wijzigen door middel van meerderheidsuitspraken. Op Europees niveau zal daarvan geen sprake zijn als codecisie wordt beperkt tot wetgeving en meerderheidsbesluitvorming tot stand wordt gebracht. Nederland levert relatief meer parlementszetels in dan iedere andere lidstaat. Wat is daarvoor de reden? Ik zie geen logica in deze opzet.

Na het aannemen van de motie-Weisglas en de motie-Verhagen over de zetel van het Europees Parlement moest de regering wel aangeven dat zij getracht heeft, dit onderwerp ter sprake te brengen. Daar zijn wij mooi klaar mee! Wat is het verschil tussen trachten en werkelijk doen? Wat wordt bedoeld met trachten? Is erover gedacht om het ter sprake te brengen of is er meer aan gedaan? Wat was de reactie van andere lidstaten op het voorstel om de zetel van het Europees Parlement te koppelen aan één plaats, namelijk Brussel?

De heer **Van Baalen** (VVD): Voorzitter. Met betrekking tot gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming herhaal ik mijn

mening dat het Europees Parlement op het gebied van wetgeving in de eerste pijler over codecisie dient te beschikken.

Een van de leden stelde dat de omvang van het EP tamelijk groot wordt, maar vergeleken met het Amerikaanse Congres, de Duitse Bondsraad en het Engelse Lagerhuis valt die eigenlijk wel mee. De wijze waarop het Parlement zijn werkzaamheden regelt, zal de effectiviteit bepalen.

De vermindering van het aantal europarlementariërs van 31 naar 25 kan bestempeld worden als een mager resultaat. Los van de Nederlandse inzet is het eindresultaat op dit punt niet goed, zeker niet omdat het EP naar onze appreciatie in belang zal toenemen.

Ik ben met mijn collega's van mening dat er aan Tsjechië en Hongarije een vreemde propositie wordt gedaan. Wij vragen de nieuwe toetreders, te accepteren dat zij onderbedeeld worden. Dat is niet goed aanvaardbaar. Ik sluit mij aan bij de vraag van collega Timmermans hierover: als Tsjechië en Hongarije anders worden bedeeld dan nu wordt voorzien, zal dan niet alles gaan schuiven zodat er wederom over de totale verdeling van de zetels moet worden gesproken? Of is dit niet het geval?

De samenstelling van een nieuw statuut voor leden van het Europees Parlement is een langdurige kwestie. Is bij deze IGC overwogen om bijvoorbeeld het Europees Parlement zijn eigen statuut te laten samenstellen? Hetzelfde geldt voor het statuut voor de Europese politieke partijen. Wellicht is het beter om dit aan het Europees Parlement over te laten.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Wat je ook wilt zeggen over het totale aantal leden van het EP, het zijn er veel. Rond Amsterdam was 700 het maximum en nu zitten wij op 839. Ik zie echter in dat dit onvermijdelijk is. Als Hongarije en Tsjechië meer zetels krijgen, gaan wij dan toch over het totaal van 839 heen dat in de stukken als absolute limiet wordt gezien?

Collega Verhagen heeft gelijk met zijn opmerking dat er door Nederland aardig is ingeleverd. Mag ik het op mijn eigen manier zo stellen dat het mijn indruk is dat de regering harder heeft geknokt voor haar eigen stemgewicht dan voor het quorum europarlementariërs. In elk geval

mag de tevredenheid over het eigen stemgewicht groter zijn dan over de "tegenpartij", te weten de parlementariërs. Ik merk hierbij wel onmiddellijk op dat een aantal van 25 ook niet erg beroerd is. Het is interessant dat het in 2004 duidelijk wordt of wij het met 25 moet doen of nog met 31. Zie ik het goed dat de meeste lidstaten belang kunnen hebben bij een vertraging van de toetreding? Het EP kan dit niet tegenhouden op grond van de verdragen, maar het is hier wel een factor in. Het belang kan hieruit bestaan dat, als de nieuwe leden na 2004 toetreden, het aantal niet naar beneden gaat. Klopt deze analyse? Ik neem aan dat er geen tussentijdse verlaging van parlementariërs mogelijk is.

Ik vind het ook interessant dat de regering voor het eerst in stukken stelt – en dit gebeurt dus ook voor het eerst na Nice – dat er geen sprake meer is van een democratisch deficit. Die terminologie moeten wij dus schrappen. Welke politieke conclusie kan hieruit worden getrokken? Wel ben ik het eens met de staatssecretaris. Ik denk dat het EP zoveel wetgevende bevoegdheden heeft gekregen in de loop der tijd dat de zware term met zijn heel eigen historische lading "democratisch gat" in die zin niet meer kan worden gebruikt, maar dan moeten wij niet de mantra herhalen dat het EP vooral nieuwe bevoegdheden moet hebben.

Ik vind het merkwaardig dat de regering ook nu weer meent te moeten praten over een correctief referendum en een volksinitiatief. Ik vind dit een zeer onrijpe gedachte en riskant in de toepassing. Onrijp, omdat naar mijn gevoel een referendum pas verantwoord en passend is als de afstand tussen politiek en burger niet al te groot is. Een referendum kan niet worden gebruikt als een soort educatief middel. Er is een besluitvormingscapaciteit aan een bevolking gegeven. Dit moet je alleen doen als er een zekere homogeniteit is en een niet al te grote afstand tussen kiezers en gekozenen. Niet voor niets is dit fenomeen in kleinere landen als Zwitserland, Denemarken en Ierland tot enige bloei gekomen en helaas zal dit ook vermoedelijk in Nederland het geval zijn.

Staatssecretaris **Benschop**: Het gaat met name om het codecisieright van het Parlement in relatie tot de

meerderheidsbesluitvorming en de zetelverdeling. Ik vind het ook echt een vooruitgang dat het Parlement door dit verdrag de mogelijkheid krijgt om beroep in te stellen bij het Europese Hof van Justitie in geval een Europese instelling in strijd met het verdrag handelt. Ook krijgt het Parlement de bevoegdheid, advies in te winnen bij het Hof over de verenigbaarheid van een voorgenomen internationaal akkoord met de bepalingen van het verdrag. Dat is duidelijk een verbetering ten opzichte van de huidige situatie waarin het Parlement, in tegenstelling tot de andere instellingen, alleen maar in beroep kan gaan als zijn eigen positie aan de orde is. Dat wordt nu verbreed tot een algemene mogelijkheid om bij het Hof in beroep te gaan. Ik vind dat een terechte ontwikkeling.

Wij hebben zojuist gesproken over de 39 artikelen of subartikelen waarin de Raad voortaan met gekwalificeerde meerderheid beslist. Daarvan zijn er 11 waarbij het Europees Parlement codecisie verkrijgt, 2 waarbij instemmingsrecht is toebedeeld, 8 waarbij een adviesrecht is toebedeeld alsmede enkele waarbij niets is geregeld. Met het oog op de vraag wat dit betekent en hoe de regering kan stellen dat de structuur niet gewijzigd is, denk ik dat het goed is eens naar een aantal van die voorbeelden te kijken om duidelijk te maken waarover wij het hebben.

Onder het EU-verdrag heeft het EP geen rol in de benoeming van speciale vertegenwoordigers door de Raad. Nu verandert er iets op het terrein van de bevoegdheden van de Raad en gaat de Raad van besluitvorming bij unanimitéit naar meerderheidsbesluitvorming. Daarbij staat effectiviteit voorop. Er moet geen situatie ontstaan waarin een enkele lidstaat op grond van wat voor overwegingen dan ook een bepaalde speciale vertegenwoordiger weigert en daarmee de heleboel blokkeert. Ik vind niet dat men kan zeggen dat er een democratisch gat ontstaat vanwege het feit dat Raad van besluitvorming bij unanimitéit naar meerderheidsbesluitvorming gaat. Wij hebben bij de behandeling van de meerderheidsbesluitvorming al gesproken over de benoeming van de Hoge vertegenwoordiger, van de adjunct-secretaris-generaal van de Raad, van de leden van het economisch en sociaal comité en van

de leden van het comité van de regio's. Dat zijn allemaal voorbeelden waarbij er geen rol voor het EP is en de Raad van besluitvorming bij unanimitéit naar meerderheidsbesluitvorming gaat. Ook meerderheidsbesluitvorming is een normale democratische regel. Gezien het karakter van de onderwerpen, zou ik niet de stelling willen hanteren dat er dus sprake is van een democratisch gat of van een vergroting van het democratisch gat. Aan de andere kant van het spectrum staat een aantal zeer essentiële onderwerpen waarop wel codecisie voor het EP ingevoerd wordt. Het gaat daarbij om artikel 13, tweede lid (maatregelen tegen discriminatie), artikel 62, 2a (personencontroles aan de grenzen), artikel 62.3 (vrij reizen derdelanders), artikel 63.1 (maatregelen betreffende asiel, mits de Raad met eenparigheid communautaire regels heeft vastgesteld), artikel 63.2 (vluchtelingen- en ontheemdenmaatregelen), artikel 63.3b (illegale immigratie), artikel 65 (civielrechtelijke samenwerking, met uitzondering van het familierecht), artikel 137k (modernisering stelsel sociale bescherming), artikel 157 (industriebeleid), artikel 159 (maatregelen buiten structuurfondsen en cohesiefonds om) en artikel 191 (Statuut Europese politieke partijen). Dat zijn gebieden die naar hun inhoud belangrijk zijn en waarvoor de codecisie is vastgelegd. Voorzover er verandering optreedt op alle wetgevende terreinen op het gebied van het instemmingsrecht van het Parlement, zoals wij dat in Nederland kennen, treedt er codecisie op. Daarom hebben wij gezegd wat wij op dat punt hebben gezegd.

De heer **Verhagen** (CDA): Geldt dat ook voor verdragen die op grond van artikel 24 worden gesloten?

Staatssecretaris **Benschop**: Nee, daarbij is er geen rol van het Europees Parlement. Dat was niet het geval en dat is zo gebleven. Daarom is de systematiek niet gewijzigd.

De heer **Verhagen** (CDA): Maar daarbij had het nationaal parlement instemmingsrecht. Met andere woorden, de systematiek is wel degelijk gewijzigd. Je ziet dat op dat punt het parlement op Europees niveau, of het nu het Europees

Parlement of een nationaal parlement is, buitenspel komt te staan.

Staatssecretaris **Benschop**: Dat moet ik even bekijken. Ik kom daarop terug.

Het instemmingsrecht is op twee bepalingen toebedeeld: de schending van de grondrechten, artikel 7 en de nauwere samenwerking op de eerste pijler betreffende het gebied dat onder de codecisieprocedure valt. Het adviesrecht is gekomen op het punt van bijvoorbeeld de nauwere samenwerking in de derde pijler, passend bij de systematiek van de derde pijler, de uitgaven in verband met nauwere samenwerking, de instelling van de rechterlijke kamers, wijziging van de statuten van de Europese Investeringsbank en dergelijke. Wij hadden graag gezien dat het op een aantal punten verder was aangezet. Wij hebben op het gebied van artikel 133 inzake het mandaat een rol voor het Europees Parlement in beeld gebracht, maar dat is er niet gekomen. Alle bestaande gevallen waarin het Parlement geen codecisie of geen budgetrecht heeft, bijvoorbeeld op het punt van landbouwuitgaven, zijn ook niet aan snee gekomen. Als je wat preciezer kijkt naar de desbetreffende besluiten en de wijze waarop de positie van het Europees Parlement is geregeld, zie je dat het misschien niet ideaal is. Het is echter ook geen reden om te zeggen dat hier grote gaten zijn geslagen of gevallen.

Ik kom bij de zetelverdeling en het aantal zetels in het Parlement. Ik ben het eigenlijk eens met degenen die zeggen dat het wat veel is. Wat ons betreft, had het tot 700 beperkt mogen blijven. Het was een soort ontsnappingsroute om uit bepaalde onderhandelingen te komen. Daardoor kom je iets hoger uit, te weten 732 plus de tijdelijke ophoging voor toetreding tijdens de zittingsperiode van het Parlement. Dan hoeft je geen parlementariërs te verwijderen voor nieuw gekozen parlementariërs. Dat gebeurt dan na de volgende verkiezingen. Mevrouw Scheltema heeft gevraagd hoe wij teruggaan bij de eerstvolgende zittingstermijn. Daarom is het plaatje gemaakt voor 732 zetels met een verdeling per lidstaat. Dan weten wij bijvoorbeeld bij een unie van 27 lidstaten precies hoeveel parlementariërs elke lidstaat heeft. Daarmee is verzekerd dat wij teruggaan naar 732.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): De staatssecretaris zegt dat het maximum 839 is, maar ik kom in mijn rekensommetje uit op 878. De correctiefactor van 28% zal toch ook van toepassing zijn op de nieuwe lidstaten die tijdens de zittingsperiode toetreden? Zo kom je uit op 878.

Staatssecretaris **Benschop**: Dat moet ik even bekijken. Ik begrijp uw redenering, maar volgens mij wordt die niet gevolgd. Ik zal dat controleren.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Het is helder. Als al die 27 lidstaten zouden zijn toegetreden en het hun nu toegekende aantal zetels zou zijn uitgekeerd, dan kom je uit op die 732. Maar hoe zit het als Hongarije en Tsjechië wat meer krijgen?

Staatssecretaris **Benschop**: Ik kan mij voorstellen dat een vraag daarover wordt opgenomen in het kader van het toetredingsverdrag dat met die landen wordt gesloten. Ik sluit ook niet uit dat het wordt gehonoreerd. In dat geval komen wij uit op 736.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Begrijp ik goed dat dit alleen voor de eerste periode geldt en dat we daarna teruggaan naar 732? Ik meende dat de staatssecretaris dat zojuist zei.

Staatssecretaris **Benschop**: Ik gaf antwoord op de systematiek hoe terug te gaan naar 732. De volgende vraag betreft de toetredingsonderhandelingen met Tsjechië en Hongarije. Als in het kader van deze toetredingsonderhandelingen met Tsjechië en Hongarije een andere afspraak gemaakt wordt, dan kan dat ook tot aanpassing van het protocol leiden, omdat een toetredingsverdrag overal de status van verdragswijziging inclusief bijbehorende ratificatie behoeft. Dit staat overigens in het protocol en niet in het verdrag vanwege de werkwijze. Er is altijd met lijstjes gewerkt. Deze zijn iets gemakkelijker in een protocol te zetten dan in het verdrag. De juridische status is exact dezelfde.

De heer **Timmermans** (PvdA): Open je niet de doos van Pandora als je in de richting van Tsjechië een toezegging doet? Zullen andere landen die ook ontevreden zijn, dan

niet opnieuw gaan onderhandelen? Dit is met een protocol wellicht gemakkelijker dan met een verdrag.

Staatssecretaris **Benschop**: Dat is waar, maar sommige bezwaren en sommige eisen zijn redelijker dan andere. De mogelijkheid om onderscheid te maken blijft aanwezig. Ik formuleer het daarom op deze wijze. Nederland had van tevoren aangegeven dat het dacht uit te komen tussen 23 en 25 europarlementariërs zoals de heer Timmermans terecht aangeeft. Het zijn er 25 geworden. Dat is redelijk. Ik misgun niemand zijn europarlementariërs. Ik vind het niet erg als anderen er ook goed of relatief goed zijn uitgekomen. Ik heb zelf nog eens zitten turven.

De heer **Van Baalen** (VVD): U zegt net: dat is redelijk. Ik vraag me af op basis waarvan dat redelijk is. Welke criteria heeft u aangelegd?

Staatssecretaris **Benschop**: Het had te maken met het systeem van reductie ten opzichte van de bestaande systematiek. De modellen die daarvoor in omloop waren, leiden bij ons tot een ondergrens van 23 en een bovengrens van 25 mensen. Dat is destijds in die notities ook uiteengezet. Het heeft te maken met de vraag of je overal iets afschaft of opnieuw van onderaf begint op te bouwen. Ik heb nog eens bekeken wat ons aandeel is in de stemmen en de zetels in het Europees parlement. Nederland heeft met 25 zetels 3,42% van de zetels in het parlement. Dat is ruim 3% van de bevolking. Wij hebben bij 13 stemmen op 345 stemmen 3,77% van de stemmen. Dat lijkt veel op elkaar. België heeft met 22 zetels 3,01% van de stemmen. Dat is minder dan Nederland, maar België heeft slechts 22 zetels en Nederland 25. België heeft met 12 stemmen 3,47% van de stemmen in de Raad. Wanneer je het aandeel van België in het Parlement en in de Raad vergelijkt met dat van Nederland, dan klopt dat aardig. Dit is een andere manier om aan te tonen dat de geleidingen in de opbouw zowel bij de stemmen als bij de zetels redelijk met elkaar in overeenstemming zijn. Wanneer men wil beweren dat wij bij beide iets meer nodig hebben, ben ik het daar helemaal mee eens. Als men zou constateren

dat het beeld er aanvankelijk bij beide veel slechter uitzag dan de uitkomst is geweest, ben ik het daar ook mee eens.

De heer **Timmermans** (PvdA): Er is vaak de suggestie gedaan, ook door mensen hier aan tafel, dat er een soort uitruil was. Voor een stem meer in de Raad heeft Nederland meer zetels ingeleverd in het parlement. Is dat waar?

Staatssecretaris **Benschop**: Nee. Voorzitter. De zetel in Straatsburg is een onderwerp dat je inbrengt in contacten met andere lidstaten in de aanloop naar de IGC toe. Je ziet dan aan de applausmeter dat het volstrekt kansloos is. Op een gegeven moment besteed je daar geen energie meer aan, maar het is wel degelijk in de bilaterale contacten ingebracht en uitgeprobeerd. Misschien moeten wij deze institutionele ontwikkeling bij de post-Nice-agenda behandelen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat is wel waar, maar u heeft dit onderwerp niet voor niets opgevoerd. Hebben deze onderwerpen bij deze onderhandelingen een rol gespeeld?

Staatssecretaris **Benschop**: Sommige wel. Ik noem bijvoorbeeld de individuele verantwoordelijkheid van commissarissen ten opzichte van het Europees Parlement en de eventuele begeleidende ontbinding van het Parlement door de Commissie of door de Raad op het moment dat de Commissie wordt weggestuurd. Daar is in alle voorbereidende contacten over gesproken. Dan merk je wel dat dit idee enigszins begint te leven, maar dat het uiteindelijk niet tot de agenda van de laatste maanden is doorgedrongen.

3. Nauwere samenwerking (inclusief titel VI)

De heer **Timmermans** (PvdA): Voorzitter. Ik ben blij dat ik een onderwerp krijg waarover ik minder somber hoeft te zijn. Dat is weer mooi meegenomen. Bij nauwere samenwerking is het altijd kiezen tussen twee kwaden. Enerzijds is nauwere samenwerking ontegenzeggelijk nodig bij een grotere Unie. Anders gaan dingen die je veel

liever binnen de Unie houdt, buiten de Unie gebeuren. Anderzijds brengt nauwere samenwerking altijd het risico met zich van een Europa à la carte, een Europa in twee verdiepingen of hoe het ook mag heten. Het is de vraag of je door middel van die nauwere samenwerking de trajecten en besluitvormingsprocessen van de tweede pijler niet importeert in de eerste en vanaf het begin invoert in de derde pijler. Dat is in feite de grootste vrees. Nauwere samenwerking heeft immers veel eerder een intergouvernamenteel dan een supranationaal karakter. Kan de staatssecretaris dit toelichten? Ik wil mij vooral concentreren op de artikelen 40, 40a en 40b over de politieke en justitiële aanpak van strafzaken. Dat onderwerp heeft de potentie om te communitariseren, maar dat is nog niet het geval. Neem je door die nauwere samenwerking niet het risico dat dit niet zal communitariseren? Dat zou in de ogen van mijn fractie een teleurstellende ontwikkeling zijn, maar misschien wordt daarover wat genuanceerder gedacht. Dan de opt-outs. Hoe garandeer je dat van nauwere samenwerking een katalyserende en stimulerende werking uitgaat in plaats van een uitsluitende werking? De regering schrijft dat zij dit ook wenselijk vindt. Het risico bestaat dat degenen die verder zijn tot uitsluiting overgaan. Het risico dat landen zichzelf uitsluiten omdat zij denken dat het te veel moeite zal kosten, is nog groter. Welke mechanismen zijn er om die twee risico's te vermijden?

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Voorzitter. Ik ben positief over de resultaten die op het gebied van nauwere samenwerking zijn bereikt, maar ik sluit mij aan bij de kanttekeningen die collega Timmermans heeft gemaakt. Ik heb een vraag over de mogelijkheid om de nauwere samenwerking in praktijk te brengen. De staatssecretaris heeft al beloofd, op de ecotaks terug te komen. In het debat over de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam heeft de Kamer de regering in een motie verzocht in Amsterdam gebruik te maken van de mogelijkheid tot nauwere samenwerking voor het bereiken van resultaat inzake de ecotaks. Dat is niet gelukt. De regering schrijft in haar antwoord: zolang het mogelijk is om het op een andere manier te doen, zullen

wij daar niet aan beginnen. Wat is dan de praktische betekenis van die nauwere samenwerking?

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. De heer Timmermans had de interessante stelling dat het instrument nauwere samenwerking geen supranationaal karakter heeft, maar meer intergouvernamenteel. Ik deel die stelling wel een beetje. Daarom zou ik enthousiast moeten zijn over vergroting van de mogelijkheden tot nauwere samenwerking, maar dat is niet het geval. Ik zie ook wel nadelen, zoals men zal begrijpen. De doorzichtigheid van de besluitvorming wordt hierdoor niet bevorderd en er ontstaan verschillende lagen van besluitvorming. Wij blijven bevreesd dat er een Europa van meerdere snelheden ontstaat, waarvan de nieuwe toetreders in mijn visie het meest de dupe worden, omdat zij voortdurend in het achterschip terechtkomen. Hierop hoor ik graag een reactie van de regering. Een ander punt waarop ik veel kritiek heb, is dat mede op aandringen van Nederland de mogelijkheid van het invoeren van het nationaal belang is geschrapt. De staatssecretaris zal begrijpen dat dit in de visie van mijn fractie een belangrijk instrument is. Waarom was het nodig om een vorm van nationaal veto op dit terrein te schrappen? Ik vind het jammer dat Nederland hierbij voorop heeft gelopen. Ik sprak al over het bezwaar van een Europa van meerdere snelheden. Objectief bezien kun je er niet omheen dat nauwere samenwerking louter is bedoeld om met de groep koplopers verder te gaan met de integratie dan de landen die er niet aan mee kunnen doen, dus per definitie meerdere snelheden. Prof. De Zwaan heeft er in een artikel in *Ars Aequi* al gewezen dat er ook minder vergaande en misschien minder ingrijpende alternatieven zijn, zoals overgangstermijnen of revisieclausules. Kortom, wij zijn hier niet gelukkig mee, ondanks de opmerking waarmee ik begon. Hierbij is vooral van belang hoe de kandidaat-lidstaten erover denken, die niet bij dit proces betrokken zijn, wat wij steeds hebben betreurd. Wordt in die landen niet terecht gevreesd voor een Europa van meer snelheden, waardoor zij in de periferie terechtkomen?

De argumentatie van de regering op dit punt lijkt niet helemaal consistent. In een reactie op de Raad van State zegt zij te vertrouwen dat de samenhang van de Unie niet in gevaar komt door de nauwere samenwerking, pagina 11 van het nader rapport. Op pagina 50 van de nota naar aanleiding van het verslag zegt zij dat de verruiming van de mogelijkheden is ingegeven door de toenemende diversiteit in een uitbreidende Unie. Ik neem aan dat diversiteit ook slaat op een verschillend niveau van integratie. In welke mate moeten niveaus van differentiatie en integratie mogelijk zijn? Wij houden vragen hierover. Een concrete vraag tot slot betreft de betrokkenheid van nationale parlementen bij besluitvorming over deelname aan nauwere samenwerking. Het antwoord op onze vraag op pagina 52 van de nota naar aanleiding van het verslag vinden wij niet geheel helder. Moeten wij dit zo lezen dat alleen wanneer op het gebied van titel IV van het EG-verdrag, visa, asiel, immigratie, tot nauwere samenwerking wordt besloten, het instemmingsrecht van nationale parlementen aan de orde is?

De heer **Verhagen** (CDA): Voorzitter. Het kan zijn dat ik een vraag stel die dezelfde is als in de nota naar aanleiding van het verslag, maar dat is omdat het antwoord niet bevredigend was. Ik hoop dan ook op een ander antwoord dan in de nota naar aanleiding van het verslag. Dat geldt ook voor de vorige onderwerpen, maar daar kom ik nog plenair op terug. Ik stel het nu maar even vooraf vast. Ik begin met een vraag die ook door collega Timmermans is gesteld: hoe voorkom je permanente opt-outs bij de versterkte samenwerking? Ik denk dat dit de hoofdvraag is. Daaruit kan worden afgeleid dat het antwoord dat hierop is gegeven, voor mijn fractie niet overtuigend was. Bij de versterkte samenwerking binnen de tweede pijler is de vraag hoe kan worden voorkomen dat het Uniebeleid wordt uitgehold doordat een aantal lidstaten niet meedoen. Wij hebben hierop een procedureel antwoord gekregen van de regering. Ik ken de voorwaarden voor versterkte samenwerking in de tweede pijler, maar de vraag blijft wat het effect is voor het buitenlands beleid, zoals mensenrechtenbeleid,

als een beperkt aantal lidstaten daaraan meedoet.

Ik heb nog een vraag met betrekking tot de tweede pijler. Waarom is er geen toezicht van het Hof in titel V van het verdrag? Dit betekent dat geen toezicht door het Hof mogelijk is. Ik hoor hierop graag een nadere toelichting. Zou het Hof niet bevoegd moeten zijn om de machtigingsbeslissing en het besluit omtrent latere deelneming van een lidstaat te toetsen aan de algemene bepalingen van titel VII van het EU-verdrag? Ten aanzien van artikel 43A wordt bepaald dat nauwere samenwerking kan worden aangegaan indien niet binnen een redelijke termijn op grond van de terzake geldende bepalingen de beoogde doelstellingen kunnen worden bereikt. Dat is het uitgangspunt. De vraag is wat een redelijke termijn is. Is dat een half jaar, een jaar of twee jaar? Wie of wat bepaalt deze redelijke termijn en wat is die redelijke termijn?

Ik hoor graag een nadere toelichting op de vraag hoe de Commissie bij de nauwere samenwerking betrokken wordt. Ik doel niet zozeer op de totstandkoming maar op het beleid. Mijn laatste vraag op dit punt betreft een nadere reflectie van de regering op het vraagstuk van de codecisie in relatie tot de nauwere samenwerking. Ik geef het voorbeeld van een europarlementariër die codecisie heeft op een beleidsterrein waarop nauwere samenwerking wordt aangegaan. Die heeft dat ook ten aanzien van het beleid in zijn algemeenheid. Het loopt immers parallel. Ik kan mij echter niet voorstellen dat een Europees Parlement twee verschillende opvattingen heeft. Er wordt codecisie gegeven in het kader van de nauwere samenwerking, waaraan het gehele Parlement meedoet, inclusief parlementariërs die afkomstig zijn uit lidstaten die niet deelnemen aan de nauwere samenwerking. Een maand later krijgt men een besluit voorgelegd voor de gehele Unie. Ik kan mij niet voorstellen dat het Europees Parlement vervolgens een ander standpunt zal innemen. Met andere woorden, als wij de codecisie serieus nemen, moet er eenzelfde uitkomst worden verkregen als in het geval van de nauwere samenwerking. Dat kan een vreemde situatie opleveren, waarbij ofwel geen besluiten meer voor de gehele Unie worden voorgelegd om juist dit te voorkomen ofwel een rem ontstaat op de

uitkomst van de nauwere samenwerking omdat men nooit verder kan gaan dan het beleid dat voor de gehele Unie is voorzien.

De heer **Van Baalen** (VVD): Mijn partij staat positief tegenover de versterkte samenwerking in de drie pijlers, waaronder het mogelijk maken daarvan in de tweede pijler. Mij valt daarbij op dat de regering stelt dat de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijke positie geen gevolgen mag hebben op militair of defensiegebied. Dat lijkt mij voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid nogal moeilijk. Ik kan mij voorstellen dat het veiligheidsbeleid altijd een consequentie op defensiegebied zal hebben. Graag hoor ik een toelichting hierop.

Het is van groot belang dat versterkte samenwerking geen uitsluitend maar een "insluitend" mechanisme is, waardoor men een voortrekkersrol kan vervullen op bepaalde gebieden. Aansluitend op wat de heer Verhagen aan het slot van zijn betoog heeft gesteld, merk ik op dat leden van de Raad die een land vertegenwoordigen dat niet deelneemt wel mee mogen besluiten. Van landen die niet deelnemen, besluiten ook de europarlementariërs mee over gebieden waarbij versterkte samenwerking aan de orde is. Dat is vreemd. Het is een rommelige vorm van besluitvorming. Ik wil horen of de regering deze visie deelt. Gaat dit er op een gegeven moment toe leiden, op langere termijn, dat de Raad alleen bijeenkomt in de samenstelling van de landen die aan de versterkte besluitvorming deelnemen?

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Ik heb niet zoveel moeite om akkoord te gaan met de nauwe samenwerking zoals die verder is ontwikkeld in de verdragen. Een en ander is immers terecht aan alle kanten aan banden gelegd. Men moet heel wat overwinnen om voor zo'n substantieel beleidsgebied voor nauwe samenwerking in aanmerking te komen of een dergelijke nauwe samenwerking op te kunnen zetten. Ik bevestig overigens vanuit mijn euroanalyse de diversiteit waarmee wij in Europa in toenemende mate rekening moeten houden.

Er is een ding wat ik niet begrijp, en dat betreft de nauwe samenwerking binnen de tweede pijler, die van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Ik wil geen grote woorden gebruiken, maar als ik mij op het standpunt van een federalist zou plaatsen, is dit ongeveer het allerlaatste gebied waar ik een Europa met twee snelheden of twee gezichten zou accepteren. Dat lijkt mij, zelfs voor de wat kritischere eurowoordvoerders, een merkwaardig fenomeen. Ik moet het een beetje overdrijven om de staatssecretaris wat te prikkelen, maar het is volgens de regels van de verdragen formeel mogelijk dat acht landen besluiten om samen het Midden-Oostenbeleid uit te voeren. Dat is toch een volstrekt onbestaanbare figuur.

De heer **Timmermans** (PvdA): U bedoelt waarschijnlijk uitvoeren.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Dat woord gebruik ik ook. Ik heb mijn stukken goed gelezen. Nogmaals, formeel is dat mogelijk. Ik weet natuurlijk dat het politiek zeer irreëel is, maar daar gaat het even niet om. Het is de nekslag voor de externe presentatie van de Europese Unie.

Ik heb nog een vraag over de rol van de Europese Commissie, want de stukken hebben mij wat in verwarring gebracht. Artikel 43 bevat een tiental voorwaarden waaraan voldaan moet worden voordat nauwere samenwerking is geoorloofd. Dat is het keurslijf waarover ik het eerder had. Ik krijg de indruk dat de regering meent dat de Europese Commissie niet alleen toetst, maar ook zo'n verzoek tot nauwere samenwerking kan afwijzen, dus daarin een beslissende stem heeft. Zo staat het in de stukken, maar ik kan het in de verdragstekst niet vinden. Ik kom de Europese Commissie alleen in een adviesrol tegen. Ik kan mij voorstellen dat je de Commissie op zo'n terrein geen enorme invloed geeft en het primaat bij de Raad, oftewel de lidstaten, laat liggen. Dan is de vraag wat die toetsing nog voorstelt. Het is toch raar dat je toetsingscriteria in een verdrag aangereikt krijgt die je alleen als adviserende instantie mag gebruiken. Ik vraag de regering op dit punt om opheldering.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter. De D66-fractie is op

zichzelf voorstander van nauwere samenwerking. Wij vinden dat belangrijk voor de flexibiliteit van Europa. Europa mag niet aan starheid ten onder gaan. Met de regering verwachten wij dat van deze bepaling een katalyserende en stimulerende werking uitgaat. Ik zie het niet zozeer als een hindermacht voor de communautarisering, maar eerder als een middel om Europa verder te brengen op het gebied van de communautiteit.

Terecht heeft Nederland aangedrongen op schrapping van het vetorecht in artikel 40, tweede lid. Ik denk dat de huidige regeling – een lid van de Raad kan verlangen dat de nauwere samenwerking eerst aan de Europese Raad wordt voorgelegd – meer dan voldoende is. Bij het bestuderen van de voorwaarden die aan de drie vormen van nauwere samenwerking zijn gesteld – de eerste, tweede en derde pijler – is mij een verschil opgevallen dat ik niet kan verklaren. Het gaat mij dan om artikel 11 van het EG-verdrag. Ook daarin wordt het verzoek van de lidstaten aan de Commissie genoemd, maar ik mis daar het initiatiefrecht van de lidstaten, zoals dat in de derde pijler is geregeld. Wat is de achterliggende reden daarvoor? Ik begrijp dat eigenlijk niet goed en ik hoor daarover graag wat meer.

Net als collega Verhagen wil ik graag weten hoe ver zo'n nauwere samenwerking inhoudelijk kan gaan. Ik dacht eigenlijk dat dit de motor was voor de toekomstige verdergaande samenwerking van de gehele Unie en dat het dus moet kunnen uitstijgen boven hetgeen nu mogelijk is.

Staatssecretaris Benschop:

Voorzitter. Ik denk dat dit een van de onderdelen van het Verdrag van Nice is waar wij zeer blij mee kunnen zijn. Versterkte samenwerking is geïntroduceerd in het Verdrag van Amsterdam. Het wordt daar nog potentieel getroffen door een veto van elke individuele lidstaat via een beroep op de Europese Raad. Dat is de reden dat er onder Amsterdam geen nauwere samenwerking op het gebied van de ecotaks is voorgesteld, omdat die direct door een Spaans veto getroffen zou zijn. Nu de ratificatie van het Verdrag van Nice naderbij komt, staat de ecotaks bij veel lidstaten op het lijstje van onderwerpen waarop een nauwere samenwerking in beeld zou kunnen

komen, omdat er al zo lang over is gesproken, de tegenstellingen muurvast zitten en het noodzakelijk is er iets aan te gaan doen. Wij hebben het natuurlijk nooit echt uitgebreid over onderwerpen gehad, maar dit is een onderwerp dat mij te binnen schiet. Misschien geldt het ook wel voor onderdelen van de asielwetgeving. Misschien dat het mogelijk is om met een groep relevante landen die groot genoeg is, een stap vooruit te zetten op dit gebied op het moment dat blijkt dat er over de volle breedte geen overeenstemming over mogelijk is. Het is natuurlijk altijd een afweging tussen het belang van het creëren van een voorhoede en het belang van het vooruit bewegen van de Europese Unie over de volle breedte. De terugblik op bijvoorbeeld Schengen toont eerder een positieve dan een negatieve uitwerking hiervan. Omdat de versterkte samenwerking niet bestond, is die buiten de EEG geboren. Er waren zelfs maar vijf of zes landen die eraan begonnen. Nu is Schengen het model voor de hele Unie en nemen er twaalf lidstaten aan deel. Bovendien wordt het ook het model voor de kandidaat-lidstaten. Het is via Amsterdam binnen het verdrag gebracht. Als het maar onder de juiste randvoorwaarden en op de juiste wijze wordt gedaan, dan kan de versterkte samenwerking naar mijn overtuiging een belangrijk instrument voor de Unie zijn, omdat daarmee impasses en verschillen in snelheid kunnen worden doorbroken en omdat duidelijk is dat de rest zich op den duur ook in de richting van de versterkte samenwerking zal bewegen. Wij hebben het met de euro en met Schengen gezien. Het is naar de letter niet allemaal vergelijkbaar, maar ik ben geneigd tot een positief oordeel over het effect dat uitgaat op andere lidstaten en de Unie als geheel, in het geval dat groepen van landen stappen vooruitzetten. Uiteraard hangt dat effect af van de randvoorwaarden. Die zijn heel duidelijk geformuleerd: het mag niet gaan ten koste van de interne markt en van de economische en sociale samenhang in de Unie, er mogen op het gebied van handel geen verstoringen optreden en er moeten minstens acht lidstaten meedoen.

De heer **Verhagen** (CDA): U noemde de ecotaks als voorbeeld. Kunt u dat

uitwerken? Kan het op basis van die randvoorwaarden? Zo ja, hoe denkt u andere lidstaten ook zover te krijgen dat zij een ecotaks invoeren op basis van afspraken over nauwere samenwerking?

Staatssecretaris **Benschop**: Dit is een goed voorbeeld, omdat lidstaten het niet afzonderlijk kunnen doen. De verhoudingen zijn zodanig dat Nederland de ecotaks voor het grootbedrijf niet invoert vanwege concurrentieverstorende effecten ten aanzien van de buurlanden. Voor Nederland zou het uit concurrentieoverwegingen voldoende zijn als geheel Noordwest-Europa meedeed. Of Spanje dan wel Griekenland in de eerste fase meedoet, is dan geen essentiële overweging meer. Binnen Europa bestaan er verschillen in belastingheffing. In die zin is het geen inbreuk op de interne markt. Er bestaan ook nationale ecotaksen. Dat al die verschillen die op nationaal niveau bestaan, meer worden geharmoniseerd doet geen afbreuk aan de interne markt. Ik denk dat een Europese ecotaks er eerder aan zal bijdragen, omdat in een groot deel van de Unie een tendens tot uniformering zal optreden. Het gaat erom: wie wordt belast, op welke manier, voor hoeveel et cetera. Ik denk dus dat een Europese ecotaks de interne markt eerder bevordert dan verstoort. De invoering moet wel op de juiste wijze geschieden. De Commissie moet het voorstel doen, anders komt het er niet. Het initiatiefrecht van de Europese Commissie blijft ook binnen zo'n versterkte samenwerking volop overeind. De Commissie heeft als hoedster van het verdrag een bijzondere functie bij de beoordeling van het al dan niet vervuld zijn van de randvoorwaarden. Als de Commissie het voorstelt, is er een extra controle op de vraag of het in het algemeen belang van de EU is. Vervolgens kunnen in een noodgeval lidstaten toch weer naar de Europese Raad toe, maar dan niet meer met de mogelijkheid om een veto uit te spreken, maar om de rest proberen te overtuigen. Minimaal acht lidstaten moeten meedoen en verder vervult ook het EP zijn rol conform zijn bevoegdheden. Als je dat allemaal bij elkaar optelt, lijkt het mij dat gesproken kan worden van een zorgvuldige procedure. Als in de Raad een punt van versterkte samenwerking aan de orde is,

kunnen alle lidstaten aanwezig zijn, dus niet alleen de stemgerechtigde lidstaten. Er wordt in volle openheid over vergaderd. De niet-Schengenleden zitten ook aan tafel bij alle JBZ-punten die op Schengen betrekking hebben. Die praktijk wordt gecontinueerd. Lidstaten zijn altijd bang voor regelgeving die is gerelateerd aan het laagste niveau, maar de praktijk is dat alle lidstaten daar willen zijn waar de andere zich ook heen bewegen. Lidstaten horen liever bij de snellere dan bij de langzame groep. Ik wijs er verder nog op dat iedereen die wil meedoen, mee kan doen. Er is geen enkele drempel ten aanzien van welke (kandidaat-)lidstaat dan ook opgeworpen. De versterkte samenwerking is interessant vanwege die grotere EU van 27, maar is niet bedoeld tegen kandidaat-lidstaten. Ik heb ook niet de indruk dat dit zo wordt ervaren. Het lijkt mij dat er een gedifferentieerd beeld zal ontstaan dat niet langs de scheidslijnen tussen oud en nieuw zal verlopen. Dat dient in ieder geval te worden vermeden, want het gaat er niet om dat de oude club wordt beschermd tegen de nieuwe club.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Het kan zijn dat landen niet willen of vanwege bijvoorbeeld capaciteitsproblemen niet kunnen meedoen aan de versterkte samenwerking. Als een land wel wil samenwerken, maar het niet goed kan vanwege capaciteitsproblemen, zal het toch mee kunnen doen?

Staatssecretaris **Benschop**: Ja. De andere lidstaten beoordelen niet wie wel en niet mee kan doen. Wie meedoet, verplicht zich vervolgens tot uitvoering van het beleid dat in dat kader wordt uitgesproken. Daar gelden het normale toezicht van de Commissie en waar nodig het Hof. Voorzitter. Er is dus niet in voorzien dat commissarissen of europarlementariërs van een bepaalde nationaliteit niet meedoen binnen de besluitvorming binnen hun instelling over een versterkte samenwerking. Dit zou een vreemd aspect introduceren in wat zowel de Commissie als het Europees Parlement dienen te zijn. Wij hebben het er vanmiddag al over gehad dat onderscheid moet worden gemaakt met de positie die de Raad op dit punt inneemt. Bovendien is het een check in het systeem dat met de versterkte

samenwerking ook de belangen van andere lidstaten niet worden geschaad. Versterkte samenwerking in de tweede pijler is nieuw in het Verdrag van Nice; die bestond dus niet onder Amsterdam. Die versterkte samenwerking is maar heel bescheiden, omdat die zich beperkt tot de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt. Het gaat nog wel iets verder dan zomaar het beleid, om het zo te zeggen. Het gaat om de uitvoering van iets dat heel precies in de rechtsvorm van een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden is geformuleerd waarbij vervolgens de vraag aan de orde is wie de uitvoering op zich neemt. Op dit punt zijn er nog nauwelijks voorbeelden of hypothetische voorbeelden te geven, maar je kunt denken aan een regionale component van een standpunt of opstelling waarbij buurlanden in een bepaald gebied gezamenlijk iets uitvoeren wat de Unie als geheel heeft vastgelegd. Alle andere aspecten als de rol van de Commissie etc. volgen de rol en de positie van de Commissie en het Hof in de tweede pijler.

De heer **Verhagen** (CDA): De militaire uitvoering is uitgezonderd, dus dit voorstel beperkt zich tot handel, sancties, het terugroepen van ambassadeurs en dit soort zaken. Als ergens negatief zal worden geoordeeld als een paar lidstaten tot de uitvoering van zo'n standpunt zullen overgaan, is het juist op deze punten.

Staatssecretaris **Benschop**: Dit moet worden meegewogen in het besluit. Dit is ook in het belang van de lidstaten die zo'n standpunt uitgevoerd willen zien. Over het effect moet natuurlijk wel worden nagedacht. Ik kan moeilijk voorspellen tot welke voorstellen dit in de praktijk zal leiden, maar ik meen dat je eerder moet denken aan onderwerpen die een laag controversieel gehalte hebben, maar wel een praktische component voor bepaalde landen dan omgekeerd. Dan is het effect op de eensgezindheid van de Unie des te groter. Zoals gezegd zijn militaire en defensiegebieden uitgezonderd en dit ontkracht het element natuurlijk. Toch wordt hier nu een teen in het water gestoken en wij moeten afwachten of dit bevalt.

Dit is een interessante ontwikkeling die precies is ingekaderd in termen van gemeenschappelijk optreden en gemeenschappelijke standpunten en de uitvoering daarvan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik heb een concrete vraag gesteld over het verschil in vormgeving van de nauwe samenwerking tussen de eerste en de derde pijler en heb met name gewezen op het ontbreken van een eigen initiatief van de lidstaten in de eerste pijler.

Staatssecretaris **Benschop**: Daar hebben wij de Commissie voor, anders zouden wij via de omweg van de versterkte samenwerking het initiatiefrecht van de lidstaten in de eerste pijler introduceren. Dit zou een ernstige verzwakking van het communautaire systeem betekenen. De heer Van den Berg heeft gevraagd waarom de regering op dit punt het beroep op de Europese Raad, het veto, uit handen heeft willen geven, ook in het licht van het nationaal belang. Ik denk dat het in het nationale belang is dat vormen van versterkte samenwerking mogelijk worden. Een land als Nederland is voor de oplossing van veel problemen afhankelijk van Europese oplossingen, bijvoorbeeld op milieu-, veiligheids- en asielgebied. Op het moment dat een Europese oplossing niet tot stand komt doordat niet alle lidstaten daaraan willen meedoen, kunnen wij er veel baat bij hebben een stap te zetten op weg daarheen via een versterkte samenwerking op dat gebied. Ik denk verder niet dat er sprake is van soevereiniteitsverlies voor Nederland. De bevoegdheden en de verdeling daarvan, zoals die in het verdrag zijn vastgesteld voor de Unie en de lidstaten, veranderen namelijk niet. Het is alleen de vraag hoe op basis van die bevoegdhedenverdeling en in het zicht van een grotere Unie zo effectief mogelijk kan worden geopereerd binnen de randvoorwaarden voor de besluitvorming in algemene zin en die voor de versterkte samenwerking.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Kan de Europese Commissie op basis van artikel 43 toetsen en versterkte samenwerking eventueel tegenhouden? Zo ja, geldt dat dan voor alle pijlers?

Staatssecretaris **Benschop**: Als de

Europese Commissie daartoe geen voorstel doet, komt er geen versterkte samenwerking in de eerste pijler.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat geldt toch zeker niet voor de derde pijler?

Staatssecretaris **Benschop**: Ook daar wordt de positie van de Commissie in het systeem gevolgd. Als de Commissie het recht van initiatief heeft en het monopolie daarop op een bepaald terrein, geldt dat recht ook na de versterkte samenwerking. Binnen de versterkte samenwerking worden er dus geen andere institutionele verhoudingen gecreëerd dan binnen de normale samenwerking. Dat is van belang om te voorkomen dat wij te maken krijgen met forumshopping in de versterkte samenwerking, doordat de institutionele arrangementen binnen de ene of de andere poot een lidstaat beter zouden bevallen. De randvoorwaarden voor de samenhang van de Unie en voor de werkwijze zijn dus van het grootste belang.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Het is mij duidelijk hoe het in de eerste pijler is geregeld. Hoe functioneert de Commissie echter in de derde pijler? Als zij van oordeel is dat versterkte samenwerking niet nodig is, kan zij dat dan tegenhouden?

Staatssecretaris **Benschop**: In de derde pijler zal bij bepaalde onderwerpen het initiatiefrecht, zoals in Amsterdam afgesproken, overgaan van de lidstaten naar de Commissie. In de versterkte samenwerking loopt deze parallel.

De heer **Verhagen** (CDA): Kan de staatssecretaris reageren op mijn vraag over de relatie tussen codecisie en het werk van het Europees Parlement?

Staatssecretaris **Benschop**: Ik heb al aangegeven dat de identiteit van de commissarissen en de leden van het Europees Parlement niet van belang zijn voor het uitoefenen van de rechten van een bepaalde instelling. Ik denk dat dat terecht is, omdat wij anders in een zeer gecompliceerde situatie terechtkomen. Als u wilt, kunt u het ook zien als een extra check op de versterkte samenwerking. Die extra check vermindert

tegelijktijd het risico dat schade wordt gedaan aan de belangen van niet-deelnemende lidstaten.

De **voorzitter**: Ik sluit deze ronde af. Wij zullen nu verder gaan met agendapunt 4, de Europese Commissie. Na deze ronde zal ik een korte pauze inlassen. Daarvoor zal ik nog een voorlopige tussenbalans van deze dag op te maken.

4. Commissie: omvang, samenstelling, positie voorzitter en stemmenweging

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Ik vind het moeilijk om op dit moment hierover iets te zeggen. De toekomstige ontwikkelingen zijn immers heel belangrijk voor de beslissingen die nog over de Commissie zullen worden genomen.

De regering stelt dat het communautaire karakter van de Commissie en de rol van de Commissie als executieve versterkt zijn. Kan de staatssecretaris aangeven waaruit dat precies blijkt? Ik vind dat de regering dat tot nu toe nog niet overtuigend heeft gedaan. In een notitie over de toekomst van de Commissie houdt de regering een pleidooi voor de directe verkiezing van de voorzitter van de Commissie. In datzelfde stuk schrijft de regering echter ook dat een direct gekozen Commissievoorzitter in het geval van een vertrouwensbreuk met het Europees Parlement door de laatste moet kunnen worden weggestuurd. Daarmee wordt mijn huiver voor een directe verkiezing van de Commissievoorzitter verminderd. Is er evenwel geen sprake van een botsing van twee mandaten? Zowel het Europees Parlement als de Commissievoorzitter heeft een direct eigen mandaat. De vraag is hoe snel een Europees Parlement een Commissievoorzitter zal wegsturen op het moment dat het zelf wordt weggestuurd. Op welke wijze ziet de regering de uitwerking van een en ander? Deze toekomstperspectieven worden ons door de Nederlandse regering voorspeld met betrekking tot het versterken van de positie van de Commissie.

Mijn fractie heeft in de nota naar aanleiding van het verslag naar de mening van de Nederlandse regering gevraagd met betrekking tot de inzet van het Commissievoorzitterschap in de Europese verkiezingen. De regering heeft daarop geantwoord

dat dit punt onderzocht wordt. Heeft dat onderzoek tot nu toe wat opgeleverd?

Mijn laatste punt betreft de positie van de Hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, op dit moment de heer Solana. De Kamer heeft ervoor gepleit om deze positie bij de Europese Commissie onder te brengen. Uit de antwoorden van de regering maak ik op dat zij daarin niets ziet. De regering zet in op samenwerking tussen de Commissie en de Hoge vertegenwoordiger, maar is tegen het onderbrengen van de Hoge vertegenwoordiger bij de Commissie. Ik heb grote moeite met de gedachtegang van de regering op dit punt. Er is momenteel nauwelijks sprake van democratische controle op de activiteiten van de heer Solana. Het af en toe verslag doen aan het Europees Parlement verschilt van het onder directe democratische controle staan van en een relatie hebben met het Europees Parlement en de Commissie. Kan de staatssecretaris daarop ingaan?

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Naar de mening van mijn fractie wordt in het Verdrag van Nice de in Amsterdam ingeslagen richting naar een steeds politiekere Commissie doorgezet. De ontwikkelingen rond de val van de Commissie in 1999 hebben hieraan bijgedragen. Het is overigens verheugend dat de Nederlandse inzet in de IGC om het Europees Parlement ontslagrecht toe te kennen, niet op steun kon rekenen van de andere lidstaten. Mijn fractie heeft zich steeds verzet tegen een soort politieke controlerelatie tussen Commissie en Europees Parlement. Verder zijn versterking van de ontslagbevoegdheden van de Commissievoorzitter, versterking van de bevoegdheden tot wijziging van de interne relatie en bewaking van de samenhang, tekenen van een steeds politiekere Commissie. Een en ander past in de ontwikkeling van een steeds sterkere verantwoordingsrelatie met het EP, waarbij de onafhankelijke positie van de Commissie, waarover in het EG-verdrag wordt gesproken, meer in het geding komt.

Deze lijn leidt uiteindelijk tot een gekozen Commissievoorzitter, zoals ook de staatssecretaris heeft bepleit. Uiteraard is mijn fractie geen voorstander van deze richting; haar lijn ligt in de oorspronkelijke

artikelen 211 tot 213 van het EG-verdrag, waarin de taken en onafhankelijke positie van de Commissie zijn vastgelegd. Deze wijze van versterken van de Europese Commissie ziet mijn fractie als het vormen van een soort Europese regering, die het aan legitimiteit ontbreekt. Ik heb gemengde gevoelens over de omvang en samenstelling van de Commissie. Enerzijds is het verheugend dat wij voorlopig onze eigen commissaris kunnen behouden. Anderzijds is het de vraag of de situatie nog werkbaar is als de Commissie 27 leden telt. Als de Commissie 27 leden telt, moet de Raad in unanimitéit een besluit nemen over de definitieve omvang van de Commissie. Kan de staatssecretaris nog eens uitdrukkelijk ingaan op de interne organisatie en de mogelijke problemen rond de portefeuilverdeling?

De heer **Verhagen** (CDA): De staatssecretaris kent mijn standpunt over de commissaris die afkomstig is uit iedere lidstaat. Met het eerste deel van de conclusies van Nice ben ik dus blij, met het tweede deel minder. Als het Parlement hier een zwaar punt van zou maken, kan dan bij de goedkeuring van het toetredingsverdrag van de 27ste lidstaat hierover nog worden gediscussieerd? Hoe groot is die mogelijkheid, indien wij onze instemming bij de toetreding van de 27ste lidstaat al dan niet koppelen aan het handhaven van een commissaris per lidstaat? Het volgende punt betreft de ontslagmogelijkheid van individuele commissarissen. Ten opzichte van de huidige situatie is wat er nu staat een stap voorwaarts. Wel hadden wij liever gezien dat het EP de mogelijkheid zou krijgen om de individuele commissaris naar huis te sturen op basis van een vertrouwensvotum. In de reactie van de regering stelt de staatssecretaris dat de Commissievoorzitter rekening houdt met het gevoel van het EP. Dit is echter niet in de verdragstekst vastgelegd. Gelet op het feit dat er geen nadere criteria in de huidige tekst staan opgenomen vraag ik hoe zeker gesteld kan worden dat daadwerkelijk rekening gehouden wordt met de opvattingen van het EP. De oude situatie is dat, als het EP dit werkelijk wil afdwingen, eigenlijk de hele Commissie naar huis moet sturen en

u weet dat dit niet of nauwelijks voorkomt. Collega Karimi sprak over een nauwe samenwerking tussen de Hoge vertegenwoordiger en de commissaris voor externe betrekkingen. De motie die hierover is ingediend en aangenomen hebben wij medeonderkend. Ik proef een terughoudendheid bij de regering om die motie uit te voeren. Ik sluit mij aan bij de vragen die collega Karimi hierover stelde. Ik wijs op de samenhang die nu al op die beleidsterreinen bestaat. Bij de terrorismebestrijding bijvoorbeeld is een duidelijke samenhang tussen wat de Hoge vertegenwoordiger in het kader van de buitenlandse betrekkingen moet ondernemen en wat de Raad moet doen op tal van andere terreinen. De regering zegt dat er meer moet worden ingezet op synergie, maar het is absoluut niet duidelijk hoe die tot stand komt. De Commissie was niet bij de informele minitop in Londen. Wel waren Solana en het voorzitterschap aanwezig, hoewel het onduidelijk was of deze erbij was als voorzitter of als vertegenwoordiger van België. Het ging daarbij wel om de toekomst van de regio en de inspanningen van de Unie op het punt van vluchtelingenopvang. De Commissie wordt daar buiten gehouden en voorzitter Prodi vond dat niet erg. Dit doet het ergste vrezende voor de synergie tussen de tweede pijler, de Hoge vertegenwoordiger en de Commissie. Ik zie geen enkele verbetering op dat punt in het Verdrag van Nice.

De heer **Van Baalen** (VVD): Nadat het aantal van 27 leden van de Unie is bereikt, beschikt niet meer elke lidstaat over een commissaris. De consequentie zal zijn dat hetzij een regeling wordt getroffen waarbij de grotere lidstaten een sterkere positie hebben dan de kleinere, hetzij dat de Commissie aan invloed inboet ten gunste van de Raad en het raadssecretariaat. Het zal voor de Commissie slecht uitpakken indien er keuzes tussen landen gemaakt moeten worden. Als Frankrijk of de Bondsrepubliek Duitsland niet in de Commissie zitten, is dat zeer nadelig voor de slagkracht daarvan. Ik ben het eens met de vraag van de heer Verhagen of de discussie over de bezetting van de Commissie opnieuw gevoerd moet worden als wij bij het 27ste lid zijn aangekomen. Als er dan toch gekozen moet worden, wordt er

gesproken over een roulatiesysteem, over bij toerbeurt, over objectieve criteria, et cetera. Het zal heel wat vergen om die slag goed te maken. Ik denk dat het in dat geval verstandig is om met de Beneluxpartners tot een verdeling te komen waarbij steeds een Beneluxpartner in de Commissie vertegenwoordigd is. Er wordt gesproken over versterking van de rol van de voorzitter van de Commissie, met name op het gebied van de organisatie, benoeming van vice-voorzitters en ontslag van commissarissen. Betekent dit niet dat er naast een organisatorische versterking van de rol van de voorzitter van de Commissie, in feite een soort "Richtlijnenkompetenz" wordt ingevoerd zoals de Duitse bondskanselier die heeft? Dan zal de voorzitter van de Commissie veel meer voortrekker zijn dan de eerste onder zijns gelijken. De Commissie wordt dan met een directie een directievoorzitter. Het verkiezen van de voorzitter van de Commissie door de voorzitter van de Europese Unie staat gelijk aan een presidentieel systeem en daarmee komt de balans tussen alle instellingen op de tocht te staan. Dat leidt mij tot de conclusie dat wij wanneer het aantal van 27 lidstaten van de EU bereikt wordt, de hele discussie nog eens goed moeten overdoen.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Wat de positie van de Europese Commissie betreft, is de meerderheid van de lidstaten een stuk verstandiger dan de Nederlandse regering die zeer onnadenkend de Europese Commissie heeft willen politiseren. Daarvan is nu gelukkig maar in zeer beperkte mate sprake van. Het rare idee om de voorzitter rechtstreeks te laten kiezen heeft geen enkele weerklank gekregen. Op bladzijde 53 van de nota staat dat het Verdrag van Nice de rol van de Commissie als "executieve" versterkt. Ik betwijfel dat. Dat is volgens mij alleen het geval als in de rolverdeling tussen Commissie, Raad en Europees Parlement sprake zou zijn van een versterking van de rol van de Europese Commissie. Daarvan is echter structureel geen sprake. Ik vind niet dat men kan spreken over een verstevigde rol als "executieve" als het gaat over de samenstelling, de portefeuille-

verdeling, enzovoorts, dat is een andere zaak.
Gelukkig behouden wij voorlopig onze ene commissaris conform een Kameruitspraak die ik heb geïnitieerd. Zie ik het nu goed dat voor de langere termijn de grotere lidstaten in feite een dubbele concessie doen? Zij zijn immers vrij snel die tweede commissaris kwijt en als de Unie meer dan 27 lidstaten zal gaan omvatten, moeten zij rekening houden met de mogelijkheid dat zij in een bepaalde periodes helemaal geen commissaris hebben. Dat betekent dan een Commissie zonder een Franse, Duitse, Engelse, enzovoorts, commissaris?
Ik begrijp best wat er de afgelopen jaren allemaal gebeurd is en het Europees Parlement daarom beloofd wordt met een goedkeuringsrecht als het gaat om de voordracht door de Raad van de persoon van de voorzitter. Dat betekent dat er in zekere zin een vertrouwensrelatie wordt geformaliseerd in de verdragen tussen EP en Commissie. Als het EP tussentijds het vertrouwen opzegt, zou dat moeten betekenen dat die voorzitter ook moet opstappen. Is dat een consequentie van de structuurwijziging? Ik heb daarover niemand gehoord.
Ik heb de indruk dat het wel meevalt met de versterkte macht van de voorzitter ten aanzien van de individuele commissarissen die hij mag ontslaan. Zo'n besluit vergt allereerst goedkeuring van het hele college, de gewraakte commissaris inbegrepen, zo neem ik aan. Wat is nu de aard van zo'n ontslagbesluit? Ik lees op bladzijde 57 dat het met redenen moet zijn omkleed zodat daarop rechterlijke controle mogelijk is. Dan blijven wij dus als het ware binnen de sfeer van het arbeidsrecht. Is het dan niet vreemd zo niet ongepast als de Nederlandse regering zegt te verwachten dat de voorzitter rekening zal houden met de opvatting van het Europees Parlement terzake van het functioneren van individuele commissarissen? Als dat inderdaad het geval is, betekent het dat de voorzitter van de Commissie op een gegeven moment kan zeggen dat een commissaris wordt weggestuurd omdat het Europees Parlement daar dringend om heeft verzocht. Volgens mij zit dat niet in de verdragen en gaat de regering met deze exegetische buiten het verdrag. Maar dat kan toch moeilijk aan een rechter ter controle

worden voorgelegd? Een rechter kan toch moeilijk een uitspraak doen over een al dan niet bestaande of al dan niet verbroken vertrouwensrelatie tussen twee instellingen? Ik vind het een rare redenering van de regering.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): Wij kennen in Nederland deze constructie ook. Bij een breuk in de vertrouwensrelatie op gemeentelijk niveau tussen een wethouder en de raad staat wel degelijk nog een beroepsgang open naar aanleiding van dat ontslag. Het is weliswaar een beperkte mogelijkheid, een marginale toetsing of alle zorgvuldigheidseisen in acht zijn genomen, maar wij kennen die beroepsgang hier ook.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Voorzitter. Mevrouw Scheltema is op dit terrein veel beter thuis dan ik. Ik leg de vraag toch voor aan de staatssecretaris. Hoe dan ook, het is toch ondenkbaar dat een commissaris die is ontslagen door de voorzitter via de rechter zijn positie kan hernemen. Dat lijkt mij een heel rare figuur.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): Voorzitter. De Commissie – de rol, omvang, samenstelling en positie – was een van de heetste hangijzers voorafgaand aan het Verdrag van Nice. Ik ben blij dat men er toch uit is gekomen op een manier die ons aanspreekt: voorlopig ieder een eigen commissaris.
Ik ben het met de regering eens dat de Commissie een zwaardere positie moet krijgen en meer een politieke Commissie moet worden. Daartoe worden de eerste aanzetten gegeven in dit verdrag. De rol van de voorzitter wordt behoorlijk versterkt; in de nota naar aanleiding van het verslag wordt duidelijk uiteengezet op welke punten. Als je een voorzitter een zo duidelijk zware rol geeft in een politiek gremium, dan wordt de legitimatie steeds belangrijker. Ik ben het met de regering eens dat je in de toekomst moet streven naar een rechtstreeks door de bevolking gekozen voorzitter. Is hier bij de Europese lidstaten enig gevoel voor? De heer Van Middelkoop gaat ervan uit dat wij hierin alleen staan. Ik vind dat een boude bewering. Ik denk dat ook andere landen die helemaal niet zo bang zijn voor rechtstreeks gekozenen wel

degelijk bereid zijn hiernaar te streven.
Wij zijn veilig als de 27ste lidstaat is toegetreten, maar wat dan? Circuleert in de wandelgangen al dat wij dan terug moeten naar een kleiner gremium dan die 27 en, zo ja, welk kleiner gremium? Of is dat allemaal nog opgesloten in de toekomst en is er geen enkel signaal over ontvangen?

De heer **Timmermans** (PvdA): Voorzitter. De Commissie moet uitgroeien tot een sterke executieve van de Unie. De Raad moet in die visie een sterke wetgever zijn en de executieve taken in toenemende mate aan de Commissie overdragen. De wetgevende taken in de Unie die ik voor de toekomst voor ogen heb, liggen bij de Raad en het Europees Parlement in een soort tweekamersysteem. Executieve bevoegdheden zouden dan in toenemende mate bij de Commissie komen te liggen. In die visie op het toekomstige bestuur, op de toekomstige overheid van Europa, is mijn fractie voorstander van alle maatregelen die ertoe leiden dat de Commissie politieke wordt. Een aantal zaken in het Verdrag van Nice maakt de Commissie politieke. Mijn fractie wil in de toekomst op dat punt graag veel verder gaan.

De heer **Van Baalen** (VVD): Er is mij een ding niet duidelijk. Als de heer Timmermans de Raad ziet als een kamer van een wetgevend orgaan, is hij er niet voor om nog een kamer toe te voegen in de vorm van een Europese senaat.

De heer **Timmermans** (PvdA): Idealiter is de Raad een kamer van een wetgevend orgaan. Alleen zal het pad daar naartoe lang en doornig zijn. In de tussentijd kunnen wij het ons ten opzichte van de Europese burgers niet veroorloven om het gat tussen de burgers en de Europese overheid nog groter te laten worden. In dat verband zullen de nationale parlementen meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor het Europese beleid. Een senaat bestaande uit vertegenwoordigers van nationale parlementen zou dan een denkbare oplossing zijn. Voorzitter. Het aantal leden van de Commissie is een leuk onderwerp om te laten zien hoe goed een land opkomt voor zijn nationale belang. We willen echter geen Nederlandse commissaris omdat Nederland per se

in de Commissie vertegenwoordigd moet zijn, maar omdat wij evenals andere landen willen dat de Commissie kan rekenen op voldoende legitimiteit in de lidstaten.

De heer **Verhagen** (CDA): Dat geldt toch ook als er meer dan 27 lidstaten zijn?

De heer **Timmermans** (PvdA): Ja. Als er meer dan 27 lidstaten zijn, de Commissievoorzitter gekozen is door de Europeanen, de Commissie op een zodanige wijze is samengesteld dat de Europeanen zich hierin kunnen herkennen en uit haar bevoegdheden duidelijk wordt dat zij de executieve is van de Unie, dan zal de druk om een nationale vertegenwoordiger in de Commissie te hebben veel minder groot zijn dan de druk van de Europese publieke opinie om een effectieve en slagvaardige Commissie te hebben die als executieve van de Unie het juiste doet. Als alles zich ontwikkelt volgens de lijn, zoals ingezet in het Verdrag van Nice, dan zal de discussie over een eigen commissaris na de toetreding van nummer 27 en in afwachting van de toetreding van Turkije, misschien tot het verleden gaan behoren. Voorzitter. Tot slot de positie van de Commissievoorzitter. Mijn fractie is van oordeel dat alles wat ertoe kan bijdragen dat die positie politieker en sterker wordt ten opzichte van de Raad, welkom is. De Commissie is op dit moment veel te zwak ten opzichte van de Raad. In dat verband gaat het Verdrag van Nice ons lang niet ver genoeg. Wij verheugen ons over de inzet van het kabinet, zoals in de notitie van het kabinet uiteengezet.

Staatssecretaris **Benschop**: Voorzitter. Er is in de IGC en met name tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in Biarritz over de toekomstige invulling van de Europese Commissie gesproken. Daarbij botsten twee wenselijkheden op elkaar. Die situatie vond haar weerspiegeling in de discussie hier. Aan de ene kant was daar de wenselijkheid dat lidstaten iemand uit hun midden in de Commissie hebben. De heer Timmermans noemde het aspect van de legitimiteit voor het draagvlak van de besluiten die de Commissie neemt. Anderzijds is daar de wens dat in een effectief functionerende

Europese Unie van zeer veel lidstaten een krachtige, werkbare Commissie aanwezig is, die de rol van uitvoerende macht en motor van het integratieproces kan vervullen. De discussie ging over de spanning tussen deze twee doelstellingen, wanneer deze optreedt en op welke wijze daar vervolgens mee om moet worden gegaan. De uitkomst is geweest, zoals men kan zien, dat het beginsel van de vertegenwoordiging uit elke lidstaat tot en met het aantal van 27 in stand blijft. Daarbij wordt inderdaad de eerste concessie van de grote lidstaten gevraagd. Ook zonder de uitbreiding zou het overigens op 1 januari 2005 ingaan. Dan is de tweede commissaris per lidstaat verleden tijd, ongeacht het aantal leden dat de Unie telt. Voor de periode na 27 lidstaten heeft men anders gekozen. Dan dient een verkleinde Commissie tot stand te komen. Daarbij is duidelijk de overweging aangegeven dat een college van 28 tot 30 leden niet de krachtige rol kan spelen die de Commissie zou moeten spelen. Anders geformuleerd: voor je het weet, leidt de Commissie dan aan dezelfde potentiële euvels als de Raad. Dat moet voor de Commissie worden voorkomen. Dan wordt ook de taakverdeling binnen de Unie voor de toekomst duidelijk.

De heer **Van Baalen** (VVD): Er zijn ook andere mogelijkheden om te voorkomen dat de Commissie niet meer handelend kan optreden: de interne organisatie, het benoemen van vice-voorzitters. Niet alleen een beperking in aantal kan de effectiviteit verhogen.

Staatssecretaris **Benschop**: Nu zijn 20 commissarissen verantwoordelijk voor het takenpakket van de Unie. Er zijn ook lichtere portefeuilles. Je kunt ook een verdeling nastreven tot een orde van grootte van 25 of 27, maar op een gegeven moment verwatert het zodanig dat de commissarissen er alleen maar zijn omdat elk land een commissaris afvaardigt. Dan ontstaat toch een ander gevoel over de kracht van het lichaam en de rol van de individuele commissaris daarin. In dat opzicht was er één alternatief. De heer Van Baalen noemde al de interne organisatie van de Commissie. Het alternatief was een soort vaste verdeling van het aantal vice-presidenten en senior- en juniorcommissarissen. De regering

was er heel benauwd voor dat het aantal vice-presidenten gelijk zou worden aan het aantal grotere lidstaten. Bij de bepaling van senior en junior lopen wij het risico dat een aantal lidstaten definitief een juniorcommissaris levert. Tel uit je winst. Ik heb liever een volwaardig aandeel in een sterke Commissie op rotatiebasis dan dit soort zogenaamde gelijkheidsvarianten, waarmee de ongelijkheid wordt geïnstitutionaliseerd.

De heer **Verhagen** (CDA): Is de staatssecretaris van mening dat met 29 bewindslieden in het Nederlandse kabinet, de portefeuilles dusdanig verwaterd zijn dat er geen sprake meer kan zijn van volwaardige kabinetsleden? Waarom is bij de variant rotatie junior en senior commissarissen niet gekozen voor een volstrekt gelijkwaardig rotatiesysteem?

Staatssecretaris **Benschop**: Op de tweede vraag ga ik zo direct in. Er zijn 15 ministers. De staatssecretarissen werken onder de verantwoordelijkheid van ministers. Dat maakt wel iets uit. Een ministerraad in Nederland van 29 leden zou een field-day voor de oppositie zijn, dat voorspel ik u. Vanuit welke positie je ook komt, je moet willen nadenken over de problemen die een te grote Commissie met zich brengt en je afvragen welke alternatieven er zijn. In deze IGC is een alternatief naar voren gebracht met een zeer aantrekkelijke basis, namelijk een gelijktijdige en gelijkwaardige rotatie tussen lidstaten in een verkleinde Commissie. Dat moeten wij niet onderschatten. Een aantal grotere lidstaten was bereid om, met de woorden van de heer Van Middelloop, die dubbele concessie op dit moment te doen. De meerderheid hier heeft de wens om de eigen commissaris te behouden. Daar staat tegenover dat duidelijk is geworden dat dit de Commissie geen goed doet. Dat heeft de regering mede aanleiding gegeven om nu al het criterium voor het rotatiesysteem binnen een verkleinde Commissie vast te leggen. Als wij dat in Nice niet hadden vastgelegd, ben ik ervan overtuigd dat wij het de volgende keer niet meer op tafel hadden gekregen. Deze kans, die niet vaak voorbijkomt, moesten wij pakken. Die bereidheid was in deze constellatie aanwezig,

omdat president Chirac de nadruk legde op dit punt en bereid was om daarvoor een prijs te betalen. Als wij dat principe van de gelijkwaardige rotatie nu niet hadden gepakt, hadden wij er de volgende keer naar kunnen fluiten, daar ben ik van overtuigd. Dat was natuurlijk alleen maar vast te leggen bij een afspraak dat er een keer een besluit moet worden genomen.

Mevrouw Scheltema vroeg hoeveel het er worden. Daar is niets over vastgelegd. Wat ik meestal opsnuif, is dat het er weer twintig worden. Als je 28 leden hebt en 25 commissarissen, is het erg sneu voor drie lidstaten en ook een beetje vreemd. Als je te diep teruggaat naar tien of twaalf, zoals president Chirac in Amsterdam voorstelde, is de band met de lidstaten, de vertegenwoordiging en de legitimiteit doorsneden. Er zal een middenweg uit moeten komen, en dat is het getal dat ik het meest hoorde.

Bij de roulatie is naast gelijkwaardigheid afgesproken dat er een vertegenwoordiging naar grootte en naar geografisch gebied in de Commissie dient plaats te vinden. Er zal geen Commissie ontstaan waar Frankrijk, Duitsland en Groot-Brittannië buiten vallen. Er zal geen Commissie ontstaan waar de hele Benelux buiten valt, omdat de criteria voor representatie dan niet meer aanwezig zijn. Desondanks is er een systeem van volledig gelijkwaardige rotatie op te stellen. Ik heb dit al eens op papier gezien.

De heer **Timmermans** (PvdA): Deze toevoeging van de staatssecretaris vind ik ontzettend belangrijk. Het laatste wat wij moeten hebben, is dat de kleine lidstaten zich herkennen in de Commissie en de grote lidstaten in de Raad. Dan ben je echt heel ver van huis. Dit punt moet nadrukkelijk onder de aandacht blijven.

De heer **Van Baalen** (VVD): Bij zo'n gelijkwaardig of gelijk rotatiesysteem komt een commissaris niet meer voor prolongatie in aanmerking, omdat het land dat hij vertegenwoordigt, niet meer in de Commissie zit. Daardoor gaat ervaring verloren. In het verleden is hier ook op gewezen.

Staatssecretaris **Benschop**: De roulatie betekent niet dat een land er een keer in en een keer uit is. Je bent er meer keren in dan uit. De kans dat zo'n goede commissaris niet

valt voor een periode dat het land daarna geen commissaris heeft, is kleiner dan de kans dat de commissaris valt voor een periode waarin dat land wel een commissaris levert. Bij de interne taakverdeling van de Commissie heeft een zekere versterking van de positie van de Commissievoorzitter plaatsgevonden, gericht op de organisatie van de Commissie; vice-voorzitters en de verdeling van de portefeuilles. Er is dus geen sprake van een zogeheten Richtlijnenkompetenz. Het is niet zo dat de Commissievoorzitter inhoudelijk de knoop kan doorhakken. In dat opzicht is hij voorzitter van het college dat bij enkelvoudige meerderheid besluit, als er sprake is van stemmingen binnen het college van commissarissen.

Bij de benoeming van commissarissen zijn een aantal wijzigingen doorgevoerd, waarover verder niet is gesproken, zoals meerderheidsbesluitvorming in de Raad. Dat is een interessant punt wat betreft de voorzitter. Bij het ontslag is de lex-Prodi in het verdrag opgeschreven, dat commissarissen op voordracht van de voorzitter na een besluit van het college ontslagen kunnen worden. Die mogelijkheid doet zich voor ingeval van incompetentie, fraude of wetsovertreding. Ik denk dat daar de vermelding van de wet vandaan komt. Er kunnen vormen van disfunctioneren zijn waar een gerechtelijk vervolg aan vastzit, waarbij de zorgvuldigheid van het ontslag getoetst moet kunnen worden. Er zit ook een politieke kant aan, namelijk de relatie met het Europees Parlement. Nu is in ieder geval de mogelijkheid gecreëerd dat, als de voorzitter het wil en het college het goedkeurt, een commissaris, bijvoorbeeld vanwege het wegvallen van het vertrouwen in het Europees Parlement, ontslagen wordt. Het is geen automatisme. Er zit altijd de stap van de voorzitter en de goedkeuring van het college tussen. Het is niet zo dat een individuele commissaris, tegen de wil van het Parlement, de collega-commissarissen en tegen de wil van de voorzitter in, zijn of haar positie kan behouden vanwege de wijze van zijn of haar benoeming.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Waar staat dat als het gaat om het Europees Parlement? De staatssecretaris heeft volstrekt gelijk als hij stelt dat een commissaris niet

kan blijven zitten tegen de wil van de voorzitter en het college. Waar staat in de verdragstekst dat ook het Europees Parlement een dergelijke bevoegdheid heeft?

Staatssecretaris **Benschop**: Dat staat er niet. De lex-Prodi is echter geboren vanuit het probleem dat bij een vertrouwensbreuk tussen een commissaris en het Europees Parlement, of als er mogelijk zelfs sprake is van een motie van wantrouwen tegen een individuele commissaris, de voorzitter in de gelegenheid moet zijn om een definitieve beoordeling te maken en die vervolgens aan het college als geheel ter beoordeling voor te leggen. Vanuit die casus is de lex-Prodi en de vastlegging daarvan geboren. De vorige keer heeft het immers het leven aan de gehele Commissie gekost.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): De voorzitter zit er dus altijd tussen.

Staatssecretaris **Benschop**: Het loopt via de beoordeling van de voorzitter. Die kan overigens het gevoel in het Parlement naast zich neer leggen.

De heer **Verhagen** (CDA): In het verleden heeft het Europees Parlement vaker een motie van wantrouwen aanvaard. Is de voorzitter van de Commissie in dat geval verplicht om zich te verantwoorden voor het Europees Parlement als hij aan die motie geen conclusies verbindt?

Staatssecretaris **Benschop**: Niet op grond van dit artikel. De relaties zijn echter zodanig dat de Commissie en haar voorzitter vaker uitleg geven aan het parlement. Daar is echter in deze zin niet in voorzien. Het Parlement wordt hierbij ook helemaal niet genoemd. Het is echter duidelijk aan welke situaties men moet denken: het in ernstige mate disfunctioneren of een politiek disfunctioneren. Dat heeft veel te maken met de vertrouwensrelatie met het parlement. Uiteraard is de lex-Prodi ook van toepassing op de voorzitter zelf, zo zeg ik tegen de heer Van Middelkoop.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Er moet sprake zijn van een één-op-éénsituatie. Als er een

parlementaire uitspraak over is, dan is de voorzitter vervolgens weg. Het bijzondere van de voorzitter is dat er bij de benoeming een vertrouwensrelatie wordt gecreëerd omdat het EP een goedkeuringsrecht heeft gekregen. Het is vervolgens logisch dat als het Europees Parlement uitsprekt dat de voorzitter weg moet, hij geen keuze heeft en gewoon weg gaat.

Staatssecretaris **Benschop**: Er is sprake van een investituur door het Europees Parlement, maar er wordt geen gevolg aan die vertrouwensrelatie gegeven in de zin dat het Parlement de mogelijkheid heeft, de voorzitter van de Commissie weg te sturen. Het Parlement heeft alleen de mogelijkheid om de Commissie als geheel weg te sturen. In de nieuwe situatie heeft de voorzitter de mogelijkheid om zichzelf voor ontslag bij het college voor te dragen.

De verdere opmerkingen en vragen zijn gericht op de toekomst van de Commissie, niet in de zin van de samenstelling maar in de zin van de rol binnen de Europese Unie, gekoppeld aan het debat over de toekomst, Laken en verder. Ik verwijs naar de opvattingen die wij daaromtrent hebben opgeschreven en hier hebben vertegenwoordigd, ook onlangs nog. Dat raakt niet direct aan de ratificatie van Nice, maar aan de post-Nice-discussie. Tot slot maak ik een opmerking over de positie van de Hoge vertegenwoordiger. Ook dit is een onderwerp waarbij je op een gegeven moment merkt of het tot leven komt, of het de agenda haalt en of het tot serieuze voorstellen komt. Bij de andere lidstaten bestond er geen bereidheid om een voorstel te bespreken om de Hoge vertegenwoordiger onderdeel te laten uitmaken van de Europese Commissie. Hiertoe is wel alle aanleiding en onze inzet is erop gericht om waar mogelijk de samenwerking tussen Commissie en Hoge vertegenwoordiger te bevorderen, omdat dit van groot belang is. Een en ander moet niet afhankelijk zijn van de persoonlijkheden. Dat gaat op dit moment eigenlijk helemaal niet zo slecht. De institutionele spanning is in theorie veel groter dan de spanning in de dagelijkse praktijk. Het gaat echter niet zozeer om deze twee personen of om deze Hoge vertegenwoordiger, maar om het instituut en de

toekomst. Ik sluit dus niet uit dat dit onderwerp in het debat over de toekomst weer op de agenda komt, maar het werd in het kader van deze IGC niet actueel bevonden. De Hoge vertegenwoordiger – zeg ik tegen mevrouw Karimi – wordt overigens gecontroleerd door de Raad, want de Raad verstrekt de opdrachten aan de Hoge vertegenwoordiger. De Hoge vertegenwoordiger brengt met en namens het voorzitterschap waar nodig verslag uit aan het Europees Parlement.

De vergadering wordt van 16.02 uur tot 16.20 uur geschorst.

De **voorzitter**: Allen in deze zaal zullen inmiddels hebben begrepen dat er een ernstig vliegtuigongeluk in New York heeft plaatsgevonden. Het is veel te vroeg om de oorzaak ervan te duiden. Het mag ons uiteraard niet afhouden van onze parlementaire werkzaamheden hier. Wij gaan daarmee dan ook door.

5. Vernieuwing van de rechtspleging

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Het is treffend dat ik als eerste het woord krijg over een blokje waarover ik, misschien bij uitzondering, behoorlijk positief kan zijn, maar dat mag ook wel eens. Ik kan er ook vrij kort over zijn. Wij beoordelen voorstellen op dit terrein positief. Nice heeft geen ingrijpende wijzigingen aangebracht in de bestaande structuur, maar wel enkele praktische verbeteringen gerealiseerd. Het gerecht van eerste aanleg is opgenomen in het EG-verdrag en ook is de instelling van aparte rechterlijke kamers mogelijk gemaakt om zo een snellere doorlooptijd van zaken te garanderen. De werkdruk op het Hof werd immers zo langzamerhand onaanvaardbaar hoog en daarmee werden de doorlooptijden zo langzamerhand onaanvaardbaar lang. De oude regel van plenaire zitting wordt met het oog daarop ook verlaten. De plenaire zitting zal tot de uitzonderingen gaan behoren. Dat zal zijn nut ook bewijzen na toetreding van de kandidaat-lidstaten, die elk één rechter zullen krijgen bij het Hof. De invoering van de bevoegdheid voor het gerecht van eerste aanleg om een uitspraak te doen in prejudiciële vragen kan naar onze mening ook de druk op het Hof doen

afnemen. Het Hof beslist dan alleen nog maar in meer principiële zaken. Er is nog wel een enkele vraag over de nieuwe structuur. Door verschillende fracties is in de schriftelijke voorbereiding van deze behandeling ook zorg uitgesproken over de rechtseenheid. Hoe kan de rechtseenheid worden gegarandeerd? Kan de staatssecretaris daarover nog iets zeggen?

Ik denk dat er in de komende IGC een fundamentele gedachteswisseling moet plaatsvinden over de bevoegdheidsverdeling tussen Hof en gerecht. Die is nu enigszins pragmatisch bejegend. De vraag van de SGP-fractie is dan ook of de in Nice vastgelegde structuur de meest doorzichtige is. Prof. mr. Kapteijn heeft in het NJB een voorstel gedaan tot instelling van gespecialiseerde gerechten. Of ziet de regering in dat voorstel, nog meer dan in het resultaat van Nice, het gevaar van divergerende Europese rechtspraak? De SGP-fractie zou zich dat ook kunnen voorstellen.

Kortom, er liggen nog wel enkele vragen, maar meer voor de toekomst. Wat nu voorgesteld is, is wat ons betreft een verbetering.

De heer **Verhagen** (CDA): Voorzitter. Zoals collega Van den Berg heeft geconstateerd, is er sprake van een praktische verbetering van de rechtsgang. Met name is positief dat snellere doorlooptijden zullen kunnen worden gerealiseerd. Tegelijkertijd leven er ook bij mijn fractie enkele zorgen, met name over de mogelijke divergentie en de complexiteit van de communautaire rechtspraak. Die is door de Raad van State buitengewoon helder aangegevoeld in zijn reactie.

De vraag is daarom eigenlijk waarom niet is gekozen voor de instelling van gespecialiseerde kamers en waarom niet is gekozen voor positionering van de rechterlijke kamers naast het gerecht in plaats van ondergeschikt daaraan. Er zijn nu in wezen drie gerechtelijke instanties. Enerzijds wordt de toegang tot het Hof niet uitgesloten, anderzijds staat die toegang niet in elke zaak open. Het gevaar bestaat van divergentie en complexiteit. Graag wil ik met name een reactie op het advies van de Raad van State om bij de volgende IGC een meer fundamentele herbezinning te laten plaatsvinden op het gebied van de rechtspleging, en om ingrijpendere maatregelen

door te voeren dan nu zijn voorgesteld, opdat het hoofd kan worden geboden aan de te verwachten verdere toestroom van zaken. Mijn fractie neemt dat advies buitengewoon serieus. In wezen heeft men nu een stapje gezet om de ergste druk van de ketel te halen. Het is de vraag of datgene wat is gedaan voldoende is.

De heer **Van Baalen** (VVD): Voorzitter. Evenals mij voorafgaande sprekers heb ik punten van zorg en waardering. Het kabinet schrijft dat het Hof de beslissing van het gerecht in eerste aanleg kan heroverwegen, namelijk als er een ernstig risico bestaat dat de eenheid of de samenhang van het gemeenschapsrecht wordt aangetast. In hoeverre kan worden voorkomen dat de procedures daardoor aanzienlijk langer worden.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Voorzitter. Ik kan mij aansluiten bij de analytische en ook positieve bewoordingen van collega Van den Berg op dit punt. De regering schrijft dat beduchtheid voor de aantasting van de rechts-eenheid niet al te groot hoeft te zijn. Wanneer en door wie kan dat op een gegeven moment worden geconcludeerd? Ik zie ook wel in dat het niet zo zinvol is om terzake van die soort onderwerpen een evaluatiebepaling in het verdrag op te nemen, maar de staatssecretaris zal begrijpen waar mijn gedachten naar uitgaan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter. Ook mijn fractie is op zich positief over de voorgestelde vernieuwing van de rechtspleging. In de stukken wordt gerept van een taak van de lidstaten om de kennis van het Europese recht bij de nationale rechters te vergroten. Dat is kennelijk erg hard nodig, want in het jongste Juristenblad staat dat 85% van onze rechters meent dat de Europese regelgeving niet is bij te benen. Men weet er dus veel te weinig van en de vraag is hoe dat kan worden verbeterd. Wat mij zorgen baart, is dat een deel van de zaken in gespecialiseerde kamers kan worden behandeld maar dat daarna het gerecht in eerste aanleg daarover mag oordelen. Dat betekent dus ook dat het Hof in tweede instantie een oordeel kan vellen. Het kan dus zijn dat drie instanties een oordeel vellen. Als de

gespecialiseerde kamers niet worden ingeschakeld, zijn er dus twee instanties. Ik begrijp dan ook niet dat de regering zo positief is ten aanzien van de verkorting van de procedures. Ik denk dat de Raad van State gelijk heeft dat de procedures langer zullen worden.

De taak van het Hof is in zijn werkwijze niet beperkt. Dat zal naar mijn gevoel onontkoombaar zijn als je werkelijk kortere procedures wilt. Is de beperking van de taak van het Hof tot een soort cassatieachtige rechtspraak overwogen?

Het is mij opgevallen dat de diversiteit van het taalgebruik aan het Hof, die zal toenemen als de EU wordt uitgebreid, nergens aan de orde komt. Is dat totaal aan de aandacht ontsnapt?

Het is een goede zaak dat het EP nu rechtstreeks naar het Hof kan gaan om het wetgevend karakter van Europese maatregelen aan te vechten en de eventuele onverenigbaarheid van internationale verdragen met Europese verdragen aan de orde te stellen.

De heer **Timmermans** (PvdA): Voorzitter. Het is een goede zaak dat er een begin wordt gemaakt met een vernieuwing van de rechtspleging. Dat is inderdaad dringend nodig. Is er gevaar verbonden aan het laten wijzigen van het statuut door de Raad in plaats van per verdrag? Zou dat niet kunnen leiden tot een te snelle aanpassing?

De heer **Verhagen** (CDA): De heer Timmermans heeft eerder gepleit voor het mogelijk maken van veranderingen zonder dat er een verdragswijziging inclusief allerlei ratificatieprocedures aan te pas komt. Dit lijkt mij daar nu een uitgelezen voorbeeld van.

De heer **Timmermans** (PvdA): Ik blijf dat principe onderschrijven, maar deze versimpeling gaat vooraf aan de verdragsversimpeling. De vraag is of daartussen wellicht enige spanning zou kunnen bestaan. Ik heb al eerder gezegd dat de splitsing en vereenvoudiging van verdragen zeer dringend nodig is.

Ik sluit mij aan bij de vragen die eerder zijn gesteld over de rechterlijke kamers.

De overbelasting van het Hof is een belangrijk punt. In dit kader is nog niet gesproken over de nog zwaardere belasting na de toetreding

van de nieuwe lidstaten. De rechters in de toetredingslanden beschikken over nog minder kennis dan de rechters in de huidige lidstaten, al is het alleen maar door gebrek aan ervaring. Wellicht moet een groot actieplan worden opgesteld. Wij zouden niet alleen in Nederland moeten nadenken over de vraag hoe wij onze rechters naar een hoger niveau van kennis over het Europees recht kunnen tillen, maar dit zou op gemeenschapsniveau moeten worden aangepakt teneinde alle lidstaten te helpen het gewenste niveau te bereiken, ook de lidstaten die kampen met financiële achterstanden. Een aantal van die landen heeft nog nauwelijks afscheid genomen van een procuratura rechtspraak. Na die enorme omschakeling in hun nationale rechtspraak, moeten zij op korte termijn gaan werken met het Europese recht en de Europese regelgeving. Het hele systeem zal compleet vastlopen als bij iedere rechtszaak een prejudiciële vraag wordt gesteld, omdat de rechter er nationaal niet verder uitkomt. Hoe denkt de staatssecretaris over de gedachte van een Europees actieplan?

De **voorzitter**: Ik deel mee dat mevrouw Karimi zich tot haar spijt moet verontschuldigen voor het vervolg van deze vergadering wegens dringende werkzaamheden elders.

Staatssecretaris **Benschop**: Dit onderwerp heeft niet de krantenkoppen gehaald, maar voor het toekomstig functioneren van de Unie is het van wezenlijk belang. Het past bovendien in het kader van het onderwerp waarmee wij deze middag zijn begonnen, namelijk het doorlopen van het functioneren van alle instellingen. Het is duidelijk dat er knelpunten zijn bij het Hof en dat er in de toekomst nog veel grotere knelpunten dreigen. In dit opzicht heeft Nice een aantal belangrijke besluiten opgeleverd. Er is een zekere toekomstige flexibiliteit voor besluitvorming ingebouwd doordat de wijze waarop het statuut van het Hof kan worden gewijzigd nu is veranderd. Het nieuwe artikel 245 EG-verdrag voorziet erin dat na ratificatie van Nice het hele statuut door een raadsbesluit kan worden gewijzigd, met uitzondering van artikel 1. Dit betekent dat in de

toekomst een snellere wijziging van het statuut van het Hof mogelijk is. Ook in de organisatie zijn belangrijke wijzigingen doorgevoerd. De belangrijkste doelstelling hiervan is een veel grotere capaciteit te creëren, zowel bij het Hof als bij het gerecht. Dit kan verlopen via de gespecialiseerde kamers die kunnen worden ingesteld, maar ook het aantal rechters kan bij unaniem besluit van de Raad worden uitgebreid – het gerecht kan meer rechters krijgen dan het aantal lidstaten – evenals het aantal advocaten-generaal. Daarmee zijn in de constellatie van de capaciteit veel meer mogelijkheden gecreëerd dan het systeem nu kent.

Daartegenover stond de afweging van de rechtseenheid, zoals terecht door de Kamer is genoemd. Dit heeft geleid tot de voorliggende opzet, waarbij gespecialiseerde kamers mogelijkheden krijgen die vervolgens tot een hoger beroep bij het gerecht kunnen leiden en eventueel een heroverweging bij het Hof. Ook directe beroepen kunnen deels naar het gerecht toe met een hoger beroep bij het Hof en in prejudiciële zaken kan het gerecht optreden met een eventuele heroverweging bij het Hof. Daarmee zijn voldoende waarborgen voor de rechtseenheid ingebouwd. Die waarborgen vragen echter wellicht om zoveel capaciteit en tijd dat wij daarmee “terugkomen bij het andere been”.

Het is in dit verband wel van belang om het verschil in het oog te houden tussen een hoger beroep en een heroverweging. Tot een heroverweging in de rechtspleging tussen gerecht en Hof en een heroverweging voor prejudiciële zaken die door het gerecht worden behandeld, moet door het Hof worden besloten in overleg met de advocaten-generaal. Daarbij zal de nadruk liggen op de vraag of er een belangrijke rechtsvraag aan de orde is die moet worden behandeld en niet zozeer op een herbehandeling van de individuele zaak.

Verder hoeft de advocaat-generaal niet in een zaak te concluderen, namelijk als het niet gaat om een nieuwe rechtsvraag. Een en ander betekent dat het zeker geen automatisme is dat wij te maken krijgen met de trits: gespecialiseerde kamer, hoger beroep bij het gerecht en een heroverweging door het Hof. Dat zal niet geval zijn. Duidelijk zal nu wel zijn dat de capaciteit over de

volle breedte enorm wordt uitgebreid.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Is dit “wishful thinking” van de staatssecretaris of wordt die beperking van de rechtsmacht van het Hof formeel vastgelegd? Ik heb nu het gevoel dat de staatssecretaris hoopt dat het Hof in al zijn wijsheid besluit om zich terughoudend op te stellen. Ik heb niets gelezen over de beperking van die rechtsmacht of over de mogelijkheid van cassatie die ik suggereerde.

Staatssecretaris **Benschop**: Dat klopt. Wat de rol is van het gerecht is bij de directe beroepen en de prejudiciële zaken, moet nog in overleg met de Raad door het Hof worden uitgewerkt. Uiteindelijk moet het Hof wel zelf kunnen beoordelen of de rechtseenheid hierdoor in gevaar komt. Het Hof heeft op dit moment daarvoor alle mogelijkheden in handen. Een en ander wordt nu aangevuld met de mogelijkheid voor het Hof om die gevallen waar in de voorafgaande procedures al voldoende rechtszekerheid is geboden, niet te beoordelen op de gevolgen voor de rechtseenheid. Welke gespecialiseerde kamers er komen, wat de rol van het gerecht zal zijn en hoe het Hof daar vervolgens in heroverwegingsprocedures mee omgaat, zal de praktijk moeten uitwijzen. De mogelijkheid voor een meer flexibele aanpak is er nu en de capaciteitsuitbreiding over de volle breedte is zeker groot te noemen. Er zijn dan ook redenen om het schrikbeeld van de Raad van State niet bij voorbaat te delen. Maar ook hier geldt dat wij zullen moeten afwachten hoe een en ander in de praktijk uitwerkt. Het systeem is in ieder geval opgezet dat het geen onvermijdelijkheid is en dat het Hof samen met de advocaten-generaal een belangrijke rol speelt. De vooruitzichten zijn volgens mij dan ook goed. De WRR en de heer Kapteijn geven echter terecht aan dat er nog veel kan worden gediscussieerd over de ontwikkeling van het Europese rechtstelsel. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de wenselijkheid van gespecialiseerde gerechten. Daarmee zou nog een stap verder worden gegaan dan met de gespecialiseerde kamers die onder het gerecht vallen. Ik spreek nu welhaast op persoonlijke titel, maar de lijn-Kapteijn

spreek mij meer aan dan de lijn van de WRR. De WRR stelt voor om nationale rechters Europees recht te laten doen. Daardoor zou de verhouding tussen capaciteit en rechtseenheid ten nadele van de rechtseenheid doorslaan. Daarom geef ik de voorkeur aan gespecialiseerde rechten voor groepen van landen met niet-nationale of roulerende rechters. Daarmee zouden volgens mij betere waarborgen voor de rechtseenheid worden ingebouwd.

Verdere capaciteitsvergroting kan als dat ooit nodig blijkt op deze manier worden gerealiseerd. Ik zal echter zeker mijn oor bij het Hof te luisteren leggen om er achter te komen of dit bij de IGC in 2004 aan de orde zou moeten komen. Nederland heeft met betrekking tot de posities van de Rekenkamer en het Hof nauwgezet overleg gevoerd met de betrokkenen om de situatie vanuit hun ervaring te bezien. Ik beloof dat wij deze praktijk zullen doorzetten.

Nederland heeft het probleem van de kennis van de nationale rechters geconstateerd. De minister van Justitie heeft besloten een kenniscentrum Europees recht in te richten om daarmee te pogen de kennis van het Europees recht te vergroten zodat er minder overbodige prejudiciële vragen gesteld zullen worden. Ik verwacht dat zich ook in andere landen dergelijke initiatieven zullen ontplooiën.

Het Hof bereidt zich voor op het gebruik van nieuwe talen met een uitbreiding van capaciteit. Verder wordt via de jaarlijkse begroting fors in het apparaat geïnvesteerd.

De heer **Timmermans** (PvdA): Ik heb concreet gevraagd naar de situatie in de toetredingslanden: is daarvoor bijzondere aandacht nodig ten aanzien van de rechtspleging?

Staatssecretaris **Benschop**: Het gehele functioneren van de rechtspraak is een bijzonder aandachtspunt in de beoordeling van het gereed zijn voor toetreding. Speciale initiatieven gericht op de kennis van het Europees recht staan mij op dit moment niet voor ogen. Ik zal de Kamer daarover graag nader informeren.

6. Europees veiligheids- en defensiebeleid

De heer **Verhagen** (CDA): Een

gedeelte van dit onderwerp is al aan de orde geweest in relatie tot de positie van de Commissie. Wij zullen daarover nader komen te spreken in de toekomst. De Nederlandse deelname aan de IGC is in zoverre succesvol geweest dat dit punt specifiek in het verdrag is opgenomen. Het comité heeft nu een rechtsbasis die meer mogelijkheden biedt voor de verdere ontwikkeling van het Europees veiligheids- en defensiebeleid. Naar de mening van mijn fractie was een en ander reeds mogelijk op basis van het Verdrag van Amsterdam, maar het punt is nu meer verankerd waardoor zich geen discussies over nut en noodzaak zullen voordoen. In dit verband vraag ik de regering in hoeverre dit element van doorslaggevende betekenis is geweest ten aanzien van het "nee" bij het referendum. Als dit element doorslaggevend is geweest, zal ook het tweede referendum een negatieve afloop hebben. Is het mogelijk om met de bestaande financiële middelen en nationale budgetten daadwerkelijk een EVDB op poten te zetten? Verdragsteksten hebben alleen maar zin als ze realiseerbaar zijn doordat lidstaten bereid zijn om te financieren. Een ander element betreft de beschikbaarheid van militaire middelen. In dit kader is al eerder met de regering van gedachten gewisseld over de toegang tot de NAVO-middelen en de Turkse positie in dezen. Ik zal de vraag namens mijn fractie herhalen tot er een antwoord op komt dat bevredigend is: hoe staat het met het Turkse veto en wanneer zal op dit punt een doorbraak plaatsvinden?

De heer **Van Baalen** (VVD): Wij delen de opvatting dat de institutionele verankering van het EVDB belangrijk is en wij prijzen de Nederlandse regering dat zij dit heeft weten te organiseren. Ik kijk nog even naar het politiek en veiligheidscomité. De regering schrijft dat dit comité de politieke controle en strategische leiding van crisis-beheersingsoperaties uitoefent onder verantwoordelijkheid van de Raad. Kan de minister ingaan op de verhouding tussen dit comité en de Raad? Het komt mij voor dat er wel erg veel nadruk op het comité wordt gelegd. Wij spraken al over de mogelijkheid om versterkte samenwerking in de tweede pijler te organiseren maar niet waar dit raakt aan de militaire en

de defensiecomponent. Hoe verhoudt zich dit? Ik kan mij niet voorstellen dat je binnen het GBVB versterkt samenwerkt zonder dat het een consequentie op militair of veiligheidsgebied heeft.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Ik heb meer dan eens de wens uitgesproken om het legaliteitsbeginsel in zoverre te honoreren dat het politiek en veiligheidscomité een plaats in de verdragen zou krijgen. Dit is gebeurd, maar dit laat onverlet de bezwaren die ik eerder uitte over de verdere ontwikkeling van het EVDB. Hierover hebben wij echter al gesproken bij de Staat van de Unie. Er is één punt van zorg. Het comité moet volgens de nota samenwerken met de Hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de commissarissen voor externe betrekkingen en ontwikkelings samenwerking. Deze samenwerking is nodig in situaties waarin dat comité onder meer belast is met de strategische leiding van crisis-beheersingsoperaties. Wij hebben in het verleden in een heel andere situatie wel eens gesproken over de narigheid met dubbele sleutels. Je moet er niet aan denken dat dit comité leiding moet geven aan een operatie en met dit institutionele gedoe geconfronteerd wordt, laat staan dat je gerust kunt zijn op de politieke verantwoording van het een en ander. Ik ben wat dat betreft zeer ongelukkig met dit institutionele breiwerk.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik sluit mij aan bij de vraag van de heer Verhagen over de toegang van Europa tot de NAVO-middelen en over de blokkade van Turkije in dit opzicht. Is het wenselijk om meer met strategische concepten voor het EVDB te werken? Moet in het GBVB meer met gemeenschappelijke strategieën worden gewerkt?

De heer **Verhagen** (CDA): Nog meer dan nu? Ik bedoel dit cynisch, gelet op de ietwat tegenvallende kwaliteit van de gemeenschappelijke strategieën in relatie tot een effectief buitenlands beleid.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De kwaliteit is niet geweldig, maar ik meen dat het als middel verdient om

te worden uitgebouwd, maar dan beter functionerend. Wil de staatssecretaris met het oog op de kosten van het GBVB reageren op de wens van het EP dat zich liever in een overlegprocedure wil doen gelden? Kom je dan niet in een eindeloos getouwtrek terecht? Tot slot maak ik een opmerking over de versterkte samenwerking. Het risico van een veto in dat verband klonk ons overtuigend in de oren. Graag hoor ik hoeveel gezamenlijke optredens er in 2001 waren.

De **voorzitter**: Dit gaat eigenlijk het bestek van deze bespreking te buiten.

De heer **Timmermans** (PvdA): Het EVDB is een belangrijke ontwikkeling in de tweede pijler en domineert op dit moment zelfs de discussie aldaar. Uiteraard is het niet aan de orde, dit punt in de eerste pijler onder te brengen. Als dat de situatie is, is hetgeen nu in Nice is bereikt een goede stap voorwaarts. Ik prijs daarvoor het kabinet, want een jaar voordat het zover was, was Nederland zo'n beetje de enige die erom vroeg. Ik moet in alle eerlijkheid bekennen dat ik nooit veel vertrouwen heb gehad in een resultaat terzake. Het grootste gevaar van de huidige constructie is dat de grote politieke aandacht nu naar die tweede pijler uitgaat en de tweede pijler als het ware de eerste pijler gaat besmetten. Wij zien bijvoorbeeld dat de Europese Raad zich zeker in de huidige internationale situatie erg op die tweede pijler concentreert en dat alles wat intergouvernementeel is en behoort tot de tweede pijler langzaam zijn weg vindt in de eerste pijler. Daarmee wordt in feite een stap teruggezet in de Europese integratie. Om in computertermen te spreken, het lijkt op het introduceren van een virus in de eerste pijler. Dat krijg je er nooit meer uit, laat staan dat je erin slaagt om de derde pijler te communautariseren. Het Verdrag van Nice moet er niet alleen voor zorgen dat het EVDB wordt verankerd, maar ook dat er zo min mogelijk overloop is van de tweede pijler naar de andere pijlers. Het moet eigenlijk andersom gaan. Er moet een soort klep zijn die dichtgaat op het moment dat het van de tweede pijler naar de eerste pijler gaat en opengaat als er een beweging in omgekeerde richting

plaatsvindt. Dat kan ook voorkomen dat discussies over de inzet van middelen die in de toekomst steeds vaker zullen plaatsvinden, niet meteen ertoe leiden dat de Hoge vertegenwoordiger, het PC of anderen gaan graaien in de middelen van de eerste pijler zonder de juiste bevoegdheden te handhaven. Wij hebben daarvan reeds voorbeelden gezien. Ik wil daarvoor waarschuwen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik moet helaas melden dat op het punt van het Europees veiligheids- en defensiebeleid onze fractie het Verdrag van Nice negatief waardeert. Dat zal de regering niet verbazen. Wij hebben daarover eerder verschillende discussies gehad. De integratie van een groot aantal delen van het WEU-acquis in het Europees verdragsrecht en de omzetting van het tijdelijke politiek-strategisch en het militair comité in permanente comités met verdragsbasis markeren voor ons een grote stap op de reeds bij het Verdrag van Amsterdam ingeslagen weg naar een eigen Europese defensiecapaciteit en defensiebeleid. Wij hebben ons daartegen altijd stringent verzet. Wij zien hier geen taak voor de Europese Unie. Wij willen onze defensiebelangen ondergebracht blijven zien in de NAVO. Wij vrezen dat dit nu onder druk komt te staan. Ik kan onze bezwaren niet beter samenvatten dan gebeurt in het advies van de Raad van State. Ik zal dat niet herhalen maar de Raad van State heeft helder vijf op dit punt zeer zwaarwegende kanttekeningen gemaakt die onze mening geheel weergeven. Die kanttekeningen snijden voor ons nog steeds hout en het antwoord van de regering vinden wij niet bevredigend. Wij willen in ieder geval geen formele erkenning van eigen zwaarmacht voor Europa. Wij zijn het daarmee principieel niet eens en vinden dat ook voor onze positie in de NAVO alsmede voor onze Atlantische relaties een slechte zaak. Dit is voor ons een zeer negatief onderdeel van het verdrag.

Staatssecretaris **Benschop**: Voorzitter. Ook dit onderdeel staat op de positieve zijde van de balans van Nice. Zoals aangegeven door de heer Timmermans, zag het er lange tijd niet naar uit dat dit resultaat kon worden geboekt. De Nederlandse regering heeft er in alle bescheidenheid aan bijgedragen dat dit kon

worden gerealiseerd. Dat is van belang, omdat het verdrag wordt aangepast aan de feitelijke besluiten die daarover in de afgelopen jaren in Keulen en Helsinki zijn genomen, bijvoorbeeld dat Petersbergtaken niet langer aan de WEU worden uitbesteed, maar nu onder de verantwoordelijkheid van de EU zelf zullen worden uitgevoerd. Het is van belang dat het politiek en veiligheidscomité zijn basis in het verdrag krijgt, net als andere comités en dat er wordt ingegaan op de vraag naar de verantwoordelijkheidsverdeling. In artikel 25 is gesproken over de leiding die het comité uitoefent ten tijde van crisisbeheersingsoperaties. De besluitvorming en politieke verantwoordelijkheid ligt ten volle bij de Algemene Raad, maar ten tijde van crisisbeheersingsoperaties moet op basis van die besluiten zo'n operatie worden geleid, dag en nacht. Er dient een mogelijkheid te worden geschapen voor een orgaan om die leiding uit te voeren. Het is beter om dat zodanig vast te leggen in het kader van het verdrag dat het onder de verantwoordelijkheid van de Raad plaatsvindt dan dat het in het midden wordt gelaten. Ik meen dat het belangrijk is om het zo te expliciteren, want dan weten wij allemaal waar wij aan toe zijn. Bij de crisisbeheersingsoperaties komen verschillende aspecten aan bod. De heer Van Middelkoop en de heer Timmermans hebben gevraagd naar de relatie met de Commissie en andere pijlers. De realiteit is dat wij te maken hebben met dergelijke operaties. Het is goed dat de samenwerking tussen de verschillende organen die zich daarmee bezighouden, zoals de Commissie, de Hoge vertegenwoordiger en het politiek en veiligheidscomité, in dat opzicht wordt beschreven en dat de noodzaak van samenwerking wordt onderschreven. In hoeverre dat leidt tot een vervuiling, zoals de heer Timmermans zegt, durf ik niet precies te zeggen. Wel zullen wij pijleroverstijgend moeten leren werken met de middelen die wij in huis hebben om te zorgen voor een consistente en coherente aanpak van crises. Kijk maar eens los van het EVDB naar de huidige crisis in de wereld en de fronten waarop een antwoord moet worden gegeven, politiek, militair, financieel, diplomatiek en humanitair. De vraag van coördinatie geldt voor de Amerikaanse regering, voor de Verenigde

Naties, voor de Europese Unie en voor de Nederlandse regering. Op alle plekken waar je met dergelijke operaties bezig bent, waarbij het per definitie gaat om de inzet van meerdere middelen op de korte, middellange en lange termijn in crisis- en postcrisisituaties, zul je daarmee leren werken. Maar goed, gelukkig staat in artikel 25 dat de bevoegdheden in dat opzicht onverlet zijn. Maar het is goed dat er opmerkingen worden gemaakt over coördinatie en samenwerking.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Wil de staatssecretaris ingaan op een concrete situatie waarin daadwerkelijk sprake is van een operatie die strategisch moet worden geleid door het comité, zoals in artikel 25 wordt geformuleerd? Wat betekent het in die situatie dat, zoals in de nota staat, er moet worden samengewerkt met de Commissie en met de Hoge vertegenwoordiger? Het kan toch niet de bedoeling zijn dat de leiding aan handen en voeten gebonden is?

Staatssecretaris **Benschop**: Voorzover we het ons nu kunnen voorstellen, zullen de besluiten genomen worden door die instellingen die daartoe bevoegd zijn. Als er in de eerste pijler een besluit moet worden genomen over de bevroering van tegoeden, dan gebeurt dit door de Raad, op voorstel van de Commissie. Er zijn ook procedures met betrekking tot de humanitaire en de militaire inzet. Het is van belang dat afstemming plaatsvindt tussen deze zaken, zonder dat bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend die bij andere instellingen thuishoren. Dat is de angst van de heer Timmermans. De angst van de heer Van Middelkoop is meer dat de Unie niet slagvaardig genoeg zal zijn. De functie van het politiek en veiligheidscomité is erin gelegen dat het, in zoverre het optreedt, de Raad daar vervolgens van op de hoogte stelt, zodat er op het niveau van de Raad in overleg met de Commissie adequate maatregelen genomen kunnen worden.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): De zorgen van de heer Timmermans en die van mij kunnen rustig naast elkaar blijven bestaan. Het is echter onbestaanbaar dat er in een concrete situatie geen eenduidige leiding zou bestaan. De

staatssecretaris kan nu wel verwijzen naar de Raad, die de uiteindelijk bevoegde instantie is. Maar eerder zei de staatssecretaris, niet ten onrechte, dat in zo'n concrete situatie de bevoegdheid tot handelen gedelegeerd is aan dat comité. Daar is dat comité ook voor.

De heer **Verhagen** (CDA): Het punt dat de heer Van Middelkoop naar voren brengt is essentieel, mede gelet op onze ervaringen met dubbele sleutels, waar hij in eerste termijn naar verwees. Ik krijg de indruk dat de staatssecretaris ons nu niet het antwoord kan geven, dat wij wenselijk achten. Ik stel voor dat wij op dit punt nadere informatie krijgen voor de plenaire behandeling.

Staatssecretaris **Benschop**: Er is vastgelegd wat er is vastgelegd. Daarover bestaat niet veel onduidelijkheid. De vraag is natuurlijk altijd hoe dat in de praktijk precies gaat werken. De portee ervan is echter duidelijk. Aan de ene kant wordt het belang van samenwerking en afstemming benadrukt. Dat is in dat artikel vormgegeven. Tegelijkertijd wordt niet getreden in de bevoegdheden, zoals deze bestaan. Niet elk onderwerp heeft dezelfde tijdsdruk in geval van crisisoperaties. De afstemming tussen militaire en humanitaire actie ligt heel sterk voor de hand, maar tussen noodhulp en reconstructie zitten verschillende fasen. Tussen begeleidende acties op diplomatiek of financieel gebied en militaire acties zit ook een ander tijdsverband. Om een effectieve operatie uit te voeren, is het niet per se nodig dat alles wat daarmee direct of indirect van doen heeft, vervolgens door het politiek en veiligheidscomité besloten wordt. Dat zou ook niet terecht zijn. De twee aspecten die daar van belang zijn, zijn beide benoemd en vastgelegd. Vervolgens is het aan de wijsheid van degenen die daarmee omgaan, ervoor te zorgen dat dit een rijdend geheel wordt. We zullen hier en daar zeker wat oefening nodig hebben, maar zo is de situatie.

De heer **Verhagen** (CDA): Wij hebben het nu over een militaire operatie in het kader van de Petersbergtaken. Wie neemt in een crisissituatie uiteindelijk het besluit? Is dan een overleg nodig zoals dat zojuist is beschreven? Wie heeft op een gegeven moment de leiding over

de militaire operatie? Daar komt het op neer. Je moet ja of nee krijgen, wil je bepaalde middelen in kunnen zetten.

Staatssecretaris **Benschop**: Op basis van de besluitvorming en de mandatering door de Raad heeft het politiek en veiligheidscomité de leiding over het militaire deel van de operatie. Daar is geen enkel misverstand over. Dat betekent echter niet dat het comité midden in de nacht zonder voorstel van de Commissie een reconstructieplan gaat opstellen, waarvoor de geldmiddelen van de Commissie worden ingezet. Daar gaat de Commissie over. Dat probeer ik aan te geven door te spreken over eigen verantwoordelijkheden en helderheid over de samenwerking die georganiseerd moet worden. In Nederland is dat ook zo. Nu is er bijvoorbeeld een stuurgroep op het gebied van terrorismebestrijding, maar dat betekent niet dat de onderscheiden ministers hun verantwoordelijkheden verliezen. De samenwerking wordt georganiseerd op een zodanige wijze dat het geheel doet wat het moet doen.

De heer **Timmermans** (PvdA): Om problemen zoveel mogelijk te voorkomen kan Nederland ervoor zorgen dat de Commissie er zoveel mogelijk bij betrokken wordt. Dat lijkt mij in het belang te zijn van een coherente aanpak.

Staatssecretaris **Benschop**: Bij zoiets moet iedereen betrokken zijn die daarbij een rol speelt. Dat vind ik het belangrijkste criterium. Dan denk ik niet zozeer aan de institutionele aanwezigheid, want daar hebben wij altijd al genoeg "last" van. Het moet vooral gekoppeld zijn aan de functionele behoefte. Dat lijkt mij van groot belang.

De kwestie van de financiering van het EVDB is nog niet opgelost. Er zijn verschillende mogelijkheden: communautair, door de deelnemende landen, costs lie where they fall, of een mengvorm. Daarover wordt nog steeds gediscussieerd. Nederland heeft zich voor een mengvorm uitgesproken. Ook is gevraagd naar de ontwikkeling van de capaciteiten. Wij zijn van de capabilities conference van vorig jaar op weg naar de capabilities improvement conference, die 19 en 20 november wordt gehouden. Dat

geeft duidelijk aan tot welke uitdaging het EVDB leidt. Nederland heeft daar al een antwoord op gegeven. Wij gaan nu kijken wat het antwoord op Europees niveau is en welke verbeteringen (improvements) doorgevoerd dienen te worden. Dat is nu ook expliciet de titel van de operatie rond de capaciteit geworden.

De kwestie van de Turkse positie en de toegang tot NAVO-middelen is nog niet opgelost. Wij hopen de komende weken wel een stuk verder te komen. Er wordt druk bilateraal overleg gevoerd, met name door het Verenigd Koninkrijk met Turkije. Gezien onze eerdere inzet op dat punt houden wij contacten met de betrokken partijen. Volgens mij heeft noch de uitbreiding noch het EVDB in het verdrag de doorslag gegeven in het Ierse referendum. Dat was niet het hoofdprobleem.

Gemeenschappelijke strategieën zijn er een heel aantal. Of ze goed zijn, is een tweede. Een strategisch concept voor het EVDB is een gedachte die de ronde doet, maar ik kan nu niet zeggen of dit tot een formulering zal leiden. Daarop zullen wij ongetwijfeld terugkomen bij de verdere feitelijke ontwikkelingen van het EVDB.

In 2001 waren er ongeveer tien gemeenschappelijke optredens.

7. Slotakte (toekomst van de Unie, Handvest grondrechten, IGC 2004)

De heer **Van Baalen** (VVD): Voorzitter. In het begin van dit wetgevingsoverleg spraken wij over een aantal punten dat eigenlijk onder dit punt thuishoort.

Mijn fractie constateert dat het van groot belang is dat Ierland in tweede instantie het Verdrag van Nice ratificeert. Ratificatie van Nice is immers een politieke voorwaarde voor de uitbreiding. Wij moeten dus trachten, de Ieren te accommoderen. Uit de opmerkingen van de staatssecretaris begreep ik dat de Nederlandse regering daartoe bereid is.

Dan de IGC 2004. Mijn fractie vindt het onwenselijk dat wij in een soort permanent Weens congres verzeild raken waarbij constant de verdragsbasis van de Europese integratie ter discussie wordt gesteld en aangepast. Nu wordt gesproken over een conventie die het te sluiten verdrag van 2004 moet voorbereiden. In het

algemeen overleg over de Europese Raad van Laken op 13 december komen wij hierover nog te spreken naar aanleiding van een advies van de AIV. Mijn fractie zal dan haar definitieve standpunt over die conventie formuleren. Dat wij kritisch zijn en belangrijke vragen hebben, is bekend.

Er wordt een aantal punten genoemd dat op de IGC 2004 aan de orde moet komen, onder andere de nadere bevoegdheidsafbakening. Wij wijzen in dezen op het advies van de Raad van State, die waarschuwt voor een stilstand in het integratieproces. Het is goed om te bekijken waar bevoegdheden kunnen worden afgebakend, niet om ze definitief vast te leggen. Wij zullen ook nog spreken over het Handvest grondrechten, de rechtspersoonlijkheid van de Europese Unie en toetreden tot het EVRM. Dat laatste is voor onze fractie van groter belang dan het verder verankeren van het handvest. Wij zijn het eens met het vereenvoudigen van verdragen, maar dat wordt een hele procedure. Over de rol van de nationale parlementen zullen wij later nog spreken.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): De conventie behoort als zodanig niet tot het Verdrag van Nice, dus daar zwijg ik over. In de nota staat wel het een en ander over het opsplitsen van de verdragen in een constitutioneel en een operationeel deel, een bekende discussie. Op het eerste gezicht lijkt dat heel logisch, maar even verderop staat een waarschuwing van de regering dat de doelstellingen in het constitutionele deel onlosmakelijk verbonden zijn met de uitwerking daarvan in het operationele deel. Toen ik dat las, dacht ik: wat willen zij nu eigenlijk?

Waaruit bestaat dat onderscheid? Is dat te vergelijken met onze nationale wetgeving, waar AMvB's onder hangen, waarbij het verschil vooral procedureel van aard is? In AMvB's worden ook de zaken gestopt die zo gedetailleerd zijn dat zij niet in de wetgeving passen. Of is het uitsluitend een procedureel onderscheid, in die zin dat het constitutionele deel bij de nationale parlementen langs moet gaan, als het gewijzigd moet worden, en de rest niet? Hierover proef ik enige onzekerheid bij de regering. Ik krijg graag een wat meer zeker antwoord.

Ik heb met instemming de reactie van de regering op de vragen van de fractie van de Partij van de Arbeid over eigen gemeenschapsbelastingen gelezen. Ik herinner mij nog heel wel de zeer resolute antwoorden van de minister-president bij de Staat van de Unie, te weten dat hij geen behoefte had aan en geen grond zag voor eigen Europese belastingen. Daar maak ik graag melding van in dit debat.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik ben blij dat verklaring 23 aan de slotakte is verbonden, dat er een breder en diepgaander debat over de toekomst van de Unie nodig is, waarbij de kandidaat-lidstaten worden betrokken. Anders dan de heer Van Baalen denk ik dat dit dringend noodzakelijk is. Wij hebben nu een klein stapje gezet, maar bij een grotere Unie is een integraal debat over waar wij op de langere termijn en in een groter concept naartoe willen, belangrijk.

De heer **Van Baalen** (VVD): Zo'n groot debat kan ook leiden tot de conclusie dat wij het bij kleine stappen laten.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik kan nog niet zeggen dat het dan ineens stukken verder komt. Ik ben realist en ik zie ook wel hoe het met Europa gaat. Als er perspectief op een verdere toekomst is, denk ik dat de tussentijdse stappen misschien ook wat gemakkelijker gaan, want ik ben een optimist.

Volgens de afspraken in Nice zullen vier onderwerpen onderdeel uitmaken van het toekomstdebat: de competentietoedeling, de rol van nationale parlementen, de vereenvoudiging van verdragen en de toekomstige status van het Handvest grondrechten.

De regering vraagt terecht aandacht voor iets extra's, te weten de democratische legitimiteit en voorstellen tot versterking van het externe optreden van de EU. Deze twee punten worden genoemd door de regering, maar ik las in de nota naar aanleiding van het verslag nog verschillende andere dingen. Op bladzijde 56 stond versterking van de rol van de Europese Commissie. Wij hebben aan het begin van dit debat al gesproken over de toekomstnota die ook wordt ingebracht. Waarom worden er twee punten uitgelicht en worden de andere niet genoemd?

Ik denk dat vereenvoudiging van verdragen buitengemeen nuttig is. Ik hoor graag een antwoord op de vragen van de heer Van Middelkoop. Ik heb zelf altijd gedacht dat een meer constitutioneel deel niet zo gemakkelijk te wijzigen is en wat moeilijker tot stand komt en dat een meer operationeel deel vergelijkbaar is met onze wetten en wat gemakkelijker tot stand te brengen en te wijzigen is. Ik zou dat overigens een heel goede gedachte vinden. In een dergelijk constitutioneel deel zouden de grondrechten en het handvest ondergebracht kunnen worden. Ik ken de moeilijkheden die daarbij bestaan. Een en ander vergt natuurlijk de nodige aanpassingen. Ik denk echter dat dit een goede en werkbare noemer kan zijn om een en ander onder te brengen.

Tot slot wijs ik op de weg naar de volgende IGC. Er wordt gedacht aan een conventie- of forummodel. De regering pleit in die fase terecht een ruimere deelname van maatschappelijke geledingen, het Europees Parlement en de nationale parlementen. Dat steunt de D66-fractie van harte. Ik vind het jammer dat de Adviesraad voor internationale vraagstukken deze fase wil reserveren voor politici. Ik vind dat een stap terug. Juist verbreding van de Europese discussie vind ik een heel belangrijk gegeven. Ik hoop dat er een goede vorm kan worden gevonden in een soort conventie-model.

De heer **Timmermans** (PvdA): De discussie na Nice zal gaan over de omgang met het politieke tekort in Europa, het probleem waarmee wij allemaal worden geconfronteerd. Het is helder dat de lijst met de vier in Nice genoemde punten niet limitatief is. Ik ben blij dat de regering aangeeft dat er ook andere zaken op de lijst rond het politieke tekort terecht kunnen komen.

Men kan analyseren waarom, bijvoorbeeld, de leren in het Ierse referendum "nee" hebben gezegd. De eerste reden is "If you don't know, vote no". Dat is een probleem waarmee de gehele Unie te maken heeft. Men weet niet meer waarmee de politici bezig zijn. De Unie ontwikkelt zich zo snel dat het de burgers kwijt is geraakt. Dat moet een centraal thema zijn in de post-Nice-discussie. Daarbij spelen zes andere vraagstukken een rol: de soevereiniteitsoverdracht, de

subsidiariteit, de dominante positie van de grote landen en de verhouding groot-klein, de tweede pijler en de vraag wat de Unie wel of niet mag doen, de uitbreiding en onderwerpen van ethische en morele aard, die te weinig in de aandacht zijn geweest. Ik bedoel overigens niet dat op het laatste punt direct een bevoegdheid van de Unie als resultaat moet worden bereikt. Dit zijn echter onderwerpen die de burgers in de Unie bezighouden. De relatie tussen die onderwerpen en de Unie moet in de komende tijd helder worden gemaakt, ook in Nederland.

De heer **Verhagen** (CDA): Sommige dingen, in de zin van cultuur en eigenheid, kunnen verbonden zijn aan soevereiniteit. Juist op het punt van ethiek en moraal zien de burgers dan ook een enorme bedreiging vanuit Europa ontstaan. Dat zegt het nodige over het draagvlak van de Unie en haar legitimiteit. Als de heer Timmermans de leren voor altijd tegen verdergaande Europese integratie wil hebben, moet hij dan ook juist op dit punt een discussie voeren! Ik noem als voorbeeld de discussie over abortus. Ik snap dan ook niet hoe de oproep van de heer Timmermans kan samengaan met een versterking van het draagvlak onder de burgers voor Europese eenwording.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Ik denk toch dat u wat duidelijker moet zijn. Er wordt natuurlijk al over ethische en morele vraagstukken gesproken, bijvoorbeeld over genetische manipulatie, maar u zult waarschijnlijk op andere zaken doelen. U zult verstaan dat ik niet de enige ben die dan denkt aan onderwerpen die in de afgelopen jaren door Paars aan de orde zijn gesteld. U moet wel zeggen wat u echt wilt. Als u vindt dat de structuur van de familiewetgeving moet worden veranderd, wat wij in Nederland hebben gedaan, dan moet u dat zeggen. Dan moet dit deel van het familierecht in Europees verband behandeld worden. Hetzelfde geldt voor bepaalde medisch-ethische zaken. Als u vindt dat deze zaken ook in Europees verband geregeld moeten worden, moet u dat zeggen. Dat heb ik nog niemand horen bepleiten.

De heer **Timmermans** (PvdA): Dat hoort u mij ook zeker niet bepleiten.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Het is fijn om dat te horen.

De heer **Timmermans** (PvdA): Bij veel Europeanen bestaat de vrees dat zij bepaalde essentiële elementen van hun levenswijze – die verschilt van land tot land – niet meer op hun eigen manier kunnen organiseren, omdat Europa zich op dat terrein gaat begeven. Door de onduidelijkheid daarover is het mogelijk dat een bepaalde groep mensen een anti-Europese stemming kweekt. Het is van belang dat ook deze kwesties aandacht krijgen, zodat duidelijk wordt waar de Europese overheid zich wel en niet mee bemoeit. Ik pleit absoluut niet voor een Europese bevoegdheid op die onderwerpen. Ik wil juist dat duidelijk wordt waar Europa zich niet over zal buigen. Het is even belangrijk om duidelijk te maken waar Europa wel over gaat als om duidelijk te maken waar Europa niet over gaat. Onduidelijkheid daarover voedt de soms ongefundeerde angst bij bevolkingsgroepen, waardoor een verdrag wordt afgewezen.

De heer **Van Baalen** (VVD): In de beperking toont zich de meester. Daar ligt het schone van de Europese Unie.

De heer **Timmermans** (PvdA): Door het Ierse referendum worden wij natuurlijk met een gigantisch probleem opgezadeld. Wij gaan er wel erg gemakkelijk van uit dat de Ieren wel een nieuw referendum zullen organiseren en dat men dan "ja" zal zeggen. Dat zal een heel groot probleem blijven. Wij moeten ons natuurlijk niet met de binnenlandse politiek in Ierland bemoeien, maar iedere creatief idee dat de Ieren de helpende hand kan bieden lijkt op zijn plaats. Wij moeten meer onze nek durven uitsteken met Europa. Wij moeten niet alles stiekem willen doen, want dat zit nog te veel in de Europese systematiek. Als wij dan een keer een teleurstelling hebben, dan is dat altijd nog te prefereren boven die sluipende onduidelijkheid. Dat werkt uiteindelijk eroderend op het draagvlak voor Europa. Ik maak tot slot nog een korte opmerking over een van de vier onderwerpen, een onderwerp dat ons zeer ter harte moet gaan. Dat is de rol van de nationale parlementen. Dat komt al heel snel aan de orde bij de uitwerking van de conventie-

gedachte waar mijn fractie in beginsel voor is. Nationale parlementen kunnen dan al hun verantwoordelijkheid nemen. Ik pleit er ook voor om zo'n conventie open te stellen voor alle dertien kandidaat-lidstaten.

De heer **Verhagen** (CDA): Alle dertien? Inclusief Turkije?

De heer **Timmermans** (PvdA): Ja, inclusief Turkije.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik sluit mij aan bij de opmerkingen van de collega's over de transparantie van het verdrag en de noodzaak van een heldere verdragstekst.

Ik maak nog een drietal korte opmerkingen, waarbij ik opmerk dat een deel al aan de orde is geweest tijdens het debat over de Staat van de Unie. Wij betreuren het zeer dat zaken als het takenpakket van de Unie en het subsidiariteitsbeginsel eigenlijk nauwelijks aan de orde zijn geweest. Dat is een fundamentele discussie die wij altijd gekoppeld hebben aan steun voor de uitbreiding. Als de Unie zich zo blijft ontwikkelen, dan moet alles wel vastlopen. Wij pleiten dan ook op bepaalde terreinen voor renationalisatie. Ik noem onderwijs, jeugdbeleid en sociaal beleid. Daar moet de Europese Unie zich wat ons betreft niet mee bezig houden. In de schriftelijke beantwoording staat dat het thema "subsidiariteit" vrijwel zeker aan de orde zal zijn in het kader van de IGC 2004. Ik vind dat wat voorzichtig uitgedrukt. Dat zal zeker aan de orde moeten zijn. Ik neem aan dat de regering die visie met mij deelt en daar ook de noodzakelijke stappen voor zal ondernemen.

Over het Handvest grondrechten hoef ik niet veel te zeggen. Daar hebben wij al vele malen over gediscussieerd. Duidelijk is dat de onrijpe tekst die nu als politieke verklaring is aangenomen een eigen werking krijgt. Wij vrezen dat zij ook een eigen dynamiek heeft ontwikkeld. Onze voorkeur gaat uit naar toetreding van de EU tot het EVRM; wij wensen geen constitutionalisering van de EU.

Wat betreft de IGC 2004 wil ik opmerken dat de conventiemethode niet op onze instemming kan rekenen. Als zoiets er komt, moet dat gebeuren met volledige participatie van de kandidaat-lidstaten. Nice was

over u en zonder u, maar dat is niet de juiste gang van zaken.

De heer **Verhagen** (CDA): Voorzitter. Als iets duidelijk is geworden door Nice dan is het wel dat het draagvlak en legitimiteit van verdergaande Europese integratie onder druk staan. In het debat over de toekomst van de EU moeten wij ons met name buigen over de vraag hoe dat draagvlak kan worden verbreed. Een breed en diepgaand debat, zoals voorgesteld, klinkt heel aardig maar het is de vraag of dit voldoende response zal hebben bij de doorsnee burger in Nederland. Het is buitengewoon lovenswaardig dat de staatssecretaris meedeed aan de debatten in de Europatrein en natuurlijk is het een prima zaak dat internetdebatten worden gehouden. Daarmee moet natuurlijk worden doorgaan, maar het is de vraag of dit voldoende is om een breed publieksdebat te realiseren. Draagvlak en legitimiteit staan of vallen met de vraag of de doorsnee burger zich herkent in de Europese besluitvorming en de beleids-terreinen waarop die besluitvorming zich richt. Duidelijkheid over het subsidiariteitsbeginsel (wie doet wat?) is van essentieel belang om de herkenbaarheid van de Europese besluitvorming te vergroten. Wat dit betreft vind ik de nota naar aanleiding van het verslag enigszins teleurstellend. De regering schrijft dat er algemene criteria moeten komen voor de subsidiariteit en dat daarop niet kan worden vooruitgelopen omdat de Raad de uitwerking ervan ter hand zal moeten nemen. Wat is de Nederlandse inzet op dit punt in de Raad? De regering kan niet verwijzen naar de Raad, want dan doet zij alsof zij daarbuiten staat. Dat is nu juist een van de redenen waarom het draagvlak voor de Europese besluitvorming steeds smaller wordt. De regering moet zich niet verschuilen achter iets ongrijpbaars, want zij kan wel degelijk een zekere invloed uitoefenen. Wat betreft draagvlak en legitimiteit zou ook een grotere inzet mogen worden verwacht als het gaat om de vertaalslag die nationale parlementen moeten maken. Hoe denkt de regering die parlementen meer bij de Europese besluitvorming te betrekken. Ik denk dus niet aan de conventiemethode. De VVD-fractie heeft de discussie over die methode willen uitstellen tot de voorbereiding

van de top van Laken; tijdens het debat over de Staat van de Unie en het overleg van vandaag wilde zij er niet over praten. Die houding houdt in dat die conventie er is, wat de VVD-fractie ook roept. Het debat zal derhalve vooral moeten gaan over de wijze waarop het nationaal parlement zijn instemmingsrecht kan behouden in een constellatie waarbij regering, vertegenwoordigers van nationale parlementen en vertegenwoordigers van het EP samen de IGC voorbereiden. Ik constateer daarnaast dat de controlerende bevoegdheden van de Tweede Kamer ten aanzien van de inzet die de regering zal kiezen bij de komende IGC, mede door de opstelling van de VVD-fractie onder druk komen te staan.

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan de heer Van Baalen om u iets te vragen, maar ik merk wel op dat de beslissing om daarover in december te spreken, in de procedurevergadering van de commissie is gevallen.

De heer **Verhagen** (CDA): Mede door de inzet van de VVD-fractie in de procedurevergadering.

De **voorzitter**: Daarover doen wij hier geen nadere mededelingen.

De heer **Van Baalen** (VVD): Zou de heer Verhagen het acceptabel vinden dat de Kamer een uitspraak doet over de conventie zonder kennis te hebben genomen van en te hebben gesproken over het advies van de AIV, wetende dat de Kamer met instemming van het CDA om dat advies heeft gevraagd?

De heer **Verhagen** (CDA): Het advies van de AIV is er al. Ik heb het zelfs bij mij. In de onderliggende stukken bij het Verdrag van Nice wordt gerept van de conventiemethode. Bovendien hebben wij een brief van de regering gekregen over deze methode en de invulling daarvan. Met andere woorden, alle noodzakelijke informatie is beschikbaar. Het is derhalve uw keuze het debat daarover aan te gaan op een tijdstip waarop de facto het debat in de conventie met inbegrip van vertegenwoordigers van regeringen en nationale parlementen en het Europees Parlement al is gevoerd en het besluit al is genomen. Ik constateer dat alleen maar. Wij

moeten dan op 8 december een andere discussie voeren. Wij zullen dan niet moeten discussiëren over de vraag of wij een conventie-methode willen hanteren, want die hebben wij geaccepteerd. Wij zullen dan moeten praten over de wijze waarop wij het draagvlak in en de betrokkenheid van nationale parlementen bij toekomstige verdragen kunnen optimaliseren. Dat zal in ieder geval niet gebeuren op het moment dat de uitkomst is dat het Handvest grondrechten de facto wordt opgenomen in het komende verdrag.

Staatssecretaris **Benschop**: Als wij uitgaan van de stelling dat de Europese Unie zowel effectiever, efficiënter als legitimer dient te worden, dan zouden wij kunnen zeggen dat met het Verdrag van Nice op het gebied van de effectiviteit, en op onderdelen ook op het gebied van de efficiëntie, een aantal stappen is gezet en dat het verdere debat over de toekomst na Nice sterk zal worden gedomineerd door het aspect legitimiteit, maar dan wel breed op te vatten, zo zeg ik in de richting van mevrouw Scheltema. Een heleboel aspecten van de positie van de grondrechten, de constitutionele ontwikkelingen van de Unie, het basisdeel van het verdrag tot en met de verdere ontwikkeling van de positie van het Europees Parlement, de vraag of de Commissievoorzitter dient te worden gekozen via verkiezingen voor het EP of direct, al deze vraagstukken hebben van doen met het vraagstuk van de legitimiteit. Het is ook door de regering zo aangeduid, omdat het preciezer aangeeft wat de denkrichting is in het kader van het debat over de toekomst van de Unie, want het droge lijstje van vier onderwerpen dat in Nice is geformuleerd voor post Nice doet de harten niet direct sneller kloppen. Het is voorts van groot belang dat elke institutionele discussie drijft op de werkelijke behoefte van de Europese Unie. Vandaar dat wij het aspect van het externe optreden van de Unie hebben geëxpliciteerd. Zeker sinds 11 september is een wezensvraag voor Europa en de Europese samenwerking wat de positie van Europa in de wereld is en welke bijdrage wij leveren op een veelheid van gebieden. Het is natuurlijk een terrein waarvan al heel lang heel veel verwachtingen bestonden die de

laatste jaren ingevuld beginnen te raken en waaraan wij de komende jaren nog veel zullen moeten doen. Vandaar dat wij het zo benoemd hebben. Op zich is de agenda enerzijds vastgelegd (met de vier onderwerpen van Nice), maar anderzijds open gehouden, omdat iedereen inziet dat wij enige flexibiliteit moeten behouden om te bereiken dat onderwerpen aan de bespreking waarvan behoefte is, ook daadwerkelijk op de agenda verschijnen.

In dit opzicht verwacht ik in Laken een herbevestiging van het feit dat wij in ieder geval zullen spreken over de onderwerpen die in Nice zijn aangegeven. Daarnaast zal er een opening blijven, eerst voor de conventie, om nog andere onderwerpen te bespreken. Vervolgens zal de Europese Raad in de periode tussen conventie en IGC een agenda voor de IGC 2004 moeten formuleren. Dit is natuurlijk het moment om spijkers met koppen te slaan en een besluit te nemen over de vraag waarover een volgende IGC precies zal gaan. Wij nemen een open instelling in ten opzichte van hetgeen daar aan de orde kan en moet komen. Ook elementen van de huidige ronde die wij vandaag hebben besproken, verdienen het om terug te komen of eventueel terug te komen en er zijn natuurlijk evergreens als de hiërarchie der normen waaraan de Eerste Kamer mij altijd herinnert. Het aspect van de bevoegdhedenverdeling zal in ieder geval aan de orde komen. De voorstanders van de bevoegdheden-catalogus stellen hun denken bij in de richting van een bevoegdhedenafbakening. Ik denk dat wij dan op vruchtbaar terrein komen waarvan wij ons niet verre moeten houden, integendeel. Dan gaat het ook over zaken als de details die op Europees niveau moeten worden vastgesteld en de mate waarin uitvoeringsbevoegdheden op Europees niveau moeten worden geregeld. Het vergt nog veel nadenken over de vraag wat in zo'n grote Unie precies de rol in wetgevende en vastleggende zin zal zijn van het centrum Brussel ten opzichte van de implementatie in de lidstaten. Het witboek over de governance dat de Commissie heeft afgescheiden, is nog niet de grote stap vooruit die verwacht mocht worden. Op dit terrein dient echter nog wel het een en ander besproken te worden, want dit bevat ook een

element van zelfbeperking of herweging van wat waar precies moet gebeuren. Wij moeten hiernaar zeer serieus kijken.

Er is gevraagd naar de splitsing van verdragen in een basisdeel en een beleidsdeel. Dit is een exercitie die op bijval kan rekenen, maar die bij het uitschrijven duizend en een vragen zal oproepen. De hoofdgedachte is – en daarbij lopen inhoud en procedure door elkaar – dat die delen die een constitutioneel karakter hebben alleen kunnen worden gewijzigd op grond van unanieme besluitvorming en ratificatie door nationale parlementen. De vraag is of er dan een tweede deel kan komen waarin die onderdelen van het verdrag zijn opgenomen, waarover ook met unanimité dient te worden besloten, maar bijvoorbeeld de ratificatie door het Europees Parlement kan geschieden in plaats van door de nationale parlementen. Hoe dit precies uitpakt, is een tweede, maar dit vraagstuk betreft dus de zwaarte van de bepaling en de procedure die voor wijziging daarvan noodzakelijk is. In antwoord op de vraag van de heer Van den Berg over bevoegdheden wijs ik erop dat dit ook over subsidiariteit gaat. Ik denk dat dit onderwerp volop aan de orde komt. Ik voel mij op het punt van de rol van de nationale parlementen sinds een jaar toch wel ernstig gehandicapt, omdat het Nederlands parlement heeft uitgesproken dat een senaat bestaande uit parlementariërs niet gewenst is. Wij zullen dus moeten nagaan welke ideeën verder nog circuleren. Frankrijk heeft een idee geopperd voor een assise, een jaarlijks congres. Wij zullen daarover nog verder spreken. De Nederlandse regering signaleert in internationale contacten wel dat dit vraagstuk voorligt, maar meet zich daarin geen actieve rol toe.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Kan de staatssecretaris aangeven hoe ernstig die handicap is? Zijn er landen die dit idee voor een senaat serieus overwegen?

Staatssecretaris **Benschop**: Die zijn er zeker. In het Verenigd Koninkrijk wordt hierover nagedacht, maar ook bijvoorbeeld Duitsland geeft de voorkeur aan een senaat van parlementen. Het is een levensvatbaar idee, omdat het een dimensie biedt voor controle door en

betrokkenheid van de nationale parlementen. Die worden dan niet alleen in de eigen hoofdstad vormgegeven, maar ook op Europees niveau. Ik denk daarbij aan het subsidiariteitsbeginsel of de controle op het GBVB en het EVDB.

De heer **Timmermans** (PvdA): Ik neem aan dat vooral in de tweede pijler wat meer muziek zit. Ik ben er zelf zeker geen voorstander van om hiervan een overlevingsstrategie voor de WEU-assembly te maken, ook al ben ik zelf lid van die assembly. Op zichzelf is het idee van zo'n senaat die zich richt op de tweede pijler en de subsidiariteitstoets, niet zo'n slecht idee. Als die senaat in Straatsburg wordt gevestigd, is het probleem rond het Europees Parlement in Brussel gelijk ook opgelost. Is dit een pad dat volgens de staatssecretaris de moeite waard is om af te lopen?

Staatssecretaris **Benschop**: De heer Van Baalen heeft gesuggereerd dat het Europees Parlement zijn eigen statuut en een reglement voor de Europese politieke partijen moet kunnen vaststellen. Er kan zeker worden gezien of die suggesties ingepast kunnen worden. Er wordt momenteel gewerkt aan een groslijst en pas op de top van Laken zal een voorsortering plaatsvinden. Aan de hand van de conventie en de overgang van de conventie naar de IGC kunnen wij bepalen hoe de echte agenda eruit zal moeten gaan zien. De Kamer heeft een brief over de conventie ontvangen. Verder heeft de Kamer om advies gevraagd. De Kamer horende, begrijp ik dat wij binnenkort op dit onderwerp terug zullen komen. De regering is daar graag toe bereid.

8. Diversen (bijvoorbeeld Europese Rekenkamer en raadgevende comités, grondrechtenbescherming, Eurojust, protocollen)

De **voorzitter**: Dit is het laatste rondje. De staatssecretaris moet in dit rondje nog op twee vragen van de heer Van Middelkoop ingaan. Dat zijn zijn vragen over artikel 137, de gekwalificeerde meerderheid bij werkgelegenheidsbesluiten en de rol van nationale parlementen en het Europees Parlement bij het sluiten van verdragen. Wellicht zijn er echter

nog enkele andere vragen blijven liggen.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Voorzitter. Ik wil mijn voldoening uitspreken over artikel 2 van de goedkeuringswet. Daar staat dat wij niet alleen het verdrag goedkeuren, maar ook de daarbij gevoegde verklaringen, voorzover die een nadere uitleg bevatten van de bepalingen van het verdrag. Ten tijde van Maastricht was de regering daartoe niet bereid. Dat heeft geleid tot het amendement van de heren Jurgens en Van der Linde. De regering was daar ten tijde van Amsterdam evenmin toe bereid en dat was de reden dat de heer Van Middelkoop exact hetzelfde amendement heeft ingediend. Voilà, na een positief advies van de Raad van State over ons amendement heeft de regering nu besloten dat het verstandiger is om de tekst van artikel 2 in de goedkeuringswet op te nemen. Ik hoop dat u mij deze lol gunt, voorzitter.

Artikel 7 van het Unieverdrag, het Oostenrijkartikel, is nu aangevuld. Ik ben het met de regering eens dat het moeilijk is om de politieke betekenis van dit artikel voor de toekomstige praktijk te wegen. De betekenis van dit artikel gaat echter verder dan de speciale casus dat in Oostenrijk een politiek bedenkelijke groepering aan de regering deelneemt. Er kan zich ook de situatie voordoen dat de regering van een lidstaat wetgeving aanneemt, waarvan een andere lidstaat zich afvraagt of daarmee de goede weg wordt ingeslagen. Als die bepaling nu al had bestaan en bijvoorbeeld Duitsland zou via het nieuwe artikel 7 Nederland hebben gevraagd zich te verantwoorden voor onze euthanasiewetgeving, waarin het recht op leven in het geding is, wat was er dan gebeurd. Ik probeer het zo neutraal mogelijk te formuleren. Is de staatssecretaris van mening dat de Duitse regering in dat geval via artikel 7 volstrekt legitiem daartoe over mag gaan?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter. Het valt mij op dat het ook dit keer niet gelukt is om aan de Europese Raad in het verdrag de positie toe te kennen die hij in de praktijk verworven heeft, namelijk de taak van richtinggevende in het gehele Europese beleid. Kan de staatssecretaris nader ingaan op de gevoeligheden op dat punt? Zijn er

in de toekomst ontwikkelingen in deze richting te verwachten?

De heer **Timmermans** (PvdA): Voorzitter. Ik vraag de staatssecretaris om een reactie op de mogelijkheid dat Nederland in de discussie over de komende IGC en de afronding van het Verdrag van Nice, een soort openbaarheidstoets aan de orde stelt. Bij Europese aangelegenheden spelen te veel zaken zich buiten de openbaarheid af; er is te weinig aandacht voor de noodzaak om maximale openbaarheid, zeker op het punt van wetgeving, na te streven. De hervorming van zowel de Raad als de Europese Raad kan worden bekeken vanuit de redenering dat alles in principe openbaar moet zijn. De Raad kan in twee handelingsbevoegdheden worden opgesplitst: de Raad als executive en de Raad als wetgever. De eerste handelingsbevoegdheid kan niet altijd in het openbaar worden uitgevoerd en daarmee kan ik leven. De handelingsbevoegdheid van wetgever kan echter altijd in het openbaar worden gehanteerd. In het belang van de openbaarheid zou het goed zijn als de Europese Raad wordt ingebed in de verdragenstructuur en aan de openbaarheidstoets onderhevig is.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik zal nog twee concrete punten aan de orde stellen. In de eerste plaats wijs ik op verklaring 18 over de samenwerking tussen de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers. Die is op zich heel goed en begrijpelijk. In het verleden is door ons vaak aandacht gevraagd voor een goede controle op de besteding van de Europese gelden en in dat verband is samenwerking zeker noodzakelijk. Een ander wordt echter wat vrijblijvend omschreven. Wat is de inzet van de regering met betrekking tot het verbeteren van de samenwerking en het bereiken van goede resultaten?

Mijn tweede vraag is informatief van aard en betreft de onderlinge verhouding tussen verklaringen 2 en 3, waarvan de conferentie te Nice akte heeft genomen, betreffende de toekomst van de structuur- en cohesiefondsen. De zuidelijke staten interpreteren het woordje "meerjarig" zodanig dat de per 1 januari 2007 geldende financiële afspraken dezelfde geldigheidsduur hebben als

de huidige, zodat pas in 2014 sprake zal zijn van besluitvorming en gekwalificeerde meerderheid. In reactie daarop wordt gesteld dat Nederland en een paar andere staten erop wijzen dat deze verklaring van de zuidelijke lidstaten de werking en het initiatiefrecht van de Commissie onverlet laten. Wat beogen Nederland en die andere staten met deze verklaring?

De heer **Verhagen** (CDA): Voorzitter. Ik ben van mening dat de staatssecretaris bij het vorige blok buitengewoon behartigenswaardige woorden heeft uitgesproken over de senaat. Ik hoop dat een voortgaande discussie daarover zal volgen.

Op basis van de uitspraken van de heer Van Baalen, collega Timmermans en mijzelf, constateer ik dat een meerderheid van de Kamer voorstander is van openbaarheid van de Raad op het punt van wetgeving. Er wordt een knip gemaakt in wetgeving en uitvoering. Wat is de mening van de staatssecretaris in dezen? Op welke wijze zal hij met de uitdrukkelijke wens van de Kamer omgaan?

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Ik ben er vrijwel zeker van dat er reeds een motie is ingediend over de openbaarheid van wetgevende raadsvergaderingen. Ik dacht dat deze motie onder mijn naam en die van de heer De Graaf is ingediend.

De heer **Verhagen** (CDA): Die motie wordt dus Kamerbreed ondersteund. Ik ben dan ook benieuwd op welke wijze de regering daarmee zal omgaan.

De **voorzitter**: Dat kan nog voor de plenaire vergadering worden gezien.

De heer **Verhagen** (CDA): Mijn laatste opmerking betreft de positie van de ECB. Artikel 48, lid 2, schrijft expliciete raadpleging van de ECB voor in geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied. Is, gelet op de verklaringen, de ECB om advies gevraagd? Zo ja, wat was de inhoud van dat advies en wat is daarmee gedaan?

De heer **Van Baalen** (VVD): Ik kan volstaan met het herhalen van de woorden van mevrouw Scheltema ten aanzien van de Europese Raad. Nogmaals, het is heel belangrijk dat die beter gereguleerd wordt.

Staatssecretaris **Benschop**: De Kameruitspraak uitgelokt door de heer Van Middelkoop bij het Verdrag van Amsterdam, is inderdaad gevolgd. Dat duidt erop dat in ieder geval het institutioneel geheugen van het departement redelijk op orde is ook al wisselen de personen wel eens.

De heer Van Middelkoop sprak over artikel 7, de Nederlandse euthanasiewetgeving en eventuele initiatieven van lidstaten. Artikel 7 verwijst naar een ernstige schending van de in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van de rechtsstaat. Naar het oordeel van de Nederlandse regering voldoet het Nederlandse beleid aan die normen en is er geen reden voor een dergelijk voorstel vanuit andere lidstaten. Ik verwacht dat ook niet. Mochten wij wel in een situatie verzeild raken dat wij inbreuk maken op artikel 7, dan verwelkom ik acties van andere lidstaten, de Commissie of het Parlement. Ik denk echter niet dat dit in het voorbeeld van de heer Van Middelkoop het geval is. Er is in Nice verder niet gesproken over de positie van de Europese Raad. In de aanloop heb ik mij wel eens afgevraagd of wij de Europese Raad, zoals dat destijds wel is uitgedrukt, niet zouden moeten "verraden" in de zin van verheffen tot een raad met een eigen specifieke bevoegdheden en besluitvormingsmodaliteiten. Die kant gaan wij niet op. Ik denk wel dat het van het grootste belang is dat de hele inbedding van de Europese raden in termen van voorbereiding en follow-up beter geregeld wordt. Het probleem ligt niet bij de Europese Raad zelf maar bij het voorzitterschap. Wij zitten in een situatie waarin wij voor de precieze invulling en agendering van een Europese Raad te afhankelijk zijn van een voorzitterschap. Gegeven de cruciale functie van de Europese raden moet daaraan iets gebeuren. Heel veel verschillende voorstellen doen daarvoor de ronde. Dat punt staat op de agenda. Ook als dat niet tot verdragswijziging leidt, moet het wel op een andere manier bij het functioneren van de Raad inclusief de Europese Raad aan de orde komen.

De heer **Timmermans** (PvdA): Gelet op de woorden van de staatssecretaris,

neem ik aan dat wij van het kabinet voorstellen kunnen verwachten voor wijziging van het systeem van het roulerend voorzitterschap alsmede wellicht ook voor de knip tussen de Algemene Raad, de Raad voor buitenlandse zaken en een nieuw te vormen Raad voor Europese zaken.

Staatssecretaris **Benschop**: Ik zou daarvoor graag willen verwijzen naar het antwoord dat ik bij het debat over de Staat van de Unie op precies die punten gegeven heb.

Naar de openbaarheidstoets wil ik graag verder kijken in het kader van de groslijst 2004. U kent onze inzet op dat punt.

De heer Van den Berg vroeg naar verklaring 2 en verklaring 3. Verklaring 2 is ontstaan vanuit de angst van een aantal lidstaten dat de nieuwe financiële perspectieven bijvoorbeeld voor één jaar zouden worden afgesloten en er dan opnieuw onderhandeld zouden moeten worden waarna het uitvoeringsbesluit conform artikel 161 met meerderheid zou kunnen worden besloten. Daarom hebben zij de verwachting uitgesproken dat het weer voor zeven jaar zal zijn. Ik ga ervan uit dat het dat in principe ook zal worden. Daarmee traden zij wel in het initiatiefrecht van de Commissie. Daarom is verklaring 3 afgelegd, die aangeeft dat de Commissie mag voorstellen wat zij wil op dat punt en dat in Nice niet is vastgelegd dat de Commissie alleen met een voorstel voor zevenjarige perspectieven mag komen, maar dat dit volledig ter beoordeling van de Commissie blijft. De heer Verhagen spreekt over de openbaarheid van wetgeving. Ik begin er steeds meer een voorstander van te worden dat wij die kant opgaan, waarbij wij onderscheid maken tussen de wetgevende en de overige functies van de Raad. Daarbij zal de wetgevende functie ook in het openbaar worden uitgeoefend. Er zijn allerlei mitsen en maren aan te geven, maar ik vind dat die uiteindelijk tegen het principiële punt moeten wegvallen. Daar is wel enige evolutie in het denken.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Ik wil dat even markeren en tegelijkertijd een correctie aanbrenge. Bij Amsterdam is een motie van mij en anderen aangenomen waarin dit is gevraagd. Ik markeer dat de staatssecretaris nu een stap verder

zet dan hetgeen in de stukken staat. Daarin is nog naar die flauwekulbijeenvolgen verwezen die even openbaar zijn bij het begin van een nieuw voorzitterschap.

Staatssecretaris **Benschop**: Dat klopt. Maar in hoeverre ik op 21 november daarin word gevolgd, zal nog moeten blijken.

Ik kom bij de ECB. De heer Verhagen heeft gewezen op de tekst over de mogelijkheid om in de toekomst de samenstelling van de bestuursraad aan te passen. Die tekst is in overleg met de ECB tot stand gekomen. In de komende tijd gaat de discussie over de vraag hoe dat moet gebeuren. Ik denk dat het erg op de toekomst van de Commissie gaat lijken. Dat lijkt mij een heel goede invalshoek.

De heer **Verhagen** (CDA): Er is dus ook sprake van volstreekte gelijkwaardigheid als er eventueel een roulatieschema gaat gelden?

Staatssecretaris **Benschop**: Jazeker. Overigens werken wij bij de ECB altijd met een model waarin alle presidenten van de centrale banken zitting hebben en vertegenwoordigd zijn. Het gaat nu echt om het stemrecht. Ik zeg dit ter relativering, zodat u niet het idee heeft dat je daar niet aan tafel zit, dat je mening niet wordt gehoord of dat je verstoken bent van informatie. Welk besluitvormingsmodel wordt gevolgd? Wij spreken altijd over een bestuursraad waarin alle centrale banken uit het stelsel aanwezig zijn en volledig spreekrecht en dergelijke hebben. Dat relativeert het vraagstuk. Mijn vergelijking met de Commissie is ongelukkig, omdat lidstaten zonder commissaris ook geen waarnemend commissaris hebben. Maar het ging even over de vraag welk principe je hier zou moeten volgen. Ik heb aangegeven dat het principe van volstreekte gelijkwaardigheid van lidstaten dient te worden gevolgd. Als er een praktische grens is, leidt dat tot een gelijkwaardige rotatie. Ik denk dat elk ander idee binnen de Europese context in verband met kiesgroepen en dergelijke niet goed toepasbaar is. Dan moet je maar leentjebuurt spelen bij andere institutionele arrangementen die eigenlijk al de weg wijzen. Ik denk dat wij die kant opgaan. Dat zou ook mijn voorkeur hebben. De correcties waarover mevrouw Karimi heeft gesproken, worden

alleen toegepast tot de 732 leden en daarboven niet meer, ook niet voor de lidstaten die dan toetreden. De heer Verhagen heeft gesproken over artikel 24. Wanneer dit een internationale overeenkomst tot uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt betreft, rust hierop een vetoberoep op de Europese Raad. Dat is daarin aanwezig. In die zin verandert er niet veel. Tot een gemeenschappelijk optreden of standpunt kan bij meerderheid worden besloten op basis van een gemeenschappelijke strategie die bij unanimitéit door de Europese Raad is vastgesteld. Er is een beroep op de Europese Raad ingebouwd. Wij spreken bij artikel 24 niet over instemmingsrecht. Het instrument van artikel 24 is tot nu toe een keer gebruikt. Dat was bij de overeenkomst tussen de Unie en Joegoslavië over waarnemers.

De heer **Verhagen** (CDA): Als wij dus als Tweede Kamer zouden vinden dat de Nederlandse regering een veto moet invoeren, dan is dat nog mogelijk.

Staatssecretaris **Benschop**: Dat kan. Maar je moet altijd bedenken dat er tegenover je eigen veto vele veto's van anderen staan. We hebben het daar al over gehad. De heer Van Middelkoop heeft een vraag gesteld over artikel 137, waarin een onderdeel is weggevallen over de financiële bijdrage ter bevordering van de werkgelegenheid. Dat is gebeurd op voorstel van de Commissie, die dit een onnuttig artikel vond. Wie zijn wij dan om ons daartegen te verzetten?

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Dat zou ik ook niet hebben gedaan. Het gaat mij om de portee van wat hier is gebeurd. Wij hebben voor de conferentie te Amsterdam heel wat debatten gehad en overigens ook moties van de heer Weisglas in de trant van: verdragen creëren geen banen en de nieuwe sociale paragraaf mag vooral geen geld kosten. Heeft dat hiermee te maken? Dit onderdeel werd voor Amsterdam nog als een vitaal punt aan de verdragen toegevoegd. Is dit onderdeel nu, omdat het niet gebruikt wordt, er weer uitgehaald?

Staatssecretaris **Benschop**: De Commissie ziet niet dat zij van dit

artikel gebruikt dient te maken als het gaat om werkgelegenheidsbijdragen op Europees niveau. We hebben het ESF, structuurgelden en allerlei andere fondsen. De Commissie zoekt het in die richting en niet in de verdragsbasis. Daarom is dit onderdeel weggevallen.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Ik stel vast dat de toezegging is gedaan dat de Kamer zal worden geïnformeerd over de vraag of er bijzondere aandacht wordt besteed vanuit Nederland en de Unie aan de kennis die bestaat op het gebied van het Europees recht bij de kandidaatlidstaten. Ik stel verder vast dat wij voldoende gereed zijn voor de plenaire behandeling van de goedkeuringswet, die morgen kan plaatsvinden voorzover de agenda van de Kamer dat zou toelaten.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Voorzitter. De behandeling is geagendeerd voor volgende week woensdag, voordat er misverstanden ontstaan.

De **voorzitter**: Ik dank de staatssecretaris en de hem begeleidende ambtenaren heel hartelijk voor hun inzet vandaag. Hetzelfde geldt voor de aanwezige Kamerleden en hun medewerkers, de griffier, de stenografen en de bodes. Niet in de laatste plaats wil ik de Europese burgers die hier aanwezig zijn geweest, voor hun bijzondere aandacht danken.

Sluiting 18.02 uur.