

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)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 30 juni 2008

Op 24 juni heeft de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties belast met het voorbereidend onderzoek naar het wetsvoorstel voorlopig verslag uitgebracht.

De regering heeft kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de desbetreffende fracties en wil met deze beantwoording bijdragen aan een goede openbare behandeling van dit wetsvoorstel.

Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de volgorde aangehouden waarin de vragen zijn gesteld. Over de situatie na het referendum in Ierland zijn diverse vragen gesteld die als eerste beantwoord worden. Op verzoek van de leden van de SP-fractie is de door hun gehanteerde nummering aangehouden.

Het referendum in Ierland

Diverse vragen zijn gesteld over de situatie na het referendum in Ierland waar de bevolking op 12 juni jl. het Verdrag van Lissabon verworpen heeft met 53,6% van de stemmen. De regering geeft hieronder, mede op verzoek van de leden van de fracties van het CDA, de VVD, de SP, Groen-Links, D66 en de Partij voor de Dieren haar appreciatie van de ontstane situatie.

De uitslag van het Ierse referendum is helder. De Ierse regering moet nu eerst, net als destijds Frankrijk en Nederland, de tijd gegund worden om de beweegredenen van de kiezers goed te analyseren. Daarom heeft de Europese Raad eerder deze maand geconcludeerd dat meer tijd nodig is. De Europese Raad zal zich op 15 oktober wederom over de situatie buigen. In de komende maanden zal de Ierse regering actief overleg plegen, zowel in eigen land als met de andere lidstaten, met als doel een gezamenlijke uitweg uit de situatie te vinden.

Tijdens de jongstleden Europese Raad is voorts gebleken dat het ratificatieproces elders zal worden voortgezet. Immers, net als Ierland hebben ook de andere lidstaten het recht, volgens hun eigen grondwettelijke gebruiken, een oordeel te geven over het Verdrag. De regering hecht er daarom aan dat ook Nederland het ratificatieproces voortzet en dat de

Nederlandse volksvertegenwoordiging zich kan uitspreken over het Verdrag. In 2005 werd, onder meer in Nederland, na het «nee» in Frankrijk, het ratificatieproces ook voortgezet. De regering deelt dan ook niet de mening van de SP (nr. 19, 20) en van de Partij voor de Dieren dat het van meer respect voor de Ierse bevolking zou getuigen als Nederland een pas op de plaats maakt. De regering wijst op de grote waarde van de verbeteringen die het Verdrag van Lissabon aanbrengt in het democratisch functioneren van de Unie en blijft van oordeel dat die beter eerder dan later van kracht zouden moeten worden. Daarbij geldt bovendien dat als een regering een verdrag ondertekent, zoals is geschied in Lissabon, die regering een inspanningsverplichting heeft om alles in het werk te stellen dat dat verdrag wordt geratificeerd.

In antwoord op vragen van de leden van de fracties van de SP (nr. 10 t/m 13, 15 en 29) en van de Partij voor de Dieren waarom het Verdrag na het Iers referendum niet «dood» verklaard is of waarom de regering niet heeft overwogen het voorliggende voorstel van Rijkswet in te trekken, merkt de regering op dat de situatie in 2005 anders is dan nu. Anno 2008 is slechts in één lidstaat een negatief oordeel over het Verdrag van Lissabon tot uitdrukking gebracht. Een grote meerderheid van lidstaten heeft thans het Verdrag parlementair reeds goedgekeurd. Dat was in 2005 anders. Voordat een nadere duiding van de achtergronden van het Iers «nee» bestaat, kan niet worden gesteld dat de gevolgen nu dezelfde moeten zijn als die van het eerdere Nederlandse «nee» (nr. 16, 21). Feit blijft dat de Unie een gezamenlijke oplossing moet vinden. Pas als alle 27 lidstaten het Verdrag van Lissabon geratificeerd hebben, kan het in werking treden.

De leden van de fracties van CDA, VVD, SP (nr. 34 t/m 37) en GroenLinks stellen voorts vragen over de gevolgen voor de Unie en voor Nederland indien het Verdrag van Lissabon niet in werking treedt voor de verkiezingen van het Europees Parlement in juli 2009 of voor het aantreden van een nieuwe Commissie in november 2009.

De regering merkt ten eerste op dat indien het Verdrag van Lissabon niet op 1 januari 2009 in werking treedt, Nederland en de Unie langer moeten wachten op de verbeteringen die met het Verdrag ingevoerd worden: meer slagvaardigheid, meer democratie, meer transparantie en een meer coherent extern optreden van de Unie. Zo kan onder andere gewezen worden op het feit dat het nationale parlement de subsidiariteit van Europese wetgevingsvoorstellen niet kan toetsen volgens de versterkte subsidiariteitstoets en dat burgers in Nederland nog niet kunnen deelnemen aan het burgerinitiatief.

Wat betreft de samenstelling van het Europees Parlement geldt de volgende situatie. Indien het Verdrag van Lissabon niet tijdig vóór de Europese verkiezingen in werking treedt, zal de zetelverdeling in het Europees Parlement worden zoals bepaald in het toetredingsverdrag van Roemenië en Bulgarije. Dat betekent een totaal aantal zetels van 736, waarvan 25 zetels voor Nederland. Het Verdrag van Lissabon (artikel 14, lid 2, VEU) voorziet in 750 zetels, plus de voorzitter, waarvan 26 zetels voor Nederland. Indien het Verdrag na de verkiezingen van het Europees Parlement in werking treedt en de Europese Raad overeenkomstig artikel 14, lid 2, tweede alinea VEU, een besluit neemt inzake de samenstelling van het Europees Parlement, dan zal het aantal zetels voor Nederland dus 26 bedragen. Deze wijziging zal pas bij de dan volgende Europese verkiezingen effectief worden. Hetzelfde geldt, in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, voor de wijze waarop het Europees Parlement betrokken wordt bij de benoeming van de voorzitter van de Commissie.

Wat betreft de samenstelling van de Commissie geldt dat zij – na de toetreding van de 27e lidstaat – kleiner moet zijn dan het aantal lidstaten. Dit is bepaald in het Protocol betreffende de uitbreiding van de EU bij het Verdrag van Nice. Dit betekent dat de Commissie voor de periode 2009–2014 kleiner zal worden indien het Verdrag van Lissabon niet tijdig in werking treedt vóór aanvang van het nieuwe mandaat van de Commissie. Hoeveel kleiner zij wordt en wat de modaliteiten van het toerbeurtsysteem zijn, moet nog worden bepaald in een unaniem besluit van de Raad. Het Verdrag van Lissabon (artikel 17, lid 4, VEU) voorziet pas in een kleinere Commissie per 2014, die bestaat uit tweederde van het totaal aantal lidstaten. Het toerbeurtsysteem dat van toepassing zal zijn, dient in een unaniem Raadsbesluit te worden vastgesteld.

Het later in werking treden van het Verdrag van Lissabon heeft uiteraard tot gevolg dat andere wijzigingen ook langer op zich zullen laten wachten. Zo blijft het voorzitterschap van de Europese Raad rouleren, blijft de RAZEB in zijn huidige gedaante bestaan – met wisselend voorzitterschap, wordt het Handvest voor de Grondrechten niet juridisch verbindend, kan de Unie niet tot het EVRM toetreden, zal de rechtsmacht van het Hof van Justitie niet uitgebreid worden en blijft de stemmenweging gelden van het Verdrag van Nice.

Hoewel de regering alle begrip heeft voor de diverse vragen van de leden van de fracties van de VVD, de SP (nr. 17, 18, 26, 27, 28 en 39) en van GroenLinks, wil zij in dit stadium van reflectie aan de zijde van de Ierse regering geen uitspraken doen over de mogelijke of meeste gewenste oplossingen. Het is eerst aan de Ierse regering om te bezien hoe aan de uitslag van het referendum gehoor gegeven kan worden en waar de ruimte voor een gezamenlijke oplossing gevonden kan worden. De Ierse regering heeft er bij de lidstaten dan ook op aangedrongen geen overhaaste conclusies te trekken.

Wel kan de regering op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of de kans er is dat de Unie zonder Ierland verder zou moeten, antwoorden dat die situatie onwaarschijnlijk is. De Ierse regering heeft laten weten dat het Ierse «nee» geen stem tegen Europa is. De Ieren willen bij de EU betrokken blijven. In antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie (nr. 14, 38) merkt de regering op dat Ierland bij de Unie betrokken moet blijven.

Tot slot stellen de leden van de fracties van de VVD en GroenLinks vragen over de gevolgen voor een eventueel niet in werking treden van het Verdrag van Lissabon voor de uitbreiding van de Unie. De regering acht het te vroeg om over de situatie definitieve conclusies te trekken. Zij is er wel van overtuigd dat de Unie met het huidige ledental van 27 al dringend behoefte heeft aan het Verdrag van Lissabon en dat dit met een nog grotere Unie a fortiori het geval is. Ook zal het bij het uitblijven van het Verdrag van Lissabon moeilijker worden uit te breiden omdat dan bij iedere nieuwe uitbreiding opnieuw onderhandeld moet worden over de spelregels, zoals de stemmenweging en de omvang van de Commissie. In de visie van de regering is er echter geen dringende reden de toetredingsonderhandelingen met de huidige kandidaat-lidstaten te onderbreken als het Verdrag van Lissabon onverhoopt niet in werking treedt.

PvdA

De leden van de PvdA-fractie constateren dat mogelijk grote verschillen in status ontstaan wanneer sommige gebieden (eilanden) een zelfstandig land worden binnen het Koninkrijk en andere gebieden gemeente worden met een bijzondere status. Deze leden vragen of de regering kan

aangeven wat dat betekent in bestuurlijke verhoudingen en ook voor burgers (rechten en plichten) van onze overzeese gebieden. De regering kan daarop het volgende antwoorden. De staatkundige veranderingen hebben geen gevolg voor de Europeesrechtelijke status van de overzeese gebiedsdelen. Bij opheffing van het Land Nederlandse Antillen wordt op de eilanden feitelijk de huidige Europeesrechtelijke status die van Landen en Gebieden Overzee (LGO). De toepassing van Europees recht blijft er dus beperkt tot het deel dat van toepassing is op LGO. Dit is voor de eilanden die een openbaar lichaam worden niet anders dan voor de eilanden van de Nederlandse Antillen die de status van land zullen verkrijgen.

Wijziging van de LGO-status van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen is momenteel op grond van artikel 48 EU-Verdrag alleen via verdragswijziging mogelijk. In het Verdrag van Lissabon is bepaald dat de Europese Raad met unanimiteit kan besluiten over een eventuele wijziging van de Europeesrechtelijke status van de Nederlandse overzeese gebiedsdelen. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onderzoek laten uitvoeren naar de implicaties van de Europeesrechtelijke status van ultraperifeer gebied (UPG). Op 19 juni 2008 heeft de staatssecretaris dit onderzoek u met een begeleidende brief aangeboden. In het najaar van 2008 zal het kabinet u informeren over de conclusies die naar aanleiding van het onderzoek getrokken worden. Bij die gelegenheid zal ook gedetailleerder ingegaan worden op uw vraag.

De leden van de PvdA-fractie stellen vragen over de Kopenhagencriteria in het Verdrag van Lissabon. De regering wijst erop dat in het Verdrag wordt vastgelegd dat bij verdere uitbreiding van de Unie rekening zal worden gehouden met de Kopenhagencriteria. De regering hecht zeer aan deze verwijzing in het Verdrag omdat de uitbreiding bij uitstek een proces moet zijn waarvoor duidelijke criteria gelden. Vervolgens blijft de toelating van nieuwe leden een politieke beslissing van de lidstaten, vertegenwoordigd in de Raad. Het absorptievermogen zal voor de Raad een belangrijke overweging zijn. Volgens de spelregels van dit proces is het tempo van toenadering van de kandidaat-lidstaten afhankelijk van de voortgang die wordt geboekt bij de hervormingen in de individuele landen. Van toetreding kan pas sprake zijn als aan alle gestelde voorwaarden is voldaan. Versnelling van het proces op politieke gronden is wat Nederland betreft niet aanvaardbaar. Dit is – en blijft – eveneens het uitgangspunt voor de onderhandelingen met Turkije en Kroatië. De Nederlandse positie bij het beoordelen van de voortgang ten aanzien van het voldoen aan de criteria is «strict but fair». Absorptiecapaciteit is een factor van belang in het uitbreidingsproces. De Unie moet haar eigen ontwikkeling kunnen handhaven en verdiepen. Om de financiële, institutionele en beleidsmatige consequenties van toetredingen in kaart te brengen, stelt de Commissie zogeheten effectbeoordelingen op ten aanzien van cruciale beleidsgebieden. Deze beoordelingen zijn niet «onbeperkt houdbaar». Terecht merken de leden van de PvdA-fractie dan ook op dat het criterium van absorptievermogen van de Unie aan verandering onderhevig is. Voor de regering speelt tevens het verkrijgen en behouden van voldoende draagvlak voor uitbreiding van de Unie een rol van betekenis. In dit kader onderschrijft de regering het belang van zorgvuldige en tijdige communicatie naar de burger.

Tot slot verzoeken de leden van de PvdA-fractie om nadere informatie over hoe de regering samenwerking in Benelux-verband gestalte zal geven. Deze leden geven aan het aansprekend te vinden als telkens een lid vanuit het samenwerkingsverband van de Benelux deel uitmaakt van de (verkleinde) Europese Commissie. Het nieuwe Benelux-verdrag schept een kader dat het mogelijk maakt om als Benelux binnen de Europese

Unie intensiever samen te werken op onder meer institutioneel gebied en op het terrein van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid. Actuele voorbeelden daarvan zijn de intensieve besprekingen over de implementatie van het Verdrag van Lissabon en de standpuntbepaling van de EU ten opzichte van de Westelijke Balkanlanden. Om de samenwerking nog meer kracht bij te zetten, is besloten naast de traditionele ontmoetingen voorafgaand aan de Europese Raden en de Raden Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, ook aan het begin van elk EU-voorzitterschap op het niveau van de ministers van Buitenlandse Zaken bijeen te komen. Dan kunnen de standpunten voor langere termijn op elkaar afgestemd worden en waar wenselijk een zwaarder stempel gedrukt worden op de EU-besluitvorming.

De regering acht de kans groot dat in een zittingstermijn van de verkleinde Commissie telkens tenminste één van de Benelux-landen een commissaris kan leveren. Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat de deelname aan de Commissie vanaf 2014 op basis van een toerbeurtsysteem zal geschieden. Het Verdrag stelt daarbij dat rekening gehouden moet worden met een strikt gelijkwaardige roulatie tussen de lidstaten waarmee de demografische en geografische verscheidenheid van de lidstaten als geheel tot uitdrukking gebracht wordt. Tegelijkertijd wil de regering voorkomen dat een commissaris, die volgens het Verdrag een onafhankelijke positie bekleedt, namens een groep van lidstaten in de Commissie wordt geplaatst. Dit wekt op zijn minst de indruk dat deze commissaris de belangen van die groep lidstaten moet behartigen in de Commissie.

CDA

De leden van de CDA-fractie vragen welke rol de nationale parlementen hebben in een toekomstige Intergouvernementele Conferentie die volgt op een Conventie over verdragswijziging. De regering kan hierop als volgt antwoorden. De Conventies ter voorbereiding van een verdragsherziening zullen zijn samengesteld uit onder meer vertegenwoordigers van de nationale parlementen. De nationale parlementen nemen niet deel aan de IGC, dat is immers de conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten. Wel zullen de nationale parlementen gedurende deze fase al naargelang hun nationale constitutionele regels hun invloed kunnen uitoefenen via de gebruikelijke parlementaire controle op de regeringen. De regering hecht eraan, zoals ook bij het Verdrag van Lissabon is geschied, het parlement nauw te betrekken bij de totstandkoming van een nieuw verdrag.

De leden van de CDA-fractie stellen vragen over de vereenvoudigde herzieningsprocedure met betrekking tot de wijze van besluitvorming in de Unie. Kan enig nationaal parlement de toepassing daarvan blokkeren? De regering antwoordt dit bevestigend. De vereenvoudigde procedure betreft algemene passerelles voor de overgang van besluitvorming met unanimité naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid en voor de overgang van de bijzondere naar de gewone wetgevingsprocedure (de huidige medebeslissingsprocedure). De overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid is beperkt tot het Werkingsverdrag en Titel V van het EU-Verdrag. Voor beide passerelles geldt dat een nationaal parlement zich binnen een termijn van zes maanden inderdaad kan verzetten tegen een voornemen van de Europese Raad om over te gaan tot een andere besluitvormingsmodaliteit. De vraag of het Europees Parlement eventueel al zijn goedkeuring heeft verleend aan een dergelijke wijziging van besluitvorming, speelt daarbij geen rol.

Deze leden vragen de regering voorts aan te geven wat meer precies de uitbreiding van de mogelijkheid van versterkte samenwerking in het Verdrag van Lissabon ten opzichte van het Verdrag van Nice inhoudt. De regering wijst er in dit verband op dat het Verdrag van Nice nauwere samenwerking op het terrein van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid slechts toestond voor de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt. Deze beperking is in het Verdrag van Lissabon vervallen. Voorts wordt op het terrein van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken de machtiging voor het aangaan van een nauwere samenwerking automatisch geacht te zijn verleend wanneer over een richtlijnvoorstel van de Commissie na behandeling in de Raad en de Europese Raad, verschil van mening blijft bestaan en tenminste negen lidstaten een nauwere samenwerking op grond van het richtlijnvoorstel wensen aan te gaan. Het gaat dan om Commissievoorstellen voor richtlijnen betreffende minimumvoorschriften inzake wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen, en inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie, of minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. De automatische machtiging is ook van toepassing bij de instelling van een Europees openbaar ministerie wanneer daarvoor geen eenparigheid in de Raad kan worden bereikt.

De leden van de CDA-fractie vragen welke praktische betekenis de door de Tweede Kamer aanvaarde amendementen voor het werk in de Eerste Kamer heeft ten opzichte van de bestaande praktijk, c.q. de existerende mogelijkheden. De regering verwelkomt het bepaalde in het voorstel van Rijkswet ten aanzien van de betrokkenheid van het nationale parlement. Zij zal zich ervoor inspannen ook de Eerste Kamer zo goed mogelijk in staat te stellen haar rol te spelen bij de totstandkoming van Europese wetgeving. Meer precies kan de regering de volgende indicaties geven over wijzigingen in haar eigen werkwijze. Artikel 3 van het gewijzigd voorstel van Rijkswet bevat het instemmingsrecht. Dit geldt voortaan alleen voor voorstellen over de in dat artikel genoemde verdragsbepalingen. Bij de voorbereiding van JBZ-Raden zal de tot nu toe ter zake gevolgde procedure van toezending van stukken met het oog op de instemming worden voortgezet, voor zover het gaat om besluiten die de genoemde verdragsbepalingen als rechtsbasis hebben. Voor het overige zal de voorbereiding van die Raad zich niet langer onderscheiden van die welke voor andere Raadsformaties gebruikelijk is. Wat betreft de in artikel 4 bedoeld procedure volgt uit het eerste lid dat de toepassing ervan afhankelijk is van handelen van een of beide Kamers der Staten-Generaal. Zoals bekend, heeft de Tweede Kamer de gewijzigde motie Wiegman-Van Meppelen Scheppink en Ten Broeke aangenomen (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 384 (R 1850), nr. 25). De regering heeft daarover tijdens het debat in de Tweede Kamer aangegeven dat zij begrijpt dat deze motie slaat op de procedure als bedoeld in artikel 4. Ook de Eerste Kamer zal zich mogelijk nader over de inrichting van de procedure willen buigen. Bij de uitwerking van de werkwijze van de regering zal uiteraard rekening gehouden worden met de nadere uitwerking die het presidium van de Tweede Kamer aan de procedure zal geven en met mogelijke wensen van de Eerste Kamer ter zake.

Het antwoord op de vraag van deze leden over het GBVB/EVDB kan gevonden worden bij de antwoorden op de vragen van de leden van de SP-fractie (nr. 82 t/m 84).

VVD

De leden van de VVD-fractie vragen naar de toekomstige verhouding tussen de permanente voorzitter van de Europese Raad en de voorzitter van de Commissie. De leden vragen hoe wordt voorkomen dat via het reglement van orde van de Europese Raad de vaste voorzitter verregaande bevoegdheden worden toegekend en dat de positie van de Commissievoorzitter wordt ondermijnd. De regering is van mening dat het Verdrag van Lissabon een zorgvuldig institutioneel evenwicht belichaamt. De Europese Raad zal zich concentreren op het geven van strategische impulsen aan de samenwerking in de Unie, maar hij krijgt geen wetgevende bevoegdheid. Die blijft voorbehouden aan de Raad in het communautaire samenspel met de Commissie en met het Europees Parlement. De Commissie behoudt haar initiatiefrecht, evenals haar uitvoerende bevoegdheden. Het Verdrag bepaalt de kaders waarbinnen de vaste voorzitter van de Europese Raad moet functioneren. Er is sprake van een coördinerend en integrerend voorzitterschap, dat daarnaast duidelijk wordt ingekaderd binnen de bestaande Raadsstructuur. Immers, het Verdrag bepaalt dat de Europese Raad inhoudelijk voorbereid wordt door de Raad Algemene Zaken, die op zijn beurt voorbereid wordt door het Coreper. Daardoor zal de voorzitter van de Europese Raad zijn werkzaamheden doorlopend moeten afstemmen met het roulerende voorzitterschap, de voorzitter van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken. De nadere invulling van zijn mandaat middels het reglement van orde van de Europese Raad zal binnen deze verdragsbepalingen plaatsvinden. Daar zal de regering uiteraard op toezien.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of Verklaring 18, tweede alinea, aldus gelezen moet worden dat inperking en uitbreiding van bevoegdheden van de Unie plaats dient te vinden via een Intergouvernementele Conferentie. De regering deelt deze lezing van Verklaring 18. Uitbreiding of beperking van bevoegdheden kan alleen geschieden via herziening van de Verdragen. Conform artikel 48, lid 4, VEU dient een Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten in onderlinge overeenstemming de in de Verdragen aan te brengen wijzigingen, zoals uitbreiding of beperking van bevoegdheden, vast te stellen.

Ook vragen deze leden of er een rol is voor het Europees Parlement bij het intrekken van een wetsvoorstel. De regering gaat er bij de beantwoording van deze vraag vanuit dat de leden refereren aan de intrekking van een wetgevingshandeling, aangezien Verklaring 18 spreekt over het intrekken van een wetgevingshandeling en niet over het intrekken van een wetsvoorstel. De procedure bij de intrekking van wetgevingshandelingen is als volgt. De Raad kan op grond van artikel 241 VWEU met gewone meerderheid de Commissie verzoeken een voorstel in te dienen met het oog op de intrekking van een wetgevingsprocedure. Indien een wetgevingshandeling is vastgesteld op grond van de gewone wetgevingsprocedure, dient ook de intrekking op grond van deze procedure tot stand te komen. Het Europees Parlement heeft dan medebeslissingsrecht. Indien de wetgevingshandeling tot stand is gekomen op grond van een bijzondere wetgevingsprocedure, geschiedt intrekking ook via deze bijzondere wetgevingsprocedure. De rol van het Europees Parlement kan hierbij variëren.

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere toelichting op het onderscheid tussen «niet-economische diensten van algemeen belang» en «diensten van algemeen economisch belang». Is dit onderscheid helder te maken? Welke criteria zijn van toepassing? De regering antwoordt als volgt. Het onderscheid dat in het Protocol betreffende de diensten van algemeen belang wordt gemaakt tussen «niet-economische diensten van

algemeen belang (DAB)» en «diensten van algemeen economisch belang (DAEB)» is, zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken, relevant voor het al dan niet van toepassing zijn van de interne marktregels. Het onderscheid tussen beide typen diensten is gebaseerd op jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (zie bijvoorbeeld arrest HvJEG van 16 maart 2004, AOK Bundesverband, gevoegde zaken C-264/01, C-306/01, C-354/01 en C-355/01, overwegingen 46–57, arrest HvJEG van 16 juni 1987, Europese Commissie/Italiaanse Republiek, zaak 118/85, overweging 8). Het Hof van Justitie legt de scheidslijn tussen DAB en DAEB bij het begrip «economische activiteit». Een economische activiteit is het aanbieden van goederen of diensten in concurrentie op de markt. Het onderscheid tussen DAB en DAEB wordt derhalve bepaald door het antwoord op de vraag of de desbetreffende dienst kwalificeert als een economische activiteit die op de markt wordt aangeboden.

Voorbeelden van DAB zijn bijvoorbeeld activiteiten waarbij sprake is van de uitoefening van openbaar gezag, zoals justitie en politie. Deze activiteiten kwalificeren niet als een economische activiteit en worden niet op de markt aangeboden. Andere Nederlandse voorbeelden van DAB zijn het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, het door de overheid bekostigde hoger onderwijs (het initiële traject gericht op bachelor/master) en de openbare drinkwatervoorziening.

Voor het onderscheid tussen DAB en DAEB bieden de volgende factoren volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie relevante indicaties: de mate van vrijheid van de dienstverlener in het vaststellen van de te verrichten prestaties, de tarieven en de manier waarop deze prestaties worden geleverd evenals de vraag of de dienst in concurrentie met marktpartijen wordt aangeboden. Geringe vrijheid bij de uitvoering van de taak wijst meer op de uitvoering van een dienst of taak als niet-economische diensten van algemeen belang, terwijl een grotere mate van vrijheid bij de uitoefening van een taak eerder wijst op een dienst van algemeen economisch belang of zelfs een economische activiteit (zie in dit verband arrest HvJEG van 16 november 1995, zaak *Fédération Française des Sociétés Française d'Assurance*, overwegingen 17–18; arrest van 21 september 1999, *Albany*, zaak C-67/96, overwegingen 80–84; arrest HvJEG van 16 maart 2004, AOK Bundesverband, gevoegde zaken C-264/01, C-306/01, C-354/01 en C-355/01, overweging 47). Aan de hand hiervan kan worden beoordeeld of sprake is van een niet-economische of economische activiteit, van een DAB of DAEB.

Voorts vragen deze leden hoe de regering de positie van de woningbouwcorporaties ziet, met name gelet op het beleid van de regering om de woningbouwcorporaties aan te slaan voor vennootschapsbelasting? Hierop antwoordt de regering als volgt. De woningbouwcorporaties verrichten verschillende soorten diensten. De sociale huisvesting in Nederland is een DAEB die door de woningbouwcorporaties wordt verricht. Daarnaast verrichten woningcorporaties andere economische activiteiten. Op de gewone economische activiteiten is het Europese Interne markt regime onverkort van toepassing. Op de diensten die woningbouwcorporaties verrichten voor de sociale huisvesting zijn de Europese marktregels in beginsel ook van toepassing omdat zij kwalificeren als economische activiteiten, echter slechts voor zover daardoor de vervulling van de publieke taak niet wordt verhinderd. De overheid mag ten behoeve van de financiering van een DAEB voorzien in compensatie van de kosten van een DAEB, mits deze niet meer bedraagt dan een vergoeding van de werkelijke kosten voor het verrichten plus een redelijke winststopslag.

Het besluit van de regering woningbouwcorporaties aan te slaan voor vennootschapsbelasting (VPB) met betrekking tot de economische activiteiten die zij als DAEB verrichten, is een nationale keuze. Het gaat om economische activiteiten waarvoor ondernemingen belastingplichtig zijn, tenzij een vrijstelling geldt. Het verlenen van een vrijstelling van de verplichting tot het betalen van vennootschapsbelasting is één van de instrumenten die de overheid kan inzetten om een DAEB te financieren. Het intrekken van die VPB-vrijstelling voor de woningbouwcorporaties betreft een herziening van de keuze om de kosten van de DAEB ten dele via een fiscaal instrument te compenseren.

De leden van de VVD-fractie vragen of de flexibiliteitsclausule (artikel 352 VWEU) ook gebruikt kan worden ten behoeve van mededinging, nu de verzekering dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst niet langer een doelstelling is. De regering wijst er in de eerste plaats op 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. De regering kan de vraag van de leden van de VVD-fractie bevestigend beantwoorden. In Protocol 27 betreffende de interne markt en de mededinging staat dat de interne markt een regime omvat dat verzekert dat de mededinging niet wordt verstoord. Met het oog hierop neemt de Unie, indien nodig, maatregelen overeenkomstig de bepalingen van de Verdragen, waaronder ook de flexibiliteitsclausule.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie zich af of de toepassing van de flexibiliteitsclausule te allen tijde gezien zal worden als een onderwerp van «bijzonder politiek belang», zoals genoemd in het amendement Wiegman-van Meppelen Scheppink/Ten Broeke. De praktijk laat zien dat ook besluiten van minder politiek belang op grond van de flexibiliteitsclausule tot stand zijn gekomen. Een voorbeeld geeft Besluit 1904/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot vaststelling voor de periode 2007–2013 van het programma Europa voor de burger ter bevordering van een actief burgerschap. De regering wil er overigens op wijzen dat de flexibiliteitsclausule gedurende de afgelopen jaren in minder dan 0,5% van de gevallen is gebruikt als rechtsgrondslag.

De leden van de VVD-fractie vragen naar het enquêterecht van het Europees Parlement. Het enquêterecht van het EP is thans geregeld in artikel 193 EG-Verdrag. Artikel 193, derde alinea, stelt dat nadere bepalingen betreffende de uitoefening van het enquêterecht vastgesteld worden door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in onderlinge afstemming. Deze bepalingen zijn vastgelegd in een inter-institutioneel akkoord op 19 april 1995. De betrokkenheid van de drie instellingen is vanzelfsprekend gezien het feit dat het enquêterecht van het EP niet op zichzelf staat maar ook in relatie met de andere instellingen moet worden gezien. Bovendien functioneert het enquêterecht van het EP onverminderd de aan andere instellingen of organen verleende bevoegdheden en moet hiermee bij de vaststelling van de modaliteiten van het enquêterecht rekening worden gehouden. Het Verdrag van Lissabon wijzigt de procedure voor de vaststelling van de modaliteiten van het enquêterecht. Volgens artikel 226 VWEU worden de nadere bepalingen betreffende de uitoefening van het enquêterecht volgens een bijzondere wetgevingsprocedure bij verordeningen vastgesteld door het Europees Parlement, na goedkeuring door de Raad en de Commissie. Dit betekent een versterking van de positie van het Europees Parlement omdat nu verdragsrechtelijk wordt vastgelegd dat het Europees Parlement op eigen initiatief kan voorstellen de modaliteiten van het enquêterecht te wijzigen. Bovendien zal een wijziging zijn beslag krijgen in de vorm van een juridisch bindende verordening in plaats van

het niet-juridisch bindende instrument van een inter-institutioneel akkoord.

De leden van de VVD-fractie vragen of de positie van de voorzitter van de Europese Raad de bevoegdheden van de Hoge Vertegenwoordiger in de externe vertegenwoordiging in de praktijk werkelijk onverlet zal laten. De leden van de GroenLinks-fractie informeren eveneens naar de taak- en rolverdeling tussen de voorzitter van de Commissie, de Hoge Vertegenwoordiger en de vaste voorzitter van de Europese Raad met betrekking tot het externe optreden. Hierop kan de regering als volgt antwoorden. Het primaat bij de vertegenwoordiging van de EU ligt daar waar het Verdrag van Lissabon die neerlegt. Zo bepaalt het Verdrag 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 toegeedeelde bevoegdheden. Op deze manier wordt de externe vertegenwoordigende taak van de voorzitter aanzienlijk ingeperkt. De aan de Hoge Vertegenwoordiger toegeedeelde bevoegdheden reiken verder dan het GBVB. Als vicevoorzitter van de Commissie is hij, zo regelt het Verdrag, onder andere belast met «de coördinatie van de overige aspecten van het externe optreden van de Unie», dus ook met communautaire beleidsaspecten. Dat onderscheidt de Hoge Vertegenwoordiger van de voorzitter van de Europese Raad dan 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 ligt dan ook in de rede dat hij zal deelnemen aan bijeenkomsten van de G8. 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. De uitwerking in het Verdrag voorkomt problemen ten aanzien van de taak- en rolverdeling.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe moet worden omgegaan met een situatie waarbij de voorzitter van de Europese Commissie de vicevoorzitter van de Commissie ontslaat, in de persoon van de Hoge Vertegenwoordiger, terwijl deze zijn positie behoudt in de Raad. De regering kan daarop als volgt antwoorden. Indien de Commissievoorzitter hem daarom verzoekt, neemt de Hoge Vertegenwoordiger ontslag als vicevoorzitter van de Commissie overeenkomstig de procedure zoals vastgelegd in artikel 18, eerste lid, VEU. Hierin is bepaald dat de Europese Raad zijn mandaat kan beëindigen met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Deze functionaris zal indien men daartoe besluit dus tegelijkertijd ontheven worden van zijn taken als vicevoorzitter van de Commissie en van zijn taken als Hoge Vertegenwoordiger.

De VVD-fractieleden vragen of de regering van mening is dat de politieke kleur van de kandidaat-Commissievoorzitter, die de Europese Raad voordraagt, altijd dezelfde moet zijn als de politieke groepering die de meeste zetels heeft verworven bij de verkiezingen van het Europees Parlement. De regering wijst erop dat het Verdrag van Lissabon bepaalt dat de uitslag van de EP-verkiezingen moet weerklinken in de voordracht van de Europese Raad voor de functie van voorzitter van de Commissie. Voorts bepaalt een verklaring bij het Verdrag van Lissabon dat voordat de Europese Raad beslist over een voordracht eerst consultaties zullen plaatsvinden tussen de Europese Raad en het Europees Parlement over het profiel van mogelijke kandidaten. In dit proces zijn naast politieke kleur diverse factoren van belang. Zo mag verwacht worden dat bijvoorbeeld

de kwaliteiten van mogelijke kandidaten, de geografische spreiding van functies en de invulling van andere functies ook een rol spelen. Uiteindelijk moet de Europese Raad bij de voordracht van een kandidaat rekening houden met de uitslag van de EP-verkiezingen. Dat kan inhouden dat de kandidaat-Commissievoorzitter dezelfde politieke kleur heeft als de fractie met de meeste EP-zetels. Er zijn echter ook alternatieven denkbaar, zoals een voordracht van een kandidaat die de goedkeuring kan dragen van fracties die bij de verkiezingen van het Europees Parlement gewonnen hebben.

De leden van de fractie van de VVD informeren naar de tijdwinst die behaald kan worden met de nieuwe spoedprocedure van het Europese Hof van Justitie en de gevolgen van het verlies van mankracht voor tijdige afhandeling van de reguliere zaken. De regering constateert dat de instelling van de spoedprocedure door alle betrokken instellingen noodzakelijk werd geacht. Prejudiciële zaken over personen, die daardoor bijvoorbeeld langer in detentie moeten verblijven, hebben onmiskenbaar een grotere urgentie dan veel andere zaken. De regering acht het van belang dat de ontwikkelingen rond het gebruik van de spoedprocedure regelmatig zullen worden geëvalueerd. Dat is ook afgesproken bij de instelling van de spoedprocedure. Dat biedt immers gelegenheid bijtijds aan de bel te trekken, mocht dat noodzakelijk blijken. In dit verband acht de regering het overigens prematuur om te spreken van een mogelijke aanzuigende werking van de spoedprocedure, met als mogelijk gevolg een overbelasting van het Hof.

De leden van de VVD-fractie vragen of er een procedure van toepassing is volgens welke de Raad invulling kan geven aan de bevoegdheid de samenstelling van het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité te toetsen aan de economische, sociale en demografische ontwikkeling van de Unie. De regering constateert dat op grond van de artikelen 301 en 305 van het Werkingsverdrag de Raad een besluit vaststelt waarbij de samenstelling van de beide Comités wordt bepaald. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wanneer er bij uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen sprake is van comitologie. Alleen bij uitvoeringshandelingen kan een comitologieprocedure worden ingesteld. Afhankelijk van de ingestelde comitologieprocedure hebben de Raad en het Europees Parlement een rol.

Tot slot vragen de VVD-fractieleden of lidstaten de mogelijkheid hebben de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) zonder het Verdrag van Lissabon op te richten. In beginsel is dat mogelijk, naar analogie van het Europees Defensieagentschap. Daarvoor is uiteraard wel eenstemmigheid vereist.

SP

Over de procedure

De leden van de fractie van de SP vragen (nr. 1, 2) waarom de regering streeft naar een zo spoedig mogelijke goedkeuring van het Verdrag van Lissabon. Is het niet meer verantwoord de Eerste Kamer een redelijke termijn van behandeling te gunnen? De regering wijst erop dat zij reeds in een vroeg stadium te kennen heeft gegeven het wetsvoorstel ter goedkeuring van het Verdrag van Lissabon tijdig te willen behandelen. Beide Kamers hebben met dit verzoek ingestemd. Daarbij heeft de Eerste Kamer op hetzelfde moment als de Tweede Kamer kennis kunnen nemen van alle

goedkeuringsstukken betreffende het Verdrag, zoals de memorie van toelichting en het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Voorts heeft de regering alles in het werk gesteld om de nu voorliggende memorie van antwoord op tijd bij uw Kamer in te dienen. De argumenten waarom de regering de ratificatie voortzet (nr. 3), worden gegeven in de inleidende paragraaf over de situatie na het lers referendum.

Over het niet-ratificeren door één of meer lidstaten

Het antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie of het Verdrag van Lissabon een substantiële verbetering is ten opzichte van het vroegere Grondwettelijke Verdrag (nr. 4, 5, 25) is genoegzaam bekend. Daarvoor verwijst de regering naar de memorie van toelichting bij het Verdrag van Lissabon en het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Het is juist dat de referenda in Frankrijk en Nederland (nr. 6) het startsignaal vormden voor nieuwe verbeteringen in het Verdrag. Echter, die waren na het referendum in Nederland niet vanzelf gegarandeerd. De aanpassingen in het Verdrag waren alleen mogelijk omdat Nederland kon voorkomen in een geïsoleerde positie te raken. De uitslag van het Franse referendum en de daarna in een aantal lidstaten uitgestelde ratificatie hebben daaraan bijgedragen.

Voorts is niet gegarandeerd (nr. 7, 8 en 9) dat elk referendum, waarin een Verdrag verworpen wordt, automatisch tot een verbeterd Verdrag leidt. Indien een lidstaat zich na een referendum bijvoorbeeld gedwongen ziet een opt-out op bepaalde beleidsterreinen te bedingen, dan is dat in de visie van de regering bepaald geen verbetering.

De vragen nr. 10 t/m 21, 26 t/m 29, 34 t/m 39 van de leden van de SP-fractie over de situatie na het referendum in Nederland worden hierboven beantwoord in de eerste paragraaf van de memorie van antwoord.

De leden van de SP-fractie vragen (nr. 22) of het lerse debat rond het Verdrag van Lissabon niet ook in andere lidstaten en in Nederland gehouden moet worden. De regering is een groot voorstander van het publieke debat over Europa. Zij is er echter niet van overtuigd dat dit het beste via een referendum wordt gestimuleerd. Het referendum in Nederland heeft in 2005 tot debat geleid, maar niet aantoonbaar tot een beter begrip of een breder draagvlak voor Europa.

De leden van de SP-fractie zijn van oordeel (nr. 23, 24) dat een ratificatie in Nederland van het Verdrag de Nederlandse speelruimte bij een heronderhandeling van het Verdrag beperkt. De regering deelt die opvatting niet. Immers, iedere lidstaat heeft, ongeacht of die nu wel of niet geratificeerd heeft, in de hypothetische situatie waarin sprake is van een heronderhandeling, opnieuw alle ruimte om te onderhandelen.

In de vragen nr. 30 t/m 33 gaan de leden van de SP-fractie ten onrechte uit van de premisse dat het Verdrag van Lissabon aangepast zal worden. De regering wijst erop dat deze veronderstelling prematuur is. Hetzelfde geldt voor de vraag (nr. 40, 41) of de regering overwogen heeft een nieuw advies aan de Raad van State te vragen nu het voorliggende Verdrag nooit een bindend Verdrag zal worden. De veronderstelling dat het Verdrag van Lissabon nooit in werking zal treden, is voorbarig.

Over de constitutionele elementen in het Verdrag

Met de vragen (nr. 42 t/m 48) over de eventuele constitutionele elementen in het Verdrag van Lissabon informeren de leden van de SP-fractie naar de

mogelijke toepasselijkheid van de bijzondere bepalingen in de Grondwet over de goedkeuring van verdragen die een afwijking bevatten van de Grondwet. Zij vragen daarbij naar de beoordeling die de regering ter zake heeft gemaakt.

De regering antwoordt hierop als volgt. Artikel 91, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat indien een verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, de beide Kamers van het parlement de goedkeuring aan dit verdrag alleen kunnen verlenen met ten minste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen. Met het oog op de eventuele toepassing van de in artikel 91, derde lid, van de Grondwet vervatte procedure, mede in relatie tot artikel 92 van de Grondwet op grond waarvan bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak kunnen worden opgedragen, heeft de regering onderzocht of het voor goedkeuring voorliggende Verdrag van Lissabon bepalingen bevat die mogelijk afwijken van de Grondwet.

De regering is tot de conclusie gekomen dat noch sprake is van een nieuwe stap op het punt van de bevoegdhedenoverdracht in de zin van artikel 92 Grondwet, noch van bepalingen die afwijken van de Grondwet dan wel daartoe noodzaken in de zin van artikel 91, derde lid, van de Grondwet. Dit gold trouwens ook voor het in allerlei opzichten ingrijpender Verdrag van Maastricht en het Grondwettelijk Verdrag. Ten aanzien van het verschil van het Verdrag van Lissabon ten opzichte van het Grondwettelijk Verdrag wijst de regering nog op het oordeel van de Raad van State in zijn advies over het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 091, nr. 4, p. 11) en meer algemeen, op zijn conclusie dat het beoogde Verdrag van Lissabon zich kenmerkend onderscheidt van het in het referendum afgewezen Grondwettelijk Verdrag. Het Verdrag van Lissabon ontbeert het grondwettelijke karakter dat aan het afgewezen Grondwettelijk Verdrag toegeschreven kon worden.

Bepalingen die de regering heeft onderzocht in het kader van de artikelen 91, derde lid, en 92 van de Nederlandse Grondwet zijn de subsidiariteitstoets van de nationale parlementen, de opsomming van exclusieve bevoegdheden van de Unie, de exclusieve bevoegdheidsverlening aan de Unie om op bepaalde terreinen internationale overeenkomsten te sluiten, de beschrijving van gedeelde bevoegdheden en de mogelijkheid tot bevoegdheidsverlening aan het Hof van Justitie om uitspraak te doen in geschillen die verband houden met de toepassing van krachtens het Werkingsverdrag vastgestelde handelingen waarbij Europese intellectuele eigendomsrechten worden ingesteld. Deze bepalingen nopen niet tot toepassing van de procedure van artikel 91, derde lid, van de Nederlandse Grondwet. Daarnaast zijn er geen bepalingen in het Verdrag van Lissabon die afwijken van concrete bepalingen uit de Grondwet. In de visie van de regering bestaat dan ook geen noodzaak tot toepassing van de procedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet (zie ook Kamerstukken II, 2004–2005, 30 025 (R 1783) nr. 3, p. 16–20).

De leden van de SP-fractie stellen enkele vragen (nr. 49 t/m 53) over de visie van de regering op beschouwingen van academici over het Verdrag van Lissabon en vragen over de relatie tussen vermeende constitutionele elementen in het Verdrag en de wijze van ratificatie van het Verdrag. Tevens vragen deze leden waarom er tussen lidstaten tegengestelde meningen zijn over het verschil tussen het Verdrag van Lissabon en het Grondwettelijk Verdrag.

Zoals de regering heeft toegelicht 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) en in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer in het kader van de goedkeuringsprocedure (Kamerstukken 31 384 (R1850), nr. 3 en nr. 7) is het Verdrag van Lissabon een regulier wijzigingsverdrag dat zich in inhoud, vorm en benadering, zoals ook de Raad van State in zijn advies onderstreept, kenmerkend onderscheidt van het Grondwettelijk Verdrag. De regering treedt niet in de mening van politici uit andere lidstaten, maar kan bevestigen dat de verbeteringen van het Grondwettelijk Verdrag op het gebied van het slagvaardig, democratisch en transparant functioneren van de Unie – waarnaar ook de Nederlandse regering, gesteund door een brede meerderheid van het parlement, streefde – behouden zijn. De terminologie die in het Grondwettelijk Verdrag gehanteerd werd, wekte ten onrechte de indruk dat de Unie zich zou ontwikkelen in een statelijke of federale richting. Om dit te voorkomen, heeft de regering gepleit voor handhaving van de bestaande terminologie die past bij de inhoud van de Verdragen. De regering is met 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. Tot slot verwijst de regering de leden van de SP-fractie naar de argumenten die zij heeft aangevoerd in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het mandaat ter herziening van de Verdragen (Kamerstuk 31 202, nr. 4). Daarin geeft de regering een uitputtend overzicht van de argumenten waarom de gewone goedkeuringsprocedure gevolgd dient te worden voor de bekrachtiging van het Verdrag van Lissabon.

De SP-fractieleden vragen (nr. 54) of de regering artikel 12 VEU over de rol van de nationale parlementen een juiste invulling beschouwt van de verantwoordelijkheden die de Nederlandse grondwet aan de Staten-Generaal toekent. De regering is van mening dat de nationale parlementen op basis van het Verdrag van Lissabon zeer zeker actief kunnen bijdragen aan een goede werking van de Unie. Het betreffende artikel is een zogeheten «omnibusbepaling», waarin de belangrijkste rechten van de nationale parlementen beschreven worden. Deze omnibusbepaling verwijst naar de artikelen en protocollen waarin die rechten van de nationale parlementen verder zijn uitgewerkt en vastgelegd. Zo krijgen de nationale parlementen een effectief instrument in handen om hun visie op de subsidiariteit van nieuwe wetgevingsvoorstellen te geven. De regering deelt de mening van de Raad van State dat het aangescherpte instrument van de subsidiariteitstoets een bijdrage kan leveren aan een actieve rol van de nationale parlementen in het Europese wetgevingsproces. In de genoemde omnibusbepaling wordt voorts verwezen naar de instemming die de nationale parlementen dienen te verlenen aan de goedkeuring van verdragen en de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Unie. De wijze waarop de versterkte rol van de nationale parlementen in het Verdrag van Lissabon tot uitdrukking komt, wordt verder uitgebreid toegelicht in de memorie van toelichting.

De leden van de SP-fractie vragen (nr. 55, 56, 57) naar de visie van de regering op de praktijk van de in het Protocol vermelde wijze waarop nationale parlementen controle uitoefenen en hoe de regering de bevoegdheidsverdeling tussen de Eerste en de Tweede Kamer ziet met betrekking tot de beoordeling van Europese wetsvoorstellen. Het is echter niet aan de regering zich uit te spreken over de wijze waarop de Kamers der Staten-Generaal zich organiseren of hoe de bevoegdheden tussen de

beide Kamers bij het toetsen van Europese wetsvoorstellen het beste verdeeld kunnen worden.

De leden van de SP-fractie vragen (nr. 58) welke lessen de regering heeft getrokken uit het op 17 juni 2008 verschenen rapport *Europese regelgeving* van de Algemene Rekenkamer over de omzetting van Europese richtlijnen en de handhaving van verordeningen. De regering kan deze leden antwoorden dat tijdige implementatie van Europese richtlijnen en adequaat toezicht een voortdurend punt van aandacht vormt. Dat blijkt ook uit de kwartaaloverzichten die de Kamers worden toegezonden. In dit verband herinnert de regering eraan dat eind vorig jaar een sterk verbeterd voortgangsbewakingssysteem in gebruik is genomen. De beide Kamers van het parlement zijn hierover geïnformeerd. Het kabinet zal binnenkort een uitvoerige reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer aan de beide Kamers zenden.

Over de inhoud

De leden van de SP-fractie vragen (nr. 59) of de regering van mening is dat het doel van de Unie van vrije en onvervalste concurrentie, nu daar niet naar verwezen wordt in het Verdrag van Lissabon, werkelijk geschrapt is. De regering wijst erop dat maximale marktliberalisatie geen op zichzelf staande doelstelling van de Unie is en dat de woorden «vrije en onvervalste mededinging» niet in de huidige Verdragen bij de doelstellingen zijn opgenomen. Wel waren deze woorden, zoals de leden van de SP-fractie terecht opmerken, opgenomen in het ontwerp Grondwettelijk Verdrag. De Europese Raad van juni 2007 bevestigde dat «vrije mededinging» niet zozeer een doel van de EU is, maar eerder een middel om andere doelstellingen te bereiken. De regering onderschrijft deze lijn 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.

In antwoord op de vragen (nr. 60, 61 en 62) van de leden van de SP-fractie over het afstaan of afzien van vetorechten wenst de regering als eerste te benadrukken dat samenwerking tussen lidstaten nodig is om grensoverschrijdende vraagstukken effectief aan te kunnen pakken. De regering 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. Unanimiteit leidt veelal tot vertraging in het besluitvormingsproces en tot slechte wetgeving wanneer elke lidstaat zich op elk gewenst moment op grond van elk inhoudelijk punt – hoe klein ook – een besluit kan blokkeren. Meerderheidsbesluitvorming voorkomt dit en draagt ertoe bij dat lidstaten actiever op zoek gaan naar oplossingen die voor alle lidstaten aanvaardbaar zijn. 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 slagvaardiger 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.

Met het Verdrag van Lissabon is 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 Europees Parlement en vooral ook de grotere betrokkenheid van de nationale parlementen. Zo is in het Verdrag van Lissabon een recht op informatie voor nationale parlementen vastgelegd en kunnen nationale parlementen via de lidstaat beroep instellen tegen wetgevingshandelingen wanneer zij meent dat het subsidiariteitsbeginsel is geschonden.

Voor een overzicht van overgangen van besluitvorming met unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid verwijst de regering naar bijlage 1 van de memorie van toelichting. Bijlage 2 van de memorie van toelichting bevat een overzicht van de nieuwe rechtsgrondslagen waarbij met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten.

De leden van de SP-fractie vragen (nr. 63) de regering waarom in het Verdrag van Lissabon is bepaald dat het Verdrag boven nationaal recht gaat en wat de reikwijdte van deze bepaling is. De regering benadrukt in dit verband dat hier geen sprake is van een bepaling in het Verdrag van Lissabon, maar van een verklaring. De Verklaring over het primaat van de Verdragen betekent juridisch en feitelijk in de praktijk geen uitbreiding van de rechtsmacht van de Unie. Er zal geen verandering zijn ten opzichte van de huidige praktijk. Verschillende lidstaten hechtten er, veelal om redenen van symboliek, aan 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 verklaring is opgenomen teneinde de indruk te vermijden dat hier een breuk zou ontstaan met jarenlange jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Deze leden stellen een aantal vragen (nr. 64 t/m 68) met betrekking tot de invloed van de nationale parlementen in het Verdrag van Lissabon. De regering merkt op dat de invloed (of zo men wil de macht) van de nationale parlementen met het Verdrag van Lissabon inderdaad wordt vergroot ten opzichte van de bestaande Verdragen, evenals ten opzichte van het verworpen Grondwettelijk Verdrag. De positie van nationale parlementen is versterkt, in het bijzonder bij het toetsen van nieuwe Europese wetgevingsvoorstellen. De leden van de SP-fractie vragen of bij het blokkeren van besluitvorming er sprake van een coproductie met andere instellingen dient te zijn. De regering wijst erop dat in Protocol 2 een versterkte procedure is opgenomen voor de situatie waarin een meerderheid van parlementen op grond van het subsidiariteitsbeginsel bezwaren heeft tegen een Europees wetgevingsvoorstel. Indien de Commissie besluit het voorstel te handhaven, moet zij in een met redenen omkleed advies verantwoorden waarom het ontwerp haar inziens strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Dit advies moet, samen met de beoordelingen van de nationale parlementen, rechtstreeks aan de beide wetgevers (Europees Parlement en Raad) worden voorgelegd. Steunt de Raad of het Europees Parlement het standpunt van die meerderheid van de nationale parlementen, dan wordt het voorstel niet in behandeling genomen. De regering wijst er voorts op dat binnen de vereenvoudigde herzieningsprocedures – ook wel de algemene passerellebepalingen genoemd – de nationale parlementen eveneens van initiatieven op de hoogte gesteld worden. Daarbij krijgt ieder nationaal parlement afzonderlijk de mogelijkheid initiatieven om over te gaan tot andere besluitvormingsprocedures tegen te houden.

Met betrekking tot de vragen nr. 67 en 68 van deze leden naar de werkbaarheid van de gehanteerde termijn, merkt de regering op dat de termijn

tussen de datum van verzending van wetsvoorstellen en de agendering in de Raad is verlengd van zes naar acht weken, juist om de nationale parlementen meer tijd te geven te reageren op wetgevingsvoorstellen van de Unie. Het is in eerste instantie aan de nationale parlementen om hieraan een actieve invulling te geven. De regering is vastbesloten er zo goed mogelijk aan bij te dragen dat de nationale parlementen deze actieve controlerende taak ten volle kunnen uitvoeren.

De leden van de fracties van SP (nr. 69) en van GroenLinks vragen waarom de regering zich tegen een parlementair instemmingsrecht heeft verzet. Ook de leden van de fractie van D66 vragen een reflectie over het amendement inzake het instemmingsrecht. De leden van de SP-fractie vragen tevens om een oordeel over de draagwijdte van dat amendement (nr. 70 en 71). De regering geeft hier graag een nadere toelichting op. Het instemmingsrecht bestaat sinds de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht voor de onderdelen van het beleidsterrein Justitie en Binnenlandse Zaken die in het Verdrag betreffende de Unie zijn geregeld. De toenmalige Tweede Kamerleden De Hoop Scheffer en Van Traa waren de opstellers van het amendement dat daaraan ten grondslag lag. Voor de bedoelde beleidsterreinen gold – en geldt – een wetgevingsprocedure waarbij het Europees Parlement geen medebeslissingsrecht heeft, maar alleen wordt geraadpleegd. Het daaruit voortvloeiende advies van het Europees Parlement is niet bindend voor de Raad. Teneinde de aldus op Europees niveau bestaande democratische lacune te vullen, werd het instemmingsrecht in het leven geroepen. Bij de latere wijzigingsverdragen werden onderdelen van het JBZ-beleidsterrein overgeheveld naar het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen én werd de bevoegdheid van het Europees Parlement om als volwaardig medewetgever op te treden, uitgebreid. Met het oog daarop werd in de goedkeuringswetten betreffende die verdragen het instemmingsrecht daaraan aangepast, dat wil zeggen beperkt. Het instemmingsrecht van het Nederlandse parlement en het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement vullen elkaar zo aan. Tengevolge van de wijzigingen die het Verdrag van Lissabon aanbrengt, is het gehele JBZ-terrein uit het Verdrag betreffende de Europese Unie gelicht en – samengevoegd in één hoofdstuk – in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vastgelegd. Zodoende geldt daarvoor hetzelfde rechtsregime als voor de andere beleidsterreinen die in dat Verdrag zijn opgenomen. Het Europees Parlement heeft medebeslissingsrecht, op een enkele uitzondering na. Tegen deze achtergrond was de regering, evenals de Raad van State, van oordeel dat dientengevolge het instemmingsrecht kon worden afgeschaft. De regering heeft dit nader gemotiveerd in de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag. Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer bleek dat er behoefte was het instemmingsrecht te handhaven. Daarbij was er sprake van uiteenlopende opvattingen. De amendementen van het lid Ten Broeke strekten ertoe het instemmingsrecht uit te breiden tot het gehele terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Dat stuitte op bezwaren van de regering. Voor een volledige uiteenzetting wordt verwezen naar de Handelingen. De twee belangrijkste bezwaren van de regering luiden als volgt. Het eerste was dat het instemmingsrecht voor het Nederlandse parlement is gecreëerd om een democratisch deficit op te heffen. Daarvan is geen sprake meer wanneer het Europees Parlement als volwaardig medewetgever functioneert. Dat wordt onder het Verdrag van Lissabon grotendeels gerealiseerd. Ten tweede oordeelde de regering dat een nationaal parlement dat desondanks zijn invloed op het Europese wetgevingsproces wil uitoefenen door middel van een wettelijk instemmingsrecht in feite een rol claimt in dat proces die hem niet toekomt. Het amendement Ormel dat het instemmingsrecht gedeeltelijk beoogt te behouden, maar beperkt tot die onderdelen waarbij het Euro-

pees Parlement slechts wordt geraadpleegd, achtte de regering in overeenstemming met de lijn die bij de voorgaande wijzigingsverdragen is ingezet, namelijk beperking van het instemmingsrecht naar mate het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement toeneemt. Daarom heeft de regering dit amendement niet ontraden.

De leden van de SP-fractie vragen voorts (nr. 72) of het parlement de regering kan tegenhouden om bepaalde besluiten te nemen of dat het parlement slechts kan adviseren. Voor zover het instemmingsrecht geldt, heeft het parlement het wettelijke recht de medewerking door de regering aan de totstandkoming van een besluit te blokkeren. Voor alle andere besluiten en handelingen van de regering als vertegenwoordiger van Nederland in Brussel geldt dat het parlement zijn invloed daarop kan uitoefenen met alle middelen waarover hij in het verkeer met de regering beschikt. Dit is wat in feite ook al sinds de oprichting van de Europese Economische Gemeenschappen gebeurt. De ervaring daarmee leert bovendien dat die beïnvloeding aanzienlijk verder gaat dan advisering.

Gevraagd door deze leden (nr. 73) naar het oordeel van de regering over de positie van de Eerste Kamer op dit punt, wordt opgemerkt dat zij het aan de Eerste Kamer laat zelf haar positie in dit proces te bepalen.

De uitbreidingsregels van de Unie, waarnaar de leden van de SP-fractie vragen (nr. 74) zijn verankerd in artikel 49 VEU, waarin is vastgesteld dat rekening gehouden moet worden met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding. Een beschrijving van de betreffende criteria is gegeven in het antwoord op gelijksoortige vragen van de leden van de fracties van de PvdA en van GroenLinks.

De leden van de SP-fractie vragen (nr. 75) welk belang gediend is met de uitbreiding van de jurisdictie van het Hof van Justitie. De regering kan hierop antwoorden dat de eenvormige uitleg van het recht van de Unie een belangrijke verworvenheid vormt van het communautaire stelsel tot nu toe. De uitbreiding daarvan, inclusief het toepasselijk worden van de toezichtprocedures op het terrein van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken draagt daaraan bij. Er is overigens, anders dan deze leden menen, geen sprake van inperking van de ruimte van de nationale wetgever. Die wordt beperkt door de uitoefening van wetgevende activiteiten op Unie-niveau. Het Hof van Justitie legt deze regels alleen maar uit.

De leden van de SP-fractie vragen (nr. 76) of de arresten van het Europese Hof inzake Viking, Laval en Rüffert – los van de directe betekenis in Nederland van deze arresten – laten zien dat reeds nu de vrijheid van vestiging (voor ondernemingen) binnen het Europees recht zwaarder weegt dan nationale collectieve afspraken ter bescherming van werknemers. De regering deelt deze opvatting niet. Analyse van de rechtspraak van het Hof van Justitie wijst uit dat het Hof de bescherming van de werknemers steeds als een dwingende reden van algemeen belang beschouwt die afwijking van de vrijheid van vestiging en de vrije dienstverrichting kan rechtvaardigen. De argumenten daarvoor moeten wel steekhoudend zijn. In het eerstgenoemde arrest erkent het Hof dat collectieve acties tegen de omvlagging van een schip naar een andere lidstaat gerechtvaardigd kunnen zijn wanneer zij de bescherming van werknemers tot doel hebben. In de concrete omstandigheden van de gevallen waarin de beide andere arresten werden gewezen, wijst het Hof erop dat de nationale collectieve afspraken in kwestie niet algemeen verbindend waren verklaard door de overheid, zoals de detacheringrichtlijn eist. Die beschermingsregels golden dus niet voor alle nationale werknemers. Het Hof kon wegens het ontbreken van een nationale algemeen verbindend verklaring die

beschermingsregels dan ook niet van toepassing verklaren op de buitenlandse werknemers. In dergelijke gevallen is de werkgever dus uitsluitend gebonden aan de cao in zijn land van vestiging.

De leden van de SP-fractie stellen vragen (nr. 77 t/m 81) over de reikwijdte van de solidariteitsclausule. In artikel 222 VWEU is een solidariteitsclausule opgenomen die de lidstaten oproept elkaar bijstand te verlenen in geval van een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp. In geval van een dreiging van terrorisme op het grondgebied van of een terroristische aanval op een lidstaat kan de regering van de betreffende lidstaat de overige lidstaten om bijstand vragen. De lidstaten besluiten gezamenlijk in welke vorm deze bijstand wordt verleend. Zij kunnen uitdrukkelijk ook besluiten van militaire middelen gebruik te maken. Daarnaast is als deel van het GBVB in 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. Hoewel formulering en reikwijdte van dit artikel en artikel 5 van het NAVO verdrag verschillen, betreft het in beide gevallen een verplichting elkaar in bepaalde gevallen bijstand te verlenen. In alle gevallen heeft de verplichting tot bijstand betrekking op de plicht van de lidstaten of bondgenoten onder bepaalde omstandigheden en op verzoek van de getroffen lidstaat of bondgenoot bij elkaar te komen om te besluiten op welke manier deze lidstaat of bondgenoot kan worden geholpen. Er wordt dus geen voorschot genomen op de vorm waarin die hulp wordt gegoten. Het nationale besluitvormingsproces inzake de uitzending van Nederlandse militairen blijft van toepassing.

Zowel de leden van de fractie van de SP (nr. 82) als van het CDA vragen naar de versterking van het GBVB en het EVDB. De regering herinnert eraan dat het EVDB nu al integrerend deel uitmaakt van het GBVB en dat het Verdrag van Lissabon de aparte status daarvan niet wijzigt. De «uitbreiding» van de zogenaamde Petersbergtaken uit artikel 43, eerste lid VEU betreft niets meer dan een codificatie van wat al onder de huidige Verdragen tot het GBVB en het EVDB wordt gerekend. 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 vicevoorzitter van de Commissie zal zijn, belast met het externe optreden van de Unie. 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 haar 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 waarden, fundamentele belangen, veiligheid, onafhankelijkheid en integriteit te beschermen, dient zij te kunnen beschikken over de civiele en militaire middelen om – wanneer nodig – de daad bij het woord te voegen.

De leden van de SP-fractie vragen (nr. 83, 84) of de EU militair kan optreden buiten de VN-Veiligheidsraad om. Artikel 21, eerste en tweede

lid, VEU geeft een helder 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. De beginselen van de Verenigde Naties staan centraal in de doelstellingen van de Unie. De Unie zal daarom, zoals eerder gesteld, niet licht besluiten tot militair optreden buiten de VN-Veiligheidsraad om. Voor een uitgebreider behandeling van 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 SP-fractie vragen (nr. 85 en 86) of het Verdrag volledig is ontdaan van de omstreden grondwettelijke elementen, mede gelet op de handhaving van een vaste voorzitter van de Europese Raad en een «minister» van Buitenlandse Zaken, nu Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken genoemd. De regering deelt het oordeel van de Raad van State dat aan het Verdrag geen argumenten zijn te ontleen voor een geleidelijke uitbouw van de Unie in een statelijke of federale zin. Qua inhoud, terminologie en symboliek is afstand genomen van een grondwettelijke benadering. Het Verdrag voorziet in een vaste voorzitter van de Europese Raad met een duidelijk afgebakend mandaat. Noch hieraan, noch aan de instelling van een Hoge Vertegenwoordiger, valt af te leiden dat er sprake is van een Europese superstaat. Nederland heeft zich in de onderhandelingen verzet tegen de titel Europese minister van Buitenlandse Zaken. Dit deed volgens de regering onvoldoende recht aan het uitgangspunt dat deze Europese functionaris het buitenlands beleid van de lidstaten niet vervangt, maar aanvult en coördineert.

In antwoord op de vragen nr. 87 en 88 van deze leden antwoordt de regering dat een minister van Buitenlandse Zaken zijn land naar buiten vertegenwoordigt. De Hoge Vertegenwoordiger is het aanspreekpunt van de Unie in de wereld, en wel op basis van mandaten die hem door de Raad verleend worden. De Hoge Vertegenwoordiger is derhalve verantwoordelijk schuldig aan de (Europese) Raad, waarin de democratisch gekozen regeringen van alle lidstaten vertegenwoordigd zijn. In de hoedanigheid van vicevoorzitter van de Commissie is hij verantwoording schuldig aan de Commissievoorzitter en aan het Europees Parlement.

De leden van de SP-fractie vragen (nr. 89, 90) naar de reikwijdte van artikel 32 VEU. In dit artikel spreken de lidstaten met elkaar af dat zij onderling overleg voeren over elke aangelegenheid van algemeen belang op het gebied van het buitenlands- en veiligheidsbeleid met het doel te bezien of daarover een gemeenschappelijke aanpak kan worden overeengekomen. Naar de mening van de regering kan een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid alleen goed functioneren wanneer de lidstaten daarover nauw met elkaar contact houden. De Unie staat sterker – en kan haar mondiale rol het meest effectief invulling geven – als zij op dat gebied zoveel mogelijk met één stem spreekt. De lidstaten zijn overeengekomen zich ertoe te verplichten onderwerpen die aan het GBVB raken actief voor overleg met de overige lidstaten op de agenda te plaatsen met het oog op een gecoördineerd en, zo mogelijk gemeenschappelijk, standpunt daarover. Daarmee worden de bevoegdheden van de lidstaten niet beknót.

De SP-fractieleden stellen een vraag (nr. 91) over de solidariteit tussen de lidstaten en de werking van de energiemarkt. De regering antwoordt daarop het volgende. Solidariteit begint ermee dat de EU ervoor zorgt dat de energiemarkt naar behoren functioneert. Dat is nu niet het geval. De markt bestaat nu nog teveel uit nationale eilanden. Alleen bij een goed functionerende markt is een vrij verkeer van energie mogelijk en kunnen

de lidstaten bij energietekorten in de EU onderlinge solidariteit praktiseren. Er ligt thans een belangrijk pakket voorstellen op tafel om die interne energiemarkt in de EU te versterken. Daar moet de Unie snel een beslissing over nemen. De door de Commissie voorgestelde splitsing van de commerciële activiteiten (productie en levering) en netwerkactiviteiten van de Europese energiebedrijven zal een wezenlijke bijdrage leveren aan een beter werkende interne energiemarkt.

De regering deelt niet de mening van de leden van de SP-fractie (nr. 92) dat de genoemde verdragsbepalingen intern strijdig zijn. Er dienen uiteraard wel beleidsmatige en politieke afwegingen gemaakt te worden, zoals dat ook in de nationale beleidsvorming geschied.

De leden van de SP-fractie stellen vragen (nr. 93, 94) over de evenwaardigheid van het rechtssysteem van de andere EU-lidstaten met het Nederlandse rechtssysteem. De regering betreurt de zeer brede strekking van deze vragen omdat daaruit moet worden afgeleid dat vragenstellers in algemene zin twijfelen aan de rechtssystemen van andere lidstaten. Daarvoor bestaat, naar het oordeel van de regering, geen aanleiding. Voorts wijst de regering erop dat alle lidstaten zich ervan bewust zijn dat behalve wetgeving ook de rechtspraak op strafrechtelijk terrein, het opsporingsapparaat en de rechtsbijstand aan burgers in procedures veel aandacht behoeven. De lidstaten leveren, waar nodig, ook veel inspanningen die gericht zijn op de versterking daarvan. Het Verdrag van Lissabon besteedt eveneens aandacht aan de instellingen van de rechtsstaat. In dit verband wordt gewezen op bij voorbeeld het bepaalde in artikel 81, tweede lid, en artikel 82, tweede lid, VWEU over de opleiding van magistraten en justitieel personeel. Zoals ook in de Memorie van Toelichting is opgemerkt, hecht de regering daaraan veel waarde. Gevraagd naar een garantie dat alle toekomstige lidstaten van de EU een rechtssysteem hebben dat tenminste evenwaardig is aan het Nederlandse, wordt opgemerkt dat de beoordeling van het rechtssysteem van nieuwe lidstaten een belangrijk onderdeel vormt van een toetredingsproces. Hetzelfde geldt voor de instemming met het resultaat van toetredingsonderhandelingen en de goedkeuring van een toetredingsverdrag.

In antwoord op de vragen nr. 95, 96 en 97 over het Europees aanhoudingsbevel moge het volgende dienen. Het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de EU ondergaan geen wijziging ten gevolge van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Het kaderbesluit kan – ook na die inwerkingtreding – alleen worden gewijzigd door middel van de in het Verdrag voorgeschreven wetgevingsprocedure. De regering begrijpt derhalve niet op welke implicaties van het Verdrag van Lissabon voor het Europees aanhoudingsbevel de vragenstellers doelen. Voor de goede orde wordt nog het volgende opgemerkt. Het kaderbesluit, zoals dat sinds 12 mei 2004 voor Nederland werkt, is gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning. Dat beginsel houdt in dat het in de ene lidstaat gegeven rechterlijk bevel in een andere lidstaat ten uitvoer wordt gelegd. Daarbij is, enerzijds, geen sprake van een blind automatisme. De gezochte persoon heeft het recht in de uitvoerende lidstaat gehoord te worden over het Europees aanhoudingsbevel en maakt daarvan – zo blijkt uit de praktijk – ook veelvuldig gebruik. Anderzijds, is die procedure er niet op gericht een oordeel te vellen over het rechtssysteem van de lidstaat waar het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd. Echter, zou onverhoopt blijken dat er bij de uitvaardiging van een bevel sprake is geweest van een concrete schending van het EVRM dan is de uitvoerende rechter uiteraard niet gehouden mee te werken aan de overlevering. Hetzelfde geldt als er

sprake zou zijn van een situatie als bedoeld in artikel 11 van de Overleveringswet.

Het antwoord op de vragen nr. 98 en 99 of de regering het voor mogelijk houdt dat er in enig EU-land in de toekomst een verslechtering van het rechtssysteem tot stand kan komen, luidt dat niets onmogelijk is. Tegen deze achtergrond is daarom artikel 7 van het geldende Verdrag betreffende de Europese Unie in het Verdrag van Lissabon gehandhaafd als artikel 7 van het gewijzigde Verdrag betreffende de Europese Unie. De regering hecht eraan hierbij op te merken dat zij het niet waarschijnlijk acht dat er in een EU-lidstaat in de toekomst een verslechtering van het rechtssysteem optreedt.

In antwoord op de vragen (nr. 100 en 101) van de leden van de SP-fractie over protocollen en verklaringen en de complexiteit van het Verdrag van Lissabon wenst de regering aan te geven dat de tot op heden gevolgde methodiek van de Europese verdragen is dat deze zich beperken tot de hoofdregels. Specifieke onderwerpen of uitzonderingsposities, waaraan lidstaten niettemin een groot politiek belang toekennen, worden niet uitgewerkt in de verdragen, maar worden opgenomen in aparte protocollen om de verdragen niet onnodig te verzwaren. Het is daarmee een – zij het bescheiden – bijdrage aan de transparantie. 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.

De leden van de SP-fractie kunnen naar aanleiding van hun vragen nr. 102, 103 en 104 worden verzekerd dat de strekking van de protocollen en verklaringen bij het Verdrag van Lissabon de regering volstrekt helder is.

ChristenUnie en SGP

De leden van de fracties van de ChristenUnie en van de SGP wijzen op het ontbreken van een verwijzing naar de christelijke waarden en normen in de preambule bij het EU-Verdrag. Zij vragen hoeveel waarde de regering hechtte aan een dergelijke verwijzing. 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 laatste Inter-gouvernementele Conferentie. 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 fracties van de ChristenUnie en van de SGP vragen naar de reikwijdte van de algemene bepalingen, in het bijzonder van enkele doelstellingen die zijn opgenomen in artikel 3 VEU. Met name vragen deze leden of deze doelstellingen een grondslag vormen voor Europese bemoeienis met wetenschapsbeleid, pensioenbeleid en gezinsbeleid. De regering merkt hierover op dat de doelstellingen van de Unie geen op zich staande grondslagen vormen voor Europese maatregelen op deze terreinen. Deze doelstellingen moeten worden nagestreefd met inachtneming van de bevoegdheden die aan de Unie zijn toebedeeld, terwijl de uitoefening van die bevoegdheden wordt beheerst door de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Deze beperkingen van de bevoegdheden van de Unie om maatregelen vast te stellen op het terrein van het onderwijs, sociale zekerheid of het gezinsbeleid, dienen dus te allen tijde door de Unie te worden gerespecteerd. Dat wil niet zeggen dat de Unie geen enkele bevoegdheid heeft op de genoemde terreinen. De inrichting van het onderwijs of van het socialezekerheidsstelsel is een zaak van de lidstaten.

Wel kan de Unie in grensoverschrijdende gevallen regelend optreden, bijvoorbeeld ten behoeve van de toegang van studenten en onderzoekers tot instellingen in een andere lidstaat, of de socialezekerheidsaanspraken van migrerende werknemers. De rechten van het kind moeten door de Unie bijvoorbeeld in acht worden genomen bij de vaststelling van maatregelen op het gebied van gezinshereniging van onderdanen van derde landen.

De fracties van de ChristenUnie en van de SGP vragen of de regering duidelijkheid kan verschaffen over wat niet valt onder de exclusieve bevoegdheid van de EU en derhalve tot de «Kompetenz Katalog» van de nationale regeringen kan worden gerekend. De regering benadrukt hier dat de Unie alleen die bevoegdheden kan uitoefenen die haar in de Verdragen zijn toegekend. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toebedeeld, horen uiteraard toe aan de lidstaten.

Op grond van artikel 3, lid 1, VWEU heeft de Unie exclusieve bevoegdheid op vijf gebieden: douane-unie; vaststelling van mededingingsregels die voor de werking van de interne markt nodig zijn; het monetaire beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben; de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid; en de gemeenschappelijke handelspolitiek. De Unie is onder voorwaarden tevens exclusief bevoegd een internationale overeenkomst te sluiten indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet. De gedeelde bevoegdheden van de Unie en de lidstaten worden met name genoemd in artikel 4 VWEU. 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 daarbij altijd betrokken. Bovendien bevestigt het Protocol betreffende de uitvoering van 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 naar Europese partijvorming. Het belang van de Europese politieke partijen is reeds lange tijd verwoord in artikel 191 van het EG-Verdrag. In artikel 10, lid 4 VEU is de formulering van artikel 191 EG-Verdrag overgenomen. De Europese politieke partijen functioneren op basis van een statuut. Dit statuut is in 2003 vastgesteld en in 2007 herzien.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en van de SGP vragen hoe de regering de mogelijke spanningen onder het Verdrag van Lissabon tussen de belangrijkste Europese instellingen beoordeelt. Moet de Commissie als «Europese regering» worden aangemerkt of de Raad? De regering wijst erop dat er ook met het Verdrag van Lissabon geen sprake is van een «Europese regering». Er is sprake van een communautair besluitvormingsproces waarbinnen de instellingen hun onderscheidende rol vervullen. De regering is van mening dat met het Verdrag van Lissabon de democratische controlemechanismen en het institutionele evenwicht in de Unie behouden blijven. Zij verwijst in dit licht tevens naar het antwoord van de regering op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie.

De vraag van de leden van deze fracties over de Europese Raad en transparantie wordt door de regering beantwoord in het kader van een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren.

De fracties van de ChristenUnie, de SGP en GroenLinks vragen zich af hoe de regering tegen de bepalingen inzake nauwere samenwerking aankijkt en hoe voorkomen kan worden dat groepen lidstaten op eenzelfde terrein op grond van versterkte samenwerking verschillende richtingen uitgaan. De voorwaarden over het aangaan van nauwere samenwerking, tezamen met de heldere afspraken inzake de besluitvorming over en binnen de nauwere samenwerking, bieden volgens de regering voldoende waarborgen dat de eenheid en richting van de Unie niet in gevaar komt. Het aangaan van nauwere samenwerking is met een aantal belangrijke waarborgen omkleed. Zo 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. De Commissie moet er op toezien dat aan deze voorwaarden te allen tijde voldaan wordt.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en van de SGP vragen voorts naar de gevolgen van artikel 47 VEU dat de Europese Unie rechtspersoonlijkheid verleent. De regering wijst erop dat de Unie al *de facto* beschikte over rechtspersoonlijkheid. De Unie heeft de afgelopen jaren diverse verdragen gesloten met derde landen en internationale organisaties. De explicitering daarvan in het nieuwe Verdrag schept dus op volkenrechtelijk gebied in wezen geen nieuwe situatie. Ook staat thans buiten kijf dat de Unie bevoegd is privaatrechtelijke handelingen te verrichten, in het kader van haar eigen functioneren en in de uitvoering van beleid.

Tot slot wijzen de leden van deze fracties erop dat in artikel 17 van het Werkingsverdrag wordt gesproken over een «open, transparante en regelmatige dialoog» met onder meer de kerken. Zij vragen of deze dialoog thans ook al bestaat, op welke manier deze dialoog vorm krijgt en wat met deze dialoog wordt beoogd. De regering is van mening dat het aan de instellingen is deze dialoog verder vorm en inhoud te geven. Op dit moment overleggen het Europees Parlement en de Commissie al regelmatig met vertegenwoordigers van de diverse kerkelijke organisaties. Dit jaar (2008) is uitgeroepen tot het Europese Jaar voor de Interculturele Dialoog. Hierbinnen wordt ook aandacht besteed aan de dialoog tussen religies.

GroenLinks

De vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over het draagvlak voor de EU bij de burger en het meer betrekken van de burger en van de nationale parlementen bij de Europese besluitvorming worden beantwoord in het kader van soortgelijke vragen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering het voor de betrokkenheid van burgers en voor de democratische legitimering van de besluitvorming in de Raad en in de hele Unie niet van belang acht dat

ontwerpbesluiten onderwerp zijn van een publiek debat in het nationale parlement. Vooropgesteld wordt dat er geen sprake is van verschil van inzicht tussen de regering en deze leden over de wenselijkheid van publiek debat in het nationale parlement over besluitvorming op Europees niveau. De inzichten lopen uiteen over de wijze waarop dat debat vorm moet krijgen. De regering acht de zienswijze dat dit alleen door middel van een instemmingsrecht kan worden bereikt, onjuist. Dit doet, naar haar oordeel, ook geen recht aan het feit dat al sinds jaar en dag over alle terreinen van de Europese Unie tussen regering en parlement overleg in het openbaar plaatsvindt. Zeker nu de nationale parlementen voortaan rechtstreeks toegang zullen krijgen tot voorstellen uit Brussel, kan het parlement er zelf voor zorgen dat het politieke debat tijdig gestart wordt. Ook de in artikel 4 van het gewijzigd voorstel van Rijkswet vastgelegde procedure kan aan een tijdige, openbare behandeling van voorstellen door parlement en regering bijdragen.

De vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over het amendement Ten Broeke en over het instemmingsrecht zijn betrokken bij de uitvoerige beantwoording van deze en soortgelijke vragen van de fractieleden van de SP en van D66.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de regelingen die de regeringen van de lidstaten hebben met hun nationale parlementen met betrekking tot de Europese besluitvorming. De regering wijst erop dat er verschillende vormen bestaan. Sommige lidstaten kennen een strikt systeem van mandatering (zoals Denemarken), andere lidstaten een vorm van behandelingsvoorbehoud (zoals Finland) en anderen geen van beide (zoals België). De GroenLinks-fractie vraagt eveneens of regeringen die rekening moeten houden met een parlementair voorbehoud in de Raad succesvoller opereren in de onderhandelingen. De regering beschikt niet over aanwijzingen dat deze regeringen succesvoller opereren dan andere lidstaten. Vooral in gevallen waarbij sprake is van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid heeft het invoeren van een parlementair voorbehoud met een verwijzing naar een eventueel geldend instemmingsrecht in feite eerder negatieve effecten. De regering deelt de visie van de Raad van State dat actieve betrokkenheid van de Kamers daarom het best in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming kan plaatsvinden.

Verdrag van Lissabon

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over versterkte samenwerking is hierboven beantwoord bij de gelijkkluidende vraag van de fractie van de ChristenUnie en van de SGP.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of er enig juridisch verschil is in de bindendheid van het Handvest voor de Grondrechten tussen de opname ervan in het Verdrag zelf en de verwijzing in het Verdrag naar het Handvest. De regering wijst op artikel 6, eerste lid, van het EU-Verdrag dat bepaalt dat het Handvest dezelfde juridische waarde heeft als het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag. Het niet in de Verdragstekst opnemen van het Handvest is in de visie van de regering een juiste beslissing omdat daarmee een duidelijk onderscheid gemarkeerd wordt met het meer constitutionele karakter van het Grondwettelijk Verdrag.

Voorts vragen deze leden wat de consequentie is van het feit dat twee lidstaten zich niet gebonden achten aan het Handvest en of het Handvest dan toch gerekend kan worden tot de fundamentele rechten van de hele Europese Unie. De regering beantwoordt deze vraag als volgt. Niet gesteld kan worden dat het Handvest van de Grondrechten in het algemeen niet van toepassing is op Polen en het Verenigd Koninkrijk. Het

Protocol betreffende de toepassing van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk heeft blijkens de preambule tot doel de toepassing van het Handvest op deze landen te «verduidelijken». Zo opgevat vormt het Protocol slechts een uitleg van de bepalingen van het Handvest, met name de horizontale bepalingen van artikel 51 en 52 van het Handvest.

Belangrijk is ook dat artikel 1 van het Protocol alleen een verwijzing bevat naar de toepassing van het Handvest door de rechters van deze lidstaten. Los van de vraag of hier kan worden gesproken van een daadwerkelijke beperking van de rechterlijke bevoegdheden, is het duidelijk dat de wetgevers, uitvoeringsinstanties en wetshandhavers van deze beide landen volledig gebonden zijn aan het Handvest bij de uitvoering van het Unierecht.

Het Protocol constateert in artikel 1 dat het Handvest de rechters van deze landen en het Hof van Justitie niet de bevoegdheid verleent een nationale regeling of praktijk in strijd met het Handvest te verklaren. Inderdaad bevat het Handvest niet een dergelijke bepaling. Bedacht moet immers worden dat het Handvest niet geïsoleerd kan worden toegepast op nationale wetgeving, maar altijd in combinatie met de toepassing van de verdragsbepalingen en de overige bepalingen en regels van het EU-recht. Het Handvest is immers in de lidstaten alleen van toepassing wanneer de lidstaten het EU-recht ten uitvoer brengen, zo blijkt uit artikel 51 van het Handvest. En aan de bepalingen van de Verdragen en aan het EU-recht in het algemeen moeten de beide landen altijd blijven voldoen, zoals in de preambule van het genoemde Protocol – uitzonderlijk – tot twee keer toe wordt onderstreept.

In dit verband moet ook worden gewezen op artikel 19, eerste lid, van het EU-Verdrag. Deze bepaling verplicht in algemene bewoordingen de lidstaten te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren. In het licht van deze algemene bepaling dienen de bepalingen van het Protocol strikt te worden uitgelegd.

Voorts wijst de regering erop dat het Protocol zelf erkent dat de rechters van Polen en het VK het Handvest mogen toepassen wanneer de wetgeving van Polen en het VK in de sociale rechten van Titel IV van het Handvest voorziet, zo blijkt uit artikel 1, tweede lid, van het Protocol. Dit is trouwens ook de opvatting van de regering over de strekking van Titel IV. Titel IV van het Handvest bevat sociale beginselen, die nader vorm moeten krijgen in EU-wetgeving. Die EU-wetgeving zal door Polen en het VK normaal moeten worden toegepast, en hun rechters en het Hof van Justitie zullen zich over deze toepassing kunnen uitspreken. Wanneer een EU-richtlijn moet worden omgezet in nationale wetgeving, zullen de nationale rechters de nationale wetgeving kunnen toetsen aan de richtlijn. Die richtlijn zal door de nationale rechters zo nodig moeten worden uitgelegd met inachtneming van de bepalingen van het Handvest. Deze kunnen echter slechts als ondersteunend element van die uitleg worden gezien. Primair is een lidstaat, ook Polen en het VK, verplicht aan de bepalingen van de richtlijn te voldoen. In dit verband is tot slot van belang dat het Hof van Justitie te allen tijde bevoegd zal zijn prejudiciële vragen van Poolse en Britse rechters over de uitleg van een richtlijn te beantwoorden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in dit verband voorts of een Britse burger anders zal worden behandeld wanneer het VK niet deelneemt aan een vorm van versterkte samenwerking en welke waarborgen er gelden bijvoorbeeld als Eurojust, samen met een groep lidstaten in het kader van versterkte samenwerking, een grensoverschrijdend onderzoek

doet waarbij een Britse burger is betrokken die gearresteerd wordt in Duitsland (dat deelneemt aan de versterkte samenwerking) terwijl hij daar op vakantie is. De regering wijst erop, dat er verschil bestaat tussen versterkte samenwerking in de zin van het verdrag en het verschijnsel dat een aantal lidstaten een gezamenlijk onderzoeksteam vormen, waarin Eurojust participeert. Dat laatste kan niet worden aangeduid als versterkte samenwerking in de zin van het verdrag. De door vragenstellers geschetste casus kan zich ook onder de werking van de bestaande verdragen voordoen. Verder geldt ten aanzien van personen, die in het kader van een gezamenlijk strafrechtelijk onderzoek worden aangehouden dat dit geschiedt, omdat zij verdacht worden van strafbare feiten en dat daarbij geen onderscheid wordt gemaakt naar hun nationaliteit. Voor zover daarbij uitvoering van EU-recht aan de orde is, zullen die betrokken autoriteiten het Handvest in acht moeten nemen ongeacht de nationaliteit van de betreffende burger.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen, onder verwijzing naar artikel 12 van het Verdrag, een aantal vragen over de deelname van nationale parlementen aan evaluaties en toezicht op Europol en Eurojust. In artikel 12 VEU is vastgelegd dat de nationale parlementen bijdragen aan de goede werking van de Europese Unie door onder meer betrokken te worden bij het politieke toezicht op Europol en de evaluatie van de activiteiten van Eurojust. Deze bepaling verwijst daarbij naar de artikelen 88 en 85 VWEU, waarin is bepaald dat de nadere uitwerking van de betrokkenheid van de nationale parlementen onderdeel vormt van de verordeningen die over respectievelijk Eurojust en Europol zullen worden opgesteld. Hieruit blijkt dat de reikwijdte van de bevoegdheden van de nationale parlementen nog niet vastligt en dat er – nu nog geen overleg op Europees niveau heeft plaatsgevonden – daarover op dit moment weinig valt te zeggen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke rechten nationale parlementen precies hebben gekregen in het proces van Verdragsherziening. De rol van de nationale parlementen in de vernieuwde gewone en in de vereenvoudigde herzieningsprocedure is op grond van artikel 12, onder d, VEU versterkt. Binnen de gewone herzieningsprocedure, zoals neergelegd in artikel 48, tweede lid, VEU worden de nationale parlementen door de Raad geïnformeerd. Indien de Europese Raad (met gewone meerderheid) besluit om de voorgestelde wijzigingen te willen bespreken, wordt daarvoor in beginsel een Conventie bijeengeroepen (derde lid). Nationale parlementen zijn in deze Conventie vertegenwoordigd, naast vertegenwoordigers van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie. Daarmee krijgen de nationale parlementen de mogelijkheid in een vroeg stadium wijzigingsvoorstellen te beoordelen. Indien consensus bestaat binnen de Conventie kan deze een aanbeveling richten tot een daaropvolgende IGC. Uiteraard behouden de nationale parlementen, nadat de IGC overeenstemming heeft bereikt over de verdragswijzigingen, hun invloed overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen bij de ratificatie die in alle lidstaten dient te geschieden (vierde lid, tweede alinea).

Binnen de vereenvoudigde herzieningsprocedures – ook wel algemene passerellebepalingen genoemd – worden nationale parlementen op grond van artikel 48, zevende lid, VEU eveneens van initiatieven op de hoogte gesteld. Daarbij krijgt ieder nationaal parlement afzonderlijk de mogelijkheid initiatieven van de Europese Raad om over te gaan tot andere besluitvormingsprocedures tegen te houden binnen een termijn van zes maanden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen ook naar de rol van nationale parlementen bij de overgang naar meerderheidsbesluitvorming. Nationale parlementen krijgen een belangrijke rol in de passerellebepaling bij maatregelen over grensoverschrijdend familierecht. Indien een nationaal parlement bezwaar maakt tegen een voorgenomen besluit op dit terrein, kan een dergelijk op grond van artikel 81, derde lid, derde alinea, VWEU besluit niet worden vastgesteld.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het Hof van Justitie wel in voldoende mate is toegerust op de grotere rol die het Hof in het Verdrag van Lissabon is toebedeeld. De regering is van mening dat de beheersbaarheid van de doorlooptermijnen en de tijdige afhandeling van zaken voor het Hof ook de komende jaren van groot belang is en derhalve constante aandacht vergt. Het Verdrag van Lissabon stroomlijnt de procedures voor het Hof op een aantal punten. Ook kan worden gewezen op enkele recente positieve ontwikkelingen. De regering wijst er in dit verband op dat sinds 1 maart 2008 een nieuwe spoedprocedure met aangepaste regels kan worden toegepast voor prejudiciële vragen die aan het Hof worden voorgelegd in zaken op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Een bijzondere kamer van het Hof zal worden ingesteld en belast met de afhandeling daarvan. Dat heeft tot gevolg dat de afhandeling van de overige zaken bij het Hof ongehinderd voortgang zal kunnen vinden. De regering acht dit een belangrijk winstpunt. Zij acht ook van belang dat het Hof van Justitie uiterlijk over drie jaar verslag zal uitbrengen van de toepassing van deze spoedprocedure, en de gegevens daarvan jaarlijks zal bijwerken. Op deze manier kan nauwlettend de vinger aan de pols worden gehouden. Voorts verwacht de regering, mede gelet op eerdere toetredingen, dat het aantal zaken uit de nieuwe lidstaten, dat op dit moment beperkt is, in de toekomst slechts geleidelijk zal toenemen. Tot slot is het goed erop te wijzen dat een toename van het aantal zaken gedeeltelijk kan worden opgevangen omdat het Hof ook is uitgebreid met twaalf rechters.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de regering verwacht van de invoering van een gedeeld recht van initiatief. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, zal op het gebied van de justitiële samenwerking in strafzaken, de politieke samenwerking en de maatregelen over administratieve samenwerking een gedeeld initiatiefrecht tussen de Commissie en de lidstaten blijven bestaan, zij het dat de lidstaten niet langer individueel een voorstel kunnen indienen, maar dat een initiatief afkomstig moet zijn van minimaal een kwart van de lidstaten. De regering verwacht dat deze zwaardere eis een toereikende waarborg zal bieden voor de bewaking van de consistentie van het werkprogramma van de Commissie en dat de agendabepalende functie van de Commissie niet zal worden aangetast.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen voorts wanneer precies de persoonsgegevens worden beschermd op grond van artikel 16 Werkingsverdrag en wanneer onder artikel 39 EU-Verdrag en waar precies de grens ligt. De regering antwoordt hierop dat bescherming van artikel 39 VEU alleen betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens door lidstaten bij de uitoefening van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van hoofdstuk 2 van Titel V van het EU-Verdrag vallen. Dat hoofdstuk bevat de specifieke bepalingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Alle overige persoonsgegevens worden beschermd door besluiten op grond van artikel 16 VWEU. De enkele overdracht van deze gegevens naar derde landen is niet voldoende om artikel 39 VEU van toepassing te doen zijn. Er moet immers in dat geval sprake zijn van uitoefening van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallen. Dat geldt

ook voor de persoonsgegevens in het kader van de politieke en strafrechtelijke samenwerking. Ook voor de overdracht van deze gegevens naar derde landen gelden de regels die op basis van artikel 16 VWEU worden vastgesteld.

Op de vraag van deze leden of er verschillen bestaan in de inhoudelijke criteria en het niveau van bescherming tussen beide Verdragsartikelen, antwoordt de regering als volgt. De betreffende bepalingen bevatten geen inhoudelijke criteria voor de op basis daarvan vast te stellen besluiten. In beginsel zal het niveau van bescherming zoveel mogelijk gelijkwaardig zijn. Echter, de aard van de belangen die gemoeid kunnen zijn met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid kan meebrengen dat daarmee rekening wordt gehouden. Nu al bevat de richtlijn inzake de bescherming van persoonsgegevens specifieke afwijkingen met het oog op de nationale veiligheid. Ook op het gebied van de justitiële samenwerking in strafzaken en de politieke samenwerking kunnen specifieke voorschriften noodzakelijk zijn, zo volgt uit Verklaring 21.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de Commissie of de Raad al voornemens hebben om bepaalde besluiten op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht met voorrang aan te passen, waarmee deze een rechtsbasis op grond van het Werkingsverdrag verkrijgen? Er zijn op dit moment geen voorstellen om besluiten aan te passen.

Asiel en immigratie

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat het asiel- en migratiebeleid van de EU in toenemende mate een externe dimensie heeft. Is de regering van mening dat deze externe dimensie geheel onder het gemeenschappelijke asiel- en migratiebeleid kan worden gebracht of zijn er daarnaast nog aspecten die de Unie op grond van het GBVB zal uitvoeren ten aanzien van dit beleidsterrein? Zo ja, welke? De regering onderschrijft deze constatering. In het Werkingsverdrag is de externe dimensie van het beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie bijvoorbeeld expliciet verwerkt in artikel 78, tweede lid, onder g, en in artikel 79, derde lid, waarin de samenwerking met derde landen wordt geregeld.

Het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) is ingevolge artikel 24 van het Verdrag betreffende de Europese Unie aan specifieke regels en procedures onderworpen. Het wordt bepaald en uitgevoerd door de Europese Raad en door de Raad, die besluiten met eenparigheid van stemmen, tenzij in de Verdragen anders wordt bepaald. Wetgevingshandelingen kunnen in deze niet worden vastgesteld. Op grond van artikel 40 van het Verdrag van Lissabon worden bevoegdheden op het terrein van het GBVB niet uitgebreid omdat bijvoorbeeld een asielvraagstuk ook een GBVB-element heeft. Zodra maatregelen moeten worden vastgesteld inzake externe aspecten van asiel en migratie valt dit terrein onder asiel en migratie en zal daarmee de gebruikelijke procedure met stemming bij gekwalificeerde meerderheid en medewetgeving-bevoegdheid voor het Europees Parlement van toepassing zijn.

Dit laat onverlet dat voor een voorgenomen Europees besluit, ook al bevat het elementen van asiel en/of migratie, als toepasselijke rechtsgrondslag een bepaling op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking gekozen dient te worden.

Voorts vragen de leden van de GroenLinks-fractie welke de Unie stelt aan de overnemende landen wat betreft rechtswaARBorgen voor de over te nemen onderdaan, derdelander of staatloze persoon? Op welke wijze

controleert de Unie of de overnemende landen deze rechtswaARBorgen daadwerkelijk bieden aan de betrokken personen? Het antwoord luidt dat in de T&O overeenkomsten is opgenomen dat de uitvoering daarvan moet geschieden met inachtneming van de internationale verplichtingen op het gebied van mensenrechten, waarbij als basisprincipe het beginsel van non-refoulement geldt. In de nationale asielprocedure wordt expliciet getoetst op mogelijke schending van het Vluchtelingenverdrag, het EVRM en andere internationale verplichtingen. Als wordt geconstateerd dat bij uitzetting het risico bestaat op onmenselijke behandeling (artikel 3 EVRM), dan zal niet worden overgegaan tot uitzetting.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen een aantal vragen over de invoering van of versoepeling van visumafspraken met overnemende landen. De regering antwoordt daarop als volgt. Indien de Unie een visumfacilitatie-overeenkomst afsluit met een derde land zal dit in beginsel altijd tegelijk met een terug- en overname-overeenkomst plaatsvinden. Het afsluiten van een T&O-overeenkomst is dan voorwaarde voor het afsluiten en inwerkingtreden van de visumfacilitatie-overeenkomst. Voor Nederland is dit uitgangspunt een harde voorwaarde voor het starten van visumfacilitatiegesprekken met derde landen. Thans onderhandelt de Commissie met Algerije, Marokko, Turkije en China. Vooralsnog is er in deze onderhandelingen weinig voortgang geboekt. De Commissie heeft aangekondigd de onderhandelingen met deze landen te evalueren. De evaluatie wordt in de tweede helft van 2008 verwacht. De redenen van het gebrek aan voortgang zijn divers. In het algemeen kan worden gesteld dat deze uitstijgen boven de specifieke context van het terug- en overnameverdrag. Aan de Commissie zijn vooralsnog geen mandaten verstrekt om met andere landen onderhandelingen te voeren over een terug- en overnameverdrag.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan aangeven tot op welke hoogte het geïntegreerd beheer van de buitengrenzen gecommunautariseerd zou moeten worden en welke consequenties dit naar haar oordeel zou hebben? De regering is voorstander van een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen met het oog op het realiseren van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd. Het streven naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen komt in het Verdrag van Lissabon terug in artikel 77, lid 1 onder c, VWEU. Dit uitgangspunt betekent niet dat de lidstaten hun soevereiniteit verliezen over hun grenzen. Lidstaten blijven verantwoordelijk voor het toezicht aan de eigen grens. Het antwoord op de vraag hoever de regering wil gaan bij het ontwikkelen van het beheer van de buitengrenzen en welke consequenties daaraan verbonden zijn, is niet te geven. Technologische en andere ontwikkelingen geven een continu veranderend beeld van de mogelijkheden om de samenwerking tussen lidstaten op dit gebied te verbeteren. Desalniettemin zal de regering bij elk voorstel tot verdere intensivering van de samenwerking tussen lidstaten, bezien of de eerdergenoemde uitgangspunten gehandhaafd blijven en of er dientengevolge een goede balans is tussen veiligheidsbelangen enerzijds en het faciliteren van het personenverkeer anderzijds.

Deze leden stellen verder een aantal vragen over het gemeenschappelijk asielstelsel, mede in het kader van de kritiek op het Dublin-systeem. De regering verwijst naar de kabinetsreactie op het Groenboek over de toekomst van een gemeenschappelijk Europees asielsysteem van de Commissie (Kamerstukken II, vergaderjaar 2006–2007, 22 112 en 23 490, nr. 562/19 637 en 23 490, nr. 1170). In deze brieven is uw Kamer geïnformeerd over de inzet van de regering en over de vraag of het Dublin-

systeem moet worden aangevuld met maatregelen die de lasten eerlijker verdelen.

Op 17 juni jl. heeft de Commissie het asielbeleidsplan «Policy plan on Asylum, an integrated approach to protection across the EU» gepresenteerd. In dit beleidsplan geeft de Commissie onder meer aan dat zij op korte termijn met een wetgevend voorstel tot wijziging en/of verduidelijking van een aantal bepalingen van de Dublin-verordening zal komen. Daarnaast noemt de Commissie een aantal instrumenten die kunnen zorgen voor meer solidariteit met de lidstaten waarvan het asielstelsel onder druk staan. Momenteel beraadt de regering zich over de voorstellen van de Commissie. Bij deze standpuntbepaling worden de aanbevelingen van verschillende mensenrechtenorganisaties betrokken. Via de geëigende kanalen zal uw Kamer te zijner tijd nader worden bericht.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen tot slot naar de stand van zaken met betrekking tot de gemeenschappelijke lijsten van veilige landen van herkomst en veilige derde landen. De regering roept in herinnering dat over dit onderwerp, naar aanleiding van vragen van de Vaste Kamercommissie voor Justitie, op 24 juni 2008 een brief is gezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Op dit moment is er geen procedure gaande om de betreffende bepalingen in de richtlijn aan te passen. Wel wordt verwacht dat in het kader van de verdere harmonisatie van het Europese asielbeleid volgend jaar een voorstel zal verschijnen voor een wijziging van de Procedurerichtlijn. Het zal dus mogelijk zijn om in dat kader de bepalingen te herzien. Tot op heden zijn op grond van de richtlijn geen gemeenschappelijke lijsten met veilige landen opgesteld.

Strafrecht

De leden van de fractie van GroenLinks stellen een aantal vragen over de regeling in artikel 86 VWEU inzake de oprichting van het Europees openbaar ministerie (EOM), waarop de regering graag antwoord geeft. In de eerste plaats valt over de termijn waarbinnen de Raad zich over dit onderwerp zal buigen, weinig te zeggen. Er zal eerst een voorstel moeten zijn uitgewerkt. Verder behoeft de verordening tot oprichting en inrichting van het EOM de goedkeuring van het Europees Parlement. De regering acht dit een sterke bevoegdheid omdat deze inhoudt dat de verordening over het EOM niet tot stand kan komen zonder dat een meerderheid van het Europees Parlement daarmee instemt. Het heeft de voorkeur van de regering dat alle lidstaten deelnemen aan het EOM, maar als dit niet mogelijk blijkt te zijn, acht zij het zeer wel mogelijk dat slechts een deel van de lidstaten via de versterkte samenwerking het EOM oprichten. Dat dit als consequentie heeft dat de reikwijdte van het werkkterrein van het EOM beperkt zal blijven tot de in het eerste lid bedoelde delicten, is de prijs die daarvoor moet worden betaald. Zoals uit het derde lid blijkt, zullen in het statuut van het Europees openbaar ministerie de procedurele regels worden vastgesteld ten aanzien van de activiteiten van het EOM, herzieningsmogelijkheid, bewijs en de bevoegdheid om als aanklager in de nationale gerechten te kunnen optreden. Op welke wijze dit zal moeten gebeuren, uniform voor alle lidstaten of flexibel per lidstaat, zal ongetwijfeld voorwerp zijn van uitvoerig overleg, waarbij – zoals voor elke strafvorderlijke regel geldt – erop toegezien zal worden dat de rechtszekerheid van de burger is gewaarborgd.

Deze leden stellen verder een aantal vragen over de totstandkoming van gemeenschappelijke regels inzake procedurele rechten in het kader van het strafprocesrecht. Het desbetreffende artikel in het VWEU, 82, eerste lid, voorziet in een noodremprocedure om de eenvoudige reden dat er anders geen overeenstemming zou zijn bereikt over de vervanging van de

unanimiteitsregel door besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Niet uitgesloten kan worden dat door een beroep op de noodrem-procedure door een lidstaat vertraging optreedt bij de totstandkoming van dergelijke regels. Echter, de drempel voor het invoeren van de procedure is hoog. Indien een lidstaat een verzoek doet tot behandeling door de Europese Raad, zal bezien moeten worden of het voorstel met eventuele wijzigingen toch kan worden aangenomen door alle lidstaten. Indien het voorstel afkomstig is van de Commissie zal deze verantwoordelijk zijn voor het doorvoeren van de wijzigingen. Dit maakt een expliciete regeling voor het indienen van een nieuw voorstel overbodig. Tot slot wordt nog opgemerkt dat de keuze die de regering in voorkomend geval zal maken wat betreft deelname aan versterkte samenwerking, zal afhangen van de inhoud van het voorliggende voorstel.

Extern optreden

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of er een juridische consequentie verbonden is aan de opname van de Kopenhagen criteria in het Verdrag? Wat is precies het verschil met de huidige situatie? De regering geeft daarop het volgende antwoord. Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat bij verdere uitbreiding van de Unie rekening gehouden zal worden met de criteria voor toetreding, zoals overeengekomen door de Europese Raad. De opname van de criteria op deze wijze in het primaire verdragsrecht vormt een zeer krachtig signaal dat de criteria strikt gehanteerd moeten worden. De criteria zijn niet juridisch voor het Hof afdwingbaar.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de taak- en rolverdeling tussen de voorzitter van de Commissie, de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en de vaste voorzitter van de Europese Raad. Daarop kan de regering het volgende antwoorden. De Commissievoorzitter staat aan het hoofd van de Commissie en is in die hoedanigheid verantwoordelijk voor het vaststellen van de richtsnoeren met inachtneming waarvan de Commissie haar taak vervult. Hij beslist over de interne organisatie en waakt over de samenhang, de doeltreffendheid en het collegiale karakter van het optreden van de Commissie. De Hoge Vertegenwoordiger is als mandataris van de Raad belast met de uitvoering van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid. Als vicevoorzitter van de Commissie is hij daarnaast verantwoordelijk voor de samenhang van het externe optreden van de Unie. Hij zal in de Commissie belast zijn met de taken van de Commissie op het gebied van de externe betrekkingen en met de coördinatie van de overige aspecten van het externe optreden van de Unie. De vaste voorzitter van de Europese Raad heeft als taak de werkzaamheden van de Europese Raad te leiden en te stimuleren. 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.

Het antwoord op de vraag van deze leden over de taakverdeling tussen de diverse actoren op het gebied van het externe optreden kan gevonden worden bij de antwoorden op een zelfde vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts wat de taakverdeling zal zijn tussen de vaste voorzitter en het team van roulerende voorzitters. De regering antwoordt als volgt. De vaste voorzitter zit de bijeenkomsten van de Europese Raad voor. Hij zal zijn werkzaamheden doorlopend moeten afstemmen met het roulerende voorzitterschap. Immers, de Raad Algemene Zaken, die wordt voorgezeten door het roulerende voorzitterschap, krijgt een centrale coördinerende rol in de voorbereiding en in de opvolging van de werkzaamheden van de Europese Raad. Dit verzekert een

goede aansluiting tussen de diverse Raadsformaties – voorgezeten door het roulerende voorzitterschap – en de Europese Raad bij de uitvoering van de agenda en de programmering voor de Unie zoals die door het roulerende voorzitterschap zijn opgesteld in samenspraak met de Commissie. Er is gekozen voor een teamvoorzitterschap van drie lidstaten gedurende een periode van achttien maanden. Elke lidstaat die deel uitmaakt van het teamvoorzitterschap zal gedurende een periode van zes maanden alle Raadsformaties (met uitzondering van de Raad Buitenlandse Zaken) voorzitten. De leden van het team kunnen in onderling overleg besluiten van deze regels af te wijken. Zo zouden zij kunnen kiezen voor een model waarbij ieder van de drie leden van het team het voorzitterschap van een aantal Raadsformaties gedurende de gehele periode van achttien maanden uitoefent.

In antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over de instelling van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) kan de regering melden dat er nog geen definitieve stappen gezet zijn. Op ambtelijk niveau vinden eerst verkennende besprekingen tussen de lidstaten plaats.

Tot slot vragen de leden van de fractie van GroenLinks naar de misdrijven die onder de werking van artikel 86 VWEU kunnen vallen. De regering wijst erop dat in het eerste lid van dit artikel strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden worden genoemd en in het vierde lid ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. Zoals ook op eerdere vragen van deze leden betreffende het Europees openbaar ministerie is aangegeven, zal dit voorwerp zijn van nader overleg. Aangenomen mag worden dat daarbij de delicten waarvoor Eurojust en Europol bevoegd zijn ongetwijfeld een oriëntatiepunt zullen vormen.

D66

De vraag van de leden van de fractie van D66 over een appreciatie van de regering van het Ierse referendum wordt beantwoord in de inleidende paragraaf van de memorie van antwoord.

De leden van de fractie van D66 vragen een nadere reflectie van de regering met betrekking tot de door de Tweede Kamer aangenomen amendementen. Wat betreft artikel 3 van het gewijzigd voorstel van Rijkswet vormt deze reflectie onderdeel van de uitvoerige beantwoording hierboven van de vragen van de fracties van de SP en van GroenLinks. Over artikel 4 van het gewijzigd voorstel van Rijkswet wordt het volgende opgemerkt. Deze bepaling bevat een regeling van procedurele aard voor de behandeling in Nederland van Europese wetgevingsvoorstellen, die door één of beide Kamers van bijzonder politiek belang worden geacht. Deze procedure biedt zowel de regering als het parlement houvast en kan het overleg tussen beiden bevorderen. Wel werd – en wordt – daarbij aangetekend dat naar het oordeel van de regering ook zonder een wettelijke regeling aan wetgevingsvoorstellen van de EU voldoende aandacht kan worden gegeven. In de praktijk is door de regering over elk wetgevingsvoorstel een zogeheten BNC-fiche opgesteld, waarin behalve een beschrijving van het voorstel ook een oordeel over de noodzaak en het politiek belang ervan wordt gegeven. Dit kan dienen als basis voor een behandeling in het parlement. Ook is het voorgekomen dat een vakminister nog tijdens het Brusselse wetgevingsproces door middel van brieven de aandacht heeft gevestigd op de politiek gevoelige inhoud van een voorstel of op de ingrijpende gevolgen ervan met de bedoeling daarover nog tijdens de lopende wetgevingsprocedure te overleggen. Dergelijk openbaar overleg heeft ook plaats gevonden. Dit laatste zal ook na de invoering van artikel 4 mogelijk blijven.

Partij voor de Dieren

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren vraagt waarom het uitgangspunt van de productieverhoging nog steeds onderdeel uitmaakt van het Verdrag van Lissabon. Hoe ziet de regering dit uitgangspunt in relatie tot onder andere duurzaamheid en dierenwelzijn? Is de regering bereid zich ervoor in te spannen integrale duurzaamheid uit te roepen tot een uitgangspunt van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid? De regering kan hierop als volgt antwoorden. De herziening van de Verdragen, waaraan de afgelopen jaren is gewerkt en die is bekrachtigd in het Verdrag van Lissabon, was gericht op een aantal specifieke doelen, waartoe een herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) niet hoorde. Dit betekent evenwel geenszins dat het GLB sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap geen wijzigingen heeft ondergaan. Het GLB is de afgelopen decennia meermalen hervormd, waarbij ook nieuwe doelen aan het instrumentarium zijn toegevoegd. Wat Nederland betreft voldoet het huidige beleid nog niet volledig aan de eisen van de tijd en moeten de betalingen die in het kader van het GLB plaatsvinden sterker verbonden worden aan het realiseren van maatschappelijke waarden op het gebied van duurzaamheid. Daar zal de regering zich de komende jaren binnen de EU sterk voor maken.

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren vraagt de regering waarom zij het artikel over dierenwelzijn heeft geaccepteerd. De regering wil in de eerste plaats aangeven dat het Verdrag van Lissabon de positie van dierenwelzijn versterkt. Artikel 13 VWEU herneemt de tekst van het Protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren zoals dat bij het Verdrag van Amsterdam tot stand was gekomen. De tekst van het artikel is op een aantal punten ruimer dan de tekst van het Protocol. Zo zijn naast landbouw ook visserij, technologische ontwikkeling en ruimtebeleid opgenomen als beleidsterreinen waarbij met dierenwelzijn rekening moet worden gehouden. Ook is aan het artikel toegevoegd dat dieren wezens met gevoel zijn. Het Verdrag van Lissabon houdt dus een duidelijke verbetering van de positie van de dieren in. Artikel 13 VWEU heeft implicaties voor het beleid van de EU en geeft een belangrijk handvat om allerlei zaken op het gebied van dierenwelzijn aan te pakken.

Voorts vraagt het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren hoe waarden als dierenwelzijn, landschapsbeheer, plattelandontwikkeling en duurzaamheid afdoende gewaarborgd en gerealiseerd kunnen worden? Naar het oordeel van de regering kunnen deze waarden binnen de kaders van het bestaande GLB worden gewaarborgd en gerealiseerd, zoals in de praktijk ook door boeren die steun uit de eerste of tweede pijler ontvangen, aangetoond wordt. In het algemeen geldt dat het aan boeren zelf is om – binnen de wettelijke eisen die gelden – in hun bedrijfsvoering bepaalde keuzen te maken die duurzaamheid bevorderen. De overheid kan dit stimuleren of ondersteunen. Voor het leveren van specifieke prestaties op het gebied van dierenwelzijn, landschapsbeheer, plattelandontwikkeling en duurzaamheid worden vanuit het Europees Plattelandsfonds bijvoorbeeld gericht betalingen gedaan. De regering is van mening dat de koppeling van het GLB-instrumentarium aan maatschappelijke waarden nog wel verder versterkt kan worden. Zie tevens het antwoord op de dienaangaande vraag hierboven.

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren vraagt naar een oordeel van de regering over een analyse in het Nederlands Juristenblad met betrekking tot de verschillen tussen het Grondwettelijk Verdrag en het Verdrag van Lissabon. De regering heeft al zeer uitvoerig stilgestaan bij de verschillen tussen deze twee Verdragen. De regering verwijst daarvoor volledigheidshalve naar de memorie van toelichting en de nota naar

aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer in het kader van de goedkeuringsprocedure (Kamerstukken 31 384 (R1850), nr. 3 en nr. 7).

Voorts vraagt het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren naar de democratisering en transparantie in het Verdrag van Lissabon en de controle op andere overleggen dan die van de Raad van Ministers. De leden van de ChristenUnie-fractie, mede namens de leden van de SGP-fractie, en de leden van de GroenLinks-fractie stellen soortgelijke vragen. De regering heeft in de discussie over het Verdrag van Lissabon ingezet op het verder versterken van de positie van de burger in het primaire Europees recht. Inzet daarbij was de bevordering van de betrokkenheid van de burger bij het functioneren van de Unie. Daarbij is de regering van mening dat besluitvormingsprocessen binnen de Unie inzichtelijker en beter navolgbaar moeten worden gemaakt. In het Verdrag van Lissabon wordt op verschillende wijzen invulling gegeven aan een versterking van de democratische legitimiteit van de Unie. Zo kent het Verdrag betreffende de Europese Unie een geheel nieuwe titel II, waarin de bepalingen inzake de democratische beginselen van de Unie neergelegd zijn. In het Werkingsverdrag wordt het tweede deel inzake non-discriminatie en burgerschap op verschillende punten herzien en aangescherpt. Bovendien zal het Europees Parlement meer invloed krijgen. De positie van burgers wordt op tal van terreinen versterkt. Dat gebeurt zowel direct als indirect. Direct door onder meer de invoering van een burgerinitiatief en de bepaling in het Verdrag waarmee het Handvest van de grondrechten juridisch bindend wordt. Indirect wordt de positie van de burger verder versterkt door onder meer de mogelijkheid van toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en door de uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement, maar ook door de versterkte rol van de nationale parlementen in de Europese besluitvorming, onder meer in het kader van de toetsing van de juiste toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Voorts is sprake van een grotere transparantie van besluitvorming in het Europees Parlement en in de Raad. Het Europees Parlement vergadert reeds in het openbaar over wetgeving en de Raad ook voor zover het codecisiewetgeving betreft. Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat de Raad in het openbaar zal vergaderen over alle wetgevingshandelingen. De Europese Raad wordt niet openbaar. De bevoegdheden van de Europese Raad worden weliswaar uitgebreid, maar hij krijgt geen wetgevende bevoegdheid. Overigens zal de Europese Raad, nu deze een instelling van de Unie wordt, een reglement van orde krijgen waardoor het handelen van deze instelling volgens gezamenlijk vastgestelde regels zal verlopen. De regering acht van belang dat de nationale parlementen hun ministers adequaat kunnen controleren. Wat betreft de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over hoe de rol van de nationale parlementen ingevuld moet worden, geldt dat de regering dit in eerste instantie een zaak van de nationale parlementen zelf acht. De regering beschikt niet over een overzicht van de informatie die alle nationale parlementen ontvangen over besluitvorming in de Raad.

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren is, zo blijkt uit zijn vragen, van mening dat de parlementaire controle op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht achterblijft bij de verruiming van de bevoegdheden van de Europese Unie op dit terrein. De regering denkt dat er sprake is van een misverstand. Er geldt een ruime democratische controle voor het gehele terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, soms zelfs zowel door de nationale parlementen als door het Europees Parlement. Dit blijkt, wat betreft de nationale parlementen, concreet uit het volgende. Het Protocol 1 betreffende de rol van de nationale parle-

menten geldt ook voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Hetzelfde geldt voor Protocol 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, waarin de versterkte subsidiariteitstoets voor de nationale parlementen is geregeld. Dat wordt nog eens bevestigd door artikel 69 VWEU. Verder worden de nationale parlementen betrokken bij de evaluatie van de werkzaamheden op dit beleidsterrein (artikel 70 VWEU) en worden zij over de werkzaamheden van het permanente comité van artikel 71 VWEU geïnformeerd. Tot slot, elk nationaal parlement is bevoegd bezwaar te maken tegen verandering van de besluitvormingsprocedure op het terrein van het familierecht, zoals blijkt uit artikel 81 VWEU. Het Europees Parlement is als volledig bevoegde medewetgever betrokken bij nagenoeg alle wetgevende maatregelen. Slechts op een viertal deelterreinen is er alleen sprake van raadpleging, te weten artikel 77, derde lid, artikel 87, derde lid, artikel 89 en artikel 81, derde lid, eerste alinea VWEU, maar op deze gebieden heeft het Nederlandse parlement een instemmingsrecht. Voorts kan het Europees Parlement door middel van zijn budgetrecht invloed uitoefenen op alle werkzaamheden van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

De minister-president, minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende

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

De staatssecretaris voor Europese Zaken,
F. C. G. M. Timmermans