

Vergaderjaar 2000–2001

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 23 mei 2001 en het nader rapport d.d. 14 juni 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 maart 2001, no. 01.001235, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet met memorie van toelichting houdende goedkeuring van het op 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.

Het Verdrag van Nice (hierna: het Verdrag) beoogt de Unie voor te bereiden op de voorgenomen uitbreiding. De in het Verdrag opgenomen wijzigingen van de verschillende verdragen zien onder andere op de besluitvorming in de Unie, nauwere samenwerking, de samenstelling en werkwijze van de Commissie, de samenstelling en werkwijze bij de Europese rechterlijke instellingen en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB).

Met het Verdrag zijn de institutionele ontwikkelingen van de Unie niet voltooid. Dit komt ook naar voren in de bij het Verdrag behorende Verklaring nr. 23 betreffende de toekomst van de Unie. In die verklaring wordt een volgende Intergouvernementele Conferentie (IGC) aangekondigd waarin de contouren voor de toekomstige Europese Institutionele structuur aan de orde zullen komen. Inmiddels is dit debat- soms aangeduid als het «finaliteitsdebat» – in verschillende gremia op gang gekomen.

De Raad van State van het Koninkrijk is van oordeel dat het thans voorgelegde Verdrag in het bijzonder in relatie tot dit debat moet worden gezien. De Raad zal op deze relatie dan ook eerst ingaan, waarna de verschillende aspecten van het Verdrag zelf en de goedkeuringswet aan de orde komen. De Raad adviseert in de toelichting aan de hierna volgende punten nader aandacht te besteden.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 maart 2001, nr. 01.001235, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 mei 2001, nr. W01.01 0142/I/K, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Aangezien een belangrijk gedeelte van het advies van de Raad betrekking heeft op het debat over de toekomstige institutionele ontwikkelingen van de Europese Unie, veelal ook aangeduid als toekomst- of finaliteitsdebat, zal hieronder eerst op deze facetten worden ingegaan. Daarna volgen de punten met betrekking tot het Verdrag van Nice zelf.

De regering zal het, met het oog op een zo spoedig mogelijke behandeling van de goedkeuringswet betreffende het Verdrag van Nice, op prijs stellen indien van de zijde van de Tweede Kamer de schriftelijke vragen waartoe het Verdrag de Kamer aanleiding geeft, aan de regering kunnen worden voorgelegd voor het aanstaande zomerreces van het parlement.

Punten met betrekking tot de toekomst van de Europese Unie (1, 2, 7, 8, 9, 10, 11 en 12)

I De stand van ontwikkeling van de Europese Unie

1. De Raad acht het van wezenlijk belang dat de goedkeuring van het Verdrag in verband wordt gebracht met de toekomstige institutionele ontwikkelingen van de Europese Unie. De toelichting laat dit onderwerp buiten beschouwing. Door daaraan wel aandacht te besteden, zou de discussie over de «finaliteit» van de Unie aanzienlijk kunnen worden verduidelijkt. Tegenstanders van zo'n discussie plegen op te merken dat het nu eenmaal onmogelijk is consensus te bereiken over een «blauwdruk» voor de nog vrij verre toekomst, terwijl voorstanders erop wijzen dat men geen zinvolle beslissingen kan nemen zonder de vraag te stellen waartoe deze zullen leiden. Het gelijk ligt niet aan één kant. De «finaliteit» is immers het resultaat van een wisselwerking tussen de institutionele structuur van de Unie, en het geheel van haar taken en bevoegdheden. De onzekerheden en de onduidelijkheden over die taken en bevoegdheden stellen grenzen aan de mogelijkheden de «finaliteit» tevoren te definiëren.

Het zou echter evenmin raadzaam zijn de richting van de Europese samenwerking afhankelijk te maken van de eigen dynamiek van die taken en bevoegdheden. Zeker voor een land met een beperkt arsenaal aan machtsmiddelen kan het verkeerd uitpakken als – eerder niet voorziene ontwikkelingen op bepaalde beleidsterreinen het evenwicht tussen de Europese instellingen en de lidstaten, of tussen de Europese instellingen onderling blijvend verstoren. De institutionele structuren van de Unie en de bevoegdheidsdistributie tussen de instellingen moeten het resultaat zijn van een evenwichtige, transparante en democratisch gelegitimeerde besluitvorming. Dat geldt voor de Europese Unie evenzeer als voor een staatsverband als het Nederlandse. Het is de Raad opgevallen dat de regering aan deze problematiek in de toelichting nauwelijks aandacht besteedt. De Raad zal hierna op enkele aspecten daarvan ingaan.

a. Thans vindt in vergaande mate mondialisering plaats. De technische ontwikkelingen, alsmede de afbraak van handelsbelemmeringen in World Trade Organization-verband, hebben een sterke toename van de internationale handel tot gevolg. De onderlinge afhankelijkheid van staten wordt groter. Op de verschillende continenten wordt gestreefd naar vormen van nauwere samenwerking. Deze blijft echter in het algemeen beperkt tot de vorming van vrijhandelszones. De Europese integratie reikt wezenlijk verder. Het ontstaan van die vrijhandelszones alsook de wereldwijde opheffing van handelsbelemmeringen door de World Trade Organization onderstreept juist die meerwaarde van de Europese Unie in vergelijking met bijvoorbeeld NAFTA en Mercosur. In tegenstelling tot deze handelsorganisaties heeft de Europese Unie ook taken en bevoegdheden ter bescherming van het milieu en de arbeidsverhoudingen en ter bestrijding van grensoverschrijdende misdaad. De mondiale ontwikkeling is voor de Unie een verdere stimulans voor verbreding in verschillende vormen, om als Europa meer gewicht in de schaal te kunnen leggen, alsmede voor verdere communautarisering, om met één stem te kunnen spreken. Ook een grote EU-lidstaat is niet meer in staat alleen voldoende gewicht te bieden.

b. De institutionele ontwikkelingen binnen Europa zijn in de afgelopen periode grotendeels gevoed vanuit de praktijk. Het gaat daarbij om processen met een

eigen dynamiek, waarbij de keuze voor bestaande of nieuwe institutionele arrangementen telkens vanuit dan bestaande behoeften wordt gemaakt. Dat leidt tot verbrokkelde en sterk uiteenlopende besluitvormingsprocedures. Naast de klassieke communautaire instrumenten worden steeds vaker andere instrumenten gehanteerd: multilaterale verdragen, beleidscoördinatie, globale richtsnoeren, diverse samenwerkingsvormen in kleinere verbanden en dergelijke. Het initiatief ligt in dergelijke gevallen veelal niet bij de Commissie, maar bij de lidstaten. Door veelvuldige revisie van de basisverdragen wordt het in de praktijk gevoerde beleid periodiek gecodificeerd. Aan deze handelwijze is een aantal voor- en nadelen verbonden. Voordelen zijn dat die besluitvormingsprocedures kunnen worden gekozen die aansluiten bij de in de praktijk bestaande behoeften. Dit past bij het dynamische karakter van de (Europese) ontwikkelingen. Verder worden op deze wijze moeizame discussies over rigoureuze institutionele hervormingen, die weinig resultaat plegen op te leveren, voorkomen. Institutionele hervormingen liften door deze methode als het ware mee met de ontwikkelingen op de beleidsterreinen waarop ze betrekking hebben. Nadelen zijn dat door het ontbreken van uniformiteit in besluitvormingsprocessen en door het ontstaan van een veelheid aan procedures verbrokkeling van de besluitvorming plaatsvindt. Daarmee worden de publieke controle op en het democratisch gehalte van de besluitvorming belemmerd. Kenmerkend voor deze methode is voorts dat zij in sterke mate is gebaseerd op consensus die parallel lopende belangen vooronderstelt. Daardoor is de besluitvorming traag. Centrale regie is niet sterk ontwikkeld. Een risico is ook, dat een crisissituatie dit wankel evenwicht abrupt kan verstoren, waardoor er in het geheel geen besluitvorming meer plaatsvindt, terwijl juist in dergelijke situaties snelle en adequate, gecoördineerde actie noodzakelijk is. Er ontstaat dan een besluitvormingsvacuüm: de Europese structuur is te zwak om tot daadkrachtige besluiten te komen, terwijl de leden afzonderlijk onvoldoende mogelijkheden hebben om in te grijpen. Het is dan ook de vraag of de grenzen van de hiervoor beschreven wijze van werken niet zijn bereikt. De Unie staat thans voor zeer ingrijpende beslissingen, zonder welke een goed functioneren ernstig zal worden bemoeilijkt. Te denken valt aan de coördinatie van het sociaal- en financieel-economische beleid, alsmede aan de samenwerking op het terrein van immigratie- en asielbeleid, justitie en defensie. Ook is het de vraag of deze wijze van werken niet tot gevolg heeft dat het ambitieniveau te laag blijft, met andere woorden of ook daardoor de besluitvorming niet nog meer achter de feiten aan zal lopen.

c. Het is – gezien de in het voorgaande beschreven ontwikkelingen – niet toevallig dat juist nu het debat over de uiteindelijk gewenste institutionele structuur is heropend. De noodzaak de bestaande institutionele arrangementen onder de loep te nemen is evident. De hiervoor genoemde problemen van de huidige ontwikkelingen en de huidige methoden maken een slagvaardiger besluitvormingsstructuur in Europa onontkoombaar. Naar de mening van de Raad moet er evenwel voor worden gewaakt het debat uitsluitend in de termen van de uiteindelijk gewenste institutionele structuur te voeren. Het debat dreigt dan te worden verengd tot een keuze tussen federatie, confederatie of intergouvernementele samenwerking, zoals die uit de geschiedenis bekend zijn. De inrichting van de Europese Unie zal echter niet in zulke historische modellen te vatten zijn. Europa zal een structuur sui generis blijven. Het gaat om de beheersing van processen en de eisen die daaruit voortvloeien voor de institutionele structuur. Tot die eisen behoren:

- 1°. doorzichtigheid van de besluitvorming (wie is verantwoordelijk voor wat?);
 - 2°. democratische controle op de besluitvorming (Europees en nationaal);
 - 3°. openbaarheid van bestuur (zowel openbaarheid van documenten als recht op informatie);
 - 4°. invulling van het Europese burgerschap (meer dan alleen kiesrecht);
 - 5°. subsidiariteit als beginsel van bevoegdheidstoedeling (niet als rem).
- Deze kwaliteitseisen gelden zowel de Europese Unie als geheel en de integratie op afzonderlijke beleidsterreinen als de verschillende vormen van samenwerking. Waar deze samenwerking steeds meer ook gericht is op het instandhouden van de eigen democratische rechtsorde dient die samenwerking ook zelf aan de eisen van een democratische rechtsorde te voldoen.

d. De bevoegdheidsverdeling tussen de Europese instellingen heeft directe betekenis voor de democratische kwaliteit van de Europese Unie. De keuze tussen democratische legitimatie in Europees verband en democratische legitimatie via de nationale parlementen – en dus via de Raad dan wel de Europese Raad – kan niet langer worden ontweken. Voorzover besluitvorming medewerking van de regeringsvertegenwoordigers vereist, kan de controle via de nationale parlementen niet worden gemist. Vaststaat echter dat deze controle naar haar aard haast onvermijdelijk negatief gericht is (namelijk als een bevoegdheid «nee» te zeggen), terwijl de democratische controle door het Europees Parlement een verdergaand, constructiever karakter kan hebben. De Raad wijst er voorts op dat daar waar er sprake is van een democratisch deficit, dat deficit door verschillende factoren wordt bepaald, zowel op Europees, als op nationaal niveau. Het gaat daarbij niet zozeer om de vraag naar formele bevoegdheden, maar evenzeer om de transparantie van de besluitvorming, de openbaarheid van bestuur, de opstelling van de verschillende parlementen afzonderlijk en gezamenlijk, het ontbreken van Europese politieke partijen en van publieke controle door een Europese pers. Voor een daadwerkelijke oplossing van dat democratisch deficit is niet alleen nodig dat de formele bevoegdheden van het Europees Parlement en die van de nationale parlementen communicerende vaten zijn, ook is een actieve benadering en samenwerking nodig om te bewerkstelligen dat een reëel en betekenisvol debat ontstaat. Dat is meer een kwestie van cultuur dan van structuur.

1. Reeds voordat het advies van de Raad ons bereikte, had de regering een speciale, separate notitie voorbereid, geheel gewijd aan het debat over de toekomstige institutionele ontwikkelingen van de Europese Unie (hieronder ook aangeduid als: toekomstnotitie). Deze notitie is op 8 juni jl. aan de Tweede Kamer gezonden. De regering is het eens met de Raad dat het toekomstdebat en het Verdrag van Nice sterk aan elkaar zijn gerelateerd, alleen al vanwege de bij het Verdrag behorende Verklaring nr. 23 betreffende de toekomst van de Unie. De onderwerpen die in deze verklaring worden genoemd en overige onderwerpen die de regering in dit verband van belang acht, worden in de hierbovengenoemde regeringsnotitie uitvoerig behandeld. In dit rapport kan daarom worden volstaan met een korte weergave van de visie van de regering op deze onderwerpen; voor het overige wordt naar de bedoelde notitie verwezen. Zo wordt in deze notitie terdege ingegaan op de inhoud en doelstellingen van het in Verklaring nr. 23 neergelegde werkprogramma; onder punt 8 adviseerde de Raad hierop in te gaan.

II De rol van Nederland in de ontwikkeling van de Europese Unie

2. Het publieke en politieke debat over Europa en de Europese finaliteit is in Nederland mager. Daardoor bestaat het gevaar dat Nederland wordt meegetrokken in een ontwikkeling die het eigenlijk niet wil, zonder duidelijk alternatief.

Nationale overheden hebben het op steeds meer terreinen niet meer alleen voor het zeggen. Samenwerking in welke vorm dan ook is geboden. De keus is steeds vaker: geen invloed of gedeelde invloed; achterblijven of meedoen. Wanneer die samenwerking weinig transparant is kunnen nationale regeringen zich echter ook achter elkaar verschuilen en de parlementaire controle in eigen land ontkrachten. Internationale bijeenkomsten van ministers worden dan steeds meer een «closed shop».

De Europese integratie is gebaseerd op vrijwilligheid en niet op geweld of overheersing. Dat is de historische verworvenheid van de afgelopen 50 jaar. Die vrijwilligheid is alleen gewaarborgd als de Europese integratie voldoet aan de eisen die een democratische rechtsorde stelt. De democratische rechtsorde in Europa is daarenboven ook het anker voor nieuwe democratieën. Nieuwe democratieën willen door aansluiting bij de Europese Unie hun democratische rechtsorde hechter verankeren. Volwaardige aansluiting vereist dat zij het «acquis» aanvaarden en het proces van verdere samenwerking niet vertragen. Er is een debat nodig over de koers die Nederland wil volgen en de wijze waarop het invloed wil doen gelden. In intergouvernementele besluitvormingsprocessen behoudt elke staat – dus ook Nederland – weliswaar de bevoegdheid, (compromis)voorstellen af te wijzen, maar een relatief klein land kan zo'n standpunt zonder steun van andere landen doorgaans niet lang volhouden. Voor Nederland blijft dus het evenwicht tussen meerderheids-

besluitvorming in de Raad van Ministers van de Unie enerzijds, en de beleidsvoorbereidende en -uitvoerende bevoegdheid van de Commissie anderzijds van cruciaal belang. Nederland zal zich duidelijk moeten keren tegen verdere uitholling van de positie van de Commissie. Om als één van de thans 15 leden van de Unie invloed uit te oefenen zijn een eigen visie en een vaste koers onontbeerlijk. Daarbij is het van belang onderscheid te maken tussen de inzet voor de langere termijn (hetgeen uiteindelijk wenselijk is) en die voor de korte termijn (hetgeen op korte termijn haalbaar en beheersbaar is).

2. Zoals ook blijkt uit genoemde toekomstnotitie, onderschrijft de regering het belang van een debat over de te volgen koers, evenals het belang van een sterke en effectief opererende Europese Commissie. In de toekomstnotitie wordt zowel op de inzet voor korte als langere termijn ingegaan.

IV Institutionele ontwikkeling van de Europese Unie

7. Sinds vorig jaar zijn vanuit enkele lidstaten impulsen gegeven aan de meningsvorming over de institutionele ontwikkeling van de Unie. De reacties verzanden vaak in het al dan niet accepteren van een «federaal perspectief». Het beperkte praktisch belang van deze discussies (zie punt 1) mag echter niet de ogen doen sluiten voor de institutionele vragen betreffende de positie van de Europese instellingen en hun onderlinge bevoegdheidsverdeling. De eenheid van de Europese Unie wordt institutioneel primair bepaald door artikel 3 van het EU-Verdrag. Volgens deze bepaling beschikt de Unie «over één institutioneel kader dat de samenhang en de continuïteit van het optreden gericht op het verwezenlijken van de doelstellingen van de Unie verzekert, en tegelijk het acquis communautaire in acht neemt en ontwikkelt». Welke deze instellingen zijn, wordt bepaald in de artikelen 189–248 van het EG-Verdrag: het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie en de Rekenkamer. Alleen door deze institutionele eenheid kon het integratieproces tot nu toe zoveel variëteit in bevoegdheden en procedures verwerken. In het Verdrag van Nice wordt, zoals ook in punt 1b aan de orde is geweest, de spankracht van de institutionele structuur door de onbepaaldheid van de verdere ontwikkeling nog meer op de proef gesteld. De Raad adviseert aan de positie van de Europese instellingen uitdrukkelijk aandacht te besteden. Hij ziet niet voorbij aan het belang van de «impulsen» en «beleidslijnen» die op grond van artikel 4 van het EU-Verdrag van de Europese Raad kunnen uitgaan. Deze bevoegdheid maakt de Europese Raad echter nog niet tot een instelling van de Unie met eigen normstellende bevoegdheden. De Raad acht het van belang dat de regering zich in het bijzonder inzet voor de positie van de Europese Commissie als Europese «executieve». Geen van de andere Europese instellingen kan de Commissie vervangen als centraal punt van beleidsvoorbereiding – ook voor onderwerpen van versterkte samenwerking – en geen van de andere Europese instellingen zal op democratisch volwaardige wijze door het Europees Parlement kunnen worden gecontroleerd.

7. De regering sluit zich aan bij de opmerkingen van de Raad met betrekking tot de positie van de Europese Commissie als centraal punt van beleidsvoorbereiding, ook voor onderwerpen van versterkte samenwerking. Ook het belang van volwaardige, democratische controle door het Europees Parlement is in dit verband terecht gemarkeerd door de Raad.

8. In de laatste paragraaf van de memorie van toelichting wordt terecht geconstateerd dat de verklaringen 22 tot en met 24, behorende bij de Slotakte van de IGC «in het voorgaande nog niet aan de orde zijn gekomen». In het licht van wat de Raad onder punt 1d opmerkte, acht hij het begrijpelijk dat de toelichting Verklaring nr.23 zo uitlegt dat «(h)iermee wordt beoogd de democratische legitimiteit van de Unie te versterken». Als toelichting op deze belangrijke verklaring kan hiermee naar het oordeel van de Raad echter niet worden volstaan. Sinds vorig jaar zijn de discussies geïntensiveerd over de toekomstige inhoud en vormgeving van de constitutie van de Europese Unie. Omdat deze verklaring het eerste tastbare resultaat hiervan is, adviseert de Raad naar aanleiding daarvan de opvatting van de regering over de verdere constitutionele ontwikkeling van de Unie te verduidelijken. Nu reeds op korte termijn – met het oog op de vergadering van de Europese Raad in december

2001 – met de uitwerking een begin moet worden gemaakt, adviseert de Raad terdege in te gaan op inhoud en doelstellingen van het in deze verklaring neergelegde werkprogramma. Daarvoor is temeer reden nu het blijkens de verklaring in de bedoeling ligt, de nationale parlementen en de gehele publieke opinie te betrekken bij de discussie over de toekomst van de Europese Unie. De behandeling van het onderhavige wetsvoorstel biedt hiervoor de eerste in aanmerking komende gelegenheid.

Met het oog hierop wijdt de Raad hierna enige beschouwingen aan de vier onderwerpen die in punt 5 van de verklaring in het bijzonder zijn genoemd, te weten de «nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten», zulks in verband met het subsidiariteitsbeginsel, de status van het te Nice afgekondigde Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de vereenvoudiging van de verdragen en de rol van de nationale parlementen in het Europese bestel.

8. Zoals bij punt 1. reeds opgemerkt, wordt in de toekomstnotitie nader ingegaan op de inhoud en doelstellingen van het in Verklaring nr. 23 neergelegde werkprogramma.

9. Het eerste in onderdeel 5 van Verklaring nr.23 genoemde thema betreft de «nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening» en het subsidiariteitsbeginsel. Daarmee wordt een discussie heropend die eerder had geleid tot artikel 5 van het EG-Verdrag. De Raad adviseert te verduidelijken op welke manieren voor onderwerpen die noch onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, noch onder die van de lidstaten, verdragsbepalingen tot een nauwkeuriger afbakening zouden kunnen leiden. Welke rol van de Europese wetgever is hierbij voorzien, en welke van de rechter? Ogenschijnlijk is het aantrekkelijk de bevoegdheden af te bakenen op eenzelfde manier als in federale grondwetten, maar toegepast op de Europese Unie zou dat kunnen neerkomen op het tot stilstand brengen van het integratieproces. Artikel 308 van het EG-Verdrag zou zich ook niet met zo'n stelsel verdragen.

De Raad vraagt in dit verband de aandacht voor het risico dat de term «subsidiariteit» verwordt tot een schibbolet voor discussies over de bevoegdheidsafbakening, terwijl ieder er het zijne van denkt. In Verklaring nr.23 lijkt het subsidiariteitsbeginsel alleen nog in zijn negatieve, ingrijpen van bovenaf begrenzende rol te worden gebruikt. De oorspronkelijke strekking van dit beginsel is echter zeker niet – zoals in deze verklaring lijkt te worden bedoeld – een «bevoegdheidsafbakening (...) vast te stellen» die men vervolgens als ware dit een gefixeerde toestand zou kunnen «handhaven». Veeleer gaat het bij het subsidiariteitsbeginsel om een afwegingsprincipe, aan de hand waarvan wordt bepaald in welke gevallen een adequate vervulling van gemeenschapstaken door de overheid – en als dat het geval is, door welke bestuurslaag – moet geschieden, en in welke gevallen deze taken evengoed of beter aan de samenleving kunnen worden overgelaten. Dit beginsel heeft dus niet alleen een begrenzende, maar ook een verplichtende betekenis. Ontraden moet worden de term «subsidiariteit» zo te gebruiken dat uiteindelijk alleen haar begrenzende betekenis overblijft.

De verdere institutionele ontwikkeling van de Unie is naar het oordeel van de Raad ook niet gediend met een negatief uitgangspunt ten aanzien van bevoegdheden op Unie-niveau. In de dynamiek van deze ontwikkeling moet bijvoorbeeld ruimte blijven voor het oordeel dat Europese (kader)regels bevorderlijk zijn voor een goed functionerende regulering op nationale of subnationale niveaus. Het gaat immers om een evenwichtige verdeling van bevoegdheden tussen Unie, lidstaten, deelstaten en decentrale overheden, en maatschappelijke organisaties.

9. De Raad adviseert nader in te gaan op enkele vragen met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling en het subsidiariteitsbeginsel. De regering vindt voor de bevoegdheidsverdeling twee randvoorwaarden van belang:

- de afbakening mag geen statisch limitatief instrument worden; hiertoe dienen algemene criteria voor de subsidiariteit te worden opgesteld die toepasbaar zijn op nieuwe ontwikkelingen en die een kritische heroverweging van bestaand beleid niet in de weg staan;
- de afbakening mag geen inbreuk zijn op essentiële onderdelen van het Europese acquis, zoals bijvoorbeeld de interne markt en het mededingingsbeleid.

Binnen deze randvoorwaarden dient de bevoegdheidsverdeling tot stand te komen aan de hand van zinvolle criteria, zoals de vraag in hoeverre een bepaald onderwerp een werkelijk Europees/ grensoverschrijdend karakter heeft. In de eerder genoemde toekomstnotitie gaat de regering uitvoeriger in op dit thema evenals op het subsidiariteitsbeginsel.

10. Overeenkomstig hetgeen reeds tijdens de Europese Raad van Keulen in 1999 was overeengekomen, is in Nice het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie afgekondigd en door het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad als richtsnoer voor hun handelen aanvaard, maar nog niet in de verdragen opgenomen. De Raad van State heeft in de voorlichting op basis van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State van 4 oktober 2000 over het concept-Handvest onder meer opgemerkt: «De inhoud en de wijze van totstandkoming maken het Handvest tot een moeilijk te negeren document. In het proces van Europese eenwording is een verduidelijking en verbreding van de grondslagen waarop de Unie rust noodzakelijk. Een stelsel van grondrechten kan daarin uiteindelijk niet ontbreken.»¹ Inmiddels begint zich af te tekenen dat het Handvest van invloed kan worden op de toepassing van het communautaire recht. In een recente conclusie voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG) (zaak C-173/99, onderdelen 26–28) stelde de advocaat-generaal Tizzano dat het Handvest weliswaar «not in itself binding» is, maar dat bij de uitleg van fundamentele rechten «the relevant statements of the Charter cannot be ignored». De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten hoe de relatie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de uitleg daarvan door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in goede banen kan worden geleid, en welke gevolgen dit heeft voor het in Verklaring nr.23 overeengekomen proces. Het verdient aanbeveling daarbij mede aandacht te besteden aan het commentaar van 13 november 2000 van de waarnemers van de Raad van Europa bij de Conventie die het Handvest heeft opgesteld.² Nu ook na de verdragswijzigingen van Amsterdam en Nice niet in een uitdrukkelijke grondslag voor toetreding van de EU en de Europese Gemeenschappen (EG) tot het EVRM is voorzien, zou in de toelichting moeten worden ingegaan op de vraag hoe de (toekomstige) verankering van het Handvest in de verdragen zich zou verhouden tot een alsnog toetreden tot het EVRM en hoe kan worden voorkomen dat de rechtspraak van het HvJ EG en die van het EHRM uit elkaar gaan lopen. Zoals de Raad in zijn voorlichting over het Handvest reeds opmerkte, laat dit laatste probleem zich niet oplossen door toetreding van de EG tot het EVRM alléén. Het verdient aanbeveling in te gaan op mogelijke vormen van afstemming en taakverdeling tussen de betrokken rechterlijke colleges, alsook op de manier waarop hun rechtspraak kan bijdragen aan de eenheid van uitleg van de desbetreffende verdragsbepalingen in nationaal verband.

10. De plechtige afkondiging van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, heeft plaatsgevonden buiten het kader van de Intergouvernementele Conferentie die leidde tot de totstandkoming van het Verdrag van Nice. Het Handvest maakt derhalve geen onderdeel uit van de documenten waarop deze goedkeuringswet betrekking heeft. De status van het Handvest zal worden betrokken in het debat over de toekomst van de Europese Unie, zoals aangegeven in Verklaring nr. 23. Dit debat is inmiddels in gang gezet. Tijdens de Europese Raad van Laken in december 2001 zullen passende initiatieven worden ontvouwd om dit proces voort te zetten. De regering zal haar standpunt met betrekking tot de vastlegging van grondrechten in dat kader toelichten.

11. De verklaring omschrijft niet wat wordt bedoeld met «vereenvoudiging van de verdragen». De Raad meent dat er vooral behoefte is aan een herschikking van de verdragsbepalingen, al naar gelang hun karakter. Voorschriften van constitutionele en institutionele aard zouden dan kunnen worden gescheiden van operationele bepalingen. Verduidelijking zou kunnen worden gegeven of de regering zich hetzelfde voorstelt bij de bewerking van dit in de verklaring omschreven thema, en welke rol daarbij het voorontwerp van het Europees Universitair Instituut te Florence kan spelen.

¹ Kamerstukken II 2000/01, 21 501–20-A.

² Charte 4961/00, Contrib 356.

11. In genoemde toekomstnotitie heeft de regering aangegeven dat de vereenvoudiging van de verdragen niet mag blijven steken in een technisch-juridische operatie. Alle hoofdbepalingen over de instellingen en de besluitvorming moeten naar de mening van de regering in één constitutioneel verdrag worden samengevoegd. Wijziging van het basisverdrag blijft aan strikte amenderingregels gebonden en moet door de nationale parlementen worden goedgekeurd. Het Europese recht dat betrekking heeft op beleidsdoelstellingen moet een aparte plaats krijgen; deze beleidsdoelstellingen zouden dan bij besluit moeten kunnen worden gewijzigd. De invoering van een onderscheid in wijzigingsprocedures van het Europese (verdrags)recht, zal de Unie ook na de uitbreiding in staat stellen om met nieuwe beleidsantwoorden te komen als deze in de ogen van de burgers nodig zijn.

12. De Raad herinnert eraan dat aan het Verdrag van Amsterdam een Protocol was gehecht betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie. De Raad adviseert in de toelichting een evaluatie te geven van de uitvoering van dit protocol, zodat daarmee rekening kan worden gehouden bij het zetten van een nieuwe stap in het kader van het proces dat in Verklaring nr. 23 is voorzien. Daarbij zou in het bijzonder moeten verduidelijkt hoe een grotere rol van de nationale parlementen kan leiden tot andere resultaten dan (tijdelijke) blokkades in geval van ernstige controverses. Ook zou aandacht moeten worden besteed aan de mogelijkheden om uit eventuele impasses een uitweg te vinden, dan wel de meerderheidsregel van toepassing te verklaren op besluitvorming met inspraak van nationale parlementen. De Raad waarschuwt tegen het wekken van te grote verwachtingen omtrent de mogelijkheden voor elk van de – thans 15, straks meer dan 20 – nationale parlementen om besluitvormingsprocessen in Europees verband te beïnvloeden. Daarom zou verdere versterking van de rol van het Europees Parlement als medewetgevende instelling prioriteit moeten blijven houden bij de verdere constitutionele ontwikkeling van de EU. Daarnaast moet hierbij worden gewezen op de reeds in punt 1d gesignaleerde noodzaak tot samenwerking tussen Europees Parlement en nationale parlementen.

12. De regering is van mening dat beter invulling kan worden gegeven aan het bepaalde in het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie. Er is dan ook reden, zo meent de regering, om de rol van de nationale parlementen in de Unie op verschillende manieren te versterken. De mogelijkheden om dit te bewerkstelligen staan beschreven in de eerder genoemde toekomstnotitie.

Punten met betrekking tot het Verdrag van Nice (3, 4, 5, 6, 13, 14, 16, 17, 18, 19)

3. Met de vraag naar de koers die Nederland wil volgen is de vraag verbonden welke invloed de nationale parlementen kunnen uitoefenen in besluitvormingsprocessen waarin het Europees Parlement (nog) niet het laatste woord heeft. De Raad stemt in met het handhaven van de gebondenheid aan voorafgaande instemming door beide kamers der Staten-Generaal bij de besluitvorming in de Derde Pijler alsmede bij besluiten krachtens Titel IV van het EG-Verdrag die volgens een overwegend intergouvernementele procedure worden genomen. Hij acht het echter, gelet op de recente discussie, gewenst nader aandacht te besteden aan de vormgeving van dit instemmingsrecht. Daarbij gaat het om de afstemming tussen de voorbereidingsprocedure ten behoeve van besluitvorming in de Raad van de Europese Unie enerzijds, en de Nederlandse parlementaire besluitvormingsprocedures anderzijds. Aandacht zou moeten worden besteed aan de mogelijkheden om de afstemming tussen de procedures te verbeteren en aan de mogelijkheid dat de kamers der Staten-Generaal de instemming onder omstandigheden de vorm geven van een onderhandelingsmandaat waarbinnen de Nederlandse vertegenwoordigers aan bindende besluitvorming kunnen meewerken. Voorts adviseert de Raad in de toelichting uiteen te zetten of met de artikelen 3 en 4 van de goedkeuringswet de terreinen waarop het Europees Parlement geen medebeslissingsbevoegdheid heeft, voldoende zijn gedekt.

3. Het Verdrag van Nice geeft als zodanig geen aanleiding de thans bestaande instemmingsprocedure te wijzigen. De concrete vormgeving die dit instemmingsrecht in de praktijk zou moeten krijgen is een onderwerp dat naar

de mening van de regering los moet worden gezien van de tekst van de goedkeuringswet en daarom buiten het bestek van de toelichting valt. De regering acht het dan ook niet opportuun om zich in dit nader rapport hierover uit te spreken.

Naar aanleiding van de suggestie van de Raad aan te geven of met de artikelen 3 en 4 van de goedkeuringswet de terreinen waarop het Europees Parlement geen codecisie heeft, voldoende zijn gedekt, kan het volgende worden opgemerkt. De artikelen 3 en 4 beogen het instemmingsrecht van de Staten-Generaal te behouden voor bindende besluiten – waarvoor geen codecisieprocedure geldt – die respectievelijk zijn gebaseerd op titel IV (visa, asiel en migratie) van het EG-Verdrag en titel VI (politiële en justitiële samenwerking in strafzaken) van het EU-Verdrag. Deze bepalingen zijn geïnspireerd op dienovereenkomstige bepalingen uit de goedkeuringswet bij het Verdrag van Amsterdam. Deze zijn destijds, na amendementen van de Tweede Kamer, opgenomen omdat op deze terreinen reeds het instemmingsrecht bestond, geregeld in de goedkeuringswetten van het Verdrag van Maastricht en het Schengenverdrag. Verder zag de Tweede Kamer destijds geen aanleiding om van haar instemmingsrecht afstand te doen.

III Beoordeling van de resultaten van de IGC

4. Het is de Raad opgevallen dat in de toelichting (paragraaf I-4) wordt volstaan met een zeer summiere beoordeling van de onderhandelingsresultaten. Zo wordt geconstateerd dat de IGC-2000 heeft voldaan aan haar opdracht overeenstemming te bereiken over de vereiste institutionele hervormingen. Voorts worden resultaten betreffende de uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming «mager» genoemd. Het resultaat inzake de versterking van de democratische controle blijft achter bij de inzet van de regering. De herziening van de voorwaarden voor een nauwere samenwerking is wel naar tevredenheid van de regering afgerond. De regering vindt de verdere versterking van de positie van de voorzitter van de Commissie een goede ontwikkeling, maar het voorstel dat een Commissaris ook door het Europees Parlement moet kunnen worden ontslagen «heeft het niet gehaald».

In deze paragraaf ontbreekt ook een vergelijking tussen de behaalde resultaten en het beeld dat de regering voor ogen heeft van de richting waarin de Europese integratie zich zou moeten begeven (zie punt 1). Een duidelijke en nauwkeurige inventarisatie van de onderwerpen waar het unanimitetsvereiste is blijven gelden, mag daarin niet ontbreken, waarbij ook de door de Raad aan het slot van punt 3 aan de orde gestelde kwestie aan de orde kan komen. Naar de mening van de Raad zou de regering zich ook moeten uitspreken over het belang dat zij aan de onderscheiden resultaten hecht en deze resultaten ook met elkaar in verband moeten brengen.

4. De beoordeling van de onderhandelingsresultaten, zoals verwoord in paragraaf 4 van hoofdstuk I van de memorie van toelichting, is in de ogen van de regering adequaat. Hierin wordt geconstateerd dat de Inter-gouvernementele Conferentie (hierna: IGC) heeft voldaan aan de belangrijke opdracht de Unie voor te bereiden op de uitbreiding. Vervolgens is per onderwerp een beoordeling van de bereikte resultaten gegeven. Steeds is daarbij aangegeven op welke punten de regering graag nog meer had willen bereiken. De regering heeft geen rangorde aangebracht in de op de verschillende onderdelen behaalde resultaten omdat de verdragswijzigingen nadrukkelijk als één pakket moeten worden beschouwd. Voor wat betreft een vergelijking tussen de behaalde resultaten en het beeld dat de regering voor ogen heeft van de richting waarin de Europese integratie zich zou moeten begeven, kan worden verwezen naar de hierboven genoemde toekomsnotitie. Een nauwkeurige inventarisatie van de onderwerpen waar Nederland gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming had gewenst, maar waar het unanimitetsvereiste is blijven gelden, is op advies van de Raad in de bijlage bij de memorie van toelichting, onder d., opgenomen.

5. Op een aantal gevoelige terreinen is besluitvorming bij unaniteit gehandhaafd. Ook Nederland had op dat punt wensen: unaniteit zou gehandhaafd moeten worden op het gebied van de besluitvorming betreffende

de landen en gebieden overzee. Dat is ook geschied. Andere landen hadden weer hun wensen, zodat – zoals in de toelichting (paragraaf 4) met enige spijt wordt opgemerkt – geen vooruitgang kon worden geboekt met betrekking tot belastingen (en fiscale milieumaatregelen), sociale zekerheid en cultuurbeleid. In het bijzonder belastingen en sociale zekerheid zijn of worden essentieel voor het goed functioneren van de Unie en van de afzonderlijke lidstaten door de sterke samenhang met het financieel-economische en werkgelegenheidsbeleid van de Unie en van de lidstaten. Algemeen wordt onderkend dat binnen de Unie een verdergaande samenwerking op deze terreinen noodzakelijk is. Vanwege het gevoelige karakter van deze onderwerpen en de gevolgen voor de economisch-politieke bewegingsvrijheid van lidstaten en gezien de uiteenlopende belangen van lidstaten, zijn ingrijpende maatregelen evenwel niet snel te verwachten. Besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid kan het doorbreken van impasses wellicht iets versoepelen, maar daarvan moet ook weer niet te veel heil worden verwacht. De praktijk laat immers zien dat wanneer de omstandigheden ongunstig zijn om tot besluitvorming te komen, er niets gebeurt, ook al zou besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid kunnen plaatsvinden.

5. De regering deelt de mening van de Raad dat het, mede vanwege het gevoelige karakter van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op het gebied van belastingen en sociale zekerheid, moeilijk is bij deze onderwerpen voortgang te boeken.

6. De regering zou in dit verband in de toelichting ook inzicht moeten verschaffen in haar opvatting over de urgentie van verdere verdieping. In de toelichting (paragraaf I-1) wordt geconstateerd dat de Unie met de hervormingen waarover nu overeenstemming is bereikt, vóór eind 2002 klaar zal zijn voor de toetreding van nieuwe lidstaten. Er zijn, aldus paragraaf I-4, geen vraagstukken over het functioneren van de instellingen blijven liggen die nog voor de uitbreiding moeten worden opgelost. Wat is, voorafgaande aan de uitbreiding zelf, de betekenis van deze uitspraken voor de verdere inspanning om de politieke en economische integratie van de huidige leden van de Unie te versterken? De Raad wijst er in dit verband op dat de voortschrijdende feitelijke economische en monetaire integratie, die door de overgang naar de chartale euro nog zal worden gestimuleerd, de behoefte en de noodzaak van een sterke beleidsintegratie steeds meer zal doen gevoelen. Het is naar de mening van de Raad van groot belang dat met die versterking niet wordt gewacht tot ná de uitbreiding. Naarmate het aantal leden van de Unie toeneemt, zal het steeds moeilijker worden om nog tot de noodzakelijke verdieping te komen. Weliswaar zal de vergroting van het acquis communautaire de nieuwe leden voor een fait accompli stellen, maar ook voor hen zal een sterke Unie van groot belang zijn.

6. Voor wat het monetaire gedeelte van de Europese Monetaire Unie betreft, is de regering van mening dat de bestaande regelgeving, met een onafhankelijke rol voor de Europese Centrale Bank bij de bepaling van het monetaire beleid, voldoet. Voor wat het economisch beleid betreft is thans geen verdragswijziging nodig. Bovendien spannen de lidstaten zich wel degelijk in om op sociaal-economisch gebied de samenwerking te intensiveren. Dit geschiedt onder andere door beleidsvergelijking, uitwisseling van beste praktijken en het formuleren van doelstellingen in het kader van de tijdens de Europese Raad van Lissabon vastgestelde strategie van open coördinatie tussen de lidstaten.

V Nauwere samenwerking: een stap op weg

13. De vergrote mogelijkheden voor nauwere samenwerking dienen naar het oordeel van de Raad te worden beoordeeld uit het oogpunt van de effecten daarvan voor de verdere institutionele ontwikkeling van de Unie. Volgens paragraaf 3 van de toelichting heeft de regering in het kader van de IGC gepleit voor «een versoepeling van de voorwaarden voor de nauwere samenwerking». Gesteld wordt dat dit Nederlandse pleidooi «bijval (kreeg) van een steeds grotere groep lidstaten», waaronder – aldus de toelichting – naast België, Italië en Luxemburg later ook Duitsland en Frankrijk. De Raad adviseert bij deze beschrijving te verduidelijken welke argumenten van Nederlandse zijde tot deze groeiende steun voor versoepeling van de voorwaarden voor de

nauwere samenwerking hebben geleid. Voorts dient te worden uiteengezet of de eensgezindheid van juist deze lidstaten het vermoeden rechtvaardigt dat de nauwere samenwerking primair tussen de zes oorspronkelijke lidstaten tot stand zal komen, maar dan wel, gelet op de voorwaarden voor nauwere samenwerking, aangevuld met ten minste twee andere lidstaten. Ter verduidelijking van de betekenis die de regering aan de nauwere samenwerking hecht verdient het aanbeveling hier ook enige onderwerpen te noemen waarbij van de herziene bepalingen gebruik zou kunnen worden gemaakt.

Vergemakkelijking van nauwere samenwerking heeft belangrijke betekenis voor de verdere ontwikkeling van de Europese Unie. Het nieuwe artikel 11, derde lid, van het EG-Verdrag legt vast dat de bepalingen van het EG-Verdrag van toepassing blijven. Zonder een centrale rol van de Commissie zou die nauwere samenwerking uiteindelijk leiden onder een gebrek aan samenhang met de gewone toepassing van de verdragen.

De Raad adviseert daaraan in de toelichting aandacht te schenken, mede in verband met de Verklaring betreffende de toekomst van de Unie (Verklaring nr. 23 behorende bij de Slotakte van de IGC). Gelet op de kennelijke verwachting dat nauwere samenwerking een grotere rol zal gaan spelen in alle drie de pijlers van de Unie, kan een principiële uiteenzetting in de toelichting omtrent de betekenis van zulke vormen van samenwerking voor de Europese integratie niet worden gemist. In dit verband acht de Raad het van belang dat de regering ook duidelijk maakt of zij de nauwere samenwerking ziet als een permanente situatie die als het ware de oorspronkelijke zes plus nog enige andere lidstaten in staat moet stellen om het integratieproces voort te zetten. Deze vraag speelt in het bijzonder ten aanzien van de in het Verdrag op zichzelf bevestigde keuze voor een Europese Gemeenschap die wezenlijk meer omvat dan een gebied zonder economische binnengrenzen. Of ziet de regering de nauwere samenwerking als een overgangsmaatregel die er in wezen op gericht is om uiteindelijk alle lidstaten op hetzelfde integratieniveau te brengen?

In het eerste geval bestaat het risico dat de EG/EU uiteindelijk wordt verzwakt door het ontstaan van een lappendeken van nauwere samenwerkingsafspraken. Maar ook in het tweede geval is er een risico: weliswaar zal nauwere samenwerking het voordeel hebben dat landen die op meer terreinen willen «integreren» dit in EG/EU-kader alvast kunnen doen; het nadeel is echter dat de druk op andere landen om mee te doen erdoor vermindert.

13. De Raad van State vraagt of de regering de nauwere samenwerking ziet als een permanente situatie waarin een beperkt aantal vaste lidstaten met elkaar samenwerkt of als een instrument dat erop gericht is uiteindelijk alle lidstaten op hetzelfde niveau te brengen. De regering heeft zich er in de IGC met succes voor ingezet dat de nauwere samenwerking niet zou worden omgevormd tot een instrument voor het creëren van een vaste kopgroep, maar juist een open karakter heeft zodat alle lidstaten die willen en kunnen de mogelijkheid hebben deel te nemen. Om de samenhang met het EG-Verdrag te waarborgen is voorzien in een volwaardige rol voor de Europese Commissie en het Hof van Justitie. De regering is dan ook niet bevreesd dat de nauwere samenwerking zal leiden tot een «lappendeken» van afspraken tussen verschillende lidstaten. Het aangaan van een nauwere samenwerking is in alle drie de pijlers gebonden aan strenge voorschriften: het mag geen afbreuk doen aan het acquis, moet het institutionele kader niet aantasten, moet stroken met de belangen van de Unie en kan alleen in laatste instantie worden gebruikt (artikel 43, EU-Verdrag). Deze algemene voorwaarden zijn uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 3, paragraaf 3.1., van de memorie van toelichting. De regering is evenmin bevreesd dat een nauwere samenwerking tussen lidstaten zal leiden tot een afnemende druk op lidstaten die buiten een dergelijke samenwerking vallen. Eerder wordt een katalyserende en stimulerende werking verwacht. De memorie van toelichting is op enkele punten uitgebreid.

De memorie van toelichting is op verzoek van de Raad van State eveneens uitgebreid met de argumenten die Nederland hanteerde in zijn pleidooi voor versoepeling van de voorwaarden voor de nauwere samenwerking. De regering heeft zich verder in de IGC nooit uitgesproken over de toepassing van de nauwere samenwerking op bepaalde beleidsterreinen. Het is immers moeilijk te voorspellen wanneer en op welk gebied lidstaten de behoefte voelen een dergelijke samenwerking gestalte te geven. Enkele voorbeelden die

tijdens de IGC circuleerden waren de ecotax, waterbeheer en minimumnormen voor de opvang van vluchtelingen.

14. Ingevolge het Verdrag van Nice wordt in de Engelse tekst van het Unieverdrag het begrip «closer cooperation» vervangen door «enhanced cooperation». In de Nederlandse tekst wordt het begrip «nauwere samenwerking» daarentegen niet vervangen door «versterkte samenwerking». Omdat de teksten in alle talen gelijkelijk authentiek zijn, adviseert de Raad toe te lichten welke betekenis moet worden gehecht aan deze verandering in de Engelse tekst en aan het niet veranderen in de Nederlandse tekst van bewoordingen die meer overeen lijken te komen met de oude dan met de nieuwe Engelse tekst. Ook indien de wijziging van de Engelse tekst geen materiële betekenis heeft, zou dit in de toelichting – bijvoorbeeld bij onderdeel 10 van artikel 1 – tot uitdrukking moeten worden gebracht.

14. De regering hecht geen andere betekenis aan de wijziging in de Engelstalige Verdragstekst van de term «closer cooperation» in «enhanced cooperation» dan dat deze dezelfde bedoeling tot uitdrukking brengt in de Engelse taal. Zo werd bijvoorbeeld in de Franse vertaling van het Verdrag van Amsterdam ook al gesproken over «cooperation renforcée» terwijl in de Nederlandse versie de term «nauwere samenwerking» was opgenomen. De regering ziet dan ook geen aanleiding de memorie van toelichting op dit punt aan te passen.

15. De Raad heeft bedenkingen ten aanzien van de wijze waarop de nauwere samenwerking in de Tweede en de Derde Pijler gestalte heeft gekregen, nu daarin de intergouvernementele trekken van de samenwerking blijven domineren. Als reden waarom in de Tweede en de Derde Pijler de rol van de Europese Commissie en van het Europees Parlement beperkt is gehouden, werd tot dusver steeds aangevoerd dat sommige lidstaten (nog) niet gepor-teerd waren voor een minder intergouvernementele structuur. Het zou naar het oordeel van de Raad voor de hand liggend en wenselijk zijn geweest dat die lidstaten voor welke de bestaande vormen van samenwerking in de Tweede en de Derde Pijler ontoereikend zijn, dan ook zouden overgaan tot een op communautaire leest geschoeide besluitvorming. In elk geval zou moeten worden uiteengezet of een akkoord omtrent nauwere samenwerking ook kan voorzien in een grotere rol van de Commissie en het Europees Parlement.

15. De regering is van mening dat de mogelijkheid een nauwere samenwerking aan te gaan in de tweede en derde pijler wel degelijk van belang is; dit staat los van het feit dat deze samenwerking een intergouvernementeel karakter kent. Het biedt een groep lidstaten die op een bepaald terrein willen samenwerken de mogelijkheid dit te doen, ook wanneer andere lidstaten hieraan niet wensen deel te nemen. De Raad van State vraagt of een akkoord omtrent nauwere samenwerking ook kan voorzien in een grotere rol van de Commissie en het Europees Parlement. Voor het aangaan van de nauwere samenwerking is men uiteraard gehouden aan de rol die de instellingen hierbij is toebedeeld krachtens de in het Verdrag opgenomen bepalingen omtrent de nauwere samenwerking. Voor wat betreft de handelingen en besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van de activiteiten inzake een nauwere samenwerking moet worden aangesloten bij het verdragsartikel – en de hierin voorgeschreven besluitvormingsprocedure – waarop de nauwere samenwerking gericht is. Zo schrijft artikel 40, tweede lid, EU-Verdrag bijvoorbeeld voor dat de artikelen 29 tot en met 39 uit titel VI, EU-Verdrag, van toepassing zijn op de in artikel 40 bedoelde nauwere samenwerking. Een akkoord over nauwere samenwerking kan dus niet voorzien in een andere rol van de Commissie en het Europees Parlement dan die waarin het Verdrag voorziet. In de memorie van toelichting zijn de artikelen 27A en 40, EU-Verdrag, genoemd. De memorie van toelichting is uitgebreid met een toelichting op artikel 11, EG-Verdrag.

VI Vernieuwing op het gebied van de rechtspleging

16. In hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de vernieuwing van de rechtspleging. Uiteengezet wordt dat de artikelen 220 en volgende van het EG-Verdrag ingrijpend worden gewijzigd. Deze wijzigingen

beogen vooral de procedure voor de aanpassing van bepalingen met betrekking tot de samenstelling en de werkwijze van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg te vereenvoudigen. Inhoudelijk is in het kader van Nice nog weinig vooruitgang geboekt om de ook in de toelichting gesignaleerde problemen bij het Hof en het Gerecht het hoofd te bieden. Het is niet uit te sluiten dat de problemen in een aantal opzichten zelfs worden vergroot. Bepaald wordt dat elke lidstaat één rechter levert en dat het Hof – anders dan nu het geval is – slechts bij uitzondering in voltallige samenstelling bijeenkomt. Dit zal de efficiëntie bevorderen maar kan nadelige gevolgen hebben voor de eenheid van de jurisprudentie van het Hof.

Voorts wordt de mogelijkheid van rechterlijke kamers geïntroduceerd. Het voordeel is dat de behandeling van gespecialiseerde zaken in grote hoeveelheden (bijvoorbeeld ambtenarenzaken) in beginsel separaat kan plaatsvinden in gespecialiseerde kamers. Nadeel van de introductie van deze aparte kamers kan zijn dat de rechtsgang in Luxemburg door invoering van twee instanties op grotere schaal langer wordt, terwijl de doorlooptijden toch al aanzienlijk zijn. In ieder geval zullen deze hervormingen niet tot gevolg hebben dat de doorlooptijden korter zullen worden.

Door de verdergaande communautarisering van beleidsterreinen, in het bijzonder op het terrein van justitie en politie en op het terrein van het vreemdelingenrecht, valt een verdere toestroom van zaken te verwachten.¹ De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat, om daaraan het hoofd te kunnen bieden, ingrijpender stelselwijzigingen noodzakelijk zullen zijn dan die welke thans worden doorgevoerd. De Raad heeft hiervoor reeds eerder aandacht gevraagd.² De thans voorliggende wijzigingen kunnen niet als grote verbeteringen worden gekarakteriseerd. Bij de aangekondigde volgende IGC zal dan ook een meer fundamentele herbezinning nodig zijn en zullen ingrijpender maatregelen moeten worden getroffen. In de tussentijd zouden initiatieven moeten worden ontplooid voor aanpassingen van de procesreglementen van Hof en Gerecht die een snellere afdoening van zaken bevorderen.

16. De Raad noemt enkele knelpunten in de procedures bij het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg. De regering ziet de nieuwe bepalingen op het gebied van het Hof van Justitie en Gerecht van eerste aanleg (artikel 220 EG en volgende) als een goede stap in de gewenste richting. Weliswaar zal aan de desbetreffende bepalingen nog invulling moeten worden gegeven, maar de bepalingen als zodanig maken het makkelijker om wijzigingen ter verbetering en ter versnelling van de procedures voor Hof en Gerecht in te voeren. Terecht merkt de Raad op dat ook in de tussentijd, voorafgaande aan de volgende IGC, de nodige initiatieven zouden moeten worden ontplooid voor aanpassing van de procesreglementen van Hof en Gerecht, met name met het oog op een snellere afdoening van zaken. Enkele aanpassingen van de procesreglementen zijn overigens al doorgevoerd, waaronder de mogelijkheid van een versnelde prejudiciële procedure. Additionele initiatieven ter invulling van de genoemde bepalingen zullen door de Europese Commissie of het Hof van Justitie worden ingebracht in de Raadswerkgroep Hof van Justitie.

VII Veiligheidsbeleid

17. Al een aantal jaren is een discussie gaande over de wens een Europees veiligheidsbeleid op te zetten. De kernvragen over de vorming van een EVDB blijven in het Verdrag van Nice echter onopgelost.

a. Zal de Europese Unie in veiligheids crises met de vereiste spoed tot gemeenschappelijk optreden kunnen besluiten? Zulke besluiten vereisen unanimiteit. Ook indien een beperkte groep in het kader van nauwere samenwerking optreedt, is deze vraag relevant. Tot op heden heeft de EU nimmer een spoedig besluit over een concreet veiligheidsvraagstuk van groot gewicht kunnen nemen. De verwachtingen mogen dus vooralsnog niet hoog worden gespannen.

b. Als de EU Petersbergtaken uitvoert, waaronder crisisbeheersings- en vrede-opleggende operaties, kan de EU zich op het terrein van de NAVO-taken gaan bewegen, omdat crisisbeheersings- en vrede-opleggende operaties ook militaire dwangacties tegen de wil van een andere staat (niet-lid) kunnen zijn. Dat betekent oorlogsoperaties waar de EU niet toe is uitgerust. De Petersbergtaken zijn ruim geformuleerd en zouden vooralsnog beperkt moeten worden geïnterpreteerd als vredesoperaties met instemming van alle partijen,

¹ Het Hof van Justitie wees hierop reeds in zijn notitie «De toekomst van de rechtspleging in de Europese Unie».

² Brief van 16 mei 2000; naar deze brief wordt verwezen in Kamerstukken II 1999/2000, 26 800, VI, nr.88, blz.2. Zie ook het Jaarverslag 1999 van de Raad van State, paragraaf 5.

dat wil zeggen onder hoofdstuk VI van het VN-Handvest. Dwangacties (onder hoofdstuk VII) kunnen beter aan een militair bondgenootschap worden overgelaten of aan een coalitie van staten met een mandaat van de VN-Veiligheidsraad. De overneming van de resterende WEU-structuur zal bij lange na niet voldoende zijn om de EU op het hiervoor vereiste niveau te brengen.

c. De EU telt vier niet-gebonden staten: Zweden, Finland, Ierland en Oostenrijk. Zij kunnen aan blauwhelmoperaties (hoofdstuk VI van het VN Handvest) meedoen, maar zijn veel minder geneigd aan acties mee te doen die een bondgenootschappelijke, militaire aard vereisen. Zijn zij bereid hun neutraliteit op te geven?

d. Tot nog toe is niet gebleken dat EU-lidstaten bereid zijn binnen hun defensiebegroting aanzienlijke extra middelen uit te trekken voor een militaire capaciteit van de EU. (De daaraan voorafgaande vraag of er behoefte aan extra defensiemiddelen is, is hier niet aan de orde.) Het grootste lid, Duitsland, verlaagt de defensie-uitgaven. Het is dus de vraag of de bezwerende formule (paragraaf 10, tweede alinea, van de toelichting), dat de defensiesamenwerking van de Unie de samenwerking en verplichtingen van lidstaten in het kader van de NAVO onverlet laat, wel realistisch is. Logischerwijze kan dat alleen bij extra middelen of bij omvangrijke doelmatigheidsbesparingen. Geen van beide hebben zich tot nog toe duidelijk gemanifesteerd. Het is dus de vraag of de EU verder komt dan het oormerken van militaire eenheden die reeds bestaan voor de NAVO voor eventuele EU-operaties. Dat is doelmatig, maar leidt weer tot de volgende vraag.

e. Daar waar eenheden en militaire infrastructuur van de NAVO worden geleend, doet de vraag zich voor wat de niet-EU-leden van de NAVO, en de niet-NAVO-leden in de EU daarvan zullen vinden. Niet-EU-NAVO-leden zijn de Verenigde Staten (VS), Canada, IJsland, Noorwegen, Turkije, Polen, Hongarije en Tsjechië. Zij kunnen nee zeggen tegen het uitlenen van NAVO-infrastructuur aan de EU. De NAVO is een intergouvernementele organisatie, die met consensus beslissingen neemt. De EU-leden kunnen niet tegen de wil van de niet-EU-leden NAVO-middelen inzetten. Vooral de Amerikaanse inlichtingen-, communicatie- en strategische transportcapaciteiten zijn van belang. Deze kunnen alleen met zeer forse extra uitgaven van EU-leden worden vervangen, waartoe vooralsnog geen reële bereidheid bestaat.

Derhalve doet zich de vraag voor of de veelbelovende EU-uitspraken over een EVDB wel kunnen worden waargemaakt. Als over enige tijd blijkt dat dit niet het geval is, kan dit de geloofwaardigheid van West-Europa en de bondgenootschappelijke band van de VS met West-Europa verzwakken. Er is een grote kloof tussen verbale aspiraties en materiële inspanningen en resultaten, die de EU ongeloofwaardig kan maken. Deze kloof kan alleen worden gedicht door ofwel grotere reële inspanningen te leveren, ofwel minder grote verwachtingen te wekken en de EU-doelstelling op dit terrein vooralsnog te beperken tot lichte vredesoperaties met instemming van alle partijen.

17.a. Een belangrijk verschil tussen de huidige en eerdere discussies over een Europees veiligheidsbeleid is dat op dit moment een grotere overeenstemming dan ooit tevoren bestaat over vorm en inhoud van dat beleid. Naast het vereiste van voldoende politieke overeenstemming, is voor een slagvaardig veiligheidsbeleid ook snelle, transparante en effectieve besluitvorming van belang. De Nederlandse regering heeft zich hiervoor steeds ingezet in de – nog niet afgeronde – discussie in de EU over besluitvormingsprocedures. Een belangrijke stap die mede dankzij intensieve Nederlandse inspanningen in Nice is gezet, betreft de aanpassing van de artikelen 17 en 25 van het EU-Verdrag, waardoor de verantwoordelijkheden van het Politiek en Veiligheidscomité in het verdrag zijn vastgelegd. Dit comité oefent onder verantwoordelijkheid van de Raad de politieke controle en strategische leiding van crisisbeheersingsoperaties uit. In ieder geval geven de ervaringen op het gebied van crisisbeheersing, met name de wijze waarop de EU in nauwe samenwerking met de NAVO optreedt in Macedonië, tot nu toe geen aanleiding tot pessimisme.

b. De Nederlandse regering heeft altijd aangegeven dat, zeker in geval van een operatie die qua omvang en potentiële geweldsescalatie in het hogere gedeelte van het spectrum van de «Petersbergtaken» valt, vooralsnog een

crisisbeheersings- operatie in NAVO-kader sterke voorkeur verdient. In geval de NAVO niet bereid of in staat is op te treden en de EU wél, gaat Nederland in dergelijke gevallen uit van een EU-geleide operatie met gebruikmaking van NAVO-middelen en -capaciteiten. Een EU-operatie zonder gebruikmaking van NAVO-middelen komt voornamelijk in het bijzonder in aanmerking voor kleinschalige operaties. In de Voorzitterschapsrapporten van Helsinki, Feira en Nice wordt aangegeven dat de EU ten aanzien van militaire capaciteiten tekortkomingen kent. Om het gestelde ambitieniveau in 2003 te halen zullen aanzienlijke extra inspanningen van lidstaten vereist zijn. Nederland heeft in dit kader reeds een extra inspanning geleverd.

c. Ten aanzien van de vraag of de vier niet-gebonden lidstaten bereid zijn hun neutraliteit op te geven, merkt de regering op dat het in het EVDB gaat om crisisbeheersingsoperaties; niet om zelfverdediging. Deze vier lidstaten nemen dan ook met vrij aanzienlijke militaire eenheden deel aan de NAVO-geleide operaties op de Balkan.

d. en e. Zowel binnen de NAVO, als binnen de EU zijn lacunes geconstateerd bij de Europese partners als het gaat om militaire capaciteiten voor crisisbeheersing.

De lacunes overlappen elkaar voor een belangrijk deel. De verbetering van die militaire capaciteiten moet zowel de NAVO (in het kader van het «Defence Capabilities Initiative» als de EU (in het kader van het EVDB) ten goede komen. Daarnaast zoekt Nederland, net als de andere lidstaten actief naar mogelijkheden voor nauwere bilaterale en multilaterale samenwerking en voor doelmatigheidsbesparingen. Opzet is zoveel mogelijk een – dure – duplicatie van NAVO-middelen te voorkomen. Juist om duplicatie te vermijden is het van belang dat met de NAVO tot een goede overeenkomst wordt gekomen over de toegang van de EU tot bestaande NAVO-middelen en capaciteiten. De onderhandelingen hierover zijn in een vergevorderd stadium. De Regering heeft er zich in het algemeen vanaf het begin voor ingespannen dat de nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot een Europees veiligheidstelsel in het juiste perspectief worden gezien, zonder enerzijds te grote verwachtingen te wekken, of anderzijds de reële veranderingen die plaatsvinden te bagatelliseren.

18. In artikel 7 van het EU-Verdrag is geregeld dat een lidstaat kan worden geschorst bij een ernstige en voortdurende schending van grondrechten. Bij het Verdrag van Nice wordt een nieuw lid ingevoegd, dat als strekking heeft dat een lidstaat ook kan worden geschorst bij een dreigende ernstige schending van grondrechten. In de toelichting (paragraaf 9) wordt vermeld dat in de IGC de wenselijkheid werd onderkend om artikel 7 van het EU-Verdrag aldus aan te vullen. Die wenselijkheid is niet nader toegelicht; de omstandigheden die daartoe aanleiding hebben gegeven evenmin. Daardoor blijft onduidelijk of deze aanvulling een oplossing kan bieden voor een kennelijk gevoeld probleem.

18. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

VIII De Goedkeuringswet

19. In artikel 2 van het wetsvoorstel is bepaald dat met de verklaringen gehecht aan de Slotakte van het Verdrag van Nice wordt ingestemd, voorzover deze een nadere uitleg bevatten van bepalingen van het Verdrag. Artikel 2 van het wetsvoorstel stemt overeen met artikel 2 van de goedkeuringswetten van de Verdragen van Maastricht en Amsterdam. Beide artikelen zijn pas tijdens de behandeling in de Tweede Kamer opgenomen (amendement van respectievelijk de leden Jurgens/Van der Linden¹ en het lid Van Middelkoop²). De amendementen strekten ertoe de verklaringen bij het Verdrag uit te zonderen van artikel 1, waarin was bepaald dat het Verdrag, de protocollen en de verklaringen worden goedgekeurd. Volgens de indieners behoeven de verklaringen geen goedkeuring, aangezien zij geen «volkenrechtelijke verbindendheid» tot gevolg hebben. Niettemin meenden zij dat de interpretatieve verklaringen wel «instemming» behoeven. De Raad kan zich nu dus pas voor het eerst uitspreken over de bepaling over de instemming met de interpretatieve verklaringen. De Raad adviseert in te gaan op de vraag wat in volkenrechtelijke (en

¹ Kamerstukken II 1992/93, 22 647 (R 1437), nr. 22.

² Kamerstukken II 1998/99, 25 922 (R 1613), nr. 8.

staatsrechtelijke) zin moet worden verstaan onder het «instemmen» met een interpretatieve verklaring. Daarbij zou ook aandacht moeten worden besteed aan het gegeven dat de interpretatie van bepalingen van gemeenschapsrecht uiteindelijk is voorbehouden aan het Hof van Justitie.

19. Zoals verwoord in artikel 2 van de goedkeuringswet, stelt de regering voor in te stemmen met de aan de slotakte gehechte verklaringen, voor zover deze een nadere uitleg bevatten van de bepalingen van het Verdrag. Naar aanleiding van de suggestie van de Raad nader in te gaan op de vraag wat in volkenrechtelijke en staatsrechtelijke zin moet worden verstaan onder het instemmen met dergelijke verklaringen, merkt de regering het volgende op. De Raad stelt terecht dat interpretatie van gemeenschapsrechtbepalingen uiteindelijk is voorbehouden aan het Hof van Justitie. Dit neemt echter niet weg dat interpretatieve verklaringen zoals hier ter sprake – volkenrechtelijk gezien – doorgaans een leidraad vormen bij de uitleg van deze bepalingen. In de praktijk is dit primair van belang voor de beleidsmatige toepassing van verdragsbepalingen, in tweede instantie kan dit echter ook gelden voor de interpretatie van deze bepalingen door het Hof van Justitie. De regering herinnert eraan dat haar oorspronkelijke inzet, zowel bij de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht als bij de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam, erop was gericht om instemming te verkrijgen van het verdrag, de protocollen en de verklaringen. De regering ziet hierin geen bezwaar, temeer daar een dergelijk verdrag met bijbehorende protocollen en verklaringen inhoudelijk kan worden gezien als één volkenrechtelijk pakket. In beide gevallen achtte zij het bovendien wenselijk een zo volledig en ondubbelzinnig mogelijke instemming te verkrijgen met de bereikte onderhandelingsresultaten. In dit licht kan de formulering van artikel 2 van de thans voorliggende goedkeuringswet worden gezien als een voor de regering acceptabel alternatief op de hierboven genoemde inzet. De regering kan de redenering volgen die aan de door de Raad in dit verband genoemde amendementen ten grondslag lag. Deze kwam er volgens de regering op neer dat de Kamer het instemmen met louter declaratoire verklaringen staatsrechtelijk onnodig vond. Doordat artikel 2 nu zodanig is geformuleerd dat de gevraagde instemming zich uitstrekt tot alle verklaringen die niet als declaratoir maar als interpretatief kunnen worden gekwalificeerd, kan de regering het wederom door haar gewenste doel (volledige en ondubbelzinnige instemming) eveneens verkrijgen. Gelet op de hierboven geschetste betekenis van deze interpretatieve verklaringen in de praktijk van het gemeenschapsrecht en het feit dat zij zijn «gehecht» aan het bijbehorende «moederverdrag» ziet de regering dan ook in staatsrechtelijke zin geen enkel bezwaar tegen de instemming zoals gevraagd in artikel 2 van de goedkeuringswet.

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

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

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

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