

Vergaderjaar 2007–2008

**31 384 (R1850)**

## **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 Bijlage (Trb. 2008, 11)**

**D**

### **NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR EUROPESE SAMENWERKINGSORGANISATIES<sup>1</sup>**

Vastgesteld 2 juli 2008

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de fractie van de **SP** zijn onder de indruk van de razend-snelle beantwoording door de regering van de door de Kamer gestelde vragen, waaronder de vragen van de leden van de SP-fractie. Waar de regering zes maanden nodig zegt te hebben voor de beantwoording van een vergelijkbaar aantal vragen over de Nederlandse betrokkenheid bij de inval in Irak, is dit karwei in drie dagen geklaard. Die ongekende snelheid van beantwoorden gaat echter ten koste van de kwaliteit, zo stellen de leden van de fractie van de SP vast.

De leden van de fractie delen niet de opvatting van de regering dat er voldoende behandelingstijd voor de Eerste Kamer is en voldoende tijd voor de regering om afdoende te antwoorden op vragen uit de Kamer (MvA p. 11, antwoord op vragen 1, 2 SP). De leden van de fractie hebben behoefte inhoudelijk antwoord te krijgen op alle vragen en meer helderheid over een aantal gegeven antwoorden. Daarom de volgende aanvullende vragen:

#### *Over de staat waarin het Verdrag van Lissabon verkeert*

De regering hult zich in vaagheden over de meest dringende kwestie van het moment: de situatie na het Ierse nee. De regering stelt dat het eerst aan de Ierse regering is om met voorstellen te komen hoe na het Ierse nee nu verder te gaan.

- Deelt de regering echter onze opvatting dat de Ierse Grondwet het verbiedt dat de Ierse regering en het Ierse parlement, na het afwijzen van het verdrag van Lissabon in het referendum, dit verdrag alsnog ratificeren?
- En dat alleen een aangepast verdrag tot ratificatie door Ierland zal kunnen leiden?
- Zo ja, waarom wordt «heronderhandelen» dan eerst «hypothetisch» en vervolgens «prematuur» genoemd (antwoord op vragen 23, 24, 30 t/m 33, MvA p. 12)?

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA) (voorzitter), Bemelmans-Videc (CDA), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD) (vicevoorzitter), Ten Hoeve (OSF), Kneppers-Heynert (VVD), Russell (CDA), Van Driel (PvdA), Eigeman (PvdA), Engels (D66), Peters (SP), K. G. de Vries (PvdA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Reuten (SP), Schaap (VVD), Smaling (SP), Koffeman, Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Kuiper (CU), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP), Lagerwerf-Vergunst (CU), Yildirim (Fractie-Yildirim), Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA) (voorzitter), Bemelmans-Videc (CDA), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD) (vicevoorzitter), Ten Hoeve (OSF), Kneppers-Heynert (VVD), Russell (CDA), Van Driel (PvdA), Eigeman (PvdA), Engels (D66), Peters (SP), K. G. de Vries (PvdA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Reuten (SP), Schaap (VVD), Smaling (SP), Koffeman, Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Kuiper (CU), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP), Lagerwerf-Vergunst (CU) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

Er wordt wel beweerd dat een aanvullend protocol voor de Ierse Grondwet voldoende zal kunnen zijn om alsnog te ratificeren. De Nederlandse regering is echter van mening (MvA p. 2, p. 21) dat een protocol dezelfde status heeft als het verdrag, en dat een aanvullend protocol dus een gewijzigd verdrag betekent.

- In dat geval, zo vragen wij de regering, dient er opnieuw door 27 lidstaten geratificeerd te worden, zoals ook onder meer de Oostenrijkse regering vindt?
- En indien dat het geval is, betekent dit dat andere lidstaten voorstellen tot aanpassing van het verdrag kunnen inbrengen?

De Franse staatssecretaris voor Europese Zaken Jouyet zegt: «Er is geen andere oplossing dan een herstemming in Ierland.»

- Deelt de regering die opvatting?

De Luxemburgse premier Juncker stelt dat het goed zou zijn wanneer er in alle lidstaten van de EU één referendum zou moeten komen waarin het Verdrag van Lissabon, of een bewerkte versie daarvan, aan de gehele Europese bevolking wordt voorgelegd.

- Deelt de regering die opvatting?

De Oostenrijkse bondskanselier Gusenbauer is van mening dat indien er een nieuw referendum in Ierland komt over een gewijzigd verdrag van Lissabon, er ook in Oostenrijk een referendum gehouden zou moeten worden, ook omdat naar de mening van de bondskanselier het algemene onbehagen over de ontwikkeling van de Europese Unie in Oostenrijk vergelijkbaar is met dat in Ierland.

- Is de Nederlandse regering van mening dat een dergelijk besluit van de Oostenrijkse regering a) mogelijk is en b) gerespecteerd zou moeten worden?

De Tsjechische premier Topolánek heeft tijdens de laatste Europese Raad gezegd dat hij er «nog geen 100 Tsjechische kronen» op durft te verwedden dat het Tsjechische parlement instemt met het Verdrag van Lissabon, terwijl de Tsjechische president Klaus zegt dat hij het verdrag niet zal goedkeuren. Daarenboven moet het Constitutioneel Hof zich nog over de toelaatbaarheid van het verdrag uitspreken.

- Heeft de regering zicht op de termijn waarbinnen die uitspraak te verwachten valt?
- En in hoeverre zal een Tsjechisch nee een situatie doen ontstaan die vergelijkbaar is met de situatie nadat Frankrijk en Nederland nee hadden gezegd tegen de Europese Grondwet?
- Is het juist dat ook de Poolse president vooralsnog tegen ratificatie van het verdrag?

In de Duitse Bondsrepubliek dient het Bundesverfassungsgericht zich uit te spreken over de vraag of het Verdrag van Lissabon in strijd is met de Duitse Grondwet.

- Heeft de regering zicht op de termijn waarbinnen een uitspraak te verwachten valt?
- Deelt de regering onze opvatting dat een bevestigend antwoord van het Bundesverfassungsgericht het de regering en het parlement van Duitsland onmogelijk zal maken door te gaan met het Verdrag van Lissabon?
- Hoe duidt de Nederlandse regering het gegeven dat de Duitse president Kohler tot die tijd het Verdrag van Lissabon niet zal tekenen?

De regering is – met ons – van mening (antwoord vragen 14, 38) dat Ierland bij de Unie betrokken moet blijven. Daarmee gaat de regering in tegen geluiden uit met name de Duitse Bondsrepubliek dat een (herhaald)

lers nee tegen het Verdrag van Lissabon zal leiden tot een Europa van meer snelheden (Napolitano, Steinmeier).

- Voorziet de regering een discussie hierover in de Unie
- en wat kunnen daar dan de gevolgen van zijn?

De Ierse premier Cowen heeft aangegeven niet voor oktober een eerste analyse te zullen hebben over de beweegredenen achter het Ierse nee.

- Is de regering met de Luxemburgse premier Juncker, van mening dat hoe dan ook een tweede Ierse referendum niet voor 1 januari 2009 zal plaatsvinden?
- En zo de regering die opvatting deelt, op welke wijze zal de regering dan anticiperen op het niet op die datum in werking treden van het Verdrag van Lissabon?

Staatssecretaris Timmermans is ervan overtuigd dat het verdrag «ruim voor juni volgend jaar in werking treedt». Hij zegt zeker te weten dat alle landen uiteindelijk met het verdrag zullen instemmen en dat ook Ierland uiteindelijk over de brug zal komen» (Buitenhof, 22 juni 2008).

- Waar zijn die zekerheden op gebaseerd, gegeven de andere opvatting van de Nederlandse regering dat er nu nog niets gezegd kan worden over de afloop, in afwachting van de in oktober te presenteren Ierse analyses?
- Deelt de regering de opvatting dat, indien er in oktober geen precies scenario vastgesteld kan worden, het praktisch onmogelijk wordt dat het Ierse probleem voor de verkiezingen van het Europees Parlement in juni 2009 op te lossen?
- Klopt het dat het Franse voorzitterschap inmiddels met twee scenario's werkt, een gebaseerd op doorwerken met «Nice» en een dat uitgaat van invoering van het verdrag van Lissabon, zoals de Franse staatssecretaris voor Europese Zaken Jouyet beweert?

In antwoord op vraag 22 van de leden van de SP-fractie stelt de regering dat een referendum niet de meest geëigende mogelijkheid is gebleken om het maatschappelijke debat rond het Europese integratieproces te voeren omdat een referendum «niet aantoonbaar tot een beter begrip of een breder draagvlak voor Europa» heeft geleid.

- Hoe duidt de Nederlandse regering dan de uitkomsten van de Europese barometer uit 2006 op basis waarvan we kunnen vaststellen dat na het Nederlandse referendum in 2005 de kennis over de Europese Unie groter is dan in de jaren daarvoor (zoals blijkt uit de Eurobarometer van 1999)?

#### *Over de grondwettelijke elementen in het Verdrag van Lissabon*

De regering verwijst in antwoord op onze vragen over de grondwettelijke elementen in het Verdrag van Lissabon naar het advies van de Raad van State en constateert dat het Verdrag van Lissabon het grondwettelijke karakter ontbeert dat aan het afgewezen Grondwettelijk Verdrag toegeschreven kon worden. Niet ingegaan wordt op het feit dat de elementen die volgens de Raad van State in de Europese Grondwet van 2005 een constitutioneel karakter hadden (en daarom een referendum over de Europese Grondwet rechtvaardigden), te weten de opname van het Handvest en de ingrijpende wijziging van de structuur van de Unie, ook in het Verdrag van Lissabon opgenomen zijn, zoals blijkt uit de antwoorden van de regering. Het Handvest wordt ingevolge art. 6 lid 1 van het EU-verdrag juridisch bindend en de structuurwijziging is zoals ook was voorzien in de Europese Grondwet.

- Kan de regering uitleggen waarom, als er feitelijk niets veranderd is, die elementen nu niet meer «grondwettelijk» zouden zijn?
- Hoe moeten we de cryptische formulering hierover (MvA p. 25)

duiden: «Het niet in de verdragstekst opnemen van het Handvest is in de visie van de regering een juiste beslissing omdat daarmee een duidelijk onderscheid gemarkeerd wordt met het meer constitutionele karakter van het Grondwettelijk Verdrag?»

De regering erkent dat de solidariteitsclausule vergelijkbaar is met de solidariteitsclausule uit het NAVO-verdrag (MvA p. 18). Daarmee wordt Nederland verplicht tot bijstand, waartoe ook militaire bijstand kan horen, in geval van een terroristische aanval op een van de lidstaten. Regering en parlement kunnen nog slechts beslissen over de aard en mate van de bijstand, niet over de verplichting zelf. De regering erkent ook dat tot de verplichte bijstand militaire bijstand kan behoren. De regering ontkent verder niet dat door het Verdrag van Lissabon (zoals ook door de afgevoerde Europese Grondwet) de weg geopend wordt naar een gemeenschappelijk defensiebeleid en mogelijk een gemeenschappelijke defensie. In 1954 werd, mede vanwege vergelijkbare vergaande bepalingen, het nodig gevonden om het Verdrag inzake de Europese Defensiegemeenschap, te ratificeren via de in art. 91 lid 3 voorgeschreven procedure.

- Kan de regering uitleggen waarom wat toen gold inzake ratificatie, nu niet meer zou gelden?
- Erkent de regering dat door de opname van passages in het verdrag over militair optreden van de Unie, de Unie zichzelf het recht geeft zonder machtiging van de VN Veiligheidsraad, ergens militair te intervensiëren? En ziet de regering dat niet als een wezenlijke verandering ten opzicht van de bestaande situatie?

#### *Overige aanvullende vragen*

De regering geeft aan, in antwoord op vragen van de VVD-fractie en onze fractie (MvA, p. 8/9), dat door het schrappen van de aanduiding «vrije en onvervalste mededinging» in de Europese Grondwet erkend wordt dat maximale marktliberalisatie geen hoofddoel van de Unie is. Tegelijkertijd zegt de regering dat, door protocol 27, evenzeer wordt gegarandeerd dat de interne markt een regime omvat dat verzekert dat de mededinging niet wordt verstoord. Volgens de regering heeft een protocol bij het verdrag precies dezelfde status als een bepaling in het verdrag (MvA p. 2). De Franse president Sarkozy daarentegen houdt staande dat het schrappen van genoemde aanduiding een wezenlijke verandering ten opzichte van de Europese Grondwet inhoudt.

- Hoe verklaart de regering het verschil van interpretatie?
- Geldt de «vrije en onvervalste mededinging» wel of niet als economisch fundament van de Europese Unie en wordt daardoor de vrijheid van lidstaten wel of niet fundamenteel beperkt?

De regering stelt dat «vrije en onvervalste mededinging» volgens de Europese Raad van juni 2007 niet zozeer een doel van de Unie is, maar eerder een middel om andere doelstellingen te bereiken (MvA p. 14).

- Indien dat zo is, betekent dat, indien het middel niet blijkt te werken, het door andere middelen vervangen kan worden, ook per lidstaat?
- En wat betekent dan de opmerking van de regering (MvA p. 14/15)

De regering geeft aan dat de Europese Grondwet een terminologie hanteerde die ten onrechte de indruk wekte dat de Unie zich zou ontwikkelen in een statelijke of federale richting (MvA p. 13).

- Is dan slechts een andere terminologie de meest wezenlijke verandering op dit punt of is er ook inhoudelijk sprake van het afsnijden van toekomstige federalisering van de Unie?
- Zo ja, waar staat dat dan in het verdrag?

De regering zegt dat de invloed en macht van de nationale parlementen toeneemt (MvA p. 14) en spreekt van een effectief middel voor nationale parlementen om hun visie op de subsidiariteit van nieuwe wetgevingsvoorstellen te geven.

- Maar blijkt niet uit de evaluatie van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteit dat verreweg de meeste voorstellen niet beoordeeld konden worden
- en dat het ook niet mogelijk was om gecoördineerd met andere parlementen van lidstaten tot een gezamenlijk optreden te komen?

De regering zegt (MvA p. 15) dat beslissen bij unanimiteit veelal leidt tot vertraging en slechte wetgeving.

- De regering weet echter toch dat het grootste deel van de Europese Unie via deze weg van unanimiteit gevormd is?
- Betitelt de regering hetgeen tot op heden via deze weg tot stand gekomen is in de Unie als zijnde van slechte kwaliteit?

De regering erkent (MvA p. 16) dat de Tweede Kamer graag een parlementair instemmingsrecht had willen houden na invoering van het verdrag van Lissabon, maar dat de regering die wens vond botsen met haar theorie over het democratisch deficit (als het Europees Parlement meer macht krijgt, kunnen de nationale parlementen met minder macht toe).

- Betekent dit dat de regering vindt dat de positie van het Europees Parlement, vanuit democratisch oogpunt, te vergelijken is met die van de Staten-Generaal?
- Lezen wij het goed dat de regering erkent dat nationale parlementen op zich niet in staat zullen zijn, onder het verdrag van Lissabon, om Europese regelgeving te blokkeren (MvA p. 17) en daartoe slechts in staat zullen zijn als Europese Commissie of Europese Raad medewerking verlenen?
- Kan de regering een uitgebreider antwoord geven op vraag 82 (militarisering Unie)
- en met name uitleggen of hier nu wel of niet staat dat een Europees defensiebeleid én een Europese defensie mogelijk worden onder het verdrag van Lissabon?
- Hoe duidt de Nederlandse regering het opinieonderzoek van de Europese Commissie dat vaststelt dat de ondermijning van de Ierse neutraliteit – en de daarmee gepaard gaande militarisering van het Ierse buitenlandsbeleid – het belangrijkste inhoudelijke issue is waarom de Ieren «nee» hebben gestemd tijdens het referendum?
- Moeten we opmaken uit de regeringsreactie (MvA p. 20) over de evenwaardigheid van de rechtssystemen van de lidstaten, dat de regering vindt dat er geen grote verschillen meer bestaan tussen bijvoorbeeld Roemenië en Bulgarije en Nederland op dit punt?
- Tussentijdse rapportages doen toch anders vermoeden?

De regering zegt dat uitstel van het verdrag van Lissabon toetreding van de Unie tot het EVRM vertraagt (MvA p. 3). Elders (MvA p. 23) zegt de regering echter dat de Unie al *de facto* rechtspersoonlijkheid bezit.

- Wat staat een begin van toetredingsonderhandelingen dan nu nog in de weg?

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben nog enkele vragen met betrekking tot de rol van de nationale parlementen (pag. 24). De regering heeft blijkbaar de indruk dat de leden van de fractie van GroenLinks het instemmingsrecht onontbeerlijk achten voor de mogelijkheid voor nationale parlementen om het publiek te betrekken bij de Europese besluitvorming. Dit is echter niet juist, de leden hebben enkele malen gewezen op de functie van het parlementair voorbehoud van het parlement hierbij,

wat een minder verstrekkend instrument is, maar wel waarborgt dat het parlement een standpunt tot uitdrukking kan brengen voordat de regering al heeft ingestemd met een Europees besluit dat het Rijk bindt. Kan de regering ingaan op deze variant? Waarom is de regering hier geen voorstander van? Op welke wijze is anderszins te garanderen dat het parlement een uitspraak kan doen over een ontwerp-besluit voordat de regering Nederland al bindt?

Verder heeft de regering niet de vraag beantwoord over welke informatie andere nationale parlementen beschikken ten aanzien van de Europese besluitvorming. Welke parlementen ontvangen de Raadsdocumenten bijvoorbeeld, en welke daarvan de vertrouwelijke?

Gelet op het aangenomen amendement Wiegman cs, heeft het parlement acht weken na ontvangst van een ontwerp instrument (van de Commissie of een aantal lidstaten) de tijd om zich uit te spreken over zijn rol met betrekking tot het regeringsstandpunt. Om zich een oordeel te kunnen vormen van het voorstel en het gewenste regeringsstandpunt, dient het parlement tijdig op de hoogte te zijn van dit regeringsstandpunt. Deelt de regering deze mening van de leden? Zo ja, welke garanties kan de regering bieden met betrekking tot het tijdstip van ontvangst van het fiche door het parlement, teneinde het parlement op adequate wijze zijn rol te kunnen laten vervullen?

De leden van GroenLinks hebben de indruk dat hun vraag naar een visie omtrent een gecommunautariseerd beheer van de buitengrenzen niet is beantwoord. De regering heeft de feiten gegeven, maar kan ze haar ambitie beschrijven op dit punt?

Ten aanzien van de kritiek op het huidige Dublinsysteem en het advies van ECRE in deze, verwijst de regering naar een antwoord van enkele jaren geleden. Kan de regering aangeven wat haar huidig standpunt is ten aanzien van de lastenverdeling tussen de lidstaten en de mogelijke oplossingen daarvoor? En wat vindt de regering van het idee om, op het moment dat er een uniforme asielprocedure met uniforme asielsstatus is bereikt, asielzoekers zelf te laten kiezen in welke lidstaat ze hun aanvraag willen indienen? Wat zijn daarvan de voor- en de nadelen?

De voorzitter van de commissie,  
Van der Linden

De griffier van de commissie,  
Hester Menninga