

Vergaderjaar 2007–2008

31 384 (R 1850)

Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocolen en Bijlagen (Trb. 2008, 11)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 15 februari 2008 en het nader rapport d.d. 29 februari 2008, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Staatssecretaris voor Europese Zaken. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Hieronder de tekst van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk (cursief) en van het nader rapport (romein) om en om opnemen.

Bij Kabinetsmissive van 3 januari 2008, no. 07004234, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met memorie van toelichting.

Het voorstel van rijkswet strekt tot goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon tot stand gekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (PbEU 2007, C 306) (hierna: Verdrag van Lissabon). Het Verdrag van Lissabon zal worden goedgekeurd voor het Koninkrijk en worden bekrachtigd voor Nederland. De Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de strekking van het voorstel van rijkswet, maar maakt enkele kanttekeningen bij de toelichting op het voorstel.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 januari 2008, no. 07 004234, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 februari 2008, nr. W01.08 0004/I/K, bied ik U hierbij aan.

1. Achtergrond

Nederland heeft, als één van de oprichters van de Europese Gemeenschappen, een actieve rol gespeeld in het Europese integratieproces. Alleen door samenwerking kan de eigen nationale rechtsorde overeind worden gehouden en kunnen problemen effectief worden aangepakt. Alleen gemeenschappelijk

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

heeft Europa gewicht in de mondiale ontwikkelingen. Gelet op de Nederlandse belangen is de vraag voor Nederland niet of een (rechts)ordering op Europees niveau nodig is, maar welke die ordening zal zijn en hoe zij tot stand moet worden gebracht.

Door de uitbreiding van de EU van 15 lidstaten naar inmiddels 27 lidstaten is de institutionele structuur van de Unie onder druk komen te staan. In het Verdrag van Nice werd dit onderkend en was een verklaring opgenomen betreffende de toekomst van de Unie. In deze verklaring werd een aantal problemen geïdentificeerd die het adequaat functioneren van de Unie in de weg stonden. Het institutionele evenwicht (het dynamische krachtenveld tussen Commissie, Europees Parlement, Raad en Hof van Justitie), dat aanvankelijk was ontworpen voor een Gemeenschap met zes lidstaten, functioneert onvoldoende in een Unie met 27 lidstaten. De balans binnen de Unie tussen de gelijkheid van lidstaten, partners in de Unie, en de gelijkheid van burgers, steeds meer ook Europese burgers, uit landen met een sterk uiteenlopende bevolkingsomvang, is scheef getrokken. De besluitvormingscapaciteit is onvoldoende geworden. Naast deze institutionele problemen spelen nog twee (andere) legitimiteitsvraagstukken. Het optreden van de Unie kent een onvoldoende hechte democratische en rechtsstatelijke legitimiteit en het stelsel van bevoegdheidstoedeling aan de Unie is onvoldoende duidelijk en transparant.

Het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (hierna: Grondwettelijk Verdrag) beoogde een oplossing te bieden voor deze problemen. Het Verdrag brak met de traditionele wijze van Europese verdragsherzieningen door de vaststelling van één Europese Grondwet, waarin de institutionele verhoudingen en de besluitvorming voor wat thans nog wordt aangeduid als de Eerste, de Tweede en de Derde Pijler op één samenhangende manier werden geregeld.¹ Zoals de Raad in zijn advies van 12 september 2007 opmerkte, was het grote verschil tussen het Grondwettelijk Verdrag voor Europa en de eerdere wijzigingsverdragen, zoals die van Maastricht, Amsterdam en Nice, niet zozeer inhoudelijk van aard; het verschil bestond veeleer uit de symboliek die men in het Grondwettelijk Verdrag wilde leggen met sterke nadruk op democratie en grondrechten, en daarmee op het burgerschap van de Unie.²

Na het Nederlandse en Franse «nee» in 2005 is op Europees niveau besloten tot een jaar van bezinning met als doel inzicht te krijgen in de wensen en bezorgdheden van de burgers ten aanzien van Europa. In het voorjaar van 2007 is onder het Duitse voorzitterschap de hervorming van de Unie opnieuw ter hand genomen en dit heeft geleid tot een gedetailleerd mandaat voor een nieuwe Intergouvernementele conferentie ter herziening van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat is vastgesteld tijdens de Europese Raad van 21 tot en met 23 juni 2007. Op 12 september 2007 heeft de Raad geadviseerd over dat mandaat.² In dat advies kwam de Raad onder andere tot de conclusie dat het voorgestelde Hervormingsverdrag een wijzigingsverdrag zal zijn, dat naar inhoud, methodiek en ambitie past in de constitutionele ontwikkeling van de EU tot nu toe. Aan de wijzigingen ten opzichte van het eerdere, verworpen Grondwettelijk Verdrag, zoals het loslaten van de idee van één geschreven grondwet, het niet meer integraal opnemen van het Handvest van de Grondrechten, het nadrukkelijker dan voorheen markeren van de grenzen van de bevoegdheden van de Unie en het niet opnemen van de symbolen van Europese eenwording moet behalve afzonderlijke vooral ook gezamenlijke betekenis worden toegekend. Juist die onderdelen vormden immers het verschil tussen het Grondwettelijk Verdrag en de verdragswijzigingen zoals die in de afgelopen 50 jaren tot stand waren gekomen.

Daarom beoordeelt de Raad de verschillende elementen van het Verdrag van Lissabon tegen de achtergrond van en in lijn met deze bestaande constitutionele arrangementen.³ In het hiernavolgende zal de Raad ingaan op de institutionele elementen van het Verdrag, op de aanpassingen binnen de beleidsterreinen zoals die door het Verdrag worden bestreken en op de consequenties van het Verdrag voor de relatie tussen Nederland en Europa.

¹ Zie het Advies inzake de goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, Kamerstukken II 2004/05, 30 025 (R 1783), nr. 4, blz. 2.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr. 4.

³ Bij het citeren van relevante Verdragsartikelen baseert de Raad zich op de artikelen, zoals luidend in de nummering in het Verdrag van Lissabon.

1. Inleiding

De Raad van State van het Koninkrijk (hierna Raad van State) onderschrijft het voorstel van rijkswet en maakt een aantal inhoudelijke kanttekeningen. Tevens doet de Raad van State enkele aanbevelingen in het kader van het langere termijn perspectief van de Europese samenwerking. De regering is de Raad van State erkentelijk voor zijn advies en neemt de aanbevelingen, zoals hieronder nader toegelicht, ter harte. Tevens is de memorie van toelichting naar aanleiding van de aanbevelingen op onderdelen aangepast.

In zijn advies roept de Raad van State zijn eerdere advies van 12 september 2007 in herinnering. Dit advies benadrukte zowel de inhoudelijke verschillen als de verschillen in vorm, terminologie en symboliek tussen het verworpen Grondwettelijk Verdrag en het voorgestelde wijzigingsverdrag. De nationale parlementen worden nauwer betrokken bij het proces van totstandkoming van Europese wetgevingshandelingen. Tegenover de ruimere toepassing van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad van Ministers staat een duidelijker afbakening van bevoegdheden van de Unie. Er is duidelijkheid geschapen dat de eerste verantwoordelijkheid voor de publieke diensten bij de lidstaten ligt. De criteria voor de uitbreiding van de Unie, zoals door de Europese Raad vastgesteld, worden voor het eerst in het primaire recht verankerd. Voorts is niet langer sprake van een verdrag dat door vorm en inhoud grondwettelijke of statelijke ambities uitstraalt. Een Europese grondwet is nu niet meer aan de orde.

Het Verdrag van Lissabon maakt de Unie slagvaardiger, democratischer en in haar externe optreden ook meer coherent. Daarmee is, na een proces van zes jaar, aan de gestelde doeleinden van de Europese Raad van Laken in december 2001 invulling gegeven. Toen al werd geconcludeerd dat het Verdrag van Nice onvoldoende basis bood voor een slagvaardig en democratisch functioneren van de uitgebreide Unie. Beslissingen moesten dichterbij de burger van de Unie worden genomen, de bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de lidstaten moest beter worden georganiseerd en de Unie moest een meer samenhangend en slagvaardiger extern optreden garanderen. Deze wensen worden door het Verdrag van Lissabon geadresseerd. De regering voelt zich daarom gesteund door het voorliggende advies van de Raad van State waarin wordt geconcludeerd dat met het Verdrag van Lissabon verdere stappen worden gezet tot het verbeteren van de besluitvaardigheid en van het democratische bestel van de Unie.

2. Institutionele elementen

a. Institutionele veranderingen

Met het Verdrag van Lissabon wordt de positie van de Europese Raad aanmerkelijk versterkt. De Europese Raad wordt volledig geïntegreerd in het institutionele bestel van de Unie, geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en bepaalt de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten. Voorts krijgt de Europese Raad in het kader van de noodremprocedures, die onder meer betrekking hebben op sociale zekerheid, wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en grensoverschrijdende criminaliteit, een formele rol waar het «wets»voorstellen van de Commissie betreft.

De gewijzigde positie van de Europese Raad roept vragen op omtrent het institutionele evenwicht in de Unie. Zo rijst de vraag hoe de taak van de Europese Raad zich zal gaan verhouden tot de positie van de Commissie, in de traditionele rol van initiator van beleid en wetgeving. Tot nu toe werd een sterke positie van de Commissie in het voordeel van de kleinere lidstaten geacht te zijn. Hoewel er geen wijzigingen aangebracht zijn in de prerogatieven van de Commissie, lijkt haar positie niettemin zwakker te worden. De Raad beveelt aan in de toelichting hierop nader in te gaan.

Het Verdrag van Lissabon voorziet er voorts in dat de Commissie een door de Europese Raad voorgedragen en door het Europees Parlement gekozen voorzitter krijgt. De Europese Raad krijgt eveneens een, voor twee en een half

jaar benoemde, vaste voorzitter. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het mogelijk is de ambten van voorzitter van de Commissie en voorzitter van de Europese Raad door één persoon te laten bekleden.¹ Daarbij wordt op de wenselijkheid van een dergelijke cumulatie van ambten niet ingegaan. De Raad beveelt aan de visie van de regering hieromtrent in de toelichting op te nemen.

b. Bevoegdheden

De Unie is voor haar optreden afhankelijk van bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegekend. Deze bevoegdheden waren in het Grondwettelijk Verdrag op systematische wijze bijeengebracht. De Raad merkte hier destijds over op dat het voor de verdere ontwikkeling van de Unie van belang is dat zij net als in de voorgaande vijf decennia haar dynamiek zal kunnen blijven ontleneren aan het vermogen in te spelen op nieuwe behoeften en ontwikkelingen.² De Raad voegde daaraan toe dat de flexibiliteit van het optreden van de Unie institutioneel zou kunnen worden afgeremd door de catalogus van bevoegdheden – in samenhang gezien met de subsidiariteitstoets. Het grote aantal lidstaten zou voorts niet alleen de besluitvorming binnen de bestaande structuren kunnen bemoeilijken, maar ook een wijziging van het stelsel tot een moeizame aangelegenheid kunnen maken.

Het Verdrag van Lissabon handhaaft deze in het Grondwettelijk Verdrag geïntroduceerde bevoegdhedencatalogus. In het Verdrag worden voorts nadrukkelijker dan voorheen en nadrukkelijker dan in het Grondwettelijk Verdrag het geval was, de grenzen van de bevoegdheden van de Unie aangegeven. In het EU-Verdrag wordt geëxpliciteerd dat de Unie uitsluitend handelt binnen de grenzen van haar bevoegdheden en in het Verdrag betreffende de Werking van de Unie (hierna: Werkingsverdrag) wordt gespecificeerd dat de lidstaten hun bevoegdheden opnieuw zullen uitoefenen voor zover de Unie heeft besloten haar bevoegdheden niet langer te benutten. In de bepaling betreffende de wijziging van de Verdragen wordt verder vastgelegd dat de Verdragen kunnen worden herzien teneinde de aan de Unie toegekende bevoegdheden in te perken.

Ter uitwerking van de bevoegdhedencatalogus en teneinde in te spelen op «nieuwe» behoeften is op twee belangrijke terreinen een nieuwe bepaling opgenomen. Zo wordt in artikel 174 van het Werkingsverdrag (milieu) de bijzondere noodzaak van de aanpak van klimaatverandering door maatregelen op internationaal niveau gespecificeerd. Voorts wordt in artikel 100 van het Werkingsverdrag in het eerste lid een verwijzing naar de solidariteit, in het bijzonder op energiegebied, tussen de lidstaten ingevoegd. Aldus geeft ook het Verdrag van Lissabon blijk van flexibiliteit en van de capaciteit in te spelen op nieuwe behoeften.

De Raad acht het desalniettemin van belang dat in de toelichting wordt ingegaan op de vraag of thans een goede verhouding is gevonden tussen enerzijds de wens de bevoegdheden van de Unie scherper af te bakenen, en anderzijds de gebleken en wellicht toegenomen noodzaak om de voor de ontwikkeling van de Unie kenmerkende flexibiliteit te behouden. De Raad adviseert daarbij tevens in te gaan op de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan sinds de laatste uitbreidingen van de Unie tot 25 en inmiddels 27 lidstaten.

c. Rechtsmacht van het Hof van Justitie van de Europese Unie

In de afgelopen periode zijn bij het Hof van Justitie enkele maatregelen getroffen om de behandelduur van prejudiciële vragen te bekorten. De toestroom van zaken zal echter weer sterk gaan toenemen. De Raad wijst in dit verband op de toetreding van 12 nieuwe lidstaten tot de Europese Unie en de formele rechtskracht van het Handvest van de Grondrechten, hetgeen tot een frequenter beroep daarop zal leiden.

De overgang van de bepalingen met betrekking tot de oude Derde Pijler naar het Werkingsverdrag heeft onder andere tot gevolg dat deze (na een overgangperiode) onder de rechtsmacht van het Hof van Justitie van de Europese Unie gebracht zullen worden. De Raad wijst erop dat er in het bijzonder in het geval van prejudiciële procedures met betrekking tot de

¹ Zie paragraaf 2.1.5 van de memorie van toelichting.

² Kamerstukken II 2004/05, 30 025 (R 1783), nr. 4, blz. 6.

Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (hierna: Rvvr), sprake kan zijn van een extra noodzaak voor spoed in de behandeling van zaken, bijvoorbeeld bij vreemdelingenbewaring. De nationale gerechten zullen immers in het vervolg het recht en in bepaalde gevallen de plicht hebben het Hof in aanhangige zaken om een oordeel over de uitlegging van ook dit nieuwe onderdeel van het Unierecht te vragen.

De inzet van capaciteit voor speciale spoedprocedures in deze gevallen zal de duur van de andere procedures voor het Hof nadelig beïnvloeden. Alles tezamen doet de vraag rijzen hoe de termijnen bij het Hof beheersbaar kunnen blijven. De Raad heeft in zijn advies over de Europese Conventie enkele suggesties gedaan om de procedures voor het Hof enigszins te bekorten. Hij wees onder andere op de mogelijkheid te bepalen dat de verwijzende rechter, waar mogelijk, zijn prejudiciële vragen vergezeld moet laten gaan van een tentatief antwoord, zodat het Hof, voor zover het zich bij dit antwoord aansluit, met een zeer summier arrest kan volstaan. Ook wees de Raad op de mogelijkheid dat nationale rechterlijke instanties zelf een beslissing nemen, waarna zij de uitspraak bij twijfel – al dan niet verplicht toezenden aan het Hof. Het Hof is vervolgens vrij om zaken voor verdere behandeling te selecteren wanneer dat noodzakelijk wordt geacht uit een oogpunt van uniformiteit en consistentie in de uitleg van het Unierecht. Wanneer die selectie niet plaatsvindt, krijgt de uitspraak van de nationale rechter na verloop van een tevoren vastgestelde periode rechtskracht.¹

De Raad beveelt aan in de toelichting in te gaan op de vraag hoe een tijdige afhandeling van zaken voor het Hof van Justitie van de Europese Unie in de toekomst kan worden gewaarborgd.

d. Handvest van de Grondrechten en de toetreding tot het EVRM
Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000 heeft in de rechtspraak van het Hof van Justitie inmiddels een belangrijke betekenis gekregen. In het gewijzigde EU-Verdrag zal het Handvest niet worden opgenomen. Er wordt in artikel 6, eerste lid, van het EU-Verdrag volstaan met een verwijzing naar het Handvest, zoals dat is vastgesteld op 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007, dat dezelfde rechtskracht als de Verdragen heeft. Het Handvest wordt aldus juridisch bindend voor de instellingen van de Unie en voor de lidstaten, voor zover deze uitvoering geven aan Uniewetgeving. Voorts zal de Unie toetreden tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). De Raad concludeerde in zijn advies van 12 september 2007 dat de verwijzing in het Verdrag naar het Handvest, als gevolg waarvan het Handvest bindende kracht krijgt, moet worden beschouwd als een bevestiging van het feit dat de bescherming van grondrechten deel uitmaakt van het samenwerkingsverband dat de EU vormt.² Niettemin mag worden verwacht dat er vaker een beroep op de in het Handvest neergelegde grondrechten zal worden gedaan voor de nationale rechter en het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De Raad wijst erop dat in de toelichting slechts beperkt aandacht wordt besteed aan de juridische complicaties die een eventuele toetreding van de Unie tot het EVRM met zich kan brengen. De relatie tussen de twee Europese hoven verdient in dat verband bijzondere aandacht. Toetreding van de Unie zal ook de werklast van het zwaar belaste Europese Hof voor de Rechten van de Mens doen toenemen. Coördinatie en samenwerking tussen de hoven bieden naar het oordeel van de Raad slechts een beperkte remedie tegen overbelasting, zodat reeds nu naar een oplossing voor dit probleem dient te worden gezocht. De Raad beveelt aan in de toelichting hieraan aandacht te besteden.

e. De rol van de nationale parlementen
In de loop van de ontwikkeling van de Unie zijn verschillende instrumenten geïntroduceerd om het democratische bestel in de Unie te versterken. Genoemd kunnen worden de vergroting van de transparantie van de Europese besluitvorming, de versterking van de rol van het Europees Parlement en de vastlegging van een sterke rol van de nationale parlementen in het EU-Verdrag. Deze instrumenten waren reeds in het Grondwettelijk Verdrag opgenomen en zijn overgenomen in het Verdrag van Lissabon. Het Verdrag

¹ Kamerstukken II 2003/04, 28 473, nr. 35, blz 6.

² Zie in die zin ook de voorlichting van de Raad betreffende het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, Kamerstukken II 2000/01, 21 501–20, A, blz. 3.

van Lissabon scherpt de subsidiariteitstoets bovendien op onderdelen aan. In het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid dat bij de Verdragen zal worden gevoegd, zijn twee controlemechanismen voor nationale parlementen opgenomen. Indien gemotiveerde adviezen waarin wordt gesteld dat een ontwerp van wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, ten minste eenderde vertegenwoordigen van alle stemmen die aan de nationale parlementen zijn toebedeeld¹, dient de Commissie dit voorstel opnieuw te overwegen. Indien gemotiveerde adviezen waarin wordt gesteld dat een ontwerp van wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, ten minste een gewone meerderheid vertegenwoordigen van alle stemmen die aan de nationale parlementen zijn toebedeeld, kan de Commissie het voorstel slechts ongewijzigd handhaven nadat het is voorgelegd aan de Raad van Ministers en het Europees Parlement. Indien de Raad met een meerderheid van 55% van de stemmen of het Parlement met een gewone meerderheid van uitgebrachte stemmen het oordeel van de nationale parlementen overneemt, wordt het voorstel buiten verdere behandeling gelaten.

De Raad acht het mogelijk, dat het aangescherpte instrument van de subsidiariteitstoets een bijdrage kan leveren aan een actievere rol van de nationale parlementen in het Europese wetgevingsproces. Die rol zal echter alleen betekenis en effect kunnen hebben als diezelfde nationale parlementen een bredere strategie ontwikkelen als coactoren in het Europese wetgevingsproces. Bovendien zullen de verschillende nationale parlementen effectiever moeten samenwerken om het gebruik van de subsidiariteitstoets succesvol te kunnen laten zijn.

f. Burgerschap van de Unie

Een belangrijk en bijzonder kenmerk van het Europese constitutionele bestel is de positie van de burger als zelfstandige drager van rechten en verplichtingen. De positie van de burger van de Unie heeft verder gestalte gekregen met de introductie van het burgerschap van de Unie in het Verdrag van Maastricht en heeft in de jurisprudentie van het Hof van Justitie inmiddels een prominente betekenis gekregen. De Raad wijst daarbij op uitspraken van het Hof van Justitie aan de hand waarvan grote groepen burgers (studenten², niet-actieven³, Antilliaanse en Arubaanse kiezers⁴) inmiddels direct aan hun status van burger van de Unie rechten kunnen ontleen. In het Grondwettelijk Verdrag werd uitgegaan van een «Unie van staten en burgers».⁵ Daarbij voorzag dat Verdrag in enkele nieuwe voorzieningen met betrekking tot het burgerschap. In het Verdrag van Lissabon zijn deze voorzieningen ook opgenomen, maar niet in de context van een Unie van staten en burgers. Dat betekent dat de verdere ontwikkeling van het burgerschap van de Unie thans, in lijn met de ontwikkeling tot nu toe, in belangrijke mate wordt overgelaten aan het Hof van Justitie. Dit heeft behalve voordelen ook nadelen. Wat vinden de lidstaten zelf wenselijk en nodig? De Raad beveelt aan de toelichting aan te vullen met een beschouwing over de toekomst van het burgerschap van de Unie in de visie van de regering.

De Raad heeft overigens in het advies over het Grondwettelijk Verdrag opgemerkt dat het specifieke element van het burgerinitiatief een voor Nederland en veel andere lidstaten tot nu toe onbekende vorm van directe democratie betreft. In de toelichting worden de merites van het burgerinitiatief slechts summier belicht. De Raad beveelt aan de toelichting in het licht van het vorenstaande aan te vullen.

g. Conclusie

Alles overziende concludeert de Raad dat met het Verdrag van Lissabon verdere stappen worden gezet tot het verbeteren van de besluitvaardigheid van de Unie. Ook worden nuttige voorzieningen getroffen om ervoor te zorgen dat het democratische bestel van de Unie kan worden verbeterd. De versterking van de rol van de nationale parlementen maakt daarvan onderdeel uit.

¹ In de toelichting (paragraaf 3.3) wordt ten onrechte gesproken van «indien ten minste eenderde van de nationale parlementen van oordeel is dat het ontwerp strijdig is met het subsidiariteitsbeginsel». De Raad adviseert de toelichting op dit punt te preciseren.

² Zie onder andere het arrest van het HvJEG in zaak C-209/03, Bidar, Jurispr. 2005 I-2119.

³ Zie onder andere het arrest van het HvJEG in zaak C-413/99, Baumbast en R., Jurispr. 2002 I-7091.

⁴ Zie onder andere het arrest van het HvJEG in zaak C-300/04, Eman en Sevinger, Jurispr. 2006 I-8055.

⁵ Kamerstukken II 2004/05, 30 025 (R 1783), nr. 4, blz. 19.

2. Institutionele elementen

a. Institutionele veranderingen

De regering deelt de visie van de Raad van State dat de positie van de Europese Raad in het Verdrag van Lissabon wordt versterkt ten opzichte van de eerdere Verdragen. Overigens betreft dit voor een belangrijk deel een codificatie van de praktijk die in de afgelopen jaren is ontstaan, waarbij de rol van de bijeenkomsten van de staatshoofden en regeringsleiders in het Europese politieke proces is toegenomen. De regering acht het een winstpunt dat de rol van de Europese Raad thans duidelijk in de Verdragen is geregeld. Een accentuering van de rol van de lidstaten is een van de elementen die eraan kunnen bijdragen dat de Europese besluitvorming herkenbaarder wordt en kan helpen het publieke draagvlak voor Europa te versterken. Daarom is in het Verdrag ook de betrokkenheid van de nationale parlementen bij Europese wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie vergroot en is nu een duidelijker verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten tot stand gekomen.

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

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

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

Hoewel het Verdrag van Lissabon daar theoretisch de mogelijkheid voor laat, acht de regering het niet wenselijk de ambten van voorzitter van de Commissie en van voorzitter van de Europese Raad door één persoon te laten bekleden. Een dergelijke «personele unie» tast het institutionele evenwicht aan. De wisselwerking tussen de Commissie – als houdster van het initiatiefrecht en hoedster van de Verdragen en het gemeenschapsbelang – en de lidstaten verzameld in de (Europese) Raad, draagt bij aan een transparante en evenwichtige besluitvorming. Daarnaast gelden voor beide ambten verschillende termijnen. De voorzitter van de Commissie wordt voor vijf jaar gekozen en de voorzitter van de Europese Raad voor twee en een half jaar, hoewel het mandaat van die laatste in beginsel met een tweede termijn verlengd kan worden. In de memorie van toelichting vermeldt de regering de mogelijkheid van het combineren van beide ambten slechts als een theoretische optie om te

benadrukken dat de voorzitter van de Europese Raad niet gelijktijdig een nationaal mandaat mag uitoefenen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

b. Bevoegdheden

De Raad van State merkt op dat nadrukkelijker dan voorheen in het Verdrag de grenzen van de bevoegdheden worden aangegeven. Dit was inderdaad een belangrijke inzet van de regering tijdens de verdragsonderhandelingen. Het eindresultaat, zoals vastgelegd in het Verdrag van Lissabon, rechtvaardigt de conclusie dat de bevoegdheden duidelijker zijn afgebakend, zijn verhelderd en van sterkere parlementaire controle zijn voorzien.

De Raad van State verzoekt de regering in de memorie van toelichting in te gaan op de vraag of een goede verhouding is gevonden tussen enerzijds de wens de bevoegdheden scherper af te bakenen en anderzijds de gebleken en wellicht toegenomen noodzaak om de voor de Unie kenmerkende flexibiliteit te behouden. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Gesteld moet worden dat bij de regering de wens van een duidelijke verdeling van bevoegdheden voorop stond. Ten eerste moet de bevoegdheidsverdeling bewerkstelligen dat nimmer sprake kan zijn van een sluipend proces van verdere bevoegdheidsuitbreiding van de EU. Aan bevoegdheidsuitbreiding dient steeds een bewuste politieke keuze ten grondslag te liggen. Ten tweede wordt hiermee duidelijkheid geboden ten aanzien van de verhouding tussen de Unie enerzijds en de lidstaten anderzijds. Dit is ook een teken van volwassenheid van de Unie. De Unie heeft de afgelopen decennia een snelle verdieping doorgemaakt. Op tal van beleidsterreinen is Europees beleid tot stand gekomen. Dat betekent ook dat het Unie-beleid vaker raakt aan beleidsvelden die voor veel burgers bij uitstek tot het domein van de nationale overheid behoren. De afgelopen jaren is gebleken dat dit leidt tot een roep om meer duidelijkheid bij de bevoegdheidsafbakening.

Dat wil niet zeggen dat een ontwikkeling in de beleidstaken van de Unie is uitgesloten. De regering heeft bij herhaling duidelijk gemaakt een dynamische opvatting van het werkkerrein van de Unie te hebben: op sommige terreinen zal blijken dat meer Europa nodig is, zoals ook de mogelijkheid open moet worden gehouden om op deelreinen te besluiten tot minder Europa. De bevoegdheidsverdeling beoogt niet de ontwikkeling van de Unie stil te zetten. Zij dient te garanderen dat aan een wijziging van de bevoegdheden steeds een politieke keuze – met volledige betrokkenheid van de nationale politieke instituties – ten grondslag ligt.

Met andere woorden: de regering is met de Raad van State van mening dat het vermogen tot flexibiliteit – maar nu binnen strikt overeengekomen kaders – behouden blijft. Hiervoor wordt verwezen naar de in de memorie van toelichting opgenomen mogelijkheid van nauwere samenwerking, de passerellebepalingen, de vereenvoudigde herzieningsprocedure en het flexibiliteitsartikel. De flexibiliteit heeft echter ook zijn grenzen. De flexibiliteit mag niet worden gebruikt om sluipenderwijs bevoegdheden van de Unie uit te breiden. Ten aanzien van de uitbreiding van het toepassingsbereik (niet alleen interne markt) van het flexibiliteitsartikel moet worden opgemerkt dat de regering tijdens de laatste verdragsonderhandelingen met succes heeft aangedrongen om deze uitbreiding gepaard te laten gaan van scherper omschreven randvoorwaarden. Zo moet de Commissie in het kader van de subsidiariteitstoets de aandacht van de nationale parlementen vestigen op voorstellen op grond van dit flexibiliteitsartikel. Ook is bepaald dat harmonisatie niet mogelijk is op terreinen waar de Verdragen dit uitsluiten en kan de flexibiliteitsclausule niet voor het GBVB gebruikt worden. Tot slot bevestigt verklaring 42 ad artikel 308 Werkingsverdrag (*artikel 352 VWEU*) dat de clausule geen grondslag kan zijn voor een uitbreiding van het competentiegebied van de Unie tot buiten het algemene kader dat gevormd wordt door de Verdragen.

c. Rechtsmacht van het Hof van Justitie van de Europese Unie

De Raad van State vraagt hoe een tijdige afhandeling van zaken voor het Hof van Justitie van de Europese Unie in de toekomst kan worden gewaarborgd.

Met de Raad van State is de regering van mening dat de beheersbaarheid van doorlooptermijnen en de tijdige afhandeling van zaken voor het Hof van groot belang is en derhalve constante aandacht vergt. Er kan in dit verband worden gewezen op enkele positieve ontwikkelingen. De regering wijst er op dat sedert 1 maart 2008 een nieuwe spoedprocedure met aangepaste regels zal kunnen worden toegepast voor prejudiciële vragen die aan het Hof worden voorgelegd in zaken op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Een bijzondere kamer van het Hof zal worden ingesteld en worden belast met de afhandeling daarvan. Dat heeft tot gevolg dat de afhandeling van de overige zaken bij het Hof ongehinderd voortgang zal kunnen vinden. De regering acht dit een belangrijk winstpunt. De regering acht ook van belang dat het Hof van Justitie uiterlijk over drie jaar verslag zal uitbrengen van de toepassing van deze spoedprocedure, en de gegevens daarvan jaarlijks zal bijwerken. Op deze manier kan nauwlettend de vinger aan de pols worden gehouden. Wat de overige zaken betreft verwacht de regering, mede gelet op eerdere toetredingen, dat het aantal zaken uit de nieuwe lidstaten, dat op dit moment beperkt is, in de toekomst geleidelijk zal toenemen. Tot slot is het goed erop te wijzen dat een toename van het aantal zaken gedeeltelijk kan worden opgevangen omdat het Hof ook is uitgebreid met twaalf rechters. Desondanks zal het zaak blijven de werkdruk van het Hof nauwlettend te blijven volgen en zo nodig aan te dringen op maatregelen. De regering is ook voornemens dat te doen. De toelichting is op dit punt aangevuld.

d. Handvest van de Grondrechten en de toetreding tot het EVRM
De Raad van State vraagt aandacht voor de juridische complicaties die toetreding van de Unie tot het EVRM met zich mee kan brengen, in het bijzonder de relatie tussen het Hof van Justitie te Luxemburg en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg (EHRM).

In dit verband merkt de regering op dat de toetreding van de Unie tot het EVRM zal worden geregeld in een toetredingsverdrag. Het Protocol betreffende artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden zet de kaders uiteen die bij de totstandkoming van de toetredingsovereenkomst in acht genomen moeten worden. Daarenboven geldt dat de Unie in beginsel op gelijke voet als individuele staten zal toetreden tot het EVRM. Dat betekent ook dat in het algemeen eerst een beroep bij het Hof van Justitie moet zijn ingesteld wegens schending van het EVRM door de EU, wil er sprake kunnen zijn van uitputting van «nationale rechtsmiddelen» als bedoeld in artikel 35, eerste lid, EVRM en dat pas daarna een procedure bij het EHRM aanhangig kan worden gemaakt. De regering zal zich er evenwel voor inzetten dat de tot stand te brengen toetredingsafspraken over de bevoegdheden van de beide Hoven zo helder en eenvoudig mogelijk zullen zijn. Dat is in het belang van alle betrokkenen.

Voorts vraagt de Raad van State aandacht voor de toename van de werklust van het EHRM als gevolg van de toetreding van de Unie en de mogelijke oplossing voor dit probleem.

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

De memorie van toelichting is op beide punten aangevuld.

e. De rol van de nationale parlementen

De regering deelt zoals bekend de mening van de Raad van State dat het aangescherpte instrument van de subsidiariteitstoets een bijdrage kan leveren aan een actievere rol van de nationale parlementen in het Europese wetge-

vingsproces. De parlementen krijgen een effectief instrument om hun mening over de subsidiariteit van nieuwe voorstellen te laten doorklinken. Het is vooral aan de nationale parlementen zelf om ook daadwerkelijk gebruik te maken van deze mogelijkheid. De regering is vastbesloten zo goed mogelijk eraan bij te dragen dat de nationale parlementen deze actievere rol ten volle kunnen benutten. Verder constateert de Raad van State terecht dat aan ieder nationaal parlement twee stemmen worden toebedeeld, die worden toegewezen op grond van het nationale parlementaire stelsel. In een nationaal parlementair stelsel met twee Kamers – zoals in Nederland het geval is – heeft elk van de Kamers een stem. In de toelichting is een aanpassing doorgevoerd op de in het advies van de Raad van State geformuleerde wijze.

f. Burgerschap van de Unie

De Raad van State wijst op de prominente plaats van de Europese burger in het Europese constitutionele bestel en de ontwikkeling van het Europees burgerschap sinds de introductie daarvan in het Verdrag van Maastricht. De verdere ontwikkeling van het burgerschap werd in het Grondwettelijk Verdrag in de context van het uitgangspunt van de Unie als «Unie van staten en burgers» geplaatst (art. I-1 GV). Bij gebreke van deze context in het Verdrag van Lissabon wordt de verdere ontwikkeling van het Europees burgerschap echter, naar de opvatting van de Raad van State, in handen van het Hof van Justitie gelaten. In dit licht vraagt de Raad van State de toelichting aan te vullen met een beschouwing over de toekomst van het burgerschap van de Unie in de visie van de regering.

De regering onderschrijft de vaststelling van de Raad van State dat de positie van de burger in de huidige Europese Unie bijzonder en belangrijk is. Hoewel het in de voorzienbare toekomst waarschijnlijk zo zal blijven dat de meeste inwoners van de Unie zich in de eerste plaats burger zullen voelen van hun eigen land, is het zeer waardevol dat de burger ook in de Unie rechtstreeks rechten geniet, die kunnen worden ontleend aan het burgerschap van de Unie dat naast het burgerschap van de lidstaten staat. Daarbij dient te worden gedacht aan het recht op deelname aan Europese verkiezingen en het recht op consulaire bijstand van een vertegenwoordiging van een andere EU-lidstaat indien zijn eigen land geen diplomatieke vertegenwoordiging heeft in het land waar de Europese burger zich bevindt. Het Verdrag van Lissabon vormt, net als de voorgaande wijzigingsverdragen na de introductie van het Europees burgerschap bij het Verdrag van Maastricht, wederom een stap voorwaarts in de ontwikkeling van het Unieburgerschap.

De regering wijst erop dat de versterking van de democratische legitimiteit van de Unie één van de drie hoofdthema's van het Verdrag van Lissabon vormt, conform de opdracht daartoe in de Verklaring van Laken. De verdere versterking van de positie van de Europese burger door middel van de ontwikkeling van diens rechten binnen de Unie ten opzichte van de instellingen en de andere lidstaten, zoals vergrootte directe en indirecte betrokkenheid bij de Europese besluitvorming, is een belangrijke exponent van de versterking van de democratische legitimiteit, zoals toegelicht in deel III, paragraaf 3.5 van de toelichting. Met het Verdrag van Lissabon wordt dus het belang van de positie van de burger in de Unie onderstreept en vergroot. Ook dit Verdrag onderkent derhalve de belangrijke plaats van de burger als onderdeel van de Unie, naast de lidstaten van de Unie.

De verdere ontwikkeling van het burgerschap staat naar de mening van de regering in functie van de doelstellingen en bevoegdheden van de Unie. De materiële inhoud van het burgerschap kan in dit licht meebewegen, zowel middels wetgevende en beleidsmatige initiatieven als via jurisprudentie van het Hof van Justitie. De toelichting is in het licht van voorgaande alinea's aangevuld.

In het advies van de Raad van State over het Grondwettelijk Verdrag heeft hij opgemerkt dat het specifieke element van het burgerinitiatief een voor Nederland en veel andere lidstaten tot nu toe onbekende vorm van directe democratie betreft. De Raad van State is van mening dat in de toelichting te weinig aandacht wordt besteed aan de merites van het burgerinitiatief. De toelichting is op dat punt aangevuld. De regering is van mening dat met het

burgerinitiatief het beginsel van de «participerende democratie» zoals opgenomen in artikel 8 B, eerste lid, EU-Verdrag (*artikel 11, eerste lid, VEU*), verder wordt versterkt. Daarbij neemt zij als uitgangspunt dat de instellingen van de Unie de burgers en «representatieve organisaties» de nodige middelen ten dienste moet stellen om hun mening op alle beleidsterreinen van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te kunnen treden. Het burgerinitiatief is daarbij een innovatief en effectief instrument. Op een totale bevolking van bijna 500 miljoen mensen is het halen van een drempel van tenminste 1 miljoen relatief eenvoudig. Hoewel het recht van initiatief bij de Commissie blijft berusten, zal de Commissie met burgerinitiatieven – gezien het politieke feit van een dergelijk initiatief – terdege rekening moeten houden. Uiteraard dienen de procedures en voorwaarden voor het indienen van een dergelijk initiatief, zoals het precieze aantal lidstaten waaruit de verzoeken dienen te komen en de wijze waarop een initiatief kan worden ingediend, nader te worden vastgesteld overeenkomstig artikel 21 van het Werkingsverdrag (*artikel 24 VWEU*). De regering zal in de discussie over de nadere uitwerking van de procedures en voorwaarden het standpunt innemen dat het instrument van het burgerinitiatief zo uitvoerbaar en zo simpel als mogelijk dient te zijn.

3. Beleidsterreinen

a. Externe betrekkingen

Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid

Waar de bepalingen inzake de Politieke en Justitiële samenwerking in Strafzaken zullen worden ondergebracht in het Werkingsverdrag zal het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) onder het Verdrag van Lissabon onderworpen blijven aan een bijzonder regime. De huidige besluitvormingsprocedure, waarbij in beginsel met eenparigheid van stemmen wordt besloten, wordt gehandhaafd en het GBVB zal voor het overgrote deel aan de rechtsmacht van het Hof van Justitie onttrokken blijven. De totstandkoming van wetgeving op dit terrein blijft uitgesloten.

Desalniettemin zijn er met het Verdrag van Lissabon wel enkele belangrijke stappen gezet om het GBVB meer reliëf te geven. Er wordt een Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid ingesteld. De Hoge Vertegenwoordiger is vice-voorzitter van de Commissie en voorzitter van de Raad voor Buitenlandse Zaken en is verantwoordelijk voor de coördinatie van het externe optreden van de Unie. Voorts geeft hij leiding aan de nieuwe Europese dienst voor extern optreden. In artikel 15ter, tweede lid, van het EU-Verdrag is de mogelijkheid van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid gecreëerd indien de Raad een besluit met betrekking tot een optreden of een standpunt van de Unie vaststelt op voorstel van de Hoge Vertegenwoordiger naar aanleiding van een verzoek ter zake van de Europese Raad.

Binnen het GBVB is op het terrein van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) eveneens een aantal stappen gezet die, volgens de toelichting, zijn gericht op verdere ontwikkeling van het EVDB en de versterking van de slagvaardigheid hiervan. Er kan worden verwezen naar de nieuwe definiëring van het EVDB in artikel 28A van het EU-Verdrag, naar de uitwerking van de permanente gestructureerde samenwerking in artikel 28E van het EU-Verdrag en naar de Verdragsrechtelijke basis voor het Europees Defensieagentschap in artikel 28D van het EU-Verdrag.

De Raad merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de wenselijkheid van een verdere ontwikkeling van het GBVB en het EVDB noch een antwoord wordt gegeven op de vraag in welke richting het GBVB zich zou moeten ontwikkelen. De Raad acht dit wel van belang. Hij adviseert daarbij tevens aandacht te schenken aan de relatie tussen de EU en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie daar waar het het EVDB betreft, en aan de verhouding tussen de Europese dienst voor extern optreden en de nationale diplomatieke diensten.

Kopenhagen-criteria

De wijziging van de Europese Verdragen kan enkel worden gezien in de context van de uitbreidingen van de Unie in de afgelopen jaren. Immers, met name door de uitbreiding van EU van 15 naar inmiddels 27 lidstaten is de institutionele structuur van de Unie onder druk komen te staan.

De toelichting stelt dienaangaande vast dat de vereisten voor toetreding strenger zijn dan onder het oude EU-Verdrag.¹ Dit zou volgen uit een aantal aanpassingen van de toetredingscriteria. In artikel 49 van het EU-Verdrag betreffende de voorwaarden en de procedure voor toelating tot de Unie zal de verwijzing naar de beginselen worden vervangen door een verwijzing naar de waarden van de Unie. Voorts zal in de bepaling worden opgenomen dat rekening dient te worden gehouden met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding, de zogenaamde Kopenhagen-criteria. In de toelichting wordt eveneens verwezen naar de door de Europese Raad in 2006 overeengekomen richtsnoeren met betrekking tot uitbreiding van de Unie, onder meer betreffende de absorptiecapaciteit van de Unie.

De Raad merkt op dat het debat over de eventuele toekomstige uitbreidingen van de EU nog lang niet is afgerond. Hij wijst daarbij ook op de, tegelijk met de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon, door de Europese Raad in het leven geroepen Reflectiegroep die een visie moet ontwikkelen op de Unie in 2020–2030 (Reflectiegroep Horizon 2020–2030). De toelichting stelt – naar het oordeel van de Raad terecht – vast dat de beslissing om een betrokken kandidaat toe te laten uiteindelijk een politieke is. Dit impliceert wel dat ook op nationaal niveau een visie moet worden ontwikkeld op de territoriale reikwijdte van de Unie en mogelijk zelfs op de vraag waar in de toekomst de grenzen van de Unie dienen te liggen. De Raad beveelt aan, aan te geven hoe die ontwikkeling in gang kan worden gezet.

b. Sociale markteconomie en mededinging

Ingevolge artikel 3, eerste lid, onder g, van het EG-Verdrag wordt verzekerd dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst. In het Werkingsverdrag komt deze bepaling niet meer terug. In het Protocol betreffende de interne markt en de mededinging wordt echter overvogen dat de interne markt als omschreven in artikel 2 van het EU-Verdrag een regime omvat dat verzekert dat de mededinging niet wordt verstoord en dat met het oog daarop maatregelen kunnen worden genomen. Voorts wordt in artikel 2, derde lid, van het EU-Verdrag bepaald dat de Unie zich (onder andere) inzet voor een sociale markteconomie. In het huidige EG-Verdrag staan de interne markt, artikel 3, eerste lid, onder c, en een beleid op sociaal gebied, artikel 3, eerste lid, onder j, naast elkaar. Uit artikel 2 van het EG-Verdrag blijkt dat de EG met name tot taak heeft het bevorderen van een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit. Het Hof van Justitie heeft hieruit afgeleid dat de Gemeenschap ook een sociaal doel heeft, waardoor de uit het Verdrag voortvloeiende rechten inzake het vrije verkeer moeten worden afgewogen tegen de doelen van de sociale politiek.² Met de wijzigingen van het Verdrag van Lissabon is het principe van de sociale markteconomie, waar economische en sociale belangen tegen elkaar worden afgewogen, behalve in de jurisprudentie, ook in de verdragsteksten steviger verankerd dan nu het geval is.

De Raad merkt in dit verband op dat het vervallen van de verwijzing naar de «vrije en onvervalste mededinging» en de introductie van de «sociale markteconomie» gevolgen kan hebben voor de draagwijdte van de uitzonderingen bij het kartelverbod van artikel 81, eerste lid, van het EG-Verdrag. Daarbij is het van belang dat het Europese mededingingsbeleid sedert 1 mei 2004 ook volledig (inclusief de toepassing van de uitzonderingen, vervat in artikel 81, derde lid, van het EG-Verdrag) wordt toegepast door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Nederlandse (civiele) rechter, omdat, volgens de considerans bij de Nederlandse Mededingingswet, deze wet «zoveel mogelijk» wordt toegepast naar analogie met het Europese mededingingsrecht. Een wijziging in het Europese mededingingsrecht van de vorengenoemde strekking zal dan ook snel een weerslag hebben op de toepassing van artikel 6 van de Mededingingswet.

¹ Dit was blijkens het coalitieakkoord ook een specifieke Nederlandse wens.

² Zaken C-438/05, Viking Line, arrest van 11 december 2007 en C-341/05, Laval, arrest van 18 december 2007.

De Raad vraagt zich, onder verwijzing naar zijn advies over de Mededingingswet¹, af of deze nieuwe context van het Europese mededingingsbeleid tot gevolg heeft dat de NMa en de Nederlandse rechter naast economische belangen ook niet-economische belangen kunnen of moeten meewegen, dan wel in bepaalde situaties aan de niet-economische belangen (milieu, gezondheid) voorrang dienen te geven. De Raad adviseert daarom nader in te gaan op de betekenis van het laten vervallen van de verwijzing naar de «vrije en onvervalste mededinging» en de introductie van de «sociale markteconomie».

c. Behartiging publieke belangen

Onderdeel van de Nederlandse onderhandelingsinzet was ernaar te streven afspraken te maken over de verenigbaarheid van de interne-marktgedachte met de inrichting van publieke voorzieningen (onder andere pensioenen, sociale zekerheid, fiscaliteit, onderwijs en gezondheidszorg).

Zoals hiervoor [onder 3.b.] reeds aan de orde is geweest staan in het huidige EG-Verdrag de interne markt, artikel 3, eerste lid, onder c, en het beleid op sociaal gebied, artikel 3, eerste lid, onder j, naast elkaar. Uit het huidige artikel 2 van het EG-Verdrag blijkt dat de EG in het bijzonder tot taak heeft het bevorderen van een harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit. In het Verdrag van Lissabon wordt een en ander aangescherpt door het gebruik van het begrip «sociale markteconomie».

Aan het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag is toegevoegd het Protocol betreffende de diensten van algemeen belang. Het protocol strekt er niet toe de reikwijdte of de inhoud van de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer en het mededingingsrecht te wijzigen, maar heeft een interpretatief karakter. Het protocol beoogt bij de interpretatie en toepassing van deze bepalingen het in aanmerking nemen van bepaalde algemene belangen te verzekeren. Daarbij gaat het om:

- de rol en bevoegdheden van overheden (nationaal en decentraal) bij de verlening van diensten van algemeen economisch belang en afstemming op behoeften van gebruikers;
- diversiteit in behoeften en voorkeuren van gebruikers die kunnen voortvloeien uit verschillende geografische, sociale of culturele omstandigheden;
- een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en betaalbaarheid, gelijke behandeling en de bevordering van algemene toegang.

Voorts wordt benadrukt dat de bepalingen van de Verdragen op generlei wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet-economische diensten van algemeen belang te verrichten, te machtigen en te organiseren.

Waar soms de indruk bestaat dat de Unie enkel is gericht op marktwerking, wordt die met de verdragswijzigingen en de toevoeging van het protocol weggelaten. Dat betekent niet dat beleidsterreinen waarin de lidstaten een actieve rol hebben in de behartiging van algemene belangen aan de Europees-rechtelijke toets worden onttrokken, maar wel dat bij de toepassing van de desbetreffende Verdragsbepalingen door de verschillende betrokken instellingen (met name de Commissie en het Hof van Justitie) met het belang van de behartiging van die belangen rekening wordt gehouden. Het Gemeenschapsrecht is daarbij binnen bepaalde grenzen neutraal ten aanzien van de wijze waarop de lidstaten de behartiging van die belangen organisatorisch hebben vormgegeven (via de staat, door middel van aparte lichamen, door middel van openbare dienstverplichtingen, via de inzet van het maatschappelijk middenveld en dergelijke). Bepalend zijn – kort gezegd – de gerechtvaardigdheid van de belangen die met overheidsinterventies (regels, financiële middelen) worden gediend en de evenredigheid en proportionaliteit van die interventies.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op deze wijzigingen inzake publieke voorzieningen (onder andere sociale zekerheid, onderwijs en gezondheidszorg) mede tegen de achtergrond van de Nederlandse kijk op wat eertijds particulier initiatief werd genoemd en nu vooral met de term civil society wordt aangeduid. Deze kijk verschilt in wezen van de kijk waarop

¹ Advies van 19 februari 1996 inzake het voorstel van wet houdende Nieuwe regels omtrent de economische mededinging (Mededingingswet), Kamerstukken II 1995/96, 24 707, A.

elders, bijvoorbeeld in Frankrijk, traditioneel tegen «service publique» wordt aangekeken.

Overigens is het de Raad opgevallen, dat de titel en de considerans van het Protocol betreffende de diensten van algemeen belang spreken van «diensten van algemeen belang», terwijl artikel 1 van het protocol, alsmede de artikelen 16 en 86, tweede lid, van het Werkingsverdrag, waarnaar wordt verwezen, spreken van «algemeen economisch belang». Artikel 2 van het protocol heeft het vervolgens over het «te verrichten, te doen verrichten en te organiseren» van «niet-economische diensten van algemeen belang». Het protocol biedt geen duidelijkheid over de betekenis van de gehanteerde begrippen. De memorie van toelichting verschaft over het gebruik van deze begrippen en de betekenis ervan evenmin duidelijkheid. De Raad adviseert de toelichting te verduidelijken.

d. Ruimte voor vrijheid, veiligheid en recht

In het Werkingsverdrag zal een titel worden opgenomen over de Rvvr. Deze regeling vormt in zekere zin een actualisering van de samenwerking op grond van de Verklaring van Tampere (1999) en het Haags Programma (2004) en het daarmee samenhangende beleid om de institutionele en procedurele voorzieningen op dit terrein te verbeteren. Als onderdeel van de overgang van de bestaande bepalingen inzake Politie en Justitie Samenwerking in strafzaken naar het Werkingsverdrag wordt op een aantal van deze terreinen besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid ingevoerd.¹ Verder wordt voor de Unie een bevoegdheid geschapen om een gemeenschappelijk beleid inzake visa en verblijfstitels, een gemeenschappelijk asielstelsel, een gemeenschappelijk immigratiebeleid en minimumharmonisatie inzake het strafprocesrecht te ontwikkelen.

Op de terreinen van asiel en immigratie, privaatrecht en strafrecht worden aldus verdere stappen gezet in de communautarisering ervan. Op een aantal punten is de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet duidelijk over het standpunt van de Nederlandse regering dienaangaande. Zo wordt de doelstelling van één uniform asielstelsel onderschreven. De regering is blijkens de toelichting voorstander van de versteviging van de positie van Eurojust. Op andere onderdelen geeft de toelichting minder inzicht in het standpunt van de Nederlandse regering. Gewezen kan worden op de samenwerking in civiele zaken, de samenwerking in strafzaken, en de mogelijke invoering van een Europees Openbaar Ministerie. De Raad adviseert de toelichting ter zake aan te vullen.

De Raad merkt voorts op dat, zoals hiervoor al is vastgesteld, met de communautarisering van de Rvvr de rechtsmacht van het Hof van Justitie zich in het vervolg volledig over dit beleidsterrein uitstrekt met verstrekkende gevolgen voor de nationale rechterlijke procedures. In de memorie van toelichting wordt gewezen op de bijzondere positie van het Verenigd Koninkrijk dienaangaande. Elders in de toelichting wordt terecht ook gewezen op de uitzonderingsposities van Ierland en Denemarken met betrekking tot de Rvvr. De Raad beveelt aan in de toelichting eveneens aandacht te besteden aan de positie van deze staten ten opzichte van het Hof van Justitie op dit terrein.

3. Beleidsterreinen

a. Externe betrekkingen Gemeenschappelijk Buitenlands- en veiligheidsbeleid
De Raad van State vraagt de regering aandacht te besteden aan de wenselijkheid van een verdere ontwikkeling van het GBVB en het EVDB, en in welke richting dit zou dienen te gebeuren. Tevens zou aandacht moeten worden geschonken aan de relatie tussen de EU en de NAVO. Tot slot wordt gevraagd aandacht te besteden aan de verhouding tussen de Europese dienst voor extern optreden (EDEO) en de nationale diplomatieke diensten.

¹ Meer in het bijzonder kunnen maatregelen worden vastgesteld op het gebied van legale migratie van onderdanen van derde landen in de Unie, niet-operationele politieke samenwerking.

De regering is, zoals ook uiteengezet in de memorie van toelichting, voorstander van de ontwikkeling van een slagvaardig en coherent buitenlands beleid van de Unie. In de memorie van toelichting is aangegeven hoe de verdragswijzigingen hier naar het oordeel van de regering aan bijdragen. Op enkele onderdelen is de toelichting conform het verzoek van de Raad van State

aangevuld (relatie EU/NAVO en EDEO). Ten aanzien van de EDEO kan worden opgemerkt dat de hoge vertegenwoordiger geassisteerd wordt door deze ondersteunende dienst – de Europese dienst voor extern optreden – die samengesteld is uit ambtenaren van de Raad, de Commissie en uit nationale diplomatieke diensten. Deze dienst komt *naast* de diplomatieke diensten van de lidstaten te staan en vervangt deze dus niet. Tevens is vastgelegd dat de GBVB-bepalingen, inclusief de EDEO, geen afbreuk doen aan de bestaande bevoegdheden van de lidstaten. De regering deelt deze uitgangspunten. De verdere vormgeving van de EDEO zal, binnen de aangegeven verdragskaders, de komende periode zijn beslag krijgen. Tot slot zegt de regering toe dat in de volgende Staat van de Unie dieper zal worden ingegaan op de wenselijke ontwikkeling van het GBVB en het EVDB.

Uitbreiding van de Unie

De Raad van State gaat in zijn advies in op de toetredingsvereisten. De Raad van State spreekt in dit verband over een aantal «aanpassingen» van de toetredingscriteria. De regering hecht er aan te benadrukken dat de Kopenhagen-criteria zelf niet zijn aangepast. Aan de bestaande criteria zijn ter aanscherping een aantal belangrijke richtsnoeren toegevoegd die de Europese Raad heeft vastgesteld. De regering verwijst hiervoor naar de toelichting. Wel is thans voor het eerst sprake van een verankering van de criteria voor toetreding in het primaire recht van de Unie.

De Raad van State wijst op het belang van de ontwikkeling van een nationale visie op de territoriale reikwijdte van de Unie. De Raad van State vraagt aan te geven hoe die ontwikkeling in gang kan worden gezet. De regering speelt in Europa een actieve rol in de discussie over het uitbreidingsproces. Deze visie is neergelegd in diverse documenten, waaronder de Staat van de Unie 2007–2008 en de appreciaties van het kabinet van het jaarlijkse uitbreidingspakket van de Europese Commissie (Kamerstuk 2006–2007, 23 987, nr. 69 en 2007–2008, 23 987, nr. 74). Zoals verzocht door de Raad van State is hierover een aanvulling opgenomen in de memorie van toelichting. Terecht merkt de Raad van State op dat een aantal vraagstukken ook aan de orde kan komen in het verslag van de Reflectiegroep die een visie moet ontwikkelen op de Unie in 2020–2030, en in het vervolg dat de Europese Raad daaraan zal geven.

b. Sociale markteconomie en mededinging

De Raad van State vraagt in het advies nader in te gaan op de betekenis van het laten vervallen van de verwijzing naar de «vrije en onvervalste mededinging» en de introductie van de «sociale markteconomie» in de doelstellingen van de Verdragen. De woorden «vrije en onvervalste mededinging», die waren opgenomen in artikel I-3, tweede lid, van het Grondwettelijk Verdrag, inzake de doelstellingen van de Unie, zijn zoals de Raad van State terecht opmerkt niet overgenomen in het Verdrag van Lissabon. Tijdens de Europese Raad van juni 2007 is gebleken dat de lidstaten vonden dat vrije mededinging niet zozeer een doel van de Europese Unie is, maar eerder een middel om andere doelstellingen te bereiken. De regering heeft deze lijn onderschreven onder de strikte voorwaarde dat op geen enkele manier afbreuk kan worden gedaan aan het belang van de «vrije en onvervalste mededinging» en dat materieel niets zou veranderen aan de regels die de «vrije en onvervalste mededinging» waarborgen, noch aan de positie van de Europese Commissie die hier mede verantwoordelijkheid voor draagt. Het mededingingsbeleid ligt elders in het Verdrag verankerd (artikelen 81 tot en met 86 Werkingsverdrag (*artikelen 101 t/m 106 VWEU*)). Deze bepalingen uit het EG-Verdrag zijn door het Verdrag van Lissabon niet gewijzigd op dit punt. Ook wijst de regering er op dat in het bestaande EG- en het EU-Verdrag de «vrije en onvervalste mededinging» geen deel uitmaakt van de doelstellingen, maar van de middelen (*artikel 3, eerste lid, onderdeel g, EG*). Daarnaast bevat het huidige EG-Verdrag verschillende bepalingen die expliciet het belang van de eerlijke mededinging onderstrepen zoals de artikelen 4, eerste lid, en artikel 98 EG. Deze artikelen worden hernomen in artikel 97 ter en artikel 98 van het Werkingsverdrag (*artikelen 119 en 120 VWEU*) waarin ook het belang van een open markteconomie met vrije mededinging wordt erkend als onderdeel van het economisch beleid van de lidstaten en de EU. Om eventuele zorgen verder weg te nemen is in het Protocol betreffende de interne markt en de mededinging, dat eenzelfde

juridische status heeft als bepalingen uit het Verdrag zelf, een aantal waarborgen opgenomen, waarnaar de Raad van State in zijn advies verwijst.

Voorts stelt de Raad van State de vraag wat de betekenis is van de introductie van een «sociale markteconomie» in de doelstellingen van de Verdragen. Al in de doelstellingen van de bestaande Verdragen wordt de bevordering van sociale vooruitgang uitdrukkelijk gekoppeld aan economische vooruitgang, alsmede een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming aan de totstandbrenging van evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit. Zoals de Raad van State terecht opmerkt, heeft ook het Hof van Justitie hieruit reeds afgeleid dat de EG dus niet alleen een economische, maar ook een sociale doelstelling heeft en dat bijvoorbeeld de vrije verkeersbepalingen in evenwicht met de doelstellingen van het sociaal beleid worden uitgelegd (zaak C-438/05, arrest van 11 december 2007, n.n.g. en zaak C-341/05, arrest van 18 december 2007, n.n.g.). De introductie door het Verdrag van Lissabon van een «sociale markteconomie» in de doelstellingen van de Unie staat overeenkomstig deze bestaande bepalingen niet op zichzelf, maar past in deze traditie. Dit wordt nog eens versterkt door de bewoordingen van de nieuwe doelstelling van het EU-Verdrag die bepalen dat een sociale markteconomie een economie is met «een groot concurrentievermogen, gericht op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang». De regering is van mening dat deze doelstelling bevestigt dat de EU niet alleen gericht is op marktwerking. Dit blijkt, zoals de Raad van State opmerkt, ook uit het Protocol betreffende de diensten van algemeen belang.

Tot slot moet er op gewezen worden dat het laten vervallen van de verwijzing naar de «vrije en onvervalste mededinging» en de introductie van een «sociale markteconomie» geen gevolgen heeft voor de huidige taken, bevoegdheden en afwegingskaders in het kader van het nationale of Europese mededingingsbeleid. De Europese kaders voor het mededingingsbeleid golden al voor de vaststelling van het Grondwettelijk Verdrag en zijn gebaseerd op het thans geldende EG-Verdrag. De Nederlandse Mededingingswet is geheel georiënteerd op de EG-mededingingsregels en bij de toepassing daarvan door de NMa en de Nederlandse rechter zijn de Europese beschikkingenpraktijk en jurisprudentie richtinggevend. Door het Verdrag van Lissabon worden deze kaders voor het Europese en nationale mededingingsbeleid niet gewijzigd. De bevoegdheden van de Europese Commissie en de NMa om op te treden tegen kartels en bedrijven die misbruik maken van een economische machtspositie worden niet aangetast en ook de fusiecontrole blijft onaangetast. Dit geldt eveneens voor de bevoegdheid van de Europese Commissie om bij de toepassing van artikel 81, derde lid, EG niet-economische belangen mee te wegen en voor de bevoegdheid van de NMa om niet-economische belangen mee te wegen bij de toepassing van artikel 6, derde lid, Mededingingswet. De introductie van het begrip «sociale markteconomie» verduidelijkt dat het mededingingsbeleid niet op zichzelf staat en ook niet blind is voor andere belangen. Dit is echter een verduidelijking van de reeds geldende praktijk en vormt geen nieuw uitgangspunt.

c. Behartiging publieke belangen

De Raad van State vraagt in het advies om in de toelichting nader in te gaan op de Nederlandse kijk ten aanzien van diensten van algemeen economisch belang. Naar het oordeel van de regering zou, gezien de diversiteit aan publieke belangen die door middel van diensten van algemeen economisch belang worden gerealiseerd, een algemene kijk niet bijzonder informatief zijn. Bij het inrichten van (nieuwe) diensten van algemeen economisch belang zullen alle relevante aspecten met betrekking tot de instelling, organisatie en financiering van deze diensten moeten worden gezien, evenals de relatie met het geldende acquis. Besluiten tot het opleggen van of instellen van een dienst van algemeen economisch belang, de wijziging of zelfs de afschaffing daarvan, worden genomen op grond van een specifieke visie ten aanzien van de betrokken (economische) sector of dienst. Voor de regering staat vast dat de lidstaten zelf mogen beslissen om diensten van algemeen economisch belang publiek te verzorgen, volledig privaat te laten doen of door middel van een mengvorm. Juist deze mengvorm is een traditie in Nederland. Deze traditie wijkt af van de Franse visie over de «service publique» die sterker uitgaat van

een dienstverlening door overheidsinstanties en minder dan in Nederland een rol ziet weggelegd voor intermediaire partijen of voor de private sector.

De Raad van State wijst in het advies op de onduidelijkheid over de verschillende begrippen die in het Protocol worden gehanteerd en de betekenis ervan in het licht van andere verdragsbepalingen. De bron, betekenis en context van de verschillende begrippen uit het Protocol betreffende de diensten van algemeen belang zijn overeenkomstig het advies van de Raad van State in de toelichting verduidelijkt.

d. Ruimte voor vrijheid, veiligheid en recht (RVVR)

Op verzoek van de Raad van State is in de toelichting meer inzicht verschaft in het standpunt van de regering ten aanzien van de samenwerking in civiele zaken en in strafzaken, alsmede de mogelijke invoering van een Europees Openbaar Ministerie.

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

Voorts is de toelichting aangevuld naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad van State meer aandacht te besteden aan de positie van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken ten opzichte van het Hof van Justitie in de RVVR. Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

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

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

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

Op grond van artikel 2 van het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zijn de bepalingen van titel IV van het Werkingsverdrag (*titel V VWEU*) niet van toepassing op het Verenigd Koninkrijk en Ierland en kan derhalve een arrest van het Hof houdende uitlegging van enigerlei bepaling van die titel het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet binden of op deze lidstaat van toepassing zijn. Het Protocol betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in de Europese Unie, waarin de mogelijkheden voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland om te participeren in dat acquis zijn geregeld (artikelen 4 en 5), bevat geen bijzondere bepaling met betrekking tot het Hof van Justitie ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Ook hier heeft het Hof van Justitie op dit terrein geen rechtsmacht ten aanzien van deze lidstaten.

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

Het staat de drie lidstaten vrij om hetzij geheel, hetzij gedeeltelijk te gaan participeren in de samenwerking op het terrein van de RVVR, inclusief het

Schengen-acquis, hetgeen als consequentie zal hebben dat zij ook de rechtsmacht van het Hof van Justitie voor de betreffende onderdelen zullen moeten accepteren.

RVVR-besluiten tot stand gekomen voor inwerkingtreding Verdrag van Lissabon

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

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

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

Zoals uiteengezet in de toelichting, blijft, ondanks deze regelingen, het doel van de regering dat de drie betrokken lidstaten zo veel mogelijk aan het acquis deelnemen teneinde de effectiviteit daarvan te bevorderen. De regering benadrukt dat de «opt-outs» van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken voor Nederland geen aantrekkelijke optie vormen. Dergelijke «opt-outs» zijn niet in ons belang. Nederland heeft behoefte aan een effectieve EU als het gaat om het waarborgen van vrijheid en veiligheid. Nederland heeft behoefte aan een gezamenlijk asiel- en migratiebeleid en aan een gezamenlijke aanpak van terrorisme en georganiseerde misdaad. Daarom wil Nederland een actieve speler zijn bij de totstandkoming van het Europese beleid op dit terrein. Daarbij speelt ook de geografie een rol: Nederland is geen eiland aan de rand van Europa, maar een open land midden in Europa.

Het nadeel van een dergelijke opt-out is bovendien dat het standpunt van de lidstaten met een «opt-out» geen rol speelt bij de totstandkoming van de betreffende instrumenten en bij de toepassing van dat beleid. Er bestaat een zeker gevaar dat landen die over een «opt-out»-mogelijkheid beschikken in de besluitvorming over relevante wetgeving aan de zijlijn komen te staan. Het kan gebeuren dat, in het licht van binnenlandse, Europese of mondiale ontwikkelingen, op termijn besloten wordt alsnog te willen deelnemen aan het reeds totstandgekomen acquis, zonder dit mee te hebben kunnen vormgeven. Voorts wijst de regering erop dat het Nederlandse belang er in de regel niet alleen in gelegen is dat geen wetgeving tot stand komt die voor Nederland problematisch is, maar vaak ook dat wetgeving tot stand komt die andere lidstaten (én Nederland) bindt. Een gemarginaliseerde positie van Nederland bij de totstandkoming van wet- en regelgeving is in dergelijke gevallen weinig aantrekkelijk.

In dit licht wijst de regering erop dat de «opt-outs» in Denemarken op dit moment onderwerp van discussie zijn. De Deense regering overweegt de «opt-outs» te beëindigen en hierover de Deense bevolking te raadplegen. Deze ontwikkeling toont aan dat ook in andere lidstaten de nadelen van een «opt-out» worden ingezien. Dit onderstreept het belang van directe betrokkenheid bij de totstandkoming van de desbetreffende instrumenten.

4. Nederland en Europa

a. De nationale staatsinstellingen onder het nieuwe Verdrag

De Raad heeft in zijn adviezen meermalen aandacht geschonken aan de relatie tussen de Europese arrangementen en de nationale staatsinstellingen.¹ In deze adviezen heeft de Raad een aantal aanbevelingen gedaan om de aansluiting van de nationale rechtsorde op de Europese rechtsorde te bevorderen. De belangrijkste waren:

- Verbeter de informatievoorziening over de betekenis van de EU, de werking ervan en de verbindingsschakels tussen de Unie en Nederland, bijvoorbeeld door te bevorderen dat in onderwijs en media structureel aandacht wordt besteed aan Europese onderwerpen.*
- Versterk de verbinding tussen de EU en de burger door onafhankelijke organisaties van burgers en groepen van burgers die zich inzetten voor het publieke belang in een vroeg stadium te betrekken bij de voorbereiding van het nationale standpunt over EU-besluiten, bijvoorbeeld door het houden van hoorzittingen door de (Tweede) Kamer.*
- Versterk de politieke controle door de Kamers der Staten-Generaal op de Nederlandse inbreng in het EU-besluitvormingsproces via de toepassing van de subsidiariteitstoets en door EU-wetgevingsinitiatieven te behandelen als waren zij nationale wetsvoorstellen.*
- Versterk de politieke regie op het niveau van ministers en ministerraad ten behoeve van de ontwikkeling van een visie op het Europese samenwerkingsverband.²*
- Ga de consequenties na van het verschil in positie tussen de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en betrek daarbij de verhouding tussen de Tijdelijke Commissie subsidiariteitstoets van de beide Kamers, de Vaste Commissie voor Europese Zaken respectievelijk de Commissie Europese Samenwerkingsorganisaties en de vaste commissies voor de verschillende vakdepartementen.³*

De Raad wees daarbij eveneens op het belang van een tijdige inbreng van de nationale instellingen in het Europese besluitvormingsproces. Dit belang wordt met de institutionele aanpassingen in het Verdrag van Lissabon naar het oordeel van de Raad alleen maar groter. De Raad wijst daarbij bijvoorbeeld op de, nu geformaliseerde, rol van de nationale parlementen waar het de toetsing van voorstellen voor wetgevingshandelingen aan het subsidiariteitsbeginsel betreft. Artikel 6 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid stelt de nationale parlementen een termijn van acht weken waarbinnen een reactie dient te worden vastgesteld. Dit stelt hoge eisen aan de werkwijze van het nationale parlement en verlangt een proactieve houding. Afwachten tot een voorstel bij het Parlement «aanhangig» wordt gemaakt, volstaat niet.

Evenzeer heeft de veranderde verhouding tussen de instituties consequenties voor de wijze waarop de Nederlandse regering haar belangen in Europa kan verdedigen. Het feit dat Nederland in de toekomst niet langer in elk college van de Europese Commissie «vertegenwoordigd» zal zijn, betekent dat de vraag rijst door welke lidstaten Nederland zich wenst te laten vertegenwoordigen indien er geen commissaris met de Nederlandse nationaliteit in het college zitting heeft. De Raad merkt op dat, gegeven ook de toegenomen betekenis van de Europese Raad, het belang van vroegtijdige participatie in deze instelling daarmee nog verder toeneemt. In de Europese Raad is Nederland immers wel altijd vertegenwoordigd. Tijdige participatie in formele en informele gremia is derhalve vereist evenals politieke regie op het niveau van ministers en ministerraad.

De Raad is van oordeel dat de memorie van toelichting aan een en ander aandacht dient te schenken.

b. Politieke controle door de Staten-Generaal

In de toelichting wordt aangegeven dat het niet voor de hand ligt om het parlementaire instemmingsrecht, zoals dat was vormgegeven in de goedkeuringswetten van de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice en in de goedkeuringswet van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, voort te zetten onder het Verdrag van Lissabon. De Raad heeft over het parlementaire

¹ Zie recentelijk het advies van de Raad over het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr. 4., en het advies van de Raad van 15 september 2005 betreffende de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding, Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr. 22.

² Zie Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr. 22.

³ Zie ook het Advies inzake de goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, Kamerstukken II 2004/05, 30 025 (R 1783), nr. 4, blz. 16.

instemmingsrecht in eerdere adviezen reeds opmerkingen gemaakt. Het doel van die procedure was te voorzien in een aanvullende parlementaire betrokkenheid, waar de bevoegdheid van het Europees Parlement niet verder ging dan de consultatieprocedure. De Raad concludeerde: «indien voldoende betrokkenheid van het Europees Parlement bij de besluitvorming op deze terreinen zal worden gerealiseerd, wordt het hanteren van deze procedure overbodig en ook onwenselijk, gelet op het doel waarvoor deze is ingevoerd.»¹ In het Verdrag van Lissabon is het Europees Parlement onder de codecisieprocedure als volledig bevoegde medewetgever op eenzelfde wijze betrokken bij handelingen onder de oude Titel VI van het EU-Verdrag als bij wetgevingshandelingen in de andere sectoren van de voormalige Eerste Pijler.

Met des te meer klem wijst de Raad op het belang van versterking van de politieke controle door de Kamers der Staten-Generaal op de Nederlandse inbreng in de verschillende fasen van het Europese besluitvormingsproces, onder meer door Europese wetgevingsinitiatieven te behandelen als waren het nationale wetsvoorstellen. De betrokkenheid van de vaste kamercommissies en de fracties bij de voorbereiding daarvan, waartoe de Raad reeds adviseerde in zijn advies van 15 september 2005, is wezenlijk.

Een parlementair instemmingsrecht «oude stijl» komt te laat. Een actieve opstelling van de Kamers moet om effectief te zijn, in een eerder stadium plaatsvinden. Dit geldt overigens temeer nu in het kader van de besluitvormingsprocedure niet langer sprake is van een vetorecht en de Staten-Generaal beschikken over andere staatsrechtelijke instrumenten dan het instemmingsrecht oude stijl.

Overigens merkt de Raad op dat de artikelen die betrekking hebben op de instemmingsprocedure in de oude goedkeuringswetten niet worden ingetrokken. Nu deze artikelen in deze wetten verwijzen naar Titel VI van het EU-Verdrag, kan men argumenteren dat deze artikelen zonder voorwerp zijn geraakt. Volgens artikel 2, onder 51, van het Verdrag van Lissabon worden de artikelen 29 tot en met 39 van Titel VI echter vervangen door de bepalingen van Titel IV van het Werkingsverdrag. Inhoudelijk bestaan deze bepalingen nog. De Raad beveelt aan de artikelen in de oude goedkeuringswetten in het voorstel van rijkswet te laten vervallen.

c. De burger in Nederland

In de inleiding van de toelichting wordt gewezen op de noodzaak de burger te betrekken bij de vormgeving van Europa. Ook de Raad heeft er in zijn adviezen op gewezen dat het van belang is de burger in Nederland beter te informeren over de betekenis van de EU, de werking van de EU en de verbindingsschakels tussen de EU en Nederland.² Pas als men begrijpt welke doelen worden gediend met het Europese integratieproces, op welke wijze besluiten op Europees niveau tot stand komen, op welke wijze Nederland invloed kan uitoefenen op de inhoud van deze besluiten en welke rechten de burger als burger van de Unie heeft, kan betrokkenheid bij Europa ontstaan.

In de «Staat van de Europese Unie 2008» merkt de regering op dat «Eén van de belangrijke lessen van het referendum 2005 is dat veel burgers zich niet voldoende betrokken voelen bij Europa en slecht op de hoogte zijn van wat Europa is en hoe Europa werkt.» en «Het beeld van Europa als een rijdende trein zonder machinist, een autonome bureaucratie die ons op kosten jaagt en bestookt met irrelevante regelgeving, kan alleen worden gecorrigeerd door feitelijke informatie te geven en te benadrukken dat wij in Brussel mee aan tafel zitten en een aanzienlijke invloed hebben op de besluitvorming».³ De Raad onderschrijft deze visie. Hij merkt echter op dat de regering in de toelichting niet aangeeft hoe zij de burger wil betrekken bij het Verdrag van Lissabon en zijn gevolgen.^{4, 5} De Raad beveelt aan de toelichting in het licht van het vorenstaande aan te vullen.

4. Nederland en Europa

a. De nationale staatsinstellingen onder het nieuwe Verdrag

De door de Raad van State van belang geachte tijdige inbreng van nationale instellingen in het Europese besluitvormingsproces wordt door de regering onderschreven. Terecht wijst de Raad van State in dit verband op de toege-

¹ Kamerstukken II 2003/04, 28 473 nr. 35 blz. 10.

² Kamerstukken II 2005/06, nr. 29 993, nr. 22.

³ Staat van de Europese Unie 2007–2008, Kamerstukken II, 2007/08 31 202, nr. 1.

⁴ In de brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken «Communicatie over Europa: het Hervormingsverdrag en de toekomst van Europa» wordt uitdrukkelijk op deze wijze van informeren gewezen. Zie in het bijzonder bladzijde 3 «Hoe het hervormingsverdrag te introduceren.»

⁵ De Rie wijst yn it ramt fan de oanbelangjende Nederlânske boarger ek op de mooglikheid neffens kêst 53, twadde lid, EU-Ferdrach om it Ferdrach yn it Frysk oer te setten en dizze oersetting in formele status te jaan. Sa'n tasizzing is troch it regear yn antwurd op Keamerfragen ek oangeande it Grûnwetlik Ferdrach dien. Handelingen 2003/04 nr. 87, s. 5580.

De Raad wijst in het kader van de betrokkenheid van de Nederlandse burger ook op de mogelijkheid overeenkomstig artikel 53, tweede lid, EU-Verdrag om het Verdrag in het Fries te vertalen en deze vertaling een formele status toe te kennen. Een dergelijke toezegging is door de regering in antwoord op kamervragen ook met betrekking tot het Grondwettelijk Verdrag gedaan. Handelingen 2003/04 nr. 87, p. 5580.

nomen rol van de nationale parlementen in de toetsing van voorstellen voor wetgevingshandelingen aan het subsidiariteitsbeginsel. Om een effectieve toets te kunnen uitvoeren zijn de nationale parlementen erbij gebaat hun interne werkwijze zodanig in te richten dat zij binnen de gestelde termijn van acht weken na verzending van de ontwerp-wetgevingshandeling hun oordeel kunnen vaststellen. Niet alleen de interne werkwijze van de parlementen moet daarop zijn ingesteld, maar ook de samenwerking tussen de parlementen binnen de EU.

Een tijdige inbreng om de belangen van Nederland te verdedigen, vergt een extra inspanning van de regering. In haar reactie op het advies van de Raad van State van 15 september 2005 betreffende de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen heeft de regering aangegeven op welke wijze zij hiervoor zorg zal dragen en hoe de politieke regie op het niveau van de ministers en van de ministerraad versterkt zal worden. De onafhankelijke positie van de leden van de Commissie laat zich moeilijk rijmen met de gedachte dat Nederland zich door een andere lidstaat zou laten vertegenwoordigen in de Commissie indien (vanaf 2014) tijdelijk geen commissaris met de Nederlandse nationaliteit in het college zitting heeft. De regering kan wel haar invloed doen gelden door pro-actief op het niveau van de commissarissen, alsook binnen de ambtelijke organisatie van de Commissie, de visie van Nederland op (aanstaande) wetgevingshandelingen te verkondigen. Doel blijft de Nederlandse invloed maximaal te laten gelden bij de beïnvloeding van wetgevingsvoorstellen nog voordat deze intern in de Commissie aan het college van commissarissen worden voorgelegd, waarbij om die informele beïnvloeding ook feitelijk te doen gelden, het steeds hebben van een «eigen» commissaris geen doorslaggevende factor is.

De Nederlandse deelname in de Europese Raad is gegarandeerd, maar dat ontslaat de regering niet van de plicht vroegtijdig te participeren in de Raadsstructuur, zoals de Raad van State terecht adviseert. Daartoe zal de regering zich actief blijven opstellen in alle gremia die de Europese Raad voorbereiden, van de werkgroepen tot en met de Raad Algemene Zaken, die als voorportaal van de Europese Raad fungeert. Voorts zal de regering bevorderen dat Nederlandse ambtenaren sleutelposities in het Raadssecretariaat bekleden om het inzicht in het interne voorbereidingstraject van de Europese Raad – en de Nederlandse invloed daarop – te vergroten.

b. Politieke controle door de Staten Generaal

Het Nederlandse parlement dient nauw bij de Europese besluitvorming te worden betrokken te zijn. Het parlement heeft diverse maatregelen genomen om dit te bewerkstelligen, waarbij de regering zijn volledige steun heeft aangeboden. Daarbij valt te denken aan instelling van de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets, de ambtelijke versterking van parlementaire commissies en debatten op hoofdlijnen van het EU-beleid naar aanleiding van de Staat van de Unie. Voorts is, zoals aangegeven in de toelichting, met het Verdrag van Lissabon onder meer de subsidiariteitstoets door nationale parlementen versterkt.

De Raad van State wijst in zijn advies op het belang van een tijdige inbreng van de nationale instellingen in het Europese besluitvormingsproces. Sinds de totstandkoming van de Schengen uitvoeringsovereenkomst in 1990 en de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993, heeft het parlement een bijzondere rol gehad bij de totstandkoming van maatregelen op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken. De bekende instemmingsprocedure die voorafgaand aan elke Raad wordt gevolgd, strekte ertoe het ontbreken van een adequate rol van het Europees Parlement te compenseren. Toen in het Verdrag van Amsterdam werd voorzien in opnemings van het personenverkeer in titel IV, deel III, van het EG-Verdrag werd in de goedkeuringswet een dynamische bepaling opgenomen die ertoe strekte dat de reikwijdte van de instemmingsprocedure aan deze ontwikkelingen op EU-niveau werd aangepast. De Raad van State haalt zijn eerdere advies aan waarin werd geconcludeerd dat bij voldoende betrokkenheid van het Europees Parlement de instemmingsprocedure overbodig en onwenselijk wordt.

De regering deelt de opvatting van de Raad van State dat nu het Verdrag van Lissabon erin voorziet dat het Europees Parlement bij de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht als volwaardig medewetgever zal optreden, het instemmingsrecht kan komen te vervallen. Een bepaling terzake is opgenomen in het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag.

Naar aanleiding van de motie-Ten Broeke wordt op dit moment een discussie gevoerd over de vraag of een algemeen parlementair behandelingsvoorbepaald zou moeten worden ingesteld. De regering heeft hierover in haar reactie op het WRR-rapport «Europa in Nederland» opgemerkt dat een behandelingsvoorbepaald op ieder in Brussel te behandelen dossier in de Brusselse onderhandelingscontext een welhaast onwerkbaar situatie zou opleveren. Mogelijk zou een andere vroegtijdige betrokkenheid van het parlement, die effectiever is dan het bestaande instemmingsrecht voor JBZ-aangelegenheden, kunnen worden overwogen. Daarbij kan worden gedacht aan enkele door het parlement aan te wijzen prioritaire onderwerpen, waarover de regering op hoofdlijnen een discussie met het parlement voert. Dit ter aanvulling en verdieping op de praktijk waarbij voorafgaand aan alle Raadsvergaderingen overleg plaatsvindt tussen de eerstverantwoordelijke kamercommissie en de eerstverantwoordelijke bewindspersoon. Overigens wordt er op gewezen dat indien de Staten-Generaal een bepaald Europees onderwerp als prioritair bestempelen, dit de facto voor de regering al aanleiding is voor intensief overleg met de Staten-Generaal. De Tweede Kamer heeft eerder zelf aangegeven (brief Presidium 14 juni 2007) dat van een motie eveneens materieel een mandaterende werking kan uitgaan. De regering is graag bereid met het parlement over deze kwestie verder van gedachten te wisselen. Een en ander sluit goed aan bij de acties die de regering heeft genomen om een vroegtijdiger inbreng te leveren in het Europese besluitvormingsproces naar aanleiding van het eerdere advies van de Raad van State inzake de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding (Kamerstukken II 2005–2006, 29 993, nr. 22) en het rapport van de Gemengde Commissie «Sturing EU-aangelegenheden» (Kamerstukken II 2005–2006, 29 362, nr. 61).

c. De burger in Nederland

De regering stelt vast dat de Raad van State de visie van de regering onderschrijft inzake de betrokkenheid van de Nederlandse burger bij Europa, zoals verwoord in de Staat van de Unie 2008. Net als de Raad van State is de regering van mening dat burgers beter dienen te worden geïnformeerd over de betekenis en de werking van de EU, alsmede de verbindingsschakels tussen de EU en Nederland. De regering verwijst naar de brief van de Staatssecretaris voor Europese Zaken «Communicatie over Europa: het Hervormingsverdrag en de toekomst van Europa» waarin de regering uitdrukkelijk ingaat op de wijze van communiceren over Europa (Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 202, nr. 9). De regering is van mening dat in deze brief afdoende duidelijk wordt hoe de regering de burger en andere actoren wil betrekken bij het Verdrag van Lissabon en zijn gevolgen. In de toelichting heeft de regering een verwijzing opgenomen naar de communicatiebrief met de voornaamste punten ten aanzien van de communicatie over het nieuwe Verdrag.

5. Aspecten van de goedkeuringswet

a. Koninkrijkspositie

In de paragraaf in de toelichting, gewijd aan de territoriale reikwijdte, wordt verwezen naar een brief van de Europese Commissie over de staatkundige veranderingen. «De Europese Commissie heeft laten weten dat de staatkundige veranderingen geen invloed hebben op de relatie van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen met de Europese Unie.» De Raad wil er evenwel op wijzen dat het niet volstrekt zeker is dat de afzonderlijke eilanden die nu tot de Nederlandse Antillen behoren, na de opheffing van laatstgenoemd land zonder meer de status van Land of Gebied Overzee (LGO) overnemen. Dit is een vraag van uitlegging van het EG-Verdrag, met name van deel IV en bijlage II, die in laatste instantie alleen door het Hof van Justitie definitief kan worden beantwoord en die zowel betrekking heeft op de twee eilanden die, naast Aruba, ieder een status aparte zullen verkrijgen (Curaçao en

Sint Maarten) als op de drie kleine eilanden (Bonaire, Saba en Sint Eustatius) die deel van het land Nederland zullen worden.

Overigens leidt de Raad uit de volgende alinea van de toelichting af dat de statuswijziging van de Nederlandse Antillen in ieder geval in zoverre gevolgen heeft voor de relatie van de eilanden met de EU, dat volgens het nieuwe artikel 311, zesde lid, bij besluit van de Europese Raad de status van de overzeese gebiedsdelen van onder andere het Koninkrijk der Nederlanden kan worden gewijzigd. Dat betekent dat zonder wijzigingsverdrag, de werkingssfeer van de Verdragen tot de Nederlandse Antillen (en Aruba) kan worden uitgebreid, waaronder het verkrijgen van de status van ultraperifeer gebied moet worden begrepen. De Raad beveelt aan de toelichting wat beide punten betreft aan te vullen.

Het voorstel voorziet in goedkeuring voor het gehele Koninkrijk maar in een bekrachtiging alleen voor Nederland. Dat is, zoals de toelichting vermeldt, in lijn met de eerdere wijzigingsverdragen. De Raad wijst er echter op dat het Verdrag van Lissabon zich onderscheidt van de eerdere wijzigingsverdragen, doordat wijzigingsbepalingen zijn opgenomen die specifiek op de Nederlandse Antillen en Aruba zijn gericht. Gelet daarop vraagt de Raad zich af of de mogelijkheid niet open dient te worden gehouden dat het Verdrag niet alleen wordt goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk, maar ook voor het gehele Koninkrijk wordt bekrachtigd.

b. Verklaringen

In de rijkswetten van 24 december 1998 (Verdrag van Amsterdam) en 19 december 2001 (Verdrag van Nice) werd in artikel 2 de volgende bepaling opgenomen: »Met de verklaringen gehecht aan de Slotakte van het in artikel 1 genoemde Verdrag wordt ingestemd, voor zover deze een nadere uitleg bevatten van bepalingen van dit Verdrag».

De Raad merkt op dat in de voorliggende goedkeuringswet een vergelijkbare bepaling niet is opgenomen, hoewel er aan het Verdrag van Lissabon 65 verklaringen zijn gehecht. De Raad beveelt aan een met artikel 2 vergelijkbare bepaling op te nemen, dan wel aan te geven waarom deze bepaling in dit geval niet nodig is.

5. Aspecten van de goedkeuringswet

a. Koninkrijkspositie

De Raad van State spreekt zijn twijfels uit over de Europeesrechtelijke status van eilanden van de Nederlandse Antillen wanneer deze de status aparte of de status van Nederlandse gemeente zullen hebben gekregen. De regering deelt deze twijfels niet. Het staat voor de regering, net als voor de Commissie, vast dat de eilandgebieden van het Land de Nederlandse Antillen de status van landen en gebieden overzee (LGO) behouden, ook na de opheffing van het genoemde Land. Zulks vloeit voort uit de systematiek van zowel het EG-Verdrag als het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In bijlage II, waarin de landen en gebieden overzee opgesomd staan, worden de eilandgebieden waarom het hier gaat expliciet genoemd. Deze bijlage II kan thans, noch straks door een unilaterale handeling van het Koninkrijk worden gewijzigd. De Raad van State geeft terecht aan dat artikel 311 bis, zesde lid, Werkingsverdrag (*artikel 355, zesde lid, VWEU*) betekent dat de werkingssfeer van de Verdragen tot de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en Aruba kan worden uitgebreid zonder dat hiertoe een verdragwijziging nodig is. De regering merkt hierbij echter op dat daarvoor dan toch in ieder geval een unaniem besluit van de Europese Raad nodig zal zijn. De regering benadrukt dat deze mogelijke Europeesrechtelijke statuswijziging los staat van de voorgenomen staatkundige vernieuwingen binnen het Koninkrijk. Een wijziging van bijlage II zal ook niet per se gelijktijdig met de interne staatkundige vernieuwing van het Koninkrijk hoeven plaats te vinden. De regering wijst in dit verband op de positie van het Franse Mayotte. Ondanks de wijziging in de interne status van dit eiland naar Frans departement, wordt de LGO-status gehandhaafd. Conform verklaring 43 kan deze status alleen worden gewijzigd op grond van een besluit van de Europese Raad krachtens artikel 311 bis, zesde lid, Werkingsverdrag (*artikel 355, zesde lid, VWEU*).

De eilandgebieden zullen dus de rechten en plichten van de LGO-status van het Land de Nederlandse Antillen overnemen, wanneer dat opgeheven wordt. Hetzelfde gebeurde in 1986 toen Aruba van eilandgebied van de Nederlandse Antillen een apart Land binnen het Koninkrijk werd. Hoewel de LGO-bijlage pas in 1999 aan deze situatie werd aangepast, heeft de Europese Gemeenschap Aruba van het begin af aan als LGO behandeld. De toelichting is op beide punten aangevuld.

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

b. Verklaringen

De verklaringen zijn gehecht aan de Slotakte van de Conferentie en geven voornamelijk de mening van de Conferentie weer of betreffen de toekomstige uitvoering van het Verdrag. Zij hebben geen bindende kracht. Een bepaling terzake in de goedkeuringswet is derhalve niet nodig.

6. Na Lissabon

De Raad heeft in zijn eerdere adviezen met betrekking tot de goedkeuring van het Verdrag van Nice en met betrekking tot het Grondwettelijk Verdrag steeds gewezen op het feit dat met de totstandkoming van deze Verdragen de ontwikkeling van de Unie niet is afgerond.¹ Dit geldt ook voor het Verdrag van Lissabon. Het Verdrag zelf geeft daarvoor aanknopingspunten met de toetredingscriteria en de bepalingen betreffende de (al dan niet vereenvoudigde) wijziging van de Verdragen. In zijn advies van 12 september 2007 concludeerde de Raad over het Verdrag: «tezamen beogen deze wijzigingen het voorgestelde Hervormingsverdrag zoveel mogelijk te zuiveren van die elementen uit het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa die aanknopingspunten hadden kunnen vormen voor een ontwikkeling in de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale richting.»² De vraag is in welke richting de Unie zich nu dan wel zal ontwikkelen.

Op Europees niveau worden al initiatieven ontplooid om een visie te ontwikkelen op de Unie op de lange termijn. De Raad wees hiervoor reeds op de Reflectiegroep «Horizon 2020–2030». De Raad acht het van belang in de toelichting aandacht te schenken aan de toekomstige ontwikkeling van de Unie zowel waar het de verbreding als waar het de verdieping betreft. Het zou niet raadzaam zijn de richting van de Europese samenwerking afhankelijk te maken van het ontstaan van een «Europese» visie op de toekomst van Europa zonder Nederlandse inbreng.

6. Na Lissabon

De Raad van State vraagt de regering in de toelichting aandacht te schenken aan de toekomstige ontwikkeling van de Unie. De Raad van State acht het voorts van belang dat Nederland betrokken blijft bij de ontwikkeling van een gedeelde Europese visie op de toekomst van de Europa, zoals deze onder meer aan de orde zal komen in de Reflectiegroep Europa 2020–2030.

De regering heeft een uitgesproken visie op de wijze waarop de EU zich zou moeten ontwikkelen, en stelt zich ten doel over die visie met parlement en publiek te blijven communiceren met het oogmerk die visie verder te ontwikkelen. De zienswijze van de regering is neergelegd in diverse documenten, zoals de jaarlijkse Staat van de Unie en verschillende Kamerbrieven in de aanloop naar de totstandkoming van dit Verdrag. In dit kader hebben tevens vele debatten met de Staten-Generaal plaatsgevonden waarin is gediscussieerd over de wenselijke ontwikkeling van Europa. De Reflectieperiode die was ingesteld door de Europese Raad van juni 2005 nadat het Grondwettelijk

¹ Zie het Advies over het voorstel van Rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Nice, Kamerstukken II 2000/01, 27 818 A, blz. 2 en het Advies inzake de goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, Kamerstukken II 2004/05, 30 025 (R 1783), nr. 4, blz. 6.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr. 4, blz. 11–12.

Verdrag in Frankrijk en in Nederland per referendum was verworpen, heeft tevens bijgedragen aan de Nederlandse standpuntbepaling, waarbij eveneens gebruik is gemaakt van breed door de regering opgezet onderzoek naar de opvattingen van burgers over de toekomst van Europa (zie ook deel I, paragrafen 2 en 3 van de toelichting). De regering zal actief betrokken blijven bij de discussie over het toekomstige functioneren van de Unie en de toekomstige uitdagingen waar Europa mee zal worden geconfronteerd.

7. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

7. Aan de redactionele kanttekening is gevolg gegeven.

8. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de toelichting nog enkele redactionele correcties aan te brengen.

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

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

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

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk
betreffende no. W01.080004/I/K met een redactionele kanttekening
die de Raad in overweging geeft.**

- In de titel van het voorstel van rijkswet «te Lissabon totstandgekomen Verdrag tot wijziging» vervangen door: te Lissabon totstandgekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging.