

Aan de voorzitter van de
Adviesraad Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Den Haag, 27 oktober 2003

Hierbij spreken wij namens de regering onze waardering uit voor het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) van 28 augustus jl. over het eindresultaat van de Conventie, zoals dat op 18 juli 2003 door de voorzitter van de Conventie, Valéry Giscard d'Estaing, aan de Italiaanse President aangeboden werd. Wij zijn van oordeel dat het advies een welkome bijdrage is aan de discussie over de toekomst van Europa. Deze discussie is gedurende zestien maanden gevoerd in het kader van de Conventie en zal worden voortgezet in de Intergouvernementele Conferentie (IGC), die op 4 oktober jl. in Rome met een bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders officieel van start is gegaan.

Dit is het derde advies van de AIV over de Conventie. Twee eerdere adviezen verschenen in mei 2002 en april 2003. De regering heeft daarop gereageerd bij brief van 19 juli 2003.

De regering heeft in de Staat van de Europese Unie 2004, die op 16 september jl. (Prinsjesdag) aan het parlement is aangeboden, een evaluatie gemaakt van het eindresultaat van de Conventie. In onderstaande reactie op het AIV advies zal daarnaar op bepaalde punten worden verwezen. Gelijktijdig met de Staat van de Unie heeft de regering een aparte notitie aan het parlement doen toegaan over de Nederlandse inzet in de IGC (kenmerk DIE-518/03). Ook daaraan zal in onderstaande reactie worden gerefereerd.

Algemeen

De Conventie heeft een ontwerp voor een grondwettelijk verdrag van de Europese Unie gemaakt. Het verheugt de regering te kunnen constateren dat de AIV, alles afwegend, positief is over dit ontwerpverdrag. Ook is de regering positief over het werk dat de Conventie heeft verricht: het bevat vele - ook voor Nederland - goede elementen. Bovendien verdient, naar het oordeel van de regering, aandacht dat de methode van de Conventie vele positieve elementen bevatte. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan het openbare karakter van de Conventie (openbare debatten en documenten), aan het brede deelnemersveld in de Conventie (regeringsvertegenwoordigers en parlementaire vertegenwoordigers van oude, nieuwe en kandidaat-lidstaten en vertegenwoordigers van Europese maatschappelijke organisaties en instellingen) en aan de reikwijdte van de discussies in de Conventie (kwesties die op dit moment spelen, maar ook thema's met een blik op de toekomst).

Met de AIV is de regering van mening dat het ontwerpverdrag de democratische legitimiteit van de Europese Unie vergroot en de bestuurlijke slagvaardigheid van de Europese Unie versterkt. Daarmee wordt volgens de regering ook in grote mate recht gedaan aan het "mandaat van Laken", waarin wordt bepaald dat de Unie democratischer, transparanter en slagvaardiger moet worden.

Terecht prijst de AIV de Conventie omdat deze erin is geslaagd één tekst zonder opties op te stellen. Dit is een indicatie van een grote mate van - uiteindelijke - overeenstemming onder de leden over de richting waarin de Unie zich moet ontwikkelen. De AIV is voorts ook zeer positief over het feit dat het ontwerpverdrag de bestaande verdragen samenvoegt en dat de huidige pijlerstructuur van de Unie verdwijnt. De regering deelt de mening van de AIV dat deze opzet bijdraagt aan de doelstelling te komen tot een verbetering en verheldering van de constitutionele orde van de Europese Unie. De regering meent dat in het bijzonder de afschaffing, althans in formele zin, van de pijlerstructuur de samenhang en integratie van de beleidsterreinen zal bevorderen. Dat de Europese Unie

rechtspersoonlijkheid krijgt, is volgens de regering ook een goede ontwikkeling. De Nederlandse regering pleitte daar al lang voor.

De AIV spreekt zich ten slotte zeer positief uit over het feit dat de uiteindelijke tekst van het ontwerpverdrag het institutionele evenwicht niet verstoort, zoals aanvankelijk dreigde. De regering deelt deze visie. Zij meent dat haar actieve rol, samen met de Benelux en overige "likeminded" landen in het debat over de instellingen, daaraan een wezenlijke bijdrage heeft geleverd.

Verhoging democratisch gehalte en toename democratische legitimiteit

Het ontwerpverdrag verhoogt naar het oordeel van de AIV het democratisch gehalte van de Unie. In het bijzonder ligt daaraan ten grondslag de regeling dat de wetgevende werkzaamheden van de Raad in het vervolg in het openbaar plaatsvinden alsmede de bepaling dat voortaan over alle onderwerpen van wet- en regelgeving waarover de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen beslist, het Europees Parlement medebeslissingsrecht verwerft. De regering heeft deze voorstellen in de Conventie omarmd en actief ondersteund.

Ook juicht de AIV in dit kader toe dat de band tussen de Commissie en het Europees Parlement verder wordt versterkt, onder meer door de bepaling dat het Europees Parlement in het vervolg de voorzitter van de Commissie kiest. De AIV plaatst daarbij evenwel de kanttekening dat de Europese Raad nog altijd een zware rol wordt toebedeeld in deze verkiezingsprocedure. De regering onderschrijft deze observatie en meent dan ook dat het ontwerpverdrag op dit punt verbeterd dient te worden. De betrokkenheid van het Europees Parlement bij de verkiezing van de voorzitter van de Commissie moet worden vergroot.

Dat het Europees Parlement zeggenschap krijgt over de gehele begroting beschouwt ook de regering als een belangrijke vooruitgang, mits de institutionele balans in de jaarlijkse begrotingsprocedure wordt gewaarborgd. Tenslotte hoopt de regering met de AIV dat de herziene subsidiariteitsprocedure nationale parlementen in de gelegenheid zal stellen onder meer hun betrokkenheid bij de ontwikkelingen in de Europese Unie te vergroten.

Versterken bestuurlijke slagvaardigheid

De AIV beschouwt de toename in het ontwerpverdrag van het aantal gebieden waarop met (gekwalificeerde) meerderheid van stemmen wordt besloten als een van de belangrijkste wijzigingen die bijdragen aan het versterken van de bestuurlijke slagvaardigheid van de Unie. De regering onderschrijft dit. In dat licht is de regering ook tevreden met de bepaling in het ontwerpverdrag (artikel 24, vierde lid, deel I) dat de Europese Raad kan besluiten dat op terreinen waarop vooralsnog met unanimiteit wordt beslist voortaan besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zal gelden, zonder dat daaraan een verdragswijziging ten grondslag ligt (de zogenaamde generieke "passerellebepaling"). Deze bepaling geeft het verdrag ontwikkelingsperspectief, hetgeen recht doet aan het evolutieve karakter van het Europese integratieproces.

Niet alle wensen van de regering voor uitbreiding van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zijn overigens overgenomen. Anderzijds wil de regering op een aantal terreinen, met name inzake de Financiële Perspectieven, besluitvorming met unanimiteit behouden, zoals ook is bepaald in de notitie van de regering aan het Parlement van 16 september jl. over de Nederlandse inzet in de IGC. In dit kader verdient vermelding dat het Italiaans voorzitterschap de reikwijdte van meerderheidsbesluitvorming heeft geagendeerd op de IGC.

De regering deelt de mening van de AIV dat het een verbetering is dat de Raad Algemene Zaken (en Wetgeving) wordt afgesplitst van de Raad Externe Betrekkingen. De AIV laat zich verder niet specifiek uit over de positie van de zogenaamde Wetgevende Raad. De regering is, zoals uiteengezet in de notitie van 16 september jl. aan het parlement, 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. Nederland staat niet alleen op dit punt.

De AIV acht het positief dat de rol van de Commissie wordt versterkt in de multilaterale toezichtprocedures (o.a. recht van voorstel in de buitensporigetekortprocedure). De regering heeft zich

daarvoor sterk gemaakt, onder meer door in de Conventie een gezamenlijke bijdrage in te dienen met Frankrijk over de versterking van de positie van de Commissie, waarin de door de AIV genoemde voorstellen ook waren opgenomen.

Kanttekeningen van de AIV ten aanzien van het Conventieresultaat

De AIV plaatst een aantal kanttekeningen bij het ontwerpverdrag, zonder daarmee afbreuk te willen doen aan het algemene positieve oordeel dat zij heeft over het eindresultaat van de Conventie.

Zo betreft de AIV het dat bij de toedeling van bevoegdheden aan de Europese Unie de flexibiliteit wordt ingeperkt doordat sommige beleidsterreinen van harmonisatie worden uitgesloten. Het ontwerpverdrag onderscheidt drie categorieën bevoegdheden, te weten exclusieve, gedeelde en aanvullende bevoegdheden. De regering meent dat deze onderverdeling de helderheid ten goede komt. De AIV refereert aan de categorie aanvullende bevoegdheden. De terreinen die in het ontwerpverdrag in deze categorie van harmonisatie worden uitgesloten zijn beperkt en zeer specifiek. Deze terreinen zijn ook thans van harmonisatie uitgesloten. De bepaling in het ontwerpverdrag betekent dus in ieder geval niet een teruggang. De regering heeft zich niet verzet tegen handhaving van de bestaande situatie op deze specifieke terreinen. Voor de goede orde wijst de regering erop dat het flexibiliteitsartikel in het ontwerpverdrag is uitgebreid naar alle beleidsgebieden van het ontwerpverdrag; dat is een verruiming ten opzichte van de bepaling in het huidige verdrag (artikel 308 EG-Verdrag).

De AIV ziet de opname van een uittredingsclausule in het ontwerpverdrag als een achteruitgang ten opzichte van de huidige verdragen. De regering is het daarmee eens: deze bepaling geeft een verkeerd signaal. Een expliciet scheppen van de mogelijkheid van uittreding (impliciet bestaat deze al) komt niet overeen met de gedachte dat de Unie een rechtsorde heeft gecreëerd waaraan lidstaten zich niet naar believen kunnen onttrekken. De regering heeft zich derhalve in de Conventie uitgesproken tegen deze bepaling.

De AIV plaatst ook kanttekeningen bij de hybride constructie van de "double hatted" Europese minister van Buitenlandse Zaken (EMBZ) alsmede bij het feit dat zowel de EMBZ als de voorzitter van de Europese Raad een rol krijgen op het terrein van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Het voorzitterschap heeft de rol van de EMBZ als een onderwerp gemarkeerd dat in de IGC nader moet worden besproken. Uitgangspunt voor Nederland in de discussie hierover in de IGC is dat niet moet worden getornd aan de huidige bepaling. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de EMBZ worden daarin helder afgebakend. De regering is van mening dat de instelling van de EMBZ, zoals in het ontwerpverdrag voorzien, bij zal dragen aan het meer coherent maken van het externe beleid en externe vertegenwoordiging. Wel zijn op een aantal punten nadere regelingen nodig, onder meer betreffende de verhouding met het Europees Parlement en de relatie met de Voorzitter van de Europese Raad. Daarover zal nader moeten worden gesproken in de IGC. Nederland zal zich verzetten tegen de wens van sommige lidstaten, met name van het Verenigd Koninkrijk, de EMBZ geheel onder het mandaat van de Raad te plaatsen.

De AIV ziet het als een gemiste kans dat het onderwerp "comitologie" onvoldoende aan de orde is gesteld in de Conventie en meent dat er op het punt van uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie sprake is van een achteruitgang. Het is juist dat over comitologie niet uitvoerig is gesproken in de Conventie. Dat kan inderdaad als een gemiste kans worden beschouwd. Anderzijds is het niet verwonderlijk omdat comitologie betrekking heeft op uitvoering van lagere regelgeving. Deze hoeft niet in een verdrag te worden geregeld. In dat verband verdient aandacht dat de Commissie tijdens het Griekse voorzitterschap (2003-I) een voorstel heeft ingediend voor wijziging van het zogenoemde Comitologie-besluit. In de discussie daarover zullen de door de AIV genoemde punten zeker een rol kunnen spelen. Indien de artikelen in het ontwerpverdrag inzake de besluitvormingsmodaliteiten door de IGC worden overgenomen, ligt het in de rede het Comitologie-besluit dienovereenkomstig te wijzigen. De regering meent dat de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie in die zin zijn versterkt, dat aan de Commissie formeel de bevoegdheid kan worden verleend, anders dan in de huidige verdragen, onder bepaalde voorwaarden gedelegeerde (uitvoerings-) verordeningen uit te vaardigen ter aanvulling op of wijziging van een Europese wet of Kaderwet.

De AIV wijst verder op het feit dat er geen soepeler procedure is voorgesteld voor het aanwijzen van nieuwe eigen middelen. De regering is geen voorstander van het scheppen van nieuwe eigen middelen, zoals ook in de reactie van de regering van 19 juni jl. op het advies van de AIV van mei

2003 is uiteengezet. Wat betreft de besluitvormingsprocedures voor het Eigen Middelen-besluit merkt de regering op dat het ontwerpverdrag, in afwijking van de huidige regeling, een onderscheid maakt tussen de wijze van besluitvorming over de hoogte en de samenstelling van de "eigen middelen" (unanimiteit Raad, ratificatie lidstaten en raadpleging Europees Parlement) en de uitvoeringsbepalingen (gekwalificeerde meerderheid Raad met instemmingsrecht Europees Parlement). De regering meent dat onduidelijk is wat de (financiële) gevolgen zijn voor Nederland van dit onderscheid en heeft zich om die reden tegen deze bepaling verzet. Nederland is van mening dat aan het oorspronkelijke voorstel van het Presidium van de Conventie, waarin voor beide soorten bepalingen dezelfde besluitvormingsmodaliteit (unanimiteit) gold, duidelijker is in zijn reikwijdte en betekenis en geeft daaraan dan ook de voorkeur.

De regering kan zich vinden in het standpunt van de AIV dat het voorkeur verdient dat de beleidsbepalingen uit deel III van het ontwerpverdrag op een eenvoudiger wijze kunnen worden geamendeerd dan de bepalingen zoals opgenomen in deel I en II van het ontwerpverdrag. Dat zal de flexibiliteit zeker ten goede komen. In de Conventie bleek daarvoor evenwel nagenoeg geen steun te bestaan. Het Italiaans voorzitterschap heeft dit onderwerp op de agenda van de IGC gezet, zodat niet valt uit te sluiten dat deze bepaling alsnog wordt aangepast.

Inhoud nieuw verdrag; de IGC

De regering deelt de visie van de AIV dat de IGC erop moet toezien dat de besluiten die zij neemt niet ten koste gaan van hetgeen de Conventie heeft bereikt. Daarmee in lijn ligt het uitgangspunt van de regering voor haar inzet in de IGC, te weten: in beginsel zo dicht mogelijk bij het resultaat van de Conventie te blijven. Aan dit uitgangspunt ligt onder meer ten grondslag dat het resultaat van de Conventie vele - ook voor Nederland - positieve elementen bevat. Nederland zal dan ook, in lijn met de aanbeveling van de AIV, bij lidstaten aandringen op behoud van het resultaat en met name van de communautaire elementen daarin. Dat betekent evenwel niet dat Nederland zich in de IGC volledig zou moeten onthouden van wijzigingsvoorstellen. Dat zou alleen al niet wenselijk zijn omdat er nog een aantal bepalingen is dat verduidelijking behoeft. Dat geldt in het bijzonder voor de inbedding van de Europese minister van Buitenlandse Zaken in de institutionele structuur, de regeling inzake het voorzitterschap van de vakraden en de positie van de Wetgevende Raad. Nederland zal actief deelnemen aan de onderhandelingen over deze regelingen.

Bovendien meent de regering dat het ontwerpverdrag op een aantal voor Nederland belangrijke punten kan worden verbeterd. Deze betreffen primair de besluitvorming over de Financiële Perspectieven, de toegang tot het ambt van de gekozen voorzitter van de Europese Raad, het schrappen van de Wetgevende Raad alsmede de wens te komen tot een grotere betrokkenheid van het Europees Parlement bij de verkiezing van de voorzitter van de Commissie. In de onderhandelingen in de IGC zal voor de regering ook een rol spelen welke gevolgen verwezenlijking van een Nederlandse wens heeft voor andere onderdelen van het ontwerpverdrag. Nederland ziet nog een aantal mogelijkheden voor verbetering. Wat betreft de verwezenlijking van deze punten zal de regering inspelen op het proces: op de wensen die andere lidstaten eventueel op tafel leggen en op de coalities die zich vormen.

De AIV beveelt aan dat indien ambtelijke voorbereidingsgroepen in de IGC worden ingesteld, daarin een vertegenwoordiger van de Commissie en een van het Europees Parlement op te nemen. Het voorstel van het voorzitterschap van 1 september jl. over de procedure in de IGC, zoals door de ministers van Buitenlandse Zaken besproken tijdens de Gymnich-bijeenkomst op 5 september jl., voorziet niet in (ambtelijke) voorbereidingsgroepen. In een brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 16 september jl. aan zijn collega-ministers over de procedurele aspecten van de IGC wordt de mogelijkheid daartoe over te gaan evenwel uitdrukkelijk genoemd. Nederland meent dat de IGC op politiek niveau moet worden gehouden en is in beginsel geen voorstander van ambtelijke voorbereiding. Als daartoe niettemin wordt besloten, heeft de regering geen bezwaar tegen het voorstel van de AIV.

De AIV raadt de regering aan zich ervoor in te zetten burgers duidelijk te maken wat de reikwijdte en gevolgen zijn van de invoering van een nieuw grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie. De regering neemt dit advies ter harte, omdat zij het van groot belang acht de betrokkenheid van de burger bij het proces van Europese integratie te stimuleren. In dit verband speelt ook het mogelijk te houden referendum een rol. Tijdens de Conventie heeft de regering getracht de belangstelling in de samenleving voor "de toekomst van de Unie" te bevorderen. Naast interviews en spreekbeurten van

leden van het kabinet, is de regeringsvertegenwoordiger in de Conventie herkenbaar gebleken als aanspreekpunt voor maatschappelijke organisaties. In de Conventie zochten vertegenwoordigers van vakbonden, decentrale overheden, politie en verschillende geloofsovertuigingen de dialoog met hem. De regering heeft daarnaast aan burgers informatie beschikbaar gesteld onder andere via openbare debatten en het internet. Die lijn wil de regering gedurende en na de IGC voortzetten.

Mr. J.G. de Hoop Scheffer

Mr. drs. A. Nicolai