

Vergaderjaar 2003–2004

29 213

Intergouvernementele Conferentie (IGC)

Nr. 1

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2003

Hierbij hebben wij de eer u aan te bieden, zoals in de Staat van de Unie in het vooruitzicht is gesteld, een notitie over de Nederlandse inzet in de IGC over een grondwettelijk verdrag van de Unie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J.G. de Hoop Scheffer

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. Nicolai

De Nederlandse inzet in de IGC over een grondwettelijk verdrag van de Unie

I. Inleiding

De Europese Raad van Thessaloniki van 19 en 20 juni jl. heeft vastgesteld dat het eindproduct van de Conventie een goede basis is voor het begin van de intergouvernementele Conferentie (IGC). De voorzitter van de Conventie, Valéry Giscard d'Estaing, heeft op 18 juli jl. het eindresultaat van de Conventie officieel aan de Italiaanse President aangeboden. Het voorzitterschap heeft vervolgens tijdens de Raadszitting van 21 juli jl. de in artikel 48 van het EU-verdrag neergelegde procedure voor de opening van een IGC ingeleid. Verwacht wordt dat het Europees Parlement en de Commissie vóór 26 september hun adviezen inzake de IGC, als bedoeld in artikel 48 van het EU-verdrag, aanbieden. De IGC zal dan officieel op 4 oktober 2003 a.s. van start gaan in Rome met een bijeenkomst van regeringsleiders. Deze bijeenkomst wordt voorbereid door de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) van 29 en 30 september a.s. Zo mogelijk zal de Europese Raad van 16 en 17 oktober a.s. worden gebruikt voor een eerste discussie van inhoudelijke aard.

Het voorzitterschap heeft in de afgelopen zomer de inzet van de huidige en nieuwe lidstaten in de IGC geïnventariseerd. Mede op basis daarvan heeft het voorzitterschap kort voor het informele overleg van de Ministers van Buitenlandse Zaken (Gymnich) op 5 en 6 september jl. een voorstel gepresenteerd voor de procedure van de IGC. Dit is in het Gymnich-overleg besproken.

Met deze notitie wordt beoogd inzicht te bieden in de koers die het kabinet wil varen in de IGC. Daarbij wordt eerst ingegaan op de procedurele aspecten van de IGC (paragraaf 2) en vervolgens op de inhoud van het ontwerp voor een grondwettelijk verdrag (paragraaf 3).

2. Procedure IGC

Uitgangspunt voor het in het Gymnich-overleg gepresenteerde voorstel van het voorzitterschap inzake de procedure van de IGC vormden de besluiten van de Europese Raad van Thessaloniki.

Termijn IGC

Inzake de termijn bepaalde de Europese Raad dat de IGC zo spoedig mogelijk haar werkzaamheden zou dienen te voltooien, in ieder geval ruim op tijd vóór de verkiezing van het Europees Parlement (juni 2004). Ook besloot de Europese Raad dat het nieuwe verdrag zo spoedig mogelijk na 1 mei 2004, de formele toetreding van de tien lidstaten, zal moeten worden ondertekend. Het voorstel van het voorzitterschap houdt dezelfde lijn aan. Het kabinet heeft in de Conventie steeds uitgedragen dat er geen vaste einddatum moet worden bepaald; uitgangspunt van het tijdschema moet zijn de kwaliteit van het eindproduct. Uiteraard onderschrijft het kabinet thans de conclusies van de Europese Raad van Thessaloniki hierover. Het moment van afsluiting van de IGC heeft overigens geen gevolgen voor de plaats van ondertekening; het kabinet heeft geen bezwaar tegen de door Italië gewenste ondertekening in Rome. Nederland staat ook open voor een idee van het komende Ierse voorzitterschap om een tekenexemplaar van het grondwettelijke verdrag een ronde langs de 25 hoofdsteden te laten maken waarbij elke lidstaat de vrijheid heeft naar eigen wens een nationale ondertekeningssceremonie te entameren.

Overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Thessaloniki, die bepalen dat aan de IGC zal worden deelgenomen door de staats-hoofden en regeringsleiders, bijgestaan door de leden van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, is het voorzitterschap van oordeel dat de werkzaamheden van de IGC op politiek niveau moeten plaats-hebben.

Het voorzitterschap wil verder de werkzaamheden verbinden met het ritme van de RAZEB-bijeenkomsten. Naast de reeds geplande RAZEB-bijeenkomsten zal er nog een beperkt aantal andere ministeriële vergade-ningen nodig zijn. Het voorzitterschap wil geen geïnstitutionaliseerd ambtelijk vooroverleg instellen. Het wil voorkomen dat de onderhande-lingen ontaarden in een klassieke IGC: geen diplomatieke conferentie op ambtelijk niveau. Het kabinet steunt deze lijn.

Het Europees Parlement zal nauw bij de IGC worden betrokken. Naar analogie met vorige IGC's stelt het voorzitterschap voor drie waarnemers van het Europees Parlement uit te nodigen voor de RAZEB-vergaderingen. De voorzitter van het Europees Parlement zal worden uitgenodigd om het standpunt van zijn instelling te presenteren tijdens elke bijeenkomst van de Europese Raad. Nederland heeft deze voorstellen gesteund.

De toetredende landen zullen ten volle en op voet van gelijkheid deel-nemen aan de IGC; het kabinet heeft zich daarvoor ook sterk gemaakt. De drie kandidaat lidstaten – Bulgarije en Roemenië, waarmee reeds toetredingsonderhandelingen worden gevoerd, en Turkije – zullen als waarnemers aan alle vergaderingen van de IGC deelnemen.

Openbaar karakter IGC

Tijdens de slotzitting van de Conventie werd benadrukt dat het openbare karakter van de Conventie als een van de grootste verworvenheden diende te worden beschouwd. Door het houden van openbare debatten en de publicatie van openbare documenten werd ook de burger in de gelegenheid gesteld het proces op de voet te volgen. In dat licht werd door vele leden van de Conventie het belang onderkend van een IGC die niet volledig achter gesloten deuren zou plaatsvinden. Nederland, daarin gesteund door andere lidstaten, onderschrijft dat belang en zal het voor-zitterschap erop (blijven) aanspreken maatregelen te treffen die de trans-parantie ten goede komen.

Discussie op hoofdpunten

Vooralsnog lijkt het voorzitterschap in te zetten op een zeer beperkte inhoudelijke discussie. Het ontwerp-verdrag zou, teneinde ellenlange discussies en als gevolg daarvan ontrafeling te vermijden, hooguit op twee of drie (majeure) punten kunnen worden gewijzigd cq. aangevuld. Het voorzitterschap onderscheidt in het procedure voorstel voor de IGC onderwerpen die :

- nadere invulling behoeven (de rol van de Europese Minister van Buitenlandse Zaken (EMBZ), het voorzitterschap van de vakraden alsmede het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), in het bijzonder gestructureerde samenwerking en wederzijdse bijstand) en in de RAZEB zullen worden besproken;
- punten die juridisch en taalkundig verbeterd kunnen worden (opschoonwerk voor de Juridische Dienst van de Raad);
- gevoelig genoemde onderwerpen waarvan het voorzitterschap vindt dat de discussie daarover niet moeten worden heropend omdat ze de

balans van het Conventieresultaat raken en derhalve niet in de RAZEB moeten worden besproken. Deze punten kunnen eventueel door de leden van de Europese Raad aan de orde worden gesteld (opname christelijke waarden in de Preambule, dubbele stemmenweging in de Raad, reikwijdte van meerderheidsbesluitvorming en (minimum-) zetels lidstaten in het Europees Parlement).

Het kabinet meent dat dit een heldere en nuttige onderverdeling is. Onder de *eerste categorie* noemt het voorzitterschap onder meer de positie van voorzitters van vakraden. Het kabinet is van mening dat daaronder in ieder geval ook de voorgestelde Wetgevende Raad moet worden gerekend. Inzake de *derde categorie* meent Nederland dat in de Conventie gesloten compromissen, gegeven de wens van de regering zo dicht mogelijk bij het resultaat van de Conventie te blijven, in principe onaangestaan moet blijven. Daaronder vallen in ieder geval het institutionele compromis, de besluitvormingsprocedures, de rechtsinstrumenten en de protocollen subsidiariteit en nationale parlementen. Dat neemt niet weg dat Nederland wensen voor verbetering heeft, te weten: de wensen die Nederland tijdens de Europese Raad van Thessaloniki heeft ingebracht en de Nederlandse wens voor een grotere betrokkenheid van het Europees Parlement bij de verkiezing van de voorzitter van de Commissie.

Het voorzitterschap heeft begin september voorgesteld dat over onderwerpen van de derde categorie geen bespreking plaatsvindt op het niveau van de RAZEB, maar op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders. Het voorzitterschap noemt daarop vooruitlopend een viertal onderwerpen: opname van christelijke waarden in de Preambule, de dubbele stemmenweging in de Raad, de reikwijdte van meerderheidsbesluitvorming en (minimum) zetels van lidstaten in het Europees Parlement. Deze door het voorzitterschap genoemde thema's «dekken» in ieder geval de door Nederland in Thessaloniki genoemde wens voor het behoud van besluitvorming met unanimité inzake de Financiële Perspectieven.

Gymnich overleg over procedure IGC

Tijdens het Gymnich-overleg van de Ministers van Buitenlandse zaken op 5 en 6 september jl. is uitvoerig gesproken over het voorstel van het voorzitterschap voor de procedure van de IGC. De discussie maakte duidelijk dat diverse lidstaten, met name de kleinere en nieuwe lidstaten, nog veel inhoudelijke bezwaren hebben tegen het eindresultaat van de Conventie. Punten die volgens deze lidstaten nog aandacht verdienen in de IGC zijn onder meer de regeling inzake de samenstelling van de Commissie, het roterende voorzitterschap van de vakraden en de regeling inzake de Wetgevende Raad.

Grote landen, met name Duitsland, namen duidelijk stelling tegen de tenor van de diverse interventies die waren gericht op het verbreden van de agenda van de IGC. Zij waarschuwden tegen het ter discussie stellen van belangrijke elementen van het resultaat van de Conventie en wezen op de risico's van ontrafeling van in de Conventie bereikte compromissen. Deze lijn werd ook door de landen van de Benelux uitgedragen. Nederland bracht naar voren dat weliswaar ook Nederland belangrijke wensen voor verbeteringen had, maar dat de IGC niet bij het nulpunt mocht beginnen. Dat zou feitelijk wel gebeuren als elke lidstaat, in aanvulling op de in het voorstel van het voorzitterschap reeds opgenomen onderwerpen, een *ander* onderdeel van het Conventieresultaat wil wijzigen. Daar diende uitdrukkelijk voor te worden gewaakt. Het voorzitterschap deed in dat verband een groot beroep op het verantwoordelijkheidsbesef en de compromisbereidheid van de lidstaten. Naar aanleiding van de discussie

stelde het voorzitterschap vast dat diverse lidstaten wensen voor verbetering hebben. Het voorzitterschap was bereid in dat licht in overweging te nemen andere onderwerpen toe te voegen aan de reeds geagendeerde onderwerpen, zoals de Wetgevende Raad, de samenstelling van de Commissie en de eisen voor goedkeuring van toekomstige verdragswijzigingen. Dat neemt niet weg dat het voorzitterschap de regel wil hanteren dat als in de IGC over een aan de orde gestelde kwestie geen compromis kan worden bereikt (beter of anders dan het Conventie-resultaat), iedereen in dat geval is gehouden de Conventie-tekst op het desbetreffende punt te aanvaarden.

Vermelding verdient tenslotte dat de vertegenwoordiger van het Raadssecretariaat in de discussie het belang benadrukte van snelle afronding van de IGC. Omzetting (juridische toelichting en vertaling) van de onderhandelingsresultaten van de IGC's van Maastricht, Amsterdam en Nice hadden resp. 2, 3 en 3½ maand gevegd. Geschat werd dat dit werk deze keer 4 maanden zou duren. De IGC zou, om ondertekening van het verdrag conform de conclusies van de Europese Raad van Thessaloniki vóór de verkiezingen van het Europees Parlement te kunnen realiseren, uiterlijk januari 2004 afgerond moeten worden.

3. Inhoud IGC

3.1 Uitgangspunt Nederland: in beginsel respecteren eindresultaat Conventie

Het streven van het kabinet in de IGC is, dat in principe zo dicht mogelijk bij het resultaat van de Conventie wordt gebleven. Nederland maakt zich sterk voor belangrijke wensen voor verbetering. Dat neemt niet weg dat het Conventieresultaat als geheel een evenwichtig compromis is, waarin vele Nederlandse wensen op institutioneel vlak en in de beleidsdelen zijn verwezenlijkt. Deze inzet is de beste garantie voor een succesvolle IGC; te veel sleutelen aan de huidige tekst brengt het *risico van ontrafeling* met zich en daarmee de kans op het verlies van de vele – ook voor Nederland – goede elementen.

De Conventie had een sterke legitimiteit: regerings- en parlementaire vertegenwoordigers hebben er anderhalf jaar in openheid samen aan gewerkt. Niettemin meent de regering, zo blijkt ook uit de Nederlandse interventie tijdens de Europese Raad van Thessaloniki, dat er verbeteringen verdienen te worden aangebracht in de ontwerp-tekst. Dat wil niet zeggen dat de gehele discussie die in de Conventie heeft plaatsgevonden, opnieuw moet worden gevoerd waardoor alle (heikele) punten weer ter tafel komen. In elk geval zal Nederland zich verzetten tegen eventuele intergouvernementele elementen die lidstaten alsnog in het ontwerpverdrag willen inbrengen. De inzet van het kabinet is in ieder geval het communautaire karakter van het (ontwerp-)verdrag te waarborgen.

Beperkt aantal aanpassingen mogelijk

Nederland zal er rekening mee moeten houden dat het voorzitterschap inzet op een discussie over slechts een beperkt aantal onderwerpen. Voor overige onderwerpen geldt dan mogelijkerwijs dat deze alleen tot wijzigingen van het ontwerp verdrag kunnen leiden, indien duidelijk is dat daarvoor brede steun van de lidstaten bestaat, althans daartegen geen verzet wordt geboden en daarover dus geen (uitgebreide) discussie behoeft plaats te vinden.

In de RAZEB van 21 juli jl. bleek dat met name Duitsland de conclusies van Thessaloniki zo uitlegt, dat wat is overeengekomen in de Conventie niet

meer voor aanpassing of onderhandeling openstaat. Slechts voor kwesties die niet, of onduidelijk zijn geregeld (zoals de positie van de EMBZ), moeten nadere regelingen worden getroffen. Met name het VK en Spanje hebben nog wel de nodige wensen. Anders dan zich eerder liet aanzien, lijken zij er echter op te rekenen deze in de zittingen van de Europese Raad te kunnen regelen, dan wel deze door andere lidstaten in te laten brengen (waarna zij kunnen meeliften); zij lijken niet zelf een groot aantal wensen hard in de IGC te zullen inbrengen. Kleine (en de meeste nieuwe) lidstaten gaven in de RAZEB aan op een aantal punten terug te willen komen in de discussies in de IGC.

Op 1 september jl. kwamen in Praag 15 «likeminded» huidige en nieuwe lidstaten bijeen om vooruitlopend op de Gymnich-bijeenkomst over de IGC te spreken. De inzet van de discussie was niet om een formele verklaring vast te stellen, maar om informeel van gedachten te wisselen over de IGC, onder meer over de regeling in het ontwerp-verdrag inzake de samenstelling van de Commissie. Diverse deelnemers zijn er voorstander van dat elke lidstaat een Commissaris met stemrecht behoudt. Een van de andere onderwerpen die aan de orde kwamen, was de positie van de Europese Minister van Buitenlandse Zaken. De meeste deelnemers waren van mening dat met name de rolverdeling met de voorzitter van de Commissie dient te worden verhelderd.

De landen van de Benelux hebben niet deelgenomen aan deze bijeenkomst. Alles afwegend en na overleg met België en Luxemburg leek het niet wenselijk om in dit stadium in die *bepaalde* kring een discussie over de IGC te beginnen. Beter leek het eerst de voorzitterschapsvoorstellen en de daarover voorziene discussie tijdens de Gymnich-bijeenkomst af te wachten. Ook wilden de landen van de Benelux niet de verkeerde indruk wekken dat er reeds op dit moment een sterke intentie zou zijn het Conventieresultaat open te breken. Aan gastheer Tsjechië is de boodschap overgebracht dat Nederland vanzelfsprekend belangstelling blijft houden de komende maanden overleg te voeren met de «likeminded» landen.

3.2 Vervolgstap Nederland: inspelen op het proces

Ter verwezenlijking van de Nederlandse wensen tot verbetering van het ontwerp-verdrag zal alert moeten worden ingespeeld op de ontwikkelingen in de IGC; de ruimte wordt mede bepaald door de inbreng en de posities van andere lidstaten. Zo zullen sommige – ook voor Nederland – belangrijke punten naar verwacht door andere lidstaten in de discussie worden gebracht. Naarmate meer ter discussie gesteld blijkt te (kunnen) worden, zal Nederland meer inbrengen. Naarmate minder kan worden ingebracht, zal Nederland minder inbrengen – alleen zijn grootste prioriteiten. Daarbij wordt afgewogen welke gevolgen inbreng kan hebben voor het behoud van het Conventieresultaat.

De belangrijkste prioriteiten voor Nederland zijn:

- gelijke toegang tot het ambt van Voorzitter van de Europese Raad;
- schrappen van de Wetgevende Raad;
- handhaving van het unanimititeitsvereiste bij de besluitvorming over de Financiële Perspectieven;
- vergroten van de betrokkenheid van het Europees Parlement bij de verkiezing van de voorzitter van de Commissie.

Daarnaast heeft Nederland nadrukkelijk aandacht gevraagd voor een verwijzing naar de Joods-Christelijke traditie in de preambule. Nederland heeft evenwel ook nog andere wensen. Dat is ook aan het Voorzitterschap kenbaar gemaakt. In de eerste plaats behoort daartoe het vergroten van de betrokkenheid van het Europees Parlement bij de verkiezing van de

voorzitter van de Commissie. Verder denkt het kabinet aan besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid op terreinen waar nu nog unanimiteit geldt (o.a. sociaal beleid onder de voorwaarde van het behoud van financieel evenwicht en handel in diensten), maar ook aan het behoud van unanimiteit in strafrechtelijke samenwerking in relatie tot de mogelijkheid een Europese rechterlijke instantie te betrekken bij de werkzaamheden van het Openbaar Ministerie.

Nederland zal dus bij het inbrengen van zijn wensen actief inspelen op het proces; op de coalities die zich vormen en op de punten die andere lidstaten inbrengen. Indien, onverwacht en onverhoopt, in de IGC een accumulatie van wensen en verlangens optreedt, zal Nederland daarbij zeker niet achterblijven.

Uiteindelijk zal in de laatste onderhandelingszitting van de Europese Raad blijken hoe het nieuwe verdrag zal luiden. Op dat moment moeten alle lidstaten daarmee instemmen, zo niet, is er geen IGC-resultaat. Op dat moment moet dus ook de Nederlandse delegatie kunnen beslissen al of niet in te stemmen met hetgeen voorligt (de formele uitdrukking van die instemming is de later te plaatsen handtekening onder het Verdrag). Om tot de hiervoor bedoelde beslissing te komen, zal het voorliggende resultaat moeten worden beoordeeld in het licht van de verbeteringen die Nederland wenst alsmede aan de hand van criteria en uitgangspunten die Nederland steeds heeft gehanteerd, zoals het tot stand brengen van een slagvaardiger Unie, verzekering van het communautaire karakter en het behoud van gelijkwaardigheid van lidstaten.

3.3 Terreinen waarop Nederland wensen heeft cq. mogelijkheden voor verbetering ziet

De hierboven beschreven inzet van het kabinet leidt ertoe dat het kabinet in de aanloop naar de IGC niet alle specifieke wensen open en bloot op tafel zal leggen. Wel kan in meer algemene zin worden geïdentificeerd waar de belangen van Nederland liggen.

Institutionalia

Het eindresultaat van de Conventie is een evenwichtig compromis. Het doet recht aan de drie basisuitgangspunten van de Benelux in het institutionele debat: versterking van de communautaire methode, een evenwichtige machtsverdeling tussen de instellingen en waarborgen voor de gelijkwaardigheid van de lidstaten. Dit compromis dient intact te blijven. Een aantal aspecten is evenwel nog onvoldoende geregeld of doordacht, of zou naar de mening van het kabinet kunnen worden gewijzigd zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het tot stand gekomen institutioneel compromis.

Het kabinet is een tegenstander van het formeren van een Wetgevende Raad, al dan niet ondergebracht in de Algemene Raad. Daarvoor bestaan zowel principiële – zo'n raadsformatie zou afbreuk doen aan de coördinerende rol van de Algemene Raad en de inhoudelijke rol van de vakraden als praktische bezwaren – het onderscheid tussen wetgeving en uitvoering is niet altijd eenvoudig te maken. Ook de optie waarbij vakministers deelnemen aan de Wetgevende Raad komt aan bovengenoemde bezwaren onvoldoende tegemoet. .

Het voorzitterschap heeft in zijn voorstel voor de procedure van de IGC bepaald dat voor de wijze waarop het roterend voorzitterschap van de raadsformaties moet worden geregeld, door de lidstaten een nadere regeling dient te worden getroffen. Het voorzitterschap zal ter voorbereiding

op de ministeriele besprekingen hierover (ook eerder gepresenteerde) voorstellen alsmede vragenlijsten circuleren. Nederland zal met inachtneming daarvan en mogelijk na overleg met de Benelux-partners een standpunt bepalen. Belangrijke overwegingen daarbij voor het kabinet zijn in ieder geval dat het element van gelijkwaardigheid van lidstaten in de uiteindelijke regeling dient te zijn gewaarborgd en dat het systeem de positie van de voorzitter van de Europese Raad niet versterkt ten koste van de lidstaten en de Commissie.

Daarnaast meent het kabinet dat dient te worden gewaarborgd dat alle lidstaten toegang hebben tot het ambt van gekozen voorzitter van de Europese Raad en zo mogelijk ook tot andere belangrijke ambten zoals die van de voorzitter van de Commissie en van de EMBZ. Dit past geheel in het uitgangspunt dat in de Unie te allen tijde gelijkwaardigheid tussen de lidstaten dient te bestaan. Dat kan ook in een politieke verklaring worden geregeld. Het uitgangspunt bij de verkiezing moet de kwaliteit van de te kiezen functionaris zijn. De «eerlijkheid» kan worden bevorderd door onder meer het criterium te hanteren dat de verkiezing van opeenvolgende voorzitters in voldoende mate de demografische en geografische verscheidenheid van de lidstaten weerspiegelt en in samenhang wordt gezien met andere hoge functies binnen de Unie. In een mogelijke discussie over het functioneren van de voorzitter van de Europese Raad zal Nederland blijven benadrukken dat diens positie in de institutionele verhoudingen niet mag worden versterkt en dat mitsdien zijn taakstelling beperkt dient te blijven.

De positie van de Commissie is in het ontwerp-verdrag versterkt doordat zij onder meer de beschikking krijgt over het recht van initiatief voor strategische meerjarenplannen en de uitvoering van wetgeving, alsmede doordat de voorzitter van de Commissie nauw wordt betrokken bij de voorbereiding van de Europese Raad. Niettemin ziet het kabinet verdere mogelijkheden voor verbetering. Dat kan onder meer door de bevoegdheden van de Commissie inzake de Globale Richtsnoeren voor Economisch Beleid (GREB) en het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) te versterken (o.a. het recht van voorstel i.p.v. aanbeveling voor het indienen van de GREB en het recht van voorstel van de Commissie om bij overtreding van een lidstaat van het SGP maatregelen te nemen). Over de samenstelling van de Commissie zal in de IGC nog worden gesproken. Het Kabinet onderkent dat in het Conventie-resultaat de commissarissen niet allemaal een volledig gelijke positie krijgen en het is zich bewust van het bezwaar dat de Tweede Kamer daartegen heeft (uitgesproken in de motie-Van Baalen c.s.). Nederland zal er in de IGC op wijzen dat, als het Conventie-resultaat op dit punt niet wordt gewijzigd door de IGC, in ieder geval gewaarborgd moet worden dat het onderscheid tussen commissarissen alleen beperkt blijft tot het stemrecht en dat het collegiale karakter van de Commissie gewaarborgd moet blijven.

Ook de positie van het Europees Parlement heeft aan kracht gewonnen, onder meer doordat het Europees Parlement volledig budgetrecht heeft gekregen en het recht van medewetgeving («codecisie») aanzienlijk is uitgebreid. Dat is goed en doet recht aan de doelstelling van de Conventie de Unie democratischer te maken. Het kabinet meent dat de positie van het Europees Parlement verder kan worden versterkt door de betrokkenheid van het Europees Parlement bij de verkiezing van de voorzitter van de Commissie te vergroten. Daarentegen zou in de jaarlijkse begrotingsprocedure de institutionele balans beter kunnen worden gewaarborgd door meer zekerheden voor de Raad in te bouwen in het geval er geen akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement tot stand komt. Waar het gaat om de nadere regeling van de multilaterale toezichtprocedure

voor het economisch beleid van de lidstaten, kan met een adviserende rol van het Europees Parlement worden volstaan.

Het voorzitterschap heeft in het procedurevoorstel voor de IGC de rol van de EMBZ gemarkeerd als een onderwerp dat verdere verduidelijking behoeft. In het ontwerp-verdrag (art. 27) wordt bepaald dat de EMBZ een van de *vice-voorzitters van de Commissie* is, belast met de externe betrekkingen en de coördinatie van de overige aspecten van het externe optreden van de Unie (ruwweg het pakket van de huidige Commissaris Externe Betrekkingen). Bij de uitoefening van zijn verantwoordelijkheden in de Commissie is hij onderworpen aan de procedureregels (collegialiteits- en verantwoordingsregels) van de Commissie. Tegelijkertijd draagt de EMBZ met voorstellen bij tot de uitwerking van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). De EMBZ doet dit *onder mandaat van de Raad*; daarom wordt ook wel gesproken over «dubbelhoed» en «dubbele ophanging».

Uitgangspunt voor het kabinet in de discussie over de EMBZ in de IGC is, dat krachtig wordt vastgehouden aan deze bepaling in het ontwerp-verdrag. De verwachting is overigens dat sommige lidstaten, met name het VK en mogelijk ook Frankrijk, zullen pogen de EMBZ meer onder het mandaat van de Raad te brengen. Nederland vindt dat de voorliggende tekst van art. 27 betere waarborgen biedt voor een coherente extern beleid van de Unie en een verbeterde externe vertegenwoordiging, zodat daaraan zo min mogelijk zou moeten worden gesleuteld.

Wel meent het kabinet dat op een aantal punten nadere regelingen nodig zijn, teneinde zeker te stellen dat de positie van de EMBZ ook in de praktijk helder is. Het gaat dan onder meer om zijn verhouding met het Europees Parlement en om zijn relatie op het externe vlak met de voorzitter van de Europese Raad. Het kabinet is, het voorgaande samenvattend, van mening dat de discussie in de IGC zich zou moeten richten op deze nadere regelingen (waarvan dan eerst later zou moeten worden gezien of en in hoeverre die in het Verdrag zouden moeten worden opgenomen) en niet op de huidige tekst van art. 27 van het ontwerp-verdrag.

Besluitvormingsmodaliteiten

Een van de doelstellingen van de Conventie was ook de Unie slagvaardiger te maken. Nederland hecht daaraan groot belang. Verscheidene elementen kunnen daaraan een bijdrage leveren. Een daarvan is besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid; dat voorkomt dat slechts een enkele lidstaat besluitvorming tegenhoudt. Standaardregel in het ontwerp-verdrag is dat de Raad met gekwalificeerde meerderheid beslist. Daarop is echter een aantal uitzonderingen gemaakt; in die gevallen geldt nog steeds unanimiteit. Hoewel in het ontwerp-verdrag besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid sterk is uitgebreid, meent het kabinet dat nog op een aantal andere terreinen de stap naar gekwalificeerde meerderheid zou moeten worden gezet. Daartoe behoort het sociaal beleid, de (gehele) milieuparagraaf en alle onderdelen van handel in diensten, zonder uitzondering van culturele en audiovisuele diensten. Inzake het GBVB voorziet het ontwerp-verdrag in meer meerderheidsbesluitvorming: op voorstel van de EMBZ daartoe uitgenodigd door Europese Raad. Een verdere uitbreiding van gekwalificeerde meerderheid tot sancties en besluiten met bepaalde financiële gevolgen, zoals door Nederland in de Conventie voorgesteld, is niet overgenomen, maar acht het kabinet nog steeds wenselijk. Bedacht zij wel dat als Nederland bepalingen over meerderheidsbesluiten aan de orde stelt een complex compromis wordt losgeknoopt. Dat zal op fel verzet stuiten en een hoge prijs vragen.

Op sommige terreinen dient evenwel unanimiteit behouden te blijven. Zo heeft de minister-president in Thessaloniki aangegeven dat besluitvorming over de financiële perspectieven (als uitzondering op de hoofdregel) met unanimiteit moet blijven geschieden. Het kabinet acht het van belang dat Nederland finale zeggenschap houdt over afspraken met grote financiële gevolgen voor Nederland. Een ander terrein waarvoor unanimiteit zou moeten blijven gelden betreft de strafrechtsamenwerking. Dit dient ter bescherming van de Nederlandse belangen en opvattingen zoals deze in het nationale strafrecht tot uitdrukking komen en als middel om de noodzaak van harmonisatie op het gebied van strafrecht adequaat te kunnen beoordelen. Dat wil echter niet zeggen dat Nederland meerderheidsbesluitvorming op dit terrein in de toekomst volledig uitsluit. Zoals ook aangegeven in de evaluatie van het eindresultaat van de Conventie in de Staat van de Unie, zou versoepeling van besluitvorming te zijner tijd onder bepaalde voorwaarden gestalte kunnen krijgen en gericht zijn op het ontwikkelen van een Europees strafrechtelijke ruimte die naast nationale rechtsorden zou fungeren. Over de ontwikkeling van Europees strafrecht heeft Nederland in de Conventie ideeën aangedragen die het in de komende periode onder de aandacht wil blijven brengen. Overigens zij erop gewezen dat het kabinet voor deze punten verschillende coalities zal moeten aangaan en dat het vooralsnog om minderheidscoalities lijkt te gaan.

Extern: EVDB

Het ontwerp-verdrag zet onder andere in op versterking van de Europese defensiecapaciteit. Teneinde de militaire vermogens van de lidstaten verder te verbeteren, wordt voorgesteld een Europees Agentschap voor bewapening, onderzoek en militaire vermogens op te richten, dat openstaat voor alle lidstaten.

Het ontwerp-verdrag opent op het vlak van defensie de mogelijkheid voor lidstaten om in kleiner verband samen te werken:

- bij unanimiteit kan de Raad beslissen een groep lidstaten de uitvoering van een bepaalde taak, zoals een vredesoperatie, op te dragen;
- een beperkt aantal lidstaten, met grotere militaire vermogens, die met het oog op de meest veeleisende missies nauwer willen samenwerken, kunnen een «gestructureerde samenwerking» aangaan; besluitvorming, o.m. over toelating van andere lidstaten tot de selecte groep, vindt binnen de EU plaats maar daaraan wordt alleen deelgenomen door de betrokken lidstaten;
- «nauwere samenwerking» zal worden ingesteld op basis van een bijstandsverplichting bij een gewapende aanval; deze samenwerking staat open voor alle lidstaten.

De eerstgenoemde vorm van versterkte samenwerking alsmede de oprichting van het agentschap vormen een belangrijke stap voorwaarts bij de ontwikkeling van het GBVB, en worden door Nederland gesteund. Net als o.m. het VK heeft Nederland echter bezwaren tegen de bijstandsclausule (duplicatie van de NAVO). Het VK wijst tevens «gestructureerde samenwerking» af. Het voorzitterschap heeft aangegeven dat in de IGC helderheid zal moeten ontstaan wat deze samenwerking precies zal gaan inhouden. Nederland is van mening dat bijvoorbeeld voorkomen moet worden dat een kleine groep lidstaten de mogelijkheid zal krijgen een «Europees (EU) hoofdkwartier» op te richten zonder dat hieraan een gezamenlijk beslissing van alle EU-lidstaten ten grondslag ligt. Tevens roept een opzet, waarbij een beperkte, zichzelf selecterende groep namens de EU besluiten kan nemen bezwaren op. Nederland zal zich zo mogelijk voor verduidelijking, en eventueel aanpassing van dit deel van het ontwerp-verdrag langs deze lijnen inzetten.

Overige punten

Verder is er nog een aantal andere, meer op zichzelf staande, punten die mogelijkwjs aan de orde kunnen worden gesteld. Daaronder vallen onder meer: het behoud van het recht van lidstaten om op JBZ-gebied, dat wil zeggen civielrechtelijke, strafrechtelijke en politie samenwerking, zelfstandig internationale overeenkomsten met derde landen of internationale organisaties te onderhouden of aan te gaan en het behoud van het recht van lidstaten internationale vervoersovereenkomsten te kunnen blijven sluiten.

4. Slot

Het kabinet zal ook in de IGC een actieve rol willen spelen in de onderhandelingen over het ontwerp-verdrag. Zeker waar het de institutionele architectuur aangaat, zal het kabinet ernaar streven gezamenlijk met de Benelux op te trekken. Nederland is tot en met 31 december 2003 voorzitter van de Benelux en zal in die taak een sturende functie kunnen vervullen. En marge van de Gymnich-bijeenkomst vond reeds een Benelux-overleg plaats. Daarin werd overeenstemming bereikt dat de Benelux de actieve rol die in de Conventie is gespeeld, in de IGC zal voortzetten. Op 2 oktober a.s., kort voor de opening van de IGC, zal er een Benelux-top plaatsvinden waarin nadere afspraken worden gemaakt over de samenwerking in de IGC.

Op deelonderwerpen kan en zal, voor zover nodig, uiteraard ook bilateraal met andere lidstaten worden samengewerkt ten einde de Nederlandse positie te verstevigen. De ervaring, die daarmee in de Conventie is opgedaan, was nuttig en geeft vertrouwen.