

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 Bijlage (Trb. 2008, 11)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 juli 2008

Op 1 juli hebben de leden van de fractie van de SP en de fractie van GroenLinks aanvullende vragen gesteld naar aanleiding van de memorie van antwoord.

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van deze aanvullende vragen en opmerkingen van de leden van de betreffende fracties en zij gaat er van uit dat met deze nadere beantwoording de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende is voorbereid.

Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de volgorde aangehouden waarin de vragen zijn gesteld.

SP

Over het Verdrag van Lissabon

De leden van de fractie van de SP vragen de regering of zij de opvatting deelt 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. Het spreekt echter voor zich dat de Nederlandse regering geen oordeel velt of anderszins een uitleg geeft van hetgeen in de Ierse Grondwet is bepaald. Dit oordeel is uiteraard enkel en alleen aan de Ierse autoriteiten. Zoals in de memorie van antwoord reeds opgemerkt, zal de Ierse regering de komende maanden de beweegredenen van de kiezers analyseren. Vervolgens zal de Ierse regering op 15 oktober a.s. de Europese Raad nader inlichten, met als doel een gezamenlijke uitweg uit de situatie te vinden.

De vraag van de leden van de SP-fractie of alleen een aangepast Verdrag tot ratificatie door Ierland kan leiden, kan de regering evenmin beantwoorden. Ook dit vergt een oordeel van de Ierse autoriteiten, waarover de Nederlandse regering op dit moment nog niet beschikt. Eerst tijdens de Europese Raad op 15 oktober a.s. zal meer duidelijkheid kunnen ontstaan over de vraag op welke wijze de Ierse regering aan de uitslag van het Iers referendum tegemoet wil komen.

Het heronderhandelen van het Verdrag van Lissabon, waarnaar de leden van de SP-fractie verwijzen, wordt door de regering in de memorie van

antwoord beschreven als «hypothetisch» en «prematuur» om de eenvoudige reden dat de lidstaten van de Unie, net als de regering van Ierland, nog geen besluit hebben genomen over het vervolgtraject. De Europese Raad van juni jl. heeft immers geconcludeerd dat de eerstvolgende Europese Raad de koers voor de toekomst zal bespreken.

De leden van de SP-fractie vragen of de eventuele totstandkoming van een aanvullend protocol betekent dat er opnieuw door 27 lidstaten geratificeerd dient te worden. De regering antwoordt hierop dat het Verdrag van Lissabon in dat geval zelf niet opnieuw hoeft te worden goedgekeurd. Een eventueel aanvullend protocol zal wel goedgekeurd moeten worden door de nationale parlementen. Of dat aanleiding zal zijn voor andere lidstaten ook wijzigingen te verlangen, valt thans niet te voorzien.

De leden van de SP-fractie stellen de vraag of de regering de opvatting van de Franse staatssecretaris voor Europese Zaken deelt dat er geen andere oplossing is dan een herstemming in Ierland. De Nederlandse regering kan hierop, met de beste wil, geen antwoord geven. Het is aan de Ierse autoriteiten om te bepalen of een tweede referendum noodzakelijk of wenselijk is. Daarover heeft de Ierse regering op dit moment nog geen uitspraken gedaan.

De regering is niet van opvatting dat het Verdrag van Lissabon aan de gehele Europese bevolking in één referendum voorgelegd moet worden. Goedkeuring van een nieuw Verdrag is aan de lidstaten. Zoals bekend, heeft niet iedere lidstaat de grondwettelijke plicht of de mogelijkheid om een volksraadpleging over dit onderwerp te organiseren. Overigens gaf de Luxemburgse premier, toen hij zijn bespiegeling over een Europese volksraadpleging hield, ook aan dat dit een hypothetische situatie in de toekomst betrof, en dat een dergelijke Europese volksraadpleging thans geen juridische grondslag zou hebben.

De leden van de SP-fractie stellen vragen over uitspraken van de Oostenrijkse bondskanselier. Of de regering van Oostenrijk kan besluiten een referendum te organiseren, is uiteraard niet aan de Nederlandse regering om te bepalen. Mocht de Oostenrijkse regering daartoe besluiten, dan kan de regering in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie bevestigen dat zij dit besluit uiteraard zal respecteren. Elke lidstaat bepaalt zelf op welke wijze het Verdrag van Lissabon geratificeerd zal worden.

De leden van de SP-fractie stellen een aantal vragen over de stand van de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon in Tsjechië en in Polen. De regering antwoordt daarop als volgt. Het is de verwachting, zo blijkt uit navraag bij de betrokken autoriteiten, dat het Constitutionele Hof in Tsjechië zich dit jaar zal uitspreken over het Verdrag van Lissabon. Een precieze datum of een indicatie van de periode heeft het Constitutionele Hof niet gegeven. De regering wil niet vooruitlopen op de uitspraak van het Constitutionele Hof en zal dan ook geen antwoord geven op vragen van de leden van de SP-fractie die uitgaan van een situatie dat Tsjechië onverhoopt niet in staat zal blijken het Verdrag van Lissabon te ratificeren.

Wat betreft de stand van het ratificatieproces in Polen kan de regering in antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie meedelen dat de Poolse president in april 2008 de door het parlement vastgestelde wet ter goedkeuring van de ratificatie van het Verdrag van Lissabon heeft ondertekend. De ratificatie van het Verdrag van Lissabon zelf, door de president, wacht nu nog op het door het Poolse parlement aannemen van een wet die de Europese bevoegdheden van de Poolse staatsinstellingen aan het Verdrag van Lissabon aanpast. Het gaat daarbij onder meer om het in het Poolse staatsbestel verwerken van de ruimere betrokkenheid van natio-

nale parlementen bij EU-wetgeving waarin het Verdrag van Lissabon voorziet. Voor het overige heeft de Poolse regering ingestemd met de conclusies van de Europese Raad van juni jl. dat Ierland tijd gegund moet worden om de uitkomst van het Ierse referendum te analyseren en dat de ratificatie in andere lidstaten wordt voortgezet.

Voorts stellen de leden van de SP-fractie een drietal vragen over de stand van de goedkeuring van het Verdrag in Duitsland. Daarop kan de regering als volgt antwoorden. Naar verwachting zal het Bundesverfassungsgericht nog dit jaar uitspraak doen over de verenigbaarheid van het Verdrag van Lissabon met de Duitse Grondwet. Dit blijkt uit navraag bij de Duitse autoriteiten. Uiteraard besluit het Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe zelf over het moment waarop het uitspraak doet. In hoeverre een uitspraak van het Bundesverfassungsgericht het de Duitse regering onmogelijk zal maken door te gaan met het Verdrag van Lissabon, is niet aan de Nederlandse regering om te beoordelen. Hetzelfde geldt, in antwoord op de vraag van deze leden, voor het besluit van de Duitse president de goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon al dan niet te tekenen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een discussie voorziet over een Europa van meer snelheden. En zo ja, wat de gevolgen ervan zijn. De regering is van opvatting dat dit vraagstuk nu niet aan de orde is. Zoals de conclusies aangaande de Europese Raad van juni jl. weergegeven, is nu tijd nodig om de situatie te analyseren. De Europese Raad zal zich vervolgens op 15 oktober a.s. opnieuw buigen over de ontstane situatie.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de mening deelt dat een tweede Ierse referendum hoe dan ook niet voor 1 januari 2009 zal plaatsvinden. De regering kan hier geen uitspraak over doen. De regering vertrouwt er op dat de leden van de SP-fractie zullen begrijpen dat alleen de Ierse regering hierover uitsluitsel kan geven. In antwoord op de daarop volgende vraag van deze leden op welke wijze de regering zal anticiperen op het eventueel niet in werking treden van het Verdrag op de voorziene datum, verwijst de regering voor de volledigheid naar haar memorie van antwoord (Kamerstukken 31 384 (R 1850) nr. C). Daarin heeft de regering, mede naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van het CDA, de VVD, de SP en GroenLinks, een overzicht geboden van de gevolgen indien het Verdrag van Lissabon niet in werking treedt op de streefdatum van 1 januari 2009.

De leden van de SP-fractie verwijzen naar uitspraken van de staatssecretaris voor Europese Zaken en stellen daar een aantal vragen over. In antwoord op de eerste vraag kan de regering andermaal bevestigen dat zij het goedkeuringsproces van het Verdrag van Lissabon voort zal zetten. De Europese Raad van juni jl. heeft bovendien geconcludeerd, met de instemming van alle lidstaten, dat het goedkeuringsproces in de andere lidstaten voortgezet zal worden. Het is om die reden dat de regering er vertrouwen in heeft dat, zodra een oplossing gevonden is voor de ontstane situatie als gevolg van het Ierse referendum, het Verdrag van Lissabon in werking kan treden.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of het Ierse «probleem» voor de verkiezingen van het Europees Parlement in juni 2009 opgelost kan worden, bevestigt de regering dat zij grote waarde hecht aan de verbeteringen die het Verdrag van Lissabon aanbrengt in het democratisch functioneren van de Unie. Daarom acht de regering het van groot belang dat gezamenlijk met Ierland naar een oplossing wordt gestreefd die het mogelijk maakt dat de Unie spoedig op basis van het Verdrag van Lissabon gaat functioneren.

De leden van de SP-fractie stellen vragen over scenario's van het Frans voorzitterschap. De regering is ervan overtuigd dat het voorzitterschap in kaart brengt wat de diverse opties en mogelijkheden zijn. Ook is bekend dat de Ierse regering overleg zal plegen met de andere lidstaten, ongetwijfeld ook met het voorzitterschap, over een gezamenlijke uitweg. De Europese Raad van oktober zal zich, zoals bekend, daarover buigen.

De leden van de SP-fractie vragen een duiding van de regering van uitkomsten van een Eurobarometer-onderzoek ten aanzien van de kennis over de Europese Unie. De regering ontleent het volgende aan de door deze leden aangehaalde Eurobarometer-onderzoeken van 1999 en 2006. Het niveau van subjectieve, dat wil zeggen zelfveronderstelde, kennis van de EU was in 1999 in Nederland 4,44 (voorjaar) en 4,27 (najaar) op een schaal van 1 («geen kennis») tot 10 («veel kennis»). Ter vergelijking: in 2006 waren deze cijfers 5,4 (voorjaar) en 4,8 (najaar). Tegelijkertijd laten beide Eurobarometers van 2006 zien dat tussen 2000 en 2006 het kennisniveau in de Europese Unie stabiel is. De regering leidt hieruit af dat het subjectieve kennisniveau, zoals onderzocht voor Eurobarometer-onderzoek, enigszins wijzigt van jaar tot jaar maar voor de lange termijn stabiel kan worden genoemd. Nergens is uit Eurobarometer-onderzoek af te leiden wat de oorzaken zouden zijn van eventuele veranderingen in het subjectieve kennisniveau van burgers.

Over de grondwettelijke elementen

De leden van de SP-fractie vragen naar het grondwettelijk karakter van enkele elementen van het Verdrag van Lissabon. Zij betogen dat twee elementen, die volgens de Raad van State een constitutioneel karakter hadden, te weten de opname van het Handvest van de grondrechten en de ingrijpende wijziging van de structuur van de Unie, ook in het Verdrag van Lissabon opgenomen zijn. De regering deelt deze analyse van het Verdrag van Lissabon niet. Immers, het Handvest van de grondrechten wordt in het Verdrag van Lissabon niet integraal opgenomen in de verdragstekst; er wordt naar verwezen in een verdragsartikel. Het opnemen van de grondrechten in de eigenlijke verdragstekst draagt bij aan een grondwettelijk karakter. Dat is niet het geval bij een verwijzing naar het Handvest van de grondrechten, zoals in het Verdrag van Lissabon. Hiermee wordt dus een duidelijk onderscheid gemarkeerd met het meer constitutionele karakter van het Grondwettelijk Verdrag, waarin de grondrechten wel integraal in de verdragstekst zelf waren opgenomen. Ook de ingrijpende structuurwijziging, zoals neergelegd in het Grondwettelijk Verdrag, komt in het Verdrag van Lissabon niet terug. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting (blz. 2 en blz. 10) blijft bij deze verdragswijziging de huidige structuur juist grotendeels overeind. Van een «constitutionele» benadering, waarbij de bestaande Verdragen worden ingetrokken en worden vervangen door één tekst, is geen sprake meer. Met het Verdrag van Lissabon blijven de bestaande Verdragen in stand en worden zij enkel op onderdelen herschikt en gewijzigd om de doelstellingen van de verdragsherziening te realiseren. Ook is er geen sprake van het geheel opheffen van de pijlerstructuur, zoals bij het Grondwettelijk Verdrag het geval was.

De leden van de SP-fractie vragen of het opnemen van de solidariteitsclausule en de ontwikkeling van een gemeenschappelijk defensiebeleid en mogelijk een gemeenschappelijke defensie, aanleiding geeft voor toepassing van de in artikel 91, derde lid, van de Grondwet voorgeschreven procedure. Deze leden trekken daarbij een parallel met het Verdrag inzake de Europese Defensiegemeenschap uit 1954. De regering heeft in de memorie van toelichting al geconstateerd dat er geen bepalingen in het Verdrag van Lissabon zijn die afwijken van concrete bepalingen uit de

Grondwet. Er bestaat dan ook geen noodzaak tot toepassing van de procedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet. Dat geldt dus evenzeer de introductie van een solidariteitsclausule in artikel 222 VWEU en de wederzijdse bijstandsclausule in het EVDB met artikel 42, zevende lid, VEU. Feitelijk wordt in deze laatste bijstandsclausule al voorzien door artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag (NAVO-verdrag; Stb. 1949, 355).

In 1954 werd het Verdrag inzake de Europese Defensiegemeenschap goedgekeurd via de in artikel 91, derde lid, voorgeschreven procedure. Blijkens de parlementaire verhandelingen omdat werd getwijfeld of met het Verdrag afwijking zou plaatsvinden van de grondwettelijke bepalingen over de verplichte krijgsmacht, waaruit wellicht viel af te leiden dat Nederlanders slechts verplicht konden worden te dienen in het Nederlandse leger. Met afschaffing van de verplichte krijgsmacht is dergelijke grondwettelijke twijfel in elk geval ongegrond.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering erkent dat door de opname van passages in het Verdrag van Lissabon over militair optreden van de Unie, de Unie zichzelf het recht geeft zonder machtiging van de VN Veiligheidsraad, ergens militair te interveniëren en of de regering dat niet als een wezenlijke verandering ziet ten opzichte van de bestaande situatie. De regering kan daarop het volgende antwoorden. De eerste twee leden van artikel 21 VEU geven een duidelijk kader waarbinnen het GBVB wordt bepaald. De Unie beijvert zich voor de naleving van de beginselen van het Handvest van de VN en dienovereenkomstig de handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid. Daarnaast stelt de Unie zich ten doel haar waarden, fundamentele belangen, veiligheid, onafhankelijkheid en integriteit te beschermen. Het EVDB is integrerend deel van het GBVB en voorziet de Unie van een operationeel vermogen ter bevordering van deze doelstellingen. De beginselen van de VN staan centraal in de doelstellingen van de Unie. De Unie zal dan ook niet licht besluiten tot militair optreden buiten de VN-Veiligheidsraad om. Met inachtneming van het intergouvernementele karakter van het GBVB werpt het Verdrag echter geen verdere belemmeringen op voor militair optreden buiten de VN-Veiligheidsraad om. De regering is van mening dat uitzending van Nederlandse militairen in overeenstemming moet zijn met het internationale recht. Het internationale recht staat het gebruik van geweld door staten in beginsel niet toe. In de besluitvorming over een eventuele uitzending van Nederlandse militairen, welke plaatsvindt volgens de in het Toetsingskader 2001 vastgelegde leidraad, dient voor elk afzonderlijk geval te worden vastgesteld of er sprake is van overeenstemming met het internationale recht en of er een duidelijk mandaat voor de voorgenomen uitzending is. Voor het overige zij verwezen naar de kabinetsnotitie van juni 2007 over de rechtsgrondslag en het mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden.

Overige aanvullende vragen

De leden van de SP-fractie stellen vragen over het achterwege laten van de aanduiding «vrije en onvervalste mededinging» en het standpunt van Frankrijk dienaangaande. Hoe verklaart de regering het verschil van interpretatie met de Franse regering? Geldt de «vrije en onvervalste mededinging» wel of niet als economisch fundament van de EU en wordt daardoor de vrijheid van lidstaten wel of niet fundamenteel beperkt? De regering roept in herinnering dat het niet opnemen van de doelstelling «vrije en onvervalste mededinging», zoals die in het verworpen Grondwettelijk Verdrag was opgenomen, betekent dat de lidstaten erkend hebben dat dit geen doel op zich is van de Unie. Materieel verandert dit echter niets aan de regels die op de interne markt van de Unie de onvervalste mededin-

ging waarborgen. Op dat punt bestaat dan ook geen verschil van interpretatie. In antwoord op de vervolgvraag van deze leden wijst de regering er op dat de vrije en onvervalste mededinging is te beschouwen als een belangrijk middel om bijvoorbeeld de doelstelling van de interne markt, dé hoeksteen van de Europese integratie, te realiseren. Naar het oordeel van de regering wordt daardoor de vrijheid van lidstaten niet fundamenteel beperkt. Lidstaten moeten zich uiteraard wel onthouden van maatregelen die de concurrentie op de interne markt kunnen verstoren.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie als het middel («vrije en onvervalste mededinging») niet blijkt te werken, het door andere middelen vervangen kan worden, ook per lidstaat? Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend. Uit het feit dat de vrije en onvervalste mededinging niet zozeer een doel is van de EU, maar eerder een middel om andere doelstellingen te bereiken, kan niet worden afgeleid dat het middel door andere – eventueel zelfs per lidstaat bepaalde en verschillende – middelen vervangen kan worden.

De regering kan de uit de bewoordingen van de laatste vraag van de leden van de SP-fractie over de vrije en onvervalste mededinging helaas niet afleiden waar die vraag betrekking op heeft.

De leden van de SP-fractie vragen naar het verdwijnen van terminologie en het belang van eventuele andere zaken die de indruk wekken dat de Unie zich zou ontwikkelen in een statelijke of federale richting. De regering wijst graag nogmaals op het advies van de Raad van State (No. W02.07.0254/II) waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat de betekenis van wijzigingen in terminologie en symbolen niet mag worden onderschat. De regering is het hiermee eens. De Raad van State noemt voorts overige, inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, 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 bevoegdheden van de Unie (inclusief het protocol inzake diensten van algemeen belang en algemeen economisch belang). De regering deelt de conclusie van de Raad van State dat al deze wijzigingen tezamen het Verdrag van Lissabon zoveel mogelijk 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. De regering verwijst volledigheidshalve naar de memorie van toelichting als antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over waar deze inhoudelijke wijzigingen staan in het Verdrag van Lissabon.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of niet uit de evaluatie van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteit blijkt 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 is van mening dat het aan de nationale parlementen zelf is om te beoordelen hoe de verschillende middelen te benutten die het Verdrag van Lissabon hen aanreikt om hun invloed op de EU-besluitvorming te vergroten. De regering kan zich indenken dat de introductie van deze nieuwe mogelijkheid voor de nationale parlementen niet vanaf de eerste dag geheel voorspoedig verloopt en dat nadere afspraken daarover in, en tussen, de nationale parlementen gemaakt moeten worden. De regering zal het parlement volop steunen in het benutten van deze nieuwe mogelijkheid in het Verdrag van Lissabon.

De leden van de SP-fractie vragen naar het standpunt van de regering ten aanzien van besluitvorming met unanimiteit in de geschiedenis van de

Europese integratie en de gevolgen daarvan voor de kwaliteit van wetgeving. De regering herinnert de leden van de SP-fractie aan de totstandkoming van de Europese Akte van 1986. Daarbij werd besloten om het doel van een gemeenschappelijke markt te bespoedigen door de meerderheidsbesluitvorming uit te breiden. Het doel om te komen tot een gemeenschappelijke markt was reeds in 1957 opgenomen in het Verdrag van Rome tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, maar was een kleine dertig jaar later nog niet gerealiseerd. Na inwerking-treding van de Europese Akte werd in slechts enkele jaren bereikt dat een gemeenschappelijke markt kon worden afgekondigd.

De leden van de SP-fractie vragen tegen de achtergrond van de «theorie» van de regering over het democratisch deficit in de memorie van antwoord, of de regering vindt dat de positie van het Europees Parlement, vanuit democratisch oogpunt, te vergelijken is met die van de Staten-Generaal. Alvorens op de vraag in te gaan, wordt er op gewezen dat er geen sprake is van een theorie van de regering. De uiteenzetting van de regering in de memorie van antwoord over de ontstaansgeschiedenis en de ontwikkeling van het instemmingsrecht van het Nederlandse parlement is volledig gebaseerd op hetgeen daarover uit de parlementaire stukken blijkt. Dit geldt evenzeer voor hetgeen door de regering is opgemerkt over de verhouding tussen de omvang van het instemmingsrecht van de Staten-Generaal en de bevoegdheden van het Europees Parlement. Verwezen wordt daarvoor naar de opeenvolgende amendementen en de toelichtingen daarop van de leden van de Tweede Kamer bij de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam die hebben geleid tot de instelling en de latere aanpassing van het instemmingsrecht. Uit artikel 4 van de Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam blijkt dat de verhouding tussen het instemmingsrecht en de uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement ook wettelijk is vastgelegd in het eerste lid van artikel 4 van die Goedkeuringswet. Immers, het instemmingsrecht met betrekking tot Titel IIIA van het EG-Verdrag inzake asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen, zal gelden «voor zover en voor zolang het bepaalde in artikel 73 O, tweede en vierde lid, (*invoering van het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement*) ten aanzien van dat ontwerp-besluit geen toepassing vindt.» Tot slot wordt, wat betreft de vraag van deze leden over de positie van het Europees Parlement opgemerkt, dat het antwoord bevestigend luidt.

De leden van de SP-fractie vragen of nationale parlementen slechts in staat zijn uitvoering te geven aan de versterkte subsidiariteitstoets wanneer de Europese Commissie of de Europese Raad daaraan medewerking verlenen. De regering wijst op de Kamerbrief van 13 juli 2007 aangaande het IGC-mandaat. Indien de helft van de nationale parlementen van oordeel is dat beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in een voorkomend geval niet goed worden toegepast, moet de Commissie, indien zij het voorstel wil handhaven, een met redenen omkleed advies uitbrengen aan de twee medewetgevers van de EU: de Raad en het Europees Parlement. Als vervolgens één van de medewetgevers (de Raad met 55% van de leden, niet gewogen naar inwonertal, of het EP met meerderheid van de uitgebrachte stemmen) besluit dat het voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, dan wordt het voorstel van de Commissie niet verder in beschouwing genomen. Kortom, het voorstel van de Commissie is dan van tafel.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een uitgebreider antwoord kan geven op hun vraag nr. 82 uit het voorlopig verslag (militarisering Unie) en met name kan uitleggen of hier nu wel of niet staat dat een Europees defensiebeleid én een Europese defensie mogelijk worden

onder het Verdrag van Lissabon. Met dit Verdrag wordt geen verandering gebracht in de manier waarop het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) tot stand komt. Het behoudt daarmee een aparte status ten opzichte van overige beleidsgebieden. Het Verdrag van Maastricht sprak al over de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid. Het GBVB, en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) als deel daarvan, blijft dus een inter-gouvernementeel proces, waarin elke volgende verdiepingsschakel alleen met instemming van alle lidstaten kan worden gezet. Buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid zijn onderling nauw verweven. Het betreffende deel van de bepaling brengt enerzijds de nauwe verwevenheid tussen het GBVB en het EVDB tot uitdrukking en onderkent anderzijds dat elke verdieping de instemming vereist van alle lidstaten. De regering is van mening dat daarmee het juiste evenwicht is gevonden tussen de wenselijkheid van het GBVB en de specifieke aard van het veiligheids- en defensiebeleid van de lidstaten.

De leden van de SP-fractie stellen vragen over het onderzoek van de Europese Commissie dat onder meer constateert dat de Ierse neutraliteit een rol heeft gespeeld in de uitslag van het Ierse referendum. De regering neemt daar kennis van en wacht het oordeel van de Ierse regering af, die momenteel de achtergronden van het «nee» analyseert.

Deze leden vragen voorts of uit de reactie van de regering over de evenwaardigheid van de rechtssystemen van de lidstaten, mag worden afgeleid dat er geen grote verschillen meer bestaan tussen bijvoorbeeld Roemenië, Bulgarije en Nederland op dit punt en zij wijzen daarbij op tussentijdse rapportages die toch anders doen vermoeden. In antwoord op deze vraag wordt er op gewezen dat de regering de zeer algemene vraag van deze leden over de evenwaardigheid van rechtssystemen van de lidstaten in algemene zin heeft beantwoord. Daarbij werd er op gewezen dat alle lidstaten zich ervan bewust zijn dat behalve wetgeving ook de rechtspraak op strafrechtelijk terrein, het opsporingsapparaat en de rechtsbijstand aan burgers in procedures veel aandacht behoeven en dat lidstaten, waar nodig, ook veel inspanningen leveren die gericht zijn op de versterking daarvan. Tot slot werd aangegeven dat het Verdrag van Lissabon de rechtsbasis bevat voor maatregelen die deze inspanningen kunnen versterken en ondersteunen. Roemenië en Bulgarije zijn lidstaten waar de versterking van het rechtssysteem veel aandacht behoeft en ook krijgt.

De leden van de SP-fractie vragen tot slot naar de reden waarom de Unie voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon geen aanvang maakt met onderhandelingen over de toetreding van de Unie tot het EVRM, aangezien de Unie de facto reeds rechtspersoonlijkheid bezit. De regering wijst er in dit verband op dat het enkele bezit van rechtspersoonlijkheid op zich geen bevoegdheid van de Unie met zich brengt om een akkoord te sluiten over de toetreding tot het EVRM. Hiervoor moet eerst een uitdrukkelijke bevoegdheid in de Verdragen worden opgenomen. Het Hof van Justitie was hierover zeer stellig in zijn advies 2/94, waaruit blijkt dat een wijziging van de Verdragen noodzakelijk is om de toetreding te realiseren. De mogelijkheid tot toetreding tot het EVRM zal door het Verdrag van Lissabon worden opgenomen in artikel 6 VEU. Zonder die wijziging kunnen derhalve geen toetredingsonderhandelingen plaatsvinden.

GroenLinks

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen er op dat zij voorstander zijn van de mogelijkheid van een parlementair voorbehoud van het parlement, hetgeen zij een minder verstrekkend instrument achten dan het instemmingsrecht, maar dat 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. Deze leden vragen de regering om een reactie. Het lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de heer Ten Broeke, heeft een amendement ingediend over het parlementair voorbehoud (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 384, nr. 10). Kern van dat amendement vormden het eerste en tweede lid, die luiden:

1. Elk van beide Kamers der Staten-Generaal kan binnen een termijn van drie maanden nadat een voorstel voor een wetgevingshandeling als bedoeld in artikel 2 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie aan de Staten-Generaal is toegezonden, besluiten dat zij dat voorstel in behandeling wenst te nemen. De betreffende Kamer stelt de regering schriftelijk in kennis van dat besluit.
2. Zolang een Kamer de behandeling van het voorstel niet heeft afgerond kan de vertegenwoordiger van het Koninkrijk geen medewerking verlenen aan de vaststelling van die wetgevingshandeling.

De bezwaren van de regering tegen dit amendement waren de volgende. Uit het eerste lid blijkt dat het parlement drie maanden kan nemen voor het leggen van wat in de wandelgangen een parlementair behandelingsvoorbehoud wordt genoemd en vervolgens het voorstel in behandeling kan nemen zonder dat voor die behandeling enige termijn geldt. Tegenover deze bevoegdheid van het parlement staat voor de regering, zo blijkt uit het tweede lid, de wettelijke verplichting in Brussel niet mee te werken aan de totstandkoming van het voorstel zolang het Nederlandse parlement zijn behandeling niet heeft afgerond. Deze verplichting komt voor de regering inhoudelijk op hetzelfde neer als het instemmingsrecht. De regering mag in beide gevallen weliswaar meeonderhandelen, maar is zowel bij het instemmingsrecht als bij het parlementaire behandelingsvoorbehoud handelingsonbekwaam in Brussel, totdat het Nederlandse parlement de regering het groene licht geeft. Tegen deze achtergrond golden voor het parlementaire voorbehoud, zoals voorgesteld, dezelfde bezwaren als tegen het instemmingsrecht. Voor een uitvoerige uiteenzetting wordt verwezen naar de Handelingen van de Tweede Kamer. De latere aanvulling van het amendement door toevoeging van de woorden «tenzij gewichtige redenen zich hiertegen verzetten.» waren volgens indiener bedoeld als versoepeling. Deze toevoeging bracht geen wijziging in het standpunt van de regering, omdat, zoals uit de toelichting op deze passage bleek, in het midden werd gelaten wie het eindoordeel over de al dan niet aanwezigheid van de gewichtige redenen zou hebben. Dit betekende dat in de praktijk niet met zekerheid zou kunnen worden vastgesteld, wanneer de regering ervan uit zou mogen gaan dat er gewichtige redenen aanwezig waren op grond waarvan zij in Brussel zou kunnen meewerken aan de totstandkoming van het besluit zonder de wet te schenden. De beoogde versoepeling werd daardoor naar het oordeel van de regering niet bereikt.

Het amendement Ormel dat het instemmingsrecht gedeeltelijk beoogt te behouden, maar beperkt tot die onderdelen waarbij het Europees Parlement slechts wordt geraadpleegd, acht de regering in overeenstemming met de lijn die bij de voorgaande wijzigingsverdragen is ingezet, namelijk

beperking van het instemmingsrecht naar mate het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement toeneemt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen verder op welke wijze anderszins is te garanderen dat het parlement een uitspraak kan doen over een ontwerpbesluit voordat de regering Nederland bindt. Nu ook het Nederlandse parlement alle voorstellen voor wetgevende maatregelen rechtstreeks uit Brussel ontvangt, is het Nederlandse parlement tijdig op de hoogte van die voorstellen. Zij kan de verrichtingen van het Europees Parlement volgen via onder meer de website van het Europees Parlement. Zij beschikt over informatie voorafgaand aan elke Raad en na afloop daarvan en doordat het overleg over wetgevingshandelingen in de Raad met het Verdrag van Lissabon openbaar zal zijn. Naar het oordeel van de regering staat er niets aan in de weg dat het Nederlandse parlement tijdig uitspraken doet over voorstellen. Het staat het parlement vrij daartoe de middelen te kiezen. Zoals de regering in de memorie van antwoord, in reactie op vragen van de fractie van D66, al heeft aangegeven, kan overleg over Brusselse voorstellen vele vormen aannemen, waaronder de procedure als bedoeld in artikel 4 van het gewijzigd voorstel van Rijkswet.

Op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over welke informatie andere nationale parlementen beschikken ten aanzien van de Europese besluitvorming en welke nationale parlementen vertrouwelijke Raadsdocumenten ontvangen, moet de regering het antwoord schuldig blijven. De regering merkt op dat het antwoord op die vraag sowieso niet langer relevant is zodra het Verdrag van Lissabon in werking treedt. Immers, de besluitvorming en de documenten met betrekking tot ieder voorstel van EU-wetgeving zullen met het Verdrag van Lissabon volledig openbaar zijn.

Voorts stellen de leden van de fractie van GroenLinks de volgende vraag. Gelet op het aangenomen amendement Wiegman cs, heeft het parlement acht weken na ontvangst van een ontwerp instrument de tijd 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? De regering antwoordt daarop als volgt. Artikel 2 van het Protocol betreffende de nationale parlementen voorziet in een systematische toezending aan alle nationale parlementen van een ontwerp van een wetgevingshandeling. Daarmee is verzekerd dat ook het Nederlandse parlement van meet af aan op de hoogte is van het bestaan van een voorstel van wetgevende aard. Het eerste lid van artikel 4 van het gewijzigd voorstel van Rijkswet gaat ervan uit dat die uit Brussel ontvangen voorstellen de basis vormen voor het initiële oordeel van één of beide Kamers van de Staten-Generaal of een voorstel van zodanig politiek belang is dat de regering haar daarover op bijzondere wijze dient te informeren. Uit het amendement blijkt niet dat het parlement bij zijn oordeel het regeringsstandpunt over een voorstel dient te betrekken. Verder had de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer over de rol van het parlement bij het Brusselse wetgevingsproces zeer duidelijk de teneur dat het parlement juist op geheel eigen titel en dus los van het oordeel van de regering wilde kunnen opereren. De regering heeft ook het amendement Wiegman aldus begrepen, dat de Kamers zich geheel zelfstandig en op grond van eigen overwegingen (onafhankelijk van enig regeringsstandpunt) een oordeel willen kunnen vormen. De regering acht het niet noodzakelijk dat het regeringsstandpunt beschikbaar is op het moment dat de Kamers de procedure conform het eerste lid van artikel 4 inroepen. Zij kan zich wel voorstellen dat het uit te brengen regeringsstandpunt een rol speelt in het overleg, als bedoeld in het derde lid.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben de indruk dat hun vraag naar een visie omtrent een gecommunautariseerd beheer van de buitengrenzen niet is beantwoord. Kan de regering haar ambitie op dit punt beschrijven? De ambitie van de regering voor de komende jaren is een effectief en efficiënt grenstoezichtproces dat ten goede komt aan de mobiliteit van bonafide reizigers, illegale migratie tegengaat en maximaal bijdraagt aan de veiligheid van Nederland én van het Schengengebied. Het grenstoezichtproces dient zo georganiseerd te worden dat sprake is van een goede balans tussen het veiligheidsbelang enerzijds en het economische belang van een vlotte en klantgerichte afhandeling van passagiersstromen anderzijds. Daarnaast dient dit proces een zo beperkt mogelijk inbreuk te vormen op rechten, zoals dat op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In de visie van de regering kan dit doel niet bereikt worden zonder gemeenschapsbeleid op het gebied van het grensbeheer. Dit beleid laat een nationale verantwoordelijkheid voor de grensbewaking echter onverlet.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat het huidige standpunt van de regering is ten aanzien van de lastenverdeling tussen de lidstaten en de mogelijke oplossingen daarvoor. Tevens vragen deze leden wat de regering vindt van het idee om, op het moment dat er een uniforme asielprocedure met uniforme asielstatus is bereikt, asielzoekers zelf te laten kiezen in welke lidstaat ze hun aanvraag willen indienen. Wat zijn daarvan de voor- en de nadelen? Daarop kan de regering het volgende antwoorden. De brieven, waarnaar de regering verwijst in de memorie van antwoord, dateren van 11 september 2007. De brieven geven dan ook de reactie van het huidige kabinet op het Groenboek van de Commissie over de toekomst van een gemeenschappelijk Europees asielsysteem. In deze brieven is uw Kamer ook geïnformeerd over het huidige standpunt van de regering ten aanzien van de vraag of het Dublin-systeem moet worden aangevuld met maatregelen die de lasten eerlijk verdelen. De regering benadrukt dat zij nog steeds de mening is toegedaan dat eerst een gemeenschappelijk asielsysteem en een verdere harmonisering tot stand dient te zijn gebracht alvorens via, bijvoorbeeld, een verdeelsleutel asielzoekers ter behandeling worden aangeboden aan de lidstaten. In de omstandigheid dat een andere lidstaat aangeeft te worden geconfronteerd met te grote aantallen asielzoekers, kan de regering wel aanleiding zien om praktische hulp aan te bieden bij het behandelen van de asielaanvragen. Hierbij valt te denken aan het aanbod dat onlangs is gedaan aan de Griekse autoriteiten.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende

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

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans