

I. INLEIDING

1. Algemeen

Het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap vormt het resultaat van de onderhandelingen tussen de lidstaten van de Europese Unie over aanpassingen van de bestaande verdragen. Deze aanpassingen werden noodzakelijk geacht voor het verkleinen van de kloof tussen de burger en de Europese instellingen, het slagvaardig en democratisch functioneren van de Europese Unie bestaande uit 27 lidstaten, en de versterking van de positie van de Europese Unie in de wereld. De Europese Raad verleende in juni 2006 aan het aankomende Duitse voorzitterschap de opdracht de impasse, die was ontstaan na de referenda over het Grondwettelijk Verdrag in Frankrijk en Nederland, te doorbreken. Langzaam kwam het debat over verdragswijziging weer op gang en tijdens de Europese Raad in juni 2007 kon een uitgewerkt mandaat (doc. 11 218/07) worden vastgesteld voor een Intergouvernementele Conferentie (IGC).

Het Verdrag van Lissabon dat tot stand is gekomen bestaat uit een reeks wijzigingen van het EG- en het EU-Verdrag. Net als bij eerdere wijzigingsverdragen, zoals het Verdrag van Amsterdam (Trb. 1998, 11) en het Verdrag van Nice (Trb. 2001, 47), bevat het Verdrag van Lissabon dus wijzigingen van de bestaande Verdragen. De structuur van de bestaande Verdragen blijft grotendeels in stand. Er is nadrukkelijk geen sprake meer van een «constitutionele» benadering, waarbij de bestaande Verdragen worden ingetrokken en worden vervangen door één tekst met de naam «grondwet» zoals bij het Grondwettelijk Verdrag het geval was. Anders dan aan het Grondwettelijk Verdrag, zijn aan het Verdrag van Lissabon geen argumenten te ontleen voor een geleidelijke uitbouw van de Europese Unie (EU) in een meer uitgesproken statelijke of federale zin. Met het Verdrag van Lissabon krijgt de Unie geen ander karakter, maar is sprake van een herschikking en aanpassing van de bestaande Verdragen. Zo wordt het EG-Verdrag omgedoopt tot Verdrag betreffende de werking van de Unie (hierna te noemen: het Werkingsverdrag).

Voor ons land noopt de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon tot aanpassing van de Nederlandse regelgeving waarin wordt verwezen naar de Europese Gemeenschap of naar specifieke bepalingen van het EG-Verdrag, respectievelijk de Europese Unie en het EU-Verdrag. De regering heeft de inventarisatie van de te wijzigen regelgeving ter hand genomen. Een voorstel voor een verzamelwet zal zo spoedig mogelijk worden voorgelegd aan de Staten-Generaal.

2. Het Grondwettelijk Verdrag en de bezinningsperiode

De Europese Top in Laeken (2001) stelde vast dat het functioneren van de Europese Unie verbetering behoeft op het gebied van democratie, slagvaardigheid en een effectief buitenlands beleid. In Laeken werd tevens afgesproken de afstand van de Unie tot de burger te verkleinen en de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten te bezien. Zoals bekend volgde hieruit via een Europese Conventie en een IGC in 2004, het ontwerp Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (het «Grondwettelijk Verdrag»). Op 1 juni 2005 werd dit Grondwettelijk Verdrag in een raadplegend referendum in Nederland afgewezen met 61,6% van de uitgebrachte stemmen. Enkele dagen eerder deed de kiezer in Frankrijk in meerderheid hetzelfde. De Europese Raad van 17 juni 2005 trok daarop de conclusie dat de burgers uiting hebben gegeven aan hun bezorgdheid en ongerustheid over de (in)richting van Europa en dat

daarmee rekening moet worden gehouden. Dit luidde het begin in van een jaar van bezinning om in alle lidstaten een breed debat over Europa te organiseren. Wat Nederland betreft, besloot de regering de goedkeuringsprocedure van het Grondwettelijk Verdrag te staken.

De Europese bezinningsperiode is actief benut. Het kabinet heeft diverse activiteiten georganiseerd met als doel een beter inzicht te krijgen in de zorgen en wensen van burgers ten aanzien van Europa. Centrale vraag was: hoe kan de Europese Unie een adequaat antwoord bieden op nieuwe interne en externe uitdagingen en tegelijkertijd beter tegemoet komen aan de zorgen en verwachtingen van burgers? Het kabinet was daarnaast geïnteresseerd in de vraag op welke wijze de burger meer betrokken kan worden bij de vormgeving van Europa.

In het voorjaar van 2006 organiseerde het kabinet een breed opgezet onderzoek naar de opvattingen van de burgers over de toekomst van Europa. Kwantitatief online onderzoek werd verricht om de publieke opinie te peilen over vraagstukken als de uitbreiding van de Unie, de politieke en justitiële samenwerking, het tempo van de Europese integratie en diverse sociaal-economische aangelegenheden. Bijna 130 000 Nederlandse burgers hebben aan dit onderzoek deelgenomen. Daarnaast is kwalitatief onderzoek uitgevoerd met focusgroepen die op een aantal plaatsen in Nederland zijn gehouden.

Uit dit onderzoek (zie Kamerstukken II, 2004–2005, 29 993, nr. 18 en 2006–2007, 30 303, nr. 20) is gebleken dat bij veel burgers het gevoel leeft dat zij geen greep hebben op de «Brusselse» besluitvorming. Zorg bestond over het tempo van de Europese integratie en de uitbreiding van de Unie met een groot aantal nieuwe lidstaten. In het maatschappelijke debat viel daarnaast ondermeer kritiek te beluisteren op de hoge financiële bijdrage van Nederland aan de EU, de «Brusselse» regelzucht, de «dure» euro en de snel toenemende mondialisering. Deze opvattingen hebben op de achtergrond een rol gespeeld bij de verwerping van het Grondwettelijk Verdrag in het Nederlandse referendum. Daarnaast bestond zorg over het Grondwettelijk Verdrag en het mogelijk ontstaan van een Europese «superstaat». Dat beeld werd onder andere gevoed door de titel van het Grondwettelijk Verdrag, de grondwettelijke symboliek, de opname van grondrechten en de introductie van een Europese minister van Buitenlandse Zaken.

Anderzijds bleek uit het onderzoek ook dat onder de bevolking draagvlak bestaat voor meer Europese samenwerking bij problemen van grensoverschrijdende aard, zoals asiel, terrorismebestrijding, milieu, klimaat en energie. Opvallend was verder dat het draagvlak voor de uitbreiding van de EU aanzienlijk toenam als de toetredingscriteria strikt(er) zouden worden toegepast. Een meerderheid van de bevolking (gewogen op basis van het onderzoek) bleek voorts van mening dat de bestaande besluitvormingsregels in een uitgebreide EU aangepast moeten worden. Beaamd werd door de meerderheid dat daarvoor de Europese verdragen gewijzigd zouden moeten worden, zij het niet in de vorm van het verworpen Grondwettelijk Verdrag.

Het onderzoek en de discussie na verwerping van het Grondwettelijk Verdrag wezen uit dat een deel van de zorgen achter het «nee» moest worden geadresseerd door wijziging van de Verdragen. Maar tegelijkertijd was duidelijk dat ook buiten de Verdragen, dus in het dagelijks functioneren van de Unie, dringend zaken dienden te veranderen. Daarvoor heeft Nederland zich tijdens de bezinningsperiode, maar ook daarna, ingezet. Zo is een rechtvaardiger lastenverdeling tot stand gekomen (Financiële Perspectieven) en is een impuls gegeven aan betere regelgeving en

vermindering van de administratieve lasten van Europese regelgeving. Ook openbaarheid was een belangrijk punt. Nederland heeft ook een actieve bijdrage geleverd aan het besluit van de Raad in december 2005 om Raadsbesprekingen over wetgeving onder de medebeslissingsprocedure openbaar te laten zijn. Daarnaast heeft Nederland het belang van een gedegen toetsing van nieuwe wetgeving aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit hoog op de Europese agenda geplaatst. Op de Europese Raad in juni 2006 heeft dit geresulteerd in de afspraak met de Commissie dat zij de visie van de nationale parlementen op Europese wetgevingsvoorstellen zorgvuldig zal overwegen, in het bijzonder ten aanzien van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Voorts is een forse slag gemaakt door ervoor te zorgen dat een betere en meer zichtbare focus werd aangebracht in de Europese beleidsagenda. Grote voortgang is geboekt ten aanzien van beleid met een duidelijke meerwaarde voor de burger op terreinen als energievoorzieningszekerheid, klimaatverandering, veiligheid en immigratie. Tot slot heeft Nederland een actieve rol gespeeld in het verder aanscherpen van de toetredingscriteria voor de Unie op de Europese Raad van december 2006.

In eigen land kreeg de communicatie en het debat over Europa een nieuwe impuls door een verhoging in 2006 van het subsidieplafond van het Europafonds van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit fonds heeft allerlei initiatieven van maatschappelijke organisaties met een Europese invalshoek gesteund om het Europadebat te stimuleren. Daarnaast is Europa beter verankerd in de curricula van het basis- en voortgezet onderwijs.

Ook de inspanningen die de Tweede Kamer zich heeft getroost om het debat over Europa met de bevolking te stimuleren, hebben een belangrijke bijdrage geleverd. De inspraakbijeenkomsten die de Tweede Kamer in het najaar van 2007 in het land heeft georganiseerd, zijn daar een voorbeeld van. Daarnaast spreekt het kabinet zijn waardering uit voor het werk van de Gemengde Commissie subsidiariteit met betrekking tot het toetsen van EU-wetgevingsvoorstellen, dat in het kader van het Verdrag van Lissabon een nieuwe dimensie zal krijgen.

3. De Nederlandse positiebepaling in de verdragsdiscussie

De Nederlandse inzet in de verdragsdiscussie is in overleg met de Eerste Kamer en Tweede Kamer der Staten-Generaal tot stand gekomen. De factoren achter het «nee», zoals die naar voren kwamen in het onderzoek en in de discussie na de bezinningsperiode, hebben daarbij uiteraard een grote rol gespeeld. In het coalitieakkoord van februari 2007 namen de regeringspartijen zich voor te streven naar een wijziging van de bestaande Verdragen die zich in inhoud, omvang en benaming overtuigend onderscheidt van het eerder verworpen Grondwettelijk Verdrag. Nederland zou zich inzetten voor een goede samenwerking met een heldere taakverdeling tussen de lidstaten en de Unie. In dat kader wilde de coalitie tevens duidelijkheid scheppen over de verenigbaarheid van de interne marktgedachte met de inrichting van de publieke voorzieningen en over meer Europese samenwerking op het gebied van versterking van de concurrentiekracht van de Europese economieën, grensoverschrijdende milieu-problemen, energiebeleid, asiel- en migratiebeleid, extern beleid en de bestrijding van terrorisme en internationale misdaad. Daarnaast zou de positie van nationale parlementen met betrekking tot de subsidiariteitstoets versterkt moeten worden.

Een eerste uitwerking van deze Nederlandse positie werd aan beide Kamers gepresenteerd in een hoofdlijnenbrief op 19 maart 2007 (Kamerstukken II, 2006–2007, 21 501-20, nr. 344) en het daarop volgende debat

met de Tweede Kamer op 21 maart 2007. Het kabinet bevestigde daarin het standpunt dat het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Grondwettelijk Verdrag, dat door de vorige regering was ingetrokken, niet opnieuw zou worden ingediend. Tegelijkertijd constateerde het kabinet dat de uitgebreide Unie de nieuwe beleidsuitdagingen niet slagvaardig het hoofd kan bieden op basis van de reeds bestaande Verdragen zoals laatstelijk gewijzigd door het Verdrag van Nice. Een wijziging van de Verdragen werd noodzakelijk geacht, waarbij ook gebruik kon worden gemaakt van bepaalde verbeteringen van het Grondwettelijk Verdrag. Het kabinet stelde op hoofdlijnen de volgende eisen aan een nieuw verdrag:

Een verdrag zonder grondwettelijk karakter

De benaming en vorm van het Grondwettelijk Verdrag, alsmede bepaalde symbolische zaken, wekten bij veel burgers de indruk van een sprong in de richting van de vorming van een Europese staat, die zich boven of in plaats van de nationale staat zou gaan stellen. Duidelijk moest zijn, aldus het kabinet, dat de EU geen «superstaat» wordt, maar slechts bevoegdheden kan uitoefenen voor zover de lidstaten die hebben overgedragen. Het Grondwettelijk Verdrag diende plaats te maken voor een regulier «wijzigingsverdrag» zonder grondwettelijke pretenties, waarin het Handvest van de grondrechten niet integraal opgenomen hoeft te worden.

Een verdrag dat het democratische gehalte van Europa vergroot

De democratische innovaties van het Grondwettelijk Verdrag, zoals het burgerinitiatief, de versterking van de rol van de nationale parlementen, de transparantie en de verheldering van de wetgevingsprocedure, moesten behouden blijven. Er zou naar gestreefd moeten worden de positie van de nationale parlementen verder te versterken, in het bijzonder bij het toetsen van nieuwe Europese wetgevingsvoorstellen.

Een verdrag dat verheldert hoe de bevoegdheden van de Unie worden begrensd

De nationale parlementen dienden betere mogelijkheden te hebben voorgestelde Europese regelgeving (volgens nader vast te stellen modaliteiten) tegen te houden indien deze niet aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit voldoen, met dien verstande dat dit geen individueel vetorecht voor één nationaal parlement inhoudt. Voorts dienden de bevoegdheden van de Unie helder te worden afgebakend en moest EU-regelgeving rekening houden met de nationale sociale arrangementen en de kwaliteit van publieke diensten.

Een verdrag dat Europa slagvaardiger maakt waar een gemeenschappelijke aanpak nodig is

Grensoverschrijdende beleidsterreinen waarop ten opzichte van de bestaande situatie meer Europese samenwerking nodig is, zijn onder andere energie, milieu, klimaat, asiel, migratie, terrorisme, criminaliteit en extern beleid. Op deze terreinen was het van belang de besluitvaardigheid te verbeteren ten opzichte van de reeds bestaande Verdragen.

Een verdrag dat verzekert dat de uitbreidingsregels worden gerespecteerd

De uitbreiding van de EU heeft bijgedragen aan een veiliger, stabielere en welvarender Europa, maar ook aan onzekerheid bij burgers over de geografische reikwijdte en het doel van de Europese samenwerking. In een nieuw verdrag dienden de regels en criteria voor uitbreiding te worden opgenomen om de strikte naleving daarvan inzichtelijk te maken en te waarborgen.

In een tweede kabinetsbrief aan de beide Kamers van 21 mei 2007 (Kamerstukken 2006–2007, 21 501-20, nr. 356) en het daaropvolgende debat met de Tweede Kamer op 23 mei 2007 werd de Nederlandse positie ten

aanzien van het verbeteren van het slagvaardige en democratische functioneren van de Unie nader uitgewerkt. Sommige institutionele elementen uit het Grondwettelijk Verdrag achtte het kabinet zulke evidente verbeteringen, dat het deze zonder veranderingen wilde terugzien in het nieuwe verdrag. Dit gold onder andere voor de bepalingen over transparantie en het burgerinitiatief. De invoering van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid werd eveneens als een middel gezien om de slagvaardigheid van de Unie te verbeteren op terreinen waar de burger resultaten van haar verwacht. Nederland stelde daarbij als voorwaarde dat deze beleids-terreinen, alsmede de bevoegdheden van de Unie, duidelijk moesten worden afgebakend. In dezelfde brief aan de Kamers werd voorgesteld dat een nader te bepalen meerderheid van de nationale parlementen een Europees wetgevingsvoorstel moest kunnen tegenhouden. Dit voorstel hield een versterking in van de positie van de nationale parlementen ten opzichte van de procedure die met het Grondwettelijk Verdrag werd beoogd.

4. De aanloop naar de Intergouvernementele Conferentie

Aanvankelijk oefenden de achttien lidstaten die het Grondwettelijk Verdrag wel hadden goedgekeurd of reeds bekrachtigd, druk uit op Nederland en Frankrijk om zelf een oplossing voor de verwerping van dit verdrag aan te dragen. Nederland heeft vanaf het begin duidelijk gesteld geen ongewijzigd Grondwettelijk Verdrag, aangevuld door een aantal opt-outs/opt-ins, te kunnen aanvaarden. De politieke boodschap dat het Grondwettelijk Verdrag in Nederland geen kans op ratificatie maakte, leidde soms tot heftige kritiek uit deze lidstaten, maar heeft ook bijgedragen aan het ontstaan van consensus dat dit verdrag niet in werking zou moeten treden. Daarbij speelde ook mee dat een aantal andere lidstaten na de referenda in Frankrijk en Nederland besloot het goedkeuringsproces van het Grondwettelijk Verdrag in eigen land te onderbreken. Geleidelijk drong bij de lidstaten het besef door dat bij een volgende verdragswijziging rekening gehouden moest worden met de redenen van verwerping of van het niet goedkeuren van het Grondwettelijk Verdrag in Nederland en elders in Europa. Tegelijkertijd trachtte Nederland een constructieve partner in de verdragsdiscussie te zijn door duidelijk te stellen welke verbeteringen in het functioneren van de Unie nodig zijn.

De Europese Raad van juni 2006 verleende het aankomende Duitse voorzitterschap (eerste helft 2007) de opdracht de verdragsdiscussie tot een goed einde te brengen. Duitsland werd verzocht voor de Europese Raad in juni 2007 een besluit voor te bereiden over de procedure en de reikwijdte van het vervolg van de discussie. In die periode onderhield Nederland op politiek en ambtelijk niveau zeer nauw contact met het Duitse voorzitterschap. Dit wierp zichtbaar vruchten af. Het voorzitterschap toonde zich ontvankelijk voor de constructieve opstelling van Nederland, die kon worden onderbouwd met de uitkomst van het referendum en met de resultaten van de daaropvolgende bezinningsperiode. In de consultaties over verdragswijziging vond Nederland al snel steun bij de lidstaten die het Grondwettelijk Verdrag niet ratificeerden of dat niet van plan waren te doen. Aan de andere zijde van het spectrum bevonden zich achttien lidstaten die het Grondwettelijk Verdrag hadden geratificeerd of daartoe konden overgaan. Deze groep lidstaten wilde zoveel mogelijk van de vorm en inhoud van het Grondwettelijk Verdrag behouden.

Het Duitse voorzitterschap slaagde erin een politiek akkoord te bereiken tijdens de Europese Raad op 21 tot en met 23 juni 2007. In een zeer gedetailleerd mandaat (doc. 11 218/07) voor de geplande Intergouvernementele Conferentie (IGC) werden de vorm en inhoud van het nieuwe verdrag vastgelegd. Het voorzitterschap, daarin gesteund door Nederland, hechtte

sterk aan de gedetailleerdheid van dit mandaat om te voorkomen dat de IGC zou verzanden in langdurige onderhandelingen. Nederland had bovendien een belang bij een gedetailleerd mandaat omdat het voorzitterschap in deze fase van de besprekingen prioriteit hechtte aan de inbreng van Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. De punten die Nederland in deze bilaterale consultaties met Berlijn naar voren bracht, dienden in het mandaat voor de IGC nauwkeurig te worden veiliggesteld.

In het mandaat voor de IGC, zoals uiteindelijk vastgesteld door de Europese Raad, werd aan alle Nederlandse wensen tegemoet gekomen. In de eerste plaats werd besloten dat het beoogde verdrag een «klassiek» wijzigingsverdrag zonder grondwettelijk karakter zou zijn. De constitutionele idee, die inhield dat alle bestaande verdragen worden ingetrokken en door één enkele tekst worden vervangen werd losgelaten. De wijzigingen zouden in de bestaande Verdragen worden verwerkt, vergelijkbaar met de Verdragen van Amsterdam en Nice. In de tweede plaats werd de betrokkenheid van nationale parlementen bij de toetsing van nieuwe voorstellen van de Commissie versterkt met een procedure die hen onder voorwaarden in staat stelt een voorstel tegen te houden. In de derde plaats werd in het mandaat bepaald dat de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten verhelderd moet worden, inclusief de verhouding tussen de interne markt en de inrichting van de publieke diensten in lidstaten. In de vierde plaats is in het mandaat bepaald op welke wijze de slagvaardigheid van de Unie zal worden versterkt. Dit zou moeten worden bereikt door de nieuwe regels voor besluitvorming door de Raad, een kleinere Commissie, een ruimere toepassing van meerderheidsbesluitvorming en een vaste voorzitter van de Europese Raad. In de vijfde plaats werd afgesproken dat bij de uitbreiding van de Unie zeer strikt rekening zal worden gehouden met de toetredingscriteria die zijn overeengekomen door de Europese Raad. Om dit te benadrukken zou een verwijzing naar de toetredingscriteria voor het eerst in primair recht moeten worden opgenomen in het wijzigingsverdrag.

5. De Intergouvernementele Conferentie

De IGC werd geopend op 23 juli 2007 door de ministers van Buitenlandse Zaken. Die dag legde het Portugese voorzitterschap direct een ontwerp-wijzigingsverdrag op tafel, inclusief de daarbij behorende protocollen en verklaringen. Vervolgens ging een groep van juridische experts uit de lidstaten – onder het technisch voorzitterschap van de Juridische Dienst van de Raad – aan de slag om te beoordelen of het gedetailleerde IGC-mandaat op de juiste wijze en juridisch waterdicht werd vertaald naar de nieuwe verdragsteksten. Al snel was het duidelijk dat de Nederlandse prioriteiten, zoals neergelegd in het IGC-mandaat, op correcte wijze in de ontwerpverdragsteksten waren overgenomen. Een «klassiek» wijzigingsverdrag lag op tafel, gespeend van grondwettelijke bepalingen en symboliek, met een heldere afbakening van bevoegdheden van de Unie en een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen en van de burgers. De Nederlandse voorstellen om de uitbreidingscriteria van de Europese Raad in het EU-Verdrag te verankeren en om de status van de diensten van algemeen economisch belang in een protocol te verduidelijken, waren eveneens goed in de ontwerpteksten verwerkt.

In het licht van het bovenstaande was de inzet van Nederland in de groep juridische experts er vooral ook op gericht aan de Nederlandse verworvenheden in de ontwerp-verdragstekst vast te houden. Andere lidstaten kwamen in de expertgroep soms met geheel nieuwe voorstellen die buiten het mandaat van de IGC vielen. Daartoe behoorden het voorstel om het loannina-mechanisme van besluitvorming in de Raad op te nemen in het primaire verdragsrecht, het verzoek de toegang van buitenlandse

studenten tot universitaire opleidingen te reguleren en de juiste schrijfwijze van de euro in het Cyrillisch. Het voorzitterschap wees dergelijke verzoeken telkens af omdat de juridische experts zich aan het mandaat van de IGC dienden te houden. Uiteindelijk zijn voor deze en andere voorstellen tijdens de informele Europese top in oktober 2007 oplossingen gevonden buiten de verdragswijziging om of, in een enkel geval, in de vorm van aanvullende interpretatieve protocollen en verklaringen bij het Verdrag. Voor Nederland was het daarbij van belang continu waakzaam te zijn op eventuele voorstellen tot wijziging van de eigen verworvenheden in de verdragsteksten.

Tijdens de informele Europese bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders op 18 en 19 oktober 2007 werden de laatste, relatief eenvoudige, openstaande kwesties opgelost. Vervolgens zijn de verdragsteksten, protocollen en verklaringen door de juristen-linguïsten geverifieerd en gecorrigeerd. De ondertekening van het Verdrag van Lissabon vond plaats op 13 december 2007 in Lissabon.

6. Algemeen oordeel

Het Verdrag van Lissabon stemt de Nederlandse regering tot tevredenheid. Het is een verdrag dat de slagvaardigheid en de democratische legitimiteit van de uitgebreide Unie zal verbeteren en ook meer samenhang zal aanbrengen in het externe optreden van de Unie. In tegenstelling tot het verworpen Grondwettelijk Verdrag is met het Verdrag van Lissabon geen sprake meer van een verdrag dat de Unie een statelijk karakter verleend. Het kabinet hecht daar belang aan omdat dit beter recht doet aan hetgeen de burgers van Europa verwachten. In de Unie ligt het primaat bij de lidstaten die gezamenlijk bepalen welke gemeenschappelijke doeleinden op Europees niveau nagestreefd moeten worden. Symbolen zijn ter voorkoming van een statelijk karakter niet opgenomen in primair EU-recht.

De bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag die een evidente verbetering van daadkracht en democratie van de Unie inhielden, zijn met de steun van Nederland in het Verdrag van Lissabon overgenomen. Wel zijn, als gezegd, op initiatief van Nederland belangrijke wijzigingen aangebracht, zoals verdere aanscherping van de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten, de grotere betrokkenheid van nationale parlementen bij het toetsen van Europese wetgevingsvoorstellen en het verdragsrechtelijk verankeren van de uitbreidingscriteria van de Europese Raad.

Naar het oordeel van de regering komt het thans voorliggende Verdrag van Lissabon in aanzienlijke mate tegemoet aan de zorgen en wensen die Nederlanders hebben geuit tijdens het referendum over het Grondwettelijk Verdrag en de daaropvolgende bezinningsperiode. Het Verdrag van Lissabon is een regulier wijzigingsverdrag dat zich in inhoud, vorm en benaming kenmerkend onderscheidt van het Grondwettelijk Verdrag. Dit oordeel werd tevens door de Raad van State in zijn advies van 12 september 2007 geveld. Het Verdrag van Lissabon zal de EU in staat stellen concrete resultaten te leveren op terreinen waar de burgers dat van haar verwachten, zoals ten aanzien van milieuvervuiling, klimaatverandering, energievoorzieningszekerheid en de aanpak van terrorisme. De Unie zal met dit Verdrag beter worden toegerust om nieuwe interne en externe uitdagingen het hoofd te bieden.

Voor de regering is het onder de aandacht brengen van de Nederlandse bevolking van het Verdrag van Lissabon een prioriteit. Op 7 december 2007 stuurde de Staatssecretaris voor Europese Zaken hierover een brief

aan het Parlement (Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 202, nr. 9). Daarin geeft de regering aan via twee parallelle sporen informatie te willen verstrekken over het Verdrag van Lissabon. Ten eerste zal de regering ervoor zorgen dat er een geconsolideerde versie van de Verdragen wordt gemaakt. Met de Staten-Generaal zal de regering vervolgens overleggen op welke wijze deze geconsolideerde versie gebruikt kan worden om op neutrale wijze een zo breed mogelijk publiek te informeren over de inhoud van het nieuwe Verdrag. Daarnaast is het belangrijk voor datzelfde brede publiek om op de hoogte te zijn van het standpunt van de regering. Om die reden wil de regering ook een toegankelijke versie van deze toelichting produceren, waarin wordt aangegeven waarom de regering van oordeel is dat het nieuwe Verdrag goed is voor Nederland. De regering wil op een permanente basis een actieve dialoog voeren met het parlement, het maatschappelijk middenveld en met de burger. Daartoe zal de regering nieuwe initiatieven ontwikkelen, zoals het gebruiken van het internet om groepen mensen te betrekken bij de discussie over Europa en de mogelijkheden die het onderwijs biedt om jongeren te bereiken.

7. Grondwettelijke aspecten van de goedkeuring van het Verdrag

Artikel 91, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat indien een verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, de beide Kamers van het parlement de goedkeuring aan dit Verdrag alleen kunnen verlenen met ten minste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen. Met het oog op de eventuele toepassing van de in artikel 91, derde lid, van de Grondwet vervatte procedure, mede in relatie tot artikel 92 van de Grondwet op grond waarvan bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak kunnen worden opgedragen, heeft de regering onderzocht of het voor goedkeuring voorliggende Verdrag van Lissabon bepalingen bevat die mogelijk afwijken van de Grondwet.

De regering komt tot de conclusie dat noch sprake is van een nieuwe stap op het punt van de bevoegdhedenoverdracht in de zin van artikel 92 Grondwet, noch van bepalingen die afwijken van de Grondwet dan wel daartoe noodzaken in de zin van artikel 91, derde lid, van de Grondwet. Dit gold trouwens ook voor het in allerlei opzichten ingrijpender Verdrag van Maastricht en het Grondwettelijk Verdrag. Ten aanzien van het verschil van het Verdrag van Lissabon ten opzichte van het Grondwettelijk Verdrag wijst de regering nog op het oordeel van de Raad van State in zijn advies over het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 091, nr. 4, p. 11) en meer algemeen, op zijn conclusie dat het beoogde Verdrag van Lissabon zich kenmerkend onderscheidt van het in het referendum afgewezen Grondwettelijk Verdrag. Het Verdrag van Lissabon ontbeert het grondwettelijke karakter dat het afgewezen Grondwettelijk Verdrag had.

Bepalingen die de regering heeft onderzocht in het kader van de artikelen 91, derde lid, en 92 van de Nederlandse Grondwet zijn de subsidiariteitstoets van de nationale parlementen, de opsomming van exclusieve bevoegdheden van de Unie, de exclusieve bevoegdheidsverlening aan de Unie om op bepaalde terreinen internationale overeenkomsten te sluiten, de beschrijving van gedeelde bevoegdheden en de mogelijkheid tot bevoegdheidsverlening aan het Hof van Justitie om uitspraak te doen in geschillen die verband houden met de toepassing van krachtens het Werkingsverdrag vastgestelde handelingen waarbij Europese intellectuele eigendomsrechten worden ingesteld. Deze bepalingen nopen niet tot toepassing van de procedure van artikel 91, derde lid, van de Nederlandse Grondwet. Daarnaast zijn er geen bepalingen in het Verdrag van Lissabon die afwijken van concrete bepalingen uit de Grondwet. In de visie van de

regering bestaat dan ook geen noodzaak tot toepassing van de procedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet (zie ook Kamerstukken II, 2004–2005, 30 025 (R 1783) nr. 3, p. 16–20).

8. Parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming gebaseerd op het Verdrag

In de goedkeuringswetten voor het Verdrag van Maastricht, het Verdrag van Amsterdam en het Verdrag van Nice was een parlementair instemmingsrecht opgenomen, met name vanwege de ontbrekende democratische controle in de derde pijler. De reikwijdte van dit instemmingsrecht is in de opvolgende goedkeuringswetten beperkter geworden naarmate bij elke nieuwe verdragsherziening op meer beleidsterreinen de communautaire besluitvormingsprocedures van toepassing werden. De regering is, als logisch gevolg van deze stappen, van mening dat het Verdrag van Lissabon geen aanleiding meer geeft voor een dergelijk instemmingsrecht. Door het Verdrag van Lissabon wordt de pijlerstructuur van de EU grotendeels opgeheven en wordt voor de wijze van besluitvorming op het terrein van vrijheid, veiligheid en recht geen principiële onderscheid meer gemaakt wat betreft de wijze van besluitvorming zoals dat onder de bestaande verdragen het geval was, omdat de JBZ-bepalingen uit het EU-Verdrag worden overgeheveld naar het Werkingsverdrag (zie ook deel II, paragraaf 1 en deel III, paragraaf 2.2.1 van deze memorie). Dit betekent dat ook op dit terrein als algemene regel geldt, dat besloten wordt via de gewone wetgevingsprocedure (welke procedure vrijwel gelijk is aan de bestaande medebeslissingsprocedure uit het EG-Verdrag, zie hiervoor de toelichting in deel III, paragraaf 2.1.11 van deze memorie), met enkele uitzonderingen waar besluitvorming plaatsvindt bij unanimiteit in de Raad en na raadpleging van het Europees Parlement (EP). Zowel medebeslissing als besluitvorming na raadpleging van het Europees Parlement zijn reguliere communautaire besluitvormingsprocedures. Hiermee komt de reden van bestaan te ontvallen aan de instemmingsprocedure zoals die was vormgegeven in de goedkeuringswetten van de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice. Het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag voorziet daarom in intrekking van de bepalingen terzake in de goedkeuringswetten bij de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice. Dit geldt te meer nu op grond van artikel 61 B van het Werkingsverdrag (*artikel 69 VWEU*) speciale betrokkenheid van nationale parlementen is geregeld op de terreinen van de justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking. Op grond van deze bepaling zien de nationale parlementen er op toe dat bij voorstellen en initiatieven op deze terreinen het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd. Maar ook wat de overige onderwerpen op het terrein van vrijheid, veiligheid en recht betreft, kan het parlement zijn toetsende rol uitoefenen overeenkomstig het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Dit wordt toegelicht in deel III, paragraaf 2.2.1 van deze memorie.

II. INHOUD EN STREKKING VAN HET VERDRAG

1. Structuur van het Verdrag en structuur van de Memorie van Toelichting

Verdrag

Het Verdrag is een wijzigingsverdrag in de traditie van de Verdragen van Amsterdam en Nice. Het laat de bestaande verdragen qua inhoud en structuur grotendeels in stand en wijzigt deze verdragen alleen waar dit nodig is om de doelstellingen van de verdragsherziening te realiseren. De

aanpassing komt tot stand via wijziging van de bestaande verdragsbepalingen, zoals laatstelijk gewijzigd bij het Verdrag van Nice.

Het Verdrag van Lissabon bestaat uit zeven artikelen en wordt voorafgegaan door een korte, technische preambule. Uit de preambule blijkt de doelstelling van de verdragswijziging; het vergroten van de slagvaardigheid, coherentie en de democratische legitimiteit van de Europese Unie. Hiermee wordt een proces dat was ingezet met de Verdragen van Amsterdam en Nice, en conform de opdracht neergelegd in de Verklaring van Laeken aangenomen door de Europese Raad op 14 en 15 december 2001 (Kamerstukken II, 2001–2002, 21 501-20, nr. 179), voltooid.

Artikel 1 van het Verdrag van Lissabon bevat de wijzigingen van het EU-Verdrag. Het nieuwe EU-Verdrag bevat met name de algemene uitgangspunten van de Unie en een beschrijving van het institutionele kader. Daarnaast blijft het EU-Verdrag de bepalingen over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (hierna: GBVB) bevatten. De bepalingen over Justitie en Binnenlandse Zaken (de bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken) zullen worden verplaatst naar het Werkingsverdrag. De bestaande pijlerstructuur komt daarmee grotendeels te vervallen. Het GBVB houdt dus evenwel een aparte status.

Artikel 2 van het Verdrag van Lissabon bevat de wijzigingen van het EG-Verdrag. Dit verdrag wordt hernoemd tot het Verdrag betreffende de werking van de Unie (hierna het Werkingsverdrag). Het Werkingsverdrag bevat met name de bepalingen betreffende bevoegdheidsverdeling, de bepalingen betreffende de beleidsterreinen van de Unie (behalve het GBVB), en de uitwerking van de institutionalia. De Europese Gemeenschap als aparte juridische en politieke entiteit komt te vervallen. De Europese Unie treedt hiervoor in de plaats. De Unie is gegrond op zowel het EU-Verdrag als het Werkingsverdrag (zie ook artikel 1 bis Werkingsverdrag (*artikel 1 VWEU*)).

Naast het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag blijft het Euratom-Verdrag bestaan. Dit Verdrag wordt slechts op technische punten gewijzigd door middel van Protocol 2 bij het Verdrag van Lissabon. Verklaring 54 bij het Verdrag van Lissabon roept overigens op tot actualisering van het Euratom-Verdrag. Hiertoe zou een Conferentie moeten worden bijeengeroepen.

De artikelen 3 tot en met 7 van het Verdrag van Lissabon bevatten de slotbepalingen.

In de bijlage bij het Verdrag van Lissabon is een concordantietabel opgenomen, volgens welke de artikelnummering van de Verdragen wordt aangepast. Door de concordantietabel wordt de herkomst van de bepalingen van beide Verdragen verhelderd. Er worden namelijk door het Verdrag van Lissabon veel bepalingen verplaatst, geschrapt, vervangen of vernummerd. Ook worden veel bepalingen ingevoegd die nummers met toevoegingen bevatten (bijvoorbeeld artikel 97 bis of artikel 188 K van het Werkingsverdrag). De concordantietabel bevat daarom een lijst met de omnummering tussen de nummering van *vóór* het Verdrag van Lissabon (= de bestaande nummering) en de nummering van de artikelen zoals gehanteerd *in* het Verdrag van Lissabon (bijvoorbeeld: artikel 112 EG is artikel 245 ter van het Werkingsverdrag in de Lissabon-nummering). Door de schrappingen, invoegingen en verplaatsingen van het Verdrag van Lissabon is de artikelnummering in de Verdragen echter niet meer consequent doorlopend (bijvoorbeeld: de artikelnummers 66 tot en met 68 ontbreken in de Lissabon-versie van het Werkingsverdrag). In de uiteindelijke geconsolideerde versie van de Verdragen wordt dit gecorrigeerd; een

tweede lijst in de concordantietabel bevat daartoe de omnummering tussen de nummering gebruikt in het Verdrag van Lissabon en de uiteindelijke geconsolideerde versie van de Verdragen. De concordantietabel bevat daarom twee omnummerlijsten. De eerste bevat de omnummering tussen de bestaande nummering van de Verdragen en de Lissabon-nummering van de Verdragen. De tweede lijst bevat de omnummering tussen de Lissabon-nummering en de uiteindelijke geconsolideerde versie van de Verdragen. Bijvoorbeeld: artikel 14 EG-Verdrag wordt in het Verdrag van Lissabon vernummerd tot artikel 22 bis van het Werkingsverdrag (eerste/tweede kolom van de tabel) en wordt uiteindelijk artikel 26 van het Werkingsverdrag in de geconsolideerde versie (tweede/derde kolom van de tabel).

In deze toelichting is de nummering van de Verdragen zoals gehanteerd in het Verdrag van Lissabon aangehouden. Ten behoeve van de leesbaarheid van deze memorie in combinatie met de geconsolideerde versie van de Verdragen is cursief tussen haakjes achter het Lissabon-nummer het definitieve nieuwe nummer van het artikel opgenomen. Hierbij wordt het EU-Verdrag afgekort tot VEU en het Werkingsverdrag tot VWEU (bijvoorbeeld: *artikel 1 VWEU*).

Aan het Verdrag van Lissabon zijn voorts twee protocollen gehecht. Deze beide protocollen wijzigen reeds bestaande bepalingen. De protocollen (en bijlagen) bij het Verdrag maken integrerend deel uit van het Verdrag van Lissabon (artikel 4 Verdrag van Lissabon). Protocol 1 bevat de wijziging van de protocollen die reeds waren gehecht aan de bestaande Verdragen. Ook wordt door Protocol 1 een groot aantal protocollen ingetrokken die «uitgewerkt» dan wel vervangen zijn. Protocol 2 bevat, als genoemd, de wijzigingen van het Euratom-Verdrag.

Naast het Verdrag van Lissabon met de voornoemde bijbehorende twee wijzigingsprotocollen hebben de IGC's van 2004 en 2007 ook elf nieuwe protocollen vastgesteld. Deze worden, in tegenstelling tot de twee voornoemde Protocollen, aan het EU-Verdrag, het Werkingsverdrag en het Euratom-Verdrag gehecht. Deze protocollen maken integrerend deel uit van deze Verdragen (artikel 49 B EU-Verdrag, zoals gewijzigd door het Verdrag van Lissabon) (*artikel 51 VEU*). Het betreft bijvoorbeeld het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en het Protocol inzake de diensten van algemeen belang.

Er zijn ook verschillende soorten verklaringen gehecht aan de slotakte bij het Verdrag van Lissabon, te weten verklaringen bij de bepalingen van de Verdragen, verklaringen bij de protocollen en individuele en multilaterale verklaringen van de lidstaten. Enkele verklaringen zijn bedoeld om uitleg te geven (bijvoorbeeld verklaring 18 over de afbakening van de bevoegdheden), andere verklaringen leggen een bepaald voornemen vast (bijvoorbeeld verklaring 15 betreffende de instelling van de Europese Dienst voor Extern Optreden).

Memorie van Toelichting

Deze toelichting behandelt in deel III de wijzigingen die het Verdrag van Lissabon aanbrengt in het EU-Verdrag en het EG-Verdrag zoals laatstelijk gewijzigd door het Verdrag van Nice. De wijzigingen zullen op thematische wijze worden besproken. Overeenkomstig de belangrijkste aanpassingen die door deze verdragswijziging worden gerealiseerd (zie deel I van deze toelichting), is gekozen voor de thema's 1. afbakening van bevoegdheden, 2. slagvaardigheid en 3. democratische legitimiteit. Bij de thematische bespreking van de wijzigingen van de verdragsbepalingen in de corresponderende paragrafen 1 tot en met 3 van deel III van deze

toelichting zullen eveneens de relevante protocollen, verklaringen en bijlagen worden besproken. Afgezien van de Nederlandse verklaringen (59 en 60) worden de unilaterale verklaringen, alsmede de multilaterale verklaringen van de lidstaten, niet toegelicht. Deel III, paragraaf 4 van deze memorie bevat de toelichting op de slotbepalingen neergelegd in de artikelen 3 tot en met 7 van het Verdrag van Lissabon.

Bij deze Memorie van Toelichting zijn in deel IV twee bijlagen opgenomen. Bijlage 1 bevat het overzicht van de gevallen waarin stemming met gekwalificeerde meerderheid is geïntroduceerd. Bijlage 2 bevat het overzicht van de nieuwe rechtsgrondslagen waarbij met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten.

2. Koninkrijkspositie

Het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag van Lissabon voorziet in de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk aangezien het Verdrag wijzigingen aanbrengt en bepalingen toevoegt in titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake het externe optreden van de Unie (*titel V VEU*) en wijzigingen aanbrengt in de bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands beleid en veiligheidsbeleid. Tevens worden aan titel IV van deel III van het EG-Verdrag (*titel V, deel III, VWEU*) bepalingen toegevoegd over grenscontroles, asiel en immigratie en justitiële en politieke samenwerking en wordt de titel dienovereenkomstig gewijzigd. Deze bepalingen kunnen de Nederlandse Antillen en Aruba raken in de zin van artikel 11, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Ook artikel 311 bis van het Werkingsverdrag (*artikel 355 VWEU*) inzake het territoriaal toepassingsgebied en de wijzigingen van enkele artikelen uit het vierde deel van het Werkingsverdrag inzake de associatie van landen en gebieden overzee (*vierde deel, VWEU*), betreffen aangelegenheden die de Nederlandse Antillen en Aruba raken in de zin van artikel 11, derde lid, van het Statuut. Het gaat onder andere om een vereenvoudigde procedure voor de wijziging van de status van een LGO in de status van een UPG (zie hierover toelichting in deel III, paragraaf 2.1.16 van deze memorie). Daarnaast gaat het om bepalingen die genoemd worden in artikel 3 van het Statuut, te weten: de eisen met betrekking tot de veiligheid en navigatie van zeeschepen die de vlag van het Koninkrijk voeren, de algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen, en uitlevering. Voorts kan gedacht worden aan regels die ingevolge artikel 62, derde lid, van het Werkingsverdrag (*artikel 77, derde lid, VWEU*) bij maatregelen kunnen worden vastgesteld, bijvoorbeeld inzake paspoorten.

Via de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk worden de Nederlandse Antillen en Aruba betrokken bij de nationale procedure die doorlopen moet worden voordat het Koninkrijk zich aan het verdrag kan binden.

De Raad van State merkt terecht op dat het Verdrag ook wijzigingen bevat die betrekking hebben op de Landen en Gebieden Overzee, i.c. de Nederlandse Antillen en Aruba. Hoewel deze wijzigingen in deel IV van het EG-Verdrag (LGO's) beperkt van strekking zijn, heeft het verdrag reeds daarmee ook betekenis voor de andere landen van het Koninkrijk. De goedkeuring voor het gehele Koninkrijk maakt het mogelijk de bekrachtiging niet alleen voor Nederland, maar ook voor de andere landen van het Koninkrijk te doen plaatsvinden. Daarmee wordt niet vooruitgelopen op de in artikel 311bis Werkingsverdrag (artikel 355 VWEU) gegeven mogelijkheid van een wijziging van de Europeesrechtelijke positie van de eilanden van de Nederlandse Antillen en Aruba.

Voor wat betreft de gevolgen bij eventuele toepassing van de versoepelde procedure voor de wijziging van een LGO-status naar een UPG-status is

een verklaring van het Koninkrijk aan de slotakte gehecht, inhoudende dat een initiatief voor de toepassing van die versoepelde procedure alleen zal worden ingediend in overeenstemming met het Statuut van het Koninkrijk (verklaring 60).

III. TOELICHTING OP DE VERDRAGSBEPALINGEN

1. Afbakening bevoegdheden

Het Verdrag van Lissabon zorgt via een breed scala aan wijzigingen voor verduidelijking en aanscherping van de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten. De regering vond het noodzakelijk om te komen tot een duidelijker en aangescherpte verdeling van bevoegdheden. De regering wilde hiermee voorkomen dat er sprake kan zijn van een sluipend proces van bevoegdheidsuitbreiding van de Unie en tegelijkertijd helderheid scheppen over de taakverdeling tussen de Unie en de lidstaten. Hiermee zijn de grenzen van de bevoegdheden nadrukkelijker dan voorheen aangegeven, terwijl de nodige flexibiliteit behouden blijft. De flexibiliteit heeft echter ook zijn grenzen. De flexibiliteit mag niet worden gebruikt om sluipenderwijs bevoegdheden van de Unie uit te breiden en wordt daarom aan strenge randvoorwaarden gebonden. Hiermee wordt gegarandeerd dat aan een wijziging van de bevoegdheden steeds een politieke keuze met volledige betrokkenheid van de nationale politieke instituties ten grondslag ligt. De belangrijkste vernieuwing binnen dit thema, te weten de indeling van de EU-bevoegdheden in verschillende categorieën, wordt in paragraaf 1.3 van deze toelichting behandeld. Daarnaast zijn er diverse algemene aanscherpingen ten aanzien van afbakening van de bevoegdheden in de Verdragen, de protocollen en de verklaringen. Ook zijn er op tal van andere gebieden verbeteringen die aan de bevoegdheidsverdeling gerelateerd zijn: heldere doelstellingen, specifieke aanscherpingen in relatie tot beleidsterreinen als het GBVB, het Protocol betreffende de diensten van algemeen belang en de bepalingen aangaande de flexibiliteitsclausule. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Andere relevante wijzigingen die zijn aangebracht door het nieuwe Verdrag die een relatie hebben met het thema bevoegdheden, zoals de rol van nationale parlementen bij de subsidiariteitstoets, de noodrem-procedures en de status van het GBVB, komen bij de thema's slagvaardigheid en democratische legitimiteit van deze toelichting aan de orde.

1.1 Doelstellingen

Preambules

De overwegingen in de preambule van het EU-Verdrag gaan onder meer in op de waarden van de Europese Unie. In deze preambule wordt de verwijzing toegevoegd naar de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa. Deze liggen ten grondslag aan de ontwikkeling van de universele waarden van de onschendbare en onvervreembare rechten van de mens en van vrijheid, democratie, gelijkheid en rechtsstaat. De regering meent dat met de nevenschikkende opsomming van de verschillende Europese tradities sprake is van een sobere en evenwichtige aanvulling op de preambule.

Waarden

Artikel 6 van het EU-Verdrag (*artikel 6 VEU*) wordt aangepast en bevat de verwijzing naar het Handvest van de grondrechten van de EU (zie paragraaf 3.6 van deze toelichting). De fundamentele waarden van de EU die waren opgesomd in artikel 6 EU-Verdrag komen daar niet meer terug,

maar krijgen een plaats in een nieuw artikel 1 bis (*artikel 2 VEU*). Deze waarden worden aangevuld met gelijkheid en de rechten van personen die tot minderheden behoren. Verder wordt tot uitdrukking gebracht dat de lidstaten deze waarden gemeen hebben in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

Doelstellingen

Artikel 2 EU-Verdrag, zoals aangepast door het Verdrag van Lissabon, bevat alle doelstellingen van de Unie (*artikel 3 VEU*). Voor het opstellen van deze doelstellingen is in belangrijke mate inspiratie gevonden bij de eerdere doelstellingen van het EU-Verdrag en het EG-Verdrag. Nieuw is dat uitdrukkelijk onderscheid gemaakt wordt tussen de interne doelstellingen binnen de Unie en de doelstellingen die de Unie nastreeft in haar betrekkingen met de rest van de wereld (externe doelstellingen).

De interne doelstellingen van de Unie vormen een coherent samenstel van uitgangspunten. Nieuw is de opname van de doelstelling van het bevorderen van wetenschappelijke en technologische ontwikkeling in het derde lid, eerste alinea. Nieuw is eveneens de doelstelling van het bevorderen van de solidariteit tussen de generaties. Dit vormt de erkenning van het idee dat de verschillende generaties, geconfronteerd met uiteenlopende uitdagingen, elkaar door onderlinge ondersteuning en samenwerking kunnen bijstaan. Het gaat dan met name om de gevolgen van de vergrijzing, zoals de zorg voor de oudere generatie. De bescherming van de rechten van het kind als nieuwe doelstelling moet worden gezien in het perspectief van het op 20 november 1989 te New York totstandgekomen VN-Verdrag tot bescherming van de rechten van het kind (Trb. 1990, 46), terwijl ook artikel 63 bis, tweede lid, sub d en artikel 69 B, eerste lid, tweede alinea deze rechten beogen te beschermen (*artikelen 79, tweede lid, sub d en 83, eerste lid, tweede alinea VWEU*). Het bevorderen van duurzame ontwikkeling is zodanig geformuleerd dat de balans tussen de drie pijlers van duurzame ontwikkeling (de economische, de sociale en de milieupijler) helder wordt verwoord.

Wat betreft de nieuwe externe doelstellingen richt de EU zich op het behartigen van de belangen en waarden van de EU. De Unie draagt bij aan vrede, veiligheid en stabiliteit. Voorts draagt de EU bij aan de verdere ontwikkeling en de naleving van het internationale recht, met een bijzondere verwijzing naar de Verenigde Naties.

Voor alle doelstellingen geldt dat opname ervan geen individuele rechtsgrondslag inhoudt om concrete maatregelen te treffen. De doelstellingen moeten worden verwezenlijkt door middel van de bevoegdheden elders in het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag, zie artikel 2, zesde lid, EU-Verdrag (*artikel 3, zesde lid, VEU*).

In het totstandkomingsproces heeft de regering uitdrukkelijk gepleit voor een doelstelling die verwijst naar eerbiediging van de culturele verscheidenheid. De regering heeft hierin deels succes gehad. Het bevorderen en ontwikkelen van het culturele erfgoed, alsmede het belang van sociale bescherming, hebben een plaats gekregen in de doelstellingen. Prijsstabiliteit is, mede op aandringen van de Nederlandse regering, ook in de doelstellingen opgenomen. Volksgezondheid blijft in het Werkingsverdrag opgenomen (*artikel 152*) (*artikel 168 VWEU*). Integratie van de eisen inzake milieubescherming in andere beleidsterreinen als basis van duurzame ontwikkeling van Europa, onder het EG-Verdrag verwoord in artikel 6, heeft een plaats gekregen als overkoepelend beginsel in het Werkingsverdrag, zodat horizontale werking gewaarborgd blijft (*artikel 11 VWEU*).

1.2 Algemene bepalingen betreffende de bevoegdheidsafbakening

De regering meent dat op het terrein van de bevoegdheidsverdeling sprake is van een belangrijk resultaat. Het Verdrag van Lissabon verheldert de verdeling van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten door de indeling in categorieën van bevoegdheden. Het in het Werkingsverdrag neergelegde systeem biedt helderheid omtrent de intensiteit en reikwijdte van het optreden van de Unie. Teneinde tegemoet te komen aan additionele zorgen omtrent eventuele verdere afbakening van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten, heeft de regering in de IGC van 2007 een scala van aanscherpingen van de bevoegdheden bepleit en verwezenlijkt. Deze worden hieronder beschreven.

Attributiebeginsel

Op verschillende plekken in het EU-Verdrag wordt de toedeling van bevoegdheden aan de Unie door de lidstaten verduidelijkt.

In artikel 1 EU-Verdrag (*artikel 1 VEU*) wordt toegevoegd dat het de lidstaten zijn die bevoegdheden toedelen aan de Unie om hun gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken.

Artikel 2 EU-Verdrag, zoals ingevoegd door het Verdrag van Lissabon, bevat in het zesde lid de bepaling dat de doelstellingen van de Unie worden nagestreefd op basis van de bevoegdheden die daartoe in de Verdragen zijn vastgelegd (*artikel 3 VEU*).

In artikel 3 bis EU-Verdrag, eerste lid, zoals ingevoegd door het Verdrag van Lissabon, wordt expliciet gesteld dat de bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, toebehoren aan de lidstaten (*artikel 4, eerste lid, VEU*).

In artikel 3 ter van het EU-Verdrag, tweede lid, zoals ingevoegd door het Verdrag van Lissabon, wordt met betrekking tot de bevoegdheidstoeiding expliciet gesteld dat de Unie *enkel* bevoegdheden heeft die door de lidstaten worden overgedragen (*artikel 5, tweede lid, VEU*).

Algemene aanscherpingen

In het Protocol betreffende de uitoefening van de gedeelde bevoegdheden wordt bepaald dat wanneer de Unie met betrekking tot gedeelde bevoegdheden heeft opgetreden, deze uitoefening alleen betrekking heeft op de door de betrokken handeling van de Unie geregelde elementen en niet op het hele terrein dat door de gedeelde bevoegdheid wordt bestreken.

In artikel 6, eerste lid, tweede alinea, van het EU-Verdrag, zoals ingevoegd door het Verdrag van Lissabon, wordt met betrekking tot het Handvest van de grondrechten vastgelegd dat de bepalingen van het Handvest geenszins een verruiming van de bevoegdheden van de Unie kunnen inhouden (*artikel 6, eerste lid, tweede alinea, VEU*). Verklaring 1 bij het Verdrag van Lissabon betreffende het Handvest bevestigt dit nogmaals. De verklaring stelt tevens dat het Handvest ook geen wijziging van de bevoegdheden zoals omschreven door de Verdragen inhoudt.

De regering heeft in het bijzonder de totstandkoming van de verklaring 18 betreffende de afbakening van bevoegdheden gesteund. In de eerste alinea van deze verklaring wordt onderstreept dat bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie worden toegedeeld, aan de lidstaten toebehoren. In artikel 2 A, tweede lid, van het Werkingsverdrag wordt over de gedeelde bevoegdheden vastgelegd dat de lidstaten een bevoegdheid weer kunnen uitoefenen als de Unie besluit deze niet langer uit te oefenen (*artikel 2 VWEU*). Dit wordt ook onderstreept in verklaring 18, tweede

alinea. Deze verklaring maakt verder duidelijk dat een Intergouvernementele Conferentie via de gewone herzieningsprocedure aan de Unie toegeedeelde bevoegdheden kan uitbreiden dan wel kan inperken. Bovendien blijkt dit ook uit het gewijzigde artikel 48 EU-Verdrag (*artikel 48 VEU*) waarin wordt verduidelijkt dat de Verdragen kunnen worden herzien teneinde de aan de Unie toegeedeelde bevoegdheden *uit te breiden of te beperken*. Verklaring 18 geeft ten slotte ook aan dat de Raad de Commissie kan verzoeken een wetgevingshandeling in te trekken. De verklaring van de Commissie dat zij bijzondere aandacht zal schenken aan dergelijke verzoeken tot intrekking, wordt door de regering verwelkomd. Nederland heeft hier tijdens de IGC nadrukkelijk steun voor uitgesproken. Er wordt op deze manier geen inbreuk gemaakt op het initiatiefrecht van de Commissie, maar de Commissie zal wel degelijk verzoeken van de Raad om ontwerp-wetgeving in te trekken serieus in overweging moeten nemen.

In artikel 2 A, vijfde lid, van het Werkingsverdrag (*artikel 2, vijfde lid, VWEU*) over het coördinerend, ondersteunend of aanvullend optreden wordt benadrukt dat het optreden van de lidstaten op deze terreinen voorop staat en dat het optreden van de Unie slechts ter ondersteuning daarvan plaatsvindt. Handelingen van de Unie op deze terreinen kunnen geen harmonisatie van wetgeving van de lidstaten inhouden.

In verklaring 24 betreffende de rechtspersoonlijkheid van de Europese Unie wordt voorts geëxpliciteerd dat deze de Unie geenszins machtigt op te treden buiten de bestaande bevoegdheden.

Specifieke aanscherpingen in relatie tot beleidsterreinen

Op diverse plaatsen in het Verdrag van Lissabon wordt de bevoegdheidsverdeling op specifieke beleidsterreinen gepreciseerd. De belangrijkste daarvan worden hieronder genoemd. Verder bevat het Protocol betreffende de diensten van algemeen belang ook belangrijke vernieuwingen die hieronder separaat worden behandeld.

Het Verdrag van Lissabon voegt een nieuw artikel in dat een specifieke rechtsgrondslag creëert voor maatregelen op het terrein van energie. Het nieuwe energie-artikel weerspiegelt het sterk toegenomen belang van dit beleidsveld voor de EU. Het Verdrag maakt diverse malen melding van solidariteit in geval van energievoorzieningszekerheid respectievelijk tekorten in de toevoer van energie, zonder dat de EU kan treden in nationaal beleid ten aanzien van bijvoorbeeld de gasvoorraden: in het artikel over productschaarste (artikel 100, eerste lid, Werkingsverdrag (*artikel 122, eerste lid, VWEU*)) en in het nieuwe energie-artikel (artikel 176 A Werkingsverdrag (*artikel 194 VWEU*)). Aan het betreffende energieartikel is ook de bevordering van de interconnectie van energienetwerken opgenomen. Nederland vindt het vergroten van de solidariteit van groot belang en is positief over deze wijzigingen. Voorts doet geen van deze wijzigingen afbreuk aan de Nederlandse uitgangspunten van marktwerking en volledige eigen controle over natuurlijke hulpbronnen.

In het artikel over volksgezondheid (artikel 152, vijfde lid, Werkingsverdrag (*artikel 168, vijfde lid, VWEU*)) zal met betrekking tot maatregelen betreffende grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid worden bepaald dat hier uitsluitend stimuleringsmaatregelen kunnen worden vastgesteld. In het artikel dat een rechtsgrondslag creëert voor een Europees ruimtevaartbeleid, artikel 172 bis, tweede lid, Werkingsverdrag, wordt uitdrukkelijk bepaald dat harmonisatie van beleid is uitgesloten (*artikel 189, tweede lid, VWEU*). In het artikel over milieubeleid (artikel 174, eerste lid, Werkingsverdrag (artikel 191, eerste lid, VWEU)) wordt een

uitdrukkelijke rechtsbasis gecreëerd voor maatregelen in de strijd tegen klimaatverandering.

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie behoudt een aparte status ten opzichte van de overige beleidsgebieden. Het blijft als enige beleidsterrein in het EU-Verdrag staan. Dat blijkt ook uit verklaringen 13 en 14 betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid waarin staat dat de GBVB-bepalingen geen afbreuk doen aan de huidige rechtsbasis, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van lidstaten wat betreft de bepaling en uitvoering van hun buitenlands beleid, noch aan hun nationale vertegenwoordiging in derde landen en internationale organisaties, waaronder het lidmaatschap van een lidstaat van de Veiligheidsraad van de VN. Tevens doet het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid geen afbreuk aan de specifieke aard van het veiligheids- en defensiebeleid van de lidstaten. Voorts is in verklaring 14 vastgelegd dat de GBVB-bepalingen geen nieuwe bevoegdheden overdragen aan de Commissie, noch de rol van het Europees Parlement vergroten.

1.3 Categorieën van bevoegdheden

Artikelen 1 en 2 EG-Verdrag worden vervangen door artikel 1 bis van het Werkingsverdrag dat bepaalt dat dit Verdrag de werking van de Unie regelt en dat het de gebieden, de afbakening en de voorwaarden van uitoefening van haar bevoegdheden bepaalt (*artikel 1 VWEU*). De basisprincipes van de bevoegdheidsverdeling zijn neergelegd in artikel 2 A van het Werkingsverdrag (*artikel 2 VWEU*). Er wordt in het bijzonder ingegaan op de afbakening van bevoegdheden door middel van categorieën van bevoegdheden, ook wel de bevoegdheidscatalogus genoemd. De verheldering van de bevoegdheidsverdeling vormt een belangrijke verbetering die het Verdrag van Lissabon met zich meebrengt.

Categorieën van bevoegdheden

Er zijn drie categorieën: gebieden waarop de Unie exclusief bevoegd is, gebieden waarop de Unie en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid hebben en gebieden waarop de Unie ondersteunend, coördinerend of aanvullend kan optreden. De systematische indeling vormt een verbetering in het licht van het streven naar grotere transparantie en duidelijkheid over de vraag waar de Unie kan optreden en waar niet.

In de categorieën zijn de verschillende beleidsterreinen ondergebracht. In enkele gevallen zijn de bestaande bevoegdheden uitgebreid (ruimte van vrijheid, veiligheid en recht). Ook worden er nieuwe beleidsterreinen in ondergebracht (energie, toerisme en territoriale samenhang). Daarnaast wordt een tweetal beleidsgebieden opgenomen die een eigen karakter hebben. Het betreft de coördinatie van het economisch beleid en het werkgelegenheidsbeleid (*artikel 2 D Werkingsverdrag (artikel 5 VWEU)*). Slechts door verdragswijziging kunnen bepaalde beleidsterreinen in de bevoegdhedenindeling van plaats veranderen.

Artikel 2 A van het Werkingsverdrag bevat de uitwerking van de drie verschillende bevoegdheidscategorieën (*artikel 2 VWEU*). Daarnaast bevat dit artikel een beschrijving van de kenmerken van elk van de categorieën. Voor elke categorie is gepreciseerd welke gevolgen optreden door de Unie heeft voor de bevoegdheden van de lidstaten.

Exclusieve bevoegdheidsgebieden

Artikel 2 B van het Werkingsverdrag somt de gebieden op waarop de Unie exclusief bevoegd is (*artikel 3 VWEU*). De lidstaten mogen hier dus niet optreden, tenzij het gaat om handelingen ter uitvoering van handelingen

van de Unie of wanneer lidstaten door de Unie gemachtigd worden om op te treden. Artikel 2 B bevat goeddeels een herbevestiging van bepalingen uit het EG- en EU-Verdrag en codificatie van jurisprudentie (*artikel 3 VWEU*). Met het Verdrag van Lissabon omvat de gemeenschappelijke handelspolitiek als exclusieve bevoegdheid de gehele gemeenschappelijke handelspolitiek. Het EG-Verdrag kende een uitzondering op deze exclusieve bevoegdheid (artikel 133, zesde lid, EG-Verdrag), waar het ging om akkoorden die de interne bevoegdheden zouden overschrijden, zoals handelsakkoorden inzake culturele en audiovisuele diensten, onderwijsdiensten en sociale en volksgezondheidsdiensten. Deze akkoorden vielen voorheen onder de gedeelde bevoegdheden. Van gemengde akkoorden, zoals artikel 133, zesde lid, van het EG-Verdrag vereiste, zal geen sprake meer zijn. Dit brengt evenwel geen wijzigingen aan in de besluitvormingsprocedure (zoals het unanimititeitsvereiste bij de totstandkoming van het akkoord) en in de interne bevoegdheidsverdeling bij de handel in culturele- en audiovisuele diensten en sociale, onderwijs- en gezondheidsdiensten. Ook wordt het mededingingsbeleid voor zover dat nodig is voor de verwezenlijking van de interne markt genoemd als exclusieve bevoegdheid. Het tweede lid van artikel 2 B codificeert de jurisprudentie van het Hof van Justitie betreffende de exclusieve bevoegdheid van de Unie om verdragen te sluiten (*artikel 3, tweede lid, VWEU*).

Gedeelde bevoegdheidsgebieden

Wanneer op een bepaald gebied een gedeelde bevoegdheid bestaat dan deelt de Unie de bevoegdheid met de lidstaten en kunnen beide wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen. Treedt de Unie eenmaal op, dan kunnen lidstaten niet meer optreden, tenzij de Unie weer stopt met het uitoefenen van de gedeelde bevoegdheid. In het Protocol betreffende de uitoefening van de gedeelde bevoegdheden wordt duidelijk gemaakt dat de bevoegdheidsuitoefening door de Unie alleen betrekking heeft op de door de betrokken handeling van de Unie geregelde elementen en niet op het hele terrein dat door de gedeelde bevoegdheid wordt bestreken. Artikel 2 C van het Werkingsverdrag bepaalt in het eerste lid dat voor zover een door het Werkingsverdrag toebedeelde bevoegdheid niet onder de exclusieve of ondersteunende bevoegdheden valt, deze bevoegdheid een gedeelde bevoegdheid is (*artikel 4, eerste lid, VWEU*). Het betreft hier dus bevoegdheden die niet uitdrukkelijk zijn ingedeeld in een van de drie verschillende categorieën. Het tweede lid bevat een niet uitputtende lijst met gebieden waarop in ieder geval sprake is van een gedeelde bevoegdheid. In deze lijst is het beleidsterrein energie nieuw. In het Werkingsverdrag is hiervoor vervolgens een specifieke rechtsgrondslag opgenomen. Maatregelen op dit terrein werden onder het EG-Verdrag gebaseerd op de artikelen 95, 100, 174 en 175 EG-Verdrag. Ook de bevoegdheden op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht worden gekwalificeerd als gedeelde bevoegdheden. Tot slot is territoriale samenhang als gedeelde bevoegdheid opgenomen. Het betreft een toevoeging aan het beleidsterrein economische en sociale samenhang (artikel 158 van het Werkingsverdrag, (*artikel 174 VWEU*)).

De gebieden onderzoek, technologische ontwikkeling en ruimteonderzoek alsmede ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp staan in afzonderlijke leden van artikel 2 C Werkingsverdrag (*artikel 4 VWEU*) om te verduidelijken dat de lidstaten hun bevoegdheden op deze gebieden behouden. Op deze terreinen kunnen de Unie en de lidstaten naast elkaar optreden. Het betreft zogenoemde parallelle bevoegdheden. Dit betekent dat de uitoefening van de bevoegdheid op dit terrein door de Unie, de lidstaten niet verhindert hun bevoegdheid uit te blijven oefenen.

Coördinatie van het economisch beleid en het werkgelegenheidsbeleid
Artikel 2 D van het Werkingsverdrag (*artikel 5 VWEU*) gaat in op twee gedeelde bevoegdheden met eigen kenmerken. De lidstaten blijven zelf bevoegd voor het economisch beleid. Wel dienen zij dit beleid binnen de Unie te coördineren. De Raad stelt hiertoe globale richtsnoeren vast. Dit beleidsterrein wordt nader uitgewerkt in de artikelen 97 tot en met artikel 104 van het Werkingsverdrag (*artikelen 119 t/m 126 VWEU*). Voor de lidstaten die de euro als munt hebben, gelden specifieke bepalingen, die zijn opgenomen in het Werkingsverdrag (artikel 115 A tot en met 115 C van het Werkingsverdrag (*artikelen 136 t/m 138 VWEU*)). De coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid en van het sociaal beleid van de lidstaten wordt ook genoemd in artikel 2 D Werkingsverdrag (*artikel 5 VWEU*). In de artikelen 125 tot en met 130 (*artikelen 145 t/m 150 VWEU*) en de artikelen 136 bis tot en met 145 van het Werkingsverdrag (*artikelen 152 t/m 161 VWEU*) worden deze terreinen nader uitgewerkt.

Gebieden voor ondersteunend, coördinerend of aanvullend optreden
Artikel 2 E van het Werkingsverdrag somt een zevental beleidsterreinen op waarop de Unie bevoegd is ondersteunend, coördinerend of aanvullend op te treden in Europees verband (*artikel 6 VWEU*). Het beleid van de Unie ondersteunt hier de inspanningen van de lidstaten. Zoals hierboven uiteengezet, bepaalt artikel 2 A, vijfde lid, van het Werkingsverdrag dat de handelingen van de Unie op deze gebieden geen harmonisatie kunnen inhouden (*artikel 2, vijfde lid, VWEU*).

1.4 Algemeen toepasselijke bepalingen

De artikelen 2 F, 3, 5 bis, 5 ter, 6, 6 bis en 6 ter van het Werkingsverdrag bevatten de horizontale bepalingen die op elk beleidsterrein (dan wel op specifiek opgesomde beleidsterreinen) van toepassing zijn en bepalen met welke eisen de Unie rekening dient te houden bij het formuleren van beleid en maatregelen (*artikelen 7 t/m 13 VWEU*). Hierna worden de vernieuwingen in deze artikelen toegelicht. De artikelen 16, 16 A, 16 B en 16 C, over de diensten van algemeen belang, transparantie, persoonsgegevens en de dialoog met organisaties en kerken, worden toegelicht in de paragrafen 1.5 en 3.5 van deze memorie (*artikelen 14 t/m 17 VWEU*).

Voortbouwend op het bestaande artikel 3 EU-Verdrag, beoogt de bepaling van artikel 2 F Werkingsverdrag te verzekeren dat het beleid en de maatregelen die de Unie ten aanzien van verschillende beleidsterreinen ontwikkelt, onderling met elkaar in samenhang zijn (*artikel 7 VWEU*). Door opname van deze bepaling is de coherentie van het beleid van de Unie expliciet tot prioriteit verheven, zoals ook de Nederlandse regering verschillende malen tijdens de totstandkoming van het Verdrag heeft bepleit.

In verklaring 19 bij artikel 3 Werkingsverdrag wordt het belang van bestrijding van huiselijk geweld onderstreept (*artikel 8 VWEU*). Deze verklaring vormt een bijzondere uitwerking van het bepaalde in artikel 3 (*artikel 8 VWEU*) en moet in dit licht worden gelezen. Vanzelfsprekend gelden voor het optreden van de Unie op dit terrein de grenzen zoals gesteld door het subsidiariteitsbeginsel en mag de Unie enkel optreden indien en voorzover lidstaten dit niet kunnen, maar de Unie dit beter kan.

Artikel 5 bis Werkingsverdrag (*artikel 9 VWEU*) onderstreept dat de Unie ook een sociale Unie is. Uniebeleid moet rekening houding met zaken als een hoog niveau van werkgelegenheid, bestrijding van sociale uitsluiting en bescherming van de volksgezondheid. Artikel 5 ter Werkingsverdrag (*artikel 10 VWEU*) geeft aan dat de Unie streeft naar discriminatiebestrijding. Artikel 6 ter Werkingsverdrag (*artikel 13 VWEU*) bepaalt dat de

Unie rekening moet houden met de eisen van dierenwelzijn. Dit artikel herneemt de tekst van het Protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren, zoals dat bij het Verdrag van Amsterdam tot stand was gekomen en dat is komen te vervallen. De tekst van artikel 6 ter Werkingsverdrag (*artikel 13 VWEU*) is op een aantal punten ruimer dan de tekst van dat Protocol. Zo zijn naast landbouw ook visserij, technologische ontwikkeling en ruimtebeleid opgenomen als beleidsterreinen waarbij met dierenwelzijn rekening gehouden moet worden. De regering verwelkomt dat met de verankering van het dierenwelzijn in het Werkingsverdrag de lidstaten gehoor geven aan de maatschappelijke wens om de bescherming van dieren op Europees niveau te behartigen.

1.5 Diensten van algemeen (economisch) belang

Verdrag

Aan artikel 16 van het Werkingsverdrag over de diensten van algemeen economisch belang wordt een zin toegevoegd waarmee aan de Unie een meer zelfstandige grondslag wordt gegeven om de diensten van algemeen economisch belang te reguleren (*artikel 14 VWEU*). Hoewel de Unie hiermee de bevoegdheid bezit om bepaalde horizontale aspecten van de diensten van algemeen belang nader te reguleren, laat dit de bevoegdheid van lidstaten om dergelijke diensten te verstrekken, te laten verrichten en te financieren uitdrukkelijk onverlet. Deze bevoegdheid van de lidstaten hangt ook nauw samen met de principes die in het Protocol betreffende de diensten van algemeen belang zijn vastgelegd.

Protocol

Het Protocol betreffende de diensten van algemeen belang is op uitdrukkelijk verzoek en na actieve inzet van de regering tot stand gekomen. De regering wenste binnen de EU duidelijkheid over de verenigbaarheid van de interne marktgedachte met de inrichting van publieke voorzieningen. De inrichting van publieke voorzieningen en de taken die zij uitvoeren hebben immers een grote invloed op de burger. Nederland heeft er dan ook belang bij dat de verhoudingen tussen de EU en de lidstaten op dit gebied worden verduidelijkt. Het Protocol biedt de gewenste verduidelijking over de verhouding tussen de regels van de interne markt en de manier waarop de lidstaten hun publieke voorzieningen kunnen regelen zonder dat zij met EU-regels in aanvaring komen. Dit is voor het eerst in primair recht vastgelegd. De verduidelijkingen in het Protocol worden geschapen door de volgende artikelen: artikel 2 over de niet-economische diensten van algemeen belang en artikel 1 over de diensten van algemeen economisch belang.

Het Protocol betreffende de diensten van algemeen belang betreft dus zowel niet-economische diensten van algemeen belang als diensten van algemeen economisch belang. Het begrippenkader zoals in het Protocol wordt gehanteerd, is gebaseerd op eerdere Europese teksten. Zo heeft de Europese Commissie het begrip «diensten van algemeen belang» in haar Witboek over diensten van algemeen belang COM(2004)0374 gebruikt als overkoepelend begrip voor zowel diensten van algemeen economisch belang als niet-economische diensten van algemeen belang.

Met het Protocol wordt het juridisch EU-raamwerk geconsolideerd en verduidelijkt. Met het Protocol is er geen behoefte aan horizontale regelgeving voor diensten van algemeen belang en kan optreden van de Unie zich beperken tot een sectorspecifieke benadering. Voortaan kan de focus liggen bij de implementatie en toepassing in praktijk van het Protocol.

Niet-economische diensten van algemeen belang

In artikel 2 bepaalt het Protocol dat het Verdrag de lidstaten op geen

enkele wijze beperkt in de organisatie van niet-economische diensten van algemeen belang. Het begrip «niet-economische diensten van algemeen belang» is voor het eerst expliciet in een rechtsinstrument vastgelegd bij richtlijn 2006/123/EG, ook bekend als de dienstenrichtlijn. In artikel 2, tweede lid van deze richtlijn worden de niet-economische diensten van algemeen belang expliciet uitgezonderd van de reikwijdte van de richtlijn. Het gaat dan om niet-economische diensten die niet concurreren in de markt zoals drinkwater of publiek bekostigd onderwijs.

Diensten van algemeen economisch belang

Het begrip «diensten van algemeen economisch belang» uit het Protocol komt overeen met het begrip zoals gebruikt in respectievelijk artikel 16 en artikel 86, tweede lid, van het Werkingsverdrag. Het gaat daarbij om economische diensten die weliswaar in concurrentie op de markt worden aangeboden, maar waarbij een bijzonder algemeen belang moet worden gewaarborgd en waarop bijzondere regels van toepassing zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ziektekostenverzekering, pensioenen en de sociale huisvesting. Artikel 1 gaat uitgebreid in op de diensten van algemeen economisch belang, zoals de ziektekostenverzekering en sociale huisvesting. Een verbetering is dat met de komst van het Protocol duidelijk zwart-op-wit wordt gesteld wat de gemeenschappelijke waarden van de Unie zijn waar het gaat om het functioneren van de diensten van algemeen economisch belang. Dat deze waarden zijn vastgelegd is van belang voor de interpretaties die de Europese instellingen hanteren wanneer zij zelf initiatieven nemen om op dit terrein regelgeving vast te stellen of wanneer zij zich moeten buigen over de regeling door een lidstaat van een dienst van algemeen economisch belang.

Het Protocol schetst de klijntlijnen waarbinnen lidstaten diensten van algemeen economisch belang kunnen regelen. Er is voor het eerst expliciet in primair recht vastgelegd dat de autoriteiten van de lidstaten zelf mogen bepalen wat zij van publiek belang achten en hoe zij de voorziening hiervan ordenen. Lidstaten mogen dit publiek verzorgen, volledig privaat laten doen of door middel van een mengvorm, een traditie in Nederland. De lidstaten hebben daarbij een ruime bevoegdheid. Daarnaast ligt in het Protocol duidelijk vast dat de overheid voorwaarden en regels mag stellen om de kwaliteit van deze diensten te waarborgen, om ze betaalbaar en voor iedereen toegankelijk te maken.

De Europese marktregels – zoals de mededingingsregels, waaronder het staatssteunregime – blijven op deze diensten wel van toepassing evenals de uitzonderingen daarop: op grond van artikel 86 Werkingsverdrag bestaat de mogelijkheid om, ten behoeve van een goed functioneren van een dienst van algemeen economisch belang, de noodzakelijke en proportionele afwijkingen van de Europese marktregels vast te stellen (*artikel 106 VWEU*). Deze uitzonderingsmogelijkheid is bijvoorbeeld toegepast bij de ziektekostenverzekering. Het op dit punt ongewijzigd laten van deze spelregels is ook altijd de uitdrukkelijke wens van de regering geweest. Deze spelregels zijn van belang, omdat anders oneerlijke concurrentie zou ontstaan wanneer overheden van lidstaten deze diensten financieel zouden gaan ondersteunen of op andere wijze onterecht zouden afschermen van de beginselen van de interne markt. Nederlandse ondernemingen zouden zonder deze regels benadeeld worden.

Het kader dat het Protocol biedt, brengt naast de grote ruimte die lidstaten hebben om eigen keuzes te maken, ook duidelijker in beeld dat lidstaten nationaal hun publieke voorzieningen zorgvuldig moeten regelen. Zo moet transparant zijn wat de publieke taak is en waar deze zich onderscheidt van commerciële activiteiten waarvoor de interne marktregels wel onverkort gelden.

1.6 Flexibiliteitsclausule

De zogenaamde flexibiliteitsclausule in artikel 308 van het EG-Verdrag wordt aangepast. Het artikel voorziet in een bevoegdheid voor onvoorziene gevallen. Het gaat om de gevallen waarin het Verdrag niet voorziet in de vereiste bevoegdheid om één van de doelstellingen van de Unie te kunnen verwezenlijken. Artikel 308 van het Werkingsverdrag (*artikel 352 VWEU*) is niet alleen meer van toepassing om de doelstellingen in het kader van de gemeenschappelijke markt te verwezenlijken, maar kan worden toegepast om *alle* doelstellingen van de Verdragen te realiseren, niet enkel in het kader van de interne markt. De regering heeft deze verruiming gesteund vanuit het oogpunt om het instrumentarium van de Unie flexibel te houden. Verklaring 41 ad artikel 308 maakt duidelijk dat op grond van artikel 308 Werkingsverdrag (*artikel 352 VWEU*) niet uitsluitend de doelstellingen van artikel 2, eerste lid, van het EU-Verdrag zoals gewijzigd door het Verdrag van Lissabon (vrede, waarden van de Unie en het welzijn van haar volkeren (*artikel 3, eerste lid, VEU*)) mogen worden nagestreefd.

Om in het kader van dit artikel maatregelen te nemen blijft unanimiteitsbesluitvorming van kracht, ongeacht de wetgevingsprocedure. De rol van het Europees Parlement in het kader van dit artikel wordt versterkt. Het Europees Parlement dient voortaan zijn goedkeuring aan eventuele maatregelen te geven.

De uitbreiding van het toepassingsbereik van artikel 308 (*artikel 352 VWEU*) gaat gepaard met de nodige flankerende maatregelen en beperkingen die de regering in de verdragsonderhandelingen gesteund heeft. Het betreft het tweede lid waar uitdrukkelijk wordt vastgelegd dat de Commissie in het kader van de subsidiariteitstoets door nationale parlementen, de aandacht van de nationale parlementen moet vestigen op voorstellen op basis van artikel 308 (*artikel 352, tweede lid, VWEU*). In het derde lid wordt voorts bepaald dat dit artikel niet tot harmonisatie mag leiden op terreinen waar de Verdragen dit uitsluiten. Daarnaast zijn er buiten artikel 308 (*artikel 352 VWEU*) nog een aantal verduidelijkingen over de flexibiliteitsclausule. Uit artikel 11, eerste lid, tweede alinea, EU-Verdrag zoals gewijzigd door het Verdrag van Lissabon (*artikel 24, eerste lid, tweede alinea, VEU*) en uit verklaring 41 ad artikel 308 volgt dat de Unie geen wetgevingshandelingen kan aannemen op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. De flexibiliteitsclausule kan dus niet voor het GBVB gebruikt worden. Verklaring 42 ad artikel 308 bevestigt tot slot dat de clausule geen grondslag kan zijn voor een uitbreiding van het competentiegebied van de Unie tot buiten het algemene kader dat gevormd wordt door het geheel van de bepalingen van de Verdragen. De clausule kan de Verdragen niet wijzigen.

1.7 Respect voor nationale eigenheid

Op diverse plaatsen in het Verdrag van Lissabon wordt aandacht besteed aan de nationale eigenheid, cultureel erfgoed en aspecten met betrekking tot talen.

Artikel 1 bis EU-Verdrag, zoals ingevoegd door het Verdrag van Lissabon, noemt het pluralisme als een van de kenmerken van de samenleving in de lidstaten (*artikel 2 VEU*).

Artikel 2, derde lid, vierde alinea, EU-Verdrag, zoals ingevoegd door het Verdrag van Lissabon, legt het in stand houden en ontwikkelen van het culturele erfgoed in de doelstellingen van de Unie vast (*artikel 3, derde lid,*

vierde alinea, VEU). De Unie eerbiedigt haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal.

Artikel 3 bis EU-Verdrag, zoals ingevoegd door het Verdrag van Lissabon, geeft aan dat de Unie de essentiële staatsfuncties, als uitwerking van de nationale identiteit, dient te respecteren (tweede lid) (*artikel 4 VEU*). Gerefeerd wordt onder andere aan het verdedigen van de territoriale integriteit van de staat, het handhaven van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. Er wordt geëxpliciteerd dat de nationale veiligheid de uitsluitende verantwoordelijkheid blijft van de afzonderlijke lidstaten. Een vergelijkbare algemene bepaling met die strekking is opgenomen in titel IV, deel III, van het Werkingsverdrag (*titel V, deel III, VWEU*) (artikel 61 E en artikel 61 F van het Werkingsverdrag (*artikelen 72 en 73 VWEU*)).

Artikel 53, tweede lid, EU-Verdrag, zoals ingevoegd door het Verdrag van Lissabon, stelt dat de Verdragen ook vertaald kunnen worden in andere talen die door de lidstaten zijn gekozen uit de talen die overeenkomstig hun constitutionele bestel op hun gehele grondgebied of een deel daarvan als officiële taal gelden (*artikel 55, tweede lid, VEU*). Een gewaarmerkt afschrift dient in dat geval door de betrokken lidstaat te worden neergelegd in de archieven van de Raad.

Verklaring 16 ad artikel 53, tweede lid, EU-Verdrag stelt bovendien dat de voorgenoemde mogelijkheid tot vertaling van de Verdragen bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstelling van eerbiediging van de rijke verscheidenheid van cultuur en taal van de Unie, waarvan sprake is in artikel 2, derde lid, vierde alinea, EU-Verdrag (*artikel 3, derde lid, vierde alinea, VEU*). De culturele verscheidenheid wordt in deze verklaring nog eens bevestigd. In verklaring 16 doet de Intergouvernementele Conferentie verder de aanbeveling aan lidstaten die gebruik wensen te maken van de voorgenoemde mogelijkheid tot vertaling van de Verdragen, om de details hieromtrent mee te delen aan de Raad binnen zes maanden na de datum van ondertekening van het Verdrag van Lissabon.

2. Slagvaardigheid

Het realiseren van een slagvaardiger Unie is een kerndoel van de regering geweest in het totstandkomingsproces van het Verdrag. Naar het oordeel van de regering is deze doelstelling met het Verdrag van Lissabon gerealiseerd. Door een veelheid van verbeteringen wordt de Unie in staat gesteld om effectiever op te treden. Deze verbeteringen behelzen zowel institutionele verbeteringen als verbeteringen in termen van beleid. In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de institutionele veranderingen en in de paragrafen 2.2 tot en met 2.6 van deze memorie komen de beleidsveranderingen aan de orde. In die laatstgenoemde delen wordt achtereenvolgens ingegaan op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, de externe betrekkingen, de financiën van de Unie, het economisch en monetair beleid, en het beleid op andere gebieden.

2.1 Institutionalialia

2.1.1 Algemeen

Zoals de Europese Raad van Laeken reeds vaststelde, noopten de verbreding en verdieping van de Unie ertoe de slagvaardigheid van de Unie te vergroten, o.a. door verbeteringen in de institutionele structuur van de Unie door te voeren. Het Verdrag van Lissabon voorziet daarin. De wijzigingen hiertoe zijn zowel in het EU-Verdrag als in het Werkingsverdrag neergelegd. De belangrijkste wijzigingen op institutioneel terrein vormen

de herstructurering van de Verdragen, de invoering van de gewone wetgevingsprocedure, de invoering van de vaste voorzitter van de Europese Raad, het stemmen in de Raad volgens het systeem van de dubbele meerderheid, de aanpassing van de samenstelling van de Commissie, de uitbreiding van de rechtsmacht van het Hof van Justitie en de vereenvoudigde wijzigingsprocedures. Deze en andere vernieuwingen worden hieronder nader toegelicht. De overige institutionele aanpassingen, zoals betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, de instelling van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), worden behandeld bij de toelichting bij het desbetreffende beleidsonderdeel in paragrafen 2.2 tot en met 2.6 van deze memorie. Paragraaf 3 van deze memorie bespreekt de uitbreiding van de betrokkenheid van het Europees Parlement en van de nationale parlementen.

De regering heeft zich tijdens het onderhandelingsproces ingezet voor deze institutionele verbeteringen teneinde de EU in staat te stellen de resultaten te leveren die van haar worden verwacht en tegelijkertijd de democratische legitimiteit daarvan te verzekeren. Deze wijzigingen in het institutionele bestel van de Unie zullen ervoor zorgen dat de slagvaardigheid van de Unie zal toenemen onder een steviger democratisch toezicht van zowel het Europees Parlement als van de nationale parlementen in de lidstaten. De Europese regelgeving zal bovendien in ruimere mate aan de jurisdictie van het Hof van Justitie worden onderworpen, hetgeen de rechtszekerheid en uniforme interpretatie van het Unierecht ten goede zal komen.

2.1.2 Herstructurering van de Verdragen

Op grond van het Verdrag van Lissabon vervalt het verschil tussen de EG en de EU. De Europese Gemeenschap als aparte juridische en politieke entiteit komt te vervallen. De Unie treedt hiervoor in de plaats op grond van artikel 1 van het EU-Verdrag, zoals gewijzigd door het Verdrag van Lissabon (*artikel 1 VEU*), alsmede artikel 1 bis, tweede lid, van het Werkingsverdrag (*artikel 1 VWEU*). Ook het behouden van de rechtsgevolgen van reeds totstandgekomen instrumenten van secundair recht is gegarandeerd door deze bepaling, die zowel werking intern heeft als extern, volkenrechtelijk. De rechtsgevolgen van besluiten genomen in het kader van het GBVB en JBZ zijn eveneens behouden via artikel 9 van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen. Dit artikel was nodig omdat deze instrumenten onder het Verdrag van Lissabon van naam en type veranderen. Dit is niet het geval voor EG-instrumenten.

Het Verdrag van Lissabon herstructureert de oorspronkelijke verdragen enigszins. De ingewikkelde pijlerstructuur komt grotendeels te vervallen. De JBZ-bepalingen worden opgenomen bij de rest van de beleidsterreinen van de Unie, in het Werkingsverdrag. Alleen het GBVB behoudt een aparte status. Dit beleidsterrein blijft als enige in het EU-Verdrag staan. Het wordt grotendeels uitgezonderd van de rechtsmacht van het Hof van Justitie en kent bijzondere besluitvormingsregels en procedures. Deze procedures kunnen overigens niet tot wetgeving leiden (*artikel 11 EU-Verdrag (artikel 24 VEU)*).

2.1.3 Rechtspersoonlijkheid en recht van de Unie

In het Verdrag van Lissabon wordt aan de Unie expliciet rechtspersoonlijkheid toegekend (*artikel 46 A EU-Verdrag (artikel 47 VEU)*). In de oorspronkelijke verdragen beschikte de EG, die door de EU wordt opgevolgd, expliciet over rechtspersoonlijkheid (*artikel 281 EG-Verdrag*). Van de Europese Unie kan gesteld worden dat deze *de facto* ook reeds rechtspersoonlijk-

heid had. De Unie was immers op grond van het bestaande artikel 24 EU-Verdrag al partij geworden bij enkele verdragen.

In een verklaring bij het Verdrag van Lissabon is opgenomen dat de Verdragen – en het recht dat de Unie op grond van de Verdragen vaststelt – voorrang hebben boven het nationale recht van de lidstaten. De verklaring bevestigt dit voor de Europese rechtsorde wezenlijke beginsel dat is gebaseerd op jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (verklaring 17).

2.1.4 Europees Parlement

De regering is tevreden met de bereikte resultaten ten aanzien van het Europees Parlement. De belangrijkste vooruitgang – de introductie van de gewone wetgevingsprocedure en de daarmee gepaard gaande uitbreiding van het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement – wordt beschreven in paragrafen 2.1.11 en 3.1 van deze memorie. Het Verdrag van Lissabon versterkt de rol van het Europees Parlement, hetgeen met name wanneer besloten wordt bij gekwalificeerde meerderheid, onontbeerlijk is om de democratische controle op de besluitvorming te waarborgen. Daarbij lag in het bijzonder ook de nadruk op het vergroten van de invloed van het Europees Parlement bij de verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie. Het Europees Parlement zal tevens worden betrokken bij de benoeming van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. Daarnaast heeft de regering zich met succes ingezet voor een additionele zetel voor Nederland in het Europees Parlement.

De taken van het Europees Parlement worden expliciet vermeld in een nieuw artikel 9 A EU-Verdrag (*artikel 14 VEU*): het oefent samen met de Raad de wetgevingstaak en de begrotingstaak uit. Deze taken worden aanzienlijk uitgebreid. Een toelichting op uitbreiding van het medebeslissingsrecht en op de financiële bepalingen wordt respectievelijk gegeven in paragrafen 3.1 en 2.4 van deze memorie. Artikel 9 A EU-Verdrag (*artikel 14 VEU*) stelt verder dat het Europees Parlement tevens politieke controle en adviserende taken uitvoert en de voorzitter van de Commissie kiest. In paragraaf 2.1.7 van deze memorie wordt de nieuwe procedure voor verkiezing van de Commissievoorzitter behandeld.

Tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Lissabon werd door de Europese Raad een akkoord bereikt over de samenstelling van het Europees Parlement. Nederland zal daardoor in de toekomst beschikken over een extra EP-zetel. Het akkoord kwam tot stand op basis van een voorstel van het Europees Parlement over zijn samenstelling (A6-0351/2007). De Europese Raad van juni 2007 had het verzoek om een dergelijk voorstel neergelegd bij het Europees Parlement. Het akkoord behelst dat de Europese Raad vóór de EP-verkiezingen van 2009 zijn politiek akkoord zal hechten aan een besluit over de samenstelling. Dit te nemen besluit wordt gebaseerd op het genoemde voorstel van het Europees Parlement, waarin Nederland van 25 naar 26 zetels gaat. De procedure over het besluit is in verklaring 5 en in artikel 2 van het Protocol betreffende de overgangsbe-palingen vastgelegd. Artikel 2 van het Protocol bepaalt verder nog dat tijdens de zittingsperiode 2004–2009 de samenstelling van het Europees Parlement niet verandert, ook niet bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Op basis van de toetredingsverdragen met Roemenië en Bulgarije zou Nederland vanaf de Europees Parlement-verkiezingen van 2009 25 zetels hebben. In het genoemde voorstel van het Europees Parlement worden aan Nederland dus 26 zetels toebedeeld. De regering is verheugd dat Nederland, na ratificatie van het Verdrag van Lissabon en

het akkoord over bovengenoemd besluit, een extra zetel in het Europees Parlement zal hebben. Dit doet recht aan het inwoneraantal van Nederland.

Naast de gemaakte afspraken over de toekomstige besluiten over de zetelverdeling, bepaalt het Verdrag van Lissabon in artikel 9 A, tweede lid, EU-Verdrag de nieuwe parameters voor de samenstelling van het Europees Parlement (*artikel 14, tweede lid, VEU*). Het totaal aantal zetels bedraagt maximaal 751. In verklaring 4 betreffende de samenstelling van het Europees Parlement wordt een extra zetel toegewezen aan Italië ten opzichte van het genoemde voorstel van het Europees Parlement inzake zijn samenstelling. Hierin wordt de pariteit tussen Italië, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk losgelaten en worden de twee laatstgenoemde meer zetels toebedeeld dan de eerstgenoemde. In dit licht is besloten dat Italië een additionele zetel zal krijgen ten opzichte van het voorstel van het Europees Parlement.

In artikel 9 A, tweede lid, EU-Verdrag is het principe van degressieve proportionaliteit uitdrukkelijk vastgelegd (*artikel 14, tweede lid, VEU*). Dit principe houdt in dat het aantal zetels dat een lidstaat in het Europees Parlement heeft, niet recht evenredig is met de bevolkingsomvang van die lidstaat. Naarmate een lidstaat een grotere bevolkingsomvang heeft, zal het aantal inwoners dat een zetel van die lidstaat vertegenwoordigt toenemen. Tevens is bepaald dat iedere lidstaat minimaal zes en maximaal 96 zetels in het Europees Parlement heeft. Met name de allerkleinste lidstaten hebben voor het minimum van zes zetels gepleit. Deze wens is gehonoreerd.

Ingevolge artikel 9 A EU-Verdrag, derde lid, zoals ingevoegd door het Verdrag van Lissabon, worden de leden van het Europees Parlement voor een periode van vijf jaar gekozen door middel van rechtstreekse, algemene, vrije en geheime verkiezingen (*artikel 14, derde lid, VEU*). In het nieuwe eerste lid van artikel 190 Werkingsverdrag wordt verduidelijkt dat het Europees Parlement met het oog op de vaststelling van de nodige bepalingen voor de verkiezingen een ontwerp opstelt (*artikel 223, eerste lid, VWEU*). Nieuw is dat het Europees Parlement in plaats van zijn instemming, zijn goedkeuring moet verlenen voordat de Raad de nodige bepalingen kan vaststellen. Verder wordt verduidelijkt dat de bepalingen pas in werking treden nadat zij door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn goedgekeurd. De Akte van Verkiezingen die in 2004 is overeengekomen blijft van kracht.

In artikel 192 Werkingsverdrag (*artikel 225 VWEU*) is bepaald dat het Europees Parlement om een voorstel van de Commissie kan vragen als zij dat nodig acht voor de uitvoering van het Werkingsverdrag. Hieraan is toegevoegd dat als de Commissie, ondanks dit verzoek, besluit geen voorstel in te dienen, de Commissie de redenen hiervoor aan het Parlement moet mededelen. In artikel 193 Werkingsverdrag (*artikel 226 VWEU*) over het enquêterecht van het Parlement is verduidelijkt welke procedure moet worden gevolgd bij het vaststellen van de nadere bepalingen over de uitoefening van dit recht: het Europees Parlement besluit op eigen initiatief, na goedkeuring door de Raad en Commissie (derde alinea).

De Europese ombudsman wordt niet langer benoemd maar gekozen door het Europees Parlement, zo is vastgelegd in artikel 195, tweede lid, Werkingsverdrag (*artikel 228, tweede lid, VWEU*). Conform artikel 197, vierde alinea, Werkingsverdrag, kan het Europees Parlement voortaan naast de Raad ook de Europese Raad horen volgens hun respectieve reglementen van orde (*artikel 230, vierde alinea, VWEU*). Dit is het gevolg van het feit dat de Europese Raad onderdeel uitmaakt van het institutio-

neel kader van de Unie. Ook de bepaling over het horen van de Commissie is in dit artikel geplaatst (artikel 197, tweede alinea, Werkingsverdrag (*artikel 230, tweede alinea, VWEU*)).

2.1.5 Europese Raad

De Europese Raad wordt met het Verdrag van Lissabon een instelling (artikel 9 EU-Verdrag (*artikel 13 VEU*)). Artikel 9 B, eerste lid, EU-Verdrag, omschrijft de bevoegdheden van de Europese Raad (*artikel 15, eerste lid, VEU*). Daarbij wordt tevens bepaald dat de Europese Raad geen wetgevende taak heeft. In diverse artikelen van de Verdragen zijn specifieke taken opgedragen aan de Europese Raad. Het gaat vooral om besluiten in het kader van benoemingen en procedures van besluitvorming. Omdat de Europese Raad een instelling wordt, krijgt het Hof van Justitie de bevoegdheid de wettigheid na te gaan van handelingen van de Europese Raad die beogen rechtsgevolgen voor derden tot stand te brengen (artikel 230 Werkingsverdrag (*artikel 263 VWEU*)). Ook kan het Hof van Justitie vaststellen dat de Europese Raad in strijd met de Verdragen heeft nagelaten een besluit te nemen (artikel 232 Werkingsverdrag (*artikel 265 VWEU*)). Ten slotte zal de Europese Raad als instelling een eigen reglement van orde moeten vaststellen (artikel 201 bis, derde lid, Werkingsverdrag (*artikel 235, derde lid, VWEU*)).

Aan de samenstelling van de Europese Raad is een vaste voorzitter van de Europese Raad – die niet fungeert als vertegenwoordiger van een lidstaat waaruit hij afkomstig is – toegevoegd (voor toelichting zie hierna). Daarnaast neemt de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid deel aan de beraadslagingen van de Europese Raad (artikel 9 B, tweede lid, EU-Verdrag (*artikel 15, tweede lid, VEU*)). De leden van de Europese Raad kunnen zich, indien de agenda dat vereist, laten bijstaan door een minister (derde lid). Het staat hen, anders dan voorheen, vrij te kiezen door welke van de ministers zij zich wensen te laten vergezellen. In het derde lid is de bestaande praktijk vastgelegd dat de Europese Raad ten minste twee keer per half jaar bijeenkomt. Daarnaast kunnen buitengewone bijeenkomsten van de Europese Raad bijeen worden geroepen door de Voorzitter.

De Europese Raad spreekt zich uit bij consensus tenzij de Verdragen anders bepalen (vierde lid). De voorzitter van de Commissie en de voorzitter van de Europese Raad, die deel uitmaken van de Europese Raad, hebben dus evenals de overige leden van de Europese Raad, een veto-recht. In het geval de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit, nemen zij niet deel aan de stemming (artikel 201 bis, eerste lid, tweede alinea, Werkingsverdrag (*artikel 235, eerste lid, VWEU*)). De gekwalificeerde meerderheid wordt immers gevormd door de lidstaten en op basis van bevolkingsomvang van de lidstaten (artikel 205 Werkingsverdrag (*artikel 238 VWEU*)).

De regering steunt de versterkte positie van de Europese Raad als een nieuwe instelling van de EU. Overigens betreft dit voor een belangrijk deel een codificatie van de praktijk die in de afgelopen jaren is ontstaan, waarbij de rol van de bijeenkomsten van de staatshoofden en regeringsleiders in het Europese politieke proces is toegenomen. De regering acht het een winstpunt dat de rol van de Europese Raad thans duidelijk in de Verdragen is geregeld. Een accentuering van de rol van de lidstaten is een van de elementen die eraan kunnen bijdragen dat de Europese besluitvorming herkenbaarder wordt en kan helpen het publieke draagvlak voor Europa te versterken. Daarom is in het Verdrag ook de betrokkenheid van de nationale parlementen bij Europese wetgevingsvoorstellen van de

Europese Commissie vergroot en is er nu een duidelijker verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten.

De Europese Raad zal over specifieke bevoegdheden beschikken ten aanzien van benoemingen en procedures van besluitvorming. Voorts zal de Europese Raad zich concentreren op het geven van strategische impulsen aan de samenwerking in de Unie, maar hij krijgt geen wetgevende bevoegdheid. Die blijft voorbehouden aan de Raad van Ministers in het communautaire samenspel met de Commissie en met het Europees Parlement. Op deze wijze blijven de democratische controlemechanismen en het daarvoor vereiste institutionele evenwicht overeind.

De Europese Raad wordt niet alleen in het bestaande institutionele evenwicht van de EU geplaatst, maar eveneens ingekaderd in de huidige Raadsstructuur. Met het Verdrag van Lissabon krijgt de nieuwe Raad Algemene Zaken een centrale coördinerende rol in de voorbereiding en in de opvolging van de werkzaamheden van de Europese Raad. Dit verzekert een goede aansluiting tussen de vakraden, voorgezeten door het roulerende voorzitterschap en de Europese Raad bij de uitvoering van de agenda en de programmering voor de Unie zoals die door het roulerende voorzitterschap is opgesteld in samenwerking met de Commissie.

De voorzitter van de Europese Raad

Door het Verdrag van Lissabon wordt een vaste voorzitter van de Europese Raad voor een periode van tweeënhalf jaar ingevoerd (artikel 9 B, vijfde lid, EU-Verdrag (*artikel 15, vijfde lid, VEU*)). Het takenpakket van de voorzitter is, onder aanvoering van de Benelux-landen, beperkt gebleven tot een technisch voorzitterschap: het voorbereiden, leiden en stimuleren van de werkzaamheden van de Europese Raad en het zorgen voor de continuïteit van die werkzaamheden (zie artikel 9 B, zesde lid, EU-Verdrag (*artikel 15, zesde lid, VEU*)). De regering heeft zich veel moeite getroost om de rol van de voorzitter te beperken tot een technische, en is tevreden met het bereikte resultaat op dit punt. De functie respecteert de positie van de voorzitter van de Commissie. Op voorstel van de Benelux-landen is in verklaring 6 bepaald dat bij de keuze van de personen van het ambt van de ER-voorzitter, de Commissievoorzitter en de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid naar behoren moet worden rekening gehouden met het eerbiedigen van de geografische en demografische verscheidenheid van de Unie en de lidstaten.

De voorzitter van de Europese Raad heeft eveneens een rol in de externe vertegenwoordiging van de Unie op zijn niveau in aangelegenheden die vallen onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Het zal daarbij met name gaan om bilaterale of multilaterale bijeenkomsten op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders. Dit laat de bevoegdheden die zijn toegekend aan de hoge vertegenwoordiger onverlet (artikel 9 B EU-Verdrag, zesde lid (*artikel 15, zesde lid, VEU*)). De taak van de voorzitter raakt niet aan de verantwoordelijkheden die aan de Commissievoorzitter toebehoren.

In het zesde lid is eveneens bepaald dat de voorzitter van de Europese Raad niet gelijktijdig een nationaal mandaat mag uitoefenen. De mogelijkheid dat de Europese Raad een vaste voorzitter uit zijn midden kiest die aanblijft als staatshoofd, regeringsleider of minister in eigen land is daarmee uitgesloten. Het is niet onmogelijk de ambten van voorzitter van de Commissie en voorzitter van de Europese Raad door één persoon te laten bekleden.

Hoewel het Verdrag van Lissabon daar theoretisch de mogelijkheid voor laat, acht de regering het niet wenselijk de ambten van voorzitter van de

Commissie en van voorzitter van de Europese Raad door één persoon te laten bekleden. Een dergelijke «personele unie» tast het institutionele evenwicht aan. De wisselwerking tussen de Commissie – als houdster van het initiatiefrecht en hoedster van de Verdragen en het gemeenschapsbelang – en de lidstaten verzameld in de (Europese) Raad, draagt bij aan een transparante en evenwichtige besluitvorming. Daarnaast gelden voor beide ambten verschillende termijnen. De voorzitter van de Commissie wordt voor vijf jaar gekozen en de voorzitter van de Europese Raad voor twee en een half jaar, hoewel het mandaat van die laatste in beginsel met een tweede termijn verlengd kan worden.

2.1.6 Raad van Ministers

Raadsformaties en voorzitterschappen

In het nieuw ingevoegde artikel 9 C EU-Verdrag worden de taken en formaties van de Raad besproken (*artikel 16 VEU*). De taakomschrijving is ongewijzigd: wetgeving, begroting, beleidsbepaling en coördinatie. In het Verdrag worden twee Raadsformaties met name genoemd: de Raad Algemene Zaken die zorg draagt voor de samenhang van de werkzaamheden van de verschillende Raadsformaties en de Raad Buitenlandse Zaken die belast is met het externe optreden van de Unie. Deze twee raadsformaties komen in de plaats van de bestaande Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen. In feite wordt hiermee een al langer bestaande praktijk bevestigd, waarbij de agenda van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen langs dezelfde lijn werd opgedeeld. De Europese Raad zal, op de dag van inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, volgens artikel 201 ter Werkingsverdrag (*artikel 236 VWEU*), met gekwalificeerde meerderheid de lijst met de overige Raadsformaties vaststellen (verklaring 9).

In artikel 9 C, achtste lid (*artikel 16, achtste lid, VEU*), is opgenomen dat de Raadsvergaderingen openbaar zijn wanneer over wetgeving wordt gesproken. In overeenstemming met het Nederlandse pleidooi – in Benelux-verband – is opgenomen dat iedere Raadszitting uit twee delen bestaat, waarin respectievelijk wetgevende en uitvoerende aangelegenheden aan de orde komen.

Het voorzitterschap van de Raadsformaties – met uitzondering van de Raad Buitenlandse Zaken die wordt voorgezeten door de hoge vertegenwoordiger – wordt uitgeoefend door de lidstaten volgens een toerbeurtstelsel op basis van gelijkwaardigheid (*artikel 9 C, negende lid (artikel 16, negende lid, VEU)*). Nederland heeft, samen met de Benelux-partners, gepleit voor het handhaven van dit roulerende voorzitterschap voor de vakronden. De modaliteiten hiervan zijn uitgewerkt in een ontwerpbesluit van de Europese Raad dat is opgenomen in verklaring 9. Er is gekozen voor een teamvoorzitterschap van drie lidstaten gedurende een periode van achttien maanden. Elke lidstaat die deel uitmaakt van het teamvoorzitterschap zal gedurende een periode van zes maanden alle vakronden evenals het Comité van permanente vertegenwoordigers en alle voorbereidende lichamen voorzitten. De leden van het team kunnen in onderling overleg besluiten van deze regels af te wijken. Zo zouden zij kunnen kiezen voor een model waarbij ieder van de drie leden van het team het voorzitterschap van een aantal vakronden gedurende de gehele periode van achttien maanden uitoefent.

De regering is tevreden met het handhaven van het roterende voorzitterschap. Ten eerste geeft het roterende voorzitterschap uitdrukking aan het principe van gelijkheid der lidstaten. Ten tweede gaat een belangrijk leer-effect voor nationale administraties uit van het voorzitterschap van de vakronden. Ten derde kunnen lidstaten nieuwe impulsen geven aan beleids-

agenda's wanneer zij het voorzitterschap bekleden. Ten slotte brengt het voorzitterschap de Unie dichterbij de burgers van de lidstaat die dat voorzitterschap bekleedt.

De Europese Raad concentreert zich op het geven van strategische impulsen aan de samenwerking binnen de EU. Het is daarom van belang dat een goede samenwerking plaatsvindt tussen de voorzitter van de Europese Raad en het voorzitterschap van de vakraden. Bepaald is dat de voorzitter van de Europese Raad de werkzaamheden voorbereidt op basis van de besprekingen van de Raad Algemene Zaken (artikel 9 B, zesde lid, sub b), EU-Verdrag (*artikel 15, zesde lid, sub b*), VEU). Een goede afstemming met de Raad Buitenlandse Zaken is eveneens van belang. De voorzitter van de Europese Raad speelt immers een rol bij de externe vertegenwoordiging van de Unie (zie paragraaf 2.1.5 van deze toelichting). Wat betreft de overgang naar het vaste voorzitterschap van de Europese Raad en van de Raad Buitenlandse Zaken is in verklaring 8 bepaald dat deze overgang in goed overleg zal plaatsvinden met de lidstaat die op dat moment het voorzitterschap bekleedt.

De gekwalificeerde meerderheid van stemmen

De artikelen 9 C, vierde en vijfde lid, EU-Verdrag (*artikel 16, vierde en vijfde lid, VEU*) en 205 Werkingsverdrag (*artikel 238 VWEU*) wijzigen de besluitvormingsprocedures in de Raad. Het systeem van de «drievoudige sleutel» (stemmen criterium, lidstaten criterium en bevolkings criterium) wordt vanaf 1 november 2014 vervangen door een systeem van «dubbele meerderheid». Een gekwalificeerde meerderheid is daarbij gedefinieerd als 55% van de lidstaten – het lidstaten criterium – die ten minste 65% van de bevolking van de Unie – het bevolkings criterium – vertegenwoordigt. In artikel 3 van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen is vastgelegd dat in de periode vanaf 1 november 2014 tot 31 maart 2017 een lidstaat nog mag verzoeken dat wordt gestemd overeenkomstig de stemmenweging zoals in Nice afgesproken. Na deze periode geldt dus nog alleen het systeem van de dubbele meerderheid. De regering heeft steeds gepleit voor het invoeren van het systeem van dubbele meerderheid aangezien dit de besluitvorming slagvaardiger en overzichtelijker maakt. De dubbele meerderheid brengt voorts de dubbele legitimiteit van de Unie, die wordt gevormd door lidstaten en volkeren, goed tot uitdrukking.

De invoering van de dubbele meerderheid stuitte tijdens de besprekingen hierover op verzet bij Spanje en Polen. Met name deze twee lidstaten meenden dat zij er ten opzichte van de stemmenweging van het Verdrag van Nice te zeer op achteruit zouden gaan. Om niet te gemakkelijk te kunnen worden overstemd concentreerden beide landen zich in de onderhandelingen vooral op de mogelijkheid om een blokkerende minderheid tegen besluitvorming te kunnen opwerpen. Dit betekende dat zij aandrongen op een relatief hoog bevolkings criterium voor het nemen van een besluit. Lidstaten met een minder grote bevolking wensten juist dat het lidstaten criterium voldoende moest worden meegewogen. Uiteindelijk is men daarbij op de hierboven genoemde percentages uitgekomen. Om een blokkerende minderheid op basis van het bevolkings criterium door de grote lidstaten niet te eenvoudig te maken is in artikel 9 C, vierde lid, opgenomen dat een blokkerende minderheid ten minste uit vier lidstaten moet bestaan (*artikel 16, vierde lid, VEU*). Immers, er zijn diverse combinaties van grote lidstaten denkbaar die gedrieën, op basis van het bevolkings criterium, een blokkerende minderheid van 35% kunnen vormen. Zij zullen echter – om besluitvorming tegen te houden – altijd een vierde lidstaat moeten vinden. De bovengenoemde percentages gelden alleen in het geval dat de lidstaten besluiten op voorstel van de Commissie of de hoge vertegenwoordiger. Wanneer dit niet het geval is

geldt een bijzondere drempel van 72% van de lidstaten (artikel 205, tweede lid, Werkingsverdrag (*artikel 238, tweede lid, VWEU*)). Ook in het Verdrag van Nice was sprake van een hogere drempel voor gevallen waarin geen sprake was van een voorstel van de Commissie.

Naast de hierboven beschreven besluitvormingsprocedures is op aandringen van Polen en Spanje tevens een afspraak gemaakt die is gebaseerd op het zogenoemde «loannina-mechanisme». Dit is erop gericht tegemoet te komen aan landen die vrezen met de overeengekomen definitie van gekwalificeerde meerderheid in een positie terecht te kunnen komen waarbij zij overstemd raken op voor hen vitale onderwerpen. Dit mechanisme is in een ontwerpbesluit van de Raad overeengekomen (vastgelegd in verklaring 7). Het besluit is op de dag van de ondertekening van het Verdrag van Lissabon vastgesteld en zal op dezelfde dag als het Verdrag van Lissabon in werking treden. In deze verklaring is opgenomen dat indien, tussen 1 november 2014 en 31 maart 2017, een groep lidstaten die driekwart van een blokkerende minderheid vormt (volgens het lidstatencriterium of volgens het bevolkingscriterium) zich tegen een besluit verzet, de Raad zich nader over de kwestie zal buigen. Vanaf 1 april 2017 geldt dat dit dient te gebeuren indien 55% van de blokkerende minderheid wordt gehaald. Daarbij zal al het mogelijke worden gedaan om binnen een redelijke termijn een bevredigende oplossing te vinden, waarmee aan de bezwaren van de genoemde groep lidstaten wordt tegemoet gekomen. Hiertoe zal het voorzitterschap, ondersteund door de Commissie, ieder initiatief nemen dat nodig is om een grotere mate van overeenstemming in de Raad te vergemakkelijken.

Gedurende de IGC in 2007 heeft Polen geprobeerd om de formulering «binnen een redelijke termijn» te vervangen door een periode van twee jaar. Tevens wenste Polen de hierboven genoemde afspraak door middel van een protocol vast te leggen in het primaire recht van de Unie. Het is Polen niet gelukt deze beide wensen te realiseren. Wel is in een protocol opgenomen dat de Europese Raad met unanimitie dient te beslissen over een wijziging of intrekking van het in het Raadsbesluit opgenomen «loannina mechanisme» (Protocol inzake het besluit van de Raad betreffende de uitvoering van artikel 9 C, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 205, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie tussen 1 november 2014 en 31 maart 2017, enerzijds, en vanaf 1 april 2017, anderzijds) (*artikel 16, lid 4, VEU en artikel 238, lid 2, VWEU*). Het mechanisme zelf is hiermee niet in het primaire recht van de Unie vastgelegd. In het Raadsbesluit in verklaring 7 staat expliciet dat de in het Unierecht vastgelegde termijnen (zoals die van de gewone wetgevingsprocedure) dienen te worden gerespecteerd. De regels van het reglement van orde van de Raad, waarin ondermeer wordt bepaald dat een gewone meerderheid van lidstaten een stemming kan afdwingen, dienen eveneens te worden gerespecteerd.

De regering meent dat op het punt van de definitie van de gekwalificeerde meerderheid sprake is van een gemengd resultaat. Het is winst dat het principe van de dubbele meerderheid is vastgelegd in het Verdrag van Lissabon. De eerdergenoemde voordelen zijn daarmee verwezenlijkt, al betreurt de regering het feit dat een lidstaat nog tot 2017 een beroep kan doen op de stemmenweging zoals overeengekomen in Nice. In de praktijk zal moeten blijken of het op loannina gebaseerde Raadsbesluit een rem op de besluitvorming zal betekenen. De regering meent dat het besluit slechts een inspanningsverplichting van de voorzitter en de leden van de Raad behelst en nooit een instrument mag worden waarmee een groep lidstaten die tezamen geen blokkerende minderheid vormen, onverantwoord lang het nemen van een besluit kan tegenhouden. De regering had liever gezien dat het betreffende mechanisme op termijn met gekwalifi-

ceerde meerderheid in plaats van met unanimité kon worden afgeschaft of gewijzigd. De praktijk heeft namelijk geleerd dat het praktisch nut van het mechanisme zeer beperkt is. De regering is echter tevreden met het feit dat dit mechanisme niet in het primaire recht is verankerd.

Overgangen naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid
Evenals bij eerdere wijzigingen van de oprichtingsverdragen is ook met het Verdrag van Lissabon een aanzienlijke vooruitgang geboekt op het terrein van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Dit was de expliciete inzet van de regering in het totstandkomingsproces om te komen tot een slagvaardiger Europese Unie, in het bijzonder op terreinen waar zaken spelen die de burgers in Europa rechtstreeks raken.

Artikel 9 C EU-Verdrag, zoals ingevoegd door het Verdrag van Lissabon, bepaalt dat de Raad standaard met gekwalificeerde meerderheid besluit, tenzij de Verdragen anders bepalen (derde lid) (*artikel 16, derde lid, VEU*). Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat op 17 terreinen waar voorheen met unanimité werd besloten, voortaan met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt besloten (zie deel IV, bijlage 1 van deze memorie). Dit is overigens een beperkt aantal overgangen in vergelijking tot het Verdrag van Nice. De overgangen liggen op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht waarbij gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming al geldt voor het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid, maar voortaan ook voor de politieke samenwerking en de justitiële samenwerking in strafzaken, waarop hierna in paragraaf 2.2 van deze memorie uitvoerig zal worden ingegaan. Juist op deze terreinen heeft de burger hoge verwachtingen van Europa en mede daarom acht de regering de gewijzigde besluitvorming een welkome versterking van de slagvaardigheid van de Unie. Overige bepalingen waarin besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid wordt ingevoerd hebben bijvoorbeeld betrekking op maatregelen ter ondersteuning en aanvulling van het cultuurbeleid, of betreffen bestuurlijke besluiten met betrekking tot de interne organisatie van de Unie, zoals de benoeming van leden van de raad van bestuur van de Europese Centrale Bank en de instelling van gespecialiseerde rechtbanken bij het Gerecht.

Op alle andere terreinen blijft unanimité vereist, zoals defensie, familieright, operationele politieverwerking, de vaststelling van het meerjarig financieel kader (Financiële Perspectieven), onderdelen van sociaal beleid, te weten: sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers, bescherming van werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst, de vertegenwoordiging en collectieve verdediging van belangen van werknemers en werkgevers (medezeggenschap), en de werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die op wettige wijze in de EU verblijven. Overige voorbeelden van terreinen waar unanimité blijft gelden zijn milieubepalingen van fiscale aard en milieumaatregelen die van invloed zijn op ruimtelijke ordening, waterbeheer of de nationale keuze voor energiebronnen en de algemene structuur van de nationale energievoorziening.

Het Verdrag van Lissabon introduceert een dertigtal nieuwe rechtsgrondslagen waarbij met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt besloten (zie deel IV, bijlage 2 van deze memorie). Het betreft hier terreinen die voor het eerst geïntroduceerd worden door het Verdrag van Lissabon en dus vallen onder de hoofdregel dat de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit. Het gaat om bepalingen om te komen tot aanvullend beleid op terreinen als consulaire bescherming. Ook op het gebied van toerisme, sport, misdaadpreventie en civiele bescherming zal de samenwerking worden bevorderd met de invoering van gekwalificeerde meerderheid, zij het dat de Unie hier alleen ondersteunend richting

de lidstaten kan optreden. Van harmonisatie van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten is in dit geval geen sprake. Verder heeft een groot aantal bepalingen geen betrekking op beleid, maar op benoemingen en de werkwijze van comités en organen.

2.1.7 Europese Commissie

De benaming «Europese Commissie» in artikel 9 EU-Verdrag (*artikel 13 VEU*) is een nieuwe term in de Verdragen, maar vormt een codificatie van een in het dagelijkse spraakgebruik reeds lang bestaande praktijk. Echter, zoals blijkt uit dezelfde bepaling, zal in de verdere bepalingen van beide Verdragen de term «Commissie» worden gebruikt.

De regering heeft in het totstandkomingsproces gepleit voor een versterking van de positie van de Commissie. In het eerste van artikel 9 D van het EU-Verdrag, zoals ingevoegd door het Verdrag van Lissabon, is naar het inzicht van de regering een adequate omschrijving van de taken van de Commissie neergelegd (*artikel 17 VEU*). De regering is verheugd dat de Commissie het initiatiefrecht heeft gekregen voor de jaarlijkse en meerjarige programmering van de Unie en voor alle wetgevingshandelingen van de Unie.

Binnen de door de Europese Raad vast te stellen algemene beleidslijnen en politieke prioriteiten blijft het de bevoegdheid van de Commissie op eigen initiatief wetgeving en beleid te initiëren. Ook de uitvoerende bevoegdheden van de Commissie zijn overeind gebleven. Er is geen sprake van dat de Europese Raad deze bevoegdheden overneemt. In dit opzicht is er geen verandering ten opzichte van de huidige situatie. Het initiatiefrecht van de Commissie wordt met het Verdrag van Lissabon verder uitgebreid naar alle wetgevingshandelingen van de Unie, alsmede de jaarlijkse en meerjarige programmering van de Unie. Daarnaast wordt de politieke legitimiteit – en daarmee ook de institutionele positie – van de voorzitter van de Commissie aanmerkelijk versterkt ten opzichte van de Europese Raad door de procedure volgens welke hij wordt gekozen door het Europees Parlement.

Tijdens de onderhandelingen vormde de wijziging van de Commissiesamenstelling de kern van het debat. De grote lidstaten wensten vast te houden aan het op termijn reduceren van de omvang van de Commissie, zoals reeds is vastgelegd in het Verdrag van Nice, omdat een ten gevolge van de uitbreiding steeds verder uitdijende Commissie aan slagvaardigheid zou inboeten. De kleine(re) lidstaten daarentegen, wensten vast te houden aan het principe van één Commissaris per lidstaat. Zij meenden dat dit uit het oogpunt van representativiteit noodzakelijk is. De regering was ook deze mening toegedaan.

Het resultaat bestaat uit een reductie van de omvang van de Commissie op termijn. Vanaf 2014 zal de Commissie bestaan uit een aantal leden dat overeenstemt met tweederde van het aantal lidstaten. Deze uitkomst geeft de lidstaten nog een aantal jaren de gelegenheid een onderdaan in het college te hebben. De gereduceerde omvang van de Commissie na 2014 stelt iedere lidstaat nog steeds in staat om in twee van elke drie colleges (dat wil zeggen: gedurende tien van iedere vijftien jaar) een onderdaan in de Commissie te hebben. Voor de regering is van essentieel belang dat in artikel 9 D, vijfde lid, EU-Verdrag (*artikel 17, vijfde lid, VEU*) en in artikel 211 bis Werkingsverdrag (*artikel 244 VWEU*) wordt bepaald dat het toerbeurtsysteem is gebaseerd op gelijkheid tussen lidstaten. In het vijfde lid van artikel 9 D EU-Verdrag (*artikel 17 VEU*) is als handreiking aan de lidstaten die aanvankelijk tegen een kleinere Commissie waren, bepaald dat in 2014 de Europese Raad met eenparigheid van stemmen kan

besluiten tot een andere omvang van de Commissie. Dit gehele pakket is naar het oordeel van de regering een redelijk compromis, waarbij zowel de slagvaardigheid van de Commissie als de representativiteit ervan is gewaarborgd.

Artikel 9 D, vijfde lid, EU-Verdrag (*artikel 17, vijfde lid, VEU*) bepaalt dat de leden van de Commissie gekozen worden volgens een systeem van strikt gelijke roulering tussen de lidstaten waarmee de demografische en geografische verscheidenheid van de lidstaten als geheel tot uitdrukking kan worden gebracht. Daarnaast is de regering ook tevreden over verklaring 10 over hetzelfde artikel, waarin de plicht voor de Commissie is vastgelegd om de politieke, sociale en economische realiteit in alle lidstaten, ook die welke geen onderdaan als lid van de Commissie hebben, volledig in aanmerking te nemen. De Commissie moet bovendien bijzondere aandacht schenken aan de noodzaak om te zorgen voor volledige transparantie in haar betrekkingen met alle lidstaten.

Ook de regels over de wijze van benoeming van een vervangend lid van de Commissie zijn aangepast. Kon de Raad onder het EG-Verdrag met gekwalificeerde meerderheid een vervangend lid benoemen, onder artikel 215, tweede alinea, van het Werkingsverdrag (*artikel 246, tweede alinea, VWEU*) wordt het vervangende lid, dat dezelfde nationaliteit als het vertrekkend Commissielid heeft, pas met gekwalificeerde meerderheid van stemmen benoemd met instemming van de voorzitter van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement. In geval van eventuele vervanging van de hoge vertegenwoordiger bepaalt artikel 215, vijfde alinea, Werkingsverdrag (*artikel 246, vijfde alinea, VWEU*) dat vervanging overeenkomstig de benoemingsregels neergelegd in artikel 9 E, eerste lid, EU-Verdrag (*artikel 18, eerste lid, VEU*) dient plaats te vinden.

Artikel 201 Werkingsverdrag (*artikel 234 VWEU*) betreffende de motie van afkeuring van het Europees Parlement over het beleid van de Commissie, is zo aangepast dat uit de tweede alinea blijkt dat ook de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, zijn functie in de Commissie moet neerleggen wanneer een dergelijke motie de vereiste meerderheid haalt.

De voorzitter van de Europese Commissie

De taken en bevoegdheden van de voorzitter van de Commissie zijn beschreven in artikel 9 D, zesde lid, EU-Verdrag, zoals ingevoegd door het Verdrag van Lissabon (*artikel 17, zesde lid, VEU*). Nieuw is dat de positie van de voorzitter binnen het college van commissarissen is versterkt. Waar de goedkeuring van het college nodig was (*artikel 217 EG-Verdrag*) bij de benoeming van vice-voorzitters, kan de voorzitter hier zelfstandig over besluiten (*artikel 9 D, zesde lid, EU-Verdrag (artikel 17, zesde lid, VEU)*).

Het was een wens van de regering om de positie van de voorzitter van de Commissie te versterken door diens democratische legitimiteit te vergroten. Dat is gelukt door versterking van de rol van het Europees Parlement bij de verkiezing van de voorzitter van de Commissie. In artikel 9 D, zevende lid, EU-Verdrag (*artikel 17, zevende lid, VEU*) is vastgelegd dat de Europese Raad bij de benoeming rekening houdt met de verkiezingen voor het Europees Parlement en deze ook consulteert. Dat betekent dat de verkiezingsuitslag moet weerklinken in de uiteindelijke voordracht. De Europese Raad draagt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een kandidaat voor bij het Europees Parlement. Het Parlement beslist vervolgens bij meerderheid van zijn leden. Wanneer de benodigde meerderheid niet gehaald wordt, draagt de Europese Raad binnen een maand een nieuwe kandidaat voor aan het Europees Parlement dat volgens

dezelfde procedure beslist. Verklaring 11 ad artikel 9 D, zesde en zevende lid, EU-Verdrag (*artikel 17, zesde en zevende lid, VEU*) bepaalt dat voordat de Europese Raad beslist over een voordracht eerst consultaties zullen plaatsvinden tussen de Europese Raad en het Europees Parlement over het profiel van mogelijke kandidaten. Daarbij zal rekening worden gehouden met de uitslag van de Europese verkiezingen. Over de wijze waarop de consultaties plaatsvinden kan te zijner tijd besloten worden. De regering had liever gezien dat de procedure geheel was omgedraaid, te weten: voordracht van een kandidaat door het Europees Parlement en vervolgens goedkeuring door de Europese Raad. Dat bleek echter in het totstandkomingsproces niet haalbaar. De regering meent echter dat met deze verklaring, welke is voorgesteld door de Benelux-landen, een bevredigende vergroting van de rol van het Europees Parlement wordt bewerkstelligd. Dit versterkt de politieke legitimatie van de voorzitter van de Commissie en daarmee ook diens institutionele positie.

2.1.8 Hof van Justitie van de Europese Unie

Nederland heeft zich gedurende het totstandkomingsproces van het nieuwe verdrag sterk gemaakt voor een slagvaardig Hof van Justitie. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het EG-Verdrag hebben betrekking op de naamgeving, de omvang van de rechtsmacht van het Hof, de toegang tot het Hof en de verkorting van een aantal procedures.

Artikel 9 EU-Verdrag (*artikel 13 VEU*) vervangt artikel 220 EG-Verdrag en verandert de naam van de instelling in het «Hof van Justitie van de Europese Unie». Deze instelling omvat het Hof van Justitie, het Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken (nieuw artikel 9 F, eerste lid, EU-Verdrag (*artikel 19, eerste lid, VEU*)). Voor het eerst is in het Verdrag, in de tweede alinea van het eerste lid van artikel 9 F EU-Verdrag (*artikel 19, eerste lid, tweede alinea, VEU*), een verwijzing opgenomen naar de eisen die aan de lidstaten worden gesteld met het oog op de rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden. Lidstaten moeten voorzien in de rechtsmiddelen om effectieve rechtsbescherming voor de nationale rechter te waarborgen. Het codificeert daarmee een belangrijke basisregel uit de omvangrijke hoeveelheid jurisprudentie op het terrein van het nationale procesrecht, die gebaseerd is op het beginsel van gemeenschapstrouw, en waarin minimumvereisten aan het nationale procesrecht worden gesteld.

Het tweede lid van artikel 9 F (*artikel 19, tweede lid, VEU*) bevat de kwaliteitseisen waaraan de rechters en de advocaten-generaal bij het Hof moeten voldoen. Dit wordt nader uitgewerkt in de artikelen 223 en 224 Werkingsverdrag (*artikelen 253 en 254 VWEU*). Een nieuw comité – bestaande uit zeven personen die de hoogste nationale of Europees rechterlijke ambten bekleeden of hebben bekleed – zal de lidstaten adviseren over de geschiktheid van kandidaten voor de uitoefening van het ambt van rechter of advocaat-generaal (artikel 224 bis Werkingsverdrag (*artikel 255 VWEU*)). In de slotfase van de onderhandelingen is een verklaring 38 bij artikel 222 Werkingsverdrag (*artikel 252 VWEU*) overeengekomen waarin de lidstaten aangeven positief te zullen reageren op een verzoek tot uitbreiding van het aantal advocaten-generaal met drie naar in totaal elf, waarvan één permanent aan Polen zal worden toebedeeld, net zoals dat sinds 1995 voor de vijf overige grote lidstaten geldt (zie verklaringen bij Toetredingsverdrag 1995 (*PbEG 1995, L 1/221*) en bij Toetredingsverdrag 2003, (*PbEU 2003, L 236/971, onderaan*)).

Voor de oprichting van een gespecialiseerde rechtbank is niet langer unanimitieit in de Raad vereist, zoals blijkt uit het artikel 225 A van het

Werkingsverdrag (*artikel 257 VWEU*). Ook versterkt dit artikel de rol van het Europees Parlement dat in deze procedure medebeslissingsrecht krijgt.

Jurisdictie

Door de overheveling van de JBZ-bepalingen uit het EU-Verdrag naar de bepalingen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in het Werkingsverdrag en daarmee het scheppen van één juridisch kader voor vrijwel alle beleidsterreinen, is de rechtsmacht van het Hof tot het gehele beleids-terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht uitgebreid. De regering verwelkomt deze versterking van de positie van het Hof van Justitie. Maatregelen genomen in het kader van de samenwerking op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vallen voortaan onder de rechtsmacht van het Hof. Een uitzondering daarop, die overigens onder de bestaande Verdragen ook geldt, vormen operaties van de politie of van andere instanties van een lidstaat belast met wetshandhaving of de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid (*artikel 240 ter Werkingsverdrag (artikel 276 VWEU)*).

Er is een overgangsmaatregel van vijf jaar overeengekomen (neergelegd in artikel 10 van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen) gedurende welke het beperkte regime voor de rechtsmacht van het Hof van Justitie als bedoeld in artikel 35 EU-Verdrag van toepassing blijft voor zover het gaat om acquis op het terrein van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken dat op grond van titel VI EU-Verdrag tot stand is gekomen (JBZ). Tijdens die periode geldt derhalve dat lidstaten, waaronder Nederland, die bij het Verdrag van Amsterdam een verklaring hebben afgelegd waarbij ze de rechtsmacht van het Hof hebben erkend, de regels van het bestaande artikel 35 EU-Verdrag zullen blijven gelden. Voor de overige lidstaten heeft het Hof gedurende de overgangsperiode van vijf jaar nog geen rechtsmacht. In het verlengde hiervan is eveneens in het Protocol opgenomen dat in dezelfde periode van vijf jaar voor alle lidstaten geldt dat de Commissie niet bevoegd is om inbreukprocedures te starten over instrumenten die tot het titel VI EU-Verdrag acquis behoren. Deze mogelijkheid bestaat ook niet onder het bestaande EU-Verdrag. De regering was geen voorstander van dit uitstel, maar heeft het uiteindelijk geaccepteerd omdat andere lidstaten aanvoerden dat zij voldoende tijd wilden hebben voor de implementatie van het bestaande JBZ-acquis dat in een korte tijd en soms onder grote tijdsdruk tot stand is gekomen. Zoals aangegeven, geldt de overgangsmaatregel alleen voor het reeds bestaande acquis. Zodra een bestaand JBZ-instrument wordt aangepast, krijgt het een rechtsbasis op grond van het Werkingsverdrag en geldt derhalve het overgangsregime niet meer. Bij het Protocol hoort verklaring 50 waarin wordt verzocht het titel VI acquis, waar passend en mogelijk, al binnen de overgangstermijn aan te passen. Die beperkingen zijn opgenomen om te voorkomen dat de voortgang op het terrein van de RVVR wordt belemmerd door de behandeling van voorstellen tot aanpassing van reeds bestaande regelgeving.

Voor het Verenigd Koninkrijk bestaat de mogelijkheid om zes maanden voor afloop van de overgangstermijn aan te geven dat zij ook na afloop van de overgangstermijn niet aan de rechtsmacht van het Hof op dit terrein willen worden onderworpen. De consequentie daarvan is dat het Verenigd Koninkrijk automatisch wordt uitgesloten van het hele JBZ-acquis na de overgangsperiode. De Raad neemt met gekwalificeerde meerderheid een besluit over de overgangsmaatregelen die genomen moeten worden om de ongewenste effecten van de uitsluiting op te vangen. Het Verenigd Koninkrijk heeft geen stemrecht bij deze beslissing. Ook neemt de Raad een besluit over financiële consequenties van de

uitsluiting. Hierbij heeft het Verenigd Koninkrijk wel stemrecht. Het Verenigd Koninkrijk kan, nadat het is uitgesloten op basis van bovenstaand mechanisme, op een later tijdstip weer vragen toegelaten te worden tot het desbetreffende acquis. Voor die procedure voor toelating geldt het Protocol betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in de Europese Unie en het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, waarop hierna in paragraaf 2.2.6 van deze memorie zal worden ingegaan in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Bij hernieuwde toelating vallen zij onder het gewone rechtsmachtregime van het Hof van Justitie en heeft de Commissie de mogelijkheid inbreukprocedures te starten.

De jurisdictie van het Hof op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is beperkt tot een oordeel over de bevoegdheid van de instellingen en organen en de gevolgde besluitvormingsprocedures (artikel 11 EU-Verdrag en artikel 240 bis Werkingsverdrag (*artikel 24 VEU en artikel 275 VWEU*)). Ook kan het Hof toezicht houden op de wettigheid van getroffen beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (artikel 188 K Werkingsverdrag (*artikel 215 VWEU*)). Verder kan het Hof op grond van artikel 188 N, elfde lid, advies uitbrengen over de verenigbaarheid van een voorgenomen Verdrag, ook op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met de bepalingen van de Verdragen (*artikel 218, elfde lid, VWEU*).

Tot slot breidt het Verdrag van Lissabon de mogelijkheden uit beroep in te stellen tegen handelingen (of het nalaten daarvan) van instellingen, organen en instanties van de Unie waarmee rechtsgevolgen ten aanzien van derden worden beoogd (artikel 230, eerste alinea, en 232 Werkingsverdrag (*artikel 263, eerste alinea, en 265 VWEU*)). Ook de handelingen van de Europese Raad die rechtsgevolgen ten aanzien van derden beogen vallen hieronder. Nederland heeft daarvoor met succes gepleit in de IGC.

Positie Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken in RVVR ten opzichte van Hof van Justitie

Aan het Verdrag van Amsterdam zijn destijds drie Protocollen gehecht die betrekking hebben op de positie van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken en waarin de uitzonderingsposities van deze drie lidstaten met betrekking tot titel IV EG-verdrag en het Schengen-acquis zijn geregeld. Het betreft het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, het Protocol betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in de Europese Unie en het Protocol betreffende de positie van Denemarken. Uit deze Protocollen vloeit ook voort dat deze lidstaten een bijzondere positie innemen ten opzichte van het Hof van Justitie.

Rechtsmacht Hof over RVVR-besluiten totstandgekomen na inwerkingtreding Verdrag van Lissabon

Het Verdrag van Lissabon continueert, zij het met wijzigingen, de bijzondere positie van deze drie lidstaten met betrekking tot het gehele terrein van de RVVR en in het verlengde daarvan hun positie ten opzichte van het Hof van Justitie. Dit leidt, wat betreft maatregelen die na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon tot stand worden gebracht, tot het volgende beeld.

Op grond van artikel 2 van het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zijn de bepalingen van titel IV van het Werkingsverdrag (*titel V VWEU*) niet van toepassing op het Verenigd Koninkrijk en Ierland

en kan derhalve een arrest van het Hof houdende uitlegging van enigerlei bepaling van die titel het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet binden of op deze lidstaat van toepassing zijn. Het Protocol betreffende het Schengen-acquis dat is opgenomen in de Europese Unie, waarin de mogelijkheden voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland om te participeren in dat acquis zijn geregeld (artikelen 4 en 5), bevat geen bijzondere bepaling met betrekking tot het Hof van Justitie ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Ook hier heeft het Hof van Justitie op dit terrein geen rechtsmacht ten aanzien van deze lidstaten.

Voor Denemarken geldt op grond van artikel 2 van het Protocol betreffende de positie van Denemarken evenzeer dat titel IV van het Werkingsverdrag (*titel V VWEU*) niet op deze lidstaat van toepassing is en sluit de gebondenheid aan uitspraken van het Hof van Justitie terzake eveneens uit. De enige uitzonderingen daarop vormen aspecten van het visumbeleid van de Unie, hetgeen is vastgelegd in artikel 6 van het Protocol. De Deense positie ten opzichte van het Schengen-acquis wordt beheerst door artikel 4 van het Protocol betreffende de positie van Denemarken.

Het staat de drie lidstaten vrij om hetzij geheel, hetzij gedeeltelijk te gaan participeren in de samenwerking op het terrein van de RVVR, inclusief het Schengen-acquis, hetgeen als consequentie zal hebben dat zij ook de rechtsmacht van het Hof van Justitie voor de betreffende onderdelen zullen moeten accepteren.

RVVR-besluiten tot stand gekomen voor inwerkingtreding Verdrag van Lissabon

Voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland geldt dat titel IV-maatregelen ook van toepassing zijn op deze lidstaten voor zover deze verenigbaar zijn met de bepalingen van het Protocol betreffende de toepassing van bepaalde aspecten van artikel 7 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Voor de beide lidstaten zal bij inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon de rechtsmacht van het Hof van Justitie gelden voor de onderdelen van het acquis waarin men al onder het Verdrag van Amsterdam participeerde.

Onder het Verdrag van Amsterdam geldt, op basis van de bij dat Verdrag behorende protocollen, titel IV EG-Verdrag niet voor Denemarken. De onderdelen van het Schengen-acquis die al tot stand waren gebracht voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zijn wel van toepassing op Denemarken.

Er zijn maatregelen op grond van titel VI EU-Verdrag tot stand gebracht, die zowel op het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken van toepassing zijn. Met betrekking tot deze maatregelen geldt voor deze lidstaten vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon dus ook het Protocol betreffende de overgangsbepalingen, zoals dat is toegelicht in deel III, paragraaf 2.1.8 van de toelichting.

Toegang tot het Hof van Justitie

Naast de bevoegdheid van het Hof is ook de toegang tot het Hof verruimd. Allereerst is de toegang voor particulieren verruimd. Onder het EG-Verdrag kon een particulier alleen tegen een maatregel van algemene strekking opkomen als hij daardoor zowel rechtstreeks als individueel was geraakt. Het Verdrag van Lissabon laat de voorwaarde om individueel geraakt te zijn vervallen en geeft een particulier de mogelijkheid op te komen tegen een regelgevingshandeling waardoor hij rechtstreeks is geraakt en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen (artikel 230, vierde alinea, Werkingsverdrag (*artikel 263, vierde alinea, VWEU*)). De

precieze gevolgen van deze verruiming zullen afhangen van de manier waarop het Hof deze nieuwe bepaling in de jurisprudentie interpreteert.

Daarnaast voorziet artikel 230, derde alinea, Werkingsverdrag (*artikel 263, derde alinea, VWEU*) expliciet in de mogelijkheid voor het Comité van de Regio's beroep in te stellen bij het Hof dat op de vrijwaring van zijn prerogatieven is gericht.

De verruiming van de toegang tot het Hof van Justitie, zowel voor burgers als voor nationale rechters, ziet de regering als een belangrijk winstpunt. Dit zal bijdragen aan een grotere betrokkenheid van de burger en aan een stevigere vervlechting van de nationale rechtsordes en de Europese rechtsorde.

Stroomlijning van de procedures

In de verscheidene procedures van het Hof is ook de nodige tijdswinst gerealiseerd. De regering heeft steeds bepleit de procedures voor het Hof van Justitie binnen een redelijke termijn af te ronden. Dit streven is gerealiseerd in het kader van de inbreukprocedures (artikelen 226 en 228 Werkingsverdrag (*artikelen 258 en 260 VWEU*)) en in het kader van de prejudiciële procedure (artikel 234 Werkingsverdrag (*artikel 267 VWEU*)).

De Commissie kan een lidstaat, die geen of onvoldoende uitvoering geeft aan een arrest van het Hof, eenvoudiger opnieuw voor het Hof dagen. Nadat de Commissie de betreffende lidstaat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen te maken, kan zij meteen naar het Hof om nakoming te vragen (artikel 228, tweede lid, Werkingsverdrag (*artikel 260, tweede lid, VWEU*)). Eveneens is er tijdswinst als een lidstaat zijn meldplicht niet nakomt van maatregelen ter uitvoering van een Europese richtlijn. Artikel 228, derde lid, geeft de Commissie de mogelijkheid het Hof onmiddellijk in de eerste procedure te vragen een dwangsom of boete te bepalen (*artikel 260, derde lid, VWEU*). Dit geeft de Commissie een belangrijk nieuw drukmiddel om naleving van verplichtingen door lidstaten af te dwingen.

Een laatste – mede door toedoen van Nederland – in artikel 234, vierde alinea van het Werkingsverdrag opgenomen bespoediging, betreft zaken waarin een nationale rechter een prejudiciële vraag stelt in een procedure die betrekking heeft op een gedetineerde persoon (*artikel 267, vierde alinea, VWEU*). Daarbij gaat het om verdachten maar ook om personen die zich in vreemdelingendetentie bevinden. Het Hof dient dan zo spoedig mogelijk uitspraak te doen. Per 1 maart 2008 is bovendien voorzien in de mogelijkheid van een prejudiciële spoedprocedure in procedures die betrekking hebben op alle zaken binnen de RVVR waar spoed kan worden aangetoond (bijvoorbeeld betreffende gedetineerden) (*PbEU 2008, L 24/39 en 42*).

Artikel 245 van het Werkingsverdrag (*artikel 281 VWEU*) bepaalt dat het statuut, dat van toepassing is op zowel Hof van Justitie, Gerecht als gespecialiseerde rechtbanken, kan worden gewijzigd met gekwalificeerde meerderheid, daar waar het EG-Verdrag unaniemiteit voorschreef. De rol van het Europees Parlement is uitgebreid tot die van medewetgever. Titel I van het statuut (dat ziet op de status van rechters en advocaten-generaal) en artikel 64 van het statuut (dat ziet op het unaniemiteitsvereiste bij de besluitvorming over het talenregime) kunnen echter alleen bij verdrag gewijzigd worden. Overigens wordt het daadwerkelijke talenregime in de desbetreffende Reglementen voor de procesvoering van het Hof en het Gerecht geregeld. Deze reglementen kunnen volgens de gewone wetgevingsprocedure worden gewijzigd, waarbij de Raad echter met unaniemiteit dient te beslissen als het gaat om het talenregime.

Vermindering werklast

De regering is van mening dat de beheersbaarheid van de doorlooptermijnen en de tijdige afhandeling van zaken voor het Hof ook de komende jaren van groot belang is en derhalve constante aandacht vergt. Hierboven is uiteengezet dat de procedures voor het Hof op een aantal punten worden gestroomlijnd. Ook kan worden gewezen op enkele recente positieve ontwikkelingen. De regering wijst er in dit verband op dat met ingang van 1 maart van dit jaar een nieuwe spoedprocedure met aangepaste regels zal kunnen worden toegepast voor prejudiciële vragen die aan het Hof worden voorgelegd in zaken op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Een bijzondere kamer van het Hof zal worden ingesteld en worden belast met de afhandeling daarvan. Dat heeft tot gevolg dat de afhandeling van de overige zaken bij het Hof ongehinderd voortgang zal kunnen vinden. De regering acht dit een belangrijk winstpunt. Zij acht ook van belang dat het Hof van Justitie uiterlijk over drie jaar verslag zal uitbrengen van de toepassing van deze spoedprocedure, en de gegevens daarvan jaarlijks zal bijwerken. Op deze manier kan nauwlettend de vinger aan de pols worden gehouden. Voorts verwacht de regering, mede gelet op eerdere toetredingen, dat het aantal zaken uit de nieuwe lidstaten, dat op dit moment beperkt is, in de toekomst slechts geleidelijk zal toenemen. Tot slot is het goed erop te wijzen dat een toename van het aantal zaken gedeeltelijk kan worden opgevangen omdat het Hof ook is uitgebreid met twaalf rechters.

2.1.9 Europese Centrale Bank

In het nieuwe artikel 9 van het EU-Verdrag, waarin alle instellingen van de EU worden genoemd, is ook de Europese Centrale Bank (ECB) opgenomen (*artikel 13 VEU*). In een brief aan het voorzitterschap had de president van de ECB verzocht om de ECB in dit artikel als «overige instelling» op te nemen en niet als reguliere instelling. Hiermee zou het bijzondere karakter van de ECB tot uitdrukking komen. Nederland steunde de wens van ECB-voorzitter Trichet, maar kon akkoord gaan met het voorstel van het voorzitterschap om de ECB in de lijst reguliere EU-instellingen op te nemen. Doorslaggevend was daarbij dat de onafhankelijke status van de ECB expliciet in het Verdrag gewaarborgd wordt door de artikelen 108 en 245 bis van het Werkingsverdrag (*artikelen 130 en 282 VWEU*).

2.1.10 Adviesorganen

In het Werkingsverdrag wordt een nieuw artikel 256 bis ingevoegd waarin de algemene uitgangspunten van de adviesorganen, te weten het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité, zijn neergelegd (*artikel 300 VWEU*). Voor wat betreft de samenstelling van de Comités is nieuw dat de Raad de bevoegdheid heeft de samenstelling van de Comités op gezette tijden te toetsen aan de economische, sociale en demografische ontwikkeling van de Unie en dienovereenkomstig op voorstel van de Commissie te wijzigen (vijfde lid).

Van belang is dat de verdeling van de leden van beide Comités niet langer in het Verdrag is neergelegd, maar door de Raad met unanimitéit wordt vastgesteld (artikelen 258 en 263, tweede alinea, Werkingsverdrag (*artikelen 301 en 305, tweede alinea, VWEU*)). De leden van de Comités worden voor vijf jaar – in plaats van vier jaar – benoemd (artikelen 259, eerste lid, en 263, derde alinea, Werkingsverdrag (*artikelen 302, eerste lid, en 305, derde alinea, VWEU*)). De voorzitters van de Comités worden voor tweeënhalf jaar – in plaats van voor twee jaar – benoemd (artikelen 260 en 264 Werkingsverdrag (*artikelen 303 en 306 VWEU*)).

De rol van het Europees Parlement in relatie tot de Comités is veranderd. Het Europees Parlement is onder het Verdrag van Lissabon bevoegd de Comités te verzoeken bijeen te komen (artikelen 260 en 264 Werkingsverdrag (*artikelen 303 en 306 VWEU*)). Ook is het Europees Parlement – net als de Raad en de Commissie – gehouden de Comités te raadplegen indien het Verdrag daarin voorziet (artikelen 262 en 265 Werkingsverdrag (*artikelen 304 en 307 VWEU*)); het betreft niet langer een facultatief recht voor het Europees Parlement.

Een wijziging in de bevoegdheden van het Comité van de Regio's is bovendien gelegen in het verruimde beroepsrecht. Op basis van artikel 230, derde alinea, Werkingsverdrag (*artikel 263, derde alinea, VWEU*) kan ook het Comité van de Regio's een beroep tot nietigverklaring bij het Hof van Justitie instellen voorzover dat op de vrijwaring van de prerogatieven van het Comité is gericht. Artikel 8 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bepaalt bovendien dat het Comité van de Regio's bevoegd is een beroep wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel in te stellen ten aanzien van wetgevingshandelingen voor de vaststelling waarvan het geraadpleegd moet worden.

2.1.11 Rechtsinstrumentarium en procedures

Algemeen

Het Verdrag van Lissabon vereenvoudigt en verduidelijkt het juridisch instrumentarium van de EU. In het EG-Verdrag en het EU-Verdrag was sprake van een vijftiental zeer uiteenlopende instrumenten zoals verordening, richtlijn, beschikking, advies, besluit, aanbeveling, gemeenschappelijk standpunt, gemeenschappelijke strategie en besluiten met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Het Verdrag van Lissabon vermindert het aantal rechtsinstrumenten. Verder introduceert het Verdrag een «hiërarchie van normen» waarvoor tijdens het totstandkomingsproces een duidelijke voorkeur bestond. De inzet van de regering is erop gericht geweest de vereenvoudiging te ondersteunen met behoud van een flexibel juridisch instrumentarium. De regering is tevreden over het resultaat. Bovendien stemt het de regering tot tevredenheid dat de medebeslissingsprocedure de standaard besluitvormingsprocedure wordt.

Rechtshandelingen

Artikel 249 Werkingsverdrag (*artikel 288 VWEU*) geeft een opsomming van de verschillende rechtshandelingen en de daarbij behorende definities. Dit zijn de verordening, de richtlijn, het besluit, de aanbeveling en het advies. Het rechtsinstrument beschikking komt te vervallen. In de plaats van de beschikking komt het besluit, dat een ruimere definitie krijgt dan de beschikking (*artikel 249, vierde alinea, Werkingsverdrag (artikel 288, vierde alinea, VWEU)*). Een besluit kan zowel gericht zijn tot specifieke adressaten (zoals de beschikking), als een algemene strekking hebben. In de bestaande verdragen stonden verscheidene voorbeelden van niet gedefinieerde normatieve of *sui generis*-besluiten die onder de definitie van besluit komen te vallen (bijvoorbeeld artikel 269 Werkingsverdrag (*artikel 311 VWEU*) betreffende het Eigen Middelen Besluit). De functie van beschikking wordt dus door het besluit overgenomen.

De rechtshandelingen worden door het Verdrag van Lissabon onderverdeeld in wetgevingshandelingen en niet-wetgevingshandelingen. Dit onderscheid is onder meer van belang voor de toepassing van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, waarbij nationale parlementen een rol

krijgen bij het toetsen van wetgevingshandelingen. Ook is het van belang voor de vergaderingen van de Raad over wetgevingshandelingen, die openbaar worden.

Wat betreft de eveneens door het Verdrag van Lissabon ingevoerde hiërarchie van normen kunnen de volgende niveaus worden onderscheiden: wetgevingshandelingen, gedelegeerde rechtshandelingen en uitvoeringshandelingen. De laatste twee zijn dus niet-wetgevingshandelingen. Ook de niet-wetgevingshandelingen zijn juridisch verbindend, met uitzondering van adviezen en aanbevelingen.

Wetgevingshandelingen

Wetgevingshandelingen (artikel 249 A Werkingsverdrag (*artikel 289 VWEU*)) worden op basis van de Verdragen aangenomen door de wetgever en bevatten de hoofdzaak van een bepaalde materie. De wezenlijke onderdelen van een gebied worden erin geregeld en kunnen niet naar een lager niveau van handelingen worden gedelegeerd.

Artikel 249 A van het Werkingsverdrag (*artikel 289 VWEU*) geeft de te volgen procedures voor wetgevingshandelingen aan. Wetgevingshandelingen kunnen via de gewone of een bijzondere wetgevende procedure worden vastgesteld. De gewone wetgevingsprocedure is vrijwel gelijk aan de bestaande medebeslissingsprocedure en wordt beschreven in artikel 251 Werkingsverdrag (*artikel 294 VWEU*). Indien sprake is van een andere procedure dan de gewone wetgevende procedure, een bijzondere procedure, moet deze expliciet in de desbetreffende rechtsgrondslag worden genoemd. Het gaat dan om de vraag of de Raad dan wel het Europees Parlement het besluit vaststelt en op welke manier de andere instelling betrokken is. De Commissie heeft op nagenoeg alle terreinen het recht van initiatief: zonder een voorstel van de Commissie kan in dat geval geen wetgevingshandeling worden vastgesteld.

Gedelegeerde handelingen

In wetgevingsinstrumenten als richtlijnen worden zaken veelal tot in detail geregeld. Om dit te voorkomen introduceert het Verdrag van Lissabon de gedelegeerde rechtshandeling. Dit is een niet-wetgevende rechtshandeling waarbij niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling nader worden aangevuld of gewijzigd. In het wetgevingsinstrument kan de wetgever (Europees Parlement en de Raad) aan de Commissie de bevoegdheid delegeren om dergelijke gedelegeerde handelingen vast te stellen. Het wetgevingsinstrument kan zich dan in eerste instantie beperken tot de essentiële beleidsonderdelen van een bepaald terrein. Door het samenstel van wetgevingshandelingen en gedelegeerde rechtshandelingen kan wetgeving effectiever zijn en hoeft minder op het hoogste niveau te worden geregeld. De gedelegeerde rechtshandelingen moeten blijven binnen het kader van een door de wetgever omschreven delegatie (artikel 249 B, eerste lid, Werkingsverdrag (*artikel 290, eerste lid, VWEU*)).

Het zal daarbij moeten gaan om gevallen waarin de wetgever van oordeel is dat de niet-essentiële elementen van een beleidsterrein, zoals deze door de wetgever zijn vastgesteld, kunnen worden gedelegeerd. Tegelijkertijd moeten aan deze delegatie grenzen kunnen worden gesteld. De gedelegeerde rechtshandeling wordt bovendien onderworpen aan een door de wetgever zelf in het wetgevingsbesluit vast te stellen controlemechanisme. Het tweede lid van artikel 249 B bevat de voorwaarden waaronder de delegatie kan worden toegepast (*artikel 290, tweede lid, VWEU*). Deze creëren voor het Europees Parlement en de Raad de mogelijkheid in te grijpen indien de gedelegeerde regelgeving in de ogen van deze instel-

lingen strijdig is met het oogmerk van de oorspronkelijke basishandeling. Zo kan de delegatie worden ingetrokken.

Uitvoeringshandelingen

Ten slotte introduceert het Verdrag van Lissabon de uitvoeringshandelingen (artikel 249 C Werkingsverdrag (*artikel 291 VWEU*)) ter uitvoering van een juridisch bindende handeling. Artikel 249 C (*artikel 291 VWEU*) geeft duidelijk aan dat uitvoering primair plaatsvindt op het niveau van de lidstaten, maar dat ook uitvoerende regelgeving mogelijk is op Europees niveau. De Commissie is de instelling die verantwoordelijk is voor de uitvoering op Europees niveau. In uitzonderingsgevallen kan uitvoering door de Raad in plaats van de Commissie plaatsvinden. Dit is met name het geval bij het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. In alle overige gevallen moet uitvoering door de Raad zeer goed gemotiveerd worden. De algemene voorschriften en beginselen voor de controle op de Commissie (comitologie) worden bij verordening geregeld. Ten tijde van de ondertekening van het Verdrag van Lissabon zijn deze algemene voorschriften opgenomen in het Raadsbesluit 1999/468/EG (*PbEG* 1999, L 184/23) zoals gewijzigd door Raadsbesluit 2006/512/EG (*PbEU* 2006, L 200/11). Onder het EG-Verdrag werden deze besluiten vastgesteld door de Raad en werd het Europees Parlement geraadpleegd. Het derde lid van artikel 249 C Werkingsverdrag (*artikel 291, derde lid, VWEU*) bepaalt dat dit voortaan door de Raad en het Europees Parlement samen gebeurt volgens de gewone wetgevingsprocedure.

Gewone wetgevingsprocedure

Artikel 251 Werkingsverdrag (*artikel 294 VWEU*) bevat de procedure die gevolgd moet worden wanneer een verordening, richtlijn of besluit krachtens het Werkingsverdrag volgens de gewone wetgevingsprocedure wordt vastgesteld. De in artikel 251 (*artikel 294 VWEU*) neergelegde procedure is voor het overgrote deel gelijk aan de bestaande medebeslissingsprocedure. Deze procedure is op grond van het eerste lid de standaard wetgevingsprocedure binnen de Unie geworden. Dit impliceert een belangrijke toename van betrokkenheid van het Europees Parlement in de besluitvorming van de Unie en houdt daarmee een versterking van de democratische legitimatie van de Unie in.

Met de invoering van deze gewone wetgevingsprocedure wordt een einde gemaakt aan de grote variëteit aan besluitvormingsprocedures die bestond onder de bestaande Verdragen. Zo is de samenwerkingsprocedure afgeschaft (en vervangen door ofwel de gewone wetgevingsprocedure ofwel de raadplegingsprocedure) en is de instemmingsprocedure in het bijzonder gereserveerd voor de bekrachtiging van verdragen (en voor het overige vervangen door de gewone wetgevingsprocedure). Het toepassingsbereik van de medebeslissingsprocedure is dus uitgebreid.

De gewone wetgevingsprocedure verschilt inhoudelijk niet van de bestaande medebeslissingsprocedure. Wel wordt de procedure in het Werkingsverdrag overzichtelijker weergegeven, waarbij met name de indeling in drie afzonderlijke lezingen en bemiddelingsfase verhelderend werkt. De enige materiële vernieuwing is te vinden in vijftiende lid betreffende bijzondere bepalingen. Het buiten toepassing verklaren van een aantal leden is een logische aanpassing in het licht van het feit dat een wetgevingsinitiatief in enkele gevallen ook bij andere instellingen of lidstaten kan liggen.

Overige bepalingen

Artikel 252 EG-Verdrag wordt vervangen door artikel 252 bis Werkingsverdrag (*artikel 295 VWEU*) betreffende de interinstitutionele samenwerking. In de eerste zin wordt artikel 218 van het EG-Verdrag overgenomen:

het Europees Parlement, de Raad en de Commissie raadplegen elkaar en bepalen in onderlinge overeenstemming de wijze waarop zij samenwerken. Nieuw is dat het artikel uitdrukkelijk bepaalt dat deze instellingen dwingende interinstitutionele akkoorden kunnen afsluiten. De reeds lange tijd bestaande praktijk is daarmee gecodificeerd. De regering acht dit een nuttige aanvulling, die de inzichtelijkheid in het regelgevend instrumentarium van de Unie vergroot.

Artikel 253 van het Werkingsverdrag (*artikel 296 VWEU*) betreffende de motiveringsplicht wordt aangevuld en geeft aan dat in principe in elke rechtsgrondslag het type handeling wordt vastgelegd. Alleen indien het type handeling niet in de rechtsgrondslag wordt vastgelegd kan een instelling zelf de in te zetten handeling bepalen. De derde alinea maakt duidelijk dat nadat een wetgevingsinitiatief is genomen, dit niet ondermijnd kan worden door de vaststelling van handelingen waarin de op het betrokken gebied toepasselijke wetgevingsprocedure niet voorziet.

Artikel 254 Werkingsverdrag (*artikel 297 VWEU*) komt grotendeels overeen met artikel 254 van het EG-Verdrag en geeft aan hoe rechtshandelingen worden ondertekend, hoe zij bekend worden gemaakt en wanneer zij in werking treden. Het artikel volgt daarbij de door het Verdrag van Lissabon geïntroduceerde hiërarchie van normen.

Geheel nieuw is artikel 254 bis Werkingsverdrag (*artikel 298 VWEU*) over het Europees ambtenarenapparaat dat open, doeltreffend en onafhankelijk opereert ter ondersteuning van de instellingen, organen en instanties van de Unie. Het Europees Parlement en de Raad stellen conform het tweede lid, volgens de gewone wetgevingsprocedure, daartoe verordeningen vast.

2.1.12 Nauwere samenwerking

Bij het streven van de regering om te komen tot een slagvaardige Europese Unie, hoort ook de aanpassing van de bepalingen inzake nauwere samenwerking binnen de Europese Unie. Er is in het bijzonder naar gestreefd het aangaan van een nauwere samenwerking te vereenvoudigen, de nauwere samenwerking uit te breiden naar meer terreinen, de voorwaarden te preciseren en binnen nauwere samenwerking meer daadkracht te realiseren.

De bepalingen van titel VII EU-Verdrag over nauwere samenwerking (artikelen 43 tot en met 45 EU-Verdrag) en de overige bepalingen op dit terrein in het EU-Verdrag (artikelen 27 A tot en met 27 E met betrekking tot nauwere samenwerking in gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, en artikelen 40 tot en met 40 B met betrekking tot nauwere samenwerking in justitie en binnenlandse zaken) alsmede de artikelen 11 en 11 A EG-Verdrag worden geschrapt. In plaats daarvan wordt door het Verdrag van Lissabon in een nieuw artikel 10 EU-Verdrag (*artikel 20 VEU*) en de artikelen 280 A tot en met 280 I van het Werkingsverdrag (*artikelen 326 t/m 334 VWEU*) één regime voor nauwere samenwerking geïntroduceerd. Op het terrein van defensie is echter een aparte vorm van nauwere samenwerking opgesteld (permanente gestructureerde samenwerking, zie toelichting in paragraaf 2.3 van deze memorie). Tevens zijn er in het kader van justitiële samenwerking in strafzaken maatregelen die onder voorwaarden de nauwere samenwerking kunnen vergemakkelijken (zie toelichting in paragraaf 2.2 van deze memorie). Met de diverse aanpassingen worden de mogelijkheden tot nauwere samenwerking gewijzigd, net als de voorwaarden die daaraan worden gesteld en de procedures die eraan ten grondslag liggen.

Artikel 10 EU-Verdrag, tweede lid, zoals ingevoegd door het Verdrag van Lissabon, bepaalt dat ten minste negen lidstaten aan de nauwere samenwerking deelnemen (*artikel 20, tweede lid, VEU*). In hetzelfde artikel wordt verwezen naar de stemprocedures in de nauwere samenwerking (artikelen 280 D en E Werkingsverdrag (*artikelen 329 en 330 VWEU*)). In de meeste gevallen wordt besloten door een gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

De tekst van artikel 280 C, tweede lid, Werkingsverdrag (*artikel 328, tweede lid, VWEU*) kent een nieuwe bepaling ten opzichte van het EG-Verdrag waarin de verplichting is opgenomen voor de Commissie, en in relevante gevallen de hoge vertegenwoordiger, om zowel de voltallige Raad als het Europees Parlement regelmatig te informeren. Deze informatieplicht vergroot de transparantie zowel binnen de Raad als naar het Europees Parlement.

Artikel 280 D, eerste lid, tweede alinea, Werkingsverdrag (*artikel 329, eerste lid, tweede alinea, VWEU*) bepaalt dat het Europees Parlement een recht van goedkeuring krijgt in plaats van geraadpleegd te worden ten aanzien van de initiatieven voor nauwere samenwerking, met uitzondering van de gebieden van exclusieve bevoegdheid en het GBVB. Uit artikel 280 D, tweede lid, eerste alinea, Werkingsverdrag (*artikel 329, tweede lid, eerste alinea, VWEU*) blijkt dat in het kader van het GBVB, de lidstaten die nauwere samenwerking wensen aan te gaan, naast de Commissie ook de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid om advies moeten vragen.

Artikel 280 F van het Werkingsverdrag (*artikel 331 VWEU*) gaat in op de latere deelname van een lidstaat aan een reeds bestaande nauwere samenwerking. Er zijn in het eerste lid enkele kleine wijzigingen in deze procedure gekomen ten opzichte van artikel 11 A van het EG-Verdrag. Zo is de Commissie niet meer gehouden om binnen vier maanden een advies aan de Raad te doen toekomen over de deelname van een lidstaat. Indien de Commissie bij herhaling vaststelt dat een lidstaat niet voldoet aan de criteria voor (latere) deelname kan de zaak aan de Raad worden voorgelegd voor besluitvorming (eerste lid, derde alinea). Met betrekking tot het GBVB geldt tevens dat de Commissie geen advies aan de Raad meer uitbrengt over de deelname. Daarnaast krijgt de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid een adviesrecht. Besluitvorming in de Raad geschiedt met eenparigheid van stemmen in plaats van met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen (artikel 280 F, tweede lid, Werkingsverdrag (*artikel 331, tweede lid, VWEU*)).

Artikel 280 H van het Werkingsverdrag (*artikel 333 VWEU*) brengt meer flexibiliteit in het kader van de nauwere samenwerking met zich mee doordat het de mogelijkheid biedt om binnen een nauwere samenwerking over te gaan naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid en naar de gewone wetgevingsprocedure. De keuze om over te stappen op gekwalificeerde meerderheid dan wel op de gewone wetgevingsprocedure wordt bij unaniem Raadsbesluit genomen, waarbij alleen de deelnemers aan de nauwere samenwerking mogen stemmen. Het is in elk geval uitgesloten dat deze keuze kan worden toegepast op besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied. De regering is in het totstandkomingsproces actief voorstander geweest van artikel 280 H Werkingsverdrag (*artikel 333 VWEU*). Op deze manier wordt de slagvaardigheid van een eventuele nauwere samenwerking verder versterkt. Bovendien kan in bepaalde gevallen overgestapt worden op de reguliere wetgevingsprocedure, zodat de betrokkenheid van het Europees Parlement verder wordt vergroot. Verklaring 40 ad artikel 280 D van het Werkingsverdrag (*artikel 329 VWEU*) geeft aan dat de lidstaten die

nauwere samenwerking willen aangaan, al in het (begin)stadium kunnen aangeven of zij gebruik willen maken van de flexibiliteit die artikel 280 H (*artikel 333 VWEU*) biedt.

2.1.13 Gewone en vereenvoudigde herzieningsprocedures

Het Verdrag van Lissabon vervangt artikel 48 EU-Verdrag over de herziening van de Verdragen. Het Verdrag van Lissabon introduceert de gewone herzieningsprocedure om de Verdragen aan te passen en de vereenvoudigde herzieningsprocedure voor intern beleid en optreden van de Unie. Tevens worden een vereenvoudigde herzieningsprocedure ingevoerd om besluitvorming op bepaalde terreinen te vereenvoudigen. De vereenvoudigde herzieningsprocedures worden ook wel de algemene passerellebepalingen genoemd. Elders in het Verdrag zijn ook specifieke passerellebepalingen opgenomen die overgangen van unanimitéitsbesluitvorming naar gekwalificeerde meerderheid mogelijk maken (*artikel 15 ter, derde lid, EU-Verdrag, en artikelen 65, derde lid, tweede alinea, 175, tweede lid, tweede alinea, 270 bis, tweede lid, tweede alinea en 280 H, eerste en tweede lid van het Werkingsverdrag (artikel 31 VEU, derde lid, VEU, en artikelen 81, derde lid, tweede alinea, 192, tweede lid, tweede alinea, 312, tweede lid, tweede alinea en 333, eerste en tweede lid VWEU)*).

Gewone herzieningsprocedure

De gewone herzieningsprocedure is gebaseerd op het bestaande artikel 48 EU-Verdrag. Zoals hiervoor in paragraaf 1.2 van deze memorie aangegeven, verduidelijkt dit artikel dat de Verdragen kunnen worden herzien teneinde de aan de Unie toegedeelde bevoegdheden *uit te breiden of te beperken*. Nieuw is dat naast de regering van iedere lidstaat en de Commissie ook het Europees Parlement ontwerpen tot herziening van de Verdragen aan de Raad kan voorleggen. In plaats van besluitvorming over herzieningsvoorstellen in de Raad zoals onder het bestaande artikel 48 het geval was, stuurt de Raad deze naar de Europese Raad en de nationale parlementen. De Europese Raad dient vervolgens een beslissing te nemen over de verdere procedure.

Indien de Europese Raad (met gewone meerderheid) besluit om de voorgestelde wijzigingen te willen bespreken, wordt daarvoor in beginsel een Conventie bijeengeroepen (derde lid, eerste alinea). De regering is tevreden over het op deze wijze institutionaliseren van de Conventiemethode. Het is vervolgens aan de Conventie – die naast regeringsvertegenwoordigers ook bestaat uit vertegenwoordigers van nationale parlementen, het Europees Parlement en de Commissie – om de voorgestelde wijzigingen te beoordelen en bij consensus een aanbeveling te richten tot de daaropvolgende IGC.

De Europese Raad kan echter ook besluiten geen Conventie bijeen te roepen, maar de wijzigingsvoorstellen direct aan een uit regeringsvertegenwoordigers samengestelde IGC voor te leggen (derde lid, tweede alinea). Dit is echter alleen mogelijk indien de reikwijdte van de voorgestelde wijzigingen gering is en het Europees Parlement met een dergelijke gang van zaken instemt. Indien geen gebruik wordt gemaakt van de methode van Conventie stelt de Europese Raad het mandaat van de IGC vast.

Nadat de IGC overeenstemming heeft bereikt over de verdragswijzigingen dienen deze door alle lidstaten te worden geratificeerd overeenkomstig hun eigen grondwettelijke bepalingen, alvorens zij in werking kunnen treden.

Vereenvoudigde herzieningsprocedure intern beleid

Artikel 48, zesde lid, EU-Verdrag zoals ingevoegd door het Verdrag van Lissabon, voorziet in de mogelijkheid om het interne beleid en het optreden van de Europese Unie, zoals neergelegd in het derde deel van het Werkingsverdrag, te wijzigen (*artikel 48, zesde lid, VEU*). Het kan daarbij onder meer gaan om het beleid betreffende de interne markt, het economisch en monetair beleid, en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Dit kan echter niet leiden tot een uitbreiding van bevoegdheden van de Unie. De beoogde wijzigingen moeten dus binnen de doelstellingen en bevoegdheden van de Unie vallen. Voor een dergelijke wijziging is vereist dat lidstaten, het Europees Parlement of de Commissie een herzieningsvoorstel aan de Europese Raad voorlegt. Over de voorgestelde wijziging besluit de Europese Raad vervolgens met unanimité nadat hij het Europees Parlement en de Commissie heeft geraadpleegd. Het voordeel van de vereenvoudigde herzieningsprocedure voor intern beleid en optreden van de Unie, is dat het niet nodig is om een IGC in te stellen. Een besluit treedt echter – net als bij de gewone herzieningsprocedure – pas in werking nadat het door alle lidstaten is goedgekeurd conform hun nationaal grondwettelijke procedures.

Vereenvoudigde herzieningsprocedures besluitvorming

De vereenvoudigde herzieningsprocedures in het zevende lid betreffen algemene passerelles voor overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid (eerste alinea) en voor overgang naar de gewone wetgevende procedure (medebeslissingsprocedure) (tweede alinea). De overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid is beperkt tot het Werkingsverdrag of titel V van het EU-Verdrag (*titel V, VEU*). Voor beide passerellebepalingen geldt dat een nationaal parlement zich binnen een termijn van zes maanden kan verzetten tegen het voorname van de Europese Raad om over te gaan tot een andere besluitvormingsmodaliteit. Ook dient het Europees Parlement zijn goedkeuring te verlenen aan een dergelijke wijziging in de besluitvorming.

Artikel 308 bis van het Werkingsverdrag (*artikel 353 VWEU*) bevat de rechtsgrondslagen die niet voor de vereenvoudigde herzieningsprocedures in aanmerking zullen komen. Deze worden dus in een separaat artikel opgesomd. Het gaat om de artikelen 269, derde en vierde alinea (vaststelling van eigen middelen voor de begroting), artikel 270 bis, tweede lid, eerste alinea (vaststelling van het meerjarig financieel kader), artikel 308 zelf (flexibiliteitsclausule) en artikel 309 (nadere bepalingen omtrent schorsing van rechten die voorvloeien uit EU-lidmaatschap wanneer een lidstaat waarden van de Unie schendt) (*artikelen 311, derde en vierde alinea, 312, tweede lid, eerste alinea, 352 en 354 VWEU*). Op deze wijze wordt gegarandeerd dat op genoemde, belangrijke, terreinen geen vereenvoudigde aanpassing van de verdragsteksten kan plaatsvinden. Ook wordt op deze manier voorkomen dat voor deze artikelen via de herzieningsprocedures over zou kunnen worden gegaan tot de gewone wetgevingsprocedure (in plaats van de bijzondere) en besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid (in plaats van met unanimité).

2.1.14 Vrijwillige terugtrekking uit de Unie

Het Verdrag van Lissabon schept de mogelijkheid voor een lidstaat, op grond van het nieuw ingevoegde artikel 49 A EU-Verdrag (*artikel 50 VEU*), zich overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen uit de Unie terug te trekken.

De terugtrekkingsprocedure (tweede lid) is gedeeltelijk gebaseerd op die van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (23 mei 1969, Trb. 1985, 79), maar verschilt in zoverre dat het voorziet in de mogelijkheid

voor de Unie en de betrokken lidstaat om een overeenkomst te sluiten waarbij de voorwaarden voor terugtrekking worden geregeld en het kader voor hun toekomstige betrekkingen wordt vastgesteld. De regering acht dit een wenselijke aanvulling ten opzichte van de bestaande bepalingen in het verdragenrecht. De terugtrekkingsovereenkomst wordt onderhandeld volgens de procedure van artikel 188 N Werkingsverdrag, derde lid (*artikel 218, derde lid, VWEU*). Dit betekent dat de Commissie aanbevelingen doet aan de Raad, die vervolgens een besluit vaststelt over het openen van de onderhandelingen.

Doel van het derde lid van artikel 49 A EU-Verdrag (*artikel 50, derde lid, VEU*), is, in de gevallen waarin geen overeenstemming over een terugtrekkingsovereenkomst kan worden bereikt, toch van de zijde van de Unie een duidelijke termijn te bepalen waarna de Verdragen niet meer van toepassing zijn op deze lidstaat. Deze bepaling maakt duidelijk dat de totstandkoming van de terugtrekkingsovereenkomst geen voorwaarde voor terugtrekking mag zijn omdat dit het concept van de vrijwillige terugtrekking zou uithollen. Om toch de sluiting van een terugtrekkingsovereenkomst tussen de Unie en de zich terugtrekkende staat te bevorderen, bestaat de mogelijkheid de bovengenoemde termijn te verlengen. Het vierde lid geeft de voor de besluitvorming noodzakelijke stemregels aan. Het vijfde lid geeft aan dat een lidstaat die zich uit de Unie heeft teruggetrokken, bij een hernieuwd verzoek om lidmaatschap niet anders moet worden behandeld dan andere potentiële kandidaat-lidstaten.

2.1.15 Schorsing van lidmaatschapsrechten

Artikel 7 EU-Verdrag (*artikel 7 VEU*) biedt de mogelijkheid te constateren dat een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door een lidstaat van de waarden zoals die zijn neergelegd in het nieuwe artikel 1 bis EU-Verdrag (*artikel 2 VEU*). De Raad kan de lidstaat in kwestie dan passende aanbevelingen doen. Deze aanbevelingen kunnen onder het Verdrag van Lissabon op een eerder moment aan de betrokken lidstaat worden gedaan, namelijk alvorens wordt vastgesteld dat duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending. Indien de Europese Raad op enig moment heeft geconstateerd dat daadwerkelijk sprake is van een ernstige en voortdurende schending van de waarden waarop de Unie berust, dan kan een besluit worden genomen bepaalde rechten die verbonden zijn aan het lidmaatschap van de EU op te schorten.

Verder worden de stemprocedures die in het kader van artikel 7 EU-Verdrag (*artikel 7 VEU*) gelden voor het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad vastgesteld in artikel 309 van het Werkingsverdrag (*artikel 354 VWEU*). In dit laatstgenoemde artikel wordt voorts bepaald dat het lid van de Europese Raad of van de Raad dat de betrokken lidstaat vertegenwoordigt niet deelneemt aan de stemming. Evenmin wordt de betrokken lidstaat in aanmerking genomen bij de berekening van het in het eerste en tweede lid van artikel 7 EU-Verdrag voorgeschreven derde of viervijfde deel van de lidstaten. Deze procedurele aanpassingen in het artikel over de schorsing beoordeelt de regering als positief (*artikel 7, eerste en tweede lid, VEU*).

Het Hof van Justitie kan, op grond van artikel 235 bis Werkingsverdrag (*artikel 269 VWEU*), de rechtmatigheid van besluiten genomen op basis van artikel 7 EU-Verdrag (*artikel 7 VEU*) toetsen. Dit betreft geen inhoudelijke toetsing; het Hof kan alleen toetsen of de juiste procedure is gevolgd.

2.1.16 Territoriale reikwijdte

Artikel 49 C EU-Verdrag (*artikel 52 VEU*) vervangt artikel 299, eerste lid, EG-Verdrag. De nieuwe eerste leden van de artikelen 299 en 311 bis van het Werkingsverdrag, voorheen de tweede leden, bevatten een limitatieve opsomming van de ultraperifere gebieden (*artikelen 349 en 355 VWEU*). Aan artikel 311 bis Werkingsverdrag (*artikel 355 VWEU*) wordt voorts een belangrijk nieuw lid toegevoegd. De Europese Raad kan met unanimititeit en na raadpleging van de Europese Commissie een besluit nemen over wijziging van de status van Franse, Nederlandse of Deense landen en gebieden overzee (LGO) en ultraperifere gebieden (UPG), wanneer de desbetreffende lidstaat dit verzoekt. Hiervoor is geen Verdragswijziging meer nodig. Wat de Nederlandse Antillen betreft is het mogelijk dat na opheffing van het Land Nederlandse Antillen (bestaande uit de eilandgebieden Curaçao, St. Maarten, Bonaire, St. Eustatius en Saba) slechts één of enkele van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen van status veranderen. Er hoeft dus geen keuze gemaakt te worden voor de Nederlandse Antillen als geheel. Overigens, de mogelijke Europees-rechtelijke statuswijziging op grond van artikel 311 bis Werkingsverdrag (*artikel 355 VWEU*) staat los van de voorgenomen staatkundige vernieuwingen binnen het Koninkrijk.

Deze bepaling is voor het Koninkrijk der Nederlanden van belang in verband met de status van de Nederlandse Antillen en Aruba in de Europese Unie. De Nederlandse Antillen en Aruba bezitten thans de LGO-status. De Europese Commissie heeft laten weten dat de staatkundige veranderingen geen invloed hebben op de relatie van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen met de Europese Unie. De eilandgebieden van de Nederlandse Antillen nemen de rechten en verplichtingen van de LGO-status van het Land Nederlandse Antillen over. Hetzelfde gebeurde in 1986 toen Aruba van eilandgebied van de Nederlandse Antillen de status van apart Land binnen het Koninkrijk kreeg. De EG heeft Aruba van het begin af aan als LGO behandeld.

Het Koninkrijk zal slechts een voorstel tot statuswijziging van de Nederlandse Antillen en Aruba bij de Europese Raad indienen, conform het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, op basis van een daartoe strekkend besluit van de Rijksministerraad. Dit heeft de regering ook in een unilaterale verklaring bij de Slotakte laten opnemen (verklaring 60). In de verklaring wordt gesproken over de Nederlandse Antillen en Aruba. Het is voorzien dat het Land Nederlandse Antillen binnen afzienbare tijd wordt opgeheven. De nieuwe staatkundige verhoudingen behelzen dat Bonaire, Saba en St. Eustatius integreren in het Nederlands staatsbestel en dat Curaçao en Sint Maarten de status van Land binnen het Koninkrijk krijgen. Het was, gelet op het feit dat de opheffing nog niet formeel in wetgeving bekrachtigd is, niet mogelijk in deze verklaring specifiek naar de toekomstige landen Curaçao en Sint Maarten te verwijzen. De verklaring geldt evenwel *mutatis mutandis* ook voor Curaçao en Sint Maarten wanneer het Land Nederlandse Antillen ophoudt te bestaan en Curaçao en Sint Maarten de status van Land krijgen in het Koninkrijk. Of en wanneer een besluit over een eventuele UPG-status voor de overzeese gebieden wordt genomen, is afhankelijk van de uitkomst van de besprekingen hierover binnen het Koninkrijk. In opdracht van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt thans onderzoek verricht naar de implicaties van de UPG-status voor de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en Aruba. Deze onderzoeken zijn in de loop van 2008 gereed en zullen met de Tweede Kamer worden besproken, alsmede met de landsregering van de Nederlandse Antillen, de bestuurders van de daartoe behorende eilandgebieden en de landsregering van Aruba.

2.2 Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

Het nieuwe artikel 2, tweede lid, van het EU-Verdrag (*artikel 3 VEU*), bevat de algemene omschrijving van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (hierna: de RVVR). In titel IV, deel III, van het Werkingsverdrag (*titel V, deel III, VWEU*) wordt de RVVR nader uitgewerkt.

2.2.1 Algemeen

Het scheppen van één juridisch kader voor nagenoeg alle beleidsterreinen van de Europese Unie leidt er voor de RVVR toe dat voortaan voor alle onderdelen hiervan dezelfde rechtsinstrumenten en dezelfde wetgevingsprocedure geldt. Daardoor komen voortaan de wetgevende maatregelen op strafrechtelijk terrein ook tot stand met het Europees Parlement als medewetgever. Hiermee komt een einde aan het op dit beleidsterrein ook door het Nederlandse parlement betreunde democratisch deficit op Europees niveau. De besluitvorming van de Raad wijzigt doordat hij bij gekwalificeerde meerderheid zal beslissen. De regering acht dit een positieve ontwikkeling. De democratische legitimiteit van de getroffen EU-maatregelen wordt versterkt en de afschaffing van het unanimitetsvereiste kan ertoe leiden dat maatregelen niet langer behoeven te worden afgezwakt of anderszins worden verwaterd om ook aan de laatste bezwaren van een lidstaat tegemoet te komen.

Andere belangrijke wijziging in de RVVR-titel van het Verdrag vormt de inhoudelijke uitbreiding van de werkerreinen, zoals de invoering van nieuwe rechtsbases voor een gemeenschappelijk asiel- en immigratiesysteem en de uitbreiding van de bevoegdheden op het terrein van strafrechtelijke en politionele samenwerking.

In verband met de overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid is in de artikelen 69 A en 69 B van het Werkingsverdrag betreffende de strafrechtelijke samenwerking, een zogeheten noodremprocedure opgenomen (*artikelen 82 en 83 VWEU*). Wanneer een lidstaat van mening is dat een ontwerp-maatregel, waarover met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten, een aantasting vormt van een fundamenteel aspect van zijn strafrechtstelsel dan kan deze lidstaat verzoeken om de desbetreffende concept-maatregel aan de Europese Raad voor te leggen voor nadere bespreking. De gewone wetgevingsprocedure wordt dan opgeschort. De Europese Raad kan binnen vier maanden proberen consensus te bereiken. Dit kan door bijvoorbeeld verheldering van de doelstelling van het voorstel en/of zodanige aanpassing ervan, waardoor het voorstel ook voor de desbetreffende lidstaat aanvaardbaar is. Als geen consensus wordt bereikt, dan zijn er twee mogelijkheden. Ten eerste kan de wetgevingsprocedure definitief worden beëindigd, hetgeen betekent dat het voorstel niet tot stand zal komen. Ten tweede is het mogelijk dat een groep van ten minste negen lidstaten een nauwere samenwerking aangaat met betrekking tot de voorgestelde maatregel. Dit moeten zij binnen vier maanden aangeven aan het Europees Parlement, de Commissie en de Raad. In dat geval geldt dat zij daartoe niet meer de toestemming van alle lidstaten nodig hebben, maar dat zij automatisch tot nauwere samenwerking gemachtigd zijn met in achtneming van de regels die voor nauwere samenwerking gelden (*artikel 10 EU-Verdrag (artikel 20 VEU) en artikel 280 D (artikel 329 VWEU)*) en verder van het Werkingsverdrag). Na de totstandkoming ervan geldt die maatregel dan alleen voor de lidstaten die de nauwere samenwerking zijn aangegaan. Het is duidelijk dat frequente toepassing van dit mechanisme niet wenselijk zou zijn, omdat dit ertoe zou leiden dat lidstaten aan uiteenlopende regels gebonden zijn, hetgeen verstoring zou werken voor de onderlinge strafrechtelijke samenwerking. Het is overigens niet de verwachting van de

regering dat de noodremprocedure snel aan de orde zal komen. Voorwaarde is immers dat een lidstaat aanvoert dat de voorgestelde regeling afbreuk doet aan fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel, hetgeen een behoorlijke drempel legt voor het invoeren ervan.

Naast de artikelen 69 A en 69 B van het Werkingsverdrag (*artikelen 82 en 83 VWEU*) bieden ook de artikelen 69 E (Europees openbaar ministerie) en 69 F (operationele politieke samenwerking) van het Werkingsverdrag (*artikelen 86 en 87 VWEU*) de mogelijkheid een nauwere samenwerking aan te gaan in geval de vereiste unanimiteit voor besluitvorming ontbreekt. Op deze wijze is een compromis gevonden tussen het behouden van besluitvorming met unanimiteit op deze terreinen en de wens van sommige lidstaten om op intensievere wijze te kunnen samenwerken.

Voor drie lidstaten (Ierland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk) zijn bij de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam uitzonderingsposities geschapen met betrekking tot onderdelen van de RVVR. Deze zijn neergelegd in een aantal protocollen: het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de RVVR, het Protocol betreffende de positie van Denemarken en het Protocol betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in de Europese Unie. Conform het mandaat van de Europese Raad, punt 19, sub I, is het toepassingsgebied van het eerstgenoemde Protocol, uitgebreid tot het gehele terrein van de RVVR. Dit heeft tot gevolg, dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland voortaan aan nieuwe maatregelen op strafrechtelijk terrein slechts gebonden zijn indien ze gebruik maken van hun «opt-in». Een soortgelijk regime zal gaan gelden voor de maatregelen die voortbouwen op het bestaande Schengen-acquis en titel IV (van deel III van het EG-Verdrag) maatregelen (*titel V, deel III, VWEU*). In tegenstelling tot het regime van vóór het Verdrag van Lissabon is in het Verdrag van Lissabon uitdrukkelijk naar compensatie voor eventuele nadelige effecten van de afwijkende posities van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken gestreefd. Deze wordt bereikt door te voorzien in een procedure, waarbij in het geval door een van de betrokken lidstaten van deelname van een nieuwe voortbouwende maatregel wordt afgezien, uitdrukkelijk wordt bezien of de deelname aan bestaande, onderliggende regelingen wel kan worden gecontinueerd zonder dat de coherentie en de praktische uitvoerbaarheid in gevaar komt. Is dat niet het geval dan kan uitsluiting van deze onderliggende regelingen volgen. De daartoe strekkende procedures zijn vastgelegd in de genoemde protocollen. Ondanks deze regelingen blijft het doel dat de drie betrokken lidstaten zoveel mogelijk aan het gehele acquis deelnemen. Dat komt tot uitdrukking in de protocollen zelf, die de mogelijkheid bevatten om geheel van de afwijkende positie af te zien. Bovendien verwacht de regering dat het bestaan van deze compensatoire procedure als een rem zal fungeren op afwijkende posities van de betreffende landen ten aanzien van toekomstige maatregelen.

Alles overziende komt de regering tot het oordeel dat de Unie met de aangepaste titel over de RVVR een antwoord kan geven op de uitdagingen waarmee de Unie als geheel, de lidstaten en burgers worden geconfronteerd: de vorming van een adequaat asiel- en migratiebeleid, het voorkomen en bestrijden van terrorisme en andere criminaliteit zoals grensoverschrijdende mensenhandel, mensensmokkel en drugshandel. Het Verdrag van Lissabon verschaft de Unie over de instrumenten om effectief op te treden.

Sinds de totstandkoming van de Schengen uitvoeringsovereenkomst in 1990 (Trb. 1990, 145) en de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993, heeft het parlement in Nederland een bijzondere rol gehad bij de totstandkoming van maatregelen op het onderhavige terrein. De

bekende instemmingsprocedure die voorafgaand aan elke Raad werd gevolgd, strekte ertoe het ontbreken van een adequate rol van het Europees Parlement te compenseren. Toen in het Verdrag van Amsterdam werd voorzien in opnemings van het personenverkeer in titel IV, deel III, van het EG-Verdrag werd in de goedkeuringswet een dynamische bepaling opgenomen die er in voorzorg dat de reikwijdte van de instemmingsprocedure aan de ontwikkelingen op EU-niveau werd aangepast. Omdat het Verdrag van Lissabon erin voorziet dat maatregelen op het terrein van de RVVR volgens reguliere communautaire besluitvormingsprocedures tot stand komen, komt daarmee aan de instemmingsprocedure de reden van bestaan te ontvallen (zie ook deel I, paragraaf 8 van deze toelichting), en voorziet het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag in intrekking van de bepalingen terzake in de goedkeuringswetten bij de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice. Dat wil uiteraard niet zeggen dat het parlement als gevolg hiervan geen bemoeienis meer zal hebben met de ontwikkelingen op het terrein van de RVVR. Integendeel, naast het in Nederland gebruikelijke overleg ter voorbereiding van de vakraden en de Europese raden, voorziet ook het Verdrag van Lissabon uitdrukkelijk in een rol voor nationale parlementen.

In aanvulling op de algemene bepalingen over de rol van nationale parlementen in artikel 8 C EU-Verdrag (*artikel 12 VEU*), waarop hierna in paragraaf 3.2 zal worden ingegaan, wordt op verschillende manieren de betrokkenheid van de nationale parlementen gewaarborgd in de artikelen 61 B, 61 C, 61 D, 69 D en 69 G van het Werkingsverdrag (*artikelen 69, 70, 71, 85 en 88 VWEU*), in het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen van de lidstaten in de Europese Unie en in het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Algemene bepalingen

Artikel 61 van het EG-Verdrag wordt vervangen door een hoofdstuk dat de algemene bepalingen op het terrein van de RVVR bevat en die zijn vastgelegd in de artikelen 61 tot en met 61 I van het Werkingsverdrag (*artikelen 67 t/m 76 VWEU*).

Artikel 61 van het Werkingsverdrag (*artikel 67 VWEU*) bevat de uitwerking van de uitgangspunten en vier belangrijke taakgebieden van de Unie binnen de RVVR. Nieuw is dat hierbij wordt benadrukt dat in deze ruimte de grondrechten en de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten moeten worden geëerbiedigd.

Het tweede lid beschrijft de doelstellingen op het terrein van personenverkeer: controles aan de buitengrenzen, asiel en immigratie, waarbij staatlozen gelijk worden gesteld met onderdanen van derde landen. Op die manier kan een eenvormig asielstelsel worden ontwikkeld. Het personenverkeer wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 2, titel IV, deel III, van het Werkingsverdrag (*hoofdstuk 2, titel V, deel III, VWEU*). Het derde lid ziet op de strafrechtelijke samenwerking, dat wil zeggen de samenwerking tussen de politieke en justitiële autoriteiten. De strafrechtelijke samenwerking wordt nader uitgewerkt in de hoofdstukken 4 en 5, titel IV, deel III, van het Werkingsverdrag (*hoofdstukken 4 en 5, titel V, deel III, VWEU*). Het vierde lid ziet op justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, dat in hoofdstuk 3, titel IV, deel III, van het Werkingsverdrag (*hoofdstuk 3, titel V, deel III, VWEU*) wordt uitgewerkt.

De bestaande praktijk van de Europese Raad om strategische richtsnoeren te geven voor de RVVR krijgt een verdragsbasis in artikel 61 A Werkingsverdrag (*artikel 68 VWEU*). Deze bepaling is een uitwerking van het, hiervoor in paragraaf 2.1.5 van deze memorie toegelichte artikel 9 B van het EU-Verdrag (*artikel 15 VEU*), waarin in het eerste lid de algemene bevoegd-

heden van de Europese Raad zijn vastgelegd om politieke beleidslijnen en prioriteiten te bepalen.

Artikel 61 B (*artikel 69 VWEU*) is van groot belang voor de nationale parlementen omdat daarin hun verantwoordelijkheid bij het toezien op de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel is vastgelegd. Deze bepaling dient in samenhang met het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid te worden gelezen, waarop in paragraaf 3.3 van deze toelichting zal worden ingegaan.

Artikel 61 C (*artikel 70 VWEU*) voorziet in een nieuw mechanisme van de Raad om een objectieve en onpartijdige evaluatie van de tenuitvoerlegging van Raadsbesluiten op RVVR-gebied te bewerkstelligen. De regering acht deze evaluaties van belang omdat de materie van deze titel relatief nieuw is en systematische aandacht voor de goede uitvoering ervan de ontwikkeling van de RVVR zal bevorderen. Dit geldt met name voor de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning. Dit evaluatiemechanisme komt bovenop de bestaande toezichtsstructuren van het Verdrag, te weten het toezicht van de Commissie en de inbreukprocedure voor het Hof van Justitie neergelegd in de artikelen 226 tot en met 228 van het Werkingsverdrag (*artikelen 258 t/m 260 VWEU*). De toelichting daarop is opgenomen in paragraaf 2.1.8 van deze memorie. De betrokkenheid van het Europees Parlement en van de nationale parlementen bij deze evaluaties is mede dankzij Nederland tot stand gekomen.

In artikel 61 D (*artikel 71 VWEU*) wordt een permanent comité voor operationele samenwerking (COSI) opgericht dat onder de Raad ressorteert. Dit comité komt in de plaats van het bestaande comité als bedoeld in artikel 36 EU-Verdrag (CATS). In vergelijking met het «artikel 36 comité» ligt het accent bij het nieuwe comité op coördinatie. Het comité draagt eraan bij dat binnen de Unie de operationele samenwerking op het gebied van binnenlandse veiligheid wordt bevorderd en versterkt. Voorts bevordert het comité de coördinatie van het optreden van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. De regering is van oordeel dat het nieuwe comité een brede taak moet hebben: het moet belast worden met de coördinatie van zowel de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken als crisisbeheersing, terrorismebestrijding en grensbewaking, alsook de afstemming tussen die verschillende beleidsterreinen. Het comité dient te fungeren als een schakel tussen de Raad en de uitvoering. Voor eigen operationele taken voor het comité laat artikel 61 D (*artikel 71 VWEU*) geen ruimte. Dat zou ook ongewenst zijn vanwege het risico op doublures met bijvoorbeeld Europol en Eurojust. Het comité opereert niet los van deze instanties. Zoals uit de bepaling blijkt, kunnen de Commissie en andere organen en instanties van de Unie, zoals Europol en Eurojust, bij zijn werkzaamheden worden betrokken. Ook bij deze bepaling geldt dat de informatieplicht ten opzichte van het Europees Parlement en de nationale parlementen mede dankzij Nederland tot stand is gekomen.

In artikel 61 E van het Werkingsverdrag (*artikel 72 VWEU*) wordt de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de nationale veiligheid herbevestigd.

Artikel 61 F van het Werkingsverdrag (*artikel 73 VWEU*) is nieuw en vloeit rechtstreeks voort uit het mandaat van de Europese Raad van 22 juni 2007. Het ligt in het verlengde van de voorgaande bepaling en legt vast dat lidstaten vrij zijn bij de bescherming van de nationale veiligheid, de onderlinge samenwerking en coördinatie tussen hun bevoegde veiligheidsdiensten naar eigen inzicht in te richten.

De in artikel 61 G van het Werkingsverdrag (*artikel 74 VWEU*) bedoelde administratieve samenwerking tussen de diensten van de lidstaten kwam ook al voor in titel IV, deel III, van het EG-Verdrag (artikel 66 EG-Verdrag). De reikwijdte ervan is met het Verdrag van Lissabon uitgebreid tot alle onderdelen van de RVVR.

Artikel 61 H van het Werkingsverdrag (*artikel 75 VWEU*) vloeit ook rechtstreeks voort uit het mandaat van de Europese Raad van 22 juni 2007. Het bouwt voort op artikel 60 EG-Verdrag (juncto artikel 301 EG-Verdrag), dat voorzorg in de mogelijkheid om uitvoeringsmaatregelen op het terrein van kapitaal- en betalingsverkeer, zoals bevrozingen van financiële tegoeden en activa, vast te stellen in het kader van GBVB activiteiten (nu in artikel 188 K van het Werkingsverdrag (*artikel 215 VWEU*)). Een soortgelijke bevoegdheid wordt door het Verdrag van Lissabon toegekend in het kader van de RVVR. Artikel 61 H (*artikel 75 VWEU*) voorziet in een bevoegdheid om een algemeen kader vast te stellen voor het nemen van dergelijke beheersmaatregelen tegen individuen, rechtspersonen en niet-statelijke entiteiten in het kader van de RVVR-samenwerking. De laatste alinea voorziet in het creëren van rechtswaarborgen voor de geadresseerden van deze beheersmaatregelen als onderdeel van het algemeen kader en in de uitvoeringsmaatregelen die op basis daarvan worden genomen. Bij deze bepaling hoort verklaring 25 waarin nader is uitgewerkt dat ter waarborging van de grondrechten en het verzekeren van effectieve rechtelijke toetsing de beperkende maatregelen op duidelijke criteria zijn gebaseerd.

Artikel 61 I van het Werkingsverdrag (*artikel 76 VWEU*) beschrijft het initiatiefrecht voor voorstellen op het gebied van de justitiële samenwerking in strafzaken (hoofdstuk 4), de politieke samenwerking (hoofdstuk 5) en de maatregelen over administratieve samenwerking zoals geregeld in artikel 61 G van het Werkingsverdrag (*artikel 74 VWEU*). Dit betreft een afwijking van het algemene regime doordat op deze terreinen geen exclusief initiatiefrecht aan de Europese Commissie is toegekend. Er resteert een initiatiefrecht voor lidstaten, zij het dat zij niet langer individueel een voorstel kunnen indienen, maar dat een initiatief afkomstig moet zijn van minimaal een kwart van de lidstaten. De regering acht dit gedeelde initiatiefrecht een goed compromis. Afschaffing van de mogelijkheid voor individuele lidstaten om voorstellen in te dienen behoedt de Unie voor initiatieven die bij voorbaat weinig draagvlak hebben.

Verklaring 36 bij artikel 188 N van het Werkingsverdrag (*artikel 218 VWEU*) over het sluiten van internationale akkoorden op het terrein van de RVVR bevestigt dat lidstaten de mogelijkheid behouden om internationale akkoorden te sluiten op RVVR-terrein, voorzover deze akkoorden verenigbaar zijn met het recht van de Unie. Deze mogelijkheid bestaat alleen voor de hoofdstukken 3, 4 en 5 van titel IV, deel III, van het Werkingsverdrag (*hoofdstukken 3, 4 en 5, titel V, deel III, VWEU*).

2.2.2 Grenscontroles, asiel en immigratie

De artikelen 62 tot en met 64 EG-Verdrag worden vervangen door de artikelen 62, 63, 63 bis en 63 ter, hoofdstuk 2, titel IV, deel III van het Werkingsverdrag (*artikelen 77 t/m 80 VWEU, (hoofdstuk 2, titel V, deel III, VWEU)*).

Bij de opzet van artikel 62 (*artikel 77 VWEU*) is rekening gehouden met de resultaten die onder de werking van artikel 62 EG-Verdrag al zijn geboekt op het terrein van de grenscontrole. Zodoende zijn details over visa, als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, van artikel 62 EG-Verdrag niet meer expliciet opgenomen artikel 62 van het Werkingsverdrag (*artikel 77 VWEU*). Juist wegens de geboekte resultaten geeft deze bepaling ook

richting aan de verdere ontwikkelingen, hetgeen tot uitdrukking komt in het eerste lid waarin de doelstellingen zijn geformuleerd. De vooruitgang komt in het bijzonder in onderdeel c) van het eerste lid tot uitdrukking, waarin een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen als doel is opgenomen. Hieronder wordt een alomvattende aanpak ten behoeve van het beheer van de buitengrenzen verstaan. Het gaat daarbij niet alleen om de bewaking van de buitengrenzen, maar ook om zaken als het opzetten van een gemeenschappelijke risicoanalyse, een gemeenschappelijke opleiding voor grensbewakingsambtenaren en het oprichten van een netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen. De werkzaamheden van het Agentschap voor het operationeel beheer van de buitengrenzen vallen ook onder deze bepaling.

Het derde lid maakt het mogelijk om maatregelen vast te stellen inzake paspoorten, identiteitskaarten, verblijfstitels en daarmee gelijkgestelde documenten indien dit noodzakelijk is voor het verwezenlijken van het recht op vrij verkeer op het grondgebied van de Europese Unie. Tot dusver bevatte het EG-Verdrag geen expliciete bevoegdheid dergelijke bepalingen vast te stellen. De regering acht deze bepaling een welkome aanvulling op de Uniebevoegdheden omdat daarmee een duidelijke rechtsbasis is geschapen voor de uniformering van identiteits- en reisdocumenten, indien dat noodzakelijk wordt geacht.

Artikel 63 van het Werkingsverdrag (*artikel 78 VWEU*), betreffende asiel, subsidiaire en tijdelijke bescherming, wijzigt artikel 63 EG-Verdrag. De bepaling getuigt van de vorderingen die op dat terrein na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zijn gemaakt door middel van de eerste fase van harmonisatie van minimumnormen. Zoals de Europese Raad in het eind 2004 aangenomen Haags Programma al constateerde, is als gevolg daarvan de weg vrijgemaakt voor de tweede fase, een gemeenschappelijk asielbeleid. Het eerste lid voorziet in de noodzakelijke rechtsbasis voor een gemeenschappelijk Europees asielsysteem, terwijl in het tweede lid de verschillende aspecten daarvan zijn aangegeven. Onderscheid wordt hierbij gemaakt tussen een uniforme asielstatus en een uniforme subsidiaire beschermingsstatus voor hen die geen asiel krijgen in de Unie maar wel internationale bescherming behoeven. In dit verband herinnert de regering aan de kabinetsreactie op het groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem, waarin is aangegeven dat Nederland voorstander is van één uniforme procedure en één uniforme status. Daarnaast is in het tweede lid, onder c) van artikel 63 Werkingsverdrag (*artikel 78, tweede lid, c), VWEU*) een specifieke rechtsbasis opgenomen voor een gemeenschappelijk stelsel voor tijdelijke bescherming van ontheemden dat op artikel 63, tweede lid, onder a) en b), EG-Verdrag is gebaseerd. Onderdeel g) van het tweede lid wordt door de regering verwelkomd omdat hiermee de noodzaak van partnerschappen en samenwerking met derde landen verdragsrechtelijk wordt erkend.

Artikel 63 bis van het Werkingsverdrag (*artikel 79 VWEU*) wijzigt artikel 63, derde en vierde lid, EG-Verdrag. Het biedt de rechtsbasis voor een gemeenschappelijk immigratiebeleid. Het eerste lid omschrijft de doelstellingen daarvan: het effectief omgaan met migratiestromen, bestrijding van illegale immigratie en een billijke behandeling van derdelanders die legaal op het Uniegrondgebied verblijven.

Het tweede lid somt de hiervoor te nemen maatregelen op. Onderdeel d) houdt een welkome aanvulling van het bestaande artikel 63, derde lid, EG-Verdrag in: de bestrijding van mensenhandel, met name de handel in vrouwen en kinderen. De regering acht dit een goede zaak omdat hieruit

blijkt dat ook langs andere dan strafrechtelijke weg tegen deze misstanden moet worden opgetreden.

Het derde lid geeft de Unie de bevoegdheid om terug- en overname-overeenkomsten met derde landen te sluiten. Deze overeenkomsten voorzien erin dat derde landen zowel hun eigen onderdanen als onderdanen van andere landen die eerder op hun grondgebied hebben verbleven, moeten overnemen.

Het vierde lid bevat de nieuwe rechtsbasis voor samenwerking op het gebied van integratie, zoals inburgeringsprogramma's. Harmonisatie van wettelijke en bestuursrechtelijke regelingen is uitgesloten. Het gaat hierbij om ondersteunend optreden van de Unie. Vormgeving van het beleid zelf blijft een zaak van de lidstaten.

Het vijfde lid is opgenomen tegen de achtergrond van de doelstellingen en beperkt de bevoegdheid van de Unie voor wat betreft de toelating op hun grondgebied door de lidstaten van derdelanders met het oogmerk om daar al dan niet in loondienst arbeid te verrichten. De regering vindt dit passend gezien de wenselijkheid dat lidstaten zelf invulling kunnen blijven geven aan het nationale arbeidsmarktbeleid.

Artikel 63 ter van het Werkingsverdrag (*artikel 80 VWEU*) bouwt voort op het derde lid van artikel 63 van het EG-Verdrag, waarin een evenwichtige inspanning van de lidstaten werd genoemd voor de opvang van vluchtelingen en ontheemden. Nieuw is dat voortaan het hele terrein van asiel, immigratie en grensbewaking wordt bestreken. De regering steunt deze verbreding van het solidariteitsbeginsel. De ratio van de solidariteit is dat op deze terreinen grote gemeenschappelijke belangen op het spel staan. Dit omvat tevens het belang dat Nederland heeft bij bijvoorbeeld communautaire medefinanciering van verbetering van de kwaliteit van de buitengrensbewaking daar waar dat nodig is. De solidariteit omvat zowel materiële als financiële aspecten van het beleid.

2.2.3 Justitiële samenwerking in civiele zaken

Artikel 65 van het Werkingsverdrag (*artikel 81 VWEU*) betekent een uitbreiding van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen ten opzichte van het bestaande artikel 65 EG-Verdrag. De regering acht dit een goede zaak. Het eerste lid voegt toe dat de samenwerking op het terrein van civiel recht maatregelen kan omvatten die strekken tot onderlinge aanpassing van het recht van de lidstaten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het stellen van minimumnormen van materieel burgerlijk recht. Het tweede lid geeft een limitatieve opsomming van categorieën van maatregelen. Deze opsomming komt grotendeels overeen met de in artikel 65 EG-Verdrag opgenomen lijst van maatregelen. Collisieregels, ook conflictregels genoemd, zijn regels die bepalen welk nationaal rechtstelsel van toepassing is in een situatie met internationale elementen. Zij wijzen bijvoorbeeld het recht aan dat toepasselijk is op een overeenkomst tussen partijen die elk in een andere staat gevestigd zijn. De in artikel 65 Werkingsverdrag (*artikel 81 VWEU*) bedoelde maatregelen kunnen worden genomen met name wanneer dat nodig is voor de goede werking van de interne markt. Dit is een verruiming ten opzichte van artikel 65 EG-Verdrag dat immers uitsluitend zag op maatregelen voor zover nodig voor de werking van de interne markt (tweede lid). Ten einde het Verdrag in overeenstemming te brengen met het reeds ontstane *acquis*, zijn aan de in artikel 65 EG-Verdrag opgenomen lijst van maatregelen toegevoegd de verbetering van de toegang tot de rechter, de ontwikkeling van alternatieve methoden van geschillenbeslechting en ondersteuning van de opleiding van de magistratuur en

justitieel personeel. De maatregelen van artikel 65 Werkingsverdrag (*artikel 81 VWEU*) worden door middel van de gewone wetgevingsprocedure tot stand gebracht. Echter, voor zover het gaat om de maatregelen op het gebied van familierecht met grensoverschrijdende gevolgen, geldt dat deze uitsluitend via een bijzondere wetgevingsprocedure tot stand kunnen worden gebracht. De Raad besluit daarover met unanimiteit, na raadpleging van het Europees Parlement (derde lid, eerste alinea).

In de tweede alinea van het derde lid is een passerellebepaling opgenomen. De Commissie kan aan de Raad voorstellen met betrekking tot aspecten van het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen voortaan de gewone wetgevingsprocedure te volgen en dus bij gekwalificeerde meerderheid te beslissen. Een daartoe strekkend besluit wordt genomen met eenparigheid van stemmen in de Raad. Er is niet voorzien dat een dergelijk besluit nationale goedkeuring in alle lidstaten nodig heeft. Wel is voorzien in een bijzondere raadpleging van de nationale parlementen, waarbij deze ook bezwaar tegen de voorgenomen regeling kunnen maken. Daarbij is het bezwaar van slechts één parlement voldoende om het voorgenomen besluit tot wijziging van de wetgevingsprocedure te verhinderen.

2.2.4 Justitiële samenwerking in strafzaken

De JBZ-bepalingen uit het EU-Verdrag (artikelen 29 tot en met 39 EU-Verdrag) worden vervangen door hoofdstukken 1,4 en 5, titel IV, deel III van het Werkingsverdrag (*hoofdstukken 1, 4 en 5, titel V, deel III, VWEU*). Zoals in paragraaf 2.2.1 van deze memorie al is aangegeven, geldt voortaan voor de justitiële samenwerking in strafzaken en voor de politieke samenwerking niet langer een afwijkend rechtsregime. Zoals in paragraaf 2.1.8 van deze memorie al is aangegeven geldt gedurende een overgangstermijn van vijf jaar nog wel een bijzondere regeling voor het Hof van Justitie. Deze houdt in, kort gezegd, dat het onder het bestaande EU-Verdrag bestaande beperkte rechtsmachtsregime van het Hof van Justitie op JBZ-terrein gedurende die periode gehandhaafd blijft. Naast de wijziging in het rechtsregime wordt de werkingssfeer van dit terrein inhoudelijk uitgebreid.

Artikel 69 A van het Werkingsverdrag (*artikel 82 VWEU*) wijzigt artikel 31, eerste lid, a tot en met d van het EU-Verdrag. Het ziet op de strafrechtelijke samenwerking tussen justitiële autoriteiten en, ter ondersteuning daarvan, op harmonisatie van regelingen van strafprocessuele aard. Het eerste lid codificeert het beginsel dat al sinds de Europese Raad van Tampere in 1999 aan deze samenwerking ten grondslag ligt: de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen. Verder blijkt uit dit lid dat de justitiële strafrechtelijke samenwerking ook harmonisatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen omvat. De uitwerking daarvan geschiedt in het tweede lid van deze bepaling. Van de in het eerste lid opgesomde deelterreinen ziet onderdeel b) op jurisdictiegeschillen. Dit is overgenomen uit de bestaande regeling. De in de onderdelen c) en d) genoemde maatregelen ter ondersteuning van de opleiding van magistraten en justitieel personeel zijn nieuw. De regering hecht aan deze uitbreiding omdat het beginsel van wederzijdse erkenning tot een zeer aanzienlijke uitbreiding van rechtstreekse samenwerking tussen justitiële autoriteiten gaat leiden. Deze zal goed verlopen wanneer de autoriteiten vertrouwen hebben in elkaars beslissingen en ook kennis hebben van elkaars werkwijzen en rechtssystemen. De noodzaak van aanvullende maatregelen voor deze autoriteiten werd al in paragraaf 3.2 van het Haags Programma onderkend.

Het tweede lid bevat een gedetailleerde uitwerking van de mate waarin harmonisatie van wetgeving op het terrein van strafvordering mogelijk is. De te nemen maatregelen moeten dienen ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en van de overige politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie. Het gaat om harmonisatie en niet om uniformering van de nationale wetgeving. Dat is ook de reden waarom uitsluitend het rechtsinstrument van de richtlijn kan worden gebruikt. Verder gaat het om minimumvoorschriften die door lidstaten in acht moeten worden genomen. Tot slot zijn de onderwerpen waarop de richtlijnen betrekking kunnen hebben in de onderdelen a), b) en c) van het tweede lid limitatief opgesomd. De regering acht het van belang dat de onderlinge aanpassing van de hierbedoelde wetgeving steeds strekt tot bevordering van de wederzijdse erkenning. Daarbij dient voorop te staan dat de voorgestelde wijzigingen er toe leiden dat ook bij deze nieuwe vorm van samenwerking de (procedurele) rechten van alle betrokkenen in het strafproces voldoende worden gewaarborgd.

Onderdeel d) opent de mogelijkheid om binnen het in de aanhef van het tweede lid gestelde kader ook over andere onderwerpen maatregelen vast te stellen. Voordat daartoe kan worden overgegaan dient de Raad een unaniem besluit te nemen en is bovendien de goedkeuring van het Europees Parlement nodig. De regering acht deze flexibiliteit gewenst en verantwoord. Gewenst, omdat de ontwikkeling van het beginsel van de wederzijdse erkenning voor het strafrechtelijk terrein nog in een beginfase verkeert. Er kan blijken dat andere aanpassingen op strafvorderlijk terrein onontbeerlijk zijn voor een goede toepassing ervan. Verantwoord, omdat de voorgestane procedure door de betrokkenheid van het Europees Parlement met voldoende democratische waarborgen is omgeven.

Op de in het derde lid van dit artikel opgenomen noodremprocedure is in paragraaf 2.2.1 van deze memorie al ingegaan.

Artikel 69 B van het Werkingsverdrag (*artikel 83 VWEU*) bouwt voort op artikel 31, eerste lid, onder 2 van het EU-Verdrag en breidt de reikwijdte, net als bij de voorgaande bepalingen, uit om de slagvaardigheid van de Unie op dit terrein te vergroten. De regering acht het van belang dat op het terrein van het materiële strafrecht heldere kaders zijn geformuleerd, voortbouwend op de uitspraken van het Hof van Justitie over het Kaderbesluit inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en over het Kaderbesluit tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van verontreiniging van schepen (zaak C-176/03, 13 september 2005, Jur. p.I-7879, en zaak C-440/05, 23 oktober 2007, n.n.g).

Het artikel ziet op de onderlinge aanpassing van het materiële strafrecht door middel van minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties. Voor de goede orde wordt hierbij opgemerkt dat met minimumvoorschriften betreffende sancties niet wordt bedoeld op minimumstraffen. Het gaat zoals tot nu toe gebruikelijk is om minimale strafmaxima. Het juridische kader waarbinnen harmonisatie kan plaatsvinden is omschreven in de eerste alinea van het eerste lid. Het dient te gaan om bijzonder zware vormen van criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie als gevolg van de aard of effecten van de strafbare feiten óf omdat een bijzondere noodzaak is gebleken om deze op gemeenschappelijk basis te bestrijden. Ook bij deze bepaling geldt dat voor harmonisatiemaatregelen uitsluitend het rechtsinstrument van de richtlijn kan worden gebruikt. De in de tweede alinea opgenomen opsomming van de vormen van criminaliteit waar de Unie kan optreden is limitatief, maar uit de derde alinea blijkt dat de Raad hier eveneens met eenparigheid kan besluiten de lijst van misdrijven uit te breiden. Ook in dit geval is de democratische

legitimatie van een dergelijk besluit verzekerd doordat het Europees Parlement daarmee dient in te stemmen. De regering acht deze voorziening ook hier gewenst en verantwoord. Ook op dit terrein geldt dat in het Verdrag van Lissabon niet voor altijd kan worden bepaald wat in de toekomst de behoefte aan harmonisatie kan zijn, terwijl het mede in Nederlands belang kan zijn dat bij opkomende nieuwe vormen van criminaliteit meteen Uniebreed wordt gereageerd.

Het tweede lid bouwt voort op de hiervoor aangehaalde jurisprudentie van het Hof van Justitie. Het bepaalt dat de Raad kan besluiten tot vaststelling van minimumvoorschriften met het oog op de strafrechtelijke normering van de uitvoering van harmonisatiemaatregelen indien dit nodig wordt geacht voor een doeltreffende uitvoering van het desbetreffende onderdeel van het Uniebeleid. Ook hiervoor kan uitsluitend de richtlijn worden gebruikt. Gezien de implicaties van deze voorschriften voor de strafrechtelijke handhaving door de lidstaten acht de regering het van belang dat eisen aan de handhaafbaarheid van die regelgeving worden gesteld. De regering zal zich ervoor inzetten dat de Raad, verantwoordelijk voor het opstellen van voorschriften die de strafbare feiten omschrijven en het bepalen van de strafmaat, hieraan voldoende aandacht besteedt.

Tot slot is ook bij dit artikel in het derde lid een noodremprocedure opgenomen zoals toegelicht in paragraaf 2.2.1 van deze memorie.

Artikel 69 C van het Werkingsverdrag (*artikel 84 VWEU*) creëert een rechtsbasis voor ondersteunende maatregelen op het terrein van criminaliteitspreventie. Harmonisatie van nationale regelgeving is uitgesloten.

Artikel 69 D van het Werkingsverdrag (*artikel 85 VWEU*) wijzigt artikel 31, tweede lid, van het EU-Verdrag. Het artikel beschrijft in de eerste alinea van het eerste lid de opdracht van Eurojust en bepaalt daarmee het juridisch kader waarbinnen Eurojust zal functioneren. In de tweede alinea is vastgelegd dat de structuur, werkwijze en taken van Eurojust bij verordening zullen worden vastgesteld. Bij de onderdelen a) tot en met c) valt op dat de positie van Eurojust ten opzichte van de nationale opsporings- en vervolgingsautoriteiten wordt verstevigd, doordat Eurojust voortaan een strafrechtelijk onderzoek (dat wil zeggen een opsporingsonderzoek) kan inleiden, een coördinerende rol kan vervullen en jurisdictiegeschillen kan oplossen. Voor de goede orde wordt hierbij gewezen naar verklaring 27, waarin is gesteld dat in de op te stellen verordening rekening zal worden gehouden met de nationale voorschriften en gebruiken omtrent het inleiden van strafrechtelijk onderzoek. Bij deze nieuwe positie van Eurojust past dat het Europees Parlement en de nationale parlementen worden betrokken bij de evaluatie van de activiteiten van Eurojust. Tot slot wordt in het tweede lid bepaald dat de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden voorbehouden blijft aan de bevoegde nationale autoriteiten. De regering is voorstander van een versteviging van de positie van Eurojust. De ervaringen tot nu toe hebben aangetoond dat deze organisatie aan een concrete behoefte van nationale vervolgingsautoriteiten voldoet. Zo wordt verwacht dat Eurojust in 2007, vijf jaren na de instelling ervan, bij zeker duizend grensoverschrijdende strafrechtelijke onderzoeken betrokken zal zijn geweest. Eurojust bevordert dat de grensoverschrijdende aspecten van strafbare feiten aan de oppervlakte komen en dat daaraan vervolgens ook een vervolg kan worden gegeven. De versteviging van de positie van Eurojust betekent dat Eurojust meer druk kan uitoefenen op nationale autoriteiten om dat vervolg ook daadwerkelijk te geven.

Artikel 69 E van het Werkingsverdrag (*artikel 86 VWEU*) is nieuw. Het voorziet in de oprichting van een Europees openbaar ministerie. Het idee van een Europese vervolgingsinstantie dateert al uit de jaren negentig van

de vorige eeuw. Zo gaf de Commissie opdracht tot een wetenschappelijk studie, genaamd «The implementation of the Corpus Juris in the Member States». Vervolgens publiceerde de Commissie in 2001 een groenboek over een Europees openbaar ministerie (11 december 2001 COM (2001) 715 def), maar uit de reacties van de lidstaten daarop werd duidelijk dat er weinig draagvlak was voor dit idee. Dit was niet onbegrijpelijk omdat dit parallel liep met de oprichting van Eurojust. In 2000 was in het Verdrag van Nice de bepaling inzake Eurojust opgenomen, waarna de Raad een voorstel daarover in behandeling had genomen. Dat resulteerde in de oprichting van Eurojust bij besluit van de Raad van februari 2002 (*PbEG* 2002, L 63/1). Liepen tot nu toe de sporen van Eurojust en een Europees openbaar ministerie nog gescheiden van elkaar, in het Verdrag van Lissabon is ervoor gekozen om de twee ontwikkelingen met elkaar in verband te brengen. Tegen deze achtergrond bepaalt het eerste lid dat het Europees openbaar ministerie «op de grondslag van Eurojust» wordt ingesteld. De regering acht het een positieve ontwikkeling dat een koppeling tot stand is gebracht tussen Eurojust en een eventueel toekomstig Europees openbaar ministerie, zodat overlapping van bevoegdheden kan worden voorkomen. De uitwerking ervan zal, naar haar inzicht, vergen dat de juridische en feitelijke positie van Eurojust is geoptimaliseerd, zodat aan de hand van ervaringen in de praktijk ook kan worden bepaald welke toegevoegde waarde het Europees openbaar ministerie dient te hebben.

Opname in het Verdrag van Lissabon is overigens geen bewijs van groeiende overeenstemming tussen de lidstaten op dit punt. Juist omdat de opvattingen van de lidstaten over dit thema uiteenlopen, bevat het eerste lid een aantal voorwaarden waaraan bij de instelling van het Europees openbaar ministerie moet worden voldaan. Zo besluit de Raad met eenparigheid van stemmen en is de goedkeuring van het Europees Parlement vereist. Verder is het werkterrein van dat Europees openbaar ministerie beperkt tot strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden. Als unanimiteit in de Raad over een voorstel tot de oprichting van het Europees openbaar ministerie ontbreekt, en er wel een groep van ten minste negen lidstaten is die tot de oprichting wil overgaan, wordt de wetgevingsprocedure in de Raad opgeschort en de ontwerpverordening voorgelegd aan de Europese Raad. De effecten van de interventie van de Europese Raad zijn vergelijkbaar met die van de in paragraaf 2.2.1 van deze memorie beschreven noodremprocedure. De Europese Raad kan binnen vier maanden proberen consensus over het voorstel te bereiken en, indien hij daarin slaagt, het voorstel ter verdere behandeling terugsturen naar de Raad. Wanneer geen consensus wordt bereikt in de Europese Raad en binnen dezelfde termijn ten minste negen lidstaten een nauwere samenwerking wensen aan te gaan op dit terrein, dan zijn zij daartoe automatisch gemachtigd.

Het tweede lid beschrijft in het kort de bevoegdheden van het Europees openbaar ministerie. De wijze waarop het strafrechtelijk onderzoek vorm zal worden gegeven is niet uitgewerkt. Het lid bepaalt wel dat de daaruit voortvloeiende zaken worden aangebracht bij de bevoegde rechterlijke instanties van de lidstaten.

Uit het derde lid blijkt welke aspecten eveneens aan de orde dienen te komen in de verordening tot oprichting van het Europees openbaar ministerie.

In het vierde lid is de mogelijkheid opgenomen dat de Europese Raad met unanimiteit, na goedkeuring door het Europees Parlement en na raadpleging van de Commissie, kan besluiten tot uitbreiding van het werkterrein van het Europees openbaar ministerie.

2.2.5 Politiële samenwerking

De artikelen 69 F tot en met 69 H van het Werkingsverdrag (*artikelen 87 t/m 89 VWEU*) vervangen de artikelen 30 en 32 van het EU-Verdrag.

Artikel 69 F van het Werkingsverdrag (*artikel 87 VWEU*) betreft het gezamenlijk optreden op het gebied van politieke samenwerking en wijzigt artikel 30, eerste lid, van het EU-Verdrag. Uit de formulering van het eerste lid blijkt dat onder de term «politieke samenwerking» ook andere opsporingsdiensten vallen. In dit verband is van belang dat de bepaling over douanesamenwerking in artikel 27 bis van het Werkingsverdrag (*artikel 33 VWEU*) niet langer de restrictie bevat dat het daarbij niet kan gaan om strafrechtelijke optreden. Het tweede lid van artikel 69 F (*artikel 87, tweede lid, VWEU*) bevat de onderwerpen die in het bestaande artikel 30 EU-Verdrag voorkomen. De operationele samenwerking is daar uitgelicht en ondergebracht in het derde lid. Deze splitsing is terug te voeren op de wijziging in wetgevings- en besluitvormingsprocedure. Voor de in het tweede lid genoemde maatregelen geldt de gewone wetgevingsprocedure en besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Voor het derde lid, inzake de maatregelen die betrekking hebben op de operationele samenwerking tussen bevoegde autoriteiten van de lidstaten, geldt een bijzondere wetgevingsprocedure waarbij de Raad met eenparigheid van stemmen besluit, na raadpleging van het Europees Parlement. De reden voor deze afwijking is gelegen in het karakter van de samenwerking. Uit het vervolg van het derde lid blijkt dat, indien geen unanimiteit in de Raad is voor een dergelijk voorstel, hier eenzelfde procedure met eventuele automatische machtiging voor nauwere samenwerking is voorzien als bij artikel 69 E van het Werkingsverdrag (*artikel 86 VWEU*).

Artikel 69 G van het Werkingsverdrag (*artikel 88 VWEU*) betreft Europol en vervangt artikel 30, tweede lid, van het EU-Verdrag. In vergelijking met de in artikel 2 van de Europol-Overeenkomst (Overeenkomst op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese Politiedienst; Brussel, 26 juni 1995, Trb. 1995, 282) neergelegde doelstelling, worden twee uitbreidingen voorzien in het eerste lid van artikel 69 G (*artikel 88, eerste lid, VWEU*). Uit het eerste lid blijkt dat Europol zich voortaan ook met vormen van criminaliteit kan bezighouden die een schending inhouden van een gemeenschappelijk belang dat tot het beleid van de Unie behoort. Dit ligt in het verlengde van het tweede lid van artikel 69 B Werkingsverdrag (*artikel 83, tweede lid, VWEU*). Tevens geldt niet langer de beperking dat onderzoeken betrekking moeten hebben op zaken betreffende georganiseerde criminaliteit, maar dat zij betrekking hebben op alle vormen van zware criminaliteit waardoor twee of meer lidstaten worden geraakt.

De eerste alinea van het tweede lid schrijft voor dat de structuur, de werkwijze, het werkterrein en de taken bij verordening worden bepaald via de gewone wetgevingsprocedure. Dit brengt met zich mee dat de bestaande Europol-Overeenkomst, wanneer deze wordt gewijzigd, zal worden omgezet in een verordening. In onderdeel b) wordt een duidelijk verband gelegd met de activiteiten van Eurojust. De laatste alinea van het tweede lid is van groot belang voor de nationale parlementen omdat deze voorschrijft op welke wijze het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de evaluatie van de activiteiten van Europol worden betrokken.

Het derde lid handhaaft de bestaande regel dat voor zelfstandige operationele acties door Europol op het grondgebied van een der lidstaten geen plaats is.

Artikel 69 H Werkingsverdrag (*artikel 89 VWEU*) komt in de plaats van artikel 32 EU-Verdrag en voorziet in regelgeving over het optreden van opsporingsambtenaren van de lidstaten op elkaars grondgebied. Evenals bij artikel 69 F, derde lid (*artikel 87, derde lid, VWEU*), zal hiervoor een bijzondere wetgevingsprocedure worden gevolgd, waarbij door de Raad met eenparigheid van stemmen wordt beslist na raadpleging van het Europees Parlement.

2.2.6 Protocollen

Bij de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR) behoren sinds het Verdrag van Amsterdam een viertal protocollen, waarvan de benaming door het Verdrag van Lissabon gewijzigd wordt, als volgt:

- het Protocol betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in de Europese Unie;
- het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht;
- het Protocol betreffende de positie van Denemarken;
- het Protocol betreffende asiel voor onderdanen van de Unie.

Het Verdrag van Lissabon brengt wijzigingen in alle Protocollen, zij het dat het bij het laatstgenoemde Protocol alleen verdragstechnische aanpassingen betreft. Op de overige Protocollen wordt hierna ingegaan omdat deze conform punt 19 van het IGC-mandaat van de Europese Raad inhoudelijk zijn gewijzigd.

2.2.6.1 Protocol betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in de Europese Unie

Dit Protocol bevat het juridisch mechanisme om het in het Unierecht geïntegreerde Schengen-acquis verder te ontwikkelen. Hiervoor is bij de totstandkoming van het Protocol in 1997 een bijzondere regeling overeengekomen voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland. In artikel 4 van het bestaande Protocol is reeds bepaald dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland kunnen aangeven of zij wel of niet willen deelnemen aan onderdelen van het Schengenacquis. Beide lidstaten hebben van die mogelijkheid in het verleden gebruik gemaakt. Als ten aanzien van een onderdeel van het Schengenacquis, waaraan door één of beide lidstaten wordt deelgenomen, een voorstel tot verdere ontwikkeling van dat acquis wordt gedaan, kunnen deze lidstaten op grond van artikel 5 van het Protocol aangeven of ze al dan niet met die ontwikkeling willen meedoen. De overige lidstaten van de Unie respecteren deze keuze. In het Verdrag van Lissabon wordt dit artikel 5 zodanig aangevuld dat door de andere lidstaten een belangrijk gevolg kan worden verbonden aan een mededeling van het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland dat zij niet wensen mee te doen met een maatregel die strekt tot de verdere ontwikkeling van een onderdeel van het Schengenacquis waaraan zij reeds deelnemen. Dat gevolg is dat het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland door de Raad kunnen worden uitgesloten van deelname aan het Schengenacquis dat verband houdt met die voortbouwende maatregel.

Nadat het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland hebben gesteld niet te willen deelnemen aan een voorgenomen maatregel tot verdere ontwikkeling van het Schengenacquis, wordt de wetgevingsprocedure met betrekking tot die maatregel opgeschort. Vervolgens wordt binnen vier maanden door de Raad besproken of de betreffende lidstaat als gevolg daarvan nog wel kan meedoen aan het onderdeel van het Schengenacquis waarop de voorgenomen maatregel voortbouwt. De Raad besluit daarover op basis van een voorstel van de Commissie. In het geval de Raad niet tot een besluit komt, kan de kwestie aan de Europese Raad worden voorgelegd. Na een besluit over de gevolgen voor het Verenigd Koninkrijk en/of

Ierland wordt de wetgevingsprocedure voortgezet en de maatregel aangenomen, die dan dus niet voor deze lidstaten geldt.

De onderhandelingen over deze procedure hebben enige tijd gevegd omdat het Verenigd Koninkrijk en Ierland geen voorstander waren van een «opt-out» die gepaard zal gaan met de mogelijkheid dat zij aan delen van het Schengenacquis niet langer meer kunnen deelnemen. Tijdens de onderhandelingen zijn ook nog vier verklaringen opgesteld die onder de nummers 44 tot en met 47 zijn opgenomen.

Hoewel het Protocol op het eerste gezicht aan het Verenigd Koninkrijk en Ierland vrijheid laat om te kiezen of men wel of niet meedoet, zorgt de nieuwe procedure ervoor dat aan een negatieve keuze gevolgen kunnen worden verbonden. Het enkele bestaan van die mogelijkheid kan de keuze van beide lidstaten in positieve zin beïnvloeden zodat ze ook in de verdere ontwikkeling van het Schengenacquis zoveel mogelijk participeren. Dat heeft de voorkeur van de regering. Mocht dit drukmiddel niet baten, dan zal de procedure er in elk geval toe leiden dat eventuele nadelige effecten van de niet deelname van het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland aan een voortbouwende maatregel voor de rest van de Unie kunnen worden voorkomen. Ook dat acht de regering van groot belang.

2.2.6.2 Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

Voorop gesteld wordt dat dit Protocol geen betrekking heeft op maatregelen die voortbouwen op het Schengenacquis. In het bij het Verdrag van Amsterdam tot stand gekomen Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland is al bepaald dat maatregelen die op het terrein van titel IV, deel III, EG-Verdrag tot stand komen niet gelden voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland tenzij zij uitdrukkelijk daarvoor kiezen.

Door het Verdrag van Lissabon wordt de werkingssfeer van dat Protocol aanzienlijk uitgebreid. Dit betekent dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet gebonden zullen zijn aan enige maatregel die in het kader van de RVVR tot stand wordt gebracht. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zal voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet alleen een uitzondering gelden op het gebied van visa, asiel en immigratie, maar ook op het gebied van de justitiële samenwerking in strafzaken en de politieke samenwerking, met uitzondering van de beleidsterreinen die onder het Protocol betreffende het Schengenacquis vallen. Met andere woorden, voortaan gelden de nieuwe maatregelen op het terrein van de justitiële samenwerking in strafzaken en de politieke samenwerking niet voor beide lidstaten, tenzij ze uitdrukkelijk daarvoor kiezen. Mede vanwege die verbreding van de reikwijdte is ook in dit Protocol erin voorzien (artikel 4 bis) dat abstinentie van één of beide lidstaten gevolgen heeft. Indien het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland niet willen meedoen aan maatregelen die eerdere maatregelen – waaraan zij reeds deelnemen – wijzigen, dan zal de onderliggende maatregel niet meer voor die lidstaat gelden. Anders dan bij het Protocol betreffende het Schengenacquis staat bij de RVVR dit gevolg bij voorbaat vast. Er is geen nader besluit van de Raad nodig om de onderliggende maatregel niet langer van toepassing te laten zijn voor die lidstaat.

2.2.6.3 Protocol betreffende de positie van Denemarken

Al bij de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam is in het Protocol betreffende Denemarken bepaald dat de maatregelen op het gebied van deel III, titel IV EG-Verdrag (visa, asiel, migratie) niet gelden voor Denemarken. Anders dan bij het Protocol betreffende het Verenigd

Koninkrijk en Ierland bevat het Protocol betreffende Denemarken geen mogelijkheid incidenteel toch mee te doen. Het Protocol betreffende Denemarken ondergaat twee belangrijke wijzigingen.

In de eerste plaats wordt de werkings sfeer uitgebreid tot alle beleids-terreinen van de RVVR, waardoor het Protocol ook betrekking heeft op strafrechtelijke en politieke samenwerking. In artikel 2 van het Protocol wordt evenwel aangegeven dat maatregelen die voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon tot stand zijn gekomen op het JBZ-terrein (op grond van titel VI van het bestaande EU-Verdrag (de derde pijler)) op Denemarken van toepassing blijven. Op deze oudere JBZ-instrumenten heeft het Protocol dus geen betrekking.

Ten tweede wordt in het Protocol een nieuwe bepaling opgenomen (artikel 8), waarin is geregeld dat Denemarken eenzijdig kan besluiten om op dezelfde voet als het Verenigd Koninkrijk en Ierland zich te binden aan maatregelen die in het kader van de RVVR tot stand worden gebracht. Met het oog op een dergelijk besluit is een bijlage aan het Protocol gehecht, waarin de procedureregels voor de participatie van Denemarken geheel zijn uitgewerkt. Bij dit Protocol behoort verklaring 48.

Hoewel de regering de uitbreiding van de werkings sfeer van het Protocol betreurt, is zij verheugd over de mogelijkheid die door artikel 8 en de bijlage wordt gecreëerd. Dit betekent namelijk dat Denemarken zonder verdragswijziging op termijn volwaardiger kan participeren in de RVVR.

2.3 Externe betrekkingen

De regering is ingenomen met de wijzigingen die het Verdrag van Lissabon tot stand brengt op het terrein van het externe optreden van de Unie. Hiermee is de Unie toegerust om een meer slagvaardige en coherente rol op het wereldtoneel te spelen. De externe agenda van de Unie kent vele aspecten. Bepaalde delen van het externe optreden van de Unie waren reeds ondergebracht in de communautaire structuren. Andere delen, zoals het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB), blijven intergouvernementeel van aard.

Op alle terreinen van het externe optreden van de Unie zijn belangrijke wijzigingen doorgevoerd. De meest in het oog springende verandering is het samengaan van de functie van hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid met de functie van vice-voorzitter van de Commissie belast met extern beleid. Dit is efficiënter en slagvaardiger. Voor het GBVB is de toepassing van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid enigszins verruimd. Binnen het GBVB zijn echter geen nieuwe bevoegdheden aan de Commissie verleend om besluiten te initiëren. Evenmin is de rol van het Europees Parlement vergroot. De samenwerking op het terrein van het GBVB blijft intergouvernementeel van aard. De rol van het Europees Parlement bij de handelspolitiek is wel vergroot. Verder is sprake van verbeterde beleidscoherentie op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Binnen het EVDB zijn bepalingen opgenomen over wederzijdse bijstand en solidariteit. De regering meent dat uiteindelijk over de gehele breedte van het externe optreden een goed resultaat is behaald.

De doelstellingen van de Unie op extern gebied staan genoemd in een nieuw artikel 2 EU-Verdrag, vijfde lid (*artikel 3, vijfde lid, VEU*). Titel V, hoofdstuk 1, EU-Verdrag, bevat de algemene bepalingen met betrekking tot het externe optreden van de Unie (*titel V, hoofdstuk 1, VEU*). In het hieronder vallende artikel 10 A (*artikel 21 VEU*) worden de beginselen en

doelstellingen op alle gebieden van de internationale betrekkingen van de Unie genoemd. Artikel 10 B (*artikel 22 VEU*) schrijft voor dat de Europese Raad, op basis van de in artikel 10 A (*artikel 21 VEU*) genoemde beginselen en doelstellingen, met unanimitéit de strategische belangen en strategische doelstellingen van de Unie vaststelt. Titel V, hoofdstuk 2, EU-Verdrag, bevat de specifieke bepalingen met betrekking tot het GBVB, inclusief het EVDB (*titel V, hoofdstuk 2, VEU*). In het Werkingsverdrag is een vijfde deel ingevoegd dat handelt over het externe optreden van de Unie. Hierin komen onder meer gemeenschappelijke handelspolitiek, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp aan de orde (*vijfde deel, VWEU*).

2.3.1 Hoge vertegenwoordiger en Europese Dienst voor Extern Optreden

In het Verdrag van Lissabon krijgt de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid nieuwe bevoegdheden die de coherentie en slagvaardigheid van het externe optreden van de Unie ten goede komen. Dit was in lijn met de Nederlandse inzet. De vernieuwingen komen hierna aan de orde. Belangrijkste wijziging is het samengaan in één functionaris van de functies van hoge vertegenwoordiger met de functie van vice-voorzitter van de Europese Commissie. Nederland heeft zich in de onderhandelingen met succes verzet tegen de titel Europese Minister van Buitenlandse Zaken. Dit deed volgens de regering onvoldoende recht aan het uitgangspunt dat de Europees functionaris het buitenlands beleid van de lidstaten niet vervangt, maar aanvult en coördineert.

De positie van de hoge vertegenwoordiger als één van de vice-voorzitters binnen de Europese Commissie is vastgelegd in artikel 9 D EU-Verdrag (*artikel 17 VEU*). Daarbij wordt vermeld dat – in het geval de leden van de Commissie collectief ontslag nemen – de hoge vertegenwoordiger eveneens zijn functie in de Commissie moet neerleggen (achtste lid). Artikel 9 E EU-Verdrag (*artikel 18 VEU*) regelt de benoemingsprocedure en verantwoordelijkheden van de hoge vertegenwoordiger. Met betrekking tot de benoeming van de eerste hoge vertegenwoordiger (die zal aantreden bij inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon) is in verklaring 12 een oplossing gevonden voor het praktische probleem dat de aanwijzing van een dergelijke functionaris vlak voor de verkiezing van het Europees Parlement zou vallen. Dit terwijl de Europese Commissie, waar de hoge vertegenwoordiger ook vice-voorzitter van wordt, pas na deze verkiezingen zal worden benoemd. Daarom is besloten dat de Raad het Europees Parlement zal raadplegen over de benoeming en dat de hoge vertegenwoordiger pas in november 2009 formeel benoemd zal worden met inachtneming van de artikelen 9 D en 9 E van het EU-Verdrag (*artikelen 17 en 18 VEU*). Deze hoge vertegenwoordiger is, in zijn functie van vice-voorzitter van de Commissie, samen met de overige leden van het college, onderworpen aan de goedkeuring van het Europees Parlement (artikel 9 D, zevende lid, derde alinea (*artikel 17, zevende lid, derde alinea, VEU*)).

De Raad en de Commissie dienen zorg te dragen voor de samenhang binnen het externe optreden van de Unie, evenals de samenhang hiervan met het beleid op andere terreinen, en worden hierin bijgestaan door de hoge vertegenwoordiger (artikel 10 A, derde lid, EU-Verdrag, zie ook artikel 9 E, vierde lid, EU-Verdrag (*artikel 21, derde lid, VEU, zie ook artikel 18, vierde lid, VEU*)). De hoge vertegenwoordiger wordt daarbij geassisteerd door een ondersteunende dienst – de Europese dienst voor extern optreden (EDED) – die is samengesteld uit ambtenaren van de Raad, de Commissie en uit nationale diplomatieke diensten (artikel 13 bis, derde lid, EU-Verdrag (*artikel 27, derde lid, VEU*)). Deze dienst komt naast de diplomatieke diensten van de lidstaten te staan. In verklaring 15 staat dat

begonnen wordt met de voorbereidingen van deze dienst zodra de onder-tekening van het Verdrag van Lissabon heeft plaatsgevonden.

De EDEO moet op zodanige wijze worden vorm gegeven en geplaatst in het institutionele bestel van de Unie dat deze dienst de Hoge Vertegenwoordiger kan bijstaan. Daarnaast zou de EDEO een rol kunnen vervullen bij de ondersteuning op extern terrein van de Raad en de Commissie. De EDEO zal de samenhang van het externe beleid van de Unie moeten versterken en derhalve bij voorkeur een *sui generis* karakter moeten hebben, dat wil zeggen een organisatie die niet ingebed is in hetzij alleen de Raadstructuur, hetzij alleen de Commissie. Voorts stelt Nederland als voorwaarden dat in de EDEO een substantieel aantal ambtenaren uit de lidstaten worden gedetacheerd en dat de delegaties van de Unie in derde landen nauw samenwerken met de nationale diplomatieke vertegenwoordigingen. De wijze waarop de EDEO bestuurlijk, inhoudelijk, financieel en personeelsmatig zal worden opgezet, zal mettertijd ter hand worden genomen.

Verklaringen 13 en 14 benadrukken dat de GBVB-bepalingen in het Verdrag, inclusief de bepalingen die betrekking hebben op de hoge vertegenwoordiger en de oprichting van een Europese dienst voor extern optreden, geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van de lidstaten wat betreft de bepaling en uitvoering van hun buitenlands beleid, hun nationale diplomatieke diensten, hun betrekkingen met derde landen en hun deelname aan internationale organisaties.

De hoge vertegenwoordiger kan gezamenlijk met de Commissie voorstellen bij de Raad indienen in verband met het GBVB en het overige externe optreden van de Unie (artikel 10 B, tweede lid, EU-Verdrag (*artikel 22, tweede lid, VEU*)). Hij zit de Raad Buitenlandse Zaken voor en waarborgt tevens de uitvoering van de besluiten van de Europese Raad en de Raad (artikel 13 bis, eerste lid, EU-Verdrag (*artikel 27, eerste lid, VEU*)). De hoge vertegenwoordiger vertegenwoordigt de Unie in aangelegenheden die onder het GBVB vallen (artikel 13 bis, tweede lid, EU-Verdrag (*artikel 27, tweede lid, VEU*)).

2.3.2 Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

De doelstellingen van de Unie ten aanzien van het externe beleid staan genoemd in artikel 10 A EU-Verdrag (*artikel 21 VEU*). Dit artikel is grotendeels een samenvoeging van de artikelen 3 (samenhang extern optreden) en 11 (doelstellingen van het GBVB) van het bestaande EU-Verdrag.

Het gewijzigde artikel 11 EU-Verdrag (*artikel 24 VEU*) benadrukt de aparte status van het GBVB. De totstandkoming van wetgeving op dit terrein is uitgesloten en de rol van het Hof en de Commissie is beperkt.

De besluitvormingsprocedures ten aanzien van het GBVB zijn geregeld in artikel 15 ter EU-Verdrag (*artikel 31 VEU*), dat artikel 23 EU-Verdrag wijzigt. Net als in het bestaande EU-Verdrag vindt de besluitvorming in principe met unanimititeit plaats, op enkele uitzonderingen na (zie artikel 15 ter, tweede lid (*artikel 31, tweede lid, VEU*)).

Artikel 15 ter, eerste lid, EU Verdrag (*artikel 31, eerste lid, VEU*) bepaalt – rekening houdend met de nieuwe stemmenweging – dat indien ten minste een derde van de lidstaten zich onthoudt van stemming en deze ten minste een derde van de totale EU-bevolking vertegenwoordigen een besluit niet wordt vastgesteld. De bestaande noodremprocedure uit het EU-Verdrag blijft behouden (artikel 15 ter, tweede lid (*artikel 31, tweede lid, VEU*)). Hierop kan door een lidstaat een beroep worden gedaan in het

geval «vitale» belangen in het geding zijn. In dat geval zal de Europese Raad zich met unanimitéit over de kwestie kunnen buigen.

In artikel 15 ter, tweede lid (*artikel 31, tweede lid, VEU*), is de mogelijkheid van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid gecreëerd indien de Raad een besluit met betrekking tot een optreden of een standpunt van de Unie vaststelt op voorstel van de hoge vertegenwoordiger naar aanleiding van een verzoek van de Europese Raad. Het betreft een beperkte uitbreiding van de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, waar ook door de Tweede Kamer om is verzocht (motie Duyvendak, Kamerstukken II, 2003–2004, 29 635, nr. 2). In een nieuw derde lid is een passerelle bepaling opgenomen, waarbij de Europese Raad met unanimitéit kan bepalen ook in andere dan de genoemde gevallen met gekwalificeerde meerderheid te besluiten.

Bij artikel 19 EU-Verdrag is een derde alinea aan het tweede lid toegevoegd (*artikel 34, tweede lid, derde alinea, VEU*). Deze bepaalt dat alle lidstaten die lid zijn van de VN-Veiligheidsraad in die functie de standpunten en belangen van de Unie verdedigen. Krachtens het EU-Verdrag gold deze verplichting alleen voor de lidstaten die tevens permanente leden van de Veiligheidsraad waren. Tot slot wordt aan de lidstaten die tevens lid van de VN-Veiligheidsraad zijn, de verplichting opgelegd om het verzoek te doen om de hoge vertegenwoordiger uit te nodigen het standpunt van de Unie uiteen te zetten, indien de Unie over een thema dat op de agenda van de Veiligheidsraad staat, een standpunt heeft bepaald. Hiermee wordt de zichtbaarheid van het beleid van de Unie vergroot en de coördinatie van het beleid tussen de lidstaten verstevigd.

In artikel 25 bis EU-Verdrag (*artikel 39 VEU*) is opgenomen dat, in afwijking van artikel 16 B van het Werkingsverdrag (*artikel 16 WVEU*), voor het GBVB de Raad een besluit vaststelt inzake de voorschriften betreffende de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens door de lidstaten en betreffende het vrij verkeer van die gegevens. Hier werd door sommige lidstaten op aangedrongen vanwege het intergouvernementele karakter van het GBVB. Dit betekent dat, anders dan voor andere beleidsterreinen, hierbij ten aanzien van het GBVB geen rol voor het Europees Parlement of het Hof van Justitie is weggelegd. Onafhankelijke autoriteiten uit de lidstaten zullen toezicht uitoefenen op de wijze waarop met persoonsgegevens wordt omgegaan. Bij de vaststelling van voorschriften ten aanzien van persoonsgegevens die door de Europese instellingen zelf worden verwerkt in de context van het GBVB zal het Europees Parlement via de gewone wetgevingsprocedure volwaardig betrokken zijn. Deze voorschriften zullen onderworpen zijn aan het toezicht van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Ook artikel 28 EU-Verdrag, waarin de financiering van initiatieven in GBVB-kader is geregeld, wordt gewijzigd. De Raad zal procedures afspreken die er voor moeten zorgen dat de financiering voor vredeshandhaving- en conflictpreventie missies snel beschikbaar komt. Missies die niet ten laste komen van de begroting van de Unie worden gefinancierd uit een op te richten startfonds (*artikel 41, derde lid, VEU*).

2.3.3 Gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid

Nederland is voorstander van verdere versterking van het EVDB als een van de instrumenten die de EU in het kader van het GBVB ter beschikking staat. Het EVDB verschaft de EU de mogelijkheid zijn rol bij de bevordering van vrede en veiligheid in de wereld waar te maken door de inzet van militaire, civiele en geïntegreerde civiel-militaire middelen voor crisis-

beheersing. Bij de verdere ontwikkeling van het GBVB en het EVDB vereist de relatie tussen de EU en de NAVO voortdurend aandacht. Nederland hanteert het uitgangspunt dat de EU en de NAVO elkaar moeten versterken. Zij moeten zich niet tot elkaars concurrenten ontwikkelen, maar complementair zijn aan elkaar. Vooral de geïntegreerde civiel-militaire middelen van de EU bieden hiervoor aanknopingspunten. De civiele en de militaire capaciteiten van de EU vormen een goede aanvulling op militaire operaties van de NAVO. Zoals blijkt uit de operaties in Afghanistan en Kosovo werken de NAVO en de EU immers steeds vaker zij aan zij.

De door het Verdrag van Lissabon aangepaste artikelen met betrekking tot het EVDB zijn vooral gericht op verdere ontwikkeling van het EVDB en vergroting van de slagvaardigheid hiervan. Nederland is hier steeds voorstander van geweest en juicht ondermeer de opname in het Verdrag toe van een Agentschap voor capaciteitsversterking en materieelsamenwerking, evenals van de mogelijkheid de uitvoering van een missie aan een groep lidstaten toe te vertrouwen en van de introductie van gestructureerde samenwerking.

Het Verdrag van Lissabon geeft voor het eerst een eenduidige definitie van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. Artikel 28 A EU-Verdrag (*artikel 42 VEU*) vervangt bestaand artikel 17 EU-Verdrag. Dit artikel geeft een omschrijving van het type missies dat de Unie in het kader van het EVDB kan ondernemen. Het definieert het EVDB als een integrerend onderdeel van het GBVB. Het EVDB verschaft de Unie een operationeel vermogen dat steunt op civiele en militaire middelen van de lidstaten. De Unie kan deze middelen volgens artikel 28 A, eerste lid, EU-Verdrag (*artikel 42, eerste lid, VEU*) inzetten buiten het grondgebied van de Unie voor missies in het kader van vredeshandhaving, conflictpreventie en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties.

De in artikel 28 A, eerste lid, EU-Verdrag (*artikel 42, eerste lid, VEU*) bedoelde missies worden uitgewerkt in een nieuw artikel 28 B EU-Verdrag (*artikel 43 VEU*). De zogenoemde «Petersberg-taken» uit bestaand artikel 17, tweede lid, EU-Verdrag worden in dit artikel uitgebreid met ontwapeningsacties, advies en bijstand op militair gebied, conflictpreventie en stabiliseringsoperaties. Voorts stelt het artikel dat alle genoemde taken kunnen bijdragen aan de strijd tegen terrorisme, waaronder ook de steun aan derde landen in de bestrijding van terrorisme op hun grondgebied. De regering steunt deze verduidelijking van de EVDB-taken, die hiermee beter aansluiten op de praktijk en de hedendaagse dreigingen zoals onder andere verwoord in de Europese Veiligheidsstrategie die de Europese Raad in december 2003 heeft aangenomen.

Artikel 28 A, derde lid, juncto artikel 28 D EU-Verdrag (*artikel 42, derde lid, juncto artikel 45 VEU*) voorziet het Europees Defensieagentschap van een verdragsrechtelijke basis. Op 12 juli 2004 heeft de Raad het Europees Defensieagentschap opgericht bij gemeenschappelijk optreden. Het Agentschap heeft de opdracht de Raad en de lidstaten te steunen bij hun inspanningen de defensiecapaciteiten van de Europese Unie op het gebied van crisisbeheersing te ontwikkelen en het EVDB te ondersteunen. De regering heeft deze verdragsrechtelijke verankering van het Europees Defensieagentschap gesteund. Hiermee kan op basis van vrijwillige coördinatie, de doelmatigheid van de Europese defensie-inspanningen worden vergroot en versterking van de Europese militaire capaciteiten worden bevorderd.

Artikel 28 E EU-Verdrag (*artikel 46 VEU*) werkt de in artikel 28 A EU-Verdrag, zesde lid (*artikel 42, zesde lid, VEU*), genoemde permanente

gestructureerde samenwerking uit. Dit maakt het mogelijk voor lidstaten om verdergaande verbintenissen aan te gaan met het oog op de uitvoering van de meest veeleisende missies. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid over de instelling van een permanente gestructureerde samenwerking.

De toelatingscriteria en de doelstellingen van de gestructureerde samenwerking staan vermeld in het Protocol betreffende de permanente gestructureerde samenwerking. Deelname staat open voor alle lidstaten die de capaciteit hebben om uiterlijk in 2010 een bijdrage te leveren – nationaal of als onderdeel van een multinationale inspanning – aan militaire formaties die binnen 5 tot 30 dagen ingezet kunnen worden in een EVDB-missie. De regering onderschrijft de doelstellingen van de gestructureerde samenwerking, zoals geformuleerd in het Protocol, omdat zij aansluiten bij het defensiebeleid dat Nederland al enige jaren voert. Dat beleid is gericht op een volledig inzetbare krijgsmacht en bevordering van multinationale militaire samenwerking. Het Protocol bevat voorts een duidelijke verwijzing naar de «Berlijn plus»-regeling, die onder meer afspraken bevat over transparantie en complementariteit tussen EU en NAVO bij de opbouw van militaire capaciteiten.

Artikel 28 A, zevende lid, EU-Verdrag (*artikel 42, zevende lid, VEU*) introduceert een wederzijdse bijstandsclausule in het EVDB. Feitelijk wordt hierin al voorzien door artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag (NAVO-verdrag; Stb. 1949, 355). Mede op aandringen van de Nederlandse regering heeft de IGC hieraan de erkenning toegevoegd dat de NAVO de basis is voor de collectieve verdediging van haar leden en het instrument voor de uitvoering van deze collectieve verdediging. Met deze toevoeging kon de regering instemmen met de introductie van deze wederzijdse bijstandsclausule. Op aandringen van Zweden, Oostenrijk, Finland en Ierland (geen lid van NAVO of West Europese Unie (WEU)) stelt het zevende lid eveneens dat de bijstandsclausule «het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten» onverlet laat.

2.3.4 Associatie van de landen en gebieden overzee

De verhouding van de Europese Unie tot de niet-Europese landen en gebieden die bijzondere betrekkingen onderhouden met Denemarken, Frankrijk, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk wordt geregeld in de artikelen 182 tot 188 Werkingsverdrag, inzake de associatie van de Landen en Gebieden Overzee (LGO) (*artikel 198 tot 204 VWEU*). Voor het Koninkrijk der Nederlanden is dit deel IV van het Werkingsverdrag van toepassing op de Nederlandse Antillen en Aruba, ingevolge bijlage II bij het Werkingsverdrag (*deel IV, VWEU*).

Als gevolg van een wijziging in artikel 186 Werkingsverdrag (*artikel 202 VWEU*), betreffende het vrije verkeer van werknemers uit de LGO binnen de lidstaten en van werknemers uit de lidstaten binnen de LGO, worden de noodzakelijke maatregelen niet langer bij overeenkomst vastgesteld, maar bij een juridisch bindende handeling van de Raad.

Nieuw in artikel 187 Werkingsverdrag (*artikel 203 VWEU*), dat de grondslag vormt voor het LGO-besluit van de Raad, is dat het initiatiefrecht van de Commissie wordt vermeld. Daarnaast krijgt het Europees Parlement adviesrecht. In het LGO-besluit worden de nadere regels en procedures voor de associatie van de LGO vastgelegd.

Artikel 311 bis Werkingsverdrag (*artikel 355 VWEU*) is gebaseerd op artikel 299 EG-Verdrag. Hieraan is een zesde lid toegevoegd dat bepaalt dat op initiatief van de betrokken lidstaat met unanimititeit een besluit kan worden

genomen tot wijziging van de status ten aanzien van de Unie van een Deens, Frans of Nederlands overzees land of gebied (zie toelichting in paragraaf 2.1.16 van deze memorie).

2.3.5 Extern optreden (overig)

In het Werkingsverdrag is een nieuw vijfde deel «Extern optreden van de Unie» ingevoegd (*vijfde deel, VWEU*). Hierin komt de gemeenschappelijke handelspolitiek, samenwerking met derde landen en humanitaire hulp, beperkende maatregelen, internationale overeenkomsten, betrekkingen met internationale organisaties en derde landen, en een solidariteitsclausule aan de orde.

Handelspolitiek

Artikel 188 B van het Werkingsverdrag (*artikel 206 VWEU*) wijzigt artikel 131 EG-Verdrag. Dit bepaalt dat de Unie door de oprichting van een douane-unie een bijdrage levert tot onder andere een harmonieuze ontwikkeling van de wereldhandel en de geleidelijke afschaffing van de beperkingen voor het internationaal handelsverkeer.

Een belangrijke wijziging op het terrein van de handelspolitiek betreft de introductie van bevoegdheden voor het Europees Parlement in artikel 188 C Werkingsverdrag (*artikel 207 VWEU*). Artikel 188 C (*artikel 207 VWEU*) wijzigt artikel 133 van het EG-Verdrag. Het tweede lid schrijft voor dat de Raad samen met het Europees Parlement wetgeving vaststelt voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Het Europees Parlement zal dus meebeslissen over maatregelen in het kader van de autonome handelspolitiek. In het kader van de conventionele handelspolitiek zal het Europees Parlement bovendien goedkeuring moeten verlenen of worden geraadpleegd voor de onderhandelingen en sluiting van handelsakkoorden met één of meer derde landen (*artikel 188 N Werkingsverdrag (artikel 218 VWEU)*). In het EG-Verdrag had het Europees Parlement geen rol in de totstandkoming en sluiting van dergelijke handelsakkoorden. Ongewijzigd blijft de machtiging van de Raad aan de Commissie tot het openen van de onderhandelingen met derde landen. De regering verwelkomt de grotere rol die in het Verdrag van Lissabon aan het Europees Parlement zowel bij de autonome als de conventionele handelspolitiek is toebedeeld.

Samenwerking met derde landen en humanitaire hulp

Nieuw is dat met artikelen 188 D en 188 J van het Werkingsverdrag (*artikelen 208 en 214 VWEU*) ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp zijn opgenomen als volwaardige doelstellingen van het extern beleid van de Unie. Bovendien wordt het belang van samenhang tussen het externe en het interne beleid van de Unie expliciet aangegeven. De regering heeft zich tijdens de IGC met succes ingezet voor de opname van deze bepalingen. Nieuw is dat de samenwerking met de staten in het kader van de op 23 juni 2000 te Cotonou tot stand gekomen Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds (Trb. 2001, 57), niet langer van artikel 188 E is uitgezonderd (*artikel 209 VWEU*). Daarmee vormt dit artikel geen belemmering meer voor de eventuele integratie van het Europees Ontwikkelingsfonds in de reguliere begroting. De regering heeft hiervoor met succes gepleit.

Beperkende maatregelen

Artikel 188 K van het Werkingsverdrag (*artikel 215 VWEU*) wijzigt artikel 301 EG-Verdrag. Hierbij is in het Verdrag van Lissabon in de mogelijkheid voorzien om sancties op te leggen aan natuurlijke personen, rechtsper-

sonen en niet-statelijke formaties en entiteiten. Dit werd met name van belang geacht met het oog op bijvoorbeeld terrorismebestrijding. Het Hof van Justitie is bevoegd kennis te nemen van beroepen tegen besluiten genomen op grond dit artikel, waarmee de individuele rechtsbescherming gewaarborgd is (artikel 230 Werkingsverdrag (*artikel 263 VWEU*)). Het derde lid vermeldt expliciet dat de in het artikel genoemde handelingen de nodige bepalingen inzake juridische waarborgen bevatten. Bij dit artikel hoort verklaring 25.

Internationale overeenkomsten

Artikel 188 N van het Werkingsverdrag (*artikel 218 VWEU*) vervangt artikel 300 EG-Verdrag. Belangrijkste wijzigingen ten aanzien van de procedure voor het sluiten van verdragen van de Unie met derde staten of internationale organisaties zijn de vermelding van de rol van de hoge vertegenwoordiger en de grotere rol die is voorzien voor het Europees Parlement. Met uitzondering van het GBVB wordt het Europees Parlement in de meeste gevallen om goedkeuring gevraagd.

Betrekkingen met internationale organisaties en derde landen en delegaties van de Unie

Het nieuwe artikel 188 Q Werkingsverdrag (*artikel 221 VWEU*) schrijft voor dat de delegaties van de Unie in derde landen en bij internationale organisaties onder het gezag van de hoge vertegenwoordiger staan en dat zij in nauwe samenspraak met de diplomatieke en consulaire missies van de lidstaten handelen.

Solidariteitsclausule

In het Werkingsverdrag is een artikel 188 R ingevoegd (*artikel 222 VWEU*). Hierin wordt bepaald dat een lidstaat die wordt getroffen door een terroristische aanval, een natuurramp of een door mensen veroorzaakte ramp, desgewenst door andere lidstaten van de nodige bijstand zal worden voorzien. In verklaring 37 wordt in dit verband op de eerbiediging van de grondrechten en fundamentele vrijheden gewezen. De Europese Raad van maart 2004 besloot naar aanleiding van de terroristische aanslagen in Madrid de solidariteitsclausule reeds politiek te bevestigen.

2.3.6 Uitbreiding van de Unie

Nederland speelt een actieve rol binnen de Unie met betrekking tot de uitbreidingsdiscussie. De regering zal blijven bijdragen aan verdere verbetering van de kwaliteit van het uitbreidingsproces, door dit proces objectiever en transparanter te maken, en door toe te zien op een strikte naleving van de criteria. De regering denkt voorts na over de mogelijkheid van een partnerschap, een speciale samenwerkingsvorm tussen de Unie en bepaalde buurstaten die in het verlengde ligt van het huidige nabuurschapsbeleid. Een partnerschap zou zich in eerste instantie moeten richten op de Europese burens van de Unie, die in theorie de mogelijkheid hebben om ooit het Unie-lidmaatschap aan te vragen maar die op dit moment geen uitzicht hebben op toetreding of waarvan wij dat op dit moment niet wenselijk vinden. In concrete termen gaat het dan om Wit-Rusland, Oekraïne, Moldavië en de landen van de Kaukasus. Een partnerschap zou daarnaast een alternatief kunnen zijn voor kandidaatlidstaten die niet aan de toetredingscriteria kunnen of willen voldoen of om andere redenen afzien van voortzetting van de toetredingsonderhandelingen. Op dit moment zijn er overigens in deze categorie geen landen die direct voor een dergelijke statusvorm in aanmerking zouden kunnen komen. De regering zal, zoals eerder toegezegd, binnenkort een brief aan de Kamers sturen over de betrekkingen tussen de Unie en haar burens.

In het uitbreidingsartikel van het Verdrag van Lissabon (artikel 49 EU-Verdrag (*artikel 49 VEU*)) is het accent nadrukkelijker op de toetsing van de lidmaatschapsaanvragen aan de hand van de Kopenhagen-criteria komen te liggen. De regering heeft zich hier tijdens de IGC van 2007 sterk voor gemaakt. Aan artikel 49, eerste alinea, EU-Verdrag wordt een belangrijke zin toegevoegd: «Er wordt rekening gehouden met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding» (*artikel 49, eerste alinea, VEU*). Hiermee wordt de essentiële rol van de toetredingscriteria voor het eerst in primair recht vastgelegd. De formulering maakt duidelijk dat, wanneer een kandidaat-lidstaat aan de afgesproken criteria voldoet, de beslissing om de betrokken kandidaat toe te laten van politieke aard is, en door de Raad genomen wordt. Het betreft dus geen automatisme. Er bestaat voor een land dat meent aan de criteria te voldoen geen mogelijkheid om via de juridische weg toetreding af te dwingen. De open formulering «de door de Europese Raad overeengekomen criteria» houdt rekening met het feit dat de Europese Raad in 2006 een aantal belangrijke richtsnoeren (onder meer betreffende de absorptiecriteria van de Unie) heeft toegevoegd aan de Kopenhagen-criteria. Voorts is aan het artikel toegevoegd dat de nationale parlementen en het Europees Parlement van een verzoek tot toetreding in kennis worden gesteld. Verder wordt bij lidmaatschapsaanvragen het voldoen aan alle waarden van de Unie uit artikel 1 bis van het EU-Verdrag (*artikel 2 VEU*) als toetssteen genoemd. De eerbiediging van de mensenrechten maakt deel uit van deze waarden. Bovendien moeten lidstaten zich verbinden deze waarden gezamenlijk te bevorderen. Dit betekent dat van een lidstaat dus ook actief beleid wordt verwacht. De vereisten zijn daarmee strenger dan onder het bestaande EU-Verdrag.

De door de Europese Raad van december 2007 ingestelde Reflectiegroep Horizon 2020–2030, zal zich onder andere buigen over de vraag hoe de langere termijn stabiliteit en welvaart in de Unie en de bredere regio het best kan worden gediend. Daarbij zullen ook de relaties met de buurlanden aan de orde kunnen komen. De instrumenten van het Europees Nabuurschapbeleid, Euromed, het uitbreidingsinstrumentarium, associatieovereenkomsten en andere vormen van zeer nauwe en speciale samenwerking kunnen volgens de regering eveneens bij de gedachtevorming worden betrokken.

2.4 Financiën van de Unie

Het Verdrag van Lissabon leidt tot verbeteringen met betrekking tot de wijze waarop de financiën van de Unie zijn geregeld: een vereenvoudiging van de begrotingsregels, opname van de belangrijkste afspraken tussen Raad en Europees Parlement – zoals in het Interinstitutioneel akkoord inzake de begrotingsdiscipline van 14 juni 2006 (*PbEU 2006, C 139/1*) is vastgelegd – en de versterking van de rol van het Europees Parlement in de jaarlijkse begrotingsprocedure.

Naast genoemde meer algemene doelstellingen heeft de regering, gezien het belang hiervan, vanaf het begin ingezet op de opname van de Financiële Perspectieven (de meerjarige financiële kaders voor de begroting) in het Verdrag en het behoud van een bepalende rol voor de lidstaten en hun parlementen bij het Eigen Middelen Besluit van de Unie. Zowel bij de Financiële Perspectieven, als bij het Eigen Middelen Besluit wenste de regering het behoud van unanimiteit bij de besluitvorming. De regering is tevreden met dit resultaat. Belangrijke doelstellingen, zoals volledig budgetrecht voor het Europees Parlement door middel van het opheffen van het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven, vereenvoudiging van de begrotingsprocedure en behoud van het institutioneel evenwicht tussen Raad en Europees Parlement, zijn gerealiseerd.

Budgettaire en financiële beginselen

Met artikel 268 Werkingsverdrag (*artikel 310 VWEU*) is de wens van de regering verwezenlijkt om de centrale beginselen voor de financiën van de Europese Unie op overzichtelijke wijze in een enkele bepaling vast te leggen. De inhoud is grotendeels gebaseerd op een aantal bepalingen uit het EG-Verdrag. Het derde lid betreft een codificatie van de praktijk in de begrotingsprocedure. Bij de herziening van 25 juni 2002 van het Financieel Reglement (*PbEG 2002 L 248/1*) is vastgelegd dat alleen middelen in de begroting kunnen worden opgenomen waarvoor een juridische basis bestaat. Het vierde lid bevat de belangrijke toevoeging dat naast het Eigen Middelen Plafond ook het meerjaren financieel kader als grens dient voor de jaarlijkse begroting van de Unie. Op deze manier wordt de hiërarchie der financiële bepalingen vastgelegd. De Unie kent een Eigen Middelen Plafond; daarbinnen bevindt zich het meerjarig financieel kader en daarbinnen bevindt zich de jaarlijkse Uniebegroting.

Meerjarig financieel kader

Met artikel 270 bis Werkingsverdrag (*artikel 312 VWEU*) zijn de Financiële Perspectieven (de meerjarige financiële kaders voor de begroting) opgenomen in het Verdrag. Voor deze periode waren de afspraken hieromtrent alleen vastgelegd in een interinstitutioneel akkoord tussen Raad, Europees Parlement en Commissie. Dit vond de regering een te onzekere basis aangezien dit akkoord alleen geldigheid bezit zolang de betrokken instellingen dit onderling onderschrijven. Het meerjarig financieel kader heeft een onmisbare functie gekregen in het financiële bouwwerk van de Unie. Zo biedt het kader de mogelijkheid om over een langere periode beleid en middelen in te zetten voor de politieke prioriteiten van de Unie. De kwaliteit van het gevoerde beleid is door de voorspelbaarheid van middelen toegenomen. Daarnaast geeft een dergelijk kader zekerheid aan de lidstaten, zowel over de maximale, jaarlijkse afdrachten aan de Europese Unie als over de jaarlijkse ontvangsten.

Voor de vaststelling van de Financiële Perspectieven is, overeenkomstig de Nederlandse inzet, unanimitéitsbesluitvorming van toepassing. Er is in de tweede alinea van het tweede lid van artikel 270 bis (*artikel 312 VWEU*) een passerellebepaling opgenomen die een overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid mogelijk maakt na een unaniem besluit daartoe van de Europese Raad. De buitensporige negatieve nettobetalerspositie van Nederland ligt ten grondslag aan de wens van de regering de unanimitéit te handhaven. De regering meent te allen tijde een ultiem controlemiddel in handen te moeten hebben met betrekking tot de mogelijke afdrachten aan de Unie. Om dit standpunt te onderstrepen heeft de regering een verklaring 59 afgelegd waarin wordt gesteld dat Nederland pas zal instemmen met een overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, wanneer op basis van een wijziging van het Eigen Middelen Besluit (*artikel 269 Werkingsverdrag (artikel 311 VWEU)*) een bevredigende oplossing is gevonden voor de Nederlandse buitensporige negatieve nettobetalerspositie.

In artikel 270 bis (*artikel 312 VWEU*) zijn tevens nadere bepalingen opgenomen inzake het meerjarig financieel kader. De minimumduur (vijf jaar) van de kaders wordt vastgelegd, evenals de onderverdeling naar inhoud en soorten middelen (vastleggingskredieten versus betalingskredieten). Voorts bepaalt het vierde lid dat, indien geen akkoord wordt bereikt over een nieuw meerjarig financieel kader voor het einde van het voorgaande (dan nog geldende kader), het laatste jaar van het vorige meerjarig financieel kader zal worden verlengd tot het moment dat een nieuw meerjarig kader vastgesteld is. Op deze manier is zeker gesteld dat bij het uitblijven van een nieuw besluit er toch een bindend kader voor de jaarlijkse begroting blijft bestaan. Een dergelijke regeling betekent bovendien dat de

opwaartse kracht van een veto voor besluitvorming over het meerjarig financieel kader verdwijnt. In geval geen overeenstemming wordt bereikt vanwege een veto van één of meer lidstaten, gelden krachtens het vierde lid immers de maximumbedragen van het laatste jaar van het voorafgaande kader. Aldus treedt automatisch een uitgavenplafond in werking totdat alsnog overeenstemming wordt bereikt over een nieuw meerjarig financieel kader.

Jaarlijkse begroting

Artikel 272 Werkingsverdrag (*artikel 314 VWEU*) bevat een aantal belangrijke wijzigingen inzake de jaarlijkse begroting. Ten opzichte van artikel 272 EG-Verdrag is het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven verdwenen. Ook is het jaarlijkse maximum stijgingspercentage verdwenen en is het aantal lezingen van het voorontwerp van de begroting van de Commissie door de Raad en het Europees Parlement van twee naar elk één teruggebracht.

Het gewijzigde artikel 272 (*artikel 314 VWEU*) bevat een tweetal lagen van besluitvorming. De eerste laag heeft betrekking op het bemiddelingscomité. In het achtste lid staat dat indien de Raad en het Europees Parlement geen akkoord in het kader van bemiddeling kunnen bereiken, de Commissie een nieuwe ontwerpbegroting moet indienen. De tweede laag heeft betrekking op de stemming nadat het bemiddelingscomité een politiek akkoord heeft bereikt. In het zevende lid staat dat nadat de Raad en het Europees Parlement in het bemiddelingscomité een akkoord hebben bereikt, het Europees Parlement het akkoord alsnog kan afwijzen met een meerderheid van stemmen (met als gevolg dat de Commissie een nieuw voorstel moet indienen). Indien de Raad het in het bemiddelingscomité bereikte akkoord afwijst, maar het Parlement dit akkoord goedkeurt, kan het Europees Parlement met een meerderheid van zijn leden en met drie vijfde van de uitgebrachte stemmen haar eerdere amendementen bevestigen. Voor de amendementen die niet worden herbevestigd door het Parlement geldt de uitkomst van het bemiddelingscomité. De begroting wordt dan vastgesteld op deze basis.

Uitvoering en kwijtingverlening

In artikel 274 Werkingsverdrag (*artikel 317 VWEU*) is gewijzigd dat niet alleen de Commissie de begroting voert maar dat zij dit moet doen in samenwerking met de lidstaten (eerste alinea). In een toevoeging in de tweede alinea wordt uitdrukkelijk een verband gelegd tussen de controle- en auditverplichtingen van de lidstaten bij de uitvoering van beleid met Europees gemeenschapsgeld en het Financieel Reglement. Dit is een duidelijke verwijzing naar gedelegeerde verantwoordelijkheid voor de lidstaten bij het uitvoeren van sommige Gemeenschapsprogramma's. De regels en afspraken daarover zullen op hoofdlijnen in het Financieel Reglement gemaakt moeten worden. Specifieke uitvoeringsbepalingen en beheer en controle verantwoordelijkheden voor de lidstaten zullen in de desbetreffende rechtsbasis van het communautaire programma moeten worden opgenomen.

Artikel 275 Werkingsverdrag (*artikel 318 VWEU*) is aangevuld met een tweede alinea om zeker te stellen dat naast de verantwoording over de bestedingen in meer boekhoudkundige zin, ook een meer beleidsinhoudelijke evaluatie ten behoeve van de Raad en het Europees Parlement door de Commissie gemaakt wordt. Op deze manier kan, naast de rechtmatigheid, de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven in ogenschouw worden genomen. De regering heeft deze toevoeging ondersteund.

Gemeenschappelijke financiële bepalingen

In Artikel 279 Werkingsverdrag (*artikel 322 VWEU*) is de besluitvormingsprocedure in de Raad voor de vaststelling van het Financieel Reglement, alsmede de regels voor de betaling van de afdrachten aan de Unie zodanig gewijzigd dat met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten in plaats van met unanimiteit.

In artikel 279 ter Werkingsverdrag (*artikel 324 VWEU*) is de praktijk van regulier overleg tussen de instellingen (Raad, Europees Parlement en Commissie) in het kader van de begrotingsprocedure vastgelegd.

2.5 Economisch en monetair beleid

Het economisch en monetair beleid van de Europese Unie is tijdens de Conventie en de IGC uitvoerig besproken. Belangrijke uitkomst is dat de rol van de Commissie ten aanzien van het economisch beleid op een aantal plaatsen is versterkt. De regering acht dat een groot winstpunt van het nieuwe Verdrag. De Nederlandse regering heeft ingezet op versterking van de coördinatie van het economische beleid, allereerst door een betere uitvoering van bestaande afspraken en stroomlijning van procedures. De regering heeft daarbij een versterking van de rol van de Commissie bepleit. Het is immers alleen de Commissie die, als neutraal scheidsrechter, kan constateren wanneer lidstaten een economisch beleid of een begrotingsbeleid voeren dat niet strookt met gemaakte afspraken.

Economisch en monetair beleid

De regering acht het positief dat het Verdrag van Lissabon economische beleidscoördinatie als één van de fundamentele onderdelen van het Europees beleid erkent. De Commissie krijgt het recht om «directe» waarschuwingen te geven aan lidstaten als zij oordeelt dat het economisch beleid van een lidstaat niet in overeenstemming is met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (*artikel 99, vierde lid, Werkingsverdrag (artikel 121, vierde lid, VWEU)*). Deze directe waarschuwing zal ook gelden voor het budgettaire beleid van de lidstaten (het «mechanisme van vroegtijdige waarschuwing» van het stabiliteits- en groeipact is afgeleid van dit artikel). De regering heeft dit resultaat verwelkomd, hoewel zij verder had willen gaan door de Commissie tevens het recht van voorstel te geven voor het indienen van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Een tweede verandering in artikel 99, vierde lid (*artikel 121, vierde lid, VWEU*), is dat de lidstaat in kwestie wordt uitgesloten van stemming bij de beslissing van de Raad over de maatregelen die de desbetreffende lidstaat dient te nemen om weer aan de globale richtsnoeren te voldoen. Ook de rol van het Europees Parlement wordt versterkt. Voor de aanpassing van de procedures ten behoeve van multilateraal toezicht op het economisch beleid krijgt het Europees Parlement medebeslissingsrecht (zesde lid).

Procedure buitensporige tekorten

Het Verdrag van Lissabon wijzigt artikel 104 EG-Verdrag op belangrijke punten. In het vijfde lid kan de Commissie, wanneer zij van oordeel is dat in een lidstaat sprake is van een buitensporig tekort, rechtstreeks een advies aan de betrokken lidstaat uitbrengen. In het EG-Verdrag (*artikel 104, vijfde lid Werkingsverdrag (artikel 126, vijfde lid, VWEU)*) bracht de Commissie in dat geval een advies uit aan de Raad. In het zesde lid is het oorspronkelijke recht van aanbeveling van de Commissie bij de vaststelling van een buitensporig tekort in een lidstaat veranderd in een recht van voorstel. Hierbij is de betrokken lidstaat uitgesloten van stemming. De regering had sterk ingezet op deze versterking van de rol van de

Commissie bij de naleving van het stabiliteits- en groeipact, in het bijzonder bij de buitensporig tekortprocedure.

Op voorstel van Nederland is een verklaring inzake het stabiliteits- en groeipact (verklaring 30) aangenomen. Deze verklaring bevat een aantal belangrijke uitgangspunten, zoals de noodzaak van het opbouwen van begrotingsoverschotten in economisch goede tijden teneinde perioden van economische neergang te kunnen opvangen zonder dat een toevlucht wordt genomen tot buitensporige tekorten. Bovendien wordt het belang van het stabiliteits- en groeipact als raamwerk voor het coördineren van nationaal begrotingsbeleid bevestigd en wordt tevens onderstreept dat het pact een op regels gebaseerd systeem is waarbinnen alle lidstaten gelijk behandeld dienen te worden.

Bepalingen voor lidstaten met euro

Artikel 115 A Werkingsverdrag (*artikel 136 VWEU*) is nieuw en geeft de Raad de mogelijkheid om voor de lidstaten van de eurozone binnen het kader van de artikelen 99 (globale richtsnoeren voor het economisch beleid) en artikel 104 Werkingsverdrag (buitensporig tekortprocedure) de coördinatie van het budgettaire beleid te versterken, dan wel eigen economische richtsnoeren voor de lidstaten van de eurozone op te stellen (*artikelen 121 en 126 VWEU*).

Het eveneens nieuwe artikel 115 B van het Werkingsverdrag (*artikel 137 VWEU*) verwijst naar het nieuwe Protocol betreffende de Eurogroep (de lidstaten met de euro als munt). Hierin worden regels over de vergaderingen van de ministers van de Eurogroep vastgelegd. De lidstaten van de eurozone kiezen een voorzitter voor de duur van tweeënhalf jaar.

Het nieuwe artikel 115 C Werkingsverdrag (*artikel 138 VWEU*) is gericht op een versterkte coördinatie in internationale fora (gemeenschappelijke standpunten, gezamenlijke vertegenwoordiging) van de landen die deelnemen aan de Economische en Monetaire Unie.

Bepalingen voor lidstaten zonder euro

Artikel 116 bis Werkingsverdrag (*artikel 139 VWEU*) somt de procedures op die niet van toepassing zijn op de lidstaten die de euro (nog) niet hebben ingevoerd. Hieraan zijn toegevoegd de beslissing over gemeenschappelijke posities en vertegenwoordiging van de eurozone in internationale financiële instellingen, alsmede de beslissing over de beleidsaanbevelingen aan lidstaten van de eurozone in het kader van het multilateraal toezicht op het economisch beleid of de buitensporig tekortprocedure.

2.6 Beleid op andere gebieden

Op diverse beleidsterreinen die in voorgaande paragrafen niet aan de orde zijn gekomen, doen zich wijzigingen voor. Deze wijzigingen worden hierna behandeld. In bepaalde gevallen betreft het substantiële verbeteringen op terreinen als energie, milieu en klimaatverandering – terreinen waar de regering zich sterk heeft gemaakt voor verbeteringen. In andere gevallen gaat het om kleinere aanpassingen, bijvoorbeeld de rechtsbasis voor EU-stimuleringsmaatregelen op het gebied van sport, die ook door de regering worden verwelkomd. Waar van toepassing wordt melding gemaakt van het feit dat de Unie geen harmoniserende maatregelen kan treffen.

Landbouw en visserij

Nieuw is dat de zichtbaarheid van het visserijbeleid wordt vergroot. Expliciet wordt in het Werkingsverdrag opgenomen dat de Unie een gemeen-

schappelijk landbouw- en visserijbeleid voert (hierna: GLB en GVB). Verwijzingen naar het GLB en landbouw moeten ook als verwijzingen naar GVB en visserij worden beschouwd (artikel 32, eerste lid, Werkingsverdrag (*artikel 38, eerste lid, VWEU*)).

Ten aanzien van de gemeenschappelijke marktordening van de landbouwmarkt en de overige bepalingen die nodig zijn om de doelstellingen van het GLB en GVB na te streven, wordt besloten met gekwalificeerde meerderheid (artikel 37, tweede lid (artikel 43, tweede lid, VWEU)). Ook heeft het Europees Parlement een grotere rol gekregen; in plaats van een adviesrecht beschikt het over een medebeslissingsrecht. De besluiten die op grond van het gewijzigde artikel 37, derde lid, worden genomen, zoals onder meer over prijsbepaling, en vaststelling en verdeling van vangstmogelijkheden, vormen daarop echter een uitzondering; deze besluiten komen tot stand zonder betrokkenheid van het Europees Parlement (*artikel 43, derde lid, VWEU*). De toepassing van de medebeslissingsprocedure op vrijwel alle onderdelen van het GLB en GVB komt de door de regering gewenste democratisering van het besluitvormingsproces ten goede.

Ook is de invloed van het Europees Parlement vergroot doordat bij de begrotingsprocedure het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven komt te vervallen (artikel 272 Werkingsverdrag (*artikel 314 VWEU*)). Dit heeft tot gevolg dat het Europees Parlement een gelijkwaardige stem heeft bij het vaststellen van de landbouwbegroting.

Met succes heeft de regering zich ingezet voor het vergroten van de zichtbaarheid van het GVB in de relevante artikelen en een grotere rol voor het Europees Parlement bij de besluitvorming op GLB- en GVB-terrein. Daarmee vormt het Verdrag een goede weerspiegeling van de hervormingen die de afgelopen jaren het landbouw- en visserijbeleid hebben gekenmerkt.

Vrij verkeer van werknemers

Op dit gebied is naar het oordeel van de regering ten aanzien van het terrein van de sociale zekerheid vooruitgang geboekt. Op basis van het EG-Verdrag (artikel 42 en artikel 308 EG-Verdrag) werd ten aanzien van maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid voor migrerende werknemers en zelfstandigen met unanimiteit besloten. In het Verdrag van Lissabon is dit vervangen door besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, echter onder toevoeging van een noodremprocedure (artikel 42, laatste alinea, Werkingsverdrag (*artikel 48, laatste alinea, VWEU*)). Een lidstaat kan op basis van deze noodremprocedure een beroep doen op de Europese Raad wanneer naar zijn oordeel de ontwerpwetgeving afbreuk doet aan belangrijke aspecten, waaronder de financierbaarheid, van zijn nationale stelsel van sociale zekerheid. In dat geval wordt de gewone wetgevingsprocedure opgeschort en is het aan de Europese Raad om hetzij het wetgevingsvoorstel terug te sturen naar de Raad voor verdere behandeling, hetzij de Commissie uit te nodigen om met een nieuw voorstel te komen. De procedure wordt gestaakt als de Europese Raad niet binnen vier maanden actie onderneemt.

Op grond van verklaring 22 moet ook bij ontwerpwetgeving gebaseerd op artikel 63 bis, tweede lid, Werkingsverdrag (gemeenschappelijk immigratiebeleid) rekening worden gehouden met de belangen van een lidstaat als deze ontwerpwetgeving afbreuk zou doen aan belangrijke aspecten van het sociale zekerheidsstelsel (*artikel 79, tweede lid, VWEU*).

Vervoer

Artikel 188 C Werkingsverdrag (*artikel 207 VWEU*) bepaalt in het vijfde lid dat op de onderhandelingen over en de sluiting van akkoorden betreffende vervoer de vervoersbepalingen van het Werkingsverdrag van toepassing zijn. Deze vallen daarmee niet onder de gemeenschappelijke handelspolitiek. Hierdoor wordt duidelijk gemaakt dat internationale handelsovereenkomsten wel betrekking kunnen hebben op vervoer, maar dat de procedure van totstandkoming in dat geval die van artikel 188 N van het Werkingsverdrag is (*artikel 218 VWEU*). Hierdoor blijft het ook mogelijk dat lidstaten individuele vervoerovereenkomsten sluiten met derde landen, zolang de Unie zijn interne bevoegdheid niet heeft uitgeoefend.

Intellectuele eigendom

In artikel 97 bis Werkingsverdrag (*artikel 118 VWEU*) is een specifieke rechtsbasis opgenomen voor het nemen van maatregelen (met gekwalificeerde meerderheid, uitgezonderd taalaspecten) ten behoeve van de invoering van Europese titels om een eenvormige bescherming van Europese intellectuele eigendomsrechten te realiseren.

Sociaal beleid

Het Verdrag van Lissabon voegt een nieuw artikel 136 bis toe waarin staat dat de Unie de rol van sociale partners die opereren op het niveau van de Unie erkent en bevordert. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de verschillen tussen nationale stelsels (*artikel 152 VWEU*).

Het Verdrag van Lissabon voegt aan de tweede alinea van artikel 140 Werkingsverdrag toe dat de Unie initiatieven kan nemen om richtsnoeren en indicatoren vast te stellen, de uitwisseling van beste praktijken («best practices») kan regelen en de nodige elementen met het oog op periodieke controle en evaluatie kan verzamelen. Het betreft hier een explicitering van de open methode van coördinatie in het sociaal beleid (*artikel 156 VWEU*).

Hoewel sociaal beleid een gedeelde bevoegdheid is, benadrukt de verklaring betreffende artikel 140 (verklaring 31) dat de in dit artikel beschreven beleidsterreinen in principe onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen en dat maatregelen genomen op basis van dit artikel geen harmonisatie ten doel hebben.

Sport

Het Verdrag van Lissabon wijzigt artikel 149 EG-Verdrag. Er is een rechtsbasis in artikel 149 Werkingsverdrag (*artikel 165 VWEU*) opgenomen voor maatregelen op het gebied van sport. Dit betekent dat de Unie, net als voor het onderwijs en de jeugd, de lidstaten kan stimuleren tot samenwerking. Hiermee wordt de belangrijke maatschappelijke en educatieve waarde van sport door de Unie erkend.

Het optreden van de Unie is er op gericht om een Europees sportbeleid te ontwikkelen. Enerzijds door de samenwerking te stimuleren tussen de verschillende voor sport verantwoordelijke organisaties en anderzijds door het coördineren van een gemeenschappelijk standpunt van de lidstaten en de instellingen van de Europese Unie. Hierbij wordt rekening gehouden met de specifieke kenmerken van sport en het Europese sportmodel dat gebaseerd is op de door vrijwilligers gedragen sportorganisaties. Op het gebied van sport zal de Unie de soevereiniteit van de lidstaten respecteren en waar noodzakelijk en mogelijk ondersteunen en coördineren. Harmonisatie van wetten regelgeving van de lidstaten is uitgesloten. De regering is voorstander van deze toevoeging van een rechtsgrondslag voor sport. Sport draagt in de ogen van de regering bij

aan de gezondheid, de sociale cohesie en de ontwikkeling van normen en waarden van de bevolking, in het bijzonder de jeugd.

Cultuur

In artikel 151, vijfde lid, Werkingsverdrag (*artikel 167, vijfde lid, VWEU*) is de wijziging doorgevoerd dat de Raad stimuleringsmaatregelen kan nemen met gekwalificeerde meerderheid in plaats van met unanimititeit.

Volksgezondheid

Het uitgangspunt van artikel 152 Werkingsverdrag (*artikel 168 VWEU*), dat artikel 152 EG-Verdrag wijzigt, blijft dat de Unie in beginsel slechts het gezondheidsbeleid van de lidstaten kan ondersteunen, aanvullen, coördineren en hen kan aanmoedigen samen te werken. Alleen het vierde lid van dit artikel kent de Unie gedeelde bevoegdheden toe. De bevoegdheden van de Unie zijn in het gewijzigde artikel nader gespecificeerd en uitgebreid. De aanpassingen zien onder meer op de mogelijkheid (stimulerings) maatregelen vast te stellen betreffende de bestrijding van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid, verbetering van gezondheidsdiensten in de grensstreken, kwaliteits- en veiligheidseisen aan medische producten en hulpmiddelen en bescherming van de volksgezondheid terzake van tabak en misbruik van alcohol.

In het eerste lid is opgenomen dat de Unie in aanvulling op het beleid van de lidstaten mag optreden met het doel bronnen van gevaar voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid weg te nemen. In het EG-Verdrag werd gesproken van «menselijke gezondheid». Dit verduidelijkt dat onder menselijke gezondheid ook geestelijke gezondheid moet worden verstaan. Tevens mag de Unie in aanvulling op het beleid van de lidstaten onder het Verdrag van Lissabon optreden inzake ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid. Dit was in het EG-Verdrag niet expliciet opgenomen. Dit optreden is echter beperkt tot stimuleringsmaatregelen (vijfde lid).

In het tweede lid zijn twee wijzigingen opgenomen ten opzichte van artikel 152 EG-Verdrag. De bevoegdheid van de Unie om samenwerking aan te moedigen tussen de gezondheidsdiensten in de grensstreken. Ook heeft de open methode van coördinatie («best practices») een plaats gekregen in het volksgezondheidsartikel (tweede lid).

Op grond van het vijfde lid mag de Unie stimuleringsmaatregelen vaststellen ter bestrijding van grote grensoverschrijdende bedreigingen van de volksgezondheid en ter bescherming van de volksgezondheid terzake van tabak en misbruik van alcohol. Ook mag de Unie stimuleringsmaatregelen nemen ter controle van, de alarmering bij en de bestrijding van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid. Een voorbeeld van een dergelijke bedreiging is SARS. Deze maatregelen kunnen echter geen harmonisatie van de wettelijke of bestuursrechtelijke regelgeving van lidstaten tot gevolg hebben.

Het zevende lid stelt voorts dat de Unie het gezondheidsbeleid en gezondheidszorgstelsel van de lidstaten moet eerbiedigen.

De regering ziet de voordelen van een grotere rol voor de Unie bij grensoverschrijdende bedreigingen voor de volksgezondheid, mits de Unie op dit gebied de bevoegdheden van de lidstaten eerbiedigt. De regering meent dat de tekst van artikel 152 Werkingsverdrag (*artikel 168 VWEU*) in dit opzicht een goed evenwicht vormt. Ook kan de regering instemmen met opname van de open methode van coördinatie op het vlak van de gezondheid. Tot slot onderschrijft de regering dat de Unie de nationale verantwoordelijkheden op het terrein van de volksgezondheid eerbiedigt.

Industrie

Artikel 157 Werkingsverdrag (*artikel 173 VWEU*) is vrijwel gelijk aan de overeenkomstige bepaling uit het EG-Verdrag. In het tweede lid is de open methode van coördinatie toegevoegd, waarvan de Unie in de praktijk reeds gebruik maakte. Tevens wordt harmonisatie op dit terrein expliciet uitgesloten (derde lid).

Economische, sociale en territoriale samenhang

Artikel 158 EG-Verdrag krijgt een grotere reikwijdte (*artikel 158 Werkingsverdrag (artikel 174 VWEU)*). Naast economische en sociale wordt territoriale cohesie opgenomen, waarmee de mogelijkheid om een betere ruimtelijke afstemming te waarborgen wordt vastgelegd. Dit laat onverlet dat de regie nog altijd bij de lidstaten ligt. Hiermee wordt geen bevoegdheid voor de Unie op het terrein van ruimtelijk beleid gecreëerd.

Het Verdrag van Lissabon wijzigt artikel 158 EG-Verdrag bovendien in die zin dat het de in het bijzonder te ondersteunen regio's preciezer definieert. Hieronder vallen regio's die een industriële overgang doormaken, regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid, alsmede insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden.

De regering was tijdens het totstandkomingsproces geen voorstander van deze wijzigingen. De regering vreesde ondermeer dat de uitgebreide en gedetailleerde beschrijving van de met middelen van de Unie te ondersteunen regio's en gebieden zou leiden tot een verbreding en een intensivering van het structuur- en cohesiebeleid van de Unie. Het gedetailleerd vastleggen van te begunstigen regio's en gebieden had beter plaats kunnen vinden in de uitvoeringsbepalingen voor het cohesiebeleid. Daarmee zou flexibeler ingespeeld kunnen worden op (wijzigingen in) specifieke situaties.

Onderzoek, technologische ontwikkeling en ruimte

Op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling is een aantal wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de bepalingen in het EG-Verdrag (artikelen 163 tot en met 173 EG-Verdrag (*artikelen 179 t/m 190 VWEU*)). Zo is expliciet vermeld dat de Unie streeft naar een Europese onderzoeksruimte waarin onderzoekers, wetenschappelijke kennis en technologie vrijelijk kunnen circuleren (*artikel 163, eerste lid, Werkingsverdrag (artikel 179, eerste lid, VWEU)*). Dit sluit aan bij de ontwikkelingen in het kader van de Lissabon-strategie, waarbinnen het begrip Europese onderzoeksruimte zijn intrede heeft gedaan.

De Unie krijgt de bevoegdheid om naast het kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling ook andere wettelijke maatregelen te nemen ter verwezenlijking van de Europese onderzoeksruimte (*artikel 166, vijfde lid, Werkingsverdrag (artikel 182, vijfde lid, VWEU)*). Dit geeft de Unie meer mogelijkheden om een krachtiger Europees beleid voor onderzoek en innovatie te voeren. Hierbij zij opgemerkt dat ten aanzien van deze gedeelde (parallele) bevoegdheid is vastgelegd dat de uitoefening van de bevoegdheid op dit terrein door de Unie, de lidstaten niet mag verhinderen hun bevoegdheid uit te oefenen (*artikel 2 C, derde lid, Werkingsverdrag (artikel 4, derde lid, VWEU)*). In een verklaring betreffende artikel 163 (verklaring 34) wordt bovendien gesteld dat de actie van de Unie op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling rekening zal houden met de fundamentele oriëntaties en keuzen van het onderzoeksbeleid van de lidstaten.

Artikel 172 bis Werkingsverdrag (artikel 189 VWEU) is geheel nieuw en bepaalt dat de Unie in samenwerking met het Europees Ruimteagentschap een Europees ruimtevaartbeleid zal ontwikkelen en voor het realiseren van haar doelen maatregelen zal vaststellen, eventueel in de vorm van een ruimtevaartprogramma. De regering heeft voor opname van deze passage gepleit. De maatregelen kunnen geen harmonisatie inhouden.

Milieu en klimaatverandering

In artikel 174, eerste lid, Werkingsverdrag (*artikel 191, eerste lid, VWEU*) is als een van de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie de bestrijding van klimaatverandering opgenomen. Daarmee krijgt een belangrijk wetgevingsterrein van de EU in de komende jaren en decennia een expliciete grondslag in het Verdrag. De regering is ingenomen met het grote belang van het klimaatdossier dat hiermee wordt gemarkeerd.

De regering heeft zich verder ingezet voor versterking van het milieubeleid, onder meer door te pleiten voor toepassing van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid voor alle besluiten die op basis van de artikelen 174 en 175 Werkingsverdrag worden genomen (*artikelen 191 en 192 VWEU*). Hiervoor bestond echter onvoldoende steun. Wel bevat artikel 175, tweede lid, een passerellebepaling waarbij de Raad met unanimitéit kan besluiten tot overgang naar toepassing van gekwalificeerde meerderheid voor de in de eerste alinea genoemde aangelegenheden (*artikel 192, tweede lid, VWEU*).

Energie

Voor het energiebeleid wordt een specifieke rechtsbasis gecreëerd in artikel 176 A Werkingsverdrag (*artikel 194 VWEU*). Vóór het Verdrag van Lissabon werd het energiebeleid gebaseerd op de bepalingen inzake de interne markt (artikel 95 EG-Verdrag), milieu (artikelen 174 en 175 EG-Verdrag) en crisisbeheersing (artikel 100 EG-Verdrag). De opname van een zelfstandig artikel voor energiebeleid codificeert de doelstellingen van het energiebeleid (eerste lid) en integreert de bestaande bevoegdheden (tweede lid) teneinde een coherent en geïntegreerd energiebeleid te kunnen ontwikkelen. Het derde lid expliciteert dat voor energiemaatregelen van fiscale aard – conform overige fiscale besluitvorming – de Raad met eenparigheid van stemmen besluit en het Europees Parlement slechts wordt geraadpleegd.

Bij de formulering van het artikel 176 A (*artikel 194 VWEU*) en de verklaring bij dit artikel (verklaring 35) is – ondermeer op verzoek van Nederland – opgenomen dat de soevereiniteit van de lidstaten over de nationale energiebronnen wordt gewaarborgd.

Op het terrein van energie is bovendien artikel 100, eerste lid, van het Werkingsverdrag over energiesolidariteit van belang (*artikel 122 VWEU*). Het voorziet in de mogelijkheid van het vaststellen van maatregelen door de Unie als zich ernstige problemen voordoen op het terrein van met name de energievoorziening. Een verwijzing naar de solidariteit tussen lidstaten op het terrein van energie is ook opgenomen in artikel 176 A Werkingsverdrag (*artikel 194 VWEU*).

Toerisme

Het Verdrag van Lissabon voegt een nieuw artikel 176 B Werkingsverdrag in (*artikel 195 VWEU*). De Unie krijgt de mogelijkheid, aanvullend aan het optreden van de lidstaten, het concurrentievermogen van het Europese toerisme te bevorderen. Harmonisatie is uitgesloten. Dit impliceert dat beleid voor toerisme in eerste instantie een zaak van de lidstaten zelf is. Dit was in overeenstemming met de Nederlandse inzet. Het artikel bepaalt verder dat de Unie, net als onder het EG-Verdrag, een rol kan blijven

spelen in de uitwisseling van kennis en uitwisseling van goede praktijken. Volgens artikel 3, eerste lid, sub u, van het EG-Verdrag kon de Gemeenschap reeds maatregelen treffen op dit terrein. Sommige lidstaten hechtten echter sterk aan opname van een rechtsgrondslag voor aanvullend optreden op het terrein van toerisme.

Civiele bescherming

Het Verdrag van Lissabon voegt een nieuw artikel 176 C Werkingsverdrag in waarmee de Unie op het terrein van de civiele bescherming een ondersteunende en coördinerende rol krijgt. Dit is in feite een bevestiging van de praktijk en in lijn met de Nederlandse inzet (*artikel 196 VWEU*). Sinds 1998 bestaat een Europees Actieprogramma voor de rampenbestrijding en zijn verschillende initiatieven ontplooid. De belangrijkste initiatieven op dit moment zijn het Gemeenschapsmechanisme en het CBRN-overzichtsprogramma (chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair overzichtsprogramma). Het Gemeenschapsmechanisme, dat een betere coördinatie bij rampen mogelijk moet maken, is in 2001 opgezet. Via dit instrument kunnen de lidstaten van de Unie bijstand verlenen voor civiele beschermingsdoeleinden in het geval van technologische of natuurrampen (inclusief terroristische aanslagen) zowel binnen als buiten de Unie. De regering acht dit artikel een logische codificatie van de bestaande praktijk. Het betreft hier een aanvullende bevoegdheid van de Unie.

Administratieve samenwerking

De lidstaten zijn gehouden de wetgeving van de Unie uit te voeren en het is hun plicht erop toe te zien dat de uitvoering van deze wetgeving doeltreffend en rechtmatig verloopt. Het nieuw ingevoegde artikel 176 D Werkingsverdrag definieert dit als een gemeenschappelijk belang en verleent de Unie de bevoegdheid om ondersteunende maatregelen vast te stellen (*artikel 197 VWEU*). De regering acht dit artikel een nuttige rechtsbasis voor de samenwerking. Het betreft hier een bevoegdheid tot aanvullend optreden. Het tweede lid van dit artikel specificiert dat dergelijke ondersteunende maatregelen kunnen bestaan uit het vergemakkelijken van de uitwisseling van informatie en ambtenaren evenals uit ondersteunende opleidings- en ontwikkelingsregelingen.

3. Democratische legitimiteit

De regering is verheugd met de kwaliteitslag die het Verdrag van Lissabon maakt op het terrein van de verdere versterking van de democratische legitimiteit van de Europese Unie. De regering heeft in de discussie over het Verdrag van Lissabon ingezet op het verder versterken van de positie van de burger in het primaire Europees recht. Inzet daarbij was de bevordering van de betrokkenheid van de burger bij het functioneren van de Unie. Daarbij is de regering van mening dat besluitvormingsprocessen binnen de Unie inzichtelijker en beter navolgbaar moeten worden gemaakt. In het nieuwe Verdrag wordt op verschillende wijzen invulling gegeven aan een versterking van de democratische legitimiteit van de Unie. Zo zal het Verdrag betreffende de Europese Unie een geheel nieuwe titel II kennen waarin de bepalingen inzake de democratische beginselen van de Unie worden neergelegd (*titel II, VEU*). In het Werkingsverdrag wordt het tweede deel inzake non-discriminatie en burgerschap op verschillende punten herzien en aangescherpt. Bovendien zal het Europees Parlement meer invloed krijgen.

De positie van burgers wordt op tal van terreinen versterkt. Dat gebeurt zowel direct als indirect. Direct door onder meer de invoering van een burgerinitiatief en de bepaling in het Verdrag waarmee het Handvest van de grondrechten juridisch bindend wordt. Indirect wordt de positie van de burger verder versterkt door onder meer een grotere transparantie van de

besluitvorming in het Europees Parlement en de Raad, via de mogelijkheid van toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en door de uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement, maar ook door de versterkte rol van de nationale parlementen in de Europese besluitvorming, onder meer in het kader van de subsidiariteit. Hieronder worden de verschillende terreinen toegelicht die Europa democratischer maken.

3.1 Uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement

Burgers worden volgens het beginsel van de representatieve democratie rechtstreeks vertegenwoordigd in het Europees Parlement (artikel 8 A EU-Verdrag (*artikel 10 VEU*)). Door het Verdrag van Lissabon zal de invloed van het Europees Parlement sterk toenemen. De regering heeft een toename van de bevoegdheden van het Europees Parlement altijd gesteund omdat dit leidt tot een vergroting van de democratische legitimiteit in Europa.

Besluitvorming

De toename in bevoegdheden van het Europees Parlement komt met name voort uit de veranderingen die plaatsvinden op het gebied van de besluitvormingsprocedures. Via het Verdrag van Lissabon wordt de «gewone wetgevingsprocedure» zoals in deze toelichting nader omschreven in paragraaf 2.1.11 van deze memorie de standaard procedure. De gewone wetgevingsprocedure is vrijwel gelijk aan de medebeslissingsprocedure uit het EG-Verdrag. Deze is van toepassing op de vaststelling van alle verordeningen, richtlijnen en besluiten, tenzij anders is bepaald. De samenwerkingsprocedure komt te vervallen en wordt vervangen door ofwel de gewone wetgevingsprocedure of de raadplegingsprocedure. De instemmingsprocedure wordt alleen nog maar van toepassing voor de bekrachtiging van verdragen. Voor het overige wordt deze procedure vervangen door de gewone wetgevingsprocedure. Met de invoering van de gewone wetgevingsprocedure als standaard procedure ontstaat een aanzienlijke toename van het aantal gevallen waarin het Europees Parlement het medebeslissingsrecht heeft.

Begroting

De begrotingstaak van het Europees Parlement neemt met het Verdrag van Lissabon eveneens in gewicht toe. Zo wordt in artikel 272 Werkingsverdrag (*artikel 314 VWEU*) bepaald dat het Europees Parlement bij de jaarlijkse begrotingsprocedure de zeggenschap krijgt over alle uitgaven van de Europese Unie. Het Europees Parlement had alleen zeggenschap over de niet-verplichte uitgaven en niet over de verplichte uitgaven. De regering is verheugd met het feit dat het Europees Parlement onder het Verdrag van Lissabon zal komen te beschikken over een volledig budgetrecht. Zie ook paragraaf 2.4 van deze toelichting.

Overige terreinen

Er zijn verschillende andere terreinen waar de bevoegdheden van het Europees Parlement worden uitgebreid door het Verdrag van Lissabon. Een voorbeeld daarvan is de procedure waarbij de Europese Ombudsman wordt aangesteld. Deze wordt ingevolge artikel 195 Werkingsverdrag (*artikel 228 VWEU*) niet langer benoemd, maar gekozen door het Europees Parlement. Voorts kan, conform artikel 197, vierde alinea, Werkingsverdrag, naast de Raad ook de Europese Raad door het Europees Parlement gehoord worden volgens hun respectievelijke reglementen van orde (*artikel 230, vierde alinea, VWEU*). Dit is het gevolg van het feit dat de Europese Raad een instelling van de EU is geworden. Tot slot wordt de procedure zoals neergelegd in artikel 192, tweede alinea, Werkingsverdrag

inzake de deelneming aan besluitvorming van het Europees Parlement aangescherpt (*artikel 225, tweede alinea, VWEU*). Er wordt toegevoegd dat indien de Commissie, ondanks een verzoek van het Europees Parlement om met een bepaald voorstel te komen, besluit geen voorstel in te dienen, de Commissie de redenen daarvoor aan het Parlement moet meedelen.

3.2 Nationale parlementen

Het Verdrag van Lissabon versterkt ook de rol van nationale parlementen. De steeds belangrijker rol van de nationale parlementen in de Europese besluitvorming komt in het nieuwe verdrag prominent naar voren in een nieuwe «omnibus»-bepaling (*artikel 8 C EU-Verdrag (artikel 12 VEU)*) waarin specifieke rechten van de nationale parlementen worden neergelegd. Het artikel omvat een niet-limitatieve opsomming van de wijze waarop de nationale parlementen actief bijdragen tot de goede werking van de Unie. De uitwerking van deze rechten is opgenomen in de desbetreffende artikelen of protocollen.

Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen van de lidstaten in de Europese Unie

In het «omnibus»-artikel wordt onder a) bevestigd dat de nationale parlementen door de instellingen van de Unie dienen te worden geïnformeerd over Europese wetgevingshandelingen, overeenkomstig het Protocol betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie. In dit Protocol wordt de reeds ontstane praktijk van toezending van wetgevingsdocumenten en het jaarlijks wetgevingsprogramma aan nationale parlementen gecodificeerd. Vastgelegd wordt dat – naast de Commissie – ook de Raad en het Europees Parlement, alsmede andere Europese organen zoals de het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank en de Europese Investeringsbank verplicht worden hun ontwerp-wetgevingshandelingen, verzoeken, initiatieven en aanbevelingen bij de nationale parlementen kenbaar te maken. Hierdoor wordt de mogelijkheid van nationale parlementen om scherper toezicht te houden op de Europese werkzaamheden vergroot. Ook worden de soorten documenten die moeten worden toegezonden uitgebreid (agenda's en uitkomsten van Raadszittingen, jaarverslag Rekenkamer). Ten slotte wordt de termijn tussen de datum van verzending en agendering in de Raad verlengd van zes naar acht weken om nationale parlementen meer tijd te geven te reageren.

Dit recht op informatie van de nationale parlementen heeft een belangrijke functie bij de rol die nationale parlementen spelen in het kader van de subsidiariteit, waaraan eveneens in het «omnibus»-artikel wordt gereferreerd (onder b). Deze rol van de nationale parlementen wordt besproken in paragraaf 3.3 van deze memorie waar het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid wordt toegelicht.

Verdragsherzieningsprocedures en toetredingsprocedures

De rol van de nationale parlementen wordt ook versterkt inzake de vernieuwde gewone en vereenvoudigde herzieningsprocedures (*artikel 8 C, onder d, EU-Verdrag (artikel 12, onder d), VEU*). Binnen de gewone herzieningsprocedure, zoals neergelegd in *artikel 48, tweede lid, EU-Verdrag (artikel 48, tweede lid, VEU)* en in deze toelichting omschreven in paragraaf 2.1.13 worden de nationale parlementen door de Raad geïnformeerd. Indien de Europese Raad (met gewone meerderheid) besluit om de voorgestelde wijzigingen te willen bespreken, wordt daarvoor in beginsel een Conventie bijeengeroepen (derde lid). Leden van de nationale parlementen zijn binnen deze Conventie vertegenwoordigd, naast vertegenwoordigers van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie. Daarmee krijgen de nationale parlementen de mogelijkheid in een vroeg stadium wijzigings-

voorstellen te beoordelen. Indien consensus bestaat binnen de Conventie kan deze een aanbeveling richten tot een daaropvolgende IGC. De regering is verheugd met deze procedure waarmee nationale parlementen in een vroeg stadium worden betrokken bij en een rol vervullen in een verdragsherzieningsdiscussie. Uiteraard behouden de nationale parlementen, nadat de IGC overeenstemming heeft bereikt over de verdragswijzigingen, hun invloed overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen bij de ratificatie die in alle lidstaten dient te geschieden (vierde lid, tweede alinea).

Binnen de vereenvoudigde herzieningsprocedures – ook wel de algemene passerellebepalingen genoemd – zoals toegelicht in paragraaf 2.1.13 van deze van memorie, worden nationale parlementen eveneens van initiatieven op de hoogte gesteld (artikel 48, zevende lid, EU-Verdrag (*artikel 48, zevende lid, VEU*)). Daarbij krijgt ieder nationaal parlement afzonderlijk de mogelijkheid initiatieven van de Europese Raad om over te gaan tot andere besluitvormingsprocedures tegen te houden binnen een termijn van zes maanden. Ook het Europees Parlement dient bij gewone meerderheid zijn goedkeuring te verlenen aan een dergelijke wijziging in de besluitvorming. De Nederlandse regering vindt dit een belangrijke vooruitgang, omdat daarmee nationale parlementen mee kunnen beslissen indien de Europese Raad een initiatief ontplooit om op een bepaald terrein over te gaan van besluitvorming met unanimité naar meerderheidsbesluitvorming en van een bijzondere wetgevingsprocedure naar de gewone wetgevingsprocedure.

Ingevolge art. 49 EU-Verdrag (*artikel 49 VEU*) is verder nieuw dat nationale parlementen in het kader van de besluitvorming over de uitbreiding van de Unie van verzoeken tot toetreding in kennis worden gesteld (zie ook artikel 8 C, onder e), EU-Verdrag (*artikel 12, e), VEU*)).

Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht

Artikel 8 C, onder c), EU-Verdrag (*artikel 12, c), VEU*) verwijst naar de rol van de nationale parlementen binnen de RVVR. Met betrekking tot de wetgevingsvoorstellen en initiatieven die worden ingediend in het kader van de hoofdstukken 4 en 5 van de RVVR zien de nationale parlementen erop toe dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd, overeenkomstig het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (artikel 61 B Werkingsverdrag (*artikel 69 VWEU*)). Maar ook voor de overige terreinen van de RVVR kan het parlement zijn toetsende rol uitoefenen overeenkomstig het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Nationale parlementen worden voorts in kennis gesteld van evaluaties op het terrein van de uitvoering van het RVVR-beleid (artikel 61 C Werkingsverdrag (*artikel 70 VWEU*)). Ook worden nationale parlementen geïnformeerd over de werkzaamheden van het permanent comité dat toezicht houdt op operationele samenwerking (artikel 61 D Werkingsverdrag (*artikel 71 VWEU*)). Bovendien krijgen nationale parlementen een belangrijke rol in de passerelle-bepaling bij maatregelen over grensoverschrijdend familierecht. Indien een nationaal parlement bezwaar maakt tegen een voorgenomen besluit op dit terrein, kan een besluit niet worden vastgesteld (artikel 65, derde lid, derde alinea, Werkingsverdrag (*artikel 81, derde lid, derde alinea, VWEU*)). Tot slot stelt het Verdrag van Lissabon dat de nationale parlementen betrokken dienen te worden bij de evaluatie van de activiteiten van Eurojust (artikel 69 D, eerste lid, derde alinea, Werkingsverdrag (*artikel 85, eerste lid, derde alinea, VWEU*)) en de controle van Europol (artikel 69 G, tweede lid, tweede alinea, Werkingsverdrag (*artikel 88, tweede lid, tweede alinea, VWEU*)). De regering is ingenomen met deze grotere mate van betrokkenheid van de nationale parlementen in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

3.3 Subsidiariteit en evenredigheid

Bij het Verdrag van Amsterdam werd voor de eerste maal een Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid opgenomen. Het Protocol wordt door het Verdrag van Lissabon op veel onderdelen herzien. Bij het totstandkomingsproces is gekeken hoe de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid – die al sinds Maastricht in de Verdragen zijn opgenomen – strikter kunnen worden toegepast. Het Protocol beoogt in algemene zin te waarborgen dat de instellingen van de Unie de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, zoals deze zijn neergelegd in het nieuwe artikel 3 ter EU-Verdrag (*artikel 5 VEU*) in het wetgevingsproces, steeds afdoende in acht nemen: dit vanuit de overweging dat besluiten zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden genomen. In het licht van deze overweging is er voor gekozen de nationale parlementen een rol te geven bij de politieke afweging op welk niveau besluitvorming plaats dient te vinden. Het aangepaste Protocol versterkt de subsidiariteitstoets op een drietal manieren.

In de eerste plaats beogen de artikelen 1 tot en met 5 een striktere inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid te bevorderen door de instellingen. Artikel 1 bepaalt dat iedere instelling er voortdurend zorg voor draagt dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in acht worden genomen, waarbij in artikel 3 wordt aangegeven dat met een brede definitie van de term «ontwerp van Europese wetgevingshandeling» alle voorstellen van wetgeving worden bestreken. Artikel 2 bepaalt dat de Commissie verplicht is brede raadplegingen te organiseren waarbij, in voorkomende gevallen, de regionale en lokale dimensie van het beoogde optreden niet uit het oog mag worden verloren. De Commissie wordt aldus gestimuleerd in voorkomend geval ook regionale en lokale overheden, bedrijfsleven, sociale partners en maatschappelijke organisaties te consulteren. Wel behoudt de Commissie de mogelijkheid om in buitengewoon dringende gevallen geen raadpleging te houden. Indien de Commissie daartoe besluit dan is het verplicht een dergelijk besluit te motiveren. In artikel 4 wordt bepaald dat de ontwerpen van wetgevingshandelingen, gewijzigde ontwerpen, wetgevingsresoluties van het Europees Parlement of de standpunten van de Raad direct aan de nationale parlementen worden toegezonden, of in het geval van ontwerpen die uitgaan van een groep lidstaten, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank via de Raad aan de nationale parlementen worden toegezonden. Artikel 5 verplicht de indiener dergelijke ontwerpen uitgebreid te motiveren in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Dit dient te geschieden in de vorm van een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum. Dat memorandum moet eveneens elementen bevatten waarmee de financiële gevolgen van het ontwerp kunnen worden beoordeeld, alsook – in het geval van een richtlijn – het effect ervan op door de lidstaten vast te stellen regelgeving, inclusief – waar toepasselijk – de regionale regelgeving. In de ontwerpen moet er bovendien rekening mee worden gehouden dat alle financiële of administratieve lasten, lasten voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale- of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te verwezenlijken doel.

In de tweede plaats wordt een politiek mechanisme van vroegtijdige waarschuwing ingevoerd om het toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel door de nationale parlementen te verbeteren. Artikel 6 stelt dat ieder nationaal parlement en iedere kamer van een van die parlementen binnen een termijn van acht weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp-wetgevingshandeling een gemotiveerd advies kan sturen aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de

Commissie, waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp zijns inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Hiervoor is een termijn van acht weken vastgelegd om enerzijds de parlementen voldoende tijd te gunnen een standpunt te bepalen en anderzijds te voorkomen dat de betrokkenheid van de nationale parlementen het Europese besluitvormingstraject nodeloos vertraagt.

Artikel 7, eerste en tweede lid, omschrijft de zogenaamde «gele kaart»-procedure. Kern daarvan is dat de indiener van het ontwerp verplicht is het ontwerp van wetgevingshandeling opnieuw te bezien, indien gemotiveerde adviezen waarin wordt gesteld dat een ontwerp van wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, ten minste eenderde vertegenwoordigen van alle stemmen die aan de nationale parlementen zijn toebedeeld. De indiener van het ontwerp kan, naar aanleiding van dit advies, besluiten het voorstel in te trekken, te wijzigen of te handhaven. De indiener dient een besluit, genomen na heroverweging, te motiveren. Naast deze «gele kaart» procedure is in het Protocol een zwaardere procedure opgenomen voor de situatie waarin een meerderheid van parlementen op grond van het subsidiariteitsbeginsel bezwaren heeft tegen een voorstel (artikel 7, derde lid). Deze procedure is van toepassing in het kader van de gewone wetgevingsprocedure. Ook in dat geval kan de indiener ervoor kiezen het voorstel in te trekken, te wijzigen of te handhaven. Indien de Commissie besluit het voorstel te handhaven, moet zij in een met redenen omkleed advies verantwoorden waarop het ontwerp haars inziens strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Dit advies moet, tezamen met de beoordelingen van de nationale parlementen, rechtstreeks aan de beide Uniewetgevers (Europees Parlement en Raad) worden voorgelegd. Indien de Raad (meerderheid van 55% van de lidstaten) of het Europees Parlement (met een eenvoudige meerderheid van uitgebrachte stemmen) het standpunt van de nationale parlementen overneemt, wordt dit voorstel niet verder in behandeling genomen. Aangezien mag worden aangenomen dat regeringen het oordeel van hun parlementen volgen, zal vrijwel altijd als een meerderheid van de parlementen een negatief subsidiariteitsoordeel velt, het voorstel niet in behandeling worden genomen.

Volgens de tekst in het Protocol mogen de adviezen zich formeel slechts richten op de vraag of het ontwerp in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel. Er is voorafgaand aan de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon evenwel een praktijk ontstaan waarbij nationale parlementen ontwerp-EU-regelgeving ook toetsen aan het beginsel van evenredigheid. De regering ziet een belangrijke rol voor de nationale parlementen, al dan niet in het verband van de COSAC, er zorg voor te dragen dat deze praktijk na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wordt voortgezet. De regering zal een continuering van de bestaande praktijk steunen.

In de derde plaats worden de voorwaarden versoepeld om een zaak bij het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangig te maken wegens niet-naleving van het subsidiariteitsbeginsel. Artikel 8 kent het recht om wegens niet-naleving van het subsidiariteitsbeginsel een zaak bij het Hof aanhangig te maken ook toe aan de nationale parlementen, zij het via de nationale regeringen, en aan het Comité van de Regio's. De subsidiariteitstoets heeft met name een politiek karakter. Toch is gemeend dat nu de nationale parlementen door invoering van het mechanisme van vroegtijdige waarschuwing nauwer betrokken zijn bij de politieke toetsing van de subsidiariteit, er ook een mogelijkheid moet zijn om, in het geval in de politieke fase geen bevredigende oplossing voor de nationale parlementen kan worden gevonden, achteraf een (marginale) juridische toets te laten uitvoeren. Een dergelijk beroep moet door de lidstaat – conform

de nationale rechtsorde – worden toegezonden namens het nationale parlement of een kamer van dat parlement. Het beroepsrecht van het Comité van de Regio's beperkt zich tot wetgevingshandelingen waarbij het Comité krachtens de Verdragen moet worden geraadpleegd en waarover het Comité in zijn advies bezwaren in verband met de subsidiariteit heeft geformuleerd.

Artikel 9 regelt ten slotte de jaarlijkse verslaglegging van de Commissie van de toepassing van de subsidiariteit en de evenredigheid. Dit verslag wordt gestuurd aan de Europese Raad, aan het Europees Parlement, aan de Raad en aan de nationale parlementen.

Voor de regering was de versterking van de toets op de subsidiariteit een hard punt in de onderhandelingen. De regering is zeer tevreden met de wijzigingen in het Protocol.

3.4 Burgerschap en burgerinitiatief

Het burgerschap van de Unie is geïntroduceerd bij het Verdrag van Maastricht. Doel van de notie van het burgerschap van de Unie is het scheppen van een nauwere band tussen de Unie en haar burgers. De democratische beginselen waarop de Unie is gegrondvest worden in een nieuwe titel II van het EU-Verdrag uiteen gezet (*titel II, VEU*). Het gaat in deze nieuwe titel om de transparantie van het wetgevingsproces in de Unie en het nader tot de burgers brengen van de Unie. In het Werkingsverdrag is in het kader van de titel betreffende non-discriminatie en burgerschap een aantal rechten en plichten voor burgers vastgelegd. Deze zijn vrijwel ongewijzigd overgenomen uit het EG-Verdrag, maar nieuw daarbij is dat de rol van het Europees Parlement wordt versterkt en de bevoegdheid van de Unie om maatregelen te treffen ter uitwerking van het burgerschap zijn uitgebreid.

In het Verdrag van Lissabon wordt het belang van de positie burger in de Unie onderstreept en vergroot. Het Verdrag onderkent de belangrijke plaats van de burger als onderdeel van de Unie, naast de lidstaten van de Unie. De verdere ontwikkeling van het burgerschap staat naar de mening van de regering in functie van de doelstellingen en bevoegdheden van de Unie. De materiële inhoud van het burgerschap kan in dit licht meebewegen, zowel middels wetgevende en beleidsmatige initiatieven als via jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Bepalingen inzake de democratische beginselen

Artikel 8 A EU-Verdrag (*artikel 10 VEU*) bepaalt dat de Unie werkt volgens het beginsel van de representatieve democratie. Dat wil zeggen dat burgers in de Unie rechtstreeks worden vertegenwoordigd door het Europees Parlement. De lidstaten worden in de Europese Raad vertegenwoordigd door hun staatshoofd of hun regeringsleider en in de Raad door hun regering. Deze zijn, volgens de regels van het nationale staatsrecht, verantwoordelijk verschuldigd aan het nationale parlement of de burgers. Het vierde lid herneemt artikel 191 EG-Verdrag waarin het belang van politieke partijen op Europees niveau wordt onderstreept.

In artikel 8 B, eerste lid, EU-Verdrag (*artikel 11, eerste lid, VEU*) wordt het beginsel van participerende democratie vastgelegd. Daarbij is het uitgangspunt dat de instellingen van de Unie de burgers en de representatieve organisaties de mogelijkheid bieden hun mening kenbaar te maken over alle onderdelen van het optreden van de Unie en daarover in het openbaar in discussie te treden. Het tweede lid van artikel 8 B EU-Verdrag (*artikel 11, tweede lid, VEU*) waarin de instellingen worden verplicht een open, transparante en regelmatige dialoog te voeren met het maatschap-

pelijk middenveld, is voor de regering van grote waarde. Daarmee wordt invulling gegeven aan een breed gevoelde wens burgers en maatschappelijke organisaties nauwer te betrekken bij de ontwikkeling van de Unie. Ingevolge het derde lid heeft de Commissie tot bijzondere taak om ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie op ruime schaal overleg te plegen met de betrokken partijen. Ook met de kerkelijke en niet-kerkelijke levensbeschouwelijke organisaties voert de Unie een open dialoog, zie de toelichting hierna in paragraaf 3.5.

Voorts is de regering verheugd met de introductie van het burgerinitiatief dat kan bijdragen aan het betrekken van de burger bij het functioneren van de Unie (artikel 8 B, vierde lid (*artikel 11, vierde lid, VEU*)). De regering is van mening dat met het burgerinitiatief het beginsel van de «participerende democratie» verder wordt versterkt. Daarbij neemt zij als uitgangspunt dat de instellingen van de Unie de burgers en «representatieve organisaties» de nodige middelen ten dienste moeten stellen om hun mening op alle beleidsterreinen van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te kunnen treden. Het burgerinitiatief is daarbij een innovatief en effectief instrument. Voor het eerst zullen Europese burgers de Commissie kunnen verzoeken binnen het kader van haar bevoegdheden een voorstel in te dienen met betrekking tot een aangelegenheid waarvoor een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen. Voor een dergelijk initiatief geldt een drempel van ten minste één miljoen burgers van de Unie, die afkomstig moeten zijn uit een significant aantal lidstaten. Op een totale bevolking van bijna 500 miljoen mensen is het halen van een drempel van ten minste 1 miljoen relatief eenvoudig. Hoewel het recht van initiatief bij de Commissie blijft berusten zal de Commissie met burgerinitiatieven – gezien het politieke feit van een dergelijk initiatief – terdege rekening moeten houden. De procedures en voorwaarden voor het indienen van een dergelijk initiatief, zoals het precieze aantal lidstaten waaruit de verzoeken dienen te komen, dienen nader te worden vastgesteld overeenkomstig artikel 21 van het Werkingsverdrag (*artikel 24 VWEU*). De regering zal in discussie over de nadere uitwerking van de procedures en voorwaarden het standpunt innemen dat het instrument van het burgerinitiatief zo uitvoerbaar en zo simpel als mogelijk dient te zijn.

Art 8 C EU-Verdrag (*artikel 12 VEU*) is het «omnibus»-artikel inzake de nationale parlementen zoals toegelicht in paragraaf 3.2 van deze memorie.

Non-discriminatie en burgerschap

Artikel 16 D Werkingsverdrag (*artikel 18 VWEU*) herneemt artikel 12 van het EG-Verdrag zonder wijzigingen. Artikel 16 E Werkingsverdrag (*artikel 19 VWEU*) inzake maatregelen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid te bestrijden, is overgenomen van het bestaande artikel 13 EG-Verdrag met als belangrijk verschil dat het Europees Parlement een goedkeuringsrecht heeft, waar het Parlement op grond van de bestaande bepaling slechts geraadpleegd werd.

In artikel 17 Werkingsverdrag (*artikel 20 VWEU*) wordt in het tweede lid een niet-limitatieve opsomming van de rechten en plichten van de Europese burger opgenomen.

Ingevolge artikel 18, derde lid, Werkingsverdrag (*artikel 21, derde lid, VWEU*) wordt het mogelijk maatregelen te treffen inzake de sociale zekerheid en de sociale bescherming. De maatregelen komen tot stand via een bijzondere wetgevingsprocedure, waarbij de Raad met unanimititeit en na raadpleging van het Europees Parlement besluit.

De in artikel 20 van het Werkingsverdrag (*artikel 23 VWEU*) opgenomen diplomatieke en consulaire bescherming van Unieburgers in derde landen, is zo aangepast dat de Raad de nodige maatregelen ter bevordering van deze bescherming kan vaststellen. De Raad besluit via een bijzondere wetgevingsprocedure, na raadpleging van het Europees Parlement. Daarmee is ook op dit onderdeel een reguliere besluitvormingsprocedure van de Unie van kracht geworden. Onder de bestaande Verdragen stelden de lidstaten in onderlinge overeenstemming de noodzakelijke maatregelen vast.

In artikel 21 (*artikel 24 VWEU*) betreffende het recht van iedere Unieburger om de instellingen en (advies)organen van de Unie aan te schrijven en antwoord te krijgen in één van de authentieke verdragstalen, is de toevoeging nieuw dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordening de bepalingen vaststellen voor de procedures en voorwaarde van het burgerinitiatief zoals hiervoor in paragraaf 3.4 toegelicht.

Op grond van artikel 22 Werkingsverdrag (*artikel 25 VWEU*) brengt de Commissie driejaarlijks verslag uit aan het Europees Parlement, de Raad en aan het Economisch en Sociaal Comité over de toepassing van de bepalingen in dit hoofdstuk. Een belangrijk verschil met het bestaande artikel 22 EG-Verdrag is dat het Europees Parlement het recht van goedkeuring zal hebben ten aanzien van maatregelen die de Raad op basis van dit verslag vaststelt. Onder het EG-Verdrag hoefde het Europees Parlement slechts geraadpleegd te worden. Ook hier is de regering tevreden met de versterking van de rol van het Europees Parlement.

3.5 Transparantie van de werkzaamheden

Transparantie

Om de democratische legitimiteit van Europese regelgeving en besluitvorming verder te versterken past het Verdrag van Lissabon verschillende bepalingen in de Verdragen aan om de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt en de daaruit voortvloeiende regels voor burgers inzichtelijker en toegankelijker te maken. Daartoe is in artikel 16 A van het Werkingsverdrag (*artikel 15 VWEU*) het beginsel neergelegd dat de instellingen, organen en instanties van de Unie transparant moeten functioneren. Het artikel bepaalt dat zowel het Europees Parlement als de Raad, wanneer het gaat om beraadslagingen en stemmingen over een ontwerp van wetgevingshandeling, in het openbaar vergaderen. Voorts bevat dit artikel de bepaling van het bestaande artikel 255 van het EG-Verdrag over de openbaarheid van documenten, met dien verstande dat met het Verdrag van Lissabon deze bepaling van kracht wordt voor alle instellingen, organen en instanties van de Unie. De regering steunt de uitbreiding van het toepassingsbereik van de openbaarheidsregels.

Ten slotte is de regering verheugd over de nieuwe bepaling 16 C van het Werkingsverdrag (*artikel 17 VWEU*) waarin onder meer wordt gesteld dat de Unie een open, transparante en regelmatige dialoog voert met kerken en levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties.

Bescherming persoonsgegevens

Nieuw is dat de bescherming van persoonsgegevens in het Verdrag van Lissabon onder één artikel wordt ondergebracht (*artikel 16 B Werkingsverdrag (artikel 16 VWEU)*). Onder het EG-Verdrag waren deze regelingen gebaseerd op het algemene harmonisatieartikel van 95 EG-Verdrag voor de lidstaten en op artikel 286 EG-Verdrag voor de instellingen, organen en instanties. In artikel 25 bis EU-Verdrag (*artikel 39 VEU*) wordt echter een belangrijke uitzondering gemaakt: een ander regime inzake persoons-

bescherming wordt van kracht op de verwerking van persoonsgegevens door lidstaten bij de uitoefening van activiteiten die vallen onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede de voorschriften betreffende het vrij verkeer van die gegevens. Deze bepaling bevestigt de aparte status die het GBVB binnen het Verdrag heeft. Zie eveneens paragraaf 2.3.2 van deze toelichting. Bij deze bepalingen horen verklaringen 20 en 21.

3.6 Handvest van de grondrechten en toetreding tot het EVRM

De rechten van de Europese burgers worden met het Verdrag van Lissabon op tweeërlei wijze gewaarborgd. Zo zal het Handvest van de grondrechten, dat in 2000 in Nice tot stand is gekomen, dezelfde rechtskracht krijgen als de Verdragen. Daarnaast is een rechtsbasis in het EU-Verdrag opgenomen om de Europese Unie te kunnen laten toetreden tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Handvest van de grondrechten

Op grond van artikel 6, eerste lid, EU-Verdrag (*artikel 6, eerste lid, VEU*) heeft het Handvest van de grondrechten dezelfde rechtskracht gekregen als de Verdragen. Het Handvest is op 12 december 2007 opnieuw plechtig afgekondigd omdat de tekst van het Handvest door de IGC van 2004 is aangepast. Tot op heden was het Handvest van de grondrechten een politiek document. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zal het Handvest juridisch bindend worden voor de instellingen, organen en instanties van de Unie (met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel), alsmede voor de lidstaten, althans voorzover zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Dit betekent dat voor de lidstaten het Handvest geen rol speelt bij hun nationale optreden, voorzover dat geen relatie heeft met het recht van de Unie. De wijze waarop dat zal moeten gebeuren, hangt in het bijzonder af van de aard en de doelstelling van de desbetreffende Uniehandeling. Dit kan ook door de rechterlijke colleges van de Unie en de lidstaten worden getoetst.

Het Protocol inzake de toepassing van het Handvest van de grondrechten op Polen en het Verenigd Koninkrijk voorziet in een uitzonderingspositie voor deze beide lidstaten ten aanzien van het Handvest. Het bepaalt dat het Handvest het Europese Hof van Justitie, noch enig ander hof of gerechtelijke instantie van Polen of het Verenigd Koninkrijk de bevoegdheid verleent te bepalen dat de wetten, regelgeving of administratieve bepalingen, praktijken of maatregelen van deze lidstaten in strijd zijn met de grondrechten, vrijheden en beginselen die in het Handvest zijn vastgelegd. Ook kunnen particulieren in het Verenigd Koninkrijk en Polen geen beroep doen op de rechten uit titel IV van het Handvest (Solidariteit) voor zover nationale wetgeving niet in deze rechten voorziet.

Toetreding tot het EVRM

In artikel 6, tweede lid, EU-Verdrag (*artikel 6, tweede lid, VEU*) wordt de mogelijkheid voor de Unie gecreëerd om toe te treden tot het EVRM. De regering is voorstander van de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. Op deze wijze kan de Unie verantwoordelijk worden gehouden voor schendingen van het EVRM door haar instellingen, organen en instanties, op gelijke voet als de lidstaten van de Raad van Europa in Straatsburg ter verantwoording kunnen worden geroepen. Artikel 188 N, zesde lid, onder a), sub ii, juncto achtste lid, Werkingsverdrag (*artikel 218, zesde lid, onder a), sub ii, juncto achtste lid, VWEU*) voorziet in de procedure voor de toetreding: over de toetredingsovereenkomst zal door de Raad met eenparigheid van stemmen worden besloten, na goedkeuring

door het Europees Parlement, en dit besluit moet door de lidstaten worden bekrachtigd.

De toetreding van de Unie tot het EVRM zal worden geregeld in een toetredingsverdrag. Het Protocol betreffende artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden zet de kaders uiteen die bij de totstandkoming van de toetredingsovereenkomst in acht genomen moeten worden. Daarboven geldt dat de Unie in beginsel op gelijke voet als individuele staten zal toetreden tot het EVRM. Dat betekent ook dat het Hof van Justitie op gelijke voet als een nationale hoogste rechter, moet worden beschouwd als een «nationaal rechtsmiddel» in de zin van artikel 35, eerste lid, EVRM, dat eerst moet worden uitgeput alvorens een procedure bij het EHRM aanhangig kan worden gemaakt. De regering zal zich ervoor inzetten dat de tot stand te brengen toetredingsafspraken over de bevoegdheden van de beide Hoven zo helder en eenvoudig mogelijk zullen zijn. Dat is in het belang van alle betrokkenen.

De toetreding van de Unie kan ook gevolgen hebben voor de werklast van het EHRM.

De regering is in dit verband van mening dat een stelsel van nauwe coördinatie en samenwerking tussen de beide Hoven kan bijdragen aan een beperking van de werklast voor het EHRM. Een dergelijke samenwerking, onder meer gericht op het vermijden van divergerende uitspraken, bestaat overigens reeds. Hierop wijst ook verklaring 2 bij het Verdrag van Lissabon. In deze verklaring wordt tevens gewezen op de mogelijkheid van versterking van deze dialoog bij toetreding van de Unie tot het EVRM. De regering zal zich er in de toetredingsonderhandelingen actief voor inzetten dat ook andere mogelijkheden tot beperking van de toename van de werklast van het EHRM worden onderzocht.

Bij artikel 6 tweede lid, EU-Verdrag (*artikel 6, tweede lid, VEU*) hoort het Protocol inzake de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. Dit Protocol voorziet onder meer in de instandhouding van de specifieke kenmerken van de Unie en van het recht van de Unie bij toetreding tot het EVRM. Het betreft hier in het bijzonder de specifieke voorwaarden van de eventuele deelname van de Unie aan de toezichthoudende instanties van het EVRM. Tevens is in dit Protocol bepaald dat de toetreding de bevoegdheden van de Unie en haar instellingen onverlet laat. Ook beoogt dit Protocol te waarborgen dat de positie van de lidstaten ten aanzien van het EVRM en de daaraan gehechte protocollen ongewijzigd blijft. Daarbij kan worden gedacht aan eventuele voorbehouden en het feit dat niet iedere lidstaat bij alle protocollen van het EVRM partij is.

Artikel 6, tweede lid, EU-Verdrag (*artikel 6, tweede lid, VEU*) en het Protocol inzake de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM moeten zo worden gelezen dat het bestaan van bepaalde grondrechten op zich geen nieuwe bevoegdheden voor de Unie creëert. De regering is van mening dat de toetreding van de Unie tot het EVRM wel gevolgen heeft voor de bevoegdheden van de Unie en haar instellingen, voortvloeiende uit de in het EVRM neergelegde verdragsverplichtingen en het bindende karakter van de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Wanneer de Unie partij is bij het EVRM kan de Unie op dezelfde voet als de andere partijen bij het EVRM worden aangesproken op schending van de in het EVRM neergelegde verplichtingen. Dit kan ook gevolgen hebben voor de uitoefening door de Unie van de haar verleende bevoegdheden. Het is echter niet zo dat de toetreding nieuwe bevoegdheden in het leven roept. Met betrekking tot de voorbehouden die door de lidstaten bij het EVRM zijn gemaakt, geldt primair dat deze blijven gelden. De regering meent dat na toetreding van de Unie, lidstaten die voorbe-

houden bij het EVRM hebben gemaakt hier geen beroep meer op zullen kunnen doen, voor zover zij handelen ter implementatie van EU-recht en de Unie een overeenkomstig voorbehoud niet heeft gemaakt. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor lidstaten die geen partij zijn bij een bij het EVRM behorend protocol. Hierbij moet in het bijzonder bedacht worden dat de voorbehouden van een lidstaat hun gelding behouden ten aanzien van optreden van die lidstaat op gebieden waarop de Unie geen bevoegdheid heeft, of die bevoegdheid nog niet heeft uitgeoefend.

Wat betreft de toepassing van het statenklachtrecht van artikel 33 van het EVRM tussen de lidstaten van de Unie onderling na toetreding van de Unie tot het EVRM kan worden opgemerkt dat een geschil tussen twee lidstaten over de toepassing van het Unierecht volgens de procedures van het Werkingsverdrag moet worden beslecht (artikel 3 Protocol inzake de toetreding tot het EVRM). Een expliciete uitzondering op artikel 33 EVRM van deze strekking in het toetredingsverdrag van de Unie tot het EVRM kan eventuele twijfel hieromtrent wegnemen. Het statenklachtrecht van artikel 33 EVRM dient echter onverkort te blijven gelden voor zover lidstaten van de Unie een geschil met elkaar hebben waarbij het Unierecht niet in het geding is. Ook ligt het in de rede dat de Unie zelf, na toetreding tot het EVRM, de bevoegdheid krijgt om op grond van artikel 33 EVRM een statenklacht in te dienen.

In een verklaring bij artikel 6, tweede lid, EU-Verdrag (*artikel 6, tweede lid, VEU*) wordt de wens uitgesproken dat de bestaande regelmatige dialoog tussen het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens na deze toetreding zou kunnen worden versterkt (verklaring 2). De regering hecht in het bijzonder belang aan een regelmatige dialoog tussen de Hoven in Luxemburg en Straatsburg, en verwelkomt een versterking daarvan teneinde divergerende interpretaties van de bepalingen uit het EVRM te voorkomen.

Artikel 6, derde lid, EU-Verdrag (*artikel 6, derde lid, VEU*) bepaalt dat de grondrechten, zoals zij door het EVRM worden gewaarborgd en zoals zij voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, als algemene beginselen deel uitmaken van het recht van de Unie. Deze bepaling komt overeen met het bestaande artikel 6, tweede lid, van het EU-Verdrag. Zij zal na de in het tweede lid voorziene toetreding van de Unie tot het EVRM, van waarde blijven voor de grondrechten afkomstig uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten.

4. Slotbepalingen

De slotbepalingen van het Verdrag van Lissabon (artikelen 3 tot en met 7) bevatten regels over enkele formele aspecten van het Verdrag van Lissabon. Het gaat daarbij onder meer om de duur, de bekrachtiging en inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon alsmede de authenticiteit van de verschillende taalversies van het Verdrag.

Artikelsgewijs

Het Verdrag van Lissabon wordt ingevolge artikel 3 voor onbepaalde duur gesloten.

Vanwege de wijzigingen van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag door het Verdrag van Lissabon is een henummering van de Verdragen noodzakelijk. De concordantietabel volgens welke dit gebeurt, is opgenomen in de bijlage bij het Verdrag van Lissabon, zo bepaalt artikel 5, eerste lid van het Verdrag van Lissabon (zie ook deel II, paragraaf 1 van deze toelichting). Ook de kruisverwijzingen in het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag

en verwijzingen in andere instrumenten van primair recht worden volgens de concordantietabel aangepast op grond van artikel 5, tweede lid van het Verdrag van Lissabon. Het derde lid ten slotte bepaalt dat verwijzingen in instrumenten van secundair recht naar het EU-Verdrag en naar het EG-Verdrag moeten worden opgevat als verwijzingen naar het EU-Verdrag, zoals gewijzigd door het Verdrag van Lissabon, en naar het Werkingsverdrag.

Artikel 6 bepaalt dat het Verdrag van Lissabon in werking zal treden op 1 januari 2009 mits alle akten van bekrachtiging zijn neergelegd. Mocht dit niet het geval zijn dan treedt het Verdrag in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het neerleggen van de akte van bekrachtiging door de laatste lidstaat. Het Verdrag van Lissabon kan dus pas in werking treden nadat alle 27 ondertekenende lidstaten het Verdrag hebben bekrachtigd.

Artikel 7 bepaalt dat het Verdrag van Lissabon is opgesteld in 23 talen en dat deze 23 teksten gelijkelijk authentiek zijn. In artikel 53, tweede lid, van het EU-Verdrag (*artikel 55, tweede lid, VEU*), zoals gewijzigd door het Verdrag van Lissabon is, op verzoek van de Spaanse regering, opgenomen dat het EU-Verdrag ook mag worden vertaald in een andere taal die in die lidstaat als officiële taal geldt. Deze bepaling geldt via artikel 313 bis van het Werkingsverdrag (*artikel 358 VWEU*) ook voor de vertaling van het Werkingsverdrag. De lidstaat die hiertoe wil overgaan, is gehouden zelf zorg te dragen voor die vertaling. Tevens dient deze lidstaat ervoor te zorgen dat een gewaarmerkt afschrift van deze vertaling in de archieven van de Raad wordt neergelegd. Het maken van de officiële vertalingen van het Verdrag draagt bij aan de verwezenlijking van de doelstelling van eerbiediging van de rijke verscheidenheid van culturen en talen, zoals neergelegd in artikel 2, derde lid, vierde alinea (*artikel 3, derde lid, vierde alinea, VEU*), aldus verklaring 16 (zie ook deel III, paragraaf 1.7 van deze toelichting).

De Minister-President, minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

IV. Bijlagen bij de Memorie van Toelichting

Bijlage 1 – Van unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid

Verdrag betreffende de Europese Unie

1. Artikel 9 C, negende lid (*artikel negende lid, VEU*)

Stemming over voorzitterschap Raadsformaties (m.u.v. formatie Buitenlandse Zaken).

Werkingsverdrag

2. Artikel 47 (*artikel 53 VWEU*)

Coördinatie van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst.

3. Artikel 63 bis, tweede lid, sub b (*artikel 79, tweede lid, b), VWEU*)

Legale migratie van onderdanen derde landen naar en tussen lidstaten.

4. Artikel 69 D, eerste lid (*artikel 85, eerste lid, VWEU*)

Taken Eurojust (wijze waarop het EP en nationale parlementen bij de evaluatie van Eurojust worden betrokken).

5. Artikel 69 F, tweede lid (*artikel 87, tweede lid, VWEU*)

Maatregelen ter ondersteuning van politieële samenwerking (dataverwerking, personele ondersteuning).

6. Artikel 69 G, tweede lid (*artikel 88, tweede lid, VWEU*)

Vaststelling structuur, werkwijze, werkterrein taken Europol (wijze waarop het EP en nationale parlementen Europol kunnen controleren).

7. Artikel 71 (*artikel 91 VWEU*)

Vaststelling van regelgeving op het gebied van vervoer waarbij rekening wordt gehouden met mogelijke ernstige gevolgen voor de levensstandaard, werkgelegenheid en exploitatie van vervoersfaciliteiten in een bepaalde regio.

8. Artikel 107 (*artikel 129 VWEU*)

Wijziging van bepaalde artikelen uit het Statuut ESCB wanneer deze wijzigingen door de Commissie zijn voorgesteld.

9. Artikel 151 (*artikel 167 VWEU*)

Maatregelen ter ondersteuning en aanvulling van het cultuurbeleid van de lidstaten.

10. Artikel 225A (*artikel 257 VWEU*)

Instelling en functioneren van gespecialiseerde rechtbanken bij het Gerecht

11. Artikel 245 (*artikel 281 VWEU*)

Wijziging statuut Hof van Justitie.

12. Artikel 245 ter (*artikel 283 VWEU*)

Benoeming leden raad van bestuur ECB.

13. Artikel 249 C (*artikel 291 VWEU*)

Vastlegging van de wijze waarop lidstaten de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie kunnen controleren.

14. Artikel 279 (*artikel 322 VWEU*)

Procedure terbeschikkingstelling budgettaire ontvangsten.

Naar gekwalificeerde meerderheid met noodrem procedure

15. Artikel 42 Werkingsverdrag (*artikel 48 VWEU*)

Coördinatierregels op het terrein van sociale zekerheid van werkenden.

16. Artikel 69 A Werkingsverdrag (*artikel 82 VWEU*)

Minimumvoorschriften ter bevordering van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen.

17. Artikel 69 B Werkingsverdrag (*artikel 83 VWEU*)

Minimumvoorschriften m.b.t. bepaling van strafbare feiten en sancties i.v.m. vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie.

Bijlage 2 – Nieuwe rechtsgrondslagen met gekwalificeerde meerderheid

Verdrag betreffende de Europese Unie

1. Artikel 8 B, vierde lid (*artikel 11, vierde lid, VEU*)
2. Artikel 9 B, vijfde lid (*artikel 15, vijfde lid, VEU*)
3. Artikel 9 C, zesde lid (*artikel 16, zesde lid, VEU*)
4. Artikel 9 E, eerste lid (*artikel 18, eerste lid, VEU*)
5. Artikel 15 ter, tweede lid, tweede streepje (*artikel 31, tweede lid, tweede streepje, VEU*)
6. Artikel 28, derde lid (*artikel 41, derde lid, VEU*)
7. Artikel 28 D, tweede lid (*artikel 45, tweede lid, VEU*)
8. Artikel 28 E, tweede, derde en vierde lid (*artikel 46, tweede, derde en vierde lid, VEU*)
9. Artikel 49 A, tweede lid (*artikel 50, tweede lid, VEU*)

Werkingsverdrag

10. Artikel 16 (*artikel 14 VWEU*)
11. Artikel 20 (*artikel 23 VWEU*)
12. Artikel 61 C (*artikel 70 VWEU*)
13. Artikel 61 H (*artikel 75 VWEU*)
14. Artikel 69 C (*artikel 84 VWEU*)
15. Artikel 78, en 87 tweede lid (*artikelen 98, en 107 tweede lid, VWEU*)
16. Artikel 97 bis, eerste alinea (*artikel 118, eerste alinea, VWEU*)
17. Artikel 115 C, eerste en tweede lid (*artikel 138, eerste en tweede lid, VWEU*)
18. Artikel 149 (*artikel 165 VWEU*)
19. Artikel 150 vierde lid (*artikel 166, vierde lid, VWEU*)
20. Artikel 152 vijfde lid (*artikel 168, vijfde lid, VWEU*)
21. Artikel 166, vijfde lid (*artikel 182, vijfde lid, VWEU*)
22. Artikel 172 bis (*artikel 189 VWEU*)
23. Artikel 176 A, tweede lid (*artikel 194, tweede lid, VWEU*)
24. Artikel 176 B (*artikel 195 VWEU*)
25. Artikel 176 C (*artikel 196 VWEU*)
26. Artikel 176 D (*artikel 197 VWEU*)
27. Artikel 188 I (*artikel 213 VWEU*)
28. Artikel 188 J, derde en vijfde lid (*artikel 214, derde en vijfde lid, VWEU*)
29. Artikel 188 R, derde lid (*artikel 222, derde lid, VWEU*)
30. Artikel 224 bis (*artikel 255 VWEU*)
31. Artikel 254 bis (*artikel 298 VWEU*)
32. Artikel 256 bis, vijfde lid (*artikel 300, vijfde lid, VWEU*)
33. Artikel 269 (*artikel 311 VWEU*)

Procedures en voorwaarden voor indiening van burgerinitiatief.
Keuze voorzitter Europese Raad en voortijdige beëindiging van zijn mandaat.
Vaststellen lijst met Raadsformaties (m.u.v. formatie Algemene Zaken en formatie Buitenlandse Zaken).
Benoeming Hoge vertegenwoordiger en voortijdige beëindiging van zijn mandaat.
Vaststelling besluit dat een optreden of standpunt van de Unie bepaalt dat wordt voorgelegd naar aanleiding van een specifiek verzoek.
Beschikbaarheid kredieten t.b.v. GBVB- initiatieven en maatregelen startfonds missies.
Statuut, zetel en voorschriften Europees Defensieagentschap op het gebied van ontwikkeling defensievermogens, onderzoek, aankopen en bewapening dat onder het gezag van de Raad ressorteert.
Permanente gestructureerde samenwerking op terrein van defensie: instelling, deelneming en schorsing.
Akkoord over de voorwaarden voor terugtrekking van een lidstaat die besluit zich terug te trekken.

Beginselen en voorwaarden voor functioneren van diensten van algemeen economisch belang, die lidstaten in staat stellen hun taken te vervullen.
Bevordering van diplomatieke en consulaire bescherming.
Evaluatie beleid lidstaten ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (EP en nationale parlementen worden op de hoogte gebracht van de bevindingen van de evaluatie).
Kader voor beheersmaatregelen met betrekking tot het kapitaal- en betalingsverkeer ter preventie en bestrijding van terrorisme en aanverwante activiteiten en maatregelen ter uitvoering hiervan
Maatregelen ter stimulering en ondersteuning van lidstaten inzake misdaadpreventie, met uitsluiting van enige harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.
Intrekking artikel inzake steunmaatregelen die verband houden met de deling van Duitsland.
Vaststellen van maatregelen voor de invoering van Europese titels om eenvormige bescherming van de intellectuele eigendomsrechten te bewerkstelligen.
Eurolanden, vaststelling van het gemeenschappelijk standpunt en gemeenschappelijke vertegenwoordiging in internationaal financiële instellingen.
Vaststellen van maatregelen op sportgebied met uitzondering van enige harmonisatie van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.
Aanbevelingen met betrekking tot beroepsopleidingen
Maatregelen betreffende de controle van, de vroegtijdige alarmering bij en de bestrijding van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid alsook maatregelen die rechtstreeks verband houden met de bescherming van de volksgezondheid ter zake van tabak en misbruik van alcohol met uitsluiting van harmonisatie van de lidstaten
Vaststellen van maatregelen voor het realiseren van de Europese onderzoeksruimte.
Bevorderen gemeenschappelijke initiatieven, steunen van onderzoek en technologische ontwikkeling en coördinatie van dergelijke inspanningen inzake ruimtevaartbeleid.
Waarborgen energiemarkt en energievoorziening en stimuleren energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie (Geen invloed op recht lidstaten tot bepaling van de voorwaarden van exploitatie, keuze energiebronnen en de algemene structuur van hun energievoorziening).
Aanvulling van optreden lidstaten inzake toerisme, met uitzondering van enige harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.
Bevordering samenwerking lidstaten inzake civiele bescherming, met uitzondering van enige harmonisatie van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.
Vaststelling van maatregelen ter verbetering van het administratieve vermogen van de lidstaten om EU-wetgeving uit te voeren, met uitzondering van enige harmonisatie van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.
Dringende financiële hulp derde landen.
Vaststelling van uitvoeringsmaatregelen betreffende EU-humanitaire-hulpacties en vaststellen van het statuut en de regels van het Europees vrijwilligerskorps voor humanitaire hulpverlening.
Coördinatie van optreden lidstaten die worden getroffen door een terroristische aanval, een natuurramp of door mens veroorzaakte ramp Toepassing solidariteitsclausule (echter niet bij gevolgen voor defensiegebied).
Bepaling van de werkwijze van het comité ter advisering over de geschiktheid van kandidaat-rechters en advocaten-generaal voor het Hof van Justitie en het Gerecht
Vaststellen bepalingen voor een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat.
Toetsing van de samenstelling Comité van de Regio's en Europees Economisch en Sociaal Comité aan economische, sociale en demografische evolutie in de Unie.
Uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen.