

Vergaderjaar 2000–2001

26 559

Institutionele hervormingen Europese Unie

Nr. 4

**BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN
BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2000

Bijgaand bieden wij U de vierde notitie over de IGC-2000 aan. De notitie geeft de stand van zaken weer in de onderhandelingen over de institutionele hervormingen van de Europese Unie. Aan de notitie is als bijlage het synthesesedocument van het Voorzitterschap gehecht dat de basis vormt voor het resterende IGC-traject tot de Europese Raad van Nice. In de notitie zijn annotaties opgenomen betreffende alle elementen van het synthesesedocument.

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

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
D. A. Benschop

Vierde notitie over de IGC-2000

	Inhoudsopgave	Pagina			
			3.4	Het Europees Parlement	13
			3.4.1	Stand van zaken met betrekking tot de zetelverdeling	13
1	Inleiding	3	3.4.2	Annotaties bij hoofdstuk 2; het Europees Parlement	13
2	Van Keulen tot Biarritz	3			
2.1	Keulen	3	3.5	De stemmenweging in de Raad	14
2.2	Helsinki	3	3.5.1	Stand van zaken	14
2.3	Feira	4	3.5.2	Annotatie bij hoofdstuk 3; de weging van de stemmen in de Raad	15
2.4	Biarritz	4			
2.5	Organisatie van de IGC-werkzaamheden	5	3.6	De Commissie	15
			3.6.1	Stand van zaken met betrekking tot omvang en samenstelling van de Commissie	15
3	Stand van zaken en annotaties bij het synthese-document van het Voorzitterschap	5	3.6.2	Annotatie bij hoofdstuk 4; de Commissie	16
3.1	Stand van zaken in de onderhandelingen	5	3.7	Het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg	16
3.2	Opzet van het synthese-document	6			
3.3	Uitbreiding gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming en codecisierecht;	6	3.7.1	Stand van zaken	16
3.3.1	Algemeen	6	3.7.2	Annotaties bij hoofdstuk 5; het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg	17
3.3.2	Annotatie bij hoofdstuk 1 Uitbreiding gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming	7	3.8	Overige instellingen en organen	18
3.3.2.1	De lijst van mogelijke «qmv-artikelen»	7	3.8.1	Algemeen	18
3.3.2.2	Benoeming speciale vertegenwoordiger op GBVB-gebied (artikel 23 EU)	7	3.8.2	Annotaties bij hoofdstuk 6; overige instellingen en organen	18
3.3.2.3	Overeenkomsten op het gebied van de titels V en VI (artikel 24 EU)	8	3.8.2.1	Europese Rekenkamer	18
3.3.2.4	Bestrijding discriminatie (artikel 13 EG)	8	3.8.2.2	Het Economisch en Sociaal Comité	19
3.3.2.5	Sociaal beleid (artikel 18, 42 en 137 EG)	8	3.8.2.3	Het Comité van de Regio's	19
3.3.2.6	Het vrij personenverkeer (artikel 67 EG)	9	3.9	Nauwere samenwerking	19
3.3.2.7	Fiscaal beleid (artikel 93 EG)	11	3.9.1	Versoepeling van de voorwaarden voor de nauwere samenwerking	19
3.3.2.8	Handelspolitiek: diensten en intellectueel eigendom (Artikel 133 EG)	11	3.9.2	Annotaties bij hoofdstuk 7; de nauwere samenwerkingen	20
3.3.2.9	Cultuurbeleid en Industriebeleid (artikel 151 en 157 EG)	12	3.9.2.1	Algemene beginselen	20
3.3.2.10	Structuur- en cohesiefondsen (artikel 159 en 161 EG)	12	3.9.2.2	Nauwere samenwerking in het EG-Verdrag	21
3.3.2.11	Milieu (artikel 175 EG)	12	3.9.2.3	Nauwere samenwerking in titel V van het EU-Verdrag	21
3.3.2.12	De economische en financiële samenwerking met derde landen (art. 181 bis EG)	12	3.9.2.4	Nauwere samenwerking in titel VI van het EU-Verdrag	22
3.3.2.13	Associatie met landen en gebieden overzee (artikel 187 EG)	12	3.10	Artikel 7 EU (waarschuwingsmechanisme bij schending grondrechten)	22
3.3.2.14	Statuut van de leden van het Europees Parlement (artikel 190 EG)	13	3.10.1	Stand van zaken	22
3.3.2.15	Benoemingsprocedures (artikel 207, 247, 259, 263 EG)	13	3.10.2	Annotatie hoofdstuk 8; Grondrechten	22
3.3.2.16	Reglementen van Orde (artikel 223, 224, 248 EG)	13	3.11	Overige vraagstukken	23
3.3.2.17	Financiële reglementen (artikel 279 EG)	13	3.11.1	Het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid	23
			3.11.2	Anti-fraude bureau OLAF	24
			3.11.3	Annotatie bij hoofdstuk 9; Overige vraagstukken	24
			Bijlage: ¹	Synthesedocument van het Voorzitterschap (CONFER 4790/00)	

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1 Inleiding

Op 7, 8 en 9 december aanstaande zullen de lidstaten van de Europese Unie in Nice een akkoord moeten bereiken over de hervormingen van de Unie, waarover in het kader van een Intergouvernementele Conferentie (IGC) wordt onderhandeld, ten einde de Unie gereed te maken voor de uitbreiding. Het Franse Voorzitterschap heeft op 3 november jl. synthese-document (bijgevoegd) aan de lidstaten voorgelegd, waarin de stand van de werkzaamheden in de IGC wordt weergegeven. De IGC-voorbereidingsgroep heeft het document op 4 november jl. in Parijs besproken. In het licht van de discussie zal het Voorzitterschap de tekst ten behoeve van het ministeriële «conclaf» op 20 november a.s. aanpassen.

In de voorliggende notitie over de IGC wordt achtereenvolgens:

- een overzicht gegeven van de werkzaamheden voorafgaand en tijdens de IGC;
- ingegaan op belangrijkste vraagstukken die thans in de IGC aan de orde zijn;
- een annotatie gegeven op het bovengenoemde document van het Voorzitterschap.

2 Van Keulen tot Biarritz

2.1 Keulen

Op 21 mei 1999 zond de regering haar eerste IGC-notitie naar de Kamer. Deze had betrekking op de inzet voor de Europese Raad van Keulen (3 en 4 juni 1999) waar werd besloten in 2000 een intergouvernementele conferentie te houden. Deze IGC zou, met het oog op een efficiënt functionerende Unie na de uitbreiding, voor eind 2000 een regeling moeten treffen voor de institutionele vraagstukken die in Amsterdam niet werden opgelost. Naast deze zogenaamde *left overs* (omvang en samenstelling van de Commissie, stemmenweging in de Raad en de uitbreiding van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid) werd voorts de mogelijkheid open gehouden om andere verdragswijzigingen te behandelen die «nodig mochten blijken ten aanzien van de Europese instellingen in verband met de bovengenoemde vraagstukken, alsmede in het kader van de uitvoering van het Verdrag van Amsterdam». Het Finse Voorzitterschap kreeg de opdracht ten behoeve van de Europese Raad van Helsinki een verslag op te stellen, waarin de mogelijkheden tot oplossing van de institutionele vraagstukken zouden worden opgesomd.

2.2 Helsinki

Ter voorbereiding van de Nederlandse standpuntbepaling voor de Europese Raad van Helsinki bracht de regering een tweede IGC-notitie uit (15 november 1999). Hierin werd de potentiële agenda van de conferentie behandeld en in het bijzonder de Nederlandse prioriteiten. De regering hield hierin een pleidooi voor een brede agenda. Het werd bijvoorbeeld essentieel geacht het onderwerp nauwere samenwerking te behandelen. Dit streven werd eveneens benadrukt in het, aan de vooravond van de Europese Raad van Helsinki verschenen, Benelux-memorandum. Kort voor de Europese Raad van Helsinki verscheen het verslag van het Voorzitterschap «*Efficiënte instellingen na de uitbreiding: opties voor de intergouvernementele conferentie*». Daarin werd gesteld dat naast de drie *left overs*, de volgende onderwerpen ook aan de orde zouden kunnen worden komen:

- individuele verantwoordelijkheid van Commissarissen;
- zetelverdeling van het Europees Parlement;
- uitbreiding van de codecisieprocedure;

- Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg;
- overige instellingen en organen.

Ten aanzien van het EVDB en het Grondrechtenhandvest werd de mogelijkheid opengelaten om in een later stadium van de Conferentie te bezien of Verdragswijzigingen nodig waren.

Het Voorzitterschap meende dat ten aanzien van de nauwere samenwerking en de herstructurering van de Verdragen onvoldoende steun bestond om deze onderwerpen op de agenda van de IGC te plaatsen. De conclusies van Helsinki lieten evenwel de mogelijkheid open dat naast de uit Amsterdam daterende vraagstukken, ook andere onderwerpen aan de IGC-agenda zouden worden toegevoegd op voorstel van het Portugese Voorzitterschap.

2.3 Feira

In de geest van de conclusies van de Europese Raad van Helsinki begon op 14 februari 2000 de IGC onder Portugees Voorzitterschap met een brede agenda. In de eerste maanden werd met name aandacht besteed aan de hervormingen van het Hof van Justitie en aan de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad.

In haar derde IGC-notitie (9 mei 2000) ging de regering in op het Commissie-advies over de IGC van 26 januari jl. en het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken over de IGC. Verder ging de regering gedetailleerd in op haar inzet bij de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.

Aan de Europese Raad van Santa Maria da Feira legde het Portugese Voorzitterschap een overzicht voor van de werkzaamheden, waarin verschillende, uitgewerkte opties werden aangegeven. Het Voorzitterschap wilde echter geen conclusies trekken en benadrukte het belang van een «package», waarin elke lidstaat zich uiteindelijk zou kunnen vinden. In Feira stemden de staatshoofden en regeringsleiders er expliciet mee in dat het onderwerp nauwere samenwerking aan de agenda werd toegevoegd. In het bij de conclusies gevoegde verslag inzake versterking van het EVDB werd voorgesteld de kwestie van Verdragsherziening in de periode tot Nice te blijven bestuderen.

2.4 Biarritz

Het Franse Voorzitterschap heeft op basis van het Feira-rapport verder gewerkt. Het aantal IGC-bijeenkomsten werd opgevoerd. In de onderhandelingen ontstond enige beweging in standpunten die de delegaties uitdroegen, bijvoorbeeld ten aanzien van de hervormingen van het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg.

De Benelux-landen brachten op 29 september 2000 een memorandum uit over de IGC en de verdere toekomst van de Europese Unie. Daarin werden de hervormingen in een breder tijdsperspectief geplaatst. Tegen die achtergrond en lettend op de beperkte tijd die nog restte, drongen de drie landen aan op intensivering van de IGC-onderhandelingen.

De informele Europese Raad, die op 13 en 14 oktober in Biarritz plaatsvond, werd door de staatshoofden en regeringsleiders grotendeels gebruikt om intensief over de institutionele hervormingen van gedachten te wisselen. De openhartige gedachtenwisseling bevestigde de politieke wil om in Nice een goed resultaat te bereiken. De belangrijkste IGC-vraagstukken kwamen aan de orde. En marge van de Europese Raad van Biarritz bereikten Nederland, België, Luxemburg en Italië overeen-

stemming over tekstvoorstellen ten behoeve van de IGC over het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. Deze voorstellen werden aan het Voorzitterschap aangeboden.

2.5 Organisatie van de IGC-werkzaamheden

Het meeste voorbereidende werk heeft plaatsgevonden in de IGC-Vorbereidingsgroep. In deze groep met vertegenwoordigers van de ministers van Buitenlandse Zaken zijn alle onderwerpen die op de agenda van de IGC stonden uitgebreid aan de orde gekomen. Sinds de start van de IGC is de Vorbereidingsgroep negentien keer bij elkaar gekomen. De Ministers van Buitenlandse Zaken hebben tot nu toe tien keer over de hervormingen gesproken, meestal en marge van de Algemene Raad. Onder Frans Voorzitterschap werd ook enkele keren door de ministers een zogenaamd conclaaf gehouden. Deze informele bijeenkomsten, geheel gewijd aan de IGC, werden gebruikt om de moeilijkste vraagstukken te bespreken. Tot slot heeft de Europese Raad van Biarritz een belangrijk deel van zijn tijd besteed aan de IGC.

3 Stand van zaken en annotaties bij het synthesedocument van het Voorzitterschap

3.1 Stand van zaken in de onderhandelingen

Het Voorzitterschap streeft er naar het aantal vraagstukken dat in Nice door de staatshoofden en regeringsleiders nog moet worden opgelost tot een minimum te beperken. Het staat wel vast dat in Nice in ieder geval gesproken moet worden over:

- de omvang en samenstelling van de Commissie;
- de stemmenweging in de Raad;
- de zetelverdeling in het Europees Parlement.

Over deze drie vraagstukken heeft het Voorzitterschap in het synthesedocument nog geen teksten willen opnemen, omdat deze teksten in het licht van de stand van zaken in de IGC-onderhandelingen prematuur zouden zijn.

Het is ook waarschijnlijk dat in Nice over de (deel-)aspecten van een aantal IGC-vraagstukken nader door de staatshoofden en regeringsleiders zal moeten worden gesproken. In dat verband kan worden gedacht aan:

- een aantal moeilijke «qmv-artikelen»;
- de voorwaarden voor de nauwere samenwerking (waaronder toepassing in tweede pijler);
- een aanvulling op artikel 7 EU-Verdrag.

Ook de gewenste Verdragswijzigingen op het gebied van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid zullen aan de orde worden gesteld.

Verder zullen de staatshoofden en regeringsleiders een groot aantal wijzigingen worden voorgelegd, die betrekking hebben op vraagstukken waarover op dat moment reeds een grote mate van overeenstemming tussen de lidstaten is bereikt. In dat verband kan onder meer worden gedacht aan de hervormingen van het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg, aan bepaalde wijzigingen met betrekking tot het Europees Parlement, aan de Europese Rekenkamer, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

Hieronder zal, in de volgorde van het synthesedocument dat het Voorzitterschap op 3 november jl. verspreidde, in worden gegaan op de stand van zaken in de onderhandelingen met betrekking tot verschillende IGC-vraagstukken. De hoofdstukken uit het synthesedocument zijn van annotaties voorzien.

3.2 Opzet van het synthese-document

Het synthesedocument dat het Voorzitterschap op 3 november jl. publiceerde (hierbij gevoegd), beoogt een overzicht te geven van de IGC-onderhandelingen tot begin november. Het Voorzitterschap merkt op dat het zo precies mogelijk verslag van de werkzaamheden heeft willen doen. Geen delegatie wordt er op dit moment aan gebonden en het document neemt ook geen voorschot op het uiteindelijke resultaat, aldus het Voorzitterschap. Er bestaat over een aantal teksten overeenstemming, maar er zijn ook teksten waar nog veel problemen mee bestaan. Het Voorzitterschap heeft in het document geen teksten opgenomen over de Commissie, de stemmenweging in de Raad, de zetelverdeling in het Europees Parlement en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid, noch over toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM. Het Voorzitterschap meent dat het prematuur zou zijn teksten over deze vraagstukken uit te brengen. Hierover moet, aldus het Voorzitterschap, nog nader worden gesproken zodat een resultaat kan worden gevonden dat in overeenstemming is met de behoeftes van de Unie en recht doet aan de belangen van de lidstaten.

Het synthese-document is in negen hoofdstukken onderverdeeld:

- Hoofdstuk 1: uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad;
- Hoofdstuk 2: het Europees Parlement (geen tekst over zetelverdeling);
- Hoofdstuk 3: de stemmenweging in de Raad (zonder tekst);
- Hoofdstuk 4: de Commissie (zonder tekst)
- Hoofdstuk 5: het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg;
- Hoofdstuk 6: de overige instellingen en organen;
- Hoofdstuk 7: de nauwere samenwerkingen;
- Hoofdstuk 8: de grondrechten (behandelt alleen artikel 7 EU-Verdrag);
- Hoofdstuk 9: overige vraagstukken (bevat geen tekst over het EVDB).

Tijdens de bespreking van het document op 4 november jl. in de informele bijeenkomst van de IGC-Vorbereidingsgroep, is vooral gesproken over de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming en de versoepeling van de voorwaarden voor de nauwere samenwerking. Veel nieuwe gezichtspunten met betrekking tot deze vraagstukken werden bij die gelegenheid niet naar voren gebracht. Het Voorzitterschap heeft toegezegd het document in het licht van het besprokene te zullen aanpassen.

3.3 *Uitbreiding gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming en codecisierecht*

3.3.1 Algemeen

Het Voorzitterschap heeft veel aandacht aan dit onderwerp besteed. Het is herhaaldelijk in de IGC-voorbereidingsgroep en de ministeriële bijeenkomsten aan de orde geweest. Er zijn uitgebreide lijsten met bepalingen opgesteld die in aanmerking kunnen komen voor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming («qmv»).

Nederland heeft vanaf het begin van de conferentie het belang onderstreept van een soepelere besluitvorming van de Raad. De bijna-verdubbeling van het ledental van de Europese Unie zal het steeds moeilijker maken besluiten met unanimiteit te aanvaarden. De slagvaardigheid van de Unie loopt gevaar indien op het qmv-dossier weinig voortgang wordt geboekt. De regering hecht met name aan het boeken van zoveel mogelijk voortgang op het gebied van het vrij personenverkeer, handelspolitiek, milieu en aspecten van het sociaal en fiscaal beleid.

Hoewel vrijwel alle lidstaten in het algemeen het belang van meer gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming erkennen, blijkt in de praktijk van de onderhandelingen dat over slechts weinig artikelen, waarvoor thans besluitvorming met eenparigheid van stemmen is voorgeschreven, overeenstemming van alle lidstaten bestaat om gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in te voeren. Nederland zal blijven aandringen op een substantieel resultaat op het gebied van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.

Er bestaat een grote mate van consensus dat bij besluitvorming van wetgevende aard, de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad gepaard dient te gaan met codecisie door het Europees Parlement. Nederland heeft erop aangedrongen dat in de IGC over de vraag wat onder besluitvorming van wetgevende aard moet worden verstaan, meer duidelijkheid wordt verschaft. Dit heeft ertoe geleid dat een wijziging van artikel 251 EG-Verdrag wordt voorgesteld.

3.3.2 Annotatie bij hoofdstuk 1 Uitbreiding gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

3.3.2.1 De lijst van mogelijke «qmv-artikelen»

Het eerste hoofdstuk over de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad begint met een lijst van artikelen die naar «qmv» over zouden kunnen gaan. Op deze lijst staan 47 bepalingen. Nederland kan, conform de inzet de regering op 9 mei jl., instemmen met versoepeling van de besluitvorming van de Raad in vrijwel alle artikelen. Nederland heeft wel bezwaar aangetekend tegen gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in artikel 159 EG-Verdrag (over financiering van maatregelen buiten de structuurfondsen om) en artikel 187 EG-Verdrag (over de nadere besluiten met betrekking tot landen en gebieden overzee). Ook heeft Nederland specifieke opmerkingen ten aanzien van de voorgestelde nieuwe formuleringen van enige andere artikelen. Op deze artikelen zal hierna worden ingegaan. Er wordt één artikel genoemd (artikel 130 EG-Verdrag) waar de Raad met een *gewone* meerderheid zou kunnen besluiten. Tenslotte worden twee artikelen genoemd (94 en 144 EG-Verdrag) waar unanimitéitsbesluitvorming staat voorgeschreven en die doorgehaald zouden kunnen worden. In totaal bevat deze lijst dus 50 artikelen waar nu nog unanimitéit in de besluitvorming van de Raad is vereist. Hierbij zij opgemerkt dat het van verschillende artikelen die in de lijst zijn opgenomen, twijfelachtig is of zij naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming over kunnen gaan.

In paragraaf 1.2 van het eerste hoofdstuk worden vervolgens verschillende artikelen weergegeven die in meer of mindere mate moeten worden gewijzigd om over te kunnen gaan naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. De belangrijkste bepalingen, waarover in de IGC-voorbereidingsgroep ook vaak en intensief is gesproken, komen hieronder aan de orde.

3.3.2.2 Benoeming speciale vertegenwoordiger op GBVB-gebied (artikel 23 EU)

Het Voorzitterschap stelt voor dat de Raad voortaan met gekwalificeerde meerderheid besluit over de benoeming van een speciale vertegenwoordiger met een mandaat voor specifieke beleidsvraagstukken op het gebied van het GBVB, zoals genoemd in artikel 18, vijfde lid EU-Verdrag. Verder blijven zowel artikel 23 EU-Verdrag als artikel 18, vijfde lid EU-Verdrag ongewijzigd. Dit houdt in dat volgens de in artikel 23, tweede lid, beschreven procedure een lidstaat de stemming kan aanhouden en de Raad met gekwalificeerde meerderheid kan besluiten de zaak ter besluit-

vorming aan de Europese Raad voor te leggen. Een meerderheid is voor het qmv-voorstel ook Nederland kan er mee instemmen.

3.3.2.3 Overeenkomsten op het gebied van de titels V en VI (artikel 24 EU)

Artikel 24 EU-Verdrag heeft betrekking op het sluiten van overeenkomsten met staten of internationale organisaties door de Raad. De Raadsbesluitvorming over de machtiging tot onderhandelingen en het sluiten van de overeenkomst vindt thans plaats met eenparigheid van stemmen. Het Voorzitterschap stelt voor om het vereiste van eenparigheid te vervangen door gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming indien het gaat om de uitvoering van een gemeenschappelijke strategie, een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt. Eenparigheid van stemmen blijft gehandhaafd indien de overeenkomst betrekking heeft op een beleidsterrein waarvoor eenparigheid van stemmen geldt in de interne besluitvorming van de Unie. In dit geval blijft de mogelijkheid bestaan dat een lidstaat niet gebonden is aan de gesloten overeenkomst, indien de vertegenwoordiger van de lidstaat verklaart dat daarvoor de grondwettelijke procedures in acht moeten worden genomen. De andere leden van de Raad kunnen dan echter overeenkomen dat de overeenkomst voorlopig wel van toepassing is op hen en de instellingen van de Unie (voorgestelde artikel 24, tweede lid en vierde lid). Tot slot blijft het voorgestelde artikel 24 van toepassing op aangelegenheden die onder titel VI (JBZ) vallen. In dat geval besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid over de machtiging tot onderhandelingen en de sluiting van een overeenkomst indien deze betrekking heeft op een beleidsterrein waarvoor de procedure van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid is voorgeschreven. Of dit voorstel het in de IGC zal halen valt nog te bezien. Nederland steunt invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in dit artikel.

3.3.2.4 Bestrijding discriminatie (artikel 13 EG)

Enkele lidstaten hebben bezwaren tegen gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op dit gebied. Volgens hen is in het Verdrag van Amsterdam gekozen voor een ruime reikwijdte in combinatie met een zware besluitvormingsprocedure. Het Voorzitterschap heeft daarom voorgesteld het eerste lid ongewijzigd te laten, maar een tweede lid toe te voegen, waarin als uitzondering op het eerste lid de Raad met een gekwalificeerde meerderheid maatregelen kan nemen die lidstaten ondersteunen in hun inspanningen discriminatie tegen te gaan. Nederland is van mening dat het artikel in zijn huidige vorm over dient te gaan naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming met het codecisierecht van het Europees Parlement. Een meerderheid van de lidstaten deelt dit standpunt, maar enkele van de lidstaten zijn tegen het voorstel.

3.3.2.5 Sociaal beleid (artikel 18, 42 en 137 EG)

In artikel 18 EG, één van de bepalingen over het burgerschap van de Unie, wordt de unanimiteitsregel ten aanzien van besluitvorming van de Raad over maatregelen die beogen het recht om vrij te reizen en te verblijven te vergemakkelijken, vervangen door de gekwalificeerde meerderheidsregel. Een grote meerderheid van de lidstaten, waaronder Nederland, is voor deze wijziging.

In artikel 42 EG, met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers, wordt een groot aantal wijzigingen van de tekst voorgesteld. Volgens het voorstel wordt de werking van het artikel uitgebreid naar met werknemers gelijkgestelde personen (zoals studenten, gepensioneerden, werknemers uit derde landen waarmee akkoorden zijn gesloten, vluchtelingen en statenlozen). De wijzigingen beogen om de Raad met een gekwalificeerde meerderheid zijn besluiten te laten nemen. In het bestaande artikel heeft het Europees Parlement al het codecisierecht, maar de Raad moet met

eenparigheid besluiten. De wijzigingen leiden er ook toe dat het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's adviesrecht krijgen.

In het voorstel wordt in een nieuw tweede lid voorgesteld dat de Raad met eenparigheid van stemmen zal besluiten indien hij maatregelen wenst te nemen met betrekking tot personen die niet in het eerste lid zijn genoemd. In het derde lid staat dat de maatregelen die de Raad krachtens het eerste en het tweede lid kan nemen, het financieel evenwicht van de sociale zekerheidsstelsels van de lidstaten niet aanzienlijk mogen aantasten. Nederland heeft met name op dit derde lid aangedrongen.

In de IGC bestaat nog een grote mate van verdeeldheid over de wenselijkheid van deze wijzigingen. Nederland is bereid de wijzigingen te steunen.

Artikel 137 EG, één van de sociale bepalingen uit titel XI van het EG-Verdrag, is in belangrijke mate herschreven. In het eerste lid wordt bepaald dat met het oog op het bereiken van de doelstellingen van artikel 136 door de Gemeenschap en de lidstaten op een elftal terreinen kunnen optreden. De hier genoemde elf punten zijn vrijwel allemaal terug te vinden in het bestaande artikel 137, maar deels anders geformuleerd. Ook zijn de strijd tegen de sociale uitsluiting en de ontwikkeling en de verbetering van de sociale bescherming opgenomen.

In het tweede lid wordt bepaald dat de Raad op deze terreinen maatregelen kan nemen die tot een betere samenwerking tussen de lidstaten leidt, mits de maatregelen niet tot harmonisatie van sociale wet- en regelgeving leiden. De Raad kan verder richtlijnen vaststellen met minimumvoorschriften op de meeste punten die in het eerste lid worden genoemd. Daarvan zijn uitgesloten de maatregelen tegen sociale uitsluiting en de verbetering van de sociale bescherming. De Raad neemt deze besluiten met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen, tenzij de maatregelen betrekking hebben op de sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers (punt c), de bescherming van werknemers in het geval van het beëindigen van een arbeidscontract (punt d) en de werkgelegenheidsvoorwaarden voor personen uit derde landen (punt g). Maatregelen op die terreinen kunnen door de Raad worden vastgesteld na een eenparigheidsbesluit. Nederland is overigens van oordeel dat ook de punten c en d naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming over zouden kunnen gaan.

Het derde lid bevat dezelfde tekst als het vierde lid van het huidige artikel 137 EG.

In het vierde lid wordt, mede op verzoek van Nederland, bepaald dat maatregelen die op dit artikel worden gebaseerd niet de bevoegdheden van de lidstaten om de beginselen van de sociale zekerheid vast te stellen inperkt en dat de maatregelen het financiële evenwicht van de sociale zekerheidsstelsels niet aanzienlijk mogen aantasten. Het vijfde lid bevat de bestaande tekst van het huidige zesde lid van artikel 137 EG. De voorstellen zijn binnen de IGC omstreden. Het is daarom twijfelachtig of een consensus kan worden bereikt.

3.3.2.6 Het vrij personenverkeer (artikel 67 EG)

Het voorgestelde artikel 67 bevat een herschikking van de besluitvormingsprocedures die van toepassing zijn op de bepalingen van titel IV (visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrij verkeer van personen).

Het huidige artikel bevat een ingewikkelde verdeling van besluitvormingsprocedures over de verschillende (onderdelen van de) artikelen van titel IV.

In beginsel wordt over titel IV sedert de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam (1 mei 1999) tot 1 mei 2004 door de Raad met eenparig-

heid van stemmen, op voorstel van de Commissie of een lidstaat en na raadpleging van het Europees Parlement besloten.

Daarop bestaat een uitzondering voor hetgeen geregeld is in art. 62, punt 2, onder b (visa). Over deze onderwerpen kan sedert 1 mei 1999 alleen door de Raad worden besloten met gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement (art. 62, punt 2, onder b i) en iii)) of in codecisie volgens art. 251 (art. 62, punt 2, onder b ii) en iv)).

Na 1 mei 2004 kan de Raad in alle gevallen alleen besluiten op voorstel van de Commissie. Voorts moet de Raad dan met eenparigheid van stemmen en na raadpleging van het Europees Parlement een besluit nemen om de procedure van artikel 251 (gekwalificeerde meerderheid en codecisie) toe te passen op een gedeelte of alle onderdelen van titel IV alsmede de aanpassing van de bevoegdheden van het Hof van Justitie.

Het voorgestelde artikel 67 bevat een andere verdeling van besluitvormingsprocedures over de onderwerpen van titel IV. Met ingang van de inwerkingtreding van het nieuwe verdrag zou de verdeling er als volgt uitzien.

De reikwijdte van de procedure van artikel 251 (gekwalificeerde meerderheid en codecisie) die nu geldt voor art. 62, punt 2, onder b ii en iv) wordt verruimd tot:

- art. 62, punt 2, onder a);
- art. 62, punt 3;
- art. 63, punt 2, onder a);
- art. 63, punt 3, onder b);
- art. 65, onder a), b) en c).

Voorts wordt de reikwijdte van de procedure waarbij de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit op voorstel van de Commissie na raadpleging van het Europees Parlement die nu geldt voor artikel 62, punt 2, onder b i) en iii), uitgebreid met artikel 66.

Ten aanzien van de overige bepalingen van titel IV (art. 62, punt 1, art. 63, punt 1, onder a), b), c) en d), art. 63, punt 2, onder b), art. 63 punt 3) onder a) en art. 63 punt 4)) besluit de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie na raadpleging van het Europees Parlement. Daarbij is een overgangsbepaling opgenomen die inhoudt dat de Raad voor 1 juni 2004 met eenparigheid van stemmen en na raadpleging van het Europees Parlement besluit om de procedure van artikel 251 (gekwalificeerde meerderheid en codecisie) toe te passen op een gedeelte of alle onderdelen van titel IV.

Tot slot wordt voorgesteld dat de Raad met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van Europees Parlement, Commissie en Hof van Justitie, besluit over aanpassing van de bevoegdheden van het Hof van Justitie.

Het voorstel is naar Nederlands oordeel aanmerkelijk gecompliceerder dan de huidige tekst van artikel 67 EG-Verdrag. Bovendien worden de beleidsterreinen zodanig verkaveld over de besluitvormingsprocedures dat feitelijk het bereik van de besluitvorming door de Raad met eenparigheid van stemmen aanmerkelijk groter blijft dan het geval lijkt te zijn. De regering is voorstander van een transparante regeling die inhoudt dat besluitvorming voor de artikelen 62 tot en met 66 plaatsvindt volgens de procedure van artikel 251 EG-Verdrag. Tot slot vindt de regering dat het voorgestelde vijfde lid van artikel 67 (aanpassing van de bevoegdheden van het Hof van Justitie) moet vervallen. In paragraaf 3.7.2. wordt nader ingegaan op prejudiciële vragen met betrekking tot titel IV EG. In de IGC delen verschillende lidstaten het Nederlandse standpunt een aantal lidstaten heeft evenwel problemen met het voorstel.

3.3.2.7 Fiscaal beleid (artikel 93 EG)

Volgens het voorgestelde artikel 93, eerste lid EG-Verdrag wordt het huidige artikel aangevuld met de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen tot onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van de directe belastingen. Daarvoor wordt de huidige besluitvormingsprocedure, inclusief het vereiste van eenparigheid van stemmen in de Raad en raadpleging van het Europees Parlement, gehandhaafd.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 93 bepaalt dat de Raad met gekwalificeerde meerderheid kan besluiten tot maatregelen inzake de technische aanpassing of vereenvoudiging van de bestaande communautaire regelgeving inzake de omzetbelasting, accijnzen of andere indirecte belastingen, coördinatie ter voorkoming van discriminatie en dubbele belastingheffing en de voorkoming van fraude, belastingontduiking en misbruik van regelgeving. Deze maatregelen kunnen uitsluitend betrekking hebben op de onderdelen van de omzetbelasting en accijnzen die zijn opgenomen in het voorgestelde protocol. Het protocol kan worden gewijzigd door de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie na raadpleging van het Europees Parlement. In het derde lid van artikel 93 EG wordt bepaald dat de maatregelen genoemd in het tweede lid direct noch indirect de daar genoemde onderdelen van de omzetbelasting de accijnzen en de andere indirecte belastingen (o.a. vaststelling van de tarieven) kunnen raken.

Tot slot wordt in het vierde lid bepaald dat de Raad bij gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité, besluit over de uitwisseling van inlichtingen en de samenwerking tussen de nationale fiscale instanties met het oog op bestrijding van fraude en belastingontduiking. Deze maatregelen hebben geen betrekking op het nationale strafrecht of de nationale rechtspleging.

Alle voorstellen met betrekking tot het fiscaal beleid blijven in de IGC hoogst omstreden. Nederland is bereid de voorstellen op hoofdlijnen te steunen.

3.3.2.8 Handelspolitiek: diensten en intellectueel eigendom (Artikel 133 EG)

Volgens Nederland zouden de bepalingen van de gemeenschappelijke handelspolitiek, zoals verwoord in de eerste vier leden van artikel 133 EG-Verdrag, ook van toepassing moeten zijn op internationale onderhandelingen en overeenkomsten in multilateraal kader betreffende diensten en intellectueel eigendom. In het vijfde lid van artikel 133 is weliswaar de mogelijkheid opgenomen dat de besluiten krachtens de eerste vier leden van artikel 133 EG ook worden uitgebreid tot internationale onderhandelingen over diensten en intellectueel eigendom, maar de Raad moet terzake besluiten met eenparigheid van stemmen.

In de IGC liggen twee opties voor om de werking van artikel 133, eerste lid EG-Verdrag ook naar diensten en intellectueel eigendom uit te breiden. De ene optie (1) is het noemen van diensten, investeringen en intellectueel eigendom in het eerste lid. In de andere optie (2) worden wijzigingen aangebracht in artikel, vierde en vijfde lid EG, in die zin dat naar een protocol met nadere bepalingen over de toepasselijkheid van artikel 133 EG wordt verwezen. Dit protocol zou door de Raad op basis van een unaniem besluit gewijzigd kunnen worden. In de onderhandelingen lopen de meningen van de lidstaten over de twee opties uiteen. Nederland zet zich in voor een zo ruim mogelijke toepassing van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. De besluitvorming over diensten en intellectueel eigendom zouden naar de qmv-regel moeten overgaan, maar

daarop dient voor bilaterale luchtvaartovereenkomsten en investeringsbeschermingsovereenkomsten een uitzondering te worden gemaakt.

3.3.2.9 Cultuurbeleid en Industriebeleid (artikel 151 en 157 EG)

Een grote meerderheid van de lidstaten heeft zich uitgesproken voor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming van de Raad op het gebied van het cultuurbeleid en op het gebied van het industriebeleid. Een grote meerderheid, waaronder Nederland, steunt deze voorstellen.

3.3.2.10 Structuur- en cohesiefondsen (artikel 159 en 161 EG)

In de IGC is een grote meerderheid van de lidstaten bereid gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming te aanvaarden in de bovengenoemde artikelen. Nederland steunt de overgang naar «qmv» in artikel 161 EG-Verdrag, betreffende de vaststelling van regels over de structuur- en cohesiefondsen, maar wenst geen gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in artikel 159 EG-Verdrag, betreffende specifieke maatregelen voor de economische en sociale samenhang buiten de structuurfondsen om.

3.3.2.11 Milieu (artikel 175 EG)

Het jongste voorstel van het Voorzitterschap om in artikel 175, tweede lid alleen een aantal verduidelijking in de tekst aan te brengen, heeft weinig steun van de lidstaten gekregen. Ook Nederland vindt deze wijzigingen teleurstellend. Hierdoor moet de Raad met eenparigheid van stemmen besluiten ten aanzien van de het tweede lid genoemde gebieden. Nederland is van mening dat de besluiten op de in artikel 175, tweede lid EG-Verdrag genoemde terreinen met gekwalificeerde meerderheid door de Raad moeten worden genomen. De overgang naar «qmv» geschiedt op de meest eenvoudige wijze door het tweede lid te schrappen. Daardoor zou over de materie die thans genoemd wordt in tweede lid, conform de procedure van het eerste lid en dus met een gekwalificeerde meerderheid door de Raad moeten worden besloten. Nederland steunde het eerdere Voorzitterschapsvoorstel om een specifieke regeling voor de fiscale milieumaatregelen onder te brengen in artikel 93 EG. De meeste lidstaten delen het door Nederland ingebrachte standpunt. Enkele lidstaten wensen de bestaande tekst van lid 2 te onthouden. Nederland zal opnieuw aandringen de Raadsbesluitvorming over de fiscale milieubepalingen naar «qmv» over te laten gaan.

3.3.2.12 De economische en financiële samenwerking met derde landen (art. 181 bis EG)

Het Voorzitterschap stelt voor een nieuw artikel in het Verdrag op te nemen over economische financiële en technische hulp aan derde landen (zijnde niet-ontwikkelingslanden). De Raad zou hierover met een gekwalificeerde meerderheid besluiten kunnen nemen. Voor het geven van deze hulp, zoals in PHARE, TACIS en MEDA, werd in het verleden gebruik gemaakt van artikel 308 EG-Verdrag. Voor besluiten die krachtens dit artikel, dat overigens ongewijzigd blijft, worden genomen, is eenparigheid van stemmen in de Raad nodig. Er lijkt in de IGC brede steun voor dit nieuwe artikel te bestaan. Ook Nederland kan er mee instemmen.

3.3.2.13 Associatie met landen en gebieden overzee (artikel 187 EG)

In de IGC is een grote meerderheid der lidstaten voor wijziging van artikel 187 EG-Verdrag. In het voorstel dat, het Voorzitterschap heeft voorgelegd, zou de Raad met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen kunnen besluiten over de nadere bepalingen met betrekking tot de associatie tussen de landen en gebieden overzee en de Gemeenschap. Nederland is van oordeel dat de Raad deze besluiten met unanimititeit dient te nemen.

3.3.2.14 Statuut van de leden van het Europees Parlement (artikel 190 EG)

Er bestaat een ruime mate van consensus over de wenselijkheid de besluitvorming van de Raad in artikel 190, vijfde lid EG-verdrag te wijzigen. De Raad zou met een gekwalificeerde meerderheid het voorstel voor het statuut van de leden van het Europees Parlement kunnen goedkeuren. Nederland steunt het voorstel.

3.3.2.15 Benoemingsprocedures (artikel 207, 247, 259, 263 EG)

Er bestaat een ruime meerderheid voor een wijziging van de benoemingsprocedures van de Raad voor de Secretaris-Generaal van de Raad en zijn plaatsvervanger (art. 207 EG), de leden van de Europese Rekenkamer (art. 247 EG), de leden van het Economisch en Sociaal Comité (art. 259 EG) en de leden van het Comité van de Regio's (art. 263 EG). De Raad zou voortaan met een gekwalificeerde meerderheid kunnen besluiten. Nederland stemt met de voorstellen in.

3.3.2.16 Reglementen van Orde (artikel 223, 224, 248 EG)

Er bestaat overeenstemming over om de goedkeuringsbesluiten van de Raad van de Reglementen van Orde van het Hof van Justitie (art. 223 EG), het Gerecht van Eerste Aanleg (art. 224 EG) en van de Europese Rekenkamer (art. 248 EG) met een gekwalificeerde meerderheid te nemen. Nederland steunt de wijzigingsvoorstellen.

3.3.2.17 Financiële reglementen (artikel 279 EG)

Voorgesteld wordt de besluitvormingswijze bij de vaststelling door de Raad van de financiële reglementen te wijzigen. Ook hier zou de Raad voortaan met een gekwalificeerde meerderheid moeten besluiten. Nederland stemt in met het voorstel. Overigens zijn niet alle lidstaten voor dit voorstel.

3.4 Het Europees Parlement

3.4.1 Stand van zaken met betrekking tot de zetelverdeling

In Amsterdam is overeengekomen dat het Europees Parlement niet meer dan 700 leden mag tellen. Om dit plafond na de uitbreiding te respecteren, moeten de zetels worden herverdeeld. In de conferentie is over twee modellen gesproken:

- extrapolatie van het huidige model in combinatie met een lineaire reductie van het aantal zetels;
- minimum van vier zetels per lidstaat in combinatie met een proportionele verdeling van het aantal zetels.

In het eerste model leveren alle lidstaten ongeveer een gelijk percentage zetels in. In het tweede model – dat afkomstig is van het Europees Parlement – leveren de grote lidstaten minder zetels in dan de kleinere lidstaten, waardoor de verdeling proportioneeler wordt. Nederland steunt het tweede model. Het bevolkingsgewicht dient zwaarder mee te wegen, zeker in een vertegenwoordigend orgaan als het Europees Parlement. Sommige lidstaten stellen voor om, tijdens een overgangperiode, het maximum van 700 zetels tijdelijk los te laten. De regering geeft er de voorkeur aan de zetelverdeling zo aan te passen dat een tussentijdse overschrijding niet optreedt.

3.4.2 Annotaties bij hoofdstuk 2; het Europees Parlement

De eerste paragraaf over de zetelverdeling van het Europees Parlement bevat geen tekst. Het Voorzitterschap wil naar verwachting deze kwestie in samenhang met de stemmenweging in de Raad en de omvang van de Commissie proberen op te lossen.

De tweede paragraaf is gewijd aan de vereenvoudiging van de wetgevende procedures. Aan artikel 251 EG-Verdrag, waarin de codecisieprocedure is vastgelegd, zou een nieuw (eerste) lid kunnen worden toegevoegd. In dit eerste lid staat dat besluiten aangenomen volgens de codecisieprocedure algemene beginselen, doeleinden en essentiële elementen van de te nemen maatregelen zouden moeten bevatten, behalve wanneer daarop door het verdrag voorgeschreven uitzonderingen moeten worden gemaakt of de uitzonderingen voortvloeien uit de aard van de betreffende maatregelen.

Artikel 252 EG-Verdrag, waarin de samenwerkingsprocedure stond opgenomen, komt te vervallen. Dat leidt tot een wijziging van artikel 192 EG-Verdrag. Als gevolg van het doorhalen van de samenwerkingsprocedure wordt in artikel 99, vijfde lid EG-verdrag, artikel 102, tweede lid EG-Verdrag, artikel 103, tweede lid EG-Verdrag en artikel 106, tweede lid EG-Verdrag voorgeschreven dat de Raad besluit met een gekwalificeerde meerderheid na raadpleging van het Europees Parlement.

Artikel 191 EG-Verdrag, dat gaat over Europese politieke partijen, zou worden uitgebreid met een bepaling dat de Raad en het Europees Parlement in codecisie het statuut van politieke partijen op Europees niveau zullen vaststellen. Het gewijzigde artikel stelt dat in dat statuut met name de regels met betrekking tot de financiering van Europese politieke partijen moeten worden vastgelegd. In artikel 300, het zesde lid wordt het Europees Parlement toegevoegd. Het Europees Parlement krijgt daardoor de bevoegdheid het Hof van Justitie te verzoeken advies uit te brengen over de verenigbaarheid van een beoogde overeenkomst met de bepalingen van het Verdrag.

3.5 De stemmenweging in de Raad

3.5.1 Stand van zaken

In de IGC moet een nieuwe weging voor de stemmen in de Raad worden gevonden. Zonder nieuwe afspraken over de weging ontstaat na de uitbreiding de mogelijkheid dat een besluit met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt genomen, terwijl deze stemmen niet een meerderheid van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen. Nederland is dan ook van mening dat de stemmenweging in de Raad beter recht moet doen aan het bevolkingsgewicht van een lidstaat. Om dezelfde reden vindt de regering dat er differentiatie plaats dient te vinden *binnen* de huidige clusters van stemmen in de Raad.

Een kleine meerderheid van de lidstaten is bereid de nieuwe weging via een herweging van de stemmen tot stand te brengen. Voor de invoering van een dubbele weging hebben zich de kleine lidstaten en de Commissie uitgesproken. Het beeld is evenwel diffuus omdat er verschillende varianten de ronde doen voor de invulling van de dubbele weging. Nederland heeft een voorkeur voor een herweging van de stemmen, maar sluit een dubbele weging niet uit. Er zij op gewezen dat een oplossing zeer moeilijk zal zijn ook gezien vanuit de Nederlandse desiderata.

In de IGC is in het kader van de stemmenweging ook uitvoerig gesproken over de drempel voor een gekwalificeerde meerderheid (en dus ook over de vraag bij welk stemmenpercentage een voorstel kan worden geblokkeerd), over het percentage van de bevolking dat een gekwalificeerde meerderheid ten minste moet vertegenwoordigen en over de vraag of de bestaande clusters moeten worden gedifferentieerd. Nederland is van oordeel dat de drempel voor een gekwalificeerde meerderheid niet omhoog moet. Dat zou afbreuk doen aan de «besluitvaardigheid» van de

Raad. Omdat de principiële keuze voor de herweging of de dubbele weging nog niet is gemaakt konden ook deze achterliggende vragen nog niet worden beantwoord. In Nice moeten ook deze knopen worden doorgehakt.

3.5.2 Annotatie bij hoofdstuk 3; de weging van de stemmen in de Raad

Hier heeft het Voorzitterschap alleen de woorden «p.m.» opgenomen.

3.6 De Commissie

3.6.1 Stand van zaken met betrekking tot omvang en samenstelling van de Commissie

In Biarritz is door de staatshoofden en regeringsleiders openhartig over dit onderwerp gesproken. Met betrekking tot de omvang van de Commissie is met name van gedachten gewisseld over de vraag of het aantal Commissarissen aan een bepaald maximum moet worden gebonden. De meeste lidstaten willen dat in Nice wordt besloten dat in de Commissie uit iedere lidstaat een onderdaan zitting heeft. Door deze optie wordt de herkenbaarheid van de Commissie en daarmee het draagvlak voor deze instelling bij de Europese burger groter. Ook voor nieuw toetredende lidstaten is het van belang een Commissaris te kunnen leveren. Een aantal lidstaten wijst er echter op dat een te groot college van Commissarissen ten koste zou gaan van de slagkracht van de Commissie. Ook het collegiaal karakter van de Commissie zou in het gedrang kunnen komen. Door deze lidstaten wordt daarom gepleit voor een oplossing waarbij een plafond voor het aantal Commissarissen wordt ingesteld.

De regering benadrukt opnieuw dat zij in Nice inzet op één Commissaris per lidstaat. In Nice zal mogelijk echter ook de vraag aan de orde worden gesteld of op een later moment, onder strikte voorwaarden, een plafonnering van het aantal Commissarissen moet worden ingesteld. De regering kan en wil zich voor dat debat niet afsluiten. Nederland zal in de komende uitbreidingsronde vasthouden aan één Commissaris per lidstaat. Voor de langere termijn zijn voorstellen voor een maximum aantal leden van de Commissie voor Nederland alleen bespreekbaar indien de eventuele voorstellen een strikt *gelijkwaardig* rotatiesysteem tussen de lidstaten waarborgen. Het is voor Nederland ondenkbaar dat sommige lidstaten vaker dan anderen een onderdaan in de Commissie hebben.

Naast de omvang van de Commissie is ook gesproken over haar samenstelling. De regering ziet in eerste instantie een belangrijke rol weggelegd voor de Voorzitter van de Commissie. Hij zou een grotere stem kunnen krijgen bij de vorming van een nieuwe Commissie. Het is denkbaar dat de Voorzitter een doorslaggevende stem krijgt bij het staken van de stemmen in het college. Op deze manier kan de cohesie en de besluitvaardigheid van de Commissie worden bevorderd.

In de IGC wordt ook gesproken over de instelling van meer vice-voorzitters (dan de huidige twee) die belast zouden kunnen worden met de coördinatie van beleidsgebieden. Hoewel vergroting van het aantal vice-voorzitters voor Nederland bespreekbaar is, zou dit niet mogen leiden tot een formele hiërarchisering van de Commissie. Verder moet ten aanzien van de interne samenstelling en verantwoordelijkheden niet teveel in het Verdrag worden vastgelegd. Een zekere mate van flexibiliteit moet behouden blijven. De Commissie (en haar voorzitter) dient primair zelf verantwoordelijk te zijn voor haar interne structuur en werkverdeling.

Er bestaat verdeeldheid over de vraag of een Commissaris individueel verantwoordelijk moet zijn. Nederland is voor een directe individuele

verantwoordelijkheid van Commissarissen. Andere lidstaten vrezen dat dan de collegialiteit van het college van Commissarissen in gevaar komt. De regering vindt dat in het Verdrag moet worden vastgelegd dat de Commissie-voorzitter, al dan niet na een motie van afkeuring door het Europees Parlement, een Commissaris kan ontslaan. Mits duidelijke voorwaarden worden vastgelegd, hoeft dit geen afbreuk te doen aan het collegialiteitsprincipe. De codificatie van de zogenoemde *Lex Prodi* (de informele afspraak dat een Commissaris aftreedt als de Voorzitter van de Commissie hem dat vraagt) kan wat Nederland betreft worden overwogen. Voor de gedachte dat het Europees Parlement, in het geval de voltallige Commissie vrijwillig of daartoe gedwongen aftreedt, van rechtswege wordt ontbonden, bestond in de IGC weinig steun.

3.6.2 Annotatie bij hoofdstuk 4; de Commissie

Ook hier heeft het Voorzitterschap de woorden «p.m.» opgenomen. De titel van het hoofdstuk doet vermoeden dat in dit deel van het synthese-document niet alleen de omvang en de samenstelling van de Commissie, maar ook een regeling tot het collectief vrijwillig aftreden van de Commissie en een regeling over het aftreden van individuele leden van de Commissie op verzoek van de Voorzitter van de Commissie, zouden kunnen worden behandeld.

3.7 *Het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg*

3.7.1 Stand van zaken

De Nederlandse regering heeft vanaf het begin van de IGC aangedrongen op hervormingen in de rechterlijke organisatie van de Europese Unie. Het is noodzakelijk dat de lengte van procedures wordt teruggedrongen. De toename van het aantal beleidsterreinen waarover het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg uitspraken moeten doen en de uitbreiding van het aantal lidstaten, nopen des te meer tot aanpassingen.

Het Voorzitterschap heeft dit onderwerp grondig aangepakt. De voorstellen zijn telkens voorbereid door een werkgroep van juridische deskundigen en vervolgens besproken door de IGC-voorbereidingsgroep, in nauwe samenspraak met de presidenten van het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg. Met deze werkwijze zijn resultaten geboekt die de gewenste ruimte bieden voor maatregelen die de lengte van juridische procedures bekorten. Het gaat om een samenhangend pakket van voorstellen dat bestaat uit de oprichting van gespecialiseerde rechtscolleges in eerste aanleg (rechterlijke kamers), taakuitbreiding van het Gerecht van Eerste Aanleg en beperking van de taken van het Hof van Justitie. Het Hof van Justitie zal zich voortaan vooral bezig kunnen houden met de voornaamste rechtsvragen die betrekking hebben op de eenheid van het Europese recht en geschillen van institutionele aard.

Tegelijkertijd wordt het Verdrag gewijzigd om de besluitvorming over de interne werkwijze van de rechtscolleges en het procesrecht te vereenvoudigen. Het pakket van voorstellen bestaat daarom niet alleen uit wijzigingen van het verdrag maar ook uit aanpassingen van het Statuut van het Hof van Justitie (dat tevens geldt voor het Gerecht van Eerste Aanleg). Nederland kan zich goed vinden in deze integrale benadering van het Voorzitterschap. De voorstellen bieden een stevige grondslag voor handhaving en versterking van de belangrijke rol van de Europese rechtscolleges in een uitgebreide Europese Unie.

3.7.2 Annotaties bij hoofdstuk 5; het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg

Het Voorzitterschap heeft voorgesteld gespecialiseerde rechtscolleges in eerste aanleg (rechterlijke kamers) op te richten, het Gerecht van Eerste Aanleg nieuwe taken op te dragen (directe beroepen, beroep van uitspraken van de rechterlijke kamers, prejudiciële vragen) en de taken van het Hof te kunnen beperken tot institutionele geschillen en de voornaamste rechtsvragen die de eenheid van het Europese recht betreffen.

Volgens de voorgestelde artikelen 220 en 225 bis EG-Verdrag kunnen rechterlijke kamers worden opgericht voor bepaalde terreinen. In een verklaring wordt toegelicht dat met voorrang een dergelijk rechtscollege zal worden opgericht voor geschillen tussen de Gemeenschap en zijn ambtenaren. Van de uitspraken van de rechterlijke kamers staat beroep (vol beroep of een beroep voor rechtsvragen) open op het Gerecht.

Het Gerecht van Eerste Aanleg wordt volgens artikel 225, eerste lid EG-Verdrag, in beginsel bevoegd voor de zogenaamde directe beroepen tegen het handelen of nalaten van instellingen en organen van de Gemeenschap. Op grond van het Statuut blijft het Hof van Justitie in eerste en enige aanleg bevoegd voor de directe beroepen die worden ingesteld door de instellingen, de Europese Centrale Bank en de lidstaten. Van de uitspraken van het Gerecht krachtens artikel 225, eerste lid EG-Verdrag staat voor rechtsvragen beroep open op het Hof van Justitie. Voorts treedt het Gerecht krachtens artikel 225, tweede lid, en artikel 225 bis, derde paragraaf EG-Verdrag op als rechter in hoger beroep van de uitspraken van de rechterlijke kamers. Van deze uitspraken van het Gerecht staat in bijzondere gevallen beroep open op het Hof als er een serieus risico van aantasting van de eenheid of samenhang in het Europese recht ontstaat. Uit het Statuut blijkt dat de eerste advocaat-generaal van het Hof van Justitie binnen een maand na de uitspraak van het Gerecht besluit of hij een dergelijk beroep bij het Hof instelt. Het Hof besluit vervolgens binnen een maand of het de zaak in behandeling neemt.

Van groot belang voor de werkverdeling tussen de twee rechtsprekende colleges is dat het Gerecht van Eerste Aanleg volgens artikel 225, derde lid EG-Verdrag bevoegd wordt om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraken te doen zoals bepaald in artikel 234 EG-Verdrag. In het Statuut zal worden bepaald in welke gevallen het Gerecht daartoe bevoegd zal zijn. Het Gerecht is bevoegd een zaak met een rechtsvraag die de eenheid of samenhang van het Europese recht kan aantasten, naar het Hof te verwijzen. Van de uitspraken van het Gerecht krachtens artikel 225, derde lid, staat beroep open op het Hof op dezelfde wijze als in artikel 225, tweede lid.

Naast deze uit drie geledingen bestaande rechterlijke organisatie van de Unie, zijn ook andere onderdelen van het voorstel van het voorzitterschap van belang. Wat de samenstelling betreft, wordt het aantal leden van het Hof van Justitie bepaald op een rechter per lidstaat (art. 221) terwijl het Gerecht tenminste evenveel rechters telt als het aantal lidstaten (art. 224). Volgens het Statuut blijft het aantal leden van het Gerecht vooralsnog vijftien. Gelet op de uitbreiding van taken van het Gerecht (overgang taken van het Hof, directe beroepen, beroep van uitspraken van de rechterlijke kamers) ligt het echter in de rede dat het Gerecht in de toekomst meer leden zal gaan tellen dan het Hof. Het aantal leden van de rechterlijke kamers wordt bepaald in het besluit tot oprichting van een rechterlijke kamer (art. 225 bis EG-Verdrag).

Bij de advocaten-generaal bij het Hof van Justitie vervalt de verplichting om in elke zaak een conclusie te nemen. De mogelijkheid wordt geopend om het Gerecht te laten bijstaan door advocaten-generaal.

Verder is voor de samenstelling van het Hof van Justitie en Gerecht van Eerste Aanleg van belang dat naast de bestaande kamers ook een zogenoemde grote kamer kan worden gevormd. De verdeling in kamers wordt grotendeels overgelaten aan het Statuut en de reglementen van orde. Tot slot wordt de besluitvorming over de interne werkwijze van de rechtscolleges en het procesrecht vereenvoudigd. Voorgesteld wordt dat de goedkeuring van de reglementen van orde van het Hof, het Gerecht en de rechterlijke kamers door de Raad plaatsvindt bij gekwalificeerde meerderheid (artikelen 223, 224 en 225 bis EG). Volgens het voorgestelde artikel 245 EG-Verdrag kan voortaan het gehele Statuut met uitzondering van titel I op vereenvoudigde wijze worden aangepast.

Nederland is van oordeel dat alle rechters bevoegd moeten worden prejudiciële vragen te kunnen stellen over de civielrechtelijke aspecten van titel IV EG-Verdrag. Met betrekking tot prejudiciële vragen over de uitleg van de bepalingen van titel IV inzake het vreemdelingenrecht moeten, conform het huidige Verdrag, alleen de hoogste rechters deze vragen kunnen stellen. Naar Nederlands oordeel moet de beantwoording van prejudiciële vragen op het laatstgenoemde terrein door het Hof van Justitie op een snelle wijze en volgens een vereenvoudigde procedure kunnen plaatsvinden.

De regering wijst er tenslotte op dat het mogelijk en wenselijk is dat in de IGC een eventuele regeling voor de behandeling van rechtsvragen met betrekking tot een Europees Gemeenschapsoctrooi alsnog in de IGC aan de orde kan komen. Dat zou nadere verdragsartikelen en/of wijzigingen van het Statuut van het Hof van Justitie kunnen leiden.

3.8 Overige instellingen en organen

3.8.1 Algemeen

In de IGC is voor wat betreft de overige instellingen en organen vooral gesproken over de omvang en de samenstelling. De Europese Rekenkamer, het Comité van de Regio's en op het Economisch en Sociaal Comité zijn aan de orde gekomen. Nederland heeft er wel op aangedrongen om ook de positie van de Europese Rekenkamer te versterken. Dit heeft echter weinig weerklank gevonden.

3.8.2 Annotaties bij hoofdstuk 6; overige instellingen en organen

3.8.2.1 Europese Rekenkamer

Het Voorzitterschap heeft in artikel 247, eerste lid EG-Verdrag een tekstvoorstel opgenomen dat stelt dat in de Europese Rekenkamer uit iedere lidstaat een onderdaan zitting heeft. In het te wijzigen derde lid staat dat de Raad, na raadpleging van het Europees Parlement, met een gekwalificeerde meerderheid de lijst met de leden vaststelt op basis van voordrachten van elke lidstaat. Nederland is van oordeel dat een beperking aan het aantal leden voor de Europese Rekenkamer zou moeten worden gesteld (dat wil zeggen minder leden dan het aantal lidstaten, eventueel ook lager een lager aantal dan vijftien).

In artikel 248, vierde lid EG-Verdrag wordt voorgesteld dat de Europese Rekenkamer in zijn midden kamers mag instellen om bepaalde rapporten op te stellen. De voorwaarden, waaronder dat kan, moeten in het reglement van orde van de Europese Rekenkamer worden opgenomen. Neder-

land heeft van meet af aan aangedrongen op de mogelijkheid om binnen de Europese Rekenkamer kamers te vormen, ten einde de doelmatigheid van de werkzaamheden te kunnen vergroten als het aantal leden van de Europese Rekenkamer toeneemt. Het reglement van orde van de Europese Rekenkamer moet door de Raad met een gekwalificeerde meerderheid worden goedgekeurd. Hier valt overigens op dat het Voorzitterschap geen betrokkenheid van het Europees Parlement voorziet.

In artikel 248, eerste lid EG-Verdrag over de betrouwbaarheidsverklaring wordt, zoals ook door Nederland is voorgesteld, een verbetering aangebracht. Deze verklaring moet een advies bevatten ten aanzien van alle belangrijke terreinen van gemeenschapsactiviteiten. Nederland vindt dat de Europese Rekenkamer niet een advies, maar een oordeel zou moeten geven. Hierdoor zal naar verwachting de betrouwbaarheidsverklaring een beter inzicht bieden in de regelmatigheid en wettigheid van de verrichte activiteiten.

3.8.2.2 Het Economisch en Sociaal Comité

In artikel 257 EG wordt wijziging doorgevoerd die beoogt de samenstelling van het Comité te vernieuwen. Indien deze wijziging wordt aanvaard zullen ook vertegenwoordigers van het georganiseerde maatschappelijke leven in het Comité zitting kunnen nemen.

In artikel 258 EG wordt een bovengrens van 280 leden voorgesteld. De verdeling van de zetels over de lidstaten in het Comité blijft voorlopig ongewijzigd. In een verklaring die de conferentie met betrekking tot artikel 258 EG in Nice zou kunnen aanvaarden, wordt een verdeling van de zetels in het Comité vastgelegd voor een Unie met 27 lidstaten. Nederland zou dan 10 van de 279 leden mogen leveren. In artikel 259 EG wordt bepaald dat de Raad met een gekwalificeerde meerderheid de leden op voordracht van de lidstaten benoemt.

3.8.2.3 Het Comité van de Regio's

In artikel 263 EG wordt bepaald dat het Comité maximaal 350 leden heeft (de helft van het maximale aantal zetels van het Europees Parlement). Vooralsnog blijft de verdeling van de zetels in het Comité ongewijzigd, maar in een verklaring die de conferentie in Nice zou kunnen aanvaarden, zou een verdeling van de zetels in een Unie met 27 lidstaten kunnen worden vastgelegd. Nederland zou dan, volgens dit voorstel, 12 leden in het Comité hebben.

In artikel 263 EG wordt verder opgenomen dat de leden van het Comité moeten beschikken over een electoraal mandaat in een regionaal of lokaal orgaan of een politieke verantwoordelijkheid moeten dragen ten overstaan van een gekozen vertegenwoordiging. Dat tweede element is op aandringen van Nederland aan het tekstvoorstel toegevoegd, zodat ook Nederlandse burgemeesters en Commissarissen van de Koningin lid van het Comité van de Regio's kunnen zijn. Indien het regionale of lokale mandaat van het lid van Comité komt te vervallen, komt volgens het te wijzigen artikel 263 EG het lidmaatschap van het Comité ook te vervallen.

3.9 Nauwere samenwerking

3.9.1 Versoepeling van de voorwaarden voor de nauwere samenwerking

In de loop van de IGC is er steeds steun gekomen voor het versoepelen van de voorwaarden voor de nauwere samenwerking. Er bestaat brede steun voor de schrapping van het beroep op de Europese Raad. Veel lidstaten zijn eveneens voorstander van het schrappen van het meerderheidsvereiste voor het aangaan van een nauwere samenwerking. De regering is van mening dat het meerderheidsvereiste moet worden

vervangen door een vereiste van deelname van ten minste acht lidstaten. De nauwere samenwerking zal binnen EU-kader moeten plaatsvinden, met gebruikmaking van de communautaire instellingen en waarborgen. Een nauwere samenwerking dient voorts te allen tijde open te staan voor lidstaten die aanvankelijk niet konden of wilden deelnemen.

In dit stadium van de IGC wordt eveneens gesproken over de toepassing van de nauwere samenwerking in de tweede pijler. Nederland is van mening dat het hier om de *uitvoering* van eerder overeengekomen beleid (in de vorm van een gemeenschappelijke strategie, een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt) dient te gaan. Concreet valt hierbij te denken aan een besluit tot het uitzenden van een delegatie naar een bepaald gebied, voor een missie met (verkiezings)waarnemers of de uitvoering van een eerder overeengekomen crisisbeheersingsoperatie. Het minimum aantal deelnemende lidstaten zou bij vijf moeten liggen.

Nederland vindt dat de besluitvorming over het aangaan van de nauwere samenwerking zoveel mogelijk moet aansluiten op de normale tweede-pijler-besluitvorming. Dat neemt niet weg dat de mogelijkheid in de tweede pijler om door verdaging van de besluitvorming naar de Europese Raad een veto in te roepen, niet moet gelden voor het besluit over het aangaan van een nauwere samenwerking. Een dergelijk besluit bouwt immers voort op een eerder genomen beleidsbesluit, dat hetzij met eenparigheid van stemmen is genomen (art. 23, lid 1 EU), hetzij met een gekwalificeerde meerderheid is genomen, waarbij iedere lidstaat (conform art. 23 lid 2 EU) de mogelijkheid heeft gehad de kwestie aan de Europese Raad voor te leggen.

3.9.2 Annotaties bij hoofdstuk 7; de nauwere samenwerkingen

Het Voorzitterschap heeft in dit hoofdstuk van het «document de synthèse» herschreven artikelen (vooralsnog aangeduid met letters) opgenomen. Deze voorgestelde artikelen zouden de bestaande bepalingen vervangen. Overigens zij hierbij opgemerkt dat vele elementen die in Amsterdam in het Verdrag zijn opgenomen, in deze tekstvoorstellen ook een plaats hebben gekregen. In de eerste paragraaf van het hoofdstuk zijn zes algemene bepalingen over nauwere samenwerking opgenomen. In de daarop volgende paragrafen volgen de specifieke bepalingen voor de nauwere samenwerking in de eerste, tweede en derde pijler.

3.9.2.1 Algemene beginselen

De tekst van het bestaande artikel 43 EU-Verdrag komt in «Clause A» grotendeels terug. In de nieuwe tekst is echter een aantal voorwaarden weggelaten of herschreven. Zo is, conform de Nederlandse inzet, het vereiste dat aan een nauwere samenwerking ten minste een meerderheid van de lidstaten deelnemen, vervangen door de voorwaarde dat aan een nauwere samenwerking ten minste acht lidstaten deelnemen. Ook is niet langer opgenomen dat een nauwere samenwerking niet van start mag gaan indien de belangen van een niet-deelnemende lidstaat op enigerlei wijze in het geding zouden kunnen komen. Wel moet een nauwere samenwerking altijd de bevoegdheden, rechten en plichten van een niet-deelnemende lidstaat respecteren. Ter discussie staat nog de vraag of in punt d met name bepaalde beleidsterreinen zouden moeten worden genoemd waarop geen nauwere samenwerking mag plaatsvinden. Nederland is geen voorstander van een dergelijke negatieve lijst.

In artikel B staat dat de nauwere samenwerking alleen wordt aangegaan indien na een redelijke tijd in de Raad duidelijk is geworden dat de beoogde doelstellingen niet gezamenlijk door de lidstaten kunnen worden bereikt. Artikel C stelt dat de nauwere samenwerkingen open moet staan

voor alle lidstaten en dat lidstaten zich te allen tijde, onder nadere voorwaarden die voor iedere pijler apart worden aangegeven, bij een nauwere samenwerking kunnen aansluiten. Artikel D bevat de institutionele voorwaarden. Uit deze bepaling blijkt dat de normale institutionele bepalingen volledig van toepassing zijn op een nauwere samenwerking. Dat geldt dus zowel voor de rol van de instellingen als de wijze van besluitvorming, met dien verstande dat alleen de lidstaten die aan de betreffende nauwere samenwerking deelnemen gerechtigd zijn aan de besluitvorming van de Raad deel te nemen. Artikel E regelt de financiering van de nauwere samenwerkingen. Alleen de lidstaten die aan een nauwere samenwerking deelnemen betalen de kosten die uit de nauwere samenwerking voortvloeien, tenzij de Raad met eenparigheid van stemmen anders beslist. Artikel F geeft de Raad en de Commissie de opdracht zeker te stellen dat de eenheid van het beleid van de Unie intact blijft. De bepalingen acht Nederland belangrijke waarborgen voor het goed functioneren van nauwere samenwerking en van de Unie als geheel.

3.9.2.2 Nauwere samenwerking in het EG-Verdrag

In artikel G wordt de besluitvormingsmethode voor het aangaan van de nauwere samenwerking in de eerste pijler weergegeven. De uitvoerige bepaling terzake uit het bestaande artikel 11 EG-Verdrag is gewijzigd. In de bestaande procedure kan een voorstel voor het aangaan van een nauwere samenwerking aan de Raad in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders worden voorgelegd, waarna de Raad met eenparigheid van stemmen een besluit neemt. Deze procedure is vervangen door een zin in het tweede lid van artikel G, waarin staat dat een lidstaat kan verzoeken dat de Europese Raad zich voorafgaand aan de Raadsbesluitvorming buigt over het voorstel. Het gevolg van een bespreking van een voorstel tot het aangaan in de Europese Raad is niet beschreven. Formeel neemt de Europese Raad geen besluiten en, naar de letter van dit artikel, neemt de Raad met een gekwalificeerde meerderheid het besluit over het aangaan van de nauwere samenwerking. Nederland vindt de bepaling te onduidelijk en zal aandringen op doorhalen van dit beroep op de Europese Raad.

In artikel H is een procedure opgenomen voor de latere aansluiting van een lidstaat die aanvankelijk niet aan de nauwere samenwerking heeft meegedaan.

3.9.2.3 Nauwere samenwerking in titel V van het EU-Verdrag

Het Voorzitterschap stelt voor om het instrument van de nauwere samenwerking ook op te nemen in de tweede pijler. In Amsterdam is daartoe niet besloten gezien het specifieke karakter dat het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) nu eenmaal heeft. Daarmee rekeninghoudend wordt in artikel I een aantal aanvullende algemene doelstellingen opgenomen.

In bepaling J is de procedure voor het aangaan van een nauwere samenwerking in de tweede pijler opgenomen.

- Uit het tweede lid van artikel J blijkt dat nauwere samenwerking kan worden aangegaan voor de ten uitvoerlegging van een gemeenschappelijke strategie, een gemeenschappelijke optreden of een gemeenschappelijk standpunt. In dat geval zouden ten minste een nog nader te bepalen aantal (x) lidstaten aan de nauwere samenwerking mee moeten doen. In eerdere teksten figureerden hier de cijfers 3, 4 en 5, maar verschillende lidstaten zijn van oordeel dat dat aantal deelnemende lidstaten te laag zou zijn.
- In het derde lid is bepaald dat indien de nauwere samenwerking niet wordt aangegaan voor de uitvoering van een gemeenschappelijke strategie, gemeenschappelijk standpunt of gemeenschappelijk optreden, en dus verondersteltenderwijs niet tenuitvoerlegging van

staand beleid als doel heeft maar mogelijk ook beleidsontwikkeling, de deelname van ten minste 8 lidstaten is vereist.

- In het vierde lid is «p.m» opgenomen voor eventuele specifieke voorwaarden voor nauwere samenwerking op het gebied van defensie.

De besluitvorming over het aangaan van een nauwere samenwerking wordt genomen door de Raad, volgens de bepalingen in het bestaande artikel 23, tweede lid, tweede en derde lid EU-Verdrag. De normale besluitvormingswijze van de tweede pijler impliceert dat een lidstaat het voorstel voor het aangaan van een nauwere samenwerking in de tweede pijler kan voorleggen aan de Europese Raad.

Artikel K noemt de rol van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB en artikel L bevat de procedure voor de latere deelname van lidstaten die aanvankelijk niet aan een nauwere samenwerking in de tweede pijler deelnamen.

3.9.2.4 Nauwere samenwerking in titel VI van het EU-Verdrag

Ook voor de nauwere samenwerking in de derde pijler worden, in artikel M, een aantal aanvullende algemene doelstellingen geformuleerd. Nauwere samenwerking dient de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te bevorderen. De bepalingen raken niet het protocol over de integratie van de Schengensamenwerking in de Europese Unie.

Artikel N bevat de procedure voor het aangaan van een nauwere samenwerking in de derde pijler. Hieraan moeten ten minste acht lidstaten deelnemen. Ook hier wordt in het tweede lid de mogelijkheid geboden aan iedere lidstaat om een voorstel voor het aangaan van een nauwere samenwerking eerst in de Europese Raad te bespreken. Hierop past hetzelfde commentaar als hiervoor bij artikel G is gegeven.

3.10 Artikel 7 EU (waarschuwingsmechanisme bij schending grondrechten)

3.10.1 Stand van zaken

Een grote meerderheid der lidstaten acht het gewenst dat in artikel 7 EU-Verdrag een vroegtijdig waarschuwingsmechanisme bij een dreigende schending van de grondrechten wordt opgenomen. Ook Nederland steunt zo'n aanvulling op artikel 7 EU. Een vroegtijdig waarschuwingsmechanisme zou de Unie eerder in staat stellen te handelen indien in een lidstaat een ernstige schending van de grondrechten dreigt. In het bestaande artikel 7 EU wordt voorzien in het schorsen van rechten van een lidstaat als de grondrechten al zijn geschonden.

De voorgestelde wijziging beoogt dat de Raad passende aanbevelingen doet aan een lidstaat waar een schending van de grondrechten dreigt. Tot een opschorting van de rechten van een lidstaat hoeft dan niet direct te worden overgegaan. Verschillende lidstaten hebben er in de IGC op aangedrongen dat er voldoende waarborgen moeten worden ingebouwd voor een zorgvuldige besluitvorming (zoals hoor en wederhoor). Andere lidstaten wezen erop dat de procedure niet te zwaar – en daardoor onwerkbaar – moet worden. Met name de besluitvorming van de Raad zou minder zwaar moeten zijn dan de besluitvormingsmodaliteit die in het huidige artikel 7 EU-Verdrag is vereist (unanimiteit minus één).

3.10.2 Annotatie hoofdstuk 8; Grondrechten

Voor alle duidelijkheid: dit hoofdstuk heeft alleen betrekking op artikel 7 EU-Verdrag (en het daarmee samenhangende artikel 309 EG-Verdrag).

Voorgesteld wordt aan het artikel een nieuw eerste lid toe te voegen. De Raad zou met een gekwalificeerde meerderheid (waarvan de stemmen afkomstig zijn uit ten minste tweederde van het aantal lidstaten) kunnen vaststellen dat zich in een lidstaat een dreiging voordoet van een ernstige schending van de grondrechten (zoals bedoeld in artikel 6 EU-Verdrag) en zou aan deze lidstaat passende aanbevelingen kunnen doen. Het Europees Parlement krijgt ten aanzien van dit Raadsbesluit instemmingsrecht. De Raad zal in dit geval de lidstaat in kwestie horen en kan verzoeken om een rapport van onafhankelijke deskundigen over de situatie in deze lidstaat.

3.11 Overige vraagstukken

3.11.1 Het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid

Nederland heeft samen met België, Luxemburg en Italië een voorstel ingediend voor wijziging van het Verdrag op het gebied van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Sinds de Europese Raad van Keulen is, parallel aan de IGC, op succesvolle wijze gewerkt aan de ontwikkeling van dat beleid. Nu de contouren van het EVDB duidelijk zijn geworden is het naar het oordeel van Nederland, België, Luxemburg en Italië gewenst om de belangrijkste afspraken over het EVDB in het Verdrag vast te leggen.

In het voorstel dat de vier landen op 13 oktober jl. hebben ingediend (de Kamer toegezonden op 16 oktober jl.), wordt voorgesteld wijzigingen aan te brengen in artikel 17 en artikel 25 van het EU-Verdrag. De belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op:

- de doorhaling van de niet langer relevante passages over de WEU;
- de ontwikkeling van capaciteiten en middelen door de EU-lidstaten, waar passend in samenwerking met NAVO;
- de opsomming van de comité's (PVC, MC en CCCM), en
- de delegatie van (deel van) de besluitvormingsbevoegdheid van de Raad naar het PVC voor de uitvoering van een EU-geleide crisisbeheersingsoperatie.

Naar het oordeel van Nederland, België, Luxemburg en Italië leggen de wijzigingen de kernelementen van EVDB-ontwikkeling vast en geven een degelijke basis voor de besluitvorming van de Unie op het gebied van het EVDB. De vier landen benadrukken dat de voorstellen voor de verdragswijzigingen niet tot een vertraging van de EVDB-ontwikkeling hoeven te leiden als deze teksten in het Verdrag komen. Doordat in voorstellen is aangesloten op de bestaande tekst van het Politiek Comité (artikel 25 EU) kunnen de op dit Comité gebaseerde interim-instellingen (o.a. i-PVC) ook tijdens de ratificatieprocedure hun werkzaamheden voortzetten. De vier landen hechten eraan dat niet met de verankering van de juridische en institutionele aspecten van het EVDB wordt gewacht, omdat uitstel betekent dat op dit belangrijke beleidsterrein in de komende jaren geen duidelijke, in het Verdrag beschreven regeling zou worden opgenomen. De transparantie in het optreden van de Unie naar de nationale parlementen en het publiek is daarmee gediend.

In de IGC bleek dat vele delegaties veel waardering voor de inhoud van het voorstel van Nederland, België, Luxemburg en Italië hadden. Maar tegelijkertijd bestonden er bij verschillende delegaties aarzelingen over de opportuniteit om deze wijzigingen in de IGC te accorderen. In enkele lidstaten zou de ratificatie van de voorgestelde wijzigingen op problemen kunnen stuiten en daardoor de goedkeuring van het gehele Verdrag kunnen ophouden. In het synthese-document is over het EVDB geen tekst opgenomen.

3.11.2 Anti-fraude bureau OLAF

In het synthesedocument zijn geen voorstellen opgenomen over een organisatorische verzelfstandiging van OLAF. Nederland heeft erop aangedrongen dat OLAF een zelfstandige rechtsbasis in het Verdrag te geven ten einde optimale waarborgen te kunnen bieden voor de onafhankelijkheid van het anti-fraude bureau. Nederland hecht in dat geval uiteraard wel aan goed rechterlijk toezicht en democratische controle.

3.11.3 Annotatie bij hoofdstuk 9; Overige vraagstukken

In het hoofdstuk overige vraagstukken wordt in het synthese-document wel ingegaan op artikel 300 EG-Verdrag en op artikel 248 en 254 EG-Verdrag.

In de tweede en derde alinea van het tweede lid van artikel 300 EG-Verdrag wordt voorgesteld de verwijzing naar overeenkomsten met derde landen in de zin van artikel 310 EG-Verdrag door te halen. Hierdoor wordt de reikwijdte van het artikel verruimd. Zoals bekend betreft artikel 300 EG-Verdrag de wijze waarop de Gemeenschap zijn positie bepaalt in onderhandelingen met derde landen. Indien krachtens een akkoord een lichaam wordt opgericht waarin de Gemeenschap een positie moet innemen gelden bepaalde besluitvormingsregels die in het tweede lid worden weergegeven. De voorgestelde doorhaling leidt ertoe dat de betrokkenheid van het Europees Parlement niet beperkt blijft tot de standpuntbepaling van de Gemeenschap in lichamen die krachtens een associatie (artikel 310 EG) zijn opgericht.

De tweede paragraaf van dit hoofdstuk 9 heeft betrekking op de voorgestelde naamswijziging van het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*. Voorgesteld wordt de naam te veranderen in *Publicatieblad van de Europese Unie*.