

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)**

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 21 mei 2008

Op 24 april heeft de vaste commissie voor Europese Zaken belast met het voorbereidend onderzoek naar het wetsvoorstel verslag uitgebracht. De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de desbetreffende fracties en zij gaat er van uit dat met deze beantwoording de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende is voorbereid.

De antwoorden op de vragen zijn door de regering beantwoord, waarbij zoveel mogelijk de volgorde is aangehouden waarin ze zijn gesteld.

### **I INLEIDING**

#### **1. Algemeen**

De leden van de fracties van CDA, VVD, PVV, GroenLinks en ChristenUnie stellen vragen over de manier waarop de regering informatie aan de burger zal communiceren over de wijze waarop de Unie functioneert en over het bereikte onderhandelingsresultaat, zijnde het Verdrag van Lissabon. Welke actieve bijdrage gaan politici daaraan leveren? Komt er een publieksversie van het Verdrag van Lissabon? In antwoord daarop benadrukt de regering allereerst dat communicatie tweerichtingsverkeer moet zijn. Het communicatiebeleid van de regering is erop gericht zoveel mogelijk interactief te zijn, van discussiefora op het internet tot debat-bijeenkomsten in het land. De regering spreekt daarbij de hoop uit dat niet alleen leden van het kabinet, maar ook parlementsleden, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven daarin participeren. De regering nodigt deze partners uit daarin hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie of de regering haar eigen standpunt over het Verdrag van Lissabon zal uitdragen, beaamt de regering dat zij het als haar plicht ziet haar eigen mening duidelijk voor het voetlicht te brengen. Om die reden is besloten een brochure uit te brengen waarin bondig staat beschreven wat de regering vindt van het Verdrag van Lissabon. Deze brochure zal binnenkort beschikbaar zijn via Postbus 51. Teneinde ook onafhankelijke organisaties in staat te stellen activiteiten te ontplooien op het gebied van communicatie over Europa is het Europafonds opgericht. Het beschikbare

budget van dit fonds is vanaf 2006 verhoogd tot 2,5 miljoen euro per jaar. In 2008 wordt het Europafonds geëvalueerd. Vragen zoals die naar voren kwamen tijdens een interpellatiedebat in de Tweede Kamer over dit onderwerp op 31 januari 2008 en zoals de leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie die nu stellen in het voorliggende verslag (heeft het debat een impuls gekregen dankzij het fonds?), worden bij deze evaluatie behandeld. Van de opzet van deze evaluatie zijn de Kamers per brief door de staatssecretaris voor Europese Zaken van 28 februari 2008 op de hoogte gesteld (Kamerstuk 31 336, nr. 7).

De leden van de fractie van de VVD vragen, mede in het licht van de analyse van de Raad van State, of de regering hun standpunt deelt dat de Unie nu niet langer in termen van *sui generis* hoeft te worden omschreven, maar positief als een «Unie van burgers en lidstaten». Naar het oordeel van de regering geeft deze omschrijving een goed beeld van het wezen van de Unie. Het geeft een uitdrukking aan het belang van het burgerschap van de Unie dat reeds in 1992 zijn intrede deed met het Verdrag van Maastricht. Tevens geeft het een positieve uitdrukking aan wezenlijke verbeteringen die het Verdrag van Lissabon realiseert ten aanzien van de betrokkenheid van burgers bij de Unie. Daarbij valt te denken aan de versterkte rol van nationale parlementen, uitbreiding van de medebeslissingsbevoegdheid van het Europees Parlement en invoering van het burgerinitiatief. Het is uiteraard niet aan de regering om te bepalen of de omschrijving van een Unie van burgers en lidstaten als een nieuw verschijnsel zijn ingang zal vinden in de staatkunde en in het volkenrecht, zoals de leden van de VVD-fractie vragen. Niettemin acht de regering de oproep van deze leden waardevol om waar mogelijk deze omschrijving toe te passen in de communicatie over Europa. Daarmee wordt immers benadrukt dat de Europese eenwording niet slechts een zaak van de lidstaten is, maar ook ten dienste staat van de burger.

De leden van de VVD-fractie vragen of het Verdrag van Lissabon meer of minder ingrijpend is dan eerdere wijzigingsverdragen en daarbij in te gaan op de overheveling van de bevoegdheden op JBZ-terrein en op de nieuwe bepalingen over het klimaat- en energiebeleid. De regering is van oordeel dat dit Verdrag naar aard, structuur en inhoud niet wezenlijk verschilt van de meeste eerdere wijzigingsverdragen. Het Verdrag van Lissabon is een klassiek wijzigingsverdrag dat bestaande Verdragen wijzigt en de structuur van de Verdragen grotendeels onverlet laat. Wat betreft de bevoegdheden van de Unie betekent het Verdrag geen grote sprong voorwaarts ten opzichte van eerdere verdragswijzigingen. Het Verdrag van Maastricht was ingrijpender van aard omdat bij dit Verdrag de pijlerstructuur met de bijbehorende bevoegdheden werden geïntroduceerd. Door de overheveling in het Verdrag van Lissabon van de derde pijler naar de eerste pijler worden geen nieuwe bevoegdheden gecreëerd, maar wordt het JBZ-terrein «gecommunautariseerd», zodat daarvoor de gebruikelijke communautaire procedures en gerechtelijke controlemechanismen zullen gelden. Op het terrein van het milieubeleid is de bestrijding van klimaatverandering als een van de doelstellingen opgenomen. Deze opname geeft dit onderwerp voor het eerst een expliciete grondslag in het Verdrag en onderstreept het grote belang ervan in de Europese samenwerking. De opname van een zelfstandig artikel voor energiebeleid codificeert de doelstellingen van het energiebeleid en integreert de bestaande bevoegdheden om een geïntegreerd energiebeleid te kunnen ontwikkelen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het oordeel deelt dat de ontwikkeling naar een steeds sterker federaal karakter van de EU door het Verdrag van Lissabon sterk wordt ingedamd en wensen hierop een nadere toelichting. Elders in het verslag vragen zij een beoordeling van

het spanningsveld tussen het aanbrengen van meer samenhang in het externe optreden van de Unie enerzijds en het niet toekennen van een statelijk karakter aan de Unie anderzijds. De regering is met de Raad van State van mening dat aan het Verdrag van Lissabon, anders dan aan het Grondwettelijk Verdrag, geen argumenten ontleend kunnen worden voor een geleidelijke uitbouw van de Unie in een statelijke of federale zin. Doordat wat betreft zowel vorm, inhoud, terminologie als symboliek afstand is genomen van een grondwettelijke benadering, is het duidelijk dat dit Verdrag een heel andere ambitie uitstraalt dan het eerder verworpen Grondwettelijk Verdrag. De Unie krijgt met Verdrag van Lissabon geen ander karakter. Het Verdrag spitst zich toe op het verbeteren van het slagvaardige en democratische functioneren van de uitgebreide Unie. De regering ziet geen spanningsveld tussen het niet toekennen van een statelijk karakter aan de Unie en een coherenter extern optreden van die Unie. De daarvoor gekozen oplossingen, zoals de «dubbele hoed» van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken, bevatten immers geen statelijke elementen.

De leden van de PVV-fractie vragen welke specifieke punten uit het Verdrag van Lissabon bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen de burger en de Europese instellingen en of deze een verbetering zijn ten opzichte van de huidige Verdragen. De regering is van mening dat het Verdrag van Lissabon verschillende bepalingen bevat om de Europese instellingen dichter bij de burger te brengen. Het versterken van de positie van de burger in het Verdrag van Lissabon is voor de regering daarbij het uitgangspunt geweest. De positie van de burger wordt zowel direct als indirect versterkt. Direct wordt deze versterkt door middel van het burgerinitiatief en het juridisch verbindend worden van het Handvest van de grondrechten. Indirect wordt deze versterkt door middel van een grotere transparantie van de besluitvorming in de Raad, de toekomstige toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag inzake de bescherming van de Rechten van de Mens en door een uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees parlement en van de nationale parlementen.

De vraag van de leden van de PVV-fractie of de substantie van het Grondwettelijk Verdrag in feite is behouden, wordt beantwoord in paragraaf 3 van hoofdstuk I.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het niet consequent ware geweest de in het Verdrag van Lissabon voorziene methode van de Conventie nu ook al te gebruiken voor de voorliggende Verdragswijziging. In de Memorie van Toelichting heeft de regering opgemerkt tevreden te zijn met de wijze waarop de Conventiemethode in het Verdrag van Lissabon is opgenomen. Die tevredenheid vloeit voort uit de eerste ervaringen met deze methode in de aanloop naar het Grondwettelijk Verdrag. In de dagen na de verwerping van het ontwerp Grondwettelijk Verdrag in de referenda in Frankrijk en in Nederland, bestond onder de lidstaten dan ook een breed gedragen gevoel dat in vervolg op de Conventie een periode van bezinning nodig was om aan de gevoelens en zorgen van de burger tegemoet te komen. In die periode van ongeveer een jaar hebben veel lidstaten, waaronder Nederland, activiteiten ontplooid om de wensen en de zorgen van burgers over de toekomst van de Europese samenwerking in kaart te brengen. In Nederland heeft de bezinningsperiode de regering veel informatie opgeleverd die de directe noodzaak van een nieuwe Conventie heeft weggenomen (Kamerstuk 30 303, nr. 20, 19 mei 2006). Na deze periode achtte de regering de tijd rijp om de discussie over verdragswijziging – die al sinds 2000 gaande was – af te ronden. Overigens merkt de regering naar aanleiding van de voorkeur die de leden van de GroenLinks-fractie hebben voor de Conventiemethode boven de methode van onderhandelingen door uitsluitend lidstaten op, dat beide

methoden ook in de toekomst toegepast zullen worden. Elke Conventie zal, zoals het Verdrag van Lissabon stelt, worden opgevolgd door een IGC van regeringsvertegenwoordigers om een akkoord te bereiken over de voorgestelde Verdragswijziging.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat sommige onderhandelingsresultaten cosmetische veranderingen zijn die de juridisch realiteit verdoezelen. Zij vragen of de regering hiermee niet het zaad heeft gezaaid voor grotere euroscepsis in de toekomst, als blijkt dat de Europese integratie een minder vrijblijvend proces is dan door bepaalde termen wordt gesuggereerd. De regering meent dat dit niet het geval is. Naar de mening van de regering is het juist andersom: de terminologie die in het verworpen Grondwettelijk Verdrag werd gehanteerd, wekte ten onrechte de indruk dat de Europese samenwerking zich ontwikkelde in een meer statelijke of federale richting. Om dit te voorkomen heeft de regering met succes gepleit voor handhaving van de reeds bestaande terminologie die past bij de inhoud van de Verdragen. De regering is net als de Raad van State van mening dat het hier niet gaat om cosmetische aanpassingen, maar om veranderingen die tezamen genomen het Verdrag duidelijk ontdoen van «grondwettelijke» elementen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of uit het feit dat de regering een geconsolideerde versie van de Europese Verdragen heeft gezonden, blijkt dat de keuze voor een klassiek wijzigingsverdrag een ongelukkige was. De keuze voor een wijzigingsverdrag is gemaakt omdat de lidstaten zijn afgestapt van een constitutionele benadering waarbij alle oude Europese Verdragen zouden worden vervangen door een enkel nieuw Verdrag met een structuur die gelijkenissen vertoont met een «Grondwet». Een wijzigingsverdrag is, evenals een nationale wet die wijziging aanbrengt in een bestaande wet, lastig op zichzelf leesbaar, maar laat wel duidelijker zien wat de wijzigingen ten opzichte van de bestaande Verdragen zijn. Mede op verzoek van uw Kamer heeft de regering besloten een geconsolideerde versie van de Europese Verdragen ter beschikking te stellen, nog voordat de geconsolideerde verdragen door de Raad beschikbaar werden gesteld.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het Verdrag van Lissabon mogelijkheden biedt om de situatie van Straatsburg als zetel voor het Europees Parlement te veranderen. De regering roept in herinnering dat de zetels van de instellingen zijn vastgelegd in een bestaand Protocol bij de Verdragen, dat door het Verdrag van Lissabon niet gewijzigd wordt. Uitsluitend door een verdragswijziging kan de zetel van het Europees Parlement worden gewijzigd, maar daarvoor ontbreekt de vereiste instemming van alle lidstaten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering op korte termijn een visie op de toekomst van de Unie te ontwikkelen. De leden van de D66-fractie spreken eveneens de hoop uit dat verdere gedachtevorming over de toekomst van de Europese Unie na de ratificatie van het Verdrag niet stil zal blijven staan. De visie van de regering op de toekomst van de EU en het EU-beleid wordt, zoals bekend, allereerst vastgelegd in de jaarlijkse uitgaven van de Staat van de Unie. De regering verwijst in dit verband voorts naar het debat met de Tweede Kamer op 11 maart jl. over het WRR-rapport «Europa in Nederland», dat aanleiding gaf voor de motie-Pechtold waarin de regering wordt opgeroepen een «visie te ontwikkelen hoe de Europese Unie er in 2030 naar haar mening uit zou moeten zien en deze aan de Kamer toe te zenden.» De regering heeft deze motie overgenomen onder twee voorwaarden: de ontwikkeling van de visie moet het goedkeuringsproces van het Verdrag van Lissabon niet vertragen en de reflectiegroep moet eerst van start gaan. De regering

bereidt de uitvoering van de motie thans voor. De regering wijst erop dat de EU Reflectiegroep Horizon 2020/2030 naar verwachting in de loop van 2010 zal rapporteren.

De leden van de fracties van D66 en CDA vragen een overzicht van de maatregelen die na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon uitgewerkt moeten worden. De regering komt daar graag aan tegemoet. In de bijlage van deze nota is een overzicht van alle maatregelen opgenomen, zoals deze door het Sloveense voorzitterschap zijn geïnventariseerd.

De opmerking van de leden van de D66-fractie, dat in de komende tijd de modaliteiten en de personele invulling van het Verdrag van Lissabon uitgewerkt moeten worden, is juist. Het is voor de regering echter niet mogelijk een nauwkeurig tijdpad voor de uitwerking van deze maatregelen te geven omdat daarover geen afspraken zijn gemaakt tussen de lidstaten. Er vinden thans geen onderhandelingen of besluitvorming plaats over de uitvoeringsmaatregelen. Het voorzitterschap heeft wel een begin gemaakt met een verkenning op ambtelijk niveau van de diverse maatregelen. In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van D66 en van de ChristenUnie binnen welke termijn invulling kan worden gegeven aan het mandaat van de vaste voorzitter van de Europese Raad, de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid en de andere te nemen maatregelen, spreekt de regering de verwachting uit dat dit vooral zijn beslag zal krijgen tijdens het inkomende Franse voorzitterschap.

De leden van de fracties van VVD, D66 en ChristenUnie verzoeken de regering de Tweede Kamer tijdig te informeren en nauw te betrekken bij de nadere invulling van de uitvoeringsmaatregelen, in het bijzonder die met betrekking tot de nieuwe functies van de voorzitter van de Europese Raad en van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid. Dit verzoek wordt door de regering verwelkomd omdat ook zij van mening is dat hierover overleg met de Kamers gewenst is. Zodra dit onderwerp formeel op de agenda van de Raad of van de Europese Raad wordt geagendeerd, zal de regering de Kamers daarover op de gebruikelijke wijze informeren.

## **2. Het grondwettelijk verdrag en de bezinningsperiode**

De leden van de VVD-fractie memoreren de uitkomst van het brede onderzoek naar de opvattingen van de burgers over de toekomst van Europa waar het gaat om de uitbreiding van de Unie. Deze leden vragen de regering welke conclusies zij aan dit onderzoek verbonden heeft. Zoals de regering heeft gemeld in de kabinetsanalyse van de bezinningsperiode van 19 mei 2006 (Kamerstuk 30 303, nr. 20) zijn Nederlandse burgers kritisch over EU-uitbreiding, maar staat een meerderheid positief tegenover uitbreiding wanneer de regels voor het EU-lidmaatschap gerespecteerd worden. Uit dit onderzoek bleek dat 75% van de respondenten aangaf dat nieuwe landen mogen toetreden als zij aan alle gestelde criteria voldoen. De regering heeft hieruit de conclusie getrokken dat het voldoen aan de criteria centraal dient te staan in het uitbreidingsproces. Alleen op deze wijze kan er voldoende draagvlak gegenereerd worden voor bestendiging van dit proces. De regering heeft zich er dan ook in sterke mate voor ingezet dit te bewerkstelligen. De uitbreidingsstrategie van de Unie voorziet in strikte conditionaliteit in alle onderhandelingsstadia. Het tempo van toenadering tot de Unie is afhankelijk van de resultaten van de hervormingen in de landen waarmee wordt onderhandeld, waarbij ieder land op zijn eigen merites zal worden beoordeeld. De rege-

ring houdt strikt de hand aan de implementatie van deze uitbreidingsstrategie.

De vraag van de leden van de VVD-fractie over het Europafonds wordt beantwoord in paragraaf 1 van hoofdstuk I.

Zowel de leden van de PVV-fractie als de leden van de ChristenUnie-fractie stellen een vraag over de bezinningsperiode. Welke activiteiten heeft de regering georganiseerd in deze periode en wat zijn de voorname zorgen en wensen van de burgers gebleken? De regering volstaat in dit verband met de zeer gedetailleerde beschrijving van alle activiteiten die de regering heeft georganiseerd in de bezinningsperiode, alsmede met een verwijzing naar de bijbehorende analyse van de resultaten uit de bezinningsperiode in haar Kamerbrief «Kabinetsanalyse Europese bezinningsperiode» van 19 mei 2006 (Kamerstuk 30 303, nr. 20).

Voorts stellen de leden van de PVV-fractie dat de regering geen referendum wilde houden omdat zij zich bewust zou zijn van de mogelijke kritiek op het Verdrag van Lissabon. De regering neemt uitdrukkelijk afstand van deze bewering. Zij verwijst de leden van de fractie van de PVV naar de argumenten die de regering heeft aangevoerd in het Nader Rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het mandaat ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Kamerstuk 31 202, nr. 4). In dit Nader Rapport geeft de regering een uiteenzetting van de redenen waarom de normale goedkeuringsprocedure dient te worden gevolgd voor de bekrachtiging van het Verdrag van Lissabon.

### **3. De nederlandse positiebepaling in de verdragsdiscussie**

De leden van de SP-fractie vragen of de regering erkent dat op geen enkele wijze recht wordt gedaan aan het feit dat afspraken zoals die zijn gemaakt tijdens de IGC 2004 uitgangspunt waren voor besprekingen in de verdragsdiscussie. Zoals in de Kamerbrief van 19 maart 2007 is weergegeven, was het uitgangspunt van de regering in deze discussie dat de bestaande Verdragen (zoals laatstelijk gewijzigd bij het Verdrag van Nice) moesten worden gewijzigd op die punten die verbetering behoeften. De regering heeft daarbij ook aangegeven gebruik te willen maken van de goede elementen van het Grondwettelijk Verdrag. Zoals in overleg met de Kamers is gebleken, bestaat hier brede steun voor.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering van mening is dat de denktank «Open Europe» het bij het foute eind heeft met zijn opinie dat 96% van het Grondwettelijk Verdrag in tact is gebleven. Elders in het verslag vragen deze leden waarom er tussen de lidstaten tegenovergestelde meningen zijn over het verschil tussen het Verdrag van Lissabon en het Grondwettelijk Verdrag. De leden van de VVD-fractie vragen of ten aanzien van beweringen, dat een zeer groot percentage van het Verdrag van Lissabon identiek is aan het Grondwettelijk Verdrag, kan worden aangegeven wat het belang is van de onderdelen die wel zijn veranderd in relatie tot het belang van de onderdelen die niet zijn veranderd. De regering is van mening dat een kwalitatieve beoordeling van de inhoud van het Verdrag van Lissabon zinvoller is dan een kwantitatieve vergelijking met het Grondwettelijk Verdrag. Van belang is dat het Verdrag van Lissabon een regulier wijzigingsverdrag is dat zich in inhoud, vorm en benadering, zoals de Raad van State in zijn advies onderstreept, kenmerkend onderscheidt van het verworpen Grondwettelijk Verdrag. Niet een kwantitatieve vergelijking met het Grondwettelijk Verdrag, maar een vergelijking met de bestaande Verdragen, zoals de regering die heeft



beschreven in de Memorie van Toelichting, kan laten zien dat de veranderingen heel betekenisvol zijn.

De vraag van de leden van de PVV-fractie over het nut van het burger-initiatief wordt beantwoord in paragraaf 3.4 van hoofdstuk III. De vraag van deze leden over veto-rechten wordt beantwoord in paragraaf 2.1.1 van hoofdstuk III.

In reactie op de oproep van de leden van de PVV-fractie een halt toe te roepen aan de verdere uitbreiding van de EU, herhaalt de regering dat zij gedane beloften gestand zal doen. De doelstelling van de onderhandelingen met de kandidaat-lidstaten is toetreding. In het geval van Turkije kan daarbij wel worden aangetekend dat het onderhandelingsraamwerk stelt dat het gaat om een «open ended» proces, waarvan de uitkomst niet op voorhand vaststaat. Ook aan het EU perspectief van de landen van de Westelijke Balkan, onlangs nog bevestigd tijdens de informele bijeenkomst van ministers van Buitenlandse zaken in Brdo, zal geen afbreuk worden gedaan. Aan de oostelijke burens van de EU, waarmee een partnerschap is aangegaan in het kader van het nabuurschapsbeleid, kan op dit moment geen Europees perspectief geboden worden.

#### **4. De aanloop naar de intergouvernementele conferentie**

De leden van de VVD-fractie vragen de regering welke lidstaten het Grondwettelijk Verdrag niet hebben geratificeerd. In de aanloop naar de Intergouvernementele Conferentie betrof dat – in willekeurige volgorde – Frankrijk, Nederland, Denemarken, Portugal, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk, Polen, Ierland en Zweden. Uiteraard kan van deze lijst niet worden afgeleid of die lidstaten, nadat de uitslag van de referenda in Frankrijk en Nederland bekend was, wel of niet bereid waren het ontwerp Grondwettelijk Verdrag te ratificeren.

De leden van de VVD-fractie vragen of de wens van de Kamer om in een vroeg stadium al op hoofdlijnen de inzet van de Nederlandse regering te vernemen, geholpen heeft bij het bereiken van die inzet en of de regering het denkbaar acht dat, juist door een actieve inbreng van de Kamer, de Europese onderhandelingen meer kans van slagen hebben. De regering kan beamen dat haar hoofdlijnenbrief van 19 maart 2007 (Kamerstukken 21 501-20, nr. 344) een positief effect heeft gehad op de onderhandelingen met de andere lidstaten. De regering heeft deze brief destijds, mede op verzoek van lidstaten, in drie talen vertaald en breed verspreid onder de lidstaten en de instellingen van de Unie. Omdat Nederland als één van de eerste lidstaten een positie op hoofdlijnen over de Verdragswijziging openbaar maakte, heeft dit ongetwijfeld een bijdrage geleverd aan een sterkere positie van Nederland in de Europese onderhandelingen. Anderzijds wil de regering de indruk vermijden dat onderhandelingen met andere lidstaten in alle omstandigheden het beste op deze manier gevoerd kunnen worden. De regering heeft uiteraard haar eigen verantwoordelijkheid in de Europese onderhandelingen. Zij voert bilateraal overleg in Europees verband en zij doet daarin ook diplomatieke voorstellen – schriftelijk of mondeling – om de standpunten van andere lidstaten te testen en te beïnvloeden. De lijst met onderhandelingspunten, waarnaar de leden van de VVD-fractie verwijzen, maakte deel uit van dergelijke diplomatieke onderhandelingen. Om zoveel mogelijk openheid te betrachten in de nauwe samenwerking met de Kamers, heeft de regering er desgevraagd mee ingestemd deze lijst ter inzage te geven.

De vragen van de leden van de VVD-fractie over het instemmingsrecht worden beantwoord in paragraaf 8 (parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming) van hoofdstuk I.

De leden van de PVV-fractie stellen het niet te kunnen begrijpen dat bij de lidstaten het besef pas geleidelijk doordrong dat bij een volgende verdragswijziging rekening gehouden moest worden met de redenen van verwerping of van niet goedkeuring van het Grondwettelijk Verdrag. De regering benadrukt dat dit besef in Nederland wel snel was doorgedrongen. Zij heeft onderzoek laten verrichten naar de achtergronden van het «nee» en de zorgen en wensen van de burger ten aanzien van Europa in kaart gebracht. Voor de uitkomst daarvan verwijst de regering naar haar brief «Kabinetsanalyse van de bezinningsperiode» van 19 mei 2006 (Kamerstuk 30 303, nr. 20). Wel is het zo dat andere lidstaten niet zondermeer bereid waren van het Grondwettelijk Verdrag af te zien. Bij deze lidstaten drong het besef langzamer door dat rekening gehouden moest worden met de achtergronden van het «nee» in Frankrijk en in Nederland.

## **5. De intergouvernementele conferentie**

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering hoe zwaar zij heeft ingezet op de verduidelijking in een protocol van de status van diensten van algemeen economisch belang, hoe de verhoudingen tussen de lidstaten lagen en of Nederland wellicht in andere opzichten minder zijn zin heeft gekregen om deze wens gerealiseerd te krijgen. Deze leden vragen ook waar de verschillen zitten tussen het protocol en het witboek over de diensten van algemeen economisch belang dat is ingetrokken. Voor de regering vormde het verduidelijken van de verhouding tussen de interne markt en de nationale verantwoordelijkheid ten aanzien van publieke voorzieningen een zeer belangrijk punt tijdens de onderhandelingen over het Verdrag. Intensief overleg met het voorzitterschap en met de Commissie heeft geresulteerd in een protocol bij het Verdrag. Met het protocol is voor het eerst expliciet in primair recht vastgelegd dat de autoriteiten van de lidstaten zelf mogen bepalen welke diensten zij van algemeen belang achten en hoe zij de voorziening van deze diensten ordenen. Dit is ook het verschil met een witboek over deze materie, dat juridische status ontbeert en slechts de mening van de Commissie weergeeft. In dit verband wordt voorts verwezen naar de antwoorden op de vragen over de diensten van algemeen (economisch) belang in paragraaf 1.5 van hoofdstuk III.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie hoe de regering denkt om te gaan met haar eigen beleid om woningbouwcorporaties vennootschapsbelasting te laten betalen als waren zij zelfstandige ondernemingen, terwijl deze zelfde woningbouwcorporaties telkens ten tonele worden gevoerd als beschermingswaardige diensten van algemeen belang en dus vrijgesteld van het interne marktregime dat voor gewone ondernemingen geldt, zoals dit nieuwe protocol mogelijk maakt. De regering wijst erop dat sociale huisvesting in Nederland een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) is, die door woningbouwcorporaties wordt verricht. Het interne marktregime is bij de verrichting van deze dienst op de woningbouwcorporaties dan ook slechts van toepassing voor zover dit de vervulling van de publieke taak niet hindert. Het besluit van de regering woningbouwcorporaties belastingplichtig te maken voor wat betreft de VPB over activiteiten in het kader van de vervulling van deze publieke taak brengt hier geen verandering in. Dit besluit betreft namelijk niet de inrichting van de dienst, maar een keuze op het gebied van de financiering van de DAEB.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke geheel nieuwe voorstellen van andere lidstaten die buiten het mandaat vielen tijdens de IGC 2007 in de vorm van aanvullende interpretatieve protocollen en verklaringen bij het Verdrag zijn opgenomen. Het betreft het «Ioannina»-protocol, de Verklaringen 4 en 5 betreffende de samenstelling van het



Europees Parlement, Verklaring 26 over de niet-deelneming van een lidstaat aan een Titel IV-maatregel (*Titel V VWEU*) en Verklaring 38 betreffende het aantal Advocaten-generaal bij het Hof.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts welke speciale voorzieningen m.n. Denemarken heeft laten opnemen en of deze als een «opt-in» of een «opt-out» gezien moet worden. Denemarken is op het moment van inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon volledig uitgesloten van het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR), inclusief politieke en strafrechtsamenwerking, en heeft niet, zoals het Verenigd Koninkrijk en Ierland, de mogelijkheid om per geval deel te nemen aan de vaststelling van nieuwe maatregelen. In het Protocol betreffende de positie van Denemarken is echter een nieuwe bepaling opgenomen (artikel 8), waarin is geregeld dat Denemarken eenzijdig kan besluiten op dezelfde voet als het Verenigd Koninkrijk en Ierland zich te binden aan maatregelen die in het kader van de RVVR tot stand worden gebracht. Hiermee is dus voor de toekomst de mogelijkheid voor Denemarken gecreëerd alsnog deel te nemen aan de vaststelling van maatregelen op het gebied van RVVR. Deze laatste mogelijkheid zou als een «opt-in» gekarakteriseerd kunnen worden.

Voorts vragen deze leden of de indruk klopt dat het Verenigd Koninkrijk niet kan «free-riden» ofwel daarvoor een «nucleaire prijs» moet betalen. De regering bevestigt dat na langdurige onderhandelingen hierover in de IGC kon worden bereikt dat het Verenigd Koninkrijk niet naar believen kan kiezen of het wel of niet wil meedoen met maatregelen op het gebied van de RVVR. In tegenstelling tot het huidige regime moet in het Verdrag van Lissabon uitdrukkelijk een prijs voor eventuele nadelige effecten van de afwijkende posities van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken worden betaald. Er wordt voorzien in een procedure, waarbij in het geval dat door een van de betrokken lidstaten van deelname aan een nieuwe voortbouwende maatregel wordt afgezien, uitdrukkelijk wordt gezien of de deelname aan bestaande, onderliggende regelingen wel kan worden gecontinueerd zonder dat de coherentie en de praktische uitvoerbaarheid van het beleid in gevaar komt. Is dit het geval, dan kan uitsluiting van deze onderliggende regelingen volgen.

Het is niet aan de regering om de vraag van de leden van de VVD-fractie te beantwoorden welke Britse «red-lines» zijn gerealiseerd.

## **6. Algemeen oordeel**

De door de leden van de fracties van de VVD en de PVV gestelde vragen worden beantwoord in paragraaf 1 van hoofdstuk I.

## **7. Grondwettelijke aspecten van de goedkeuring van het verdrag**

De leden van de SP-fractie vragen zich af wat er gebeurt als er sprake is van een conflict tussen de Nederlandse Grondwet en besluiten genomen op basis van de EU-Verdragen. Ook vragen zij de regering of deze situatie zich in de praktijk zou kunnen voordoen. De regering wijst erop dat lidstaten niet het nationale recht kunnen invoeren om in EU-verband aangegane afspraken niet na te leven. Er zijn geen situaties bekend dat lidstaten ertoe werden gedwongen in te stemmen met wetgeving die strijdig zou zijn met hun Grondwet.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de verhouding tussen de subsidiariteitstoets en de Nederlandse Grondwet. De regering heeft de bepalingen over de subsidiariteitstoets, die aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer der Staten-Generaal bevoegdheden toedelen, getoetst aan de

Grondwet. De regering is van oordeel dat de betreffende bepalingen in het Verdrag en in het Protocol voor beide Kamers bevoegdheden in het leven roepen die niet zijn terug te voeren op de Nederlandse Grondwet. Evenmin kan worden gesteld dat deze bevoegdheden in strijd zijn met de bevoegdheden die de Nederlandse Grondwet aan de Kamers toekent of dat de uitoefening van deze bevoegdheden hierdoor wordt aangetast.

Voorts vragen deze leden of de regering kan ingaan op de spanning die er bestaat tussen een rechtsgang van Nederlandse burgers bij de hoven in Straatsburg en Luxemburg en hoe dit is te voorkomen. Naar de mening van de regering zal van een bijzondere spanning in vergelijking met de huidige situatie geen sprake zijn. De mogelijkheid dat het Hof in Straatsburg naderhand een andere opvatting blijkt te hebben over de uitleg van het EVRM dan het Hof van Justitie in Luxemburg is ook thans niet uit te sluiten. Daarin verschilt de positie van het Hof van Justitie niet in die van bijvoorbeeld een nationale hoogste rechter, wanneer deze een uitspraak moet doen over een situatie die niet eerder aan het Hof in Straatsburg is voorgelegd. Overigens blijkt het Hof in Luxemburg ook nu reeds adequaat rekening te houden met de jurisprudentie van het Hof in Straatsburg.

### **8. Parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming gebaseerd op het verdrag**

De leden van de fracties van het CDA en van de SP zijn van opvatting dat het parlementaire instemmingsrecht voor Raadsbesluiten betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht nodig blijft voor wetgeving die niet tot stand komt bij een gekwalificeerde meerderheid. Ook de leden van de VVD-fractie stellen vragen over het instemmingsrecht. Deze leden vragen of de regering het met de Raad van State eens is dat het instemmingsrecht uit alle goedkeuringswetten kan worden geschrapt en of zij kan aangeven hoe het Verdrag dit compenseert. De regering deelt de visie van de Raad van State dat de bepalingen inzake het instemmingsrecht in de goedkeuringswetten bij de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice kunnen worden ingetrokken. De regering wijst erop dat op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, zoals voor de meeste andere beleidsterreinen, de gewone wetgevingsprocedure de regel wordt. Er resteren nog slechts drie artikelen op grond waarvan besluitvorming plaatsvindt volgens de bijzondere wetgevingsprocedure en waar het Europees Parlement alleen geraadpleegd wordt, te weten artikel 62, lid 3, van het Werkingsverdrag (*artikel 77, lid 3, VWEU*), artikel 69 F, lid 3, van het Werkingsverdrag (*artikel 87, lid 3, VWEU*) en artikel 69 H van het Werkingsverdrag (*artikel 89 VWEU*). Bezien we deze artikelen nader dan valt op dat de reikwijdte van artikel 62, lid 3, (vaststelling van voorschriften voor reis- en verblijfsdocumenten voor Unieburgers) beperkt is. Voor artikel 69 F, lid 3 (maatregelen voor operationele samenwerking tussen autoriteiten van de lidstaten) en artikel 69 H (optreden van nationale autoriteiten op het grondgebied van andere lidstaten met toestemming van de lokale autoriteiten) geldt artikel 61 B van het Werkingsverdrag (*artikel 69 VWEU*), op grond waarvan nationale parlementen de subsidiariteitstoets kunnen uitvoeren en zo rechtstreeks op Europees niveau invloed kunnen uitoefenen. Er is daarnaast nog één artikel waar sprake is van raadpleging van het EP, te weten artikel 65, lid 3, van het Werkingsverdrag (*artikel 81, lid 3, VWEU*) (familierecht), maar daar geldt dat ieder nationaal parlement een vetorecht kan uitoefenen. De regering is om bovenstaande redenen van mening dat met het Verdrag van Lissabon niet langer een noodzaak aanwezig is om het instemmingsrecht voor (onderdelen van) de RVVR te handhaven.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het juist vindt dat Europees beleid nog steeds onder het leerstuk valt van de werking van de

artikelen 91–96 van de Grondwet, die buitenlands beleid beschrijven in de zin van Verdragssluiting waarover de Kamer na afloop wordt geïnformeerd. Deze leden vragen of daaruit niet een actief behandelingsvoorbehoud volgt of zelfs een vorm van instemmingsrecht gehandhaafd moet blijven. Het tot stand brengen van verdragen – inclusief de Europese wijzigingsverdragen – valt inderdaad onder de werking van de artikelen 91 tot en met 96 van de Grondwet, waarbij de artikelen 91, 92 en 95 van de Grondwet het meest relevant zijn. Dit betekent dat de Staten-Generaal een verdrag en dus ook Europese Verdragen, moeten goedkeuren voordat deze het Koninkrijk kunnen binden. Het parlement is tijdens het onderhandelingsproces van het Verdrag van Lissabon en eerdere wijzigingsverdragen actief betrokken en dient in te stemmen met de voorliggende goedkeuringswet. Het is dus geenszins zo dat enkel sprake zou zijn van achteraf informeren van de Kamers als het gaat om het tot stand brengen van (Europese) verdragen. De regering werkt actief mee aan de betere integratie van «Europa» in de nationale besluitvormingsprocessen, zo heeft zij uitvoerig uiteengezet aan de Kamers in reactie op adviezen van de Raad van State, de Commissie van Voorst en de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken. Het Europees beleid vormt inderdaad een verlengstuk van het binnenlands beleid, zoals de leden van de VVD-fractie stellen. Echter, uit deze stelling vloeit naar de mening van de regering niet voort dat een behandelingsvoorbehoud moet worden ingevoerd of dat het instemmingsrecht gehandhaafd moet blijven. Uiteraard werkt wetgeving gebaseerd op de Europese Verdragen in sterke mate door in de nationale rechtsordes. Om deze reden is in het besluitvormingsproces ten aanzien van EU-wetgeving een centrale rol toegekend aan zowel de regeringen van de lidstaten – onderhevig aan controle door de nationale parlementen – als aan het Europees Parlement waarin politici afkomstig uit alle lidstaten vertegenwoordigd zijn. Het Verdrag van Lissabon voegt daar nog een versterkte subsidiariteitstoets voor de nationale parlementen aan toe.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering een reactie op het advies van de commissie Meijers ten aanzien van het instemmingsrecht bij Europese justitiële samenwerking. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen eveneens naar een appreciatie van de regering ten aanzien van het instemmingrecht. De regering is het eens met de stelling van de commissie Meijers dat nationale parlementen een rol dienen te spelen bij de Europese besluitvorming. Het is met succes het streven van de regering geweest om de positie van de nationale parlementen in het Verdrag van Lissabon te versterken. De specifieke gronden die voorheen aanleiding gaven tot de instelling van het parlementaire instemmingrecht zijn echter vervallen. De regering is het niet eens met de visie van de commissie Meijers dat een Europees orgaan niet kan beoordelen of Europese regelgeving uit het nationale perspectief gewenst is. De institutionele opzet in de Unie kent immers een centrale plaats toe aan de Raad, waarin de lidstaten vertegenwoordigd zijn. De regering onderschrijft de visie van de commissie Meijers dat voeding van Europese parlementsleden met «inhoudelijke gedachten van hun nationale collega's» tot intensivering van de parlementaire controle kan leiden. Hiervoor is echter het instemmingrecht niet benodigd. Dit is een verantwoordelijkheid waaraan parlementariërs via de fracties van het EP en van de nationale parlementen, nu reeds invulling kunnen geven. De regering is evenmin van mening dat het instemmingsrecht de onderhandelingspositie in de Raad versterkt. Vooral in gevallen waarbij er sprake is van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid heeft het invoeren van een voorbehoud met een verwijzing naar het instemmingsrecht in feite weinig effect. In het algemeen komt de instemmingsprocedure te laat. De regering deelt de visie van de Raad van State dat een actieve opstelling van de Kamers – om effectief te zijn – beter in een eerder stadium van de besluitvorming moet plaatsvinden.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering naar een kwalificatie van het voornemen van deze fractie om een behandelingsvoorbehoud mogelijk te maken over de volle breedte van de Europese wetgeving die bij meerderheidsbesluitvorming wordt vastgesteld en waarvoor de Commissie niet reeds exclusief bevoegd is. De regering heeft in haar reactie op het WRR-rapport «Europa in Nederland» aangegeven dat een behandelingsvoorbehoud op ieder dossier in de Brusselse onderhandelingscontext een onwerkbaar situatie zou opleveren. De regering heeft in het Nader Rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State gesteld dat wellicht een andere vroegtijdige betrokkenheid van het parlement kan worden overwogen, die effectiever is dan het bestaande instemmingsrecht. Daarbij kan worden gedacht aan door de Kamers aan te wijzen prioritaire onderwerpen, waarover met de regering een debat gevoerd wordt. Dit ter aanvulling op de praktijk waarbij voorafgaand aan Raadsvergaderingen overleg plaatsvindt tussen de eerstverantwoordelijke kamercommissie en de desbetreffende bewindspersoon. Daarbij zij opgemerkt dat indien de Staten-Generaal een bepaald Europees onderwerp als prioritair bestempelen, dit in feite voor de regering direct aanleiding is voor intensief overleg met de Staten-Generaal. Zoals de Tweede Kamer eerder zelf heeft aangegeven kan van een motie eveneens materieel een mandaterende werking uitgaan. De regering is van mening dat er vooral eerst kansen liggen voor wat betreft het beter benutten van bestaande instrumenten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het parlementaire instemmingsrecht niet een welkome extra dimensie toevoegt aan artikel 12 van het EU-Verdrag, waarin de rol van de nationale parlementen wordt beschreven. Nationale parlementen worden immers wel geïnformeerd en zien toe op de beginselen van subsidiariteit, maar de uitwerking blijft een zaak van nationale parlementen, aldus deze leden. Het parlementaire instemmingsrecht lijkt de leden van de ChristenUnie-fractie bovendien een van de manieren om invulling te geven aan hetgeen artikel 10, lid 3, EU-Verdrag regelt, namelijk dat besluitvorming plaatsvindt op een zo open mogelijke wijze en zo dicht mogelijk bij de burger. De regering heeft hierboven haar argumenten uiteengezet waarom het instemmingsrecht geen geschikt instrument is en de noodzaak hiervoor is vervallen. De regering is een groot voorstander van een actieve rol van de nationale parlementen. Het Verdrag van Lissabon versterkt die rol in aanzienlijke mate. Daarbij moet o.a. worden gedacht aan de versterkte subsidiariteitstoets, de uitgebreide plicht tot het toesturen van informatie over initiatieven van de Commissie en de betrokkenheid bij de wijziging van besluitvormingsprocedures (algemene passerellebepaling).

## **II INHOUD EN STREKKING VAN HET VERDRAG**

De leden van de fractie van de PVV vragen waarom Nederland geen opt-outs heeft bedongen, bijvoorbeeld met betrekking tot het Grondrechtenhandvest. Daarnaast vragen deze leden of Nederland bij toekomstige verdragen eventueel wel opt-outs zal bedingen. De regering acht de diverse onderdelen van het Handvest van de Grondrechten alle van groot belang. Zij zijn ook al nationaal van toepassing. Het is ook van belang dat de EU-instellingen die grondrechten aanvaarden. In dit licht bezien, zou het bedingen van een «opt-out» moeilijk van een betekenis te voorzien zijn. De regering heeft in het Nader Rapport benadrukt dat de opt-outs van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken voor Nederland geen aantrekkelijke optie vormen. Dat geldt ook voor de opt-outs van het Verenigd Koninkrijk en Polen met betrekking tot het Handvest van de Grondrechten. Zulke opt-outs zijn niet in het belang van Nederland wil het een actieve speler zijn bij de totstandkoming van het Europese beleid op het

gebied van de RVVR. Het nadeel van een opt-out is dat het standpunt van de lidstaat die niet deelneemt, geen rol speelt bij de totstandkoming van de betreffende instrumenten en bij de toepassing van dat beleid. Het kan gebeuren dat, in het licht van binnenlandse, Europese of mondiale ontwikkelingen, op termijn besloten wordt alsnog deel te nemen aan het reeds totstandgekomen acquis, zonder dit mee te hebben kunnen vormgeven. Wat betreft de bescherming van de grondrechten van de burger in de Unie kan de regering het belang van deelname niet genoeg benadrukken. De instellingen van de Unie, alsook de lidstaten voor zover zij Unierecht uitvoeren, moeten deze voor de burger zo belangrijke grondrechten volledig respecteren.

### **1. Structuur van het verdrag en structuur van de memorie van toelichting**

Het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het actualiseren van het Euratom-Verdrag is opgenomen in paragraaf 2.6 van hoofdstuk III.

### **2. Koninkrijkspositie**

Het standpunt van de Nederlandse Antillen en Aruba met betrekking tot het Verdrag van Lissabon, waarnaar de leden van de VVD-fractie vragen, is op dit moment nog niet bekend.

De regering bevestigt de terechte veronderstelling van de leden van de VVD-fractie dat de goedkeuring van dit Verdrag door het Nederlandse parlement niet noodzakelijkerwijs leidt tot een wijziging van het Statuut. Enerzijds bevat het Verdrag van Lissabon een mogelijkheid om de status van de Nederlandse Antillen en Aruba in het Unie-Verdrag door een besluit van de Europese Raad te wijzigen van een Land of Gebied Overzee (LGO), waarop slechts een beperkt deel van het Unie-Verdrag van toepassing is, in de status van Ultraperifeer Gebied (UPG), waarop het Unie-Verdrag in beginsel helemaal van toepassing is. Echter, een besluit van de Europese Raad wordt alleen genomen op het verzoek van het Koninkrijk, dus met de instemming van de Nederlandse Antillen en Aruba. Over dit verzoek vindt de besluitvorming plaats overeenkomstig het Statuut van het Koninkrijk. Een eventueel besluit tot wijziging van het Statuut wordt door de landen van het Koninkrijk onafhankelijk van de Unie genomen. Pas wanneer de besluitvorming hierover binnen het Koninkrijk is afgerond, kan besloten worden tot een eventuele wijziging van de LGO-status in een UPG-status. Dat hoeft niet gelijktijdig te gebeuren met de wijziging van het Statuut. Ook al zouden sommige eilandgebieden onderdeel gaan uitmaken van Nederland, dan nog blijft op hen het LGO-deel van het Werkingsverdrag van toepassing, totdat de Europese Raad op verzoek van het Koninkrijk anders beslist.

## **III TOELICHTING OP DE VERDRAGSBEPALINGEN**

### **1. Afbakening bevoegdheden**

De leden van de fractie van de Christen-Unie vragen hoe de procedure wordt vormgegeven rondom een verzoek om een wetgevingshandeling in te trekken. De Raad kan op grond van artikel 208 van het Werkingsverdrag (*artikel 241 VWEU*) met gewone meerderheid de Commissie verzoeken een voorstel te doen tot intrekking van een wetgevingshandeling. De Commissie heeft aangegeven dat zij bijzondere aandacht aan deze verzoeken zal schenken. De leden van de ChristenUnie-fractie merken terecht op dat de Commissie niet verplicht is een verzoek van de Raad te

honoreren. Voor die formulering is gekozen omdat de lidstaten geen formele inbreuk willen maken op het initiatiefrecht van de Commissie, waar ook de regering zeer aan hecht. Anderzijds zal de Commissie een dergelijk verzoek van de Raad niet eenvoudig naast zich neer kunnen leggen en moet de Commissie het eventueel niet honoreren van het verzoek op grond van artikel 208 van het Werkingsverdrag motiveren.

Voorts vragen deze leden of de artikelen scherp genoeg zijn geformuleerd om ongewenste groei van bevoegdheden van de Commissie te voorkomen, bijvoorbeeld over het geciteerde artikel over milieubeleid. De regering heeft zich er in de IGC 2007 met succes voor ingezet dat de doelstellingen, taken en bevoegdheden van de Unie nog duidelijker in de Verdragen zijn afgebakend en is van mening dat dit Verdrag geen ruimte laat voor ongewenste groei van Unie-bevoegdheden.

De leden van de SGP-fractie vragen of het geen bezwaar is dat het Verdrag niet aangeeft wat de finaliteit van de Unie is. Zij vragen wanneer de grenzen van het integratieproces en die van het aantal lidstaten zijn bereikt. Tevens vragen deze leden of het niet ongewenst is dat lidstaten veto's opgeven zonder dat duidelijk zou zijn wat de kerntaken en doelstellingen van de Unie zijn. De regering is van mening dat de doelstellingen en de taken van de Unie, alsook de bevoegdheidsafbakening, met het Verdrag van Lissabon juist op zeer nauwkeurige wijze zijn vastgelegd. Dat was ook de inzet van de regering in de onderhandelingen over het Verdrag. Het was geen inzet van de regering om zaken die betrekking hebben op de finaliteit van de Unie in het Verdrag vast te leggen. De regering heeft er in de IGC naar gestreefd heldere afspraken te maken over een slagvaardiger, democratischer en transparanter functionerende Unie. Grenzen aan de integratie of het aantal lidstaten zijn niet vastgesteld, maar wel zijn de bevoegdheden van de Unie duidelijker afgebakend en de criteria voor de toetreding tot Unie opgenomen in het Verdrag.

De leden van de SGP-fractie vragen om een overzicht van nieuwe bevoegdheidstoedelingen aan de instellingen van de Unie of bevoegdheidsuitbreidingen van de instellingen van de Unie, met een duidelijke motivering op grond van het subsidiariteitsbeginsel. Bijlage 2 van de Memorie van Toelichting biedt een overzicht van alle nieuwe rechtsgrondslagen waarbij met gekwalificeerde meerderheid besloten wordt. De regering is van mening dat de toekenning van nieuwe of meer uitgebreide bevoegdheden, ten opzichte van een dergelijke toekenning in eerdere Verdragen, beperkt is. Nieuwe of meer uitgebreide bevoegdheden zijn aan de Unie toebedeeld op m.n. het terrein van de RVVR, sport, energie, civiele bescherming, onderzoeks- en ruimtevaartbeleid. Op deze terreinen is de regering van mening dat Europees optreden een duidelijke meerwaarde kan hebben ten opzichte van nationaal optreden. Bij de concrete voorstellen tot bevoegdheidsuitoefening door de instellingen van de Unie, zal de regering vervolgens, net als de Kamers op grond van hun bevoegdheden in de Verdragen en Protocollen, telkens nauwgezet de voorstellen toetsen aan het subsidiariteitsbeginsel.

Hiermee verbonden vragen de leden van de SGP-fractie zich af hoe «duurzaam» het Verdrag van Lissabon is. Zal de toetreding van nieuwe lidstaten complicerende gevolgen hebben voor de institutionele verhoudingen binnen de EU? De regering is ervan overtuigd dat het Verdrag van Lissabon in institutioneel opzicht goed is toegesneden op de uitgebreide Unie. Zij spreekt de verwachting uit dat eventuele toekomstige uitbreidingen niet direct nopen tot een algehele revisie van de Verdragen. Uiteraard zullen in de betreffende toetredingsverdragen een aantal institutionele maatregelen genomen moeten worden over de deelname van de nieuwe lidstaat in de instellingen van de Unie, maar dat is van een andere



orde. Het Verdrag biedt in de vorm van de vereenvoudigde herzieningsprocedure, het flexibiliteitsartikel en passerellebepalingen in beginsel voldoende flexibiliteit om voor langere tijd mee te gaan zonder dat wijziging van de Verdragen nodig is. Een goed voorbeeld van de geboden flexibiliteit in het kader van een eventuele toetreding van een nieuwe lidstaat zijn ook de nieuwe definitie van gekwalificeerde meerderheid die in principe niet bij een eventuele uitbreiding aangepast hoeft te worden, en de bepalingen over de omvang van de Commissie.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de regering werk maakt van het teruggeven van bevoegdheden aan de lidstaten en hoe dit zich verhoudt tot het nieuwe Verdrag. Het Verdrag biedt verschillende mogelijkheden in het kader van de zogeheten «two-way flexibility». Ten eerste wordt bij de gewone herzieningsprocedure uitdrukkelijk bepaald dat bij verdragswijziging reeds toebedeelde bevoegdheden kunnen worden beperkt. Ten tweede is bij de bepaling over gedeelde bevoegdheden opgenomen dat de Unie kan besluiten een bevoegdheid niet meer uit te oefenen, zodat deze terugvalt aan de lidstaten. Ten derde kan de Raad de Commissie verzoeken een wetgevingshandeling in te trekken op grond van artikel 208 Werkingsverdrag (*artikel 241 VWEU*), zoals toegelicht in Verklaring 18. Indien hieraan behoefte bestaat, zal de regering hiervan gebruik maken.

### *1.1 Doelstellingen*

De leden van de fractie van de SP vragen of het zo is dat, tenzij de Verdragen dit expliciet uitsluiten, op basis van het flexibiliteitsbeginsel maatregelen kunnen worden genomen om een doelstelling te verwezenlijken wanneer daarvoor een rechtsgrondslag ontbreekt. De regering bevestigt dat het flexibiliteitsartikel een bevoegdheid biedt indien Unie-optreden noodzakelijk is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken zonder dat in de vereiste bevoegdheid is voorzien. Zoals ook artikel 308, derde lid, Werkingsverdrag (*artikel 352, derde lid, VWEU*) en Verklaring 42 bij dit artikel stellen, mag dit artikel echter niet worden gebruikt om harmonisatieverboden te omzeilen en om bevoegdheden van de Unie uit te breiden.

Tevens vragen deze leden wat de invloed is van de opname van nieuwe doelstellingen voor het bestaande recht dat mogelijk met deze doelstellingen strijdig zou kunnen zijn. Hoewel de regering op dit punt geen problemen voorziet, zullen bij eventuele strijdigheden de bepalingen zodanig moeten worden uitgelegd dat de oude en nieuwe doelstellingen met elkaar verzoend worden.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de term «volledige werkgelegenheid» behalve in de doelstellingen niet in de rest van het Verdrag terug is te vinden. Volledige werkgelegenheid is een doelstelling van de Unie. Voor de verwezenlijking van deze doelstelling biedt het Verdrag verschillende bevoegdheden en middelen. Zo wordt de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid (en van het sociaal beleid) van de lidstaten genoemd in artikel 2 D van het Werkingsverdrag (*artikel 5 VWEU*). Artikel 5 bis van het Werkingsverdrag (*artikel 9 VWEU*) onderstreept dat de Unie ook een sociale Unie is. Uniebeleid moet rekening houden met zaken als een hoog niveau van werkgelegenheid, bestrijding van sociale uitsluiting en bescherming van de volksgezondheid. In de artikelen 125 tot en met 130 (*artikelen 145 t/m 150 VWEU*) wordt dit nader uitgewerkt. Zo staat in artikel 127 van het Werkingsverdrag (*artikel 147 VWEU*) dat de Unie bijdraagt tot een hoog werkgelegenheidsniveau door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en hun maatregelen te steunen en, indien nodig, aan te vullen. Het is niet nodig bij deze specifieke

toedelingen van de bevoegdheid uitdrukkelijk dezelfde woorden te gebruiken als in de doelstellingen.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie waarom wel de solidariteit tussen generaties is opgenomen als doelstelling van het Verdrag en niet die tussen arme en rijke inwoners, regio's en landen. Hierover is in de IGC 2004 en 2007 niet gesproken. Solidariteit tussen arme en rijke regio's is echter wel opgenomen in het Werkingsverdrag. Immers, artikel 158 van het Werkingsverdrag (*artikel 174 VWEU*) geeft aan dat de Unie, teneinde de harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel te bevorderen, haar optreden gericht op de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang, ontwikkelt en vervolgt. De Unie stelt zich in het bijzonder ten doel de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen.

Zowel de leden van de fractie van de VVD als van de SGP vragen naar de totstandkoming van de preambule van het EU-Verdrag en het ontbreken van een verwijzing erin naar de christelijke waarden en normen die Europa mede hebben gevormd. De regering bevestigt dat aan deze preambule een overweging is toegevoegd met betrekking tot de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa. Deze tekst was overeengekomen in de Conventie en is gehandhaafd in de IGC. De regering is van oordeel dat met de nevenschikkende opsomming van de diverse Europese tradities sprake is van een sobere en evenwichtige aanvulling op de preambule.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts een reactie op de stelling dat de ontwikkeling van de universele waarden van de onschendbare en onvervreembare rechten van de mens en van vrijheid, democratie, gelijkheid en rechtsstaat vooral een resultaat is geweest van de renaissance/humanisme en met name van de Verlichting en nauwelijks van bijvoorbeeld religieuze tradities. In de visie van de regering is de ontwikkeling van de universele waarden van de onschendbare en onvervreembare rechten van de mens en van vrijheid, democratie, gelijkheid en de rechtsstaat geïnspireerd door de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa – hetgeen ook wordt weergegeven in het Verdrag van Lissabon en de preambule van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Op de vragen van de VVD-fractie waarom in artikel 3, lid 5, VEU bij de mensenrechten nog in het bijzonder wordt verwezen naar de rechten van het kind en of andere mensenrechten daardoor minder belangrijk zijn geworden, antwoordt de regering dat in haar visie deze bijzondere nadruk op de rechten van het kind, ingegeven door de zorg voor juist de zwakste in de mondiale samenleving, geenszins afbreuk doet aan het belang van andere mensenrechten in het beleid van de Unie.

Deze leden vragen voorts of de handhaving door de Unie van haar waarden in de wereld respectievelijk de nieuwe solidariteitsclausule niet juist ook van belang is bij aanvallen op kernwaarden zoals Denemarken heeft ervaren bij de cartooncrises en Nederland rondom de Fitna-film. De regering wijst erop dat het gezamenlijk verdedigen en bevorderen van gedeelde Europese waarden, zoals de vrijheid van meningsuiting, vooral wordt nagestreefd in het gemeenschappelijk buitenlands beleid van de Unie. De solidariteitsclausule stelt dat de Unie en haar lidstaten gezamenlijk zullen handelen in de geest van solidariteit indien bijvoorbeeld een lidstaat slachtoffer is van een dreigende terroristische aanval of een (natuur)ramp.

De leden van de VVD-fractie vragen of uit uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens valt op te maken dat het EVRM burgers niet vrijwaart van belediging, maar dat pas achteraf door een rechter getoetst kan worden en civiel- dan wel strafrechtelijk kan worden opgetreden. De regering antwoordt hierop als volgt. Het EVRM garandeert de vrijheid van meningsuiting. Het Hof heeft meermalen benadrukt dat deze vrijheid niet beperkt kan zijn tot uitingen die een ieder welgevallig zijn, maar ook beledigende of schokkende uitingen omvat. Tegelijkertijd bevat het EVRM een aantal beperkingsgronden op de vrijheid van meningsuiting, waaronder in dit verband met name de beperkingsgrond rechten van anderen relevant is. In zijn jurisprudentie heeft het Hof een zorgvuldige balans ontwikkeld tussen het recht op vrijheid van meningsuiting enerzijds en het recht van degene die door de meningsuiting geraakt is. Er kan dus niet worden gesteld dat het EVRM, als geïnterpreteerd door het Hof, burgers steeds vrijwaart van iedere vorm van belediging. De omstandigheden van ieder geval zijn doorslaggevend. Het Verdrag van Lissabon brengt geen wijziging in deze uitleg van het EVRM. Het Handvest van de Grondrechten erkent de vrijheid van meningsuiting met een zelfde strekking als het EVRM, terwijl op grond van artikel 6 van het EU-Verdrag (*artikel 6 VEU*) de grondrechten zoals zij worden gewaarborgd door het EVRM als algemene beginselen deel uitmaken van het recht van de Unie.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in hoeverre met het weglaten uit het Verdrag van de zinsnede «een interne markt waar de mededinging vrij en onvervalst is» afstand wordt genomen van de gedachte dat maximale marktliberalisatie een hoofddoelstelling van de EU is. De regering wijst erop dat maximale marktliberalisatie geen hoofddoelstelling van de Unie was en dat de woorden «vrije en onvervalste mededinging» niet in de huidige Verdragen bij de doelstellingen zijn opgenomen. Wel waren deze woorden opgenomen in het ontwerp Grondwettelijk Verdrag. Tijdens de Europese Raad van juni 2007 is gebleken dat de lidstaten vonden dat «vrije mededinging» niet zozeer een doel van de EU is, maar eerder een middel om andere doelstellingen te bereiken. De regering kan deze lijn onderschrijven omdat op geen enkele manier afbreuk wordt gedaan aan het belang van de onvervalste mededinging en er materieel niets verandert aan de regels die de onvervalste mededinging waarborgen, noch aan de positie van de Commissie die hier mede verantwoordelijkheid voor draagt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het opnemen van prijsstabiliteit in feite een verankering van een deel van het Stabiliteits- en Groeipact in het Verdrag inhoudt, waarmee prijsstabiliteit een expliciete doelstelling voor alle lidstaten is in plaats van een doelstelling voor de lidstaten die de Euro hebben ingevoerd. In de visie van de regering kan de toevoeging van deze doelstelling niet beschouwd worden als een verankering van het Stabiliteits- en Groeipact in het Verdrag. Prijsstabiliteit is onderdeel van de doelstellingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie (artikel 2, lid 3, EU-Verdrag (*artikel 3, lid 3, VEU*)). Deze doelstelling is ook reeds opgenomen in artikel 2 van het huidige EG-Verdrag, waarin het verwoord is als: «het bevorderen ... van een duurzame en niet-inflatoire groei». Het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) heeft krachtens artikel 105 van het huidige EG-Verdrag als hoofddoel het handhaven van prijsstabiliteit. Echter, door een derogatiebepaling in artikel 122 EG-Verdrag is artikel 105 EG-Verdrag niet van toepassing op lidstaten die de Euro niet hebben ingevoerd. Het Verdrag van Lissabon brengt hierin geen verandering (artikel 116 bis van het Werkingsverdrag (*artikel 139 VWEU*)). De doelstelling van prijsstabiliteit zoals opgenomen in artikel 2, lid 3, EU-Verdrag (*artikel 3, lid 3, VEU*) laat bovengenoemde uitsluitingsbepaling voor lidstaten buiten de eurozone onverlet.

De leden van de fractie van de SGP stellen dat na de voltooiing van de interne markt de Unie haar ambities richt op de tweede en de derde pijler. Deze leden vragen of het een bewuste keuze is om niet meer de interne markt voorop te stellen. In de visie van de regering is het niet of het één of het ander. Het is eerder een kwestie van en/en. Een verdieping van de samenwerking op het gebied van de tweede en de derde pijler wil dus niet zeggen dat de Unie niets meer doet aan de interne markt. De interne markt blijft de hoeksteen van de communautaire samenwerking en de Unie blijft zich inspannen op dit terrein.

De verwijzing naar «de betrekkingen met de rest van de wereld» in artikel 3 EU-Verdrag, waarnaar de leden van de SGP-fractie verwijzen, vat de regering zeker niet op als een EU-centrische visie op de wereld.

### *1.2 Algemene bepalingen betreffende de bevoegdheidsafbakening*

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten dat Nederland op een aantal wezenlijke punten vetorecht heeft en houdt en dat er ook «veiligheidsnetten» en «noodremprocedures» zijn. In reactie hierop kan de regering bevestigen dat op verschillende terreinen unanimiteit blijft voortbestaan, bijvoorbeeld op het gebied van defensie, belastingen, familierecht, vaststelling meerjarig financieel kader (Financiële Perspectieven) en onderdelen van sociaal beleid, waaronder ook sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers. Andere voorbeelden zijn operationele politiesamenwerking en milieubepalingen van fiscale aard. Tegelijkertijd is er sprake van noodremmen op een aantal terreinen. Er is een noodrem op het terrein van grensoverschrijdende sociale zekerheid. Als een maatregel afbreuk zou doen aan belangrijke aspecten van het sociale zekerheidsstelsel van een lidstaat, met name het toepassingsgebied, de kosten en de financiële structuur ervan, of gevolgen zou hebben voor het financiële evenwicht van dat stelsel, dan kan die lidstaat aan de noodrem trekken en het voorstel voorleggen aan de Europese Raad. Ook op het terrein van justitiële samenwerking in strafzaken is een noodrem ingevoerd. Als voorgestelde maatregelen afbreuk zouden doen aan fundamentele aspecten van het eigen nationale strafrechtstelsel kan een lidstaat aan de noodrem trekken. De regering acht deze noodremmen van belang om waar nodig de eigenheid van de desbetreffende stelsels in Nederland te kunnen bewaken.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke beleidsterreinen het veto-mechanisme is afgeschaft en wat daarvoor in de plaats is gekomen. Ook vragen deze leden op welke wijze de regering het parlement informeert indien gebruik gemaakt wordt van de noodremprocedure. Voor een overzicht van overgangen van besluitvorming met unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid verwijst de regering naar bijlage 1 van de Memorie van Toelichting. Indien een lidstaat gebruik wil maken van de noodremprocedure kan dit in een Algemeen Overleg over de betreffende Raads-bijeenkomst uiteraard aan de orde komen.

De leden van de SP-fractie vragen of het niet logisch is dat een lidstaat de noodremprocedure enkel gebruikt als er «fundamentele» of «belangrijke» aspecten in het geding zijn. Deze leden vragen wat de juridische betekenis is van deze bepalingen en of andere lidstaten die kunnen betwisten. Indien dat het geval is, vragen de leden van de SP-fractie wat «fundamentele aspecten van het strafrechtstelsel» en «belangrijke aspecten van het sociale zekerheidsstelsel» zijn. Naar de mening van de regering is het wenselijk de modaliteiten van het eventuele gebruik van een noodrem zo nauwkeurig mogelijk vast te leggen. De noodrem bij sociale zekerheid kan alleen gebruikt worden indien «belangrijke» aspecten van het sociale zekerheidsstelsel in geding zijn. In het Grondwettelijk Verdrag werd nog

gesproken van «fundamentele» aspecten. In de praktijk kan een lidstaat zich zelden beroepen op fundamentele aspecten, terwijl een beroep op belangrijke aspecten veel makkelijker is. Deze wijziging in het Verdrag van Lissabon vergroot de reikwijdte van de noodrem. De noodrem bij strafrecht kan alleen worden gebruikt bij «fundamentele» aspecten van het strafrechtstelsel. Lidstaten moeten kunnen onderbouwen waarom een voorgenomen maatregel afbreuk doet aan «fundamentele» aspecten van hun nationale stelsel. De bewijslast hiervoor ligt bij de desbetreffende lidstaat. Wat als «belangrijk» of «fundamenteel» aspect kan worden aangemerkt, verschilt per lidstaat, want is afhankelijk van het nationale systeem. Hiervoor is geen vast omlijnde definitie te geven. De motivering zal voor de andere lidstaten overtuigend moeten zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven of zij, in het kader van de mogelijkheid die dit Verdrag biedt om toebedeelde bevoegdheden te kunnen beperken, al aan specifieke bestaande bevoegdheden denkt. De regering wijst erop dat wanneer reeds een duidelijke wens tot beperking van bepaalde bevoegdheden zou hebben bestaan, dit meteen in het Verdrag zelf geregeld had kunnen worden. Dit laatste is niet het geval. De regering is daarom tevreden met de mogelijkheid die het Verdrag van Lissabon schept om in de toekomst desgewenst bepaalde bevoegdheden te beperken.

Deze leden zijn voorts van oordeel dat vermindering van administratieve lastendruk ook een prioriteit van de Unie moet zijn. Zij vragen naar voorbeelden van de vermindering van de regelgeving. De regering herinnert eraan dat de administratieve lasten (AL) veroorzaakt door Brusselse regelgeving voor 2012 met 25% verminderd moeten zijn. De in het kader hiervan opgestarte EU-nulmeting omvat 13 prioritaire terreinen (42 richtlijnen), waarvan op basis van ervaringen in lidstaten wordt verwacht dat daar de grootste problemen zijn met administratieve lasten. Dit omvat voor Nederlandse bedrijven belangrijke terreinen als het vennootschapsrecht, statistieken, financiële diensten, milieu, voedselveiligheid en landbouw. In de zomer komen de eerste resultaten beschikbaar op het terrein van vennootschapsrecht, financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen. De regering stelt zich actief op bij de reductie van AL. Zij heeft voorstellen gedaan voor versterking van het systeem van effectbeoordeling voor nieuwe regels (de zogenaamde impact assessments). Tevens worden in overleg met het Nederlandse bedrijfsleven concrete voorstellen gedaan voor reductie van AL door vereenvoudiging van richtlijnen en verordeningen. Het verminderen van AL van burgers staat nog niet op de Brusselse agenda. De regering stelt zich echter actief op om dit wel te bewerkstelligen door bij de Commissie en bij de lidstaten aandacht te vragen voor het onderwerp.

De leden van de SP-fractie vragen in het kader van de bevoegdheden-catalogus of niet in het Verdrag een indicatie had moeten worden opgenomen op welke terreinen de EU niet kan optreden. De regering meent dat dit niet noodzakelijk is. Krachtens het attributiebeginsel handelt de Unie enkel binnen de bevoegdheden die haar door de lidstaten zijn toegekend. Artikel 3 ter EU-Verdrag (*artikel 5 VEU*) en Verklaring 18 bevestigen dit. Bovendien behoren bevoegdheden die niet in de Verdragen aan de Unie zijn toebedeeld, volgens die bepalingen toe aan de lidstaten.

Tot slot vragen deze leden hoe de verschillende bevoegdheden-categorieën zich tot elkaar verhouden wanneer een handeling gebaseerd kan zijn op meerdere bevoegdheden in verschillende categorieën. Om de rechtsgrondslag te bepalen moet worden vastgesteld wat het doel en de inhoud van het besluit zijn. Als het besluit meerdere doelstellingen bevat, moet worden bekeken of er een primaire doelstelling is en of de andere doel-

stellingen eventueel van bijkomstige aard zijn. Aan de hand hiervan moet worden vastgesteld welke verdragsbepaling(en) in aanmerking komen. Als meer beleidsterreinen binnen de Verdragen relevant zijn, dan moet worden nagegaan of het besluit voornamelijk betrekking heeft op één beleidsterrein (de «zwaartepunt-theorie»).

De vragen van de leden van de VVD-fractie over het milieubeleid worden beantwoord in paragraaf 2.6 van hoofdstuk III.

De leden van de VVD vragen wat bedoeld wordt met «de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid.» Zij vragen verder of het mogelijk of denkbaar is dat lidstaten zullen toetreden tot de veiligheidsdimensie van de EU, maar niet tot de rest van het acquis, zoals bij de West-Europese Unie. De regering wijst erop dat met het Verdrag van Lissabon geen verandering wordt gebracht in de manier waarop het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) tot stand komt. Het behoudt daarmee een aparte status ten opzichte van de overige beleidsgebieden. Het Verdrag van Maastricht sprak al over de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid. Het GBVB, en het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) als deel daarvan, blijft dus een intergouvernamenteel proces, waarin elke volgende verdiepingssap 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 nut en noodzaak van het GBVB en de specifieke aard van het veiligheids- en defensiebeleid van de lidstaten. Hoewel het GBVB een aparte status behoudt ten opzichte van de overige beleidsgebieden, is het onlosmakelijk deel van het acquis en is het niet mogelijk dat landen zich bekennen tot dit beleidsgebied zonder zich gebonden te achten aan het gemeenschappelijke beleid op de overige gebieden. Dit laat overigens onverlet dat derde landen op verschillende manieren worden betrokken bij het veiligheids- en defensiebeleid, onder andere door openstelling voor deelname door derde landen van crisisbeheersingsoperaties.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de bevoegdheden gerelateerd zijn aan algemeen geformuleerde beleidsdoelstellingen. Tevens vragen deze leden of dit niet het gevaar in zich bergt dat het Verdrag nauwelijks beperkingen oplegt aan het optreden van de Unie en of de bevoegdheden daarom niet beter gerelateerd kunnen worden aan helder omschreven taken. De regering wijst erop dat de bevoegdheden van de Unie zijn gerelateerd aan en beperkt tot de verwezenlijking van de doelstellingen uit artikel 2 EU-Verdrag (zie artikel 2, zesde lid, VEU/art. 3, zesde lid, VEU). De middelen en bevoegdheden om deze doelstellingen na te streven zijn vastgelegd in de Verdragen. De regering heeft in de IGC 2007 met succes erop ingezet dat de doelstellingen, taken en bevoegdheden van de Unie nog duidelijker in de Verdragen worden afgebakend. De regering is van mening dat de koppeling van bevoegdheden aan de nieuw geformuleerde doelstellingen een juiste is.

### *1.3 Categorieën van bevoegdheden*

De leden van de SP-fractie vragen of ook het doel of effect van handelingen op terreinen van ondersteunend, coördinerend of aanvullend EU-optreden geen harmonisatie mag inhouden. De regering kan bevestigen dat dit inderdaad het geval is.



De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader in te gaan op de positie van akkoorden inzake culturele en audiovisuele diensten, onderwijsdiensten en sociale en volksgezondheidsdiensten in het kader van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Zij vragen wat de reden is om dit over te brengen van een gedeelde bevoegdheid naar een exclusieve bevoegdheid en waarom van gemengde akkoorden geen sprake meer zal zijn. Hierop kan de regering het volgende antwoorden. De door het Verdrag van Nice ingevoerde uitzonderingen voor akkoorden inzake culturele en audiovisuele diensten, onderwijsdiensten en sociale en volksgezondheidsdiensten, waarbij deze akkoorden werden aangemerkt als gemengde akkoorden, beantwoordde destijds aan de wens om op dergelijke akkoorden een zo groot mogelijke invloed van de lidstaten te waarborgen. In wezen was deze constructie echter gewrongen. Het betrof immers onderwerpen waarvoor de Gemeenschap een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid of een ondersteunende bevoegdheid had om maatregelen vast te stellen. Echter, in de systematiek van de externe bevoegdheden is de Gemeenschap exclusief bevoegd akkoorden te sluiten, wanneer het akkoord raakt aan eerder vastgestelde maatregelen. Het Verdrag van Lissabon merkt de bevoegdheid om interne maatregelen vast te stellen op de genoemde gebieden aan als een gedeelde bevoegdheid, respectievelijk een ondersteunende bevoegdheid, afhankelijk van het onderwerp. Het neemt echter de geforceerde kwalificatie als gemengd akkoord niet uit het Verdrag van Nice over. Dat wil niet zeggen dat de lidstaten geen vetorecht meer hebben. Voor het sluiten van externe akkoorden wordt de invloed van de lidstaten gewaarborgd door het vereiste van unanimitéit op het vlak van de handel in culturele en audiovisuele diensten, indien deze akkoorden afbreuk dreigen te doen aan de verscheidenheid aan cultuur en taal in de Unie, en op het vlak van de sociale, onderwijs- en gezondheidsdiensten wanneer deze akkoorden de nationale organisatie van die diensten ernstig dreigen te verstoren en afbreuk dreigen te doen aan de verantwoordelijkheid van de lidstaten om die diensten te leveren. Met deze omschrijvingen worden precies de achterliggende motieven aangegeven van de regeling in het Verdrag van Nice. Zo beschouwd, is sprake van een materiële voortzetting van de regeling in het verdrag van Nice en blijft in de visie van de regering de invloed van de lidstaten even sterk als voorheen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een nadere uitleg van de definitie van de gedeelde bevoegdheden. Wanneer de Unie en de lidstaten gedeelde bevoegdheden hebben op een bepaald beleidsterrein betekent dit dat in principe beide op dit terrein maatregelen mogen vaststellen. De regering stelt hierbij voorop dat de lidstaten medebeslissers zijn in de Unie. De Unie beslist dus niet zelfstandig en autonoom. De lidstaten zijn daar altijd bij betrokken. Bovendien bevestigt het Protocol betreffende de uitoefening van de gedeelde bevoegdheden dat het uitoefenen van de bevoegdheid door de Unie niet betekent dat de Unie op het gehele beleidsterrein als enige kan optreden. Dit geldt alleen voor de door de betrokken handeling bestreken materie. Voor de overige onderdelen van het beleidsterrein blijven de lidstaten dus bevoegd op te treden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in te gaan op de achterliggende redenen om tot uitbreiding van de flexibiliteitsclausule over te gaan. Voorts vragen zij in welke mate de bestaande flexibiliteitsclausule in de afgelopen jaren is toegepast. De regering merkt hierbij het volgende op. Vooropgesteld wordt dat op het flexibiliteitsartikel alleen een beroep kan worden gedaan voor zover het gaat om de verwezenlijking van de doelstellingen zoals vastgesteld in het EU-Verdrag en dat maatregelen met unanimitéit worden vastgesteld. De uitbreiding van de flexibiliteitsclausule tot alle terreinen behalve het GBVB werd wenselijk geacht omdat in de loop der tijd een discrepantie was ontstaan tussen artikel 308

van het EG-Verdrag, dat zich sinds 1957 ongewijzigd beperkte tot de gemeenschappelijke markt. Dit, terwijl de doelstellingen en beleidsgebieden van de Gemeenschap en de Unie als gevolg van de verdragswijzigingen van Maastricht, Amsterdam en Nice inmiddels veel meer omvatten dan alleen de totstandbrenging van een interne markt. Om tegemoet te komen aan de verwezenlijking van die bredere doelstellingen werd allereerst de behoefte gevoeld aan een verbreding van de flexibiliteitsclausule. De regering heeft deze verruiming gesteund vanuit de overweging dat de Unie voor het realiseren van haar doelstellingen een adequaat instrumentarium tot haar beschikking moet hebben. Over het gebruik van de flexibiliteitsclausule gedurende de afgelopen jaren kan worden gemeld dat artikel 308 EG de afgelopen jaren in minder dan 0,5% van de gevallen is gebruikt. Deze bepaling is in 2007 voor slechts negen besluiten gebruikt, in 2006 voor veertien besluiten, en in 2005 voor zestien besluiten, al dan niet in combinatie met andere rechtsgrondslagen. Ter vergelijking: in 2007 werden in totaal circa 2500 verordeningen en besluiten vastgesteld, in 2006 ruim 3100, en in 2005 ruim 3300.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de verklaring over het primaat van de Europese Verdragen in de praktijk een uitbreiding van de rechtsmacht van de Unie zal betekenen. Dit is niet het geval. Er zal geen verandering zijn ten opzichte van de huidige praktijk. Tevens vragen deze leden wat de meerwaarde van deze verklaring is. Verschillende lidstaten hechten eraan dit belangrijke beginsel uit de jurisprudentie in het Verdragsrecht te verankeren. Nederland heeft zich hiertegen verzet omdat het ten onrechte de indruk wekt van de ontwikkeling van de Unie in een statelijke of federale richting. Nederland heeft ingestemd dat het beginsel in een niet bindende verklaring is opgenomen als codificatie van jarenlange jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie op wat voor termijn de toetreding van de EU tot het EVRM een feit zal zijn, antwoordt de regering dat de besprekingen daarover zo snel mogelijk na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zullen beginnen. Het is echter nog te vroeg om aan te geven wanneer de EU daadwerkelijk toetreedt. Deze leden vragen ook of de toetreding van de EU zal leiden tot toenemende werkdruk bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en aan welke mogelijkheden de regering denkt om die werkdruk te beperken. Hierop kan de regering als volgt antwoorden. Naar verwachting zal het aantal zaken voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens toenemen, al valt een indicatie nu nog niet te geven. Wel ligt het in de visie van de regering voor de hand dat een extra rechter namens de EU zal worden toegevoegd aan het Hof in Straatsburg en dat de EU zal bijdragen in een uitbreiding van de staf van dit Hof. Welke eventuele procedurele maatregelen wenselijk zijn, zal in het kader van de toetreding nader moeten worden bezien.

#### *1.4 Algemeen toepasselijke bepalingen*

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering niet aangeeft welke handelingen genomen kunnen worden op basis van de toevoeging over de bestrijding van huiselijk geweld en welke handelingen dit zijn. De regering roept in herinnering dat in Verklaring 19 bij artikel 3 van het Werkingsverdrag (*artikel 8 VWEU*) het belang van bestrijding van huiselijk geweld onderstreept wordt. Deze Verklaring vormt een bijzondere uitwerking van het bepaalde in artikel 3 (*artikel 8 VWEU*) en moet in dit licht worden gelezen. In artikel 3 van het Werkingsverdrag (*artikel 8 VWEU*) staat dat de Unie er bij elk optreden naar streeft de ongelijkheden tussen vrouwen en mannen op te heffen. Bij elk beleidsvoornemen moet deze algemene notie dus in acht worden genomen. In Verklaring 19 bij dit

artikel wordt aangegeven dat de Unie in haar beleidsinitiatieven zal trachten alle vormen van huiselijk geweld te bestrijden. De lidstaten moeten alle maatregelen nemen om deze strafbare feiten te voorkomen en te bestraffen om de slachtoffers te steunen en te beschermen. De Verklaring bevat dus geen voornemens van de EU voor specifieke handelingen op dit terrein, maar een verklaring van de Conferentie van lidstaten om in het kader van het (overige) Uniebeleid te proberen alle vormen van huiselijk geweld te bestrijden.

De leden van de VVD-fractie vragen of hetgeen in artikel 13 Werkingsverdrag is vastgesteld omtrent dierenwelzijn beperkingen zal opleggen aan het gebruik van dieren voor onderzoek. De regering is van oordeel dat dit niet het geval is. Met het Verdrag van Lissabon moet wel op meer beleidsterreinen rekening gehouden worden met dierenwelzijn. Thans zijn dat de beleidsterreinen landbouw, vervoer, interne markt en onderzoek. De terreinen visserij, technologische ontwikkeling en de ruimte worden hier door het Verdrag van Lissabon aan toegevoegd.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat voor een daadkrachtige Europese aanpak van misstanden in grensoverschrijdende veetransporten een aparte rechtsgrondslag gewenst is. De regering is echter van mening dat artikel 32 van het Werkingsverdrag (*artikel 38 VWEU*) in samenhang met artikel 6 ter van het Werkingsverdrag (*artikel 13 VWEU*) in een afdoende rechtsbasis voorziet voor maatregelen met betrekking tot grensoverschrijdend transport van vee.

#### *1.5 Diensten van algemeen (economisch) belang*

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat het protocol betreffende de diensten van algemeen belang en andere wijzigingen op dit terrein op geen enkele wijze invloed zullen hebben op de bestaande secundaire wetgeving waar de verhouding tussen interne markt en DAEB zijn geregeld, zoals de aanbestedingsrichtlijn. Voorts vragen deze leden of de regering erkent dat de vorm waarin de verduidelijking tot stand is gebracht te wensen over laat. In plaats van een generieke bepaling waar optreden in bepaalde sectoren is uitgesloten, is hier gekozen voor een per-geval-benadering wat tot effect heeft dat er rechts-onduidelijkheid vooraf blijft bestaan en de Commissie haar handen vrij heeft om zich als partner te laten gelden bij de vormgeving van nationale arrangementen. Ook vragen zij of de regering het gevaar ziet dat marktontwikkelingen ertoe kunnen leiden dat diensten van algemeen belang (DAB) aangemerkt kunnen worden als een DAEB. Tot slot vragen de leden van de SP-fractie wat de gevolgen zijn van de toevoeging aan artikel 14 van het Werkingsverdrag met betrekking tot de voorwaarden en beginselen waarmee er vanuit de EU geoordeeld wordt over de DAEB. Zij vragen of deze bepaling in zijn algemeenheid niet raakt aan de vrijheid van lidstaten om zelf te bepalen welke diensten een algemeen belang dienen. De regering benadrukt dat het protocol de verhouding tussen de interne markt en publieke voorzieningen verheldert en verduidelijkt. Het protocol is van invloed bij de interpretatie en toepassing van zowel bestaande als nieuwe secundaire wetgeving. Secundaire Europese wetgeving moet het primaire verdragsrecht, zoals het onderhavige protocol, respecteren en uitgelegd worden in het licht van dit primaire verdragsrecht. De regering ziet het gevaar niet dat de Commissie de handen vrij heeft zich als partner te laten gelden bij de vormgeving van nationale arrangementen. Juist bij een per-geval-benadering wordt de autonomie van de lidstaten gerespecteerd. Het protocol geeft duidelijk aan dat het aan de lidstaten is om te bepalen welke diensten zij van algemeen belang achten en hoe zij de voorziening van deze diensten ordenen. Ook ziet de regering het gevaar niet dat marktontwikkelingen er ongewenst toe

kunnen leiden dat DAB aangemerkt kunnen worden als DAEB. Het is aan de lidstaten om er al dan niet voor te kiezen gebruik te maken van de voordelen van marktprikkels bij de vervulling van hun publieke diensten. Indien de overheid hiervoor kiest, dient zij er rekening mee te houden dat diensten die in het verleden op grond van hun inrichting als DAB werden gekwalificeerd door de wijziging in inrichting onder de kwalificatie van DAEB kunnen gaan vallen. Dat is een aandachtspunt voor de lidstaten wanneer zij dergelijke marktprikkels invoeren. Tot slot merkt de regering op dat in het protocol duidelijk is vastgelegd dat de autoriteiten van de lidstaten zelf mogen bepalen welke diensten zij van algemeen belang achten en hoe zij de voorziening van deze diensten ordenen. Artikel 16 van het Werkingsverdrag (*artikel 14 VWEU*) brengt hier geen verandering in.

De leden van de VVD-fractie vragen welke betekenis de beginselen en voorwaarden in artikel 14 van het Werkingsverdrag hebben wanneer daarbij de bevoegdheid van de lidstaten om dergelijke diensten te verstrekken onverlet respectievelijk onverminderd blijft. Zij vragen tevens een omschrijving van de beperkingen voor die diensten van algemeen economisch belang die het gevolg zijn van het in acht nemen van de Verdragen. Voorts vragen deze leden welke beperkingen feitelijk nog gelden voor die DAEB wanneer protocol 9 spreekt over «de essentiële rol en de ruime bevoegdheid van de nationale, regionale en lokale autoriteiten» en wanneer artikel 106, lid 2, van het Werkingsverdrag spreekt over de wijze waarop de regels van de Verdragen slechts gelden «voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert.» De regering beaamt dat artikel 16 van het Werkingsverdrag (*artikel 14 VWEU*) de mogelijkheid creëert voor de Commissie om regelgeving op dit terrein voor te stellen. Indien de Commissie daarvan gebruik maakt, zal de Kamer volgens de gebruikelijke procedures worden geïnformeerd. Op basis van een eventueel voorstel zal de Nederlandse positie worden bepaald. De bepalingen uit de Verdragen dienen, zowel op grond van de huidige Verdragsteksten als van het protocol, in beginsel door DAEB in acht te worden genomen. Vrij verkeersbepalingen, het non-discriminatiebeginsel, mededingingsregels etc. zijn dan ook in principe op deze diensten van toepassing. Dit is slechts anders indien toepassing van deze regels de uitoefening van de publieke taak zou doorkruisen. Voorts dient er bij het compenseren door de overheid van een DAEB rekening mee te worden gehouden dat de compensatie daadwerkelijk voor deze dienst moet worden ingezet en dat de compensatie beperkt moet zijn tot de werkelijke kosten voor het verrichten van deze dienst. Kruissubsidiëring, waarbij overheidsgeld wordt ingezet bij de verrichting van puur commerciële (neven-)activiteiten is dan ook verboden. Dit om oneerlijke concurrentie te voorkomen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze het vastleggen van de uitzonderlijke positie van DAB in een protocol iets toevoegt aan de bestaande rechtspraktijk. Wat betekent dit protocol bijvoorbeeld concreet voor de positie van woningbouwcorporaties ten opzicht van de bevoegdheden van de commissaris mededinging? Zoals hierboven reeds gesteld, verheldert en verduidelijkt het protocol de verhouding tussen de interne markt en publieke voorzieningen en legt het voor het eerst in primair recht vast dat het aan de lidstaten is om te bepalen welke diensten zij van algemeen belang achten en hoe zij de voorziening van deze diensten ordenen. Het protocol brengt, zo benadrukt de regering, geen verandering in de positie van woningbouwcorporaties ten opzichte van de bevoegdheden van de commissaris mededinging. Uiteraard zal de Commissaris voor Mededingingszaken bij de uitoefening van diens bevoegdheden rekening moeten houden met de ruimte die het protocol aan de lidstaten geeft.

## 1.6 Flexibiliteitsclausule

De leden van de fractie van de SP vragen hoe het flexibiliteitsartikel zich verhoudt tot de vereenvoudigde herzieningsprocedure. Het flexibiliteitsartikel biedt – onder voorwaarden – uitkomst in de gevallen waarin het Verdrag niet in een expliciete rechtsgrondslag voorziet om de doelstellingen te verwezenlijken. Het artikel kan niet worden gebruikt om de Verdragen te wijzigen. De vereenvoudigde herzieningsprocedure biedt wel de mogelijkheid de Verdragen te wijzigen, mits aan de strikte voorwaarden ervan is voldaan.

Deze leden vragen ook of het niet helderder was om af te spreken dat nieuwe bevoegdheden expliciet in een apart artikel moeten worden opgenomen zodat het flexibiliteitsartikel kan vervallen. De regering wijst er in dit verband op dat nieuwe bevoegdheden enkel aan de Unie kunnen worden toebedeeld door reguliere verdragswijziging. Het flexibiliteitsartikel biedt een bevoegdheid indien de Verdragen niet in de noodzakelijke bevoegdheden voorzien om de doelstellingen te verwezenlijken.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie wat de grenzen zijn van de flexibiliteitsclausule en verzoeken zij de regering aan te geven wat bedoeld wordt in Verklaring 42 met «competenties die het algemene kader van de Verdragen te buiten gaan». De grenzen van de flexibiliteitsclausule liggen in het voldoen aan de voorwaarden die gesteld worden in artikel 308 van het Werkingsverdrag (*artikel 352 VWEU*). De tekst in de Verklaring betekent dat de clausule geen grondslag kan zijn voor een uitbreiding van het competentiegebied van de Unie tot buiten het kader van de bepalingen van de Verdragen, dat wil zeggen de doelstellingen en de taken van de Unie. Dit houdt in dat de clausule de Verdragen niet kan wijzigen.

## 1.7 Respect voor nationale eigenheid

De leden van de SP-fractie vragen wat de betekenis is van de bepalingen inzake nationale eigenheid en waarom alleen de essentiële staatsfuncties worden gerespecteerd. De leden van de VVD-fractie vragen in dit kader of het gestelde in artikel 4, lid 2, VEU over eerbiediging van de nationale identiteit van de lidstaten ertoe kan leiden dat de regering zal bevorderen dat meer duidelijkheid ontstaat over de Nederlandse identiteit. De regering wijst erop dat artikel 3 bis, lid 2, van het EU-Verdrag (*artikel 4, lid 2, VEU*) als zodanig niet is bedoeld als rechtsbasis ter versterking en nadere uitwerking van de nationale identiteit. Het artikel beoogt wel zeker te stellen dat de Unie de essentiële staatsfuncties, als uitwerking van de nationale identiteit, moet respecteren.

## 2. Slagvaardigheid

De vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de SP en van de PVV in het kader van de slagvaardigheid van de Unie en de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid worden hieronder behandeld in paragraaf 2.1.1. Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie welke specifieke punten uit het Verdrag bijdragen aan het democratisch functioneren van de EU verwijst de regering naar paragraaf 3 t/m 3.5 van hoofdstuk III.

### 2.1 Institutionaliteit

#### 2.1.1 Algemeen

De vragen van de leden van de fracties van de CDA en van D66 over de

implementatie van het Verdrag van Lissabon worden beantwoord in paragraaf 1 van hoofdstuk I.

De leden van de SP-fractie vragen de regering in te gaan op de waarde van het vetorecht – ook in de uitgebreide Unie – en op het belang van het vetorecht voor het behoud van het draagvlak in de Unie. Zij vragen voorts of het niet belangrijk is voor het draagvlak dat getracht wordt wetgeving te ontwerpen die op consensus kan rekenen en of de voorgestelde maatregelen niet het tegenovergestelde stimuleren. De leden van de PVV-fractie vragen of de regering van mening is dat inperking van het vetorecht niet mag plaatsvinden en hoe de regering het gaat uitleggen als er in Europa voor Nederland onwelgevallige beslissingen worden genomen. De regering is van mening dat samenwerking tussen lidstaten nodig is om grensoverschrijdende vraagstukken effectief aan te kunnen pakken. Zij is ervan overtuigd dat een effectieve aanpak van deze problemen onder meer wordt bevorderd door de overgangen naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in het Verdrag van Lissabon. Die meer effectieve besluitvorming is ook van belang voor het draagvlak van Europese besluiten bij de burger. Unanimititeit leidt veelal tot vertraging in het besluitvormingsproces en tot slechte wetgeving wanneer elke lidstaat zich op elk gewenst moment op elk inhoudelijk punt kan verzetten tegen een besluit. Meerderheidsbesluitvorming voorkomt dit en draagt ertoe bij dat lidstaten actiever op zoek gaan naar compromissen die voor alle lidstaten aanvaardbaar zijn. Daarom is met het Verdrag van Lissabon geprobeerd de besluitvaardigheid te verbeteren, maar die dan wel te voorzien van de noodzakelijke «checks and balances», zoals de afbakening van de bevoegdheden, de introductie van noodremprocedures, de versterking van de rol van het EP en vooral ook de grotere betrokkenheid van de nationale parlementen. De regering is voorts van oordeel dat de overgangen naar meerderheidsbesluitvorming nog een ander voordeel met zich meebrengen. Het gaat – met name in een Unie van 27 lidstaten of meer – steeds vaker om de keuze tussen participeren in de Europese rechtsorde en daarop (evenredig) invloed uit te oefenen of om de eigen autonomie te bewaken en daardoor overgeleverd te worden aan wat andere, meer invloedrijke staten eenzijdig of gezamenlijk beslissen. De regering kiest nadrukkelijk voor het eerste om via een slagvaardigere besluitvorming invloed te kunnen uitoefenen op beleid dat gezamenlijk en voor heel Europa wordt gemaakt. Het ten koste van alles willen vasthouden aan een veto leidt dus niet tot een grotere invloed van Nederland op de EU-besluitvorming.

### *2.1.2 Herstructurering van de Verdragen*

### *2.1.3 Rechtspersoonlijkheid en recht van de Unie*

Op de vragen van de leden van de fractie van de SP of het feit dat de EU gebaseerd is op twee Verdragen effect heeft op de manier waarop bepaalde handelingen kunnen worden verricht en of hiermee hetzelfde effect is bereikt als zou de EU gebaseerd zijn op het Grondwettelijk Verdrag, antwoordt de regering als volgt. Het naast elkaar bestaan van de beide verdragen heeft in beginsel geen gevolgen voor de manier waarop handelingen worden verricht. Voortaan worden alle handelingen verricht door één institutioneel kader, namens de Unie, en zonder dat de voorheen bestaande juridische tweedeling Unie versus Gemeenschap nog langer een rol zal spelen. Het Verdrag van Lissabon onderscheidt zich van het Grondwettelijk Verdrag doordat niet de symbolische stap naar een grondwetsstructuur is genomen.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie naar het belang van de plaats van het GBVB in het EU-Verdrag. De regering kan hierop antwoorden dat



de handhaving van het GBVB op deze plaats van belang was om de aparte status van het GBVB als intergouvernementeel beleidsterrein te onderstrepen. Hierin verschilt het GBVB van de politieke en justitiële samenwerking waarvan de communautarisering wenselijk werd geacht en die om die reden werd overgeheveld naar het Werkingsverdrag.

#### 2.1.4 Europees Parlement

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd over het volledige budgetrecht dat het Europees Parlement zal krijgen. Deze leden vragen of de zeggenschap van het EP over de begroting zich ook uitstrekt tot alle onderdelen van het GBVB, inclusief de nog op te richten Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). De regering deelt de waardering van de leden van de fractie van de VVD dat de bevoegdheden van het EP in het Verdrag van Lissabon zijn uitgebreid. Daarin zijn de begrotingsprocedures aangepast, vervalt het onderscheid tussen niet-verplichte en verplichte uitgaven en dienen Raad en EP gezamenlijk overeenstemming te bereiken over de EU-begroting voor het volgende jaar. Wat betreft GBVB blijft de afspraak dat administratieve uitgaven voor de EU en de beleidsuitgaven (met uitzondering van militaire of defensie-uitgaven en gevallen waar de Raad met unanimitéit anders beslist) ten laste van de EU-begroting komen. Het EP heeft hier dus ook budgetrecht en dat geldt ook voor de EDEO. Volgens het Verdrag van Lissabon kunnen voorts, na raadpleging van het EP, bijzondere financiële procedures worden afgesproken voor zeer urgente GBVB-activiteiten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering hun inschatting deelt dat het kiezen van een deel van de Europarlementariërs op transnationale lijsten een stimulans vormt voor Europese partijvorming en of zij transnationale lijsten wenselijk acht. Ook vragen zij of het voornemen van het EP mogelijk is een deel van de Europarlementariërs te laten kiezen op transnationale lijsten op grond van de bepalingen van het Verdrag van Lissabon. De regering ziet in de Verdragen, zoals gewijzigd door het Verdrag van Lissabon, geen enkele verdragsrechtelijke beperking om te komen tot transnationale kieslijsten voor het Europees Parlement. Wel zou daarvoor de Akte van Verkiezingen (gehecht aan Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom, zoals laatstelijk gewijzigd door Besluit van 25 juni 2002 en 23 september 2002, 2002/772/EG, Euratom) met unanimitéit moeten worden aangepast.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een nadere toelichting op de rol van het Europees Parlement bij de voordracht van een kandidaat-Commissievoorzitter door de Europese Raad. Zij vragen of en hoe de verkiezingsuitslag van het EP de uiteindelijke voordracht bepaalt en of het EP niet beter zou kunnen kiezen uit meerdere kandidaten. De regering wijst op artikel 9 D, zevende lid, EU-Verdrag (*art. 17, zevende lid, VEU*) dat bepaalt dat de Europese Raad, rekening houdend met de verkiezingen voor het Europees Parlement en na passende raadplegingen, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen bij het EP een kandidaat voordraagt voor het ambt van voorzitter van de Commissie. De regering acht het zinvol dat ter versterking van het draagvlak van de toekomstige Commissievoorzitter, de Europese Raad één kandidaat voordraagt bij het Europees Parlement, en niet meerdere. Met betrekking tot de relatie tussen de EP-verkiezingen en de voordracht van een kandidaat-Commissievoorzitter heeft de IGC verklaard dat het Europees Parlement en de Europese Raad krachtens de bepalingen van de Verdragen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het goede verloop van het proces dat tot de verkiezing van de voorzitter van de Commissie leidt. In raadplegingen zullen het Europees Parlement en Europese Raad het proiel van de kandidaten voor het ambt van voorzitter van de Commissie doornemen,

waarbij overeenkomstig artikel 9 D, zevende lid, EU-Verdrag (*art. 17, zevende lid, eerste alinea, VEU*) rekening zal worden gehouden met de uitslag van de verkiezingen voor het Europees Parlement. De verkiezingsuitslag zal dus doorklinken in de uiteindelijke voordracht. In dit licht is het denkbaar dat fracties van het EP voorafgaand aan de Europese verkiezingen hun ideeën omtrent kandidaten voor het ambt van Commissievoorzitter kenbaar maken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het feit dat de Europese Ombudsman gekozen zal worden door het Europees Parlement niet ten nadele is van zijn onafhankelijkheid. De regering is van mening dat een verkiezing van de Europese Ombudsman door het rechtstreeks gekozen Parlement, kan bijdragen aan het creëren van een breed draagvlak voor het optreden van de Ombudsman. Tegelijk acht de regering het van belang dat de Europese Ombudsman te allen tijde onafhankelijk functioneert. Het Verdrag van Lissabon garandeert dit in artikel 195, derde lid, van het Werkingsverdrag (*artikel 228, derde lid, VWEU*).

#### *2.1.5 Europese Raad*

#### *2.1.6 Raad van Ministers*

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de vaste voorzitter van de Europese Raad een coördinerende rol dient te krijgen. De regering wordt gevraagd in te gaan op de rol en de taken van de vaste voorzitter. De regering wijst erop dat het Verdrag van Lissabon de kaders bepaalt waarbinnen de voorzitter van de Europese Raad moet functioneren. De voorzitter leidt en stimuleert de werkzaamheden van de Europese Raad. Hij zorgt, in samenwerking met de voorzitter van de Commissie en op basis van de werkzaamheden van de Raad Algemene Zaken, voor de voorbereiding en de continuïteit van de werkzaamheden van de Europese Raad. Hij dient de samenhang en consensus binnen de Europese Raad te bevorderen. Na afloop van iedere bijeenkomst van de Europese Raad legt hij een verslag voor aan het Europees Parlement. Het ligt derhalve in de rede dat de voornaamste taak van de voorzitter inderdaad een coördinerende taak is. De voorzitter zal voor zijn werkzaamheden in het kader van de Europese Raad doorlopend moeten afstemmen met het roulerende voorzitterschap, de voorzitter van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid. Een dergelijke voorzitter laat zich het beste kenschetsen als een «integreerend» voorzitter.

De leden van de VVD-fractie vragen welke zekerheid bestaat over het technische karakter van de functie van voorzitter van de Europese Raad. De SGP-fractie vraagt of de regering het eens is dat de voorzitter onder het Verdrag geen louter procedurele taken zijn toebedeeld en dat een krachtige persoonlijkheid hier een politieke invulling aan zal geven. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering gaat voorkomen dat de voorzitter zich ontwikkelt tot een politieke voorzitter. Deze leden vragen voorts binnen welke termijn de regering denkt dat er invulling kan worden gegeven aan het mandaat van de voorzitter en wat de Nederlandse inbreng daarbij zal zijn. Tevens vraagt deze fractie wat de rol van het parlement daarbij zal zijn. Het antwoord van de regering op deze vragen luidt als volgt. Het instellen van een vaste voorzitter van de Europese Raad is belangrijk voor de continuïteit en de coherentie van de werkzaamheden van de Europese Raad. Deze figuur zal zijn toegevoegde waarde ontlenuen aan het zo goed mogelijk bij elkaar brengen van de standpunten van de lidstaten. Als vaste voorzitter is deze persoon – meer dan een roulerend voorzitter – gebaat bij de lange termijn steun van de lidstaten, die hem benoemen en eventueel voor een nieuwe periode kunnen herbenoemen. Een vaste voorzitter zal ook minder «stokpaardjes»

berijden dan bij nationale voorzitterschappen het geval kan zijn. Voorts zal de Europese Raad als instelling van de Unie in de bestaande institutionele structuur van de EU worden ingekaderd. Met het Verdrag van Lissabon krijgt de Raad Algemene Zaken een centrale coördinerende rol in de voorbereiding en in de opvolging van de werkzaamheden van de Europese Raad. Dit betekent dat de Europese Raad van onderop wordt voorbereid in de raadswerkgroepen, het Coreper en de Raad, zodat alle lidstaten en de Commissie betrokken zullen zijn. De voorzitter van de Europese Raad kan dan ook niet van bovenaf de agenda van de Unie dicteren en – zo hij dat al zou willen – zonder de betrokkenheid van de lidstaten of de Commissie, de Europese Raad inhoudelijk voorbereiden. Voor het tijdpad van de voorbereiding van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de rol van de Kamers daarbij, wordt verwezen naar het antwoord op de vragen in de paragraaf 1 van het inleidende hoofdstuk I.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er al procedureafspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de voorzitter zal worden gekozen en wat de rol en de positie van het Europees Parlement is. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of de uitslag van de verkiezingen voor het EP een rol van betekenis speelt. De leden van de SGP-fractie merken op dat de benoemingsvereisten niet in het Verdrag zijn geregeld. Zij vragen of het de bedoeling is om oud-regeringsleiders in aanmerking te laten komen voor deze functie. Voorts vragen zij of het denkbaar is dat er een soort rotatiesysteem tot stand zal komen. De regering kan bevestigen dat er geen procedureafspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de voorzitter van de Europese Raad zal worden gekozen. Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat de Europese Raad zijn voorzitter kiest met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Het Verdrag legt formeel geen relatie met de samenstelling van het Europees Parlement. Gezien de samenstelling van de Europese Raad is het denkbaar dat oud-regeringsleiders in aanmerking komen voor de functie van voorzitter. De regering zal elke kandidaat op zijn of haar merites beoordelen. Het in het verleden hebben deelgenomen aan de Europese Raad kan dan een voordeel zijn. Het is belangrijk te weten dat het Verdrag hoe dan ook expliciet uitsluit dat de voorzitter van de Europese Raad in eigen land een nationaal mandaat blijft uitoefenen. De voorzitter van de Europese Raad moet een onafhankelijke positie innemen, teneinde zijn coördinerende en integrerende rol te kunnen spelen. De benoeming van de vaste voorzitter geschiedt voor een periode van tweeënhalf jaar. Deze termijn kan eenmalig worden verlengd. Hoewel het Verdrag niet in een rotatiesysteem voorziet, zal bij de benoeming van toekomstige voorzitters wel degelijk meespelen uit welke lidstaten voorgaande voorzitters afkomstig waren. In een Verklaring bij het Verdrag is overeengekomen dat bij de keuze van de voorzitter van de Europese Raad, de voorzitter van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger rekening moet worden gehouden met de eerbiediging van de geografische en demografische verscheidenheid van Unie en de lidstaten.

De leden van de SP-fractie en de VVD-fractie vragen de regering aan te geven waarin de taak van de voorzitter van de Europese Raad de EU extern te vertegenwoordigen verschilt met die van de Hoge Vertegenwoordiger en van de voorzitter van de Commissie. De leden van de SGP-fractie vragen of de taak van voorzitter op het terrein van de externe vertegenwoordiging geen recept is voor spanningen met de functie-uitoefening van de Hoge Vertegenwoordiger. Hierop wenst de regering als volgt te antwoorden. Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat de voorzitter van de Europese Raad op «zijn niveau» zorgt voor de externe vertegenwoordiging van de Unie in «aangelegenheden die onder het GBVB vallen» en «onverminderd» de aan de Hoge Vertegenwoordiger toegedeelde bevoegdheden. Op deze manier wordt de externe vertegenwoordigende taak van de voorzitter aanzienlijk ingeperkt. De aan de Hoge Vertegen-

woordiger toegedeelde bevoegdheden reiken verder dan het GBVB. Als vice-voorzitter van de Commissie is hij belast met «alle aspecten» van het externe optreden van de Unie, ook met communautaire beleidsterreinen. Dat onderscheidt de Hoge Vertegenwoordiger van de voorzitter van de Europese Raad derhalve ook in hun externe vertegenwoordigende taken. De Hoge Vertegenwoordiger voert namens de EU de politieke dialoog met derden en verwoordt in internationale organisaties en op internationale conferenties het standpunt van de Unie. De voorzitter van de Europese Raad zal m.n. deelnemen aan bilaterale of multilaterale bijeenkomsten met derde landen op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders. Het is te verwachten dat de Hoge Vertegenwoordiger en de voorzitter van de Commissie, zoals ook nu reeds het geval, zullen deelnemen aan dergelijke bijeenkomsten met derde landen als deze betrekking hebben op de communautaire bevoegdheden. In het licht van de bovenstaande taakverdeling verwacht de regering geen problemen.

De leden van de SP-fractie wijzen op de mogelijkheid de functie van voorzitter van de ER te combineren met die van voorzitter van de Commissie, waardoor volgens die fractie een nog machtiger functionaris wordt gecreëerd. De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering van oordeel is dat het institutionele evenwicht wordt aangetast wanneer de twee genoemde ambten door één persoon worden bekleed. Zij vragen welke instelling en/of welke lidstaten aan macht zouden inboeten door een dergelijke personele unie. De regering is van mening dat in dit volstrekt theoretische geval het institutionele evenwicht in de Unie wordt aangetast. De huidige verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Commissie – zijnde de hoedster van de Verdragen, van het gemeenschapsbelang en met haar initiatiefrecht – en de lidstaten in de (Europese) Raad, zou doorkruist worden indien deze hoogste functies binnen beide instellingen in één persoon zijn verenigd. Dit kan ten koste gaan de invloed van de lidstaten in de Unie.

De leden van de SP-fractie vragen de regering te verklaren waarom de redenen die het geeft voor het roulerende voorzitterschap van de andere Raadsformaties niet gelden voor de vaste voorzitter van de Europese Raad en voor de Hoge Vertegenwoordiger. De regering is van oordeel dat het benoemen van een vaste voorzitter van de Europese Raad en van de Raad Buitenlandse Zaken (de Hoge Vertegenwoordiger) een belangrijke bijdrage kan leveren aan de continuïteit van de werkzaamheden van deze twee formaties. Voor de Europese Raad is dat van groot belang omdat hier de strategische lijnen voor het beleid worden vastgesteld. In het specifieke geval van de Raad Buitenlandse Zaken is die continuïteit van belang voor het vergroten van de samenhang en de effectiviteit van het externe optreden van de Unie. Voor de overige Raadsformaties voorziet het Verdrag in de 18 maanden beleidsprogramma's die door telkens drie opeenvolgende voorzitterschappen opgesteld zullen worden. Daarmee wordt in de visie van de regering de continuïteit van de overige Raadsformaties voldoende gewaarborgd.

De leden van de SP-fractie vragen of het feit dat de Europese Raad geen wetgevende handelingen kan verrichten ook betekent dat deze vergaderingen op geen enkel moment openbaar zullen zijn. Voorts vragen deze leden of de regering hun mening deelt dat dit wel moet gelden voor vergaderingen waar besluiten worden genomen in een noodremprocedure. De regering heeft zich met succes ingezet voor het openbaar maken van beraadslagingen en stemmingen in de Raad die over een wetgevingshandeling gaan. Aangezien dit niet het geval is in de Europese Raad, die een andere instelling is en die geen wetgevingshandelingen kan aannemen, zullen bijeenkomsten van de Europese Raad inderdaad niet

openbaar zijn. Het Verdrag voorziet niet in een uitzondering op die regel voor de eventuele bespreking van een noodremprocedure in de Europese Raad.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de verhouding tussen de Commissie en de Europese Raad nu de Hoge Vertegenwoordiger in beide fora zitting heeft. De taken en de bevoegdheden van beide instellingen zijn vastgelegd in de Verdragen. De Hoge Vertegenwoordiger draagt de verantwoordelijkheid voor het, in opdracht van de Raad, uitvoeren van het GBVB en EVDB. Dit gebeurt op basis van de door de Europese Raad vastgestelde strategische lijnen. In zijn hoedanigheid van vice-voorzitter van de Commissie is hij verantwoordelijk voor de uitvoering van de bevoegdheden van de Commissie op extern terrein. Deze opzet heeft tot doel, in lijn met de inzet van de regering, de gewenste samenhang in het externe optreden van de Unie te versterken.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie welke gevolgen de nieuwe structuur aangaande de externe vertegenwoordiging van de EU heeft voor de RAZEB. De regering wijst erop dat de RAZEB wordt opgedeeld in een Raad Algemene Zaken en een Raad Buitenlandse Zaken. De Raad Algemene Zaken (RAZ), waarvan het voorzitterschap blijft rouleren onder de lidstaten, bereidt de bijeenkomsten van de Europese Raad voor en volgt deze op. Daarnaast draagt de RAZ zorg voor de samenhang van de werkzaamheden van de verschillende Raadsformaties. De Raad Buitenlandse Zaken (RBZ), voorgezeten door de Hoge Vertegenwoordiger, werkt het externe optreden van de Unie uit volgens de door de Europese Raad vastgestelde strategische lijnen.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom de regering heeft ingestemd met de invoering van een vaste voorzitter van de Europese Raad, die niet door de bevolking gekozen is en die weinig oog voor nationale belangen zal hebben. De regering heeft met de functie ingestemd op voorwaarde dat het een coördinerend en integrerend voorzitterschap wordt, die daarnaast duidelijk wordt ingekaderd binnen de bestaande Raadstructuur. Nu dit met het Verdrag van Lissabon het geval is, zal de voorzitter die in de Europese Raad moet streven naar consensus, nauw moeten samenwerken met de regeringsleiders en staatshoofden van lidstaten, alsmede met de voorzitter van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger. Meer dan een roulerend voorzitter kan een vaste voorzitter voor continuïteit van de werkzaamheden van de Europese Raad zorg dragen. Zijn inzet zal ook minder dan bij een nationaal voorzitterschap gericht zijn op het centraal stellen van specifieke nationale belangen. De vaste voorzitter van de Europese Raad is juist gebaat bij lange termijn steun vanuit de lidstaten en zal daarom rekening moeten houden met de uiteenlopende posities van de lidstaten en daartussen bruggen moeten bouwen.

De leden van de fractie van de PVV vragen of wijziging van het systeem van de drievoudige sleutel naar een dubbele meerderheid wordt ingezet om te bereiken dat de Unie in hoog tempo kan voortgaan met het tot stand brengen van Europese regelgeving. Deze leden betwijfelen of die slagvaardigheid de gewenste effecten zal hebben. De regering beaamt dat het Verdrag van Lissabon inderdaad beoogt de slagvaardigheid van de Unie te vergroten. De regering vindt het van belang dat de Unie een effectief antwoord kan bieden op uitdagingen op het gebied van o.a. energie, klimaat, asiel, migratie, terrorisme en criminaliteit. Tegelijkertijd zijn in het Verdrag van Lissabon maatregelen genomen die ervoor zorgen dat de taken van de Unie duidelijk afgebakend zijn. Daarbij voorziet het Verdrag bovendien in een belangrijke toetsende rol van de nationale parlementen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het versoepelen van de besluitvorming in de Raad de invloed van de Commissie en van het Europees Parlement vergroot, aangezien een groter aantal voorstellen en amendementen kans maakt op goedkeuring door de Raad. In de visie van de regering wordt de rol van het Europees Parlement met name versterkt door de invoering van de gewone wetgevingsprocedure als de standaard procedure. Hierdoor zal het EP in een groter aantal gevallen medebeslissingsrecht krijgen. De positie van de Commissie wordt versterkt omdat het initiatiefrecht krijgt voor alle wetgevingshandelingen van de Unie. Een versoepeling van de besluitvormingsprocedures in de Raad zal in zijn algemeenheid ook een bijdrage kunnen leveren aan een effectiever optreden van de Commissie en van het EP.

Met betrekking tot de Hoge Vertegenwoordiger vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe voorkomen zal worden dat deze persoon met tegenstrijdige belangen te maken krijgt, nu deze persoon naast voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken ook onderdeel zal zijn van de Commissie. De regering roept in herinnering dat de personele samenvoeging van de functies van Hoge Vertegenwoordiger en vice-voorzitter van de Commissie nu juist is gecreëerd om ervoor zorg te dragen dat de instellingen goed met elkaar samenwerken en tegenstellingen te overbruggen. Hiermee kan de coherentie en de slagvaardigheid van het buitenlands beleid van de Unie worden vergroot. De Commissie en de Raad hebben beide de taak de externe doelen van de Unie, zoals omschreven in het Verdrag, te verwezenlijken.

De leden van de ChristenUnie-fractie denken dat met een uitgebreide Unie en besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid op een groter aantal terreinen, het loannina-mechanisme vaker gebruikt zal worden. Zij vragen of de regering deze analyse deelt. De regering verwacht dat het loannina-mechanisme in de toekomst weinig gebruikt zal worden. De huidige besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid heeft – evenmin als de recente uitbreiding – niet geleid tot frequente inroeping van dit mechanisme. Het dient vooral ter geruststelling voor sommige lidstaten dat zij in bijzonder zwaarwegende gevallen de mogelijkheid hebben de discussie in de Raad te doen voortzetten om een voor alle lidstaten bevredigende oplossing te vinden.

Nu de Europese Raad een instelling van de Unie wordt, vragen de leden van de ChristenUnie-fractie wat het effect hiervan in de praktijk zal zijn op het politieke primaat van de lidstaten, gezien de uitbreiding van mogelijkheden voor het Hof van Justitie. Het Hof kan immers vaststellen dat de Europese Raad in strijd met de Verdragen heeft nagelaten een besluit te nemen. Deze leden vragen in hoeverre deze nieuwe bevoegdheid van het Hof het politieke primaat van lidstaten doorkruist, gelet op het feit dat het nalaten van het nemen van een besluit een politieke keuze kan zijn. In de visie van de regering hoeft er geen spanning te bestaan tussen het politieke primaat en de juridische controle. Politieke beslissingen zijn immers ook op nationaal en lager niveau altijd onderworpen aan de wet. De regering wijst er bovendien op dat een belangrijke voorwaarde voor een dergelijk beroep wegens nalaten is dat een instelling nalaat een besluit te nemen in strijd met de Verdragen. Met andere woorden, het moet gaan om specifieke gevallen, waarin op de instelling een rechtsplicht rust om een besluit te nemen. Het gaat dus niet om situaties waarin de Europese Raad de vrijheid heeft om al dan niet een besluit te nemen. Het is voor de regering dan ook moeilijk voorstelbaar dat de Europese Raad in strijd met deze rechtsplicht zou nalaten een besluit te nemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering hen een overzicht kan bieden van onderwerpen die onder het unanimititeitsvereiste



blijven vallen. Hieraan wil de regering graag voldoen. Voor wat betreft het Unie-Verdrag wijst de regering met name op de wijziging van het aantal Commissie-leden en de vaststelling van het toerbeurtsysteem van de Commissie (artikel 9 D, vijfde lid, eerste en tweede alinea, EU-verdrag/*artikel 17, vijfde lid, eerste en tweede alinea, VEU*), besluiten over de strategische belangen en doelstellingen van het externe optreden (artikel 10 B, eerste lid, EU-Verdrag/*artikel 22, eerste lid, VEU*), het bepalen en uitvoeren van het GBVB (artikel 13, tweede lid, EU-Verdrag/*artikel 26, tweede lid, VEU*), het operationeel optreden in internationale situaties (artikel 14 EU-Verdrag/*artikel 28 VEU*), en de voorwaarden, doel en draagwijdte van GVDB-missies buiten het grondgebied van de EU (artikel 28 B EU-Verdrag/*artikel 43 VEU*). In het Werkingsverdrag kunnen met name worden genoemd coördinatiemaatregelen op het gebied van de sociale zekerheid met het oog op het vrij verkeer van Burgers van de Unie (artikel 18, derde lid, Werkingsverdrag/*artikel 21, derde lid, VWEU*), de vaststelling van strategische richtsnoeren op het terrein van de ruimte van vrede, veiligheid en recht (artikel 61 A Werkingsverdrag/*artikel 68 VWEU*), maatregelen inzake paspoorten, identiteitskaarten en verblijfstitels (artikel 62, derde lid, Werkingsverdrag/*artikel 77, derde lid, VWEU*), maatregelen inzake familierecht (artikel 65, derde en vierde lid, Werkingsverdrag/*artikel 81, derde en vierde lid, VWEU*), operationele samenwerking van opsporingsdiensten (artikel 69 F, derde lid, Werkingsverdrag/*artikel 87, derde lid, VWEU*), enkele onderdelen van de sociale politiek (artikel 137, tweede lid, tweede alinea, Werkingsverdrag/*artikel 153, tweede lid, tweede alinea VWEU*), en de vaststelling van het meerjarig financieel kader (artikel 270 bis Werkingsverdrag/*artikel 312 VWEU*). Hiernaast kunnen nog worden genoemd de maatregelen van de Raad die bovendien door de lidstaten volgens de nationale grondwettelijke procedures moeten worden goedgekeurd: de totstandkoming van een gemeenschappelijke defensie (artikel 28 A, tweede lid, EU-Verdrag/*artikel 42, tweede lid, VEU*), de vereenvoudigde wijzigingsprocedure (artikel 48, zevende lid, EU-Verdrag/*artikel 48, zevende lid, VEU*), de uitbreiding van de rechten van de Burgers van de Unie (artikel 22 Werkingsverdrag/*artikel 25 VWEU*), het besluit tot toetreding van de EU tot het EVRM (artikel 188 N, achtste lid, tweede alinea, Werkingsverdrag/*artikel 218, achtste lid, tweede alinea, VWEU*), de regels voor de algemene verkiezingen voor het Europees Parlement (artikel 190, eerste lid, tweede alinea, Werkingsverdrag/*artikel 223, eerste lid, tweede alinea, VWEU*), de bevoegdheidsverlening aan het Hof van Justitie om te oordelen over geschillen inzake het intellectuele eigendom (*artikel 229 A Werkingsverdrag/artikel 262 VWEU*) en de vaststelling van het Eigen Middelenbesluit (artikel 269, derde alinea, Werkingsverdrag/*artikel 311, derde alinea, VWEU*).

### *2.1.7 Europese Commissie*

De leden van de fractie van het CDA vragen op welke wijze invulling wordt gegeven aan het roulatieschema van de Europese Commissie na 2014. Zij vragen de regering aan te geven of in ieder geval minimaal één van de Benelux-landen bij iedere roulatie in de Commissie komt. De regering memoreert dat de Commissie vanaf 2014 zal bestaan uit een aantal leden dat overeenstemt met tweederde van het aantal lidstaten. Deze gereduceerde omvang van de Commissie stelt iedere lidstaat na 2014 in staat om in twee van elke drie colleges een lid uit eigen land te hebben. De regering neemt met belangstelling kennis van het idee van de leden van de fractie van het CDA om minimaal één commissaris van de Benelux-landen bij iedere roulatie in de Commissie te hebben. Het Verdrag van Lissabon noemt die mogelijkheid niet, maar stelt wel dat een eerlijke geografische spreiding nagestreefd moet worden. In dat kader is de kans aannemelijk dat één van de Benelux-landen in elke Commissie zitting zal hebben.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de zogenaamde Lex Prodi zijn weg heeft gevonden in het Verdrag waar het gaat om het ontslag van individuele commissarissen. De leden van de ChristenUnie-fractie stellen hier elders in het verslag eveneens een vraag over. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering heeft getracht gevolg te geven aan de VVD-suggestie van juni 2007 om het EP de mogelijkheid te geven individuele commissarissen te ontslaan en het EP in de laatste fase van de conciliatie (in geval van conflict tussen de Raad en het EP in tweede lezing) een *de facto* initiatief- of amendementsrecht te geven. Voorts vragen zij het oordeel van de regering over deze suggesties ter verbetering van de herkenbaarheid en de slagkracht van het EP. Op deze vragen kan de regering als volgt antwoorden. De Lex Prodi is neergelegd in artikel 9 D, zesde lid, EU-Verdrag (*artikel 17, zesde lid, VEU*). Hierin wordt bepaald dat een lid van de Commissie ontslag moet nemen als de Commissie-voorzitter daarom verzoekt. Het college van commissarissen hoeft voor dit verzoek, in tegenstelling tot de huidige Verdragen, geen goedkeuring te geven. Het Europees Parlement heeft formeel geen zeggenschap over de benoeming en het ontslag van individuele commissarissen, maar wel over het gehele college. De gang van zaken rond de benoeming van de huidige Commissie, waarbij het EP feitelijk de benoeming van een individuele commissaris heeft geblokkeerd, heeft echter de kracht van het EP op dit punt aangetoond. Dit maakt duidelijk dat het EP *de facto* reeds veel invloed kan uitoefenen op de benoeming van individuele commissarissen. Hiermee is een belangrijk precedent geschapen. De regering onderschrijft deze *de facto* vergroting van de slagkracht van het EP, die mogelijk in de toekomst door het EP ook voor het wegsturen van individuele commissarissen kan worden ingezet. Het antwoord op de vraag over het *de facto* initiatief- of amendementsrecht van het EP in de conciliatie-fase is dat in de laatste fase van de onderhandelingen in 2007 niet meer is gesproken over eventuele aanpassingen van de gewone wetgevingsprocedure. De regering is evenwel van mening dat juist in de co-decisieprocedure de rechten van het EP gewaarborgd zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het denkbaar en wenselijk is dat Europese politieke partijen of coalities, voorafgaand aan Europese verkiezingen een politicus uit hun midden naar voren schuiven als kandidaat-voorzitter van de Commissie. De regering wijst erop dat met het Verdrag van Nice het Europees Parlement reeds moet instemmen met de voordracht van de Europese Raad van een kandidaat voor de positie van voorzitter van de Commissie. Met het Verdrag van Lissabon wordt de rol van het Europees Parlement bij de verkiezing van de voorzitter van de Commissie verder versterkt. Zoals de leden van de fractie van GroenLinks terecht constateren, bepaalt het Verdrag dat de verkiezingsuitslag moet weerklinken in de voordracht van de Europese Raad voor de functie van voorzitter van de Commissie. Verklaring 11 bepaalt dat eerst consultaties zullen plaatsvinden tussen de Europese Raad en het Europees Parlement over het profiel van mogelijke kandidaten, alvorens de Europese Raad een kandidaat naar voren schuift. Zoals in de Memorie van Toelichting reeds is aangegeven, had de regering liever gezien dat de procedure geheel was omgedraaid, te weten: voordracht van een kandidaat door het Europees Parlement en dan goedkeuring door de Europese Raad. Dat bleek voor de meerderheid van de lidstaten niet aanvaardbaar. Niettemin is de regering van mening dat met de bovenstaande verklaring, die destijds is voorgesteld door de Benelux-landen, een bevredigende vergroting van de rol van het Europees Parlement wordt bewerkstelligd.

Ook vragen de leden van de fractie van GroenLinks of de Europese Raad een claim van een kandidaat-voorzitter op het Commissievoorzitterschap dient te honoreren, ongeacht zijn of haar nationaliteit, indien de uitslag van de Europese verkiezingen duidelijk in het voordeel van één vooraf

gestelde kandidaat-voorzitter spreekt. Daarbij vragen de leden hoe zwaar Verklaring 6 in een dergelijk scenario weegt. Volgens deze Verklaring dient bij de keuze van personen voor het ambt van de voorzitter van de Europese Raad, van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger rekening te worden gehouden met het eerbiedigen van de geografische en demografische verscheidenheid van de Unie en de lidstaten. De regering wijst erop dat het Verdrag van Lissabon de betrokkenheid van het EP bij de benoeming van de Commissie-voorzitter vergroot door te bepalen dat de Europese Raad een kandidaat voordraagt rekening houdend met de uitslag van de EP-verkiezingen en na passende raadplegingen door de Europese Raad en het Europees Parlement over het profiel van de voorzitter. De verkiezingsuitslag moet dus weerklinken in de uiteindelijke voordracht door de Europese Raad. Dit impliceert echter niet dat een claim op het voorzitterschap van een eventuele kandidaat-voorzitter uit de EP-gelederen, gesteund door de verkiezingsuitslag, automatisch moet worden gehonoreerd. Immers, andere (niet-EP)kandidaten kunnen eveneens aan het profiel voldoen en de uitslag van de verkiezingen weerspiegelen. Dat niet hoeft te worden gekozen voor een eventuele EP-kandidaat vloeit ook voort uit de mogelijkheid in het Verdrag voor het EP de door de Europese Raad voorgedragen kandidaat niet te kiezen. De Europese Raad zal dan een nieuwe, voor het EP wel aanvaardbare, kandidaat moeten voordragen. Naast de verkiezingsuitslag en het profiel speelt bovendien, zoals de leden van de GroenLinks fractie terecht opmerken, een belangrijke rol dat rekening moet worden gehouden met de geografische en demografische verscheidenheid bij de keuze van de verschillende hoge Europese functionarissen. Deze moeten onderling een gebalanceerde weerspiegeling vormen van de lidstaten en bevolking van de Unie. Dit element moet dus eveneens bij het maken van de keuze voor de kandidaat-voorzitter van de Commissie worden meegenomen. De nationaliteit van de kandidaat-voorzitter kan derhalve wel degelijk een rol spelen.

#### *2.1.8 Hof van Justitie*

De leden van de fracties van de SP en van de ChristenUnie merken op dat op het terrein van justitie- en politiesamenwerking en op het gebied van asiel en migratie de bevoegdheid van het Hof wordt uitgebreid. De regering wijst er echter op dat het Hof al sinds het Verdrag van Amsterdam in beginsel bevoegd was voor deze terreinen. Er bestonden echter beperkingen aan de bevoegdheid van sommige nationale rechters om prejudiciële vragen te stellen op het gebied van visa, asiel, immigratie en justitiële samenwerking in burgerlijke zaken (op grond van artikel 68 van het huidige EG-Verdrag konden alleen rechters prejudiciële vragen stellen wanneer tegen hun uitspraken geen hoger beroep mogelijk is) en op het terrein van de politieke en justitiële samenwerking als gevolg van het feit dat niet alle lidstaten een daartoe strekkende verklaring hadden afgelegd als voorzien in artikel 35 van het huidige EU-Verdrag.

De leden van de SP-fractie vragen in dit verband hoe kan worden voorkomen dat het Hof een extra beroepsinstantie wordt bovenop de bestaande rechtbanken, bijvoorbeeld bij asielzaken. Hierop kan de regering antwoorden dat het stelsel van rechtsbescherming in de Verdragen niet voorziet in de mogelijkheid van hoger beroep bij het Hof van Justitie tegen een uitspraak van een nationale rechter. Wel kan de nationale rechter in het kader van een geding dat voor hem aanhangig is het Hof van Justitie een prejudiciële vraag stellen over de uitleg van de asielregels. De vrees van deze leden dat het Hof op deze terreinen gedwongen wordt zelfstandig het EU-recht verder uit te bouwen door middel van uitspraken omdat er gebrek aan overeenstemming tussen de lidstaten is om wetgeving vast te stellen, deelt de regering niet. Daarbij neemt de regering in aanmerking dat deze terreinen al sinds het Verdrag

van Amsterdam worden uitgelegd door het Hof van Justitie zonder dat het Hof gedwongen werd op de stoel van de wetgever te zitten.

In antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie stelt de regering niet van mening te zijn dat op dit moment de slagkracht van het Hof onvoldoende is. Wel kon die slagkracht op sommige onderdelen worden verbeterd. De regering deelt evenmin de indruk van deze leden dat het Hof er in de loop van de tijd juist in is geslaagd de rechtsmacht van de Unie en daarmee van het Hof uit te breiden door gedane uitspraken. Het Hof heeft altijd de bestaande regels uitgelegd zonder buiten de kaders van de Verdragen te treden of de bevoegdheden die daarin zijn toegeedeeld te miskennen. De met het Verdrag van Lissabon beoogde verbeteringen zullen voor het Hof geen aanleiding zijn deze constante lijn te verlaten, zo is de overtuiging van de regering.

Tot slot vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering expliciet uiteen te zetten welke gevolgen de uitbreiding van de rechtsmacht van het Hof van Justitie heeft voor de Nederlandse rechtsmacht op het gebied van het personen en familierecht. De uitbreiding van de rechtsmacht van het Hof op het terrein van het personen- en familierecht heeft uitsluitend betrekking op de kring van rechters die bevoegd is het Hof een prejudiciële vraag te stellen over de uitleg van Unie-maatregelen op het gebied van het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen. Tot nu toe konden dergelijke vragen van uitleg alleen worden gesteld door nationale rechters tegen wier uitspraken geen hoger beroep mogelijk was. Deze laatste voorwaarde komt te vervallen. Voortaan mogen alle nationale rechters dergelijke prejudiciële vragen stellen.

#### *2.1.9 Europese Centrale Bank*

De leden van de fractie van de VVD verzoeken de regering een reactie te geven op het artikel in het weekblad FEM in november 2007 over de vermeende inbreuk op de onafhankelijkheid van de Europese Centrale Bank (ECB). Deze leden vragen voorts of de onafhankelijkheid van de nationale centrale banken van de nieuwe lidstaten uit het voormalige Oostblok inmiddels voldoende is gegarandeerd. Het antwoord van de regering luidt dat de onafhankelijkheid van de ECB met het Verdrag van Lissabon niet wordt aangetast. Een belangrijke rol daarin speelt het artikel 108 van het Werkingsverdrag (*artikel 130 VWEU*). Dit artikel schrijft voor dat noch de ECB, noch een nationale centrale bank, noch enig lid van hun besluitvormende organen is toegestaan «instructies te vragen aan dan wel te aanvaarden van instellingen, organen of instanties van de Unie, van regeringen van lidstaten of van enig ander orgaan». De onafhankelijkheid van de ECB wordt voor een tweede maal bevestigd in artikel 245 bis van het Werkingsverdrag (*artikel 282 VWEU*).

Wat betreft de onafhankelijkheid van nationale centrale banken wijst de regering erop dat dit een voorwaarde is voor toetreding tot de derde fase van de EMU. Een lidstaat kan niet de euro invoeren indien de nationale wetgeving onverenigbaar is met het Verdrag en met de statuten van het ESCB. De Commissie publiceert regelmatig Convergentierapporten waarin toekomstige eurolanden beoordeeld worden aan de hand van de convergentiecriteria die voortvloeien uit het Verdrag. De onafhankelijkheid van centrale banken is één van die criteria.

## 2.1.10 Adviesorganen

### 2.1.11 Rechtsinstrumentarium en procedures

#### *Algemeen*

De leden van de PvdA-fractie vragen of particulieren een beroep kunnen doen op de Wet op de Rechtsbijstand wanneer zij in het geweer willen komen tegen een regelgevingshandeling die hen rechtstreeks raakt. De regering is van mening dat een geslaagd beroep op de Wet op de Rechtsbijstand zal afhangen van het concrete geval. Voor het aanspraak kunnen maken door een particulier op de door de Nederlandse overheid gesubsidieerde rechtsbijstand, dient per aanvraag te worden voldaan aan de vereisten die de Wet op de Rechtsbijstand stelt. Het dient in ieder geval te gaan om een rechtsbelang dat in de Nederlandse rechtssfeer is gelegen en het belang voor de behartiging dient de rechtzoekende rechtstreeks en individueel te raken. Ook dient er sprake te zijn van een voldoende belang voor de rechtzoekende en worden er eisen gesteld aan de draagkracht van de rechtzoekende. De regering wil er desgevraagd op wijzen dat er ook nog andere mogelijkheden zijn voor particulieren om financieel bijgestaan te worden in een dergelijke procedure. Een particulier kan verzoeken om kosteloze rechtsbijstand op grond van de Reglementen voor de Procesvoering van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg. De particulier komt hiervoor in aanmerking wanneer hij niet of slechts ten dele tot betaling van de proceskosten in staat is. Het verzoek dient te worden vergezeld van de nodige gegevens waaruit van het onvermogen van de particulier blijkt, in het bijzonder van een daartoe strekkende verklaring van de bevoegde autoriteiten.

#### *Overige bepalingen*

De leden van de fractie van de SP vragen wat de grenzen zijn van wat een interinstitutioneel akkoord (IIA) kan inhouden, of deze verschillen tussen de instellingen, en waarom het Hof van Justitie niet genoemd wordt in artikel 252 bis van het Werkingsverdrag (*artikel 295 VWEU*). De interinstitutionele akkoorden zijn een instrument voor het reguleren van de door de verdragen voorgeschreven samenwerking tussen drie instellingen van de Europese Unie, het Parlement, de Raad en de Commissie, onder eerbiediging van de aan elk van deze instellingen door de verdragen toegekende bevoegdheden. Zulke akkoorden zijn met name gesloten op het gebied van de bestrijding van fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschap, de begrotingsdiscipline en op het terrein van het wetgevingsproces en wetgevingskwaliteit. Uit de aard van een IIA volgt dat het Hof van Justitie hier niet bij betrokken is. Deze akkoorden hadden geen expliciete rechtsgrondslag en over het bindend karakter ervan ontstond soms discussie. Het nieuwe Verdrag verduidelijkt de situatie omdat het in een rechtsgrondslag voorziet en omdat het uitdrukkelijk stelt dat deze interinstitutionele akkoorden een bindend karakter kunnen hebben.

### 2.1.12 Nauwere samenwerking

De leden van de fractie van de SP stellen dat het onder de regeling voor nauwe samenwerking mogelijk wordt voor de Commissie wisselende coalities te sluiten teneinde haar wetgeving, al is het door een deel van de lidstaten, aangenomen te krijgen. Daarbij vragen zij of de regering zich bewust is van de machtspositie die de Commissie hierdoor krijgt. De regering deelt deze opvatting van de leden van de SP-fractie niet. Het recht van initiatief voor ontwerp-wetgeving rust bij de Commissie, het initiatief tot het aangaan van een nauwere samenwerking moet komen van de lidstaten. Op basis van een formeel verzoek van een groep lidstaten kan de Commissie bij de Raad een voorstel indienen. Vervolgens

dient de Raad na de goedkeuring door het Europees Parlement te besluiten over een voorstel van de Commissie. De ruimte voor de Commissie om wisselende coalities te sluiten, zoals de leden van de SP-fractie aangeven, is daarom uitermate beperkt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke terreinen nauwere samenwerking nu al voorkomt. Sinds het Verdrag van Amsterdam bestaat de optie van nauwere samenwerking. Tot op heden is van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Mogelijk speelt daarbij een rol dat de Verdragen zelf al verschillende vormen van flexibiliteit bieden. De regering wijst in dit verband op de mechanismen in het kader van Schengen, zoals die zijn overeengekomen toen Schengen in de Unie werd geïncorporeerd, en van de EMU. In het Verdrag van Lissabon is ernaar gestreefd het aangaan van een nauwere samenwerking te vereenvoudigen, uit te breiden naar meer terreinen en de voorwaarden daarvoor te preciseren. Op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie en van de SGP-fractie of nu vaker zal worden overgegaan tot nauwere samenwerking, antwoordt de regering dat hiervoor nu nog geen aanwijzingen bestaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie en van de SP vragen of nauwere samenwerking een gevaar kan opleveren voor de eenheid van de Unie (meer snelheden). Daarbij vragen de leden van de fractie van de SGP ook welke waarborgen tegen te lichtvaardig gebruik van dit instrument zijn opgenomen in het Verdrag. Het antwoord van de regering op deze vragen luidt als volgt. De vernieuwde afspraken over nauwere samenwerking bieden betere mogelijkheden om de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie te bevorderen, haar belangen te beschermen en haar integratieproces te versterken, binnen de grenzen die het Verdrag stelt. Belangrijk is dat in het Verdrag is vastgelegd dat nauwere samenwerking alleen kan worden aangegaan als de Raad constateert dat de met de nauwere samenwerking nagestreefde doelstellingen niet binnen een redelijke termijn door de Unie in haar geheel kunnen worden verwezenlijkt. Met andere woorden, de nauwere samenwerking is een laatste middel om de doelstellingen van de Unie – zij het tijdelijk met een kleiner aantal lidstaten – te bereiken. Verder is in het Verdrag vastgelegd dat bij nauwere samenwerking de Verdragen en het recht van de Unie worden geëerbiedigd. Voorts is bepaald dat nauwere samenwerking geen afbreuk mag doen aan de interne markt, noch aan de economische, sociale en territoriale samenhang binnen de Unie. Het mag ook geen belemmering of discriminatie in de handel tussen lidstaten vormen en het mag de mededinging tussen lidstaten niet verstoren. Ook worden bij nauwere samenwerking de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de niet-deelnemende lidstaten geëerbiedigd. Deze voorwaarden, tezamen met de heldere afspraken inzake de besluitvorming over en binnen de nauwere samenwerking, bieden volgens de regering voldoende waarborgen. Van het uithollen van de eenheid van de Unie is volgens de regering dan ook geen sprake.

Tot slot wijzen de leden van de SGP-fractie erop dat besluitvorming die binnen het kader van de nauwere samenwerking plaatsvindt, geen deel zal uitmaken van het EU-acquis. Het gevolg is in hun visie dat er minimaal twee lagen van regelgeving ontstaan, waarvan er een bindend is voor alle lidstaten en de ander bindend voor de deelnemers aan de nauwere samenwerking. Deze leden zijn van mening dat dit de transparantie van de besluitvorming in gevaar brengt en vragen de regering of zij deze analyse kan delen. De regering wijst op het feit dat nauwere samenwerking dient plaats te vinden binnen de kaders die de Verdragen stellen. Dat betekent dat de procedures die de Unie kent ook van kracht zijn voor de besluitvorming onder nauwere samenwerking. De reikwijdte van de besluiten die tot stand komen in het kader van nauwere samenwerking zal voorts duidelijk



tot uiting moeten worden gebracht in elk besluit. Tot slot wil de regering in dit verband wijzen op de verplichting die voortvloeit uit artikel 280 C, tweede lid, van het Werkingsverdrag (*artikel 328, tweede lid, VWEU*), waarin is bepaald dat de Commissie – en in voorkomend geval de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid – het Europees Parlement en de Raad op de hoogte moet stellen van het verloop van de nauwere samenwerking.

#### *2.1.13 Gewone en vereenvoudigde herzieningsprocedures*

De leden van de fractie van de SP vragen naar de grenzen van het Verdrag, in het licht van onder andere de vereenvoudigde herzieningsprocedure, het flexibiliteitsartikel en de passerellebepalingen. Tevens vragen zij naar de wenselijkheid van en de voorwaarden voor het benutten van deze mogelijkheden van het nieuwe Verdrag en of toekomstige wijzigingen van de Verdragen daardoor niet meer zullen plaatsvinden met «package deals». De regering kan hierop als volgt antwoorden. De genoemde bepalingen zorgen voor de nodige flexibiliteit van dit Verdrag en zorgen er enerzijds voor dat de Europese Verdragen voor langere tijd mee kunnen zonder dat verdragswijziging nodig is. Anderzijds worden de voorwaarden om gebruik te maken van deze mogelijkheden in de Verdragen scherp(er) geformuleerd zodat deze flexibiliteit met de noodzakelijke waarborgen omkleed is. Zo wordt bij alle genoemde mogelijkheden besloten met unanimiteit, is Europese en nationale parlementaire betrokkenheid gewaarborgd en kunnen besluiten genomen op grond van de genoemde bepalingen geen uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie inhouden. De regering is van mening dat in de Verdragen hiermee een goede balans is gevonden tussen de gewenste flexibiliteit en de noodzakelijke waarborgen waarmee de Unie langere tijd voort kan. De regering wijst erop dat het Verdrag van Lissabon, net als de huidige Verdragen, ook voorziet in een reguliere verdragswijzigingsprocedure (*artikel 48 VEU*), waarin nu ook de methode van de Conventie is vastgelegd.

#### *2.1.14 Vrijwillige terugtrekking uit de Unie*

De leden van de SP-fractie stellen terecht dat de indruk wordt gewekt dat dit artikel vrijwillige terugtrekking mogelijk maakt. Op hun vraag of niet reeds nu ieder land, afhankelijk van zijn grondwettelijke bepalingen, al kan besluiten uit de EU te treden, kan de regering bevestigend antwoorden. Van belang is echter dat de procedure voor terugtrekking voortaan precies wordt omschreven en dat de Unie en de terugtrekkende lidstaat de voorwaarden voor de terugtrekking en hun toekomstige betrekkingen in een verdrag zullen vastleggen.

### *2.2 Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht*

#### *2.2.1 Algemeen*

De vraag van de leden van de SP-fractie of de vergrote rechtsmacht van het Hof van Justitie geen recept is voor verdere harmonisatie van jurisprudentie, ook al heeft de wetgever daar geen expliciete beslissing over genomen, is voor de regering niet duidelijk. De regering herinnert eraan dat op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, de bestaande bevoegdheid van het Hof om uitleg te geven aan de bepalingen op dit terrein niet wijzigt. Wat wel wijzigt is de toegang tot het Hof voor nationale rechters. Er is sprake van een verruiming van de toegang doordat voortaan alle nationale rechters prejudiciële vragen kunnen stellen aan het Hof. Er bestaat ten aanzien van de reikwijdte van deze

bevoegdheid van het Hof tot uitleg dan ook geen verschil met de situatie van vóór het Verdrag van Lissabon.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie op welke wijze het Handvest van de Grondrechten een rol zal spelen bij de vaststelling van maatregelen om wederzijdse erkenning mogelijk te maken. De regering wijst erop dat de instellingen bij de uitoefening van al hun bevoegdheden de rechten in het Handvest moeten eerbiedigen, de beginselen ervan naleven, en de toepassing ervan bevorderen, overeenkomstig artikel 51 van het Handvest. Dat geldt dus ook voor de vaststelling van wetgevingshandelingen inzake wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen. Het zou een misverstand zijn ervan uit te gaan dat uit het Handvest zelf de bevoegdheid zou voortvloeien om wetgevende maatregelen te nemen. De bevoegdheid daartoe kan alleen aan de Verdragen worden ontleend. Wat betreft de wederzijdse erkenning zijn deze vastgelegd in de artikelen 65 en 69 A van het Werkingsverdrag (*artikelen 81 en 82 VWEU*).

De leden van de SP-fractie stellen weinig meerwaarde te zien in het comité met betrekking tot operationele samenwerking (artikel 71 Werkingsverdrag) met een dergelijk geografisch en inhoudelijk breed takenpakket en vragen zich af of deze vorm van samenwerking niet vooral bilateraal geregeld zou moeten worden. De meerwaarde van het comité volgens artikel 61 D van het Werkingsverdrag (*artikel 71 VWEU*) (COSI) dient in de opvatting van de regering vooral te worden gezien in de coördinatie en de afstemming van de operationele uitvoering door de bevoegde autoriteiten in de lidstaten van door de Raad genomen besluiten. Tegen de achtergrond van een toenemend aantal EU-instrumenten, dat de laatste jaren op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken is ontstaan, werd de behoefte zichtbaar aan een gremium dat een multidisciplinair overzicht heeft op toewijzing van middelen en de verdeling van verantwoordelijkheden aan de beheersautoriteiten van de lidstaten of van de EU-organen op het veiligheidsterrein. Hieruit volgt dat de reikwijdte dan het gehele terrein van de in EU-verband afgesproken samenwerking op veiligheidsgebied zou moeten zijn, waar stapsgewijs naartoe gewerkt zou kunnen worden, te beginnen met de gezamenlijke coördinatie van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, zoals nu al gebeurt op basis van het gezamenlijke Europese dreigingsbeeld (OCTA). Omdat het gaat om de uitvoering van Raadsbesluiten ten aanzien van de grensoverschrijdende Europese veiligheidsproblemen, is een bilaterale regeling in principe niet toereikend.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom crisisbeheersing, dat op nationaal niveau wordt gezien als verantwoordelijkheid voor de Veiligheidsregio's, Europees geregeld zou moeten worden. Zij vragen of het niet afdoende is dat bij grensoverschrijdende rampen er samenwerking is op bilateraal niveau. De regering beaamt dat rampenbestrijding en crisisbeheersing in de eerste plaats een nationale verantwoordelijkheid is die op een zo laag mogelijk niveau geregeld moet worden. Wanneer een ramp echter de lokale responscapaciteit overstijgt kan internationale hulp worden ingeroepen. De structuren van de Europese Unie bieden een kader voor de internationale hulpverlening tussen de lidstaten. Zo faciliteert het EU Monitoring en Informatie Centrum (EU-MIC) de eventuele inzet van civiele beschermingsmiddelen uit andere lidstaten. De lidstaten kunnen daar op vrijwillige basis aan bijdragen. Zo heeft Nederland blushelikopters ingezet tijdens de bosbranden in Griekenland in 2007. De regering is evenwel geen voorstander van een Europese reactiemacht voor civiele bescherming. Bij de respons op rampen buiten de EU coördineert de VN.

De opmerking van de leden van de SGP-fractie dat de communautarisering van de «derde pijler» – de samenwerking inzake politieke en justitiële aangelegenheden – een pijnpunt is omdat het integratieproces daar door-dringt tot de kern van de nationale soevereiniteit – de handhaving van de nationale rechtsorde geeft aanleiding om op te merken dat het Verdrag van Lissabon er niet toe strekt de handhaving van de nationale rechtsorde te regelen, maar zich richt op het voorkomen en bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit. Dit moge in de eerste plaats blijken uit artikel 61 E van het Werkingsverdrag (*artikel 72 VWEU*), waarin is vastgelegd dat de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet wordt gelaten. Verder volgt uit de bepalingen over de justitiële en politieke samenwerking dat de Europese Unie zich richt op zware criminaliteit waardoor twee of meer lidstaten worden getroffen, die een schending inhoudt van een gemeenschappelijk belang respectievelijk grensoverschrijdend is. Hieruit blijkt dat de integratie op het terrein van het strafrecht erop is gericht de criminaliteit die lidstaten gezamenlijk ervaren en/of bedreigen beter te kunnen bestrijden en te voorkomen. Dit kan de handhaving van de nationale rechtsorde slechts ten goede komen.

De leden van de SGP-fractie merken verder op dat op het gebied van de politieke en justitiële samenwerking binnen de EU vele veto's worden opgegeven, zónder dat – kort samengevat – de noodzaak ervan is aange-toond. De regering erkent dat bij besluitvorming met unanimiteit een individuele lidstaat formeel in de positie is een besluit tegen te houden. De regering legt daarbij de nadruk op het woord formeel omdat de praktijk uitwijst dat van die mogelijkheid op het terrein van de RVVR geen gebruik wordt gemaakt. Toen in 2001 bij Italië aarzelingen bestonden over het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en toen in 2006 Polen aanvankelijk een politiek akkoord blokkeerde over het ontwerp kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging van strafvonnissen, hebben beide lidstaten na enig tijdverloop ingestemd met de desbetreffende regeling. Deze voorbeelden zouden de indruk kunnen wekken dat een wijziging van de besluitvormingsprocedure in het geheel niet nodig is. De regering wijst er echter op dat de regel van eenparigheid ook ongewenste effecten kan hebben. Het kan leiden tot stroperige besluitvorming en tot uitholling van de beoogde regeling. In de praktijk blijkt dit uit het volgende. Het aantal vergaderingen dat aan een voorstel voor een (kader-) besluit wordt gewijd, loopt sterk op als één of een klein aantal lidstaten geen voorstander is van een voorstel. Het onder ogen zien van de voor- en nadelen van een voorstel behoort tot de normale behandeling van een voorstel. Echter, dat wordt anders indien één of een klein aantal lidstaten met weinig overtuigende argumenten vast blijft houden aan hun bezwaren tegen het voorstel. Zijn zij daarin vasthoudend, dan rest uiteindelijk niets anders dan het zodanig bijstellen van het voorstel dat de bezwaren worden weggenomen. Het resultaat daarvan kan zijn dat de voorgestelde regeling aanzienlijk verwatert of dat voor een lidstaat een uitzonderingspositie wordt ingeruimd. Een voorbeeld van het eerste is het gestrande voorstel voor een kaderbesluit inzake procedurele rechten. Een voorbeeld van het tweede is de zeer lange overgangsregeling die voor een lidstaat is gecreëerd in het ontwerp kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging van strafvonnissen.

### *2.2.2 Grenscontroles, asiel en immigratie*

De leden van de SP-fractie vragen de regering wat de gevolgen van een harmonisatie van het asielbeleid zijn voor de mogelijkheden van een generaal pardon en of het correct is dat de EU straks vaststelt op welke wijze illegalen worden uitgezet. De regering benadrukt dat daar waar het

de uitzetting van illegalen betreft de ontwerp-richtlijn terugkeer duidelijke, transparante en eerlijke gemeenschappelijke normen moet vaststellen voor terugkeer, uitzetting, het gebruik van dwangmaatregelen, vreemdelingenbewaring en het opleggen van een inreisverbod. Dit met volledige inachtneming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen. Dergelijke normen zullen leiden tot een passende en gelijke behandeling van illegaal in de EU verblijvende onderdanen van derde landen, ongeacht in welke lidstaat de terugkeerprocedure wordt toegepast. Tevens zullen gemeenschappelijke normen de samenwerking tussen de lidstaten en het werk van de betrokken instanties vergemakkelijken.

Het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of het na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon nog mogelijk is voor Nederland zelf verdragen te sluiten met derde landen over de terugkeer van illegalen, luidt bevestigend. Artikel 63 bis, derde lid, van het Werkingsverdrag (*artikel 79, derde lid, VWEU*) bepaalt dat de Unie overnameovereenkomsten kan sluiten. Voor de goede orde wordt hier opgemerkt dat deze bepaling geen nieuwe bevoegdheid voor de Unie creëert. Op basis van het bestaande EG-Verdrag is de Gemeenschap bevoegd dergelijke overeenkomsten te sluiten. De in de genoemde bepaling expliciet vastgelegde bevoegdheid van de Unie laat onverlet dat lidstaten zelf bilaterale overnameovereenkomsten kunnen sluiten met landen waarmee de Unie (nog) geen overeenkomst heeft gesloten, mits zij er zorg voor dragen dat die overeenkomsten niet de interne regelgeving van de Unie aantasten. Dit wordt ook bevestigd door Verklaring 36. Een en ander hangt samen met de vaststelling van de Raad in 1999 dat het sluiten van overnameovereenkomsten niet onlosmakelijk is verbonden met de realisering van de doelstellingen van de Gemeenschap op het terrein van immigratie.

De leden van de SP-fractie vragen ook of door de Europese Unie een veilige landenlijst kan worden vastgesteld waar de lidstaten zich aan hebben te houden. De regering wijst erop dat op grond van artikel 29 van richtlijn 2005/85/EG betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU 2005, L 326, blz. 13) de Unie nu al een gemeenschappelijke minimumlijst van derde landen kan opstellen die door de lidstaten als veilig land van herkomst worden beschouwd. De Raad heeft een dergelijke gemeenschappelijke Europese lijst van veilige landen van herkomst vooralsnog niet vastgesteld. Indien een dergelijke lijst, op initiatief van de Commissie, in de toekomst wel wordt vastgesteld, dan zal Nederland die lijst als bindend moeten beschouwen. Er ligt op dit moment echter geen voorstel van de Commissie op tafel. Overigens zal, als in de toekomst een dergelijke lijst zou zijn vastgesteld, geen sprake zijn van automatische afwijzing van de asielaanvraag van de vreemdeling die afkomstig is uit een land op de lijst. De vreemdeling moet immers altijd in de gelegenheid zijn om aannemelijk te maken dat het desbetreffende land in zijn of haar specifieke geval niet veilig is.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering erkent dat er ook risico's zijn verbonden aan mogelijke harmonisatie van identiteits- en verblijfsdocumenten. De regering merkt op dat voor reisdocumenten, die in Nederland ook gelden als identiteitsdocumenten, er al sprake is van een harmonisatie. Dat betreft enerzijds de gegevens die op de reisdocumenten zichtbaar moeten zijn vermeld en anderzijds de gegevens die in elektronische vorm in reisdocumenten met een geldigheidsduur van meer dan 12 maanden moeten zijn opgeslagen. Harmonisatie heeft bovendien een aantal voordelen. Door harmonisatie wordt bijvoorbeeld bereikt dat de beveiliging en de kwaliteit van de reisdocumenten in de lidstaten een gelijk niveau hebben. Tevens wordt bereikt dat er sprake is van interoperabe-

biliteit, waardoor elektronische controle van de documenten mogelijk is. Daar staat tegenover dat een individuele lidstaat niet meer de bevoegdheid heeft op eigen gelegenheid af te wijken van de specificaties die in EU-verband worden afgesproken. Wijzigingen in de specificaties, bijvoorbeeld om de beveiliging van de chip in het reisdocument aan te passen, kunnen alleen plaatsvinden indien de andere lidstaten daarmee instemmen.

Voorts vragen deze leden of de regering kan bevestigen dat Nederland verantwoordelijk blijft voor de bewaking van haar eigen buitengrenzen. De regering kan bevestigen dat elke lidstaat de verantwoordelijkheid heeft over het grenstoezicht op dat deel van de buitengrens dat de betreffende lidstaat toebehoort. Dit neemt niet weg dat lidstaten in de toekomst de samenwerking bij het grenstoezicht aan de buitengrenzen kunnen intensiveren.

De leden van de VVD-fractie hebben twijfels over de reikwijdte van een EU-immigratiebeleid waarbij de legale immigratie volledig lijkt te zijn inbegrepen. Zij vragen welke bevoegdheden die nu nog bij de Nederlandse autoriteiten berusten, daardoor worden overgedragen en wat het standpunt van de regering daarover is. Het antwoord van de regering luidt als volgt. Het EU-beleid inzake legale migratie heeft niet als doelstelling het gehele arbeidsmigratiebeleid te harmoniseren. In de eerste plaats behouden de lidstaten volgens artikel 63 bis, vijfde lid, van het Werkingsverdrag (*artikel 79, vijfde lid, VWEU*) het recht zelf te bepalen hoeveel onderdanen van derde landen, afkomstig uit derde landen, tot hun grondgebied worden toegelaten teneinde daar al dan niet in loondienst arbeid te verrichten. Daarnaast richten de voorstellen die de Commissie heeft gedaan (een ontwerp kaderrichtlijn inzake de rechten van arbeidsmigranten en een ontwerprichtlijn inzake toelating van kennismigranten; «blue-card houders») zich op de toelating van specifieke categorieën arbeidsmigranten, waar EU-beleid een toegevoegde waarde heeft. Deze toegevoegde waarde is daarin gelegen dat het EU-beleid aanvullend is op het nationale beleid. Het voorstel voor de Europese blue-card vervangt bijvoorbeeld niet de Nederlandse kennismigrantenregeling, maar is complementair daaraan. Voorts is van belang dat het EU-beleid een meerwaarde heeft boven de optelsom van het nationale beleid van de lidstaten vanwege grensoverschrijdende effecten. De voorstellen inzake de toelating van kenniswerkers, sleutelpersoneel van internationale concerns en betaalde trainees hebben als doel de EU als geheel aantrekkelijker te maken voor kennismigranten en internationale concerns. De positie van de EU in vergelijking met andere economische regio's in de wereld als vestigingsplaats voor kenniswerkers en internationale concerns wordt daarmee versterkt.

De leden van de VVD-fractie vragen welke financiële consequenties het zal hebben, indien werkelijk een Europees asiel- en migratiebeleid en daarbij behorende bewaking van de buitengrenzen wordt vormgegeven. Moet hiervoor de gezamenlijke begroting worden hervormd? In antwoord op deze vragen stelt de regering dat met het Verdrag van Lissabon een volgende fase van het beleid ten aanzien van grenscontroles, asiel en migratie zal ingaan. Ten aanzien van het beheer van de buitengrenzen wordt ingezet op verdere samenwerking, zoals risicoanalyse, opleiding voor grensbewakingambtenaren en het oprichten van een netwerk van immigratiefunctionarissen. De vorming van een organisatie die belast is met het operationeel beheer kan hiervan deel uitmaken. De regering steunt de ontwikkeling van een gemeenschappelijk buitengrenzenbeleid en onderstreept het belang van geïntegreerd beheer van de buitengrenzen voor de vrijheid en veiligheid van de burger in de Unie. Afhankelijk van de keuzes die hierin gemaakt moeten worden, zal op termijn een inschatting

van de financiële consequenties gemaakt worden. In reactie op de vraag naar hervorming van de gezamenlijke begroting wordt verwezen naar het standpunt van de regering inzake de EU begrotingshervorming, waarbij samenwerking op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht als prioriteit is benoemd. Hierover zijn de Kamers medio april 2008 geïnformeerd middels de kabinetsreactie op het issues-paper van de Commissie. Nederland is geen voorstander van aanpassing van de plafonds van de huidige Financiële Perspectieven.

De leden van de ChristenUnie-fractie memoreren dat het artikel 77, derde lid, van het Werkingsverdrag een rechtsbasis biedt voor het vaststellen van maatregelen inzake onder andere paspoorten. Deze leden stellen dat de regering de invoering van het biometrische paspoort heeft geregeld voordat daarvoor de wettelijke Europese basis aanwezig was. Zij vragen of Nederland niet te vroeg is geweest met het verplichtend invoeren van een dergelijk paspoort. De regering wijst erop dat deze constatering van de leden van de ChristenUnie-fractie niet juist is omdat de bestaande Verdragen al voorzien in een rechtsbasis voor deze materie en daarvan ook gebruik is gemaakt. Nederland is verplicht om de elektronische reisdocumenten in te voeren op grond van de Verordening (EG) Nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 inzake normen voor veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PbEU 2004, L 385, blz. 1). Deze verordening is gebaseerd op artikel 62, tweede lid, onder a, van het EG-Verdrag. Op grond van de hierboven genoemde Europese regelgeving moesten lidstaten uiterlijk 28 augustus 2006 de reisdocumenten voorzien van een chip met daarin de gezichtsofname. Vanaf uiterlijk 28 juni 2009 moeten in de chip ook de vingerafdrukken worden opgenomen. Nederland heeft precies de gestelde EU-deadline voor invoering van de chip en de gezichtsofname gevolgd. Deze generatie elektronische reisdocumenten is ingevoerd op 26 augustus 2006. Ook de EU-deadline voor de invoering van de vingerafdrukken zal worden gevolgd. Dat wil zeggen dat vanaf 28 juni 2009 uit te geven Nederlandse reisdocumenten vingerafdrukken zullen gaan bevatten.

### *2.2.3 Justitiële samenwerking in civiele zaken*

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie waarom er een geen-bezwaar procedure in de passerelle over familierecht is opgenomen en geen instemmingsrecht, merkt de regering op dat het toenmalige Duitse voorzitterschap deze procedure, als bedoeld in de derde alinea van het derde lid van artikel 65 van het Werkingsverdrag (*artikel 81, derde lid, derde alinea, VWEU*), al had opgenomen in het ontwerp mandaat voor de IGC dat door de Europese Raad in juni 2007 werd vastgesteld. Overigens wekt de duiding door deze leden van de procedure als geen-bezwaar procedure enige bevreemding. Immers, de procedure legt juist het accent op de mogelijkheid voor elk nationaal parlement bezwaar te maken en bepaalt bovendien dat wanneer één parlement «neen» zegt, het gebruik van de passerelle wordt geblokkeerd. Het effect van deze procedure is derhalve gelijk aan een procedure die erin zou voorzien dat alle parlementen moeten instemmen. De regering is van mening dat de thans voorliggende procedure efficiënter is dan een instemmingsprocedure omdat na het bezwaar van één parlement niet meer het oordeel van alle andere parlementen hoeft te worden afgewacht. Het wordt dan meteen duidelijk dat een passerellebesluit is geblokkeerd.

Gevraagd door de leden van de SP-fractie naar de wenselijkheid van het gebruik van de passerelle stelt de regering dat het bestaan ervan wenselijk is. De passerelle voorkomt dat de zware procedure van een verdragswijziging nodig is om aspecten van het familierecht met grens-



overschrijdende gevolgen niet langer met de bijzondere wetgevingsprocedure van artikel 65, derde lid van het Werkingsverdrag (*artikel 81, derde lid, VWEU*) te regelen maar met de gewone wetgevingsprocedure. Door het opnemen van de passerelle in het Verdrag blijft de flexibiliteit behouden. Bovendien is het gebruik van de passerelle met voldoende waarborgen omgeven. Immers, zowel alle regeringen als alle nationale parlementen hebben een beslissende stem over het gebruik ervan.

#### 2.2.4 Justitiële samenwerking in strafzaken

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de CDA-fractie dat zij het uitgangspunt onderschrijven dat de strafmaat nationaal blijft, maar wel sprake is van grensoverschrijdende delictenharmonisatie, wordt voor de goede orde opgemerkt dat artikel 69 B, eerste lid van het Werkingsverdrag (*artikel 83, eerste lid, VWEU*) bepaalt dat de minimumvoorschriften betrekking kunnen hebben op de bepaling van strafbare feiten en op sancties. Dit is ook onder het huidige Verdrag het geval. Verwezen wordt naar bij voorbeeld het kaderbesluit van 25 oktober 2005 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PbEU 2004, L 335, blz. 8), waarvan artikel 4 de bandbreedtes voor minimale maximumstraffen bevat. Overigens leren ervaringen in Europa, maar ook in bijvoorbeeld de Verenigde Staten van Amerika, dat de aldaar bestaande – soms forse – verschillen in strafmaten niet van wezenlijke betekenis zijn voor verschuivingen in criminaliteit tussen de staten, zodat het risico van migratie van criminaliteit naar lidstaten met de laagste strafmaat, waar deze leden naar vragen, niet groot wordt geacht.

De leden van de SP-fractie vragen naar de effecten van aanpassing of van harmonisatie van onderdelen van het strafrechtelijke stelsel op hoe er met nationale delicten wordt omgegaan, zoals regelingen van processuele aard, die bedoeld zijn om grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken. Of voorziet de regering, zo vragen deze leden, verschillende rechtsregimes die in Nederland naast elkaar bestaan, afhankelijk van of er sprake is van grensoverschrijdende criminaliteit of niet. Het is duidelijk dat de toepassing van artikel 69 A van het Werkingsverdrag (*artikel 82VWEU*) en van artikel 69 B, eerste lid van het Werkingsverdrag (*artikel 83, eerste lid, VWEU*) in voorkomend geval vragen kan oproepen over de inpassing ervan in de nationale rechtstelsels. Dat is geen gevolg van het Verdrag van Lissabon, want die vragen kunnen zich ook onder het bestaande Verdrag betreffende de Europese Unie voordoen. Dat vindt zijn oorsprong in het Verdrag van Maastricht van 1991, waarin de integratie op strafrechtelijk terrein mogelijk is gemaakt. Tegelijkertijd leert de ervaring van de afgelopen vijftien jaren dat het inmiddels tot stand gebrachte acquis een enkele keer soortgelijke vragen heeft opgeroepen, maar dat dit niet tot daadwerkelijke problemen heeft geleid.

De leden van de SP-fractie wijzen ook het principe van wederzijdse erkenning af omdat dit vertrouwen vereist in de rechtstaat van andere lidstaten die deze leden niet kunnen geven. Zij vragen of de regering haar vertrouwen kan stellen in rechterlijke beslissingen genomen in Roemenië en Bulgarije waar de rechtssystemen niet aan de Europese normen voldoen. De regering betreurt dat deze leden in zo algemene bewoordingen een negatief oordeel vellen over de rechtssystemen van andere lidstaten. Voor het overige wijst de regering erop dat artikel 69 A van het Werkingsverdrag (*artikel 82VWEU*), aanhef, in feite de bestaande praktijk codificeert. Verder bevat onder andere dat artikel waardevolle aanvullingen om tot een volwaardig systeem van wederzijdse erkenning te komen. Daarbij gaat het niet alleen om uitbreiding van het wettelijke instrumentarium

voor wederzijdse erkenning maar ook om de bijbehorende randvoorwaarden, zoals opleiding van magistraten en justitieel personeel (eerste lid, onderdeel b). Zoals ook in de Memorie van Toelichting is opgemerkt, hecht de regering daaraan veel waarde.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie of het niet beter is om toch toe te staan dat Nederlandse rechters alsnog een uitspraak in een andere lidstaat ter discussie kunnen stellen, merkt de regering het volgende op. Kern van het beginsel van wederzijdse erkenning is dat de te erkennen beslissing ten uitvoer wordt gelegd. Echter, zoals ook in de tot nu toe opgestelde instrumenten blijkt, is daarbij geen sprake van blind automatisme. Betrokkenen worden gehoord door de rechter in de uitvoerende staat, zoals bij de overlevering, of kunnen een rechtsmiddel aanwenden, zoals bij de tenuitvoerlegging van geldboetes. Tot slot is duidelijk dat, voor zover er sprake zou zijn geweest van een concrete schending van het EVRM bij de totstandkoming van de te erkennen beslissing, de uitvoerende rechter niet gehouden is om mee te werken aan de uitvoering daarvan.

De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven of de artikelen een basis zijn voor onze buurlanden om maatregelen voor te stellen die gericht zullen zijn op het inperken van het Nederlandse softdrugsbeleid. Voorts vragen deze leden of de regering het Nederlandse softdrugsbeleid als fundamenteel beschouwt voor ons strafrechtstelsel. De regering gaat er bij de beantwoording van deze vragen van uit dat deze leden doelen op de artikelen inzake de justitiële samenwerking in strafzaken en voorts dat het met het softdrugsbeleid wordt bedoeld op het bestaande onderscheid tussen verdovende middelen en psychotrope stoffen die op lijst I en op lijst II van de Opiumwet staan. Uit het hierboven aangehaalde kaderbesluit inzake de illegale drugshandel blijkt dat rekening is gehouden met het verschijnsel van handelingen met drugs voor persoonlijk gebruik en dat ook rekening wordt gehouden met de schade die drugs voor de volksgezondheid kunnen of hebben opgeleverd. De door deze leden bedoelde bepalingen leiden er niet toe dat dit in de toekomst niet meer mogelijk zou zijn. Tot slot wordt opgemerkt dat tijdens het overleg op 6 maart 2008 met de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het drugsbeleid de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie een gezamenlijke drugsnota hebben toegezegd. De regering acht dat een passend kader om nader in te gaan op de vraag van deze leden over de plaats van dit beleid in het Nederlandse strafstelsel.

De leden van de SP-fractie vragen of het niet logischer was geweest om in plaats van een bepaling op te nemen over een Europees openbaar ministerie, zoals is gebeurd in artikel 69 E van het Werkingsverdrag (*artikel 86VWEU*), te regelen hoe samengewerkt kan worden tussen de openbaar ministeries van de lidstaten en hoe zij grensoverschrijdende criminaliteit op basis van het EU-recht vervolgen. De regering wijst erop dat de bepalingen inzake justitiële samenwerking in strafzaken zowel in het ene als in het andere voorzien. Wederzijdse erkenning, aanpassing van de wetgeving en Eurojust zien er allemaal op de samenwerking tussen openbare ministeries te bevorderen. Van het Europees openbaar ministerie zal niet verwacht kunnen worden dat het in staat zal zijn om alle criminaliteit met een grensoverschrijdend karakter aan te pakken. Er zal altijd sprake blijven van wederzijdse complementariteit tussen nationale openbare ministeries en het Europees openbaar ministerie.

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of de in de tweede alinea van artikel 69 B, eerste lid, van het Werkingsverdrag (*artikel 83, eerste lid, tweede alinea, VWEU*) genoemde vormen van criminaliteit per definitie voldoen aan het in de eerste alinea genoemde criterium van «bijzonder

zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie», kan in zoverre bevestigend worden beantwoord, dat de eerste alinea van de genoemde bepaling nog een tweede criterium noemt, namelijk dat er een bijzondere noodzaak bestaat om een bepaalde vorm van criminaliteit gemeenschappelijk te bestrijden. Dat laatste geldt met name voor de georganiseerde criminaliteit. Beide criteria zijn verder van belang voor het geval de Raad, op grond van de derde alinea, ook andere vormen van criminaliteit onder de werking van dit artikel wil brengen.

Uit het voorgaande moge blijken, desgevraagd door de leden van de GroenLinks-fractie, dat de toevoeging van de twee criteria niet leidt tot inhoudelijke wijziging van de bevoegdheid van de EU met betrekking tot de definitie en het bestraffen van illegale drugshandel.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of de regering kan bevestigen dat het tweede lid van artikel 65 van het Werkingsverdrag (*artikel 81, tweede lid, VWEU*) ruimere mogelijkheden biedt tot een communautaire, strafrechtelijke aanpak van milieu-criminaliteit dan het huidige EU-Verdrag wordt opgemerkt, dat door het arrest van het Hof van Justitie van 13 september 2005 in zaak C-157/03, betreffende een beroep tot nietigverklaring van het kaderbesluit inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht duidelijk is geworden dat ook onder de huidige verdragen communautaire bevoegdheden bestaan voor een strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. Artikel 69 B van het Werkingsverdrag (*artikel 83 VWEU*), kan worden gezien als een codificatie van die uitspraak. Overigens zal niet de inhoud van dat artikel, maar het feit dat de scheiding tussen de eerste en derde pijler is opgeheven, in voorkomend geval het opstellen van wetgevende maatregelen waarvoor het strafrecht als passend handhavingsmechanisme wordt gezien, vereenvoudigen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering het een positieve ontwikkeling acht dat een koppeling tot stand is gebracht tussen Eurojust en een eventueel toekomstig openbaar ministerie, zodat overlapping van bevoegdheden kan worden voorkomen. Deze leden vragen welke knelpunten zouden kunnen ontstaan als Eurojust afhankelijk blijft van de opsporingsinstanties van de betrokken lidstaten. De regering wijst er voor de goede orde op dat Eurojust ingevolge artikel 69 D, eerste lid, onder a, van het Werkingsverdrag (*artikel 85, eerste lid, sub a, VWEU*) weliswaar een strafrechtelijk onderzoek kan inleiden, maar daarbij steeds afhankelijk zal zijn van de nationale autoriteiten. De bevoegdheden die ingevolge artikel 69 D van het Werkingsverdrag (*artikel 85 VWEU*) zijn voorzien voor Eurojust betekenen een verruiming ten opzichte van de bestaande regeling. Deze verruiming is opgenomen om meer balans te brengen in de samenwerking tussen de nationale autoriteiten en Eurojust. Terwijl enerzijds duidelijk is dat de nationale autoriteiten exclusief belast blijven met de strafvervolging, wordt anderzijds Eurojust in staat gesteld meer dwingend op te treden in de onderzoeksfase. De regering acht dit een goede zaak.

De vraag van deze leden wanneer het Europees openbaar ministerie voor de regering toegevoegde waarde zal blijken te hebben, laat zich op dit moment moeilijk beantwoorden. Zoals in de Memorie van Toelichting is aangegeven en hierboven ook door deze leden is gememoreerd, zal de invulling daarvan mede afhangen van ontwikkelingen in het functioneren van Eurojust en van de ervaringen die daarmee in de praktijk worden opgedaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren in dat verband tevens dat uit de opsporing voortvloeiende zaken weer worden aangebracht bij

de bevoegde rechterlijke instanties van de lidstaten. Zij vragen de regering toe te lichten welke consequenties dit heeft in zaken waarbij het gaat om verdachten die uit meerdere lidstaten afkomstig zijn en wat in die gevallen de meerwaarde is van een Europees openbaar ministerie. De regering kan hierop als volgt antwoorden. Indien er sprake is van een onderzoek door een Europees openbaar ministerie dat zich uitstrekt over verdachten in meer lidstaten, zullen de betrokken vertegenwoordigers van het Europees openbaar ministerie moeten bepalen in welke lidstaat de zaak aan de rechter wordt voorgelegd. Daarbij zal ongetwijfeld onderzocht worden of het mogelijk is de strafvervolging in een lidstaat te concentreren. Of dat mogelijk is zal afhangen van de feiten en omstandigheden van de concrete zaak. De regering is voorstander van het concentreren van de strafvervolging omdat op die wijze de strafvervolging efficiënt plaatsvindt en omdat dan alle aspecten van een strafzaak op dezelfde wijze worden beoordeeld, hetgeen een goede rechtsbedeling bevordert. Een voordeel van het bestaan van een Europees openbaar ministerie is dat er dan weinig ruimte zal zijn voor nationale impulsen om per lidstaat een deel van de strafvervolging voor zijn rekening te nemen of deze juist achterwege te laten.

#### *2.2.5 Politiële samenwerking*

De leden van de SP-fractie wijzen de versteviging van de positie van Eurojust af omdat lidstaten zelf moeten besluiten over de prioriteit bij de opsporing en vervolging van misdaden, gezien ook de middelen die ermee gemoeid zijn. De indruk die met deze vraag wordt gewekt als zou Eurojust de bevoegdheid krijgen om per lidstaat prioriteiten te bepalen voor opsporing en vervolging, spreekt de regering ten stelligste tegen. Zoals hierboven aangegeven, verruimt artikel 85 VWEU weliswaar enige bevoegdheden van Eurojust, maar deze gaan geenszins in de richting die de vragenstellers duiden. De bevoegdheden van Eurojust zijn erop gericht het optreden van de nationale opsporings- en vervolgingsinstanties bij grensoverschrijdende onderzoeken te faciliteren en te bevorderen door een efficiëntere aanpak. Dit kan de inspanningen en kosten van dergelijke onderzoeken doen verminderen, hetgeen juist een positief effect zal kunnen hebben op de inzet van nationale middelen.

De leden van de SP-fractie voorzien dat met de nieuwe bevoegdheden van Europol een Europese variant van de FBI wordt gecreëerd. De regering acht die vergelijking niet juist. Immers, de FBI heeft de exclusieve bevoegdheid om tegen federale delicten op grond van eigen, federale rechtsregels, geheel zelfstandig op te treden op het grondgebied van de afzonderlijke staten van de Verenigde Staten van Amerika en zijn zaken ook bij andere dan bij de statelijke rechters aan te brengen. Bij eerste lezing van artikel 88 Werkingsverdrag wordt meteen duidelijk dat daarvan bij Europol geen sprake kan zijn. Het optreden van Europol vindt steeds plaats samen met nationale autoriteiten. Sterker nog, er kan geen sprake zijn van operationeel optreden door Europol in een lidstaat zonder voorafgaand overleg en overeenstemming met de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat. Het derde lid van artikel 88 Werkingsverdrag staat daaraan in de weg.

Gevraagd door deze leden naar de directe scheidslijn ligt tussen onderzoeken en operationele activiteiten wordt opgemerkt dat het aanwijzen van een scheidslijn wellicht minder passend is in de gegeven context. Wel kan worden opgemerkt dat operationele activiteiten altijd in het kader van een onderzoek zullen worden ontplooid, maar dat niet elk onderzoek operationele activiteiten door Europol zal vergen.

## 2.3 Externe betrekkingen

### 2.3.0 Algemeen

De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven wat de gevolgen zijn van het feit dat het externe optreden in twee verschillende Verdragen is vastgelegd. De regering merkt op dat de plaatsing van het GBVB/EVDB in het EU-Verdrag – waar het overige beleid alleen in het Werkingsverdrag is opgenomen vooral het bijzondere karakter van het GBVB/EVDB benadrukt. De verspreiding van het externe optreden over de twee Verdragen heeft juridisch echter geen gevolgen omdat de beide Verdragen dezelfde juridische waarde hebben, zoals uit de openingsartikelen van de beide Verdragen blijkt. Wel zijn op onderdelen van het GBVB niet ten volle de communautaire procedures en het rechterlijk toezicht van toepassing, hetgeen het gevolg is van bijzondere bepalingen in de Verdragen die een beperking daarvan regelen.

Voorts vragen deze leden de regering aan te geven op welke juridische basis maatregelen worden genomen die betrekking hebben op terrorismebestrijding, aangezien deze zowel een rol spelen in het externe optreden als op het terrein van politieke en justitiële samenwerking. Hierop antwoordt de regering het volgende. De keuze van de rechtsbasis van een besluit over terrorismebestrijding wordt bepaald door de doelstelling en inhoud van het besluit. Zo zal een besluit dat betrekking heeft op samenwerking met derde landen en internationale organisaties op het gebied van terrorismebestrijding worden gebaseerd op het GBVB in het Unieverdrag. De samenwerking op dit gebied tussen de lidstaten onderling zal worden gebaseerd op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Sancties tegen derde landen, alsmede tegen organisaties en personen die hun wortels en activiteiten (mede) buiten de EU hebben, zullen kunnen worden gebaseerd op het GBVB in het Unieverdrag en artikel 188 K van het Werkingsverdrag (*artikel 215 VWEU*). Tegen personen en organisaties die hun wortels en activiteiten uitsluitend binnen de EU hebben, kunnen sancties worden getroffen op basis van artikel 61 H van het Werkingsverdrag (*artikel 75 VWEU*).

#### 2.3.1 Hoge Vertegenwoordiger en Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO)

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag of er, mede in het kader van het burgerschap van de Unie, faciliteiten zullen worden gecreëerd die tot een doublure van de werkzaamheden tussen de EDEO en de nationale ambassades kunnen leiden. Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend. De diplomatieke vertegenwoordigingen van de lidstaten blijven verantwoordelijk voor zaken die hun eigen onderdanen in het buitenland aangaan. In voorkomende gevallen, zo is in de huidige Verdragen reeds bepaald, kan een burger van de Unie voor consulaire hulp in een derde land terecht bij de diplomatieke vertegenwoordiging van een andere lidstaat als zijn of haar eigen land daar niet over een vertegenwoordiging beschikt. Het Verdrag van Lissabon brengt geen wijzingen aan in dit aspect van het burgerschap van de Unie en geeft evenmin aan de EDEO de bevoegdheid terzake op te treden. De regering wijst erop dat het niet mogelijk is, zoals de leden van de SP-fractie vragen, dat armlastige landen besluiten hun consulaire taken te laten verzorgen door de EDEO. Lidstaten kunnen immers niet eenzijdig de EDEO, dan wel de delegaties van de Unie in derde landen, opdragen om een dergelijke taak op zich te nemen. Dat zou een nader besluit vergen van de Raad, waarbij alle lidstaten betrokken zijn.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe kan worden bewerkstelligd dat in de EDEO een substantieel aantal ambtenaren uit de lidstaten wordt gedetacheerd en dat de delegaties van de Unie in derde landen nauw zullen samenwerken met de nationale diplomatieke vertegenwoordigingen. De leden van de VVD-fractie stellen de hieraan gerelateerde vraag door wie de EDEO zal worden bemenst: door ambtenaren van de Commissie en van de Raad of van een van beide gremia of wellicht ook door ambtenaren van de lidstaten? In artikel 13 bis, derde lid, EU-Verdrag (*artikel 27, derde lid, VEU*) wordt bepaald dat de EDEO is samengesteld uit ambtenaren van de Commissie, het Secretariaat-generaal van de Raad en de nationale diplomatieke diensten van de lidstaten (). In de nog te voeren besprekingen over het besluit van de Raad over de oprichting van de EDEO zal de regering erop aandringen dat een belangrijk deel van de ambtenaren die bij de EDEO of bij de delegaties van de Unie gedetacheerd zullen worden, uit de lidstaten afkomstig zullen zijn. De regering acht dit van belang met het oog op het intergouvernementele karakter van het GBVB en het EVDB. In het Verdrag wordt ook bepaald dat de delegaties van de Unie nauw moeten samenwerken met de nationale diplomatieke vertegenwoordigingen. De uitvoering zal in de praktijk overigens in belangrijke mate ter plaatse gestalte moeten krijgen, waarbij het behulpzaam zal zijn dat bij de delegaties van de Unie ook ambtenaren uit de nationale diplomatieke diensten van de lidstaten werkzaam zijn.

De leden van de SP-fractie vragen naar de werking van artikel 15 ter, tweede lid, EU-Verdrag (*artikel 31, tweede lid, VEU*). Dit artikel bepaalt dat de Raad met QMV besluit wanneer hij een besluit neemt op voorstel van de Hoge Vertegenwoordiger naar aanleiding van een verzoek van de Europese Raad. De leden van de SP-fractie vragen zich af of er voor lidstaten de mogelijkheid bestaat een veto uit te spreken als zij van oordeel zijn dat de Hoge Vertegenwoordiger zich niet aan het verzoek heeft gehouden. De regering kan hierop antwoorden dat deze besluitvormingsprocedure aanvangt met een *specifiek* verzoek van de Europese Raad aan de Hoge Vertegenwoordiger om met een bepaald voorstel te komen. Dit besluit wordt binnen de Europese Raad, als gebruikelijk, met consensus genomen. De Hoge Vertegenwoordiger werkt dit specifieke verzoek vervolgens uit in een voorstel. De Hoge Vertegenwoordiger opereert daarbij binnen zijn algemene taakopdracht om door middel van zijn voorstellen bij te dragen aan de voorbereiding van het GBVB en de uitvoering van de besluiten van de Europese Raad en van de Raad te waarborgen. De specificiteit van het verzoek geeft de grenzen van de mogelijkheden voor de Hoge Vertegenwoordiger bij de uitwerking van het verzoek aan. Het ligt in de rede over dit voorstel in de Raad vervolgens met QMV te besluiten. Wanneer de Hoge Vertegenwoordiger een voorstel doet dat buiten de kaders van het verzoek valt, dan is dit tweede lid niet van toepassing.

In antwoord op de vraag van de SP-fractie hoe kan worden voorkomen dat langzamerhand de EDEO de functies van nationale staten vervangt, wijst de regering erop dat de Raad als enige bevoegd is het mandaat van de EDEO vast te stellen. De EDEO kan niet autonoom bepalen welke activiteiten het wenst uit te voeren. Daarvoor is hoe dan ook een besluit van de Raad nodig. Overigens zijn er geen voorstellen om functies van nationale vertegenwoordigingen door de EDEO te laten overnemen. Wel is in de Verklaringen 13 en 14 bij het Verdrag van Lissabon vastgesteld dat de bepalingen die betrekking hebben op onder meer de EDEO geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van de lidstaten wat betreft de bepaling en uitvoering van hun buitenlands beleid, hun nationale diplomatieke diensten, hun betrekkingen met derde landen en hun deelname aan internationale organisaties.



De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of de EDEO zich kan ontwikkelen tot een omvangrijke dienst omdat de kaders niet geheel duidelijk lijken te zijn. Hieraan kan de vraag van de CDA-fractie worden toegevoegd hoe invulling zal worden gegeven aan de taken van de EDEO. In antwoord op deze vragen wijst de regering er nogmaals nadrukkelijk op dat de reikwijdte van de taken van de EDEO en de daaraan verbonden personele invulling nog vastgesteld moeten worden in het Raadsbesluit ter oprichting van deze dienst. De regering maakt zich dan ook geen zorgen over een autonome ontwikkeling van de omvang of van de taken van de EDEO. De kaders, waarvan de leden van de fractie van de ChristenUnie terecht opmerken dat die nu nog niet duidelijk zijn, zullen mettertijd in het Raadsbesluit ter oprichting van de EDEO worden vastgelegd. De regering zal de Kamer hierover informeren zodra er een concreet voorstel op tafel ligt en zij haar visie daarop heeft kunnen vormen.

Terecht merken de leden van de SP-fractie op dat de EDEO niet ingebed zal worden in hetzij alleen de Raadstructuur, hetzij alleen in de Commissie. Deze leden stellen de vraag of zo niet het risico bestaat dat de EDEO aan geen van de twee instituties verantwoording verschuldigd is. De regering acht dit risico niet aanwezig. De EDEO is namelijk een ondersteunende dienst die door de Hoge Vertegenwoordiger, die tevens vice-voorzitter van de Commissie is, wordt aangestuurd. De Hoge Vertegenwoordiger heeft dus vanuit zijn functie als Commissaris zitting in de Commissie en voert als mandataris voor de Raad het GBVB uit (de «dubbele hoed»). Hij/zij moet vanuit die positie toezien op de samenhang van het externe optreden van de Unie, zoals in het Verdrag expliciet is bepaald. De EDEO ondersteunt de Hoge Vertegenwoordiger hierin. Dit laat onverlet dat het Verdrag van Lissabon bepaalt dat de EDEO nauw moet samenwerken met de Commissie en met de Raad. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat ambtenaren van beide instellingen – naast ambtenaren uit de lidstaten – bij de EDEO gedetacheerd zullen worden.

De regering deelt niet de opvatting van de leden van de SGP-fractie dat aan de institutionele vormgeving van de nieuwe functie van de Hoge Vertegenwoordiger veel nadelen kleven, in het bijzonder aan de «dubbele hoed». Die laatste is juist een zeer belangrijke troef omdat het de Hoge Vertegenwoordiger in staat zal stellen de instrumenten van het externe optreden, die de Unie ter beschikking staan, goed op elkaar af te stemmen. De vraag van deze leden of dit het institutionele evenwicht tussen de Raad en de Commissie in gevaar brengt, beantwoordt de regering dan ook ontkennend. Voorts vragen deze leden of het buitenlandse beleid van de Unie in de ogen van de regering niet intergouvernementeel van karakter is en of door deze dubbele hoed niet een stevig deel van het externe beleid wordt gecommunautariseerd. De regering deelt die opvatting niet. Het externe beleid van de Unie zal ook met het Verdrag van Lissabon worden gevoerd vanuit de respectieve bevoegdheden van de lidstaten en van de Unie. Het GBVB en het EVDB zullen hun intergouvernementeel karakter behouden. De Hoge Vertegenwoordiger kan de inzet van de verschillende instrumenten weliswaar coördineren, maar dat betekent niet dat het sterk intergouvernementeel GBVB communautair zal worden of andersom dat bijvoorbeeld de communautaire handelspolitiek meer intergouvernementeel van karakter zal worden.

### *2.3.2 Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid*

De leden van de SP-fractie vragen naar de reden waarom over het startfonds voor dringende operaties op basis van QMV wordt besloten, terwijl andere besluiten m.b.t. de begroting op basis van eenparigheid worden genomen. Deze leden geven er voorkeur aan via de gewone begrotingsprocedure middelen te reserveren. Indien bedragen de begroting over-

schrijden is het in hun visie juist belangrijk niet op basis van QMV te beslissen. De regering wijst erop dat in tegenstelling tot de meerjarige Financiële Perspectieven en het Eigen Middelenbesluit, die met unanimitéit worden besloten in de Raad, voor de jaarlijkse begroting QMV in de Raad geldt. Dit is al het geval met de huidige Verdragen en het blijft zo na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Voor het startfonds geldt QMV in de Raad, net als voor de jaarlijkse begroting, maar het is bedoeld voor voorbereidende activiteiten die niet via de EU-begroting worden gefinancierd en het zal worden gevuld door bijdragen van lidstaten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de EU militair kan optreden buiten de VN-Veiligheidsraad om en, zo ja, in welke gevallen. De eerste twee leden van artikel 10 A, EU-Verdrag (*artikel 21, eerste en tweede lid, 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 Verenigde Naties en dienovereenkomstig de handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid. Daarnaast stelt de Unie zich ten doel haar waarde, fundamentele belangen, veiligheid, onafhankelijkheid en integriteit te beschermen. Het EVDB vormt een integrerend deel van het GBVB en voorziet de Unie van een operationeel vermogen ter bevordering van deze doelstellingen. De beginselen van de Verenigde Naties staan centraal in de doelstellingen van de Unie. De Unie zal dan ook niet licht besluiten tot militair optreden buiten de VN-Veiligheidsraad om. Voor deze materie wordt verwezen naar de notitie inzake rechtsgrondslag en mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden, die de regering op 22 juni 2007 aan het parlement heeft gezonden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of artikel 34, lid 2, VEU, waarin is vastgelegd dat de EU-lidstaten die zitting hebben in de VN-Veiligheidsraad spreekrecht moeten bedingen voor de Hoge Vertegenwoordiger, een eerste stap op weg naar een EU-zetel in de Veiligheidsraad is. De regering is van oordeel dat het bedingen van spreekrecht voor de Hoge Vertegenwoordiger moet worden gezien als het bevorderen van een meer coherent en effectief extern optreden van de Unie. Op dit moment kan niet gesproken worden van een eerste stap naar een EU-zetel, maar eerder van het maximaal benutten van de mogelijkheden die in VNVR-kader bestaan voor een coherente inbreng van de Unie op extern gebied.

Naar aanleiding van artikel 33 VEU vragen de leden van de GroenLinks-fractie of «speciale vertegenwoordigers», net als de Hoge Vertegenwoordiger, *double-hatted* kunnen zijn, d.w.z. zowel de Raad als de Commissie kunnen vertegenwoordigen. Zij vragen of de regering dit wenselijk acht voor kwesties die op het snijvlak van intergouvernementeel en communautair beleid liggen. De regering roept in herinnering dat volgens de huidige Verdragen het reeds mogelijk is speciale vertegenwoordigers uit te zenden met een zogeheten «dubbele hoed». Dit draagt bij aan een coherenter extern optreden van de Unie. Zo vertegenwoordigt de Speciale Vertegenwoordiger van de EU bij de Afrikaanse Unie zowel de Raad als de Commissie en draagt hij, met zijn staf, op deze wijze bij aan een coherenter extern beleid. De regering is voor de vertegenwoordiging van de Unie in Afghanistan bereid de mogelijkheid van een speciale vertegenwoordiger met een «dubbele hoed» te bezien.

Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-fractie waarom voor het GBVB een afwijkende besluitvorming ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens is vastgelegd en of de regering hier voorstander van is. Kan de uitzondering voor het GBVB zo ruim worden uitgelegd dat ook de uitwisseling van passagiersgegevens (PNR) eronder valt? De regering licht toe dat vanwege het intergouvernementele karakter van het GBVB

het Verdrag de rol van het Europees Parlement ten aanzien van de regels inzake persoonsgegevens die in het GBVB worden verzameld, beperkt. Juist het ontbreken van specifieke regels werd als een gemis gevoeld. Daarom wordt nu uitdrukkelijk voorzien in een rol voor onafhankelijke, toezichthoudende autoriteiten. Wat betreft de bescherming van persoonsgegevens die bij de overdracht van zogeheten «passenger name records» worden verzameld, kan de regering beamen dat al naar gelang het doel van de uitwisseling deze onder het GBVB zou kunnen vallen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren terecht dat de versterking van de positie van de EU in de wereld een doel is. Deze leden vragen aan welke veranderingen ten opzichte van de huidige Verdragen dit is gekoppeld. De verbeteringen die het Verdrag van Lissabon beoogt aan te brengen zijn primair gelegen in het vergroten van de samenhang en de effectiviteit in het externe optreden van de EU. Zo zal de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid in zijn functie van vice-voorzitter in de Commissie belast zijn met de algehele coördinatie van alle aspecten van het externe optreden van de Unie. Dit zal de coherentie van het beleid en de inzet van de middelen van de Commissie ten goede komen. Als vaste voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken zal de Hoge Vertegenwoordiger zorg kunnen dragen voor de continuïteit van de werkzaamheden van de Raad. Voorts zal de dubbele hoed de Hoge Vertegenwoordiger in staat stellen de instrumenten en de middelen van de Raad Buitenlandse Zaken en van de Commissie goed op elkaar af te stemmen. De Europese Dienst voor Extern Optreden, die als een expertisecentrum op het gebied van het buitenlandse beleid zal functioneren, alsmede de delegaties van de Unie in derde landen, zullen ook een aandeel hebben in het versterken van de positie van de Unie in de wereld. Tot slot krijgt de EU op het niveau van regeringsleiders een vast aanspreekpunt in de vorm van de voorzitter van de Europese Raad die de Unie op zijn niveau extern kan vertegenwoordigen op het gebied van het GBVB.

Met betrekking tot artikel 24 VEU vragen de leden van de SGP-fractie wat bedoeld wordt met de «totstandbrenging van een steeds toenemende convergentie van het optreden van de lidstaten». Zij vragen of wordt beoogd een volledig uniform buitenlands beleid tot stand te brengen. In antwoord hierop kan de regering aangeven dat artikel 11 EU-Verdrag (*artikel 24, VEU*) zulks niet beoogt. Dit artikel bevat geen doelstelling, maar geeft aan dat de EU een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid bepaalt en voert dat – in algemene zin – onder andere berust op een steeds toenemende convergentie van het optreden van de lidstaten.

### 2.3.3 Gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid

De leden van de SP-, GroenLinks- en SGP-fracties plaatsen grote vraagtekens bij het EVDB. De regering herinnert eraan dat het EVDB thans reeds integrerend deel uitmaakt van het GBVB en dat het Verdrag van Lissabon de aparte status daarvan niet wijzigt. Op andere gebieden van het externe optreden zijn wel belangrijke wijzigingen doorgevoerd, waarmee de totale slagkracht van de Unie wordt vergroot. Een van de belangrijkste wijzigingen betreft de instelling van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, die tevens vice-voorzitter van de Commissie zal zijn, belast met het externe optreden. De combinatie van deze functies zal de doelmatigheid en slagvaardigheid van de Unie vergroten. Deze persoon zal moeten zorgen voor een samenhangend extern optreden door een effectieve inzet van alle instrumenten die de Unie ter beschikking staan. De regering is van mening dat de Unie daarmee zijn rol als mondiale speler beter waar zal kunnen maken. Deze rol heeft ook een veiligheidsdimensie en de regering aanvaardt dat waar de Unie slagvaardiger naar buiten toe moet kunnen optreden, zij daartoe

ook de nodige middelen tot haar beschikking moet hebben. Waar de Unie zich beijvert voor handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid, en zich ten doel stelt haar waarde, fundamentele belangen, veiligheid, onafhankelijkheid en integriteit te beschermen, dient zij te kunnen beschikken over de civiele en militaire middelen wanneer nodig de daad ook bij het woord te voegen. De regering is dan ook in tegenstelling tot de leden van de SP- en SGP-fracties voorstander van de versterking van het EVDB, dat de Unie van de benodigde operationele capaciteiten voorziet.

In antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie onderstreept de regering dat bij de verdere ontwikkeling van het GBVB, en het EVDB in het bijzonder, de relatie met de NAVO voortdurende aandacht vereist. Zij hanteert het uitgangspunt dat de NAVO en de EU elkaar moeten versterken en niet moeten beconcurreren. De optelsom van de capaciteiten die beide organisaties voor crisisbeheersing ter beschikking hebben, is onvoldoende om aan hun ambities op dat gebied invulling te geven. Versterking van het EVDB betekent naar het inzicht van de regering dan ook niet dat capaciteiten bij de NAVO worden weggehaald en aan de Unie ter beschikking gesteld, maar dat de capaciteiten van Europa als geheel moeten worden versterkt. Daarbij hebben de Unie en de NAVO beide een rol. De regering zet bij versterking van de Europese capaciteiten op defensiegebied niet alleen in op meer manschappen en materieel, maar vooral ook op grotere doelmatigheid van de al aanwezige en in ontwikkeling zijnde capaciteiten door meer samenwerking en betere interoperabiliteit. Hiermee verbetert de militaire slagkracht van de Unie. Het Verdrag van Lissabon verplicht de lidstaten niet tot een verhoging van hun defensiebudgetten. Dit laatste mede in antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

In reactie op vragen van de SGP-fractie is de regering van mening dat het Verdrag een goed handvat biedt voor de stapsgewijze ontwikkeling van de Europese defensie-inspanningen die rekening houdt met de specifieke aard van het veiligheids- en defensiebeleid van de lidstaten. Tegelijkertijd geeft de Unie hiermee handen en voeten aan de eigen ambities op het gebied van de handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid. De NAVO blijft de uitdrukking van de onlosmakelijke trans-Atlantische band en behoudt zijn belangrijke rol daarbij.

De leden van de SP-fractie stellen vragen over de reikwijdte van de solidariteitsclausule. Daarop antwoordt de regering het volgende. In artikel 188 R van het Werkingsverdrag (*artikel 222 VWEU*) is een solidariteitsclausule opgenomen, die de lidstaten oproept elkaar bijstand te verlenen in geval van een terroristische aanval, een natuurramp of en door de mens veroorzaakte ramp. Daarnaast is als deel van het GBVB in artikel 28 A, zevende lid, van het EU-Verdrag (*artikel 42, zevende lid, VEU*) een wederzijdse bijstandverplichting opgenomen. De lidstaten zijn verplicht elkaar bijstand te verlenen in geval van een gewapende aanval op één van hen, een verplichting die Nederland overigens via de NAVO- en WEU-Verdragen al heeft jegens een merendeel van de lidstaten. Op aandringen van onder andere Nederland is bepaald dat deze verplichting het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet laat. Deze bijstandsverplichting biedt de mogelijkheid dat lidstaten met militaire middelen worden bijgestaan, maar verplicht de lidstaten daartoe niet. *Mutatis mutandis* geldt dit ook voor de verplichting tot bijstand in geval van een terroristische aanval. De lidstaten zijn gehouden elkaar bij te staan in geval van een terroristische aanval, maar over de vorm daarvan wordt gezamenlijk door de lidstaten

besloten, overigens niet eerder dan na een verzoek daartoe van de politieke autoriteiten van de getroffen lidstaat.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering naar de tot nu toe bereikte resultaten van het Europees Defensieagentschap (EDA). Het EDA geeft lidstaten meer mogelijkheden gezamenlijk concrete invulling te geven aan de versterking van hun militaire capaciteiten. De regering benadrukt ook hier het belang van goede samenwerking en afstemming met de NAVO.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de toegevoegde waarde van het EDA naast de NAVO ter verbetering van de militaire capaciteiten. De Europese landen kampen bij de uitvoering van militaire operaties met tekorten op het gebied van onder meer inlichtingen, communicatie, strategisch transport, inzetbaarheid van helikopters, bescherming en genetwerkte capaciteiten. Deze capaciteiten zijn van belang voor zowel EU- als NAVO-geleide operaties. De regering verwelkomt initiatieven en mogelijkheden om deze tekorten op te lossen en de interoperabiliteit met bondgenoten en EU-lidstaten te verbeteren, ongeacht of deze mogelijkheden zich voordoen in EU- of in NAVO-kader. De regering hecht er wel aan dat beide organisaties elkaar aanvullen en met elkaar samenwerken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de permanent gestructureerde samenwerking. Het Verdrag biedt lidstaten, die daartoe bereid en in staat zijn, de mogelijkheid hun samenwerking op defensiegebied te intensiveren met het oog op de versterking van de Europese capaciteiten voor crisisbeheersing. Een permanent gestructureerde samenwerking beoogt de slagvaardigheid en doelmatigheid van de Unie op dat gebied te vergroten. De lidstaten zijn het erover eens dat een eventuele kopgroep geen besloten club mag zijn. Bij de opstelling van de criteria voor de permanent gestructureerde samenwerking moet dan ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat lidstaten zich later aansluiten. De regering heeft nog geen besluit genomen over het nut of de noodzaak dat Nederland in een permanente gestructureerde samenwerking deelneemt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wie beslist over het starten of beëindigen van een missie die valt onder de «meest veeleisende taken» van artikel 42, lid 6. De regering antwoordt hierop als volgt. Artikel 28 A, vierde lid, EU-Verdrag (*artikel 42, vierde lid, VEU*) stelt duidelijk dat de Raad met eenparigheid van stemmen besluit over het opzetten van een missie buiten het grondgebied van de Unie met het oog op vredeshandhaving, conflictpreventie en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties. De Raad kan daarbij besluiten de uitvoering van een missie toe te vertrouwen aan een groep lidstaten die dat willen en daartoe over de nodige capaciteiten beschikken. De eerder aangehaalde zinsnede uit artikel 28 A, zesde lid, EU-Verdrag (*artikel 42, zesde lid, VEU*) doelt dan ook op de ontwikkeling door een groep lidstaten van de benodigde capaciteiten voor de uitvoering van dit soort veeleisende taken.

Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-fractie ook waarom in het Verdrag geen rechtsbasis is opgenomen voor een bindende EU Gedragscode inzake wapenexport. De herziene EU Gedragscode inzake wapenexport zal door omzetting van de Gedragscode in een Gemeenschappelijk Standpunt op grond van het huidige EU-Verdrag voor de lidstaten juridisch bindend zijn. Het Verdrag hoeft hiervoor geen specifieke nieuwe rechtsbasis te creëren.

### 2.3.4 *Associatie van de landen en gebieden overzee*

De leden van de VVD-fractie vragen welke consequenties op basis van de Europese regelgeving verbonden zijn aan de voorziene integratie van Bonaire, Saba en Sint Eustatius in het Nederlands staatsbestel. De regering kan daarop als volgt antwoorden. Wanneer het Land Nederlandse Antillen wordt opgeheven, nemen Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba de rechten en verplichtingen die bij de Land en Gebied Overzee (LGO)-status horen van het Land Nederlandse Antillen over. Hetzelfde gebeurde in 1986 toen Aruba van eilandgebied van de Nederlandse Antillen de status van apart Land binnen het Koninkrijk kreeg. Deze LGO-status van de eilandgebieden kan – zolang het Verdrag van Lissabon nog niet in werking is getreden – alleen veranderen via een wijziging van het EG-Verdrag. In het Verdrag van Lissabon is bepaald dat de status van LGO via een unaniem besluit van de Europese Raad gewijzigd kan worden in de status van ultraperifeer gebied (UPG) van de Europese Unie. Nederland zal daartoe eerst een verzoek moeten indienen. De LGO-status wijzigt niet door toetreding tot het staatsbestel van Nederland.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba blijven derhalve LGO als zij toetreden tot het Nederlands staatsbestel. Dit betekent dat er geen verplichting is op deze eilandgebieden Europees recht toe te passen, behoudens de verplichtingen die voortkomen uit de LGO-status. De LGO-status staat echter toe dat Europees recht er vrijwillig, dus zonder Europeesrechtelijke verplichting, wordt toegepast. In principe kunnen Bonaire, Sint Eustatius en Saba dus volledig in Nederland integreren en de gehele Nederlandse wetgeving overnemen zonder onderdeel van de EU te worden.

In opdracht van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt thans onderzocht of het voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gunstig is om onderdeel van de EU te worden als UPG. De Kamers zullen over de uitkomsten van het onderzoek geïnformeerd worden.

### 2.3.5 *Extern optreden (overig)*

De leden van de VVD-fractie vragen naar de gevolgen van de grotere betrokkenheid van het Europees Parlement bij de gemeenschappelijke handelspolitiek. De regering verwelkomt de nauwere betrokkenheid van het EP met het oog op de vergroting van de democratische legitimiteit van de Unie op dit terrein. Wat dit voor implicaties kan hebben voor het politieke krachtenveld binnen de EU op het gebied van de handelspolitiek is niet op voorhand te voorspellen. Dit zal afhankelijk zijn van onder meer de toekomstige politieke samenstelling van het EP en de wijze waarop het de nieuwe verantwoordelijkheden op dit terrein gaat invullen.

De leden van de GroenLinks-fractie en de ChristenUnie-fractie stellen vragen over de rol van het EP bij afsluiting van handelsakkoorden en andere internationale overeenkomsten. Hierop kan de regering het volgende antwoorden. Voor wat betreft de betrokkenheid van het EP bij het sluiten van handelsakkoorden gelden de algemene regels voor het sluiten van internationale akkoorden (zie artikel 188 C, derde lid jo. artikel 188 N, zesde lid, tweede alinea, onder a) *Werkingsverdrag/artikel 207, derde lid jo. artikel 218, zesde lid, tweede alinea, onder a) VWEU*). Deze algemene regels bepalen dat een besluit tot sluiting van een internationale overeenkomst met goedkeuring van het EP wordt vastgesteld in vijf categorieën van gevallen: i) associatieovereenkomsten, ii) de toetreding tot het EVRM, iii) overeenkomsten die een specifiek institutioneel kader scheppen, iv) overeenkomsten die aanzienlijke gevolgen hebben voor de begroting van de Unie en v) overeenkomsten op gebieden waarop intern



de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is of de bijzondere wetgevingsprocedure waarbij de goedkeuring van het EP vereist is. Het EP wordt geraadpleegd in alle overige gevallen waarbij een besluit tot sluiting van een internationale overeenkomst wordt vastgesteld. Voor handelspolitieke akkoorden zal het gaan om akkoorden die onder punt v) vallen, omdat voor het vaststellen van door de Unie eenzijdig te nemen maatregelen op het terrein van de handelspolitiek (= autonome handelspolitiek) de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is (artikel 188 C, tweede lid, van het Werkingsverdrag/*artikel 207, tweede lid, VWEU*). Het EP zal dus handelspolitieke akkoorden (= conventionele handelspolitiek) moeten goedkeuren. Zowel voor het vaststellen van maatregelen op het terrein van de autonome als de conventionele handelspolitiek krijgt het EP dus nu een rol.

Ten aanzien van de (interim-)EPA's (Economic Partnership Agreements), die inmiddels met de ACS-landen (Afrika, Caraïben en Stille Oceaan) zijn geïnitieerd, geldt dat het Europees Parlement ook onder het huidige Verdrag om instemming zal worden gevraagd (artikel 300, derde lid, tweede alinea, EG). Het Verdrag van Lissabon brengt in dit specifieke geval geen verandering (artikel 188 N, zesde lid, tweede alinea, onder a) Werkingsverdrag/*artikel 218, zesde lid, tweede alinea, onder a) VWEU*).

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de mogelijkheid om het Europees Ontwikkelingsfonds op termijn te integreren in de reguliere EU-begroting. Nederland is hiervan al lange tijd voorstander, onder meer omdat dit de samenhang met de overige instrumenten op het gebied van EU ontwikkelingssamenwerking kan versterken en omdat deze verandering ook de besteding van de middelen in de ACS-landen onder de democratische controle van het Europees Parlement brengt.

### *2.3.6 Uitbreiding van de Unie*

De leden van de CDA- en VVD-fracties vragen naar de invulling van de absorptiecapaciteit van de Europese Unie. De regering is van oordeel dat de absorptiecapaciteit een belangrijke rol speelt in het uitbreidingsproces. De Europese Raad van december 2006 heeft benadrukt dat het tempo van de uitbreiding moet worden afgestemd op de capaciteit van de Unie om nieuwe leden op te nemen. De Unie moet immers haar eigen ontwikkeling kunnen handhaven en verdiepen. Mede op verzoek van Nederland maakt de absorptiecapaciteit thans integraal onderdeel uit van de uitbreidingsstrategie van de Unie. De effectbeoordelingen over cruciale beleidsgebieden die de Commissie in de loop van de toetredingsonderhandelingen aan de lidstaten zal voorleggen, zullen bijdragen aan een beter inzicht in de absorptiecapaciteit van de Unie. Voorts is het van groot belang dat binnen de lidstaten van de Unie voldoende draagvlak bestaat voor toetreding.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de handelingen van de Commissie worden beïnvloed door de opname van de uitbreidingscriteria in het Verdrag. De fractie verwijst hierbij naar de ervaring met het Stabilisatie- en Associatieakkoord met Servië. De regering wijst erop dat de Commissie in dit specifieke geval gebruik maakte van haar bevoegdheid de afronding van de technische onderhandelingen over het Stabilisatie- en Associatieakkoord te bezegelen met haar paraaf onder het akkoord. Het is en blijft echter aan de Raad een dergelijk akkoord te ondertekenen. Vervolgens dienen de nationale parlementen het akkoord te ratificeren. Het Verdrag van Lissabon brengt geen wijziging in deze procedure aan, evenmin in de competenties van de Commissie. Uiteraard is de Commissie gebonden aan de door de Europese Raad vastgestelde uitbreidingsstrategie.

De leden van de VVD-fractie zijn van oordeel dat de gekozen formulering inzake uitbreidingscriteria in het betreffende artikel in het Verdrag ruimte laat voor een niet strikte naleving van die criteria. De leden van de fractie van de ChristenUnie delen deze zorg. De regering memoreert dat aanvankelijk veel weerstand onder de lidstaten bestond tegen het Nederlandse voorstel de uitbreidingscriteria in het Verdrag op te nemen. Sommige lidstaten waren bevreesd dat opname van de criteria in het Verdrag zou afdoen aan het belang van een politieke weging in het kader waarvan rekening zou kunnen worden gehouden met de absorptiecapaciteit. Ook vreesden zij dat opname er toe zou leiden dat toelatingsbeslissingen door het Hof getoetst zouden kunnen worden. Uiteindelijk bleek het mogelijk consensus te bereiken over de verdragstekst dat er «rekening moet worden gehouden» met de criteria voor toetreding overeengekomen door de Europese Raad, die het belang van het voldoen aan deze criteria vastlegde. De regering is derhalve van mening dat de cruciale betekenis van de criteria door dit artikel wordt onderstreept.

#### *2.4 Financiën van de Unie*

De leden van de SP-fractie stellen verheugd te zijn met het behoud van het veto op het gebied van de financiën van de Unie. Zij hopen dat de uitbreiding van de verantwoordelijkheid over de begroting naar andere lidstaten (artikel 317 Werkingsverdrag) ook zal zorgen voor meer inspanning in de andere lidstaten om hun uitgaven te verantwoorden zodat goedkeuring door de Europese Rekenkamer van de begroting kan plaatsvinden. De regering deelt de visie van de leden van de SP-fractie dat het behoud van het veto bij de Financiële Perspectieven een wenselijke zaak is en deelt de hoop dat het nieuwe Verdrag andere lidstaten zal stimuleren hun uitgaven (beter) te verantwoorden. Een positieve betrouwbaarheidsverklaring door de Europese Rekenkamer van de begroting van de Unie blijft immers een belangrijke doelstelling.

#### *2.5 Economisch en monetair beleid*

##### *2.6 Beleid op andere gebieden*

###### *Landbouw en visserij*

De leden van de SP-fractie hadden liefst gezien dat de rechtsbasis van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid artikel 37 EG-Verdrag (artikel 43 Werkingsverdrag) was aangepast om niet de productiestijging centraal te stellen, maar dierenwelzijn, landschapsbeheer, plattelandontwikkeling, voedselveiligheid en duurzaamheid. Deze leden vragen of de regering hun mening deelt. De regering merkt op dat in de aanloop naar het Verdrag van Lissabon de rechtsbasis van het GLB niet ter discussie is gesteld. De in de vraag genoemde waarden en doelen van beleid kunnen echter op grond van artikel 32 van het Werkingsverdrag (*artikel 38 VWEU*) afdoende worden gewaarborgd en gerealiseerd.

###### *Vrij verkeer van werknemers*

De leden van de SP-fractie vragen wat wordt verstaan onder «belangrijke aspecten van het sociale zekerheidsstelsel». Het antwoord op deze vraag kan worden gevonden in artikel 42, tweede alinea, van het Werkingsverdrag (*artikel 48, tweede alinea, VWEU*). Daarin worden als belangrijke aspecten van het sociale zekerheidsstelsel van een lidstaat genoemd het toepassingsgebied, de kosten en de financiële structuur ervan, alsmede het financiële evenwicht van het stelsel.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering aan te geven of de noodremprocedure voor alle migrerende werknemers geldt, zowel van binnen als van buiten de EU. De regering wijst in dit verband op Verkla-

ring 22 behorende bij artikelen 42 en 63 bis van het Werkingsverdrag (*artikelen 48 en 79 VWEU*). In deze Verklaring wordt aangegeven dat met de belangen van een lidstaat naar behoren rekening wordt gehouden als op basis van artikel 63 bis, tweede lid, van het Werkingsverdrag (*artikel 79, tweede lid, VWEU*) maatregelen ten aanzien van migrerende werknemers van buiten de EU worden vastgesteld. Deze Verklaring was niet nodig geweest als de noodremprocedure van artikel 42, tweede alinea, van het Werkingsverdrag (*artikel 48, tweede alinea, VWEU*) ook op deze bepaling van toepassing was geweest. Die noodremprocedure is luidens de tekst van deze bepaling echter alleen van toepassing op de maatregelen die op basis van de eerste alinea van dit artikel worden vastgesteld.

#### *Sport*

De leden van de VVD-fractie vragen of sport wel een bijzondere rol van de Unie vergt en of niet beter een sectorbrede uitzonderingsbepaling voor sport zou kunnen gelden. Bestaat hier niet uitdrukkelijk de ruimte om belangrijke aspecten van sport door bonden en sportclubs zelf te laten reguleren, zo vragen deze leden. De regering is van mening dat sportbeleid in eerste instantie een bevoegdheid is van de lidstaten en dat de Unie slechts in bepaalde gevallen aanvullend moet optreden, namelijk alleen in die gevallen waar duidelijk sprake is van een meerwaarde van Europees optreden. De regering is geen voorstander van verordeningen of richtlijnen op het terrein van sport.

De juridische positie van sport in het gemeenschapsrecht roept echter nog steeds de nodige vragen en interpretatieverschillen op. Er dient dan ook meer rechtszekerheid te komen voor sport in de EU. De Europese Commissie houdt in het Witboek Sport vast aan een «van geval tot geval benadering». Deze benadering van de Commissie draagt in de visie van de regering evenwel niet voldoende bij aan de rechtszekerheid die door de sportbonden wordt gewenst en brengt sportorganisaties, sportverenigingen en sporters daardoor in een achterstandspositie. Per geval moet namelijk steeds achteraf door het Hof inzichtelijk gemaakt worden op welke wijze de specifieke aspecten en de maatschappelijke waarde van sport binnen het gemeenschapsrecht beoordeeld moeten worden.

De Commissie heeft binnen de kaders van de verdragen de bevoegdheid en de beleidsvrijheid om haar beleid met betrekking tot de positie van sport in de diverse onderdelen van het gemeenschapsrecht te verduidelijken. De Commissie kan bijvoorbeeld via richtsnoeren preventief duidelijk maken op welke wijze sportondernemingen beoordeeld worden binnen het gemeenschapsrecht. De sportwereld vraagt al geruime tijd om deze rechtszekerheid vooraf. De regering steunt deze claim van de sportwereld.

#### *Volksgezondheid*

De leden van de VVD-fractie plaatsen vraagtekens bij de uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie op het gebied van volksgezondheid, met name waar het gaat om het nemen van maatregelen ten aanzien van tabak en misbruik van alcohol. De regering deelt die visie niet. Preventie van schadelijk alcoholgebruik is één van de prioriteiten van het Nederlandse gezondheidsbeleid. De lidstaten blijven hoe dan ook zelf verantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitvoeren van een nationaal alcoholbeleid. In die wetenschap verwelkomde de regering het voorstel van de Commissie ter beperking van aan alcohol gerelateerde schade (23 oktober 2006). De regering acht het onwenselijk dat op Europees niveau afspraken worden gemaakt over (zelf)regulering van commerciële communicatie over alcohol in de lidstaten. De meerwaarde van de Europese samenwerking ligt volgens de regering in het uitwisselen van best practices en het verzamelen van betrouwbare statistische gegevens op dit gebied.

De regering heeft in haar reactie op het Groenboek «Op weg naar een rookvrij Europa» van de Commissie als volgt gereageerd. De Commissie verdient waardering voor de wijze waarop zij de problematiek van meeroken in het publieke domein (in besloten ruimten) in al zijn facetten – inclusief effectieve beleidsmaatregelen – in kaart heeft gebracht. Nederland is niettemin van mening dat de Unie geen andere of grotere rol moet spelen dan de rol die zij op dit moment vervult. De lidstaten kunnen deze problematiek uit een oogpunt van subsidiariteit prima zelf regelen.

#### *Milieu en klimaatverandering*

De leden van de VVD-fractie vragen zich af – elders in het verslag – wat artikel 191, lid 1, VWEU toevoegt aan de huidige mogelijkheden van de Unie gelet op het feit dat het klimaat- en energiepakket al tot stand is gekomen zonder deze verdragswijziging. De leden van de SP-fractie stellen de vergelijkbare vraag of de aangebrachte wijzigingen nodig zijn aangezien het huidige Verdrag de aanname van het ambitieuze klimaat- en energiepakket mogelijk maakte. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering hun lezing deelt dat het Verdrag van Lissabon meer ruimte biedt voor milieu- en klimaatbeleid. Zij vragen in het bijzonder of de toegevoegde bepaling over de bestrijding van klimaatverandering in artikel 191, lid 1, VWEU, de Unie meer politieke en juridische armslag geven om de klimaatcrisis aan te pakken. De regering verwelkomt de wijziging van het artikel 174, lid 1, Werkingsverdrag (*artikel 191, lid 1, VWEU*). Met dit artikel wordt de aanpak van klimaatverandering een expliciete doelstelling van de Unie op het milieuterrein. Dit weerspiegelt het politieke belang van de aanpak van klimaatverandering en geeft de Unie inderdaad extra armslag om klimaatverandering aan te pakken. Immers, met deze toevoeging van klimaatverandering wordt het grote belang onderschreven dat alle lidstaten hechten aan een ambitieus Europees klimaatbeleid.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de nieuwe bepaling over de bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering (artikel 191 VWEU), gevolgen kan hebben voor de situatie binnen lidstaten betreffende de keuze van energiebronnen. De regering wijst erop dat het de lidstaten vrij blijft staan zelf de keuze van energiebronnen te bepalen. In dit verband wijst de regering bovendien op het (voort)bestaan van artikel 192, lid 2, sub c (oud artikel 175, lid 2, sub c) van de unanimiteitsbepaling ten aanzien van maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de structuur van zijn energievoorziening.

#### *Energie*

De leden van de SP-fractie vragen wat de waarde is van artikel 194 VWEU over soevereiniteit over energiebronnen wanneer andere lidstaten een beroep doen op de solidariteitsclausule in deze? De regering bevestigt dat artikel 100 van het Werkingsverdrag (*artikel 122 VWEU*) het mogelijk maakt dat lidstaten een beroep op elkaar doen wanneer zich in de energievoorziening ernstige moeilijkheden voordoen. Dit kan leiden tot afspraken over het omgaan met crises, zoals bijvoorbeeld het sluiten van back-up contracten. In ieder geval is een goed functionerende interne energiemarkt een eerste vereiste. De soevereiniteit over de eigen natuurlijke hulpbronnen, zoals vermeld in artikel 176 A van het Werkingsverdrag (*artikel 194 VWEU*), blijft echter onverminderd geldig. Nederland stelt de randvoorwaarden waarbinnen de bedrijven kunnen opereren. Binnen deze kaders kunnen bedrijven vervolgens besluiten tijdelijk meer gas te exporteren.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen de vraag of de regering de opvatting deelt dat de bepalingen over energiesolidariteit in de artikelen 122 en 194 Werkingsverdrag aanleiding zouden moeten geven tot een gemeenschappelijke energiepolitiek en meer in het bijzonder tot een beter gecoördineerd Europees beleid ten aanzien van gascontracten met Rusland. Hierop wenst de regering als volgt te antwoorden. Nederland streeft naar de totstandkoming van een volwaardig Europees extern energiebeleid. De energie-artikelen in het Werkingsverdrag beschrijven de wijze waarop hier door de lidstaten en de instellingen van de Unie invulling aan gegeven kan worden. De Unie doet dit onder andere door goede relaties met belangrijke energieproducerende landen te onderhouden. Het accent ligt daarbij op zaken als bevordering van transparantie en investeringszekerheid. Tegelijkertijd biedt de Europese interne markt het regulerende kader voor grensoverschrijdende samenwerking. Marktwerving blijft het uitgangspunt, ook voor het aangaan van overeenkomsten met partijen uit derde landen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering voorstander is van het actualiseren van het Euratom-Verdrag, waartoe door Duitsland, Ierland, Hongarije, Oostenrijk en Zweden wordt opgeroepen in Verklaring 54. Acht de regering het denkbaar dat de bepleite IGC wordt voorbereid door een Conventie? Is het denkbaar dat een artikel over vrijwillig onderhandelde terugtrekking wordt toegevoegd aan het Euratom-Verdrag, analoog aan het nieuwe artikel 50 VEU? Ook de leden van de VVD-fractie vragen wat het standpunt van de regering is ten aanzien van het actualiseren van het Euratom-Verdrag. Zij vragen of de huidige situatie van schaarste en duurte op de energiemarkten geen reden voor de regering is om daartoe over te gaan. De regering merkt op dat enkele lidstaten inderdaad een actualisering van het Euratom-Verdrag steunen, onder meer waar het de besluitvormingsprocedures betreft. Nederland heeft zich hiervoor niet uitgesproken vanuit de pragmatische overweging dat de kans dat het werkelijk tot een herziening komt, minimaal is. Een herzieningsdiscussie zou immers onvermijdelijk in hoge mate belast worden door de principiële discussie over de wenselijkheid van kernenergie. De regering meent dat het Euratom-Verdrag ook zonder herziening naar behoren functioneert. Op basis van het huidige Verdrag zijn belangrijke vorderingen gemaakt op het terrein van safeguards, nucleair onderzoek, veiligheid en opslag van nucleair materiaal via separate verdragen (voornamelijk in IAEA-verband) of maatregelen in Europees verband. Door de toenemende belangstelling voor kernenergie in Europa in het licht van de internationale ontwikkelingen op klimaat- en energieterrein blijven de werkzaamheden van Euratom van grote betekenis. Ook voor verdere voortgang in het beleid hoeft het Euratom-Verdrag echter niet noodzakelijk te worden gewijzigd. Met het oog op verdere verbetering van nucleaire veiligheid en het beheer van radioactief afval heeft de Europese Raad vorig jaar het initiatief genomen tot de oprichting van de «European High Level Group on Nuclear Safety and Waste Management», een forum dat inmiddels operationeel is. De Europese Raad heeft tevens opgeroepen tot een brede discussie onder alle belanghebbenden over de kansen en risico's van kernenergie. In dit kader is het European Nuclear Energy Forum opgericht.

#### *Toerisme*

De leden van de SP-fractie vragen wat de meerwaarde is voor optreden van de EU op het gebied van toerisme. De regering merkt op dat de Unie met het Verdrag van Lissabon de mogelijkheid krijgt, aanvullend aan het optreden van de lidstaten, het concurrentievermogen van het Europese toerisme te bevorderen. Harmonisatie op dit gebied is derhalve uitgesloten. Toerisme en recreatie vormen een belangrijke economische sector, ook in Nederland. In andere Europese landen, met name de Zuid-

Europese landen, is het relatieve belang van de toeristisch-recreatieve sector nog groter. Vanuit de Europese structuurfondsen wordt onder meer geïnvesteerd in nuttige projecten op het gebied van toerisme en recreatie. Dat geldt voor veel lidstaten, waaronder Nederland. Er is echter geen specifiek budget voor een Europees toeristisch beleid voorzien en daar is Nederland ook geen voorstander van. Specifiek toeristisch beleid is met name een nationale aangelegenheid. Het beleid op Europees niveau dient zich volgens de regering te beperken tot onder meer het uitwisselen van goede voorbeelden. De regering is een voorstander van deze lichte benadering.

### **3. Democratische legitimiteit**

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de EU met het Verdrag van Lissabon minder transparant is geworden, de macht van de ondemocratische Commissie wordt vergroot en dat de instelling van de Europese Raad nog meer de wetgevende en uitvoerende macht vermengt. De regering hecht eraan om in dit verband te wijzen op de verbeteringen die het Verdrag van Lissabon brengt op het terrein van transparantie, zoals reeds toegelicht in de Memorie van Toelichting. Ook merkt de regering op dat het Verdrag van Lissabon ertoe leidt dat de democratische legitimiteit van de Commissie wordt vergroot door de nieuwe procedure voor de verkiezing van de Commissie-voorzitter. Daarnaast geldt dat de Europese Raad met het Verdrag geen wetgevende bevoegdheid krijgt. Deze blijft voorbehouden aan de Raad van Ministers in het communautaire samenspel met de Commissie en met het Europees Parlement. Op die wijze blijven de democratische controlemechanismen overeind.

#### *3.1 Uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement*

#### *3.2 Nationale parlementen*

De leden van de CDA-fractie vragen naar de bereidheid van de regering om mee te werken aan een parlementaire behandeling van Europese wetgevingsdossiers als ware het nationale wetgevingsvoorstellen, indien te verwachten valt dat zo een initiatief leidt tot wetswijziging. De regering heeft in reactie op het advies van de Raad van State over de gevolgen van de Europese Unie voor de Nederlandse Staatsinstellingen (Kamerstuk 29 993, nr. 27) reeds aangegeven bedenkingen te hebben ten aanzien van dit idee, met name vanwege de controlerende taak van het parlement op de inzet van de regering in het Brusselse onderhandelingsproces. Voorafgaand en tijdens deze onderhandelingen kan het parlement deze controlerende rol steeds vervullen op de momenten die ertoe doen. Na afloop ervan kan het de ministers verplichten verantwoording af te leggen voor hetgeen gezamenlijk in Brussel is besloten. Aldus kunnen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer naar de overtuiging van het kabinet met name tijdens het Brusselse onderhandelingsproces volledig hun controlerende taak uitvoeren. Dit maakt de idee om in voorkomende gevallen ontwerp EU-regelgeving in het parlement te behandelen als ware het een nationaal wetsvoorstel overbodig.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering aan te geven of alle beraadslagingen en stemmingen over wetsontwerpen openbaar zullen zijn of dat het alleen om wetgeving in het kader van de medebeslissingsprocedure gaat. De regering bevestigt dat met het Verdrag van Lissabon alle beraadslagingen en stemmingen over een ontwerp van wetgevingshandeling openbaar worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts waarom de uitwerking van de versterkte rol van nationale parlementen niet in het Verdrag zelf is



geregeld, maar in een protocol. Deze leden vragen ook of de regering met hen van mening is dat het de transparantie en duidelijkheid ten goede was gekomen als bepalingen ten aanzien van de rol van nationale parlementen in het Verdrag zelf waren opgenomen. De regering wenst in reactie hierop aan te geven dat het in het Europese verdragenrecht gewoonte is om te werken met protocollen en verklaringen. Daaraan liggen geen overwegingen van transparantie ten grondslag. De verdragen beperken zich tot de hoofdregels. Specifieke onderwerpen of uitzonderingsposities worden niet uitgewerkt in de verdragen, maar worden vaak opgenomen in aparte protocollen om de verdragen niet onnodig te verzwaren. De juridische verbindendheid verschilt niet. Protocollen hebben dezelfde status als verdragen. Verklaringen kunnen niet in de verdragen worden opgenomen omdat deze niet juridisch bindend zijn. Overigens wordt voor het eerst de rol van nationale parlementen opgenomen in een omnibusbepaling (artikel 8 C EU-Verdrag (*artikel 12 VEU*), waarmee meer duidelijkheid wordt verschaft in de uiteenlopende manieren waarop nationale parlementen bij de Europese besluitvorming betrokken zijn.

### *3.3 Subsidiariteit en evenredigheid*

De leden van de CDA-fractie vragen naar het verschil tussen de diverse procedures in het kader van de parlementaire subsidiariteitstoets. Het voornaamste verschil is dat als in de versterkte subsidiariteitstoets een meerderheid van de nationale parlementen een negatief oordeel velt, het voorstel van de Commissie niet verder in behandeling genomen wordt als de Raad of het Europees Parlement het standpunt van de meerderheid van de nationale parlementen overneemt. Voor meer inhoudelijke details hoopt de regering te mogen volstaan met een verwijzing naar de uitleg van de procedures in de Memorie van Toelichting en naar het stroomschema dat is opgenomen in de brief aan de Tweede Kamer van 13 juli 2007 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 367) inzake het mandaat voor de Inter-gouvernementele Conferentie, waarin de procedures inzichtelijk worden gemaakt.

De leden van de fractie van de SP betreuren dat de toets door nationale parlementen beperkt blijft tot wetgevingshandelingen en vragen de regering waarom de reikwijdte niet breder is. Vanuit de optiek dat met name de wetgevingsvoorstellen hun werking op de lidstaten doen gelden, ligt het in de rede de subsidiariteitstoets vooral daar op toe te passen. De regering is daarom tevreden met het bereikte resultaat.

De leden van de SGP-fractie merken op dat een effectieve subsidiariteitstoets niet alleen een goede interne behandelprocedure vergt binnen elk parlement, maar ook een geperfectioneerde samenwerking met andere nationale parlementen. De regering onderschrijft deze visie van de leden van de SGP-fractie. Indien de nationale parlementen in Europees verband gezamenlijk de toetsing van de subsidiariteit van Europese wetgevingsvoorstellen ter hand nemen, zijn zij in staat de mogelijkheden van het betreffende Protocol volledig aan te wenden. Overigens zij daarbij opgemerkt dat de nationale parlementen uiteraard ook invloed kunnen uitoefenen op een wetgevingsvoorstel van de Commissie via hun controlerende taak op de eigen regering.

### *3.4 Burgerschap en burgerinitiatief*

De leden van de fracties van CDA, GroenLinks, PVV, D66 en SGP vragen naar de uitwerking van het burgerinitiatief. Zoals de regering in de Memorie van Toelichting heeft aangegeven, zullen de procedures en voorwaarden voor het indienen van een dergelijk initiatief, waaronder het

precieze aantal lidstaten waaruit de verzoeken dienen te komen, nader worden uitgewerkt overeenkomstig artikel 21 van het Werkingsverdrag (*artikel 24 VWEU*). Het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of daartoe al voorstellen zijn gedaan, luidt ontkennend. Naar verwachting zal het voorzitterschap in de tweede helft van 2008 een voorstel voor de uitwerking van het burgerinitiatief doen. Het uitgangspunt van de regering zal zijn dat het instrument van het burgerinitiatief zo uitvoerbaar en eenvoudig mogelijk moet zijn. De regering heeft nog geen standpunt bepaald ten aanzien van de specifieke modaliteiten van het burgerinitiatief, waarnaar de leden van de GroenLinks-fractie vragen, zoals het via internet kunnen ondertekenen van een initiatief, de eventuele deelname van jongeren daaraan en het effect van een initiatief indien de Commissie op het betreffende terrein volgens de Verdragen niet bevoegd is op te treden. Hetzelfde geldt voor de vraag van de leden van de CDA-fractie op welke wijze rekening zal worden gehouden met burgers van lidstaten met een laag inwonertal.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of de regering de mening deelt dat het verder gaan in de richting van een samengaan van staten en burgers leidt tot een nieuw verschijnsel in de staatkunde en het volkenrecht wordt beantwoord in paragraaf 1 van hoofdstuk I.

De leden van de fractie van de PVV zijn niet overtuigd van het nut van een burgerinitiatief en vragen de regering toe te lichten waarom zij dat wel is. De regering is van mening dat met het burgerinitiatief het beginsel van de «participerende democratie» wordt versterkt. In deze nieuwe procedure zullen de burgers in de Unie de Commissie kunnen verzoeken binnen het kader van haar bevoegdheden een voorstel in te dienen met betrekking tot een aangelegenheid waarvoor een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen.

De leden van de SGP-fractie vragen of het juist is dat de Commissie niet kan worden verplicht gevolg te geven aan een burgerinitiatief. De regering bevestigt deze uitleg. Niettemin zal de Commissie met burgerinitiatieven naar verwachting terdege rekening houden, gezien het belangwekkende publieke signaal van een dergelijk initiatief. De Commissie zal een dergelijk initiatief van een grote groep burgers niet zomaar naast zich neer kunnen leggen.

### *3.5 Transparantie van de werkzaamheden*

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre verslagen van overleg van de Commissie met lobbyisten behoren tot de documenten van de Unie. De regering wijst in dit verband op Verordening 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Op grond van deze verordening dienen alle documenten van de instellingen in beginsel voor het publiek toegankelijk te zijn. Verordening 1049/2001 bepaalt voorts de eventuele gronden op basis waarvan toegang tot een document geweigerd kan worden. Op 30 april 2008 heeft de Commissie een voorstel tot wijziging van Verordening 1049/2001 ingediend. De Kamers zullen daarover op de gebruikelijke wijze worden geïnformeerd (BNC-fiche).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe een open en regelmatige dialoog met kerken en levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties, welke in artikel 16C van het Werkingsverdrag (*art. 17 VWEU*) wordt genoemd, vorm krijgt. De regering kan hierop antwoorden dat de betrokken instellingen van de Europese Unie moeten bepalen hoe zij nader vorm geven aan de dialoog met de in dit artikel genoemde organisaties. Een voorbeeld van de betrokkenheid van het Europees Parlement

bij deze dialoog is het feit dat met regelmaat vertegenwoordigers van kerken en levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties uitgenodigd worden om het EP te bezoeken en de dialoog met volksvertegenwoordigers aan te gaan.

### *3.6 Handvest van de grondrechten en toetreding tot het EVRM*

De visie van de leden van de fractie van de SP dat de toetreding van de Unie tot het EVRM onderdanen van de EU lijkt te verplichten eerst een gang naar het Europees Hof van Justitie te maken voordat zij zijn aangeand bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is niet juist. Het stelsel van rechtsbescherming zal er na toetreding van de Unie tot het EVRM als volgt uitzien. Een Nederlandse burger die rechtstreeks geraakt wordt door een Unie-handeling kan daartegen beroep instellen bij het Hof van Justitie. Na het doorlopen van de rechtsgang bij het Hof van Justitie kan die burger eventueel een klacht indienen bij het EHRM, indien hij van mening is dat het Hof van Justitie het EVRM heeft geschonden. Deze situatie verschilt niet van de situatie waarin een burger een beroep instelt tegen een besluit van de nationale overheid en, na het doorlopen van de nationale rechtsgang, een klacht indient bij het EHRM omdat hij van mening is dat de nationale rechter het EVRM heeft geschonden. Ingeval een nationale rechter tijdens een procedure die bij hem aanhangig is gemaakt, behoefte heeft aan uitleg van het Unierecht, kan hij het Hof van Justitie verzoeken die uitleg te verschaffen. Het Hof van Justitie zal het EVRM daarbij in acht moeten nemen. Ook de nationale rechter die vervolgens met inachtneming van de uitleg van het Hof van Justitie uitspraak doet in het geschil dat voor hem dient, zal het EVRM in acht moeten nemen. De burger die desondanks van mening is dat die nationale rechter het EVRM heeft geschonden door de uitleg van het Hof van Justitie over te nemen, kan eventueel een klacht wegens schending van het EVRM indienen bij het EHRM tegen de lidstaat waartoe die rechter behoort.

De regering acht nog steeds, in antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie, de aanscherping van de zgn. horizontale bepalingen over de toepassing van het Handvest en de verduidelijking van de status van de Toelichting daarbij, een belangrijke verbetering voor de juiste toepassing ervan door de rechterlijke instanties die het Handvest moeten uitleggen. Deze leden vragen ook welke bepaling uit de Toelichting het inroepen van het Handvest in asielzaken belemmert. Het antwoord luidt dat het Handvest alleen kan worden ingeroepen binnen de kaders die worden gesteld door de artikelen 51 en 52 van het Handvest. De toelichting bij deze artikelen verduidelijkt deze beperking. De regering tekent hierbij overigens aan dat artikel 18 van het Handvest het recht op asiel niet onvoorwaardelijk erkent, zoals deze leden stellen, maar met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat wil zeggen onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden in die Verdragen en in de bepalingen die ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

Voorts vragen deze leden of de regering nog steeds achter haar opvatting staat dat het verbod op discriminatie in artikel 21 van het Handvest een recht is en geen beginsel. In de visie van de regering bevat deze bepaling inderdaad een recht en geen beginsel. Het verbod van discriminatie behoort immers tot de fundamentele van de rechtsstaat: gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Hierbij dient echter wel de Toelichting bij het Handvest in aanmerking te worden genomen, zoals ook voorgescreven door artikel 6 (6), eerste lid, derde alinea, van het EU-Verdrag.

Hoe oordeelt de regering over de horizontale werking van de grondrechten uit het Handvest, nu dit dankzij artikel 6 VEU alsnog bindend wordt, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie onder verwijzing naar een uiteenzetting van prof. Barents. De regering wijst erop dat de bepalingen van het Handvest krachtens artikel 51 ervan zijn gericht tot de instellingen van de Unie en tot de lidstaten uitsluitend wanneer zij het Unierecht uitvoeren. Geen bepaling van het Handvest schept dus een recht voor particulieren om zich in hun onderlinge betrekkingen op het Handvest te beroepen. Dit laat onverlet dat een nationale rechter die zich gesteld ziet voor de uitleg van een Uniehandeling in een geschil tussen twee particulieren, gehouden is die Uniehandeling uit te leggen met inachtneming van het Handvest voor zover dat relevant is voor die uitleg en daarover eventueel prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie.

De leden van de GroenLinks-fractie betreuren de uitzonderingspositie van het Verenigd Koninkrijk en Polen ten aanzien van het Handvest. Zij vragen of de bepalingen van dit Handvest, voor zover het Hof van Justitie zich erop baseert, bij de uitleg van het EU-recht in zaken die vanuit andere lidstaten aanhangig worden gemaakt, toch doorwerken in de rechtsorde van het Verenigd Koninkrijk en Polen. In de visie van de regering is dit inderdaad het geval. De uitleg van het Hof van Justitie van een rechtshandeling die in de hele Unie gelding heeft, heeft effect in de hele Unie. Het ligt niet voor de hand dat de rechters in het Verenigd Koninkrijk en Polen daar een andere uitleg tegenover zullen stellen, aangenomen dat zij daarover zelf niet een vraag zouden kunnen voorleggen aan het Hof van Justitie.

Het niet integraal opnemen van het Handvest in het Verdrag van Lissabon zelf, zo antwoordt de regering op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie naar de meerwaarde van een verwijzing naar het Handvest, onderstreept de afwezigheid van enig grondwettelijk karakter van dit wijzigingsverdrag. Desgevraagd kan de regering bevestigen dat het voorkomen van een verruiming van de bevoegdheden van de Unie in haar visie afdoende wordt afgedekt in artikel 6 (6), eerste lid, tweede alinea, van het EU-Verdrag, alsmede in artikel 51, eerste en tweede lid, van het Handvest. Deze leden vragen voorts of het helemaal duidelijk is wanneer er wel of geen relatie is met het recht van de Unie. De regering merkt hierover op dat de rechten en verplichtingen voor Unie en lidstaten helder zijn geformuleerd, maar dat niet uitgesloten is dat in concrete gevallen een nadere verduidelijking wenselijk is. In ieder geval zal het Hof van Justitie daarbij de bepalingen van artikel 6 (6), eerste lid, tweede alinea, van het EU-Verdrag en van artikel 51, tweede lid, van het Handvest in acht moeten nemen. Volgens deze bepalingen breidt het Handvest het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken, schept het geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie, noch wijzigt het de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken.

De vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of het Europese Hof van Justitie door de opgenomen verwijzing naar het Handvest zich kan uitspreken over deze grondrechten, moet bevestigend worden beantwoord. De regering tekent daarbij aan dat dit altijd zal moeten gebeuren met inachtneming van de kaders die daaraan worden gesteld in artikel 6 (6), eerste lid, EU-Verdrag en in de artikelen 51 en 52 van het Handvest.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering een overzicht van de bepalingen uit het Handvest die méér bescherming bieden dan vergelijkbare bepalingen in het EVRM en per bepaling aan te geven welke extra bescherming precies geboden wordt. De regering verwijst voor het

antwoord op deze vraag naar het overzicht in punt 2 van de Toelichting bij artikel 52 van het Handvest, waarin de artikelen zijn opgesomd waarvan de inhoud dezelfde is als die van de daarmee corresponderende artikelen van het EVRM, maar waarvan de reikwijdte ruimer is:

- artikel 9 bestrijkt de werkingssfeer van artikel 12 EVRM, maar de werkingssfeer ervan kan worden uitgebreid tot andere vormen van huwelijk als de nationale wetgeving deze instelt;
- artikel 12, lid 1, correspondeert met artikel 11 EVRM, maar de werkingssfeer ervan is uitgebreid tot het niveau van de Europese Unie;
- artikel 14, lid 1, correspondeert met artikel 2 van het aanvullend protocol bij het EVRM, maar de werkingssfeer ervan is uitgebreid tot beroepsopleiding en bijscholing;
- artikel 14, lid 3, correspondeert met artikel 2 van het aanvullend protocol bij het EVRM, met betrekking tot het recht van ouders;
- artikel 47, leden 2 en 3, correspondeert met artikel 6, lid 1, van het EVRM, maar de beperking tot de betwistingen betreffende burgerlijke rechten en verplichtingen of tot strafrechtelijke vervolging geldt niet ten aanzien van het recht van de Europese Unie en de toepassing ervan;
- artikel 50 correspondeert met artikel 4 van het Zevende Protocol bij het EVRM, maar de reikwijdte ervan is uitgebreid tot het niveau van de Europese Unie in de onderlinge verhoudingen van de rechtsmacht van de lidstaten;
- tot slot kunnen de burgers van de Europese Unie, binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie, niet worden beschouwd als vreemdelingen, zulks wegens het verbod van elke vorm van discriminatie op grond van nationaliteit. De door artikel 16 EVRM vastgestelde beperkingen met betrekking tot de rechten van vreemdelingen zijn in dat verband dus niet op hen van toepassing.

De vraag van de leden van de SGP-fractie of artikel 2 van het Handvest luidende «Een ieder heeft recht op leven» ook betekenis heeft voor het ongeboren leven, beantwoordt de regering bevestigend. Daarbij wordt aangetekend dat deze bepaling dezelfde inhoud en reikwijdte heeft als artikel 2 van het EVRM en dat het, bij gebreke van een bevoegdheid van de Unie op dit gebied, aan de lidstaten staat te bepalen wanneer sprake is van ongeboren leven in de zin van deze bepaling.

De leden van de SGP-fractie stellen vragen bij het feit dat het Handvest zich uitlaat over zaken die buiten de competenties van de EU vallen, zoals de doodstraf. Het Handvest richt zich toch tot de instellingen, organen en instanties van de EU en tot de lidstaten uitsluitend en voor zover deze het recht van de EU ten uitvoer brengen, zo vragen deze leden. Voorts vragen zij of het één niet op gespannen voet staat met het ander. Indien een lidstaat de doodstraf zou willen opleggen aan een plegger van een ernstig terroristisch misdrijf, zou het Handvest dit in de weg staan? De desbetreffende lidstaat zou met de tenuitvoerbrenging van het doodvonnis toch geen recht van de EU ten uitvoer brengen, zo vragen deze leden. De regering antwoordt op deze vragen als volgt. De voltrekking van de doodstraf door een lidstaat kan nimmer plaatsvinden ter uitvoering van een Unie-handeling. De Unie is immers niet bevoegd tot het opleggen van de doodstraf. Deze bepaling heeft dan ook een ander doel, namelijk te waarborgen dat de Unie bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden het verbod op de doodstraf zal respecteren.

#### **4. Slotbepalingen**

De leden van de fractie van de PvdA verzoeken de regering aan te geven hoeveel lidstaten tot nu toe zijn overgegaan tot ratificatie van het Verdrag van Lissabon en wat de stand van zaken is in de lidstaten die nog niet tot ratificatie zijn overgegaan.

De regering kan mededelen dat tot 16 mei 2008, zes lidstaten (Malta, Hongarije, Frankrijk, Bulgarije, Roemenië en Slovenië ) het Verdrag van Lissabon hebben geratificeerd. In andere lidstaten, zoals België, Denemarken, Duitsland, Litouwen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slowakije en Letland is het Verdrag besproken en goedgekeurd door het nationale parlement maar dient de regering nog formeel te bekrachtigen. In een aantal lidstaten is de parlementaire behandeling nog gaande of zal een referendum worden georganiseerd (Ierland).

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



## Overzicht van maatregelen in het kader van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon

### Verdrag betreffende de Europese Unie

Artikel 6 (6), tweede lid	Toetreding EU tot het EVRM
Artikel 8 B (11), vierde lid	Burgerinitiatief: procedures en voorwaarden
Artikel 9 A (14), tweede lid	Samenstelling Europees Parlement
Artikel 9 B (15), vijfde lid	Benoeming voorzitter Europese Raad
Artikel 9 C (16), vierde lid	Invoering QMV-sleutel dubbele meerderheid (verklaring 7)
Artikel 9 C (16), zesde lid	Vaststelling lijst Raadsformaties
Artikel 9 C (16), negende lid	Uitoefening voorzitterschap van de Raad (verklaring 9)
Artikel 9 C (16), vierde lid	Actualiseren van de tabel omvang bevolking in de lidstaten
Artikel 9 D (17), vijfde lid	Systeem van roulatie van leden Commissie vanaf 2014
Artikel 9 E (18), eerste lid	Benoeming Hoge Vertegenwoordiger Buitenlandse Zaken
Artikel 13 bis (27), derde lid	Oprichting Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO)
Artikel 28 (41), derde lid	Procedure vrijmaken EU-budget in geval van urgente GBVB-initiatieven
Artikel 28 (41), derde lid	Instelling van een startfonds voor GBVB-missies
Artikel 28 A (42), derde lid	Europees Defensieagentschap
Artikel 28 A (42), zesde lid	Gestructureerde samenwerking op het gebied van defensie
Artikel 28 A (42), zevende lid	Wederzijdse bijstandsclausule

### Werkingsverdrag

Artikel 16 B (16)	Bescherming persoonsgegevens
Artikel 61 D (71)	Statuut operationele comité voor binnenlandse veiligheid
Artikel 61 G (74)	Administratieve samenwerking op het gebied van JBZ
Artikel 69 D (85)	Eurojust: structuur, werkwijze en taken
Artikel 69 E (86)	Oprichting Europees openbaar ministerie
Artikel 69 G (88)	Europol: structuur, werkwijze en taken
Artikel 188 P (220), tweede lid	Samenwerking met VN en andere internationale organisaties
Artikel 188 R (222), derde lid	Solidariteitsclausule
Artikel 201 bis (235), derde lid	Reglement van Orde van de Europese Raad
Artikel 207 (240), tweede lid	Benoeming Secretaris-generaal van de Raad
Artikel 207 (240), derde lid	Reglement van Orde van de Raad
Artikel 210 (243)	Arbeidsvoorwaarden voorzitter Europese Raad
Artikel 210 (243)	Arbeidsvoorwaarden Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid
Artikel 210 (243)	Arbeidsvoorwaarden Secretaris-generaal van de Raad
Artikel 222 (252)	Verhoging aantal Advocaten-generaal bij het Hof van Justitie
Artikel 224 bis (255)	Comité voor benoeming rechters en Advocaten-generaal
Artikel 249 B (290)	Gedelegeerde handelingen
Artikel 249 C (291), derde lid	Uitvoeringsbevoegdheden
Artikel 258 (301)	Samenstelling van het Economisch en Sociaal Comité
Artikel 263 (305)	Samenstelling van het Comité van de Regio's
Artikel 279 (322)	Wijziging van het Financieel Reglement