
Vergaderjaar 2006–2007

21 501-20

Europese Raad

Nr. 344

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BUITEN-
LANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2007

Met referte aan het Algemeen Overleg over de Europese Raad op 6 maart jl., waarin de minister-president heeft toegezegd uw Kamer nader te informeren over de stand van de verdragsdiscussie, doen wij u bijgaande brief toekomen.

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

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

Inleiding

Deze hoofdlijnenbrief volgt op de tijdens de Algemene Overleggen over de Europese Raad op 19 december 2006 en 6 maart 2007 door de minister-president gedane toezegging uw Kamer nader te informeren over de discussie inzake EU-verdragswijziging, met name over de te volgen procedure en het bijbehorende tijdpad. De minister-president heeft daarnaast bevestigd de Nederlandse posities met betrekking tot verdragswijziging tijdig met de Kamer te zullen bespreken.

Het voornemen van het Duitse voorzitterschap is om tijdens de Europese Raad van juni 2007 conclusies te trekken over de richting van de noodzakelijke verdragswijzigingen, alsmede het tijdpad dat daarmee gepaard zal gaan. Uit de Europese Raad van Laken (december 2001) volgde toen reeds de conclusie dat het Verdrag van Nice onvoldoende basis vormde voor een doelmatig en democratisch functioneren van de uitgebreide Europese Unie en werd er een heldere opdracht geformuleerd om te komen tot verbeteringen. Sindsdien is het belang van een slagvaardiger Unie alleen maar toegenomen, zoals ook weer bleek tijdens de recente Voorjaarsraad toen de EU een ambitieus programma heeft geformuleerd om de strijd aan te gaan met klimaatverandering en de lange termijn energiezekerheid duurzaam veilig te stellen.

Veranderingen van de Verdragen zijn nooit een doel op zich. Ze moeten ertoe bijdragen dat de politieke en economische stabiliteit, de welvaart en de werkgelegenheid in Europa worden bevorderd. Een slecht functionerend Europa vergroot de onzekerheid bij veel burgers over essentiële zaken als hun baan zekerheid en het behoud van sociale rechten.

Het Grondwettelijk Verdrag (GV), dat een antwoord poogde te geven op de opdracht van Laken, kon niet alleen op onvoldoende steun rekenen van de Franse en Nederlandse bevolking, het stuitte ook op aarzelingen bij andere lidstaten die niet tot ratificatie overgingen. Tegelijkertijd waren er achttien lidstaten die dit Verdrag wel hebben omarmd. Dit leidde tot duidelijke tegenstellingen in Europa, maar inmiddels lijkt meer ruimte te ontstaan voor een discussie over een nieuw verdrag op basis van het uitgangspunt dat er in alle lidstaten draagvlak moet zijn voor de noodzakelijke aanpassingen. Nederland stelt zich in die discussie actief en constructief op. Uitgangspunt daarbij zijn de bestaande Verdragen (zoals laatstelijk gewijzigd bij het Verdrag van Nice), die moeten worden gewijzigd op die punten die verbetering behoeven.

Opdracht aan het Duitse voorzitterschap

De Europese Raad van juni 2006 heeft besloten dat het Duitse voorzitterschap in overleg met de lidstaten een verslag zal opstellen waarin de stand van de discussie over het Grondwettelijk Verdrag wordt gepresenteerd. Dit verslag zal op de Europese Raad van 21/22 juni 2007 als basis dienen voor een besluit over het vervolg van de verdragsdiscussie. Uiterlijk in de tweede helft 2008, dat wil zeggen onder Frans voorzitterschap, dient dit proces te worden afgerond. Met andere woorden: de Europese Raad zal in juni conclusies willen trekken over de te volgen procedure, bijvoorbeeld door het bijeen roepen van een Intergouvernementele Conferentie, en over de reikwijdte van de inhoudelijke besprekingen die gevoerd zullen worden en het tijdpad dat daarbij hoort.

Kalender en benadering van het Duitse voorzitterschap

Voor het Duitse voorzitterschap is het vraagstuk van verdragswijziging één van de belangrijkste onderwerpen op de agenda. Het voorzitterschap zal naar een benadering moeten streven waarvoor de steun van alle lidstaten gevonden kan worden. Zoals door de Europese Raad van juni 2006 is besloten, zal het voorzitterschap daartoe bilaterale consultaties voeren. Het voorzitterschap heeft daarvoor gekozen om, ter voorbereiding van de formele vergaderingen, te kunnen aftasten of en hoe bruggen kunnen worden geslagen tussen de posities van de verschillende lidstaten. Het voorzitterschap plaatst het vraagstuk van verdragswijziging pas na de viering van vijftig jaar Verdragen te Berlijn op de agenda. In de marge van de bijeenkomst in Berlijn op 25 maart 2007 zullen de regeringsleiders kort spreken over de verdere procedure bij de discussie over verdragswijziging. In de daarop volgende maanden zal wederom bilateraal overleg plaatsvinden tussen het voorzitterschap en de lidstaten. Het spreekt voor zich dat de bilaterale consultaties uiteindelijk niet in de plaats kunnen komen van formele besluitvorming in de (Europese) Raad, waarbij iedere lidstaat zich in de dan voorgestelde benadering zal moeten kunnen vinden.

Het kabinet hecht er grote waarde aan de Kamer nauw bij de discussie over verdragswijziging te betrekken. Derhalve zal de Kamer ook gedurende het hele proces van de ontwikkelingen op de hoogte worden gehouden. Tegelijkertijd vraagt het kabinet ook begrip van de Kamer voor de omstandigheid dat in dit stadium het proces nog met een flink aantal onzekerheden is omgeven, zowel wat betreft het tijdpad als de inhoud van de discussie. Dit vraagt om een zeer actieve Nederlandse opstelling jegens de Europese partners, maar ook om een zekere mate van omzichtigheid bij het formuleren van de onderhandelingsinzet en het publiekelijk uitdragen daarvan.

Naar een beter functionerende Unie

Het vorige kabinet heeft het wetsvoorstel ter ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag ingetrokken. Dit kabinet zal het niet opnieuw indienen. Het GV is door de Nederlandse bevolking in het referendum in juni 2005 verworpen en ook dit kabinet geeft gehoor aan die uitslag. Het vorige kabinet heeft geluisterd en gezocht naar de opvattingen van de burger, van het maatschappelijk middenveld en de politiek over de toekomst van Europa en het functioneren van de EU. Een uitgebreide analyse daarvan is uw Kamer toegegaan per brief op 19 mei 2006. Daarnaast heeft dat kabinet zijn standpunt met betrekking tot verdragswijziging nader toege-licht, onder andere in de Staat van de Unie 2007.

Uit de analyses bleek dat op tal van punten verbeteringen van het functioneren van de Europese Unie zijn geboden.

Voor een deel betreft het zaken die beter moeten in het dagelijks opereren van de Unie: minder regelgeving, meer openbaarheid, toepassing subsidiariteitsbeginsel, een rechtvaardiger verdeling van de financiële lasten, meer respect voor de eigen regels – in het bijzonder die betreffende de uitbreiding – alsmede meer aandacht voor prioritaire beleidsterreinen. Hiervoor heeft Nederland zich in de afgelopen periode, samen met andere partners, actief in gezet.

Het kabinet meent te kunnen stellen dat zich een attitudeverandering in Europa begint af te tekenen. Bijvoorbeeld: subsidiariteit is geen «vies woord» meer. De regeldruk wordt aangepakt. De verdeling van de finan-

ciële lasten is rechtgetrokken. De uitbreidingsregels worden strikter toegepast. En onderwerpen als klimaat en energie staan bovenaan de agenda.

Voor een ander deel betreft het zaken die te maken hebben met hoe de Unie tot besluiten komt, hoe deze worden gecontroleerd, hoe de verhouding is tussen de Unie en de lidstaten en tussen de verschillende instellingen van de Unie. Deze zaken moeten in een nieuw verdrag aan de orde komen, naast bijvoorbeeld de strikte toepassing van de uitbreidingsregels en de beleidsprioriteiten. Thans is op dit punt de fase van handelen met onze EU-partners voor het kabinet aangebroken. Over de inzet van Nederland gericht op een nieuw verdrag is het kabinet bereid met de Tweede Kamer uitvoerig overleg te voeren.

Het is naar het oordeel van het kabinet evident dat de uitgebreide Unie de huidige beleidsuitdagingen niet het hoofd kan bieden op basis van het Verdrag van Nice. Niet alleen ziet de EU zich geconfronteerd met nieuwe uitdagingen, ook is het hoge tempo van de uitbreiding niet gepaard gegaan met een noodzakelijke verbetering van het interne functioneren van de Unie. Het kabinet is daarom van mening dat een wijziging van de Verdragen noodzakelijk is. Het kabinet zal daarbij inzetten op een nieuw verdrag waarin subsidiariteit en democratische controle versterkt worden.

In de onderstaande paragrafen wordt aangegeven op welke punten het kabinet voorneemt zich te concentreren in de discussie over een nieuw verdrag. Zoals aangegeven, is het uitgangspunt van het kabinet dat gekeken moet worden naar de tekortkomingen in de huidige Verdragen en vervolgens voorstellen moeten worden gedaan voor wijzigingen die deze tekortkomingen wegnemen. Dat neemt niet weg dat daarbij haast vanzelfsprekend ook gebruik kan worden gemaakt van bepaalde elementen van het Grondwettelijk Verdrag. Dat niet alleen omdat een groot aantal lidstaten reeds hun instemming met die teksten heeft betuigd, maar ook omdat – zoals ook reeds meerdere malen in de Kamer bleek – gedeelten van dat GV dienstig kunnen zijn bij de door Nederland gewenste versterking van democratie en slagvaardigheid van de EU. Immers, ook de tegenstanders in Parlement en samenleving van het GV hebben aangegeven dat hierin neergelegde voorstellen ook duidelijke verbeteringen bevatten opzichte van de bestaande Verdragen.

De inzet van het kabinet in de discussie over een nieuw verdrag

In het coalitieakkoord is het aldus verwoord: Een nieuw verdrag dat «zich in inhoud, omvang en benaming overtuigend onderscheidt van het eerder verworpen Grondwettelijk Verdrag. (...) Een effectiever Europees bestuur op basis van subsidiariteit zal de Unie voor burgers herkenbaar moeten maken en het vertrouwen moeten vergroten. Burgers willen een Europa dat concrete grensoverschrijdende problemen oplost.» Naar het oordeel van het kabinet gaat het vooral om een «beter» Europa, dat niet het beeld oproept van «superstaat», dat democratischer en slagvaardiger is, met helder afgebakende taken, en met een grotere inbreng van nationale parlementen.

Een verdrag zonder grondwettelijk karakter

Net zoals alle andere Europeanen, identificeren Nederlanders zich in het algemeen in de eerste plaats met hun eigen land. Daar ligt het brandpunt van de politieke belangstelling en van de politieke discussie. Daarom dient het politieke primaat van de lidstaten bij de vormgeving van de gezamenlijke Europese toekomst ook duidelijk te worden gemarkeerd. Een nieuw verdrag moet daarmee rekening houden. De benaming en vorm van het Grondwettelijk Verdrag, alsmede bepaalde symbolische en inhoudelijke

elementen, wekten bij veel burgers de indruk van een sprong richting de vorming van een Europese staat, die zich boven of in de plaats van de nationale staat stelde. Een nieuw verdrag dient niet de trekken van een grondwet te hebben. Het moet duidelijk zijn dat de EU geen autonome organisatie (een «superstaat») wordt, maar dat de EU slechts bevoegdheden kan uitoefenen voor zover de lidstaten in gezamenlijkheid hebben besloten die bevoegdheden over te dragen.

Het kabinet is van mening dat het de inzichtelijkheid van bestaand EU-beleid en toekomstige wijzigingen ten goede komt, wanneer een nieuw verdrag alleen de veranderingen ten opzichte van de huidige Verdragen bevat.

In de benadering van een «wijzigingsverdrag» zonder grondwettelijke pretenties zou de tekst van het EU Handvest van de Grondrechten niet integraal opgenomen hoeven te worden. Aan de substantie ervan moet wel recht worden gedaan, maar dat kan ook op een andere wijze. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat de EU zal toetreden tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Een verdrag dat het democratisch gehalte van Europa vergroot

Het democratisch functioneren van de EU dient te worden verbeterd. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van een aantal democratische innovaties van het ontwerp GV, zoals het burgerinitiatief, de versterking van de rol van de nationale parlementen, transparantie en de verheldering van de wetgevingsprocedure. Het kabinet zal ernaar streven op dit terrein een stap verder te zetten dan oorspronkelijk voorzien in het GV. Zo zal worden nagestreefd de positie van de nationale parlementen met betrekking tot de subsidiariteitstoets te versterken.

Een verdrag dat verheldert welke bevoegdheden we aan Europa geven, en hoe die worden begrensd

Het kabinet hecht sterk aan een consequente toepassing van subsidiariteit en proportionaliteit. Het belang van subsidiariteit is daarin gelegen dat de Unie optreedt voor zover de doelstellingen van dat optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt. Vanzelfsprekend kan dit inhouden dat een besluit soms juist beter op EU-niveau wordt genomen. Het leidend beginsel is dat besluiten zo dicht mogelijk bij de burgers worden genomen. Het kabinet streeft naar een grotere rol van de nationale parlementen bij de toetsing van wetgevingsvoorstellen uit Brussel. Nationale parlementen dienen betere mogelijkheden te hebben voorgestelde wetgeving 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. Staten-Generaal en kabinet hebben beide inmiddels stappen gezet om onze invloed op het Europese wetgevingstraject te verstevigen en de directe betrokkenheid van alle belanghebbenden te vergroten. Eerste en Tweede Kamer werken nauw samen in de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets en het kabinet is druk doende verschillende adviezen over een verbeterde aanpak van de coördinatie van het Europese beleid te implementeren. Het kabinet ziet meerwaarde in een nauwe samenwerking met de Staten-Generaal bij het nog verder uitwerken en versterken van deze initiatieven, uiteraard met respect voor ieders verschillende taak en positie in het Europese wetgevingstraject.

Het kabinet is van oordeel dat op een aantal grensoverschrijdende vraagstukken, hieronder nader aangeduid, een Europees antwoord het meest

effectief is. Op andere terreinen meent het kabinet dat het antwoord nationaal moet zijn. Zo dienen wij onze sociale verworvenheden te behouden, te versterken en te vernieuwen. Er is op Europees niveau al veel bereikt op sociaal terrein. Het kabinet wil echter voorkomen dat EU-regelgeving direct of indirect belemmeringen opwerpt voor onze nationale sociale arrangementen of voor de kwaliteit van publieke voorzieningen. Ook op andere terreinen die bij uitstek in hoofdzaak tot het nationale domein behoren, zoals pensioenen, sociale zekerheid, fiscaliteit, cultuur, onderwijs en gezondheidszorg, zou een scherpere afbakening tussen het nationale beleid en dat wat de EU aanvullend zou kunnen ondernemen, bijdragen tot meer helderheid over de activiteiten van de Unie op die terreinen.

Een verdrag dat Europa in staat stelt slagvaardig op te treden op de terreinen waar een gemeenschappelijke aanpak geboden is

De in het regeerakkoord geïdentificeerde grensoverschrijdende beleids-terreinen waarop ten opzichte van de bestaande situatie meer Europese samenwerking nodig is, zijn o.a. energiebeleid, grensoverschrijdende milieuproblemen, klimaatverandering, asiel- en migratiebeleid, concurrentiekracht van de Europese economieën, bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit en het externe beleid. Op deze terreinen is het van belang de besluitvaardigheid te verbeteren ten opzichte van de bestaande Verdragen.

Een verdrag dat verzekert dat we onze eigen spelregels respecteren, met name die met betrekking tot de uitbreiding

Hoewel velen inzien dat de uitbreiding van de Europese Unie heeft bijgedragen aan een veiliger, stabielere en welvarender continent, heeft het ook bijgedragen aan de gegroeide onzekerheid van vele Europeanen over de richting en het doel van de Europese samenwerking. Ook Nederlanders zijn bezorgd over de toekomst van Europa en kritisch over verdere uitbreiding van de Unie. Aangezien dit ook een rol heeft gespeeld bij de afwijzing van het GV, zouden in een nieuw verdrag de regels en criteria voor uitbreiding opgenomen kunnen worden teneinde de strikte naleving daarvan inzichtelijk te maken en te waarborgen.

Met de hierboven beschreven denkrichtingen op hoofdlijnen, stelt Nederland zich naar het oordeel van het kabinet constructief op bij eventuele hervatting van de onderhandelingen over een nieuw verdrag. Over het tijdspad, de procedure en de verdere inhoud van toekomstige onderhandelingen zal het kabinet te zijner tijd een standpunt innemen. In ieder geval zal het in juni op de Europese Raad vast te stellen mandaat voor de onderhandelingen ruimte dienen te bieden voor het opbrengen van de bovenbeschreven Nederlandse wensen.

Europees krachtenveld

Lidstaten die het GV (bijna) hebben geratificeerd, zullen trachten bij een verdragswijziging zo dicht mogelijk bij de substantie daarvan te blijven. Van de lidstaten die niet ratificeerden of dat niet van plan zijn, zullen meerdere lidstaten aandringen op een alternatief. Zij doen dat vanwege de uitslag van referenda (Frankrijk, Nederland), dan wel omdat nieuw aangetreden kabinetten of andere binnenlandspolitieke ontwikkelingen de ratificatie van het GV in die lidstaten ongewis maakt.

De posities van de EU-lidstaten over verdragswijziging lopen op dit moment derhalve sterk uiteen. Dit is onlangs weer gebleken tijdens de bijeenkomst van de zogenoemde «vrienden van het GV» in Madrid op 26 januari 2007. De deelnemende landen hebben zich daar op het stand-

punt gesteld dat de inhoud van het GV niet opengebroken mag worden en de vastgelegde institutionele balans niet moet worden verstoord. Het kabinet is van mening dat met de posities van zowel de ratificeerders van het GV als van de niet-ratificeerders rekening gehouden moet worden. Het is juist daarom van belang het Duitse voorzitterschap de ruimte te gunnen die het nodig heeft om een voor alle lidstaten aanvaardbaar mandaat voor de toekomstige onderhandelingen te vinden.

Slot

Niettemin is er ook een aantal zaken dat de lidstaten, ongeacht of ze wel of niet het GV hebben goedgekeurd, wel met elkaar lijken te delen. Veel lidstaten zien 2009 als een goede streefdatum voor een nieuw verdrag vanwege de verkiezing van het Europees Parlement in juni 2009 en het aantreden van een nieuwe Commissie in november 2009. Tevens bestaat een brede mate van consensus over de wenselijkheid van verdragswijziging om te voorkomen dat de EU op termijn zal stagneren wegens een afnemend draagvlak of een tekortschietende slagkracht. Voorts is steeds duidelijker geworden dat het GV niet in werking zal treden en dat bij een nieuwe verdragswijziging rekening moet worden gehouden met de redenen van de verwerping – of van de niet-goedkeuring – van het GV in een negental lidstaten. Vanuit het Nederlands perspectief is die constatering als een uitkomst van de Europese bezinningsperiode een goede zaak omdat het uitzicht biedt op een nieuw verdrag. Daarbij zij nog opgemerkt dat Nederland weliswaar bereid is mee te werken aan een tijdige afronding van een nieuw verdrag, maar dat de inhoud van een wijzigingsverdrag voor Nederland uiteindelijk maatgevend zal zijn.

Het kabinet ziet uit naar een constructieve dialoog met uw Kamer over het proces van EU-verdragswijziging.