

Vergaderjaar 1997–1998

25 922 (R 1613)

Goedkeuring van het op 2 oktober 1997 te Amsterdam tot stand gekomen Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocollen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Inhoudsopgave	Blz.				
I	INLEIDING	3	2	– Protocol inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie (Protocol Nr. 6)	31
1	Algemeen	3	2.1	De Unie en de burger	32
2	De onderhandelingen	4	2.1.1	Werkgelegenheid	32
3	Algemeen oordeel	6	2.1.2	Algemeen	32
				De artikelen	33
				– overkoepelende doelstelling	33
II	INHOUD EN STREKKING VAN HET VERDRAG	10		– de werkgelegenheidstitel	33
1	Structuur van het Verdrag en structuur van de memorie van toelichting	10	2.2	Sociale politiek	34
2	Koninkrijkspositie	10	2.2.1	Algemeen	34
			2.2.2	De artikelen	35
			2.2.2.1	Sociale grondrechten	35
III	TOELICHTING OP DE VERDRAGSBEPALINGEN	11	2.2.2.2	Sociale uitsluiting	36
			2.2.2.3	Gelijke kansen voor mannen en vrouwen; een nieuw artikel 119	36
III-I	Eerste Deel van het Verdrag van Amsterdam			Milieu	37
	Artikel 1 en artikel 2	11	2.3	Volksgezondheid	38
1	Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid	11	2.4	Consumentenbescherming	39
1.1	Grondrechten en non-discriminatie	11	2.5	Andere beleidssectoren van de Gemeenschap	40
1.2	Geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	13	2.6	Burgerschap	40
1.2.1	Achtergrond: het EU-Verdrag uit 1992	13	2.6.1	Europa van de kennis	40
1.2.2	Het Verdrag van Amsterdam: de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	14	2.6.2	Cultuur	40
			2.6.3	Sport	41
			2.6.4	Bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad	41
1.2.2.1	Algemeen	14	2.6.5	Versterking van de douanesamenwerking	41
1.2.2.2	De artikelen		2.6.6	Ultraperifere gebieden	42
	– artikel B van het EU-Verdrag: Overkoepelende doelstelling van de verdragsbepalingen inzake vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	17	2.6.7	Insulaire regio's	42
	– Titel III A van het EG-Verdrag: Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrij verkeer van personen (artikelen 73 I tot en met 73 Q EG Verdrag)	17	2.6.8	Landen en Gebieden Overzee	43
	– het Schengen-Protocol (Protocol Nr. 2)	21	2.6.9	Diensten van algemeen economisch belang	43
	– het Artikel 7A EG-Verdrag-Protocol (Protocol Nr. 3)	24	2.6.10	Publieke omroep	43
	– het Brits-Ierse Protocol (Protocol Nr. 4)	24	2.6.11	Openbare kredietinstellingen in Duitsland	44
	– het Deense Protocol (Protocol Nr. 5)	25	2.6.12	Welzijn van dieren	44
	– Titel VI van het EU-Verdrag: bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (artikelen K.1 tot en met K.14)	26	2.6.13	Trans-Europese netwerken	44
			2.6.14	Statistiek	44
			2.6.15	Subsidiariteit (Protocol Nr. 7)	44
			2.7	Algemeen	44
			2.7.1	De artikelen	45
			2.7.2	Transparantie	46
			2.8	Algemeen	46
			2.8.1	De artikelen	47
			2.8.2	Kwaliteit van de communautaire regelgeving	47
			2.9	Een doeltreffend en coherent extern beleid	48
			3	Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	48
			3.1		48

¹ Trb. nr. 11 is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

3.1.1	Algemeen	48	4.7.4	Protocol Nr. 13 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie	63
3.1.2	De artikelen	48			
3.2	Externe economische betrekkingen	52	5	Nauwere samenwerking – Flexibiliteit	64
4	De instellingen van de Unie en overige institutionele vraagstukken	53	5.1	Algemeen	64
4.1	Algemeen	53	5.2	De artikelen	66
4.2	Het Europees Parlement	54	5.2.1	Titel VI A; algemene bepalingen inzake nauwere samenwerking	66
4.2.1	Uitbreiding van de werkingsfeer van de medebeslissingsprocedure	54	5.2.2	Nadere bepalingen voor de nauwere samenwerking (Artikel 5 A van het EG-Verdrag en artikel K.12 van het EU-Verdrag)	66
4.2.2	Vereenvoudiging van de medebeslissingsprocedure	55	5.2.2.1	Nadere voorwaarden voor de samenwerking in de eerste en derde pijler	66
4.2.3	Nieuwe rol van het Europees Parlement op het gebied van vrij personen verkeer en politieke en justitiële samenwerking (adviesrecht)	55	5.2.2.2	Besluitvorming om de nauwere samenwerking van start te doen gaan	67
4.2.4	Instemmingsrecht van het Europees Parlement bij artikel F.1	55	5.2.2.3	Verbreiding van de nauwere samenwerking	67
4.2.5	Rol van het Europees Parlement in de nauwere samenwerking	55	5.2.2.4	Overige bepalingen inzake nauwere samenwerking	67
4.2.6	Organisatie en samenstelling van de omvang van het Europees Parlement	56	III-I	Eerste Deel van het Verdrag van Amsterdam Artikelen 3, 4 en 5	68
4.2.7	Protocol betreffende de instellingen in het vooruitzicht van uitbreiding van de Europese Unie (Protocol Nr. 11)	58	III-II	Tweede Deel van het Verdrag van Amsterdam Bepalingen betreffende de vereenvoudiging van de Verdragen (artikelen 6 tot en met 11)	68
4.3	De Raad	59			
4.4	Commissie	60	III-III	Derde Deel van het Verdrag van Amsterdam Algemene en Slotbepalingen	69
4.5	Het Hof van Justitie	61			
4.6	De Europese Rekenkamer	61			
4.7	Andere institutionele vraagstukken	62			
4.7.1	Economisch en Sociaal Comité	62			
4.7.2	Comité van de Regio's	62			
4.7.3	Protocol Nr. 12 betreffende de plaats van de zetels van de instellingen en bepaalde organen en diensten van de Europese Gemeenschappen	63			

I INLEIDING

1 Algemeen

Het besluit tot het houden van een Intergouvernementele Conferentie (IGC) in 1996 voor een revisie van het op 7 februari 1992 te Maastricht tot stand gekomen Verdrag betreffende de Europese Unie (Trb. 1992, 74; hierna te noemen EU-Verdrag) en het op 25 maart 1957 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (Trb. 1957, 91 hierna te noemen EG-Verdrag) is vastgelegd in het EU-Verdrag zelf (artikel N, tweede lid). Destijds was namelijk al duidelijk dat enkele elementen van het EU-Verdrag tegen die tijd zouden moeten worden geëvalueerd en mogelijk herziening zouden behoeven. Dat betrof in de eerste plaats de voorziening inzake Justitie en Binnenlandse Zaken, de zogenoemde derde pijler. In de tweede plaats voorzag het EU-Verdrag in een evaluatie van de bepalingen over het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB, de zogenoemde tweede pijler). Daarbij werd de nadruk gelegd op de betrekkingen tussen de EU en de West-Europese Unie (WEU). Het EU-Verdrag had namelijk geen uitsluitel gegeven in welke richting die zich zouden ontwikkelen. Sommige lidstaten hadden naar aanleiding van de omwentelingen in Midden- en Oost-Europa een duidelijk idee over een Europees veiligheids- en defensiebeleid, waaronder de integratie van de WEU in de EU. Andere lidstaten waren beducht voor overhaaste stappen, die de transatlantische samenwerking die ruim 40 jaar voor stabiliteit had gezorgd, zou verzwakken.

Behalve de revisie van de tweede en derde pijler, voorzag het EU-Verdrag erin dat een volgende IGC zou bezien hoe een verdere versterking van de bevoegdheden van het Europees Parlement kon worden bereikt. Tevens voorzag het EU-Verdrag in een mogelijke herdefinitie van het gemeenschapsoptreden op het gebied van energiebeleid, toerisme en burgerbescherming.

In de jaren na de afsluiting van het EU-verdrag in 1992 werd de Unie evenwel geconfronteerd met niet voorziene uitdagingen. De referenda die in verschillende landen werden gehouden, liepen uit op een geringe meerderheid ten gunste van bekrachtiging van het EU-Verdrag; in Denemarken kon het Verdrag eerst na een tweede referendum worden goedgekeurd. De kritiek op het EU-Verdrag betrof de vraag tot waar de bevoegdheden van de Unie mochten reiken (subsidiariteitskwestie), een gebrek aan sociaal gehalte van de Unie, en een democratisch deficit. Daarnaast begon het perspectief op verdere uitbreiding van de Unie met Cyprus (en in eerste aanleg ook Malta) en de Midden- en Oost-Europese landen concretere vormen aan te nemen. De overtuiging vatte post, dat ter voorbereiding van de uitbreiding het financiële en institutionele functioneren van de Unie moest worden herzien. Het perspectief op verdere uitbreiding en de uitzonderingen op verschillende aspecten van het Unie-beleid die het Verenigd Koninkrijk en Denemarken in en na de Europese Raad van Maastricht wisten te bedingen, brachten de gedachtenvorming op gang over de mogelijkheid van een flexibiliteitsclausule in het verdrag, die het een aantal lidstaten mogelijk zou maken nauwer samen te werken, daar waar een minderheid dat niet wenste dan wel daartoe niet in staat was.

De werkzaamheden van de zogenaamde Reflectiegroep, die in 1995 werd ingesteld om de Intergouvernementele Conferentie voor te bereiden, resulteerde in een lange agenda, die uiteindelijk werd gegroepeerd rond de volgende thema's:

- De totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Hieronder vielen vraagstukken als de bescherming van de grondrechten, het vrij personenverkeer en de veiligheid van de burgers.
- De Unie en de burger. Dit hoofdstuk omvat zowel nieuw als bestaand beleid onder het EG-Verdrag: onder andere sociaal beleid en werkgelegenheid, milieubescherming, openbaarheid van bestuur en subsidiariteit.
- Een coherent en doeltreffend extern beleid. Hieronder viel de versterking van het GBVB, met inbegrip van de betrekkingen met de WEU, alsmede de versterking van het handelsbeleid van de Gemeenschap.
- De instellingen van de Unie. Dit hoofdstuk betrof de herziening van de werking van de instellingen van de Unie ten behoeve van een efficiënter en doelmatiger besluitvorming, mede in het licht van de uitbreiding.
- Flexibiliteit. Hier stond de vraag centraal of en hoe een deel van de lidstaten een nauwere samenwerking kunnen aangaan dan de rest.
- Vereenvoudiging van het Verdrag.

Deze agenda vormde de basis voor de onderhandelingen die in maart 1996 van start gingen in Turijn.

2 De onderhandelingen

De Reflectiegroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de Ministers van Buitenlandse Zaken, had van de Europese Raad het mandaat gekregen suggesties te verzamelen en uit te werken voor herziening en verbetering van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag. Het resultaat was een eindrapport, waarin de prioritaire thema's van de IGC werden geïdentificeerd. De Reflectiegroep stelde voorop dat de IGC niet op zich zelf stond, maar deel uitmaakte van een veelomvattender hervormingsproces, dat zich zowel in de diepte (met name monetair en politiek) bewoog als in de breedte (de verdere uitbreiding) en slechts een stap in de uitvoering van de Europese agenda zou zijn. De IGC zou de Unie dichter bij de burger moeten brengen, beter moeten laten functioneren, en met het oog op de verdere uitbreiding ervan, en tevens het extern optreden van de Unie slagvaardiger moeten maken.

Bij het begin van de IGC in maart 1996 wezen de Ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten ieder een persoonlijk vertegenwoordiger aan die aan de onderhandelingen zou deelnemen. De Europese Raad van Florence (juni 1996) bevestigde dat de IGC tegen het midden van 1997 zou moeten worden afgerond. Eerst tijdens het Ierse Voorzitterschap kwamen de onderhandelingen echt op gang, mede vanwege de impuls die werd gegeven door de ingelaste Europese Raad op 5 oktober in Dublin. Alle lidstaten beseften dat vertraging van de besluitvorming grote risico's in zich borg, vanwege de zwaarbelaste Europese agenda voor de komende jaren, waarin besloten zou moeten worden over de derde fase van de economische en monetaire unie, de uitbreiding en de hervorming van de financiering van de Unie.

In december 1996 kon het Iers Voorzitterschap aan de Europese Raad te Dublin een algemene schets voor de ontwerp-herziening van de verschillende verdragen voorleggen. Buiten het EU-Verdrag en het EG-Verdrag ging het hierbij om het op 18 april 1951 te Parijs tot stand gekomen Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (Trb. 1951, 82; hierna te noemen EGKS-Verdrag) en het op 25 maart 1957 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) (Trb. 1957, 92; hierna te

noemen Euratom-Verdrag). De schets bevatte uitgewerkte verdragsteksten inzake een groot deel van de onderwerpen van het tot stand te komen Verdrag. Belangrijke en politiek gevoelige thema's als de institutionele hervormingen, flexibiliteit, vrij personenverkeer, de veiligheid van de burgers en het GBVB waren echter nog niet of slechts gedeeltelijk ingevuld.

Het Nederlands Voorzitterschap heeft van het begin af aan prioriteit gegeven aan de thema's die tijdens het Iers Voorzitterschap nog niet voldoende aan de orde waren gekomen. Eind maart 1997 heeft het Nederlands Voorzitterschap de lidstaten een addendum bij de Ierse schets voor de ontwerp-herziening van de verdragen voorgelegd. Daarin werd de stand van de discussies weergegeven betreffende een vijftal onderwerpen, te weten grondrechten en non-discriminatie, visum-, asiel- en immigratiebeleid en veiligheid van personen, het GBVB, de rechtspersoonlijkheid van de Unie, en flexibiliteit. Op 12 juni 1997 heeft het Voorzitterschap de lidstaten het volledige ontwerp-Verdrag van Amsterdam voorgelegd. Op 18 juni jl. heeft de Europese Raad te Amsterdam overeenstemming over de verdragstekst bereikt. Alhoewel de onderhandelingen tijdens de Europese Raad niet op alle punten even makkelijk verliepen, is de regering toch tevreden over het eindresultaat. Op 2 oktober 1997 vond de ondertekening van het Verdrag plaats.

De regering heeft de Staten-Generaal reeds in een vroeg stadium, door middel van vijf nota's, bij de gedachtenvorming en standpuntbepaling over de IGC willen betrekken. In november 1994 ging de Tweede Kamer een nota toe waarin zowel de toekomstige uitbreiding van de Unie als de IGC aan een verkennende beschouwing werden onderworpen (kamerstukken II 1994/95, 23 987, nr. 2). In maart 1995 volgde een notitie over het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB; de zogenoemde tweede pijler) (kamerstukken II 1994/95, 24 128, nr. 2). De samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (de derde pijler) was onderwerp van een derde verkennende notitie uit mei 1995, (kamerstukken II 1994/95, 24 167, nr. 2). In juli 1995 volgde een nota over de institutionele hervorming van de Unie, mede in het licht van de uitbreiding (kamerstukken II 1994/95, 24 251, nr. 2). In februari 1996 ten slotte ging de Tweede Kamer een nota toe, waarin de regering haar prioriteiten in de IGC uiteenzette (kamerstukken II 1995/96, 24 609, nr. 1). Over alle vijf de nota's heeft een inspirerende en nuttig overleg met beide Kamers van de Staten-Generaal plaatsgehad. Gedurende de onderhandelingen heeft de regering de Staten-Generaal regelmatig schriftelijk en mondeling op de hoogte gesteld van de gang van zaken. Het Europees Parlement is bij deze IGC beduidend meer betrokken geweest dan bij de onderhandelingen over het EU-Verdrag. Vertegenwoordigers van het Europees Parlement namen allereerst deel aan de beraadslagingen van de Reflectiegroep. Voorts besloot de Europese Raad bij de opening van de IGC op 29 maart 1996 te Turijn dat elke Europese Raad of Ministeriële bijeenkomst gewijd aan de IGC vooraf zou worden gegaan door een gedachtenwisseling met de Voorzitter van het Europees Parlement en dat tevens de vertegenwoordigers van de Ministers van Buitenlandse Zaken elke maand een uitvoerige gedachtenwisseling met de vertegenwoordigers van het Europees Parlement zouden hebben. Daarnaast werd afgesproken dat het Voorzitterschap het Europees Parlement regelmatig mondeling en schriftelijk zou informeren over de voortgang van de IGC. Te Turijn werd voorts overeengekomen, dat het Voorzitterschap bovendien de nationale parlementen op de hoogte zou houden via de Conferentie van Commissies voor Europese Aangelegenheden (COSAC).

In het licht van de komende uitbreidingsronde werden ook de kandidaten voor toetreding regelmatig door de Voorzitter van de Raad op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen in de IGC.

Tijdens deze IGC heeft een intensieve samenwerking tussen de Benelux-partners plaatsgevonden. Aan de vooravond van de Conferentie te Turijn leidde dit tot een gezamenlijk memorandum waarin de Benelux-landen een gedeelde visie op de opdracht van de IGC uiteenzetten. Tijdens de Conferentie zelf zijn de drie landen zoveel mogelijk gezamenlijk opgetrokken. Deze samenwerking heeft tot positieve resultaten geleid.

3 Algemeen oordeel

De Intergouvernementele Conferentie werd op 18 juni 1997 voltooid met overeenstemming over de tekst van het Verdrag van Amsterdam en op 2 oktober volgde de ondertekening van het Verdrag. Om verschillende redenen mag het resultaat succesvol worden genoemd.

Een nadere analyse van de inhoud van het Verdrag, in het licht van de opdracht die de onderhandelaars door de Europese Raad was meegegeven, wijst uit dat op de meeste punten vooruitgang is geboekt. Daarbij kan een onderscheid te worden gemaakt tussen de hervormingen waaraan in de huidige Unie al behoefte bestaat en de institutionele hervormingen die nodig zijn met het oog op verdere uitbreiding.

Wat betreft de eerste categorie hervormingen betekent het Verdrag in velerlei opzicht een stap vooruit naar een democratischer, slagvaardiger Europa, dat dichter bij de burger staat:

- De kwaliteit van het Europese bestuur is aanmerkelijk verbeterd; zowel in materieel opzicht, in de vorm van nieuw beleid en versterking van bestaand beleid, als in institutioneel opzicht, via de versterking van de democratische en juridische controle en van de beginselen van openbaarheid van bestuur en subsidiariteit.
- De Unie is slagvaardiger geworden door het visum-, asiel en immigratiebeleid onder het EG-Verdrag te brengen, door de versterking van de derde pijler en de nieuwe, soepeler besluitvormingsmodaliteiten in de tweede pijler. De nieuwe voorzieningen voor nauwere samenwerking vergroten de mogelijkheid de Unie ook in de toekomst te blijven ontwikkelen.
- De Unie wordt dichter bij haar burgers gebracht via de opname van een nieuwe titel inzake werkgelegenheid en de versterking van het beleid op onder andere het sociale gebied, op het gebied van milieu en van de volksgezondheid.

Daarnaast effent het Verdrag de weg naar verdere uitbreiding:

- Ten eerste via een steviger verankering van de eerbiediging van de grondrechten als grondslag van de Unie;
- Ten tweede via het Protocol betreffende de instellingen in het licht van de uitbreiding: in dit – juridisch bindende – protocol zijn beginselafspraken vastgelegd met betrekking tot de omvang van de Commissie en de stemmenweging in de Raad na de toetreding van nieuwe lidstaten. Deze afspraken leggen de basis voor efficiënt bestuur en besluitvorming in een uitgebreide Unie.

De totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (hoofdstuk III.1)

Aanzienlijke vooruitgang is geboekt op de thema's die tijdens de onderhandelingen zijn samengevoegd onder het hoofdstuk «de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid»: de grondrechten, het vrij personenverkeer en de veiligheid van de burger. Allereerst is respect voor de grondrechten en de democratische rechtsstaat steviger in het Verdrag verankerd. Het respecteren van deze

beginselen is als noodzakelijke voorwaarde voor toetreding aangemerkt. Door het Verdrag zal de Unie beschikken over een sanctiemechanisme om op te kunnen treden tegen lidstaten die deze beginselen schenden. Bovendien is de EG toegerust met middelen ter handhaving van het verbod op discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische herkomst, religie en geloof, handicap, leeftijd of seksuele oriëntatie. Het beginsel van de gelijkheid van mannen en vrouwen is op verschillende plaatsen in het Verdrag vastgelegd. Ook worden de sociale grondrechten in het EG-Verdrag en EU-Verdrag geïntroduceerd.

Het Verdrag legt de basis voor de geleidelijke ontwikkeling van het vrij personenverkeer binnen het kader van de Unie. In dit kader is het vrij personenverkeer overgeheveld van de derde naar de eerste pijler (EG-pijler). Hiermee wordt het verband tussen de vier vrijheden hersteld. Bovendien krijgen het Europees Parlement, het Hof van Justitie en de Commissie een belangrijke rol op dit terrein, die na de overgangperiode van vijf jaar nog verder ontwikkeld kan worden. In samenhang met de vrijmaking van het personenverkeer in EG-kader, wordt de politieke en justitiële samenwerking op strafrechtelijk gebied in de derde pijler versterkt. De doelstellingen zijn verduidelijkt en het instrumentarium is uitgebreid en versterkt. Besluitvorming blijft uiteraard in die pijler bij unanimititeit geschieden. De regering acht het van groot belang dat het Europees Parlement en het Hof een adequate rol in de derde pijler hebben gekregen.

De incorporatie van de Schengen-samenwerking in de Unie is een essentieel onderdeel van de nieuwe benadering van het vrij personenverkeer en de veiligheid van de burger: daarmee komt een einde aan de situatie dat het vrij personenverkeer buiten de Unie moest worden uitgewerkt. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland blijven vanwege hun specifieke opstelling jegens de opheffing van de binnengrenzen voorlopig buiten deze samenwerking. Vanwege het Deense voorbehoud ten aanzien van de overheveling van beleid van de derde naar de eerste pijler is met dit land een speciale regeling overeengekomen. De opname van de Schengen-samenwerking in de Unie is gebeurd als bijzondere vorm van nauwere samenwerking, waarbij de mogelijkheid bestaat dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland op termijn wel (gedeeltelijk) deel zullen nemen aan de samenwerking. De toekomstige toetreders zullen het Schengen-acquis als Unie-acquis moeten aanvaarden.

De Unie en de burger (hoofdstuk III.2)

In het EU-Verdrag lag de nadruk nogal eenzijdig op de economische en monetaire ontwikkeling van de Unie. De behoefte aan een aanpak op Europees niveau van problemen zoals de hoge werkloosheid en de volksgezondheid werd groter. Het Verdrag van Amsterdam herstelt de balans: de Unie wordt socialer, er is meer aandacht voor milieu en volksgezondheid en de Unie wordt toegankelijker voor de burger.

Alhoewel alle lidstaten het er over eens zijn dat de verantwoordelijkheid voor het werkgelegenheidsbeleid in de eerste plaats bij de lidstaten ligt, was er behoefte aan meer coördinatie van beleid op gemeenschapsniveau. Daartoe is een mechanisme in het Verdrag opgenomen. Na de regeringswisseling in het Verenigd Koninkrijk werd het voorts mogelijk de door middel van Protocol Nr. 14 bij het EU-Verdrag, aan het EU-Verdrag gehechte Overeenkomst betreffende de sociale politiek gesloten tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (hierna te noemen de Sociale Overeenkomst), te integreren in het Verdrag. Het nieuwe sociale hoofdstuk is op enkele punten aangescherpt: het bevat een

basis voor de bestrijding van sociale uitsluiting en de bepalingen inzake de gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt zijn uitgebreid.

Milieubescherming heeft een belangrijke plaats in het Verdrag gekregen. Zo heeft de bepaling dat het milieubelang moet meewegen bij alle onderdelen van het beleid een prominente plaats gekregen in het EG-Verdrag. Bovendien zijn de mogelijkheden uitgebreid om als lidstaat hogere milieunormen aan te leggen dan die welke bepaald zijn in het kader van de Interne Markt. Ook de artikelen inzake volksgezondheid en consumentenbescherming zijn versterkt.

In het Verdrag van Amsterdam is verder vastgelegd het recht van de burger op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en Commissie. In samenhang met het nieuwe subsidiariteitsprotocol, dat een zwaardere plicht op de Commissie legt om haar voorstellen goed te motiveren, alsmede de verklaring inzake de kwaliteit van de wetgeving wordt hiermee bijgedragen aan een transparantere en toegankelijker Unie.

Een doeltreffend en coherent extern beleid (hoofdstuk III.3)

Het oogmerk van de onderhandelingen was de Unie slagvaardiger te maken zowel wat betreft het GBVB als het handelsbeleid. Wat het GBVB betreft is het resultaat positief te noemen. De beleidsvoorbereiding is versterkt via de oprichting van een plannings- en analyse-eenheid. De zichtbaarheid en de continuïteit zullen baat hebben bij de aanstelling van een «Hoge Vertegenwoordiger» voor het GBVB. De slagvaardigheid zal worden bevorderd door de flexibeler besluitvormingsprocedures, waarin voorzien is in meer meerderheidsbesluitvorming en de formule van de constructieve onthouding.

Van belang is voorts het besluit tot grotere institutionele én operationele convergentie tussen de WEU en de EU. Daarmee is een nieuwe stap gezet op weg naar een mogelijke fusie tussen beide.

Wat de economische betrekkingen betreft, bleek het helaas nog niet mogelijk de handel in diensten en intellectuele eigendom meteen onder artikel 113 van het EG-Verdrag te brengen, hetgeen tot een versterking van het gemeenschappelijk handelsbeleid zou hebben geleid. Wel is een bepaling opgenomen die het de Raad mogelijk maakt daar alsnog met eenparigheid toe te besluiten.

De instellingen van de Unie (hoofdstuk III.4)

Het Verdrag van Amsterdam heeft geresulteerd in een versterking van de instellingen. Daarmee is niet alleen de democratische en juridische controle binnen de Unie gediend, maar ook de slagvaardigheid.

In de eerste plaats is de positie van het Europees Parlement aanmerkelijk versterkt. De samenwerkingsprocedure is nu (behalve met betrekking tot de EMU) geheel vervangen door de democratischer medebeslissingsprocedure. De medebeslissingsprocedure zelf is bovendien zodanig gewijzigd dat het Europees Parlement voortaan daadwerkelijk op gelijke voet staat met de Raad. Voorts is de rol van het Europees Parlement in zowel Titel VI als in het naar het EG-Verdrag overgehevelde vrij personenverkeer aanmerkelijk sterker dan voorheen. Tot slot heeft het Europees Parlement een bepalende stem in de voordracht van de Voorzitter van de Commissie gekregen.

Ook al had de regering de voorkeur gegeven aan een nog ruimere toepassing van meerderheidsbesluitvorming in het EG-Verdrag toch is er ook op dit punt vooruitgang geboekt. Op vele nieuwe verdragsbepalingen

zal meerderheidsbesluitvorming (en medebeslissingsrecht) van toepassing zijn. Het belang van invoering van meerderheidsbesluitvorming op het omvangrijke kaderprogramma onderzoek mag niet worden onderschat.

De positie van de Commissie is versterkt door de invoering van nieuwe beleidsterreinen en de overheveling van het vrij personenverkeer naar het EG-Verdrag. Bovendien speelt de Commissie een cruciale rol in de nieuwe bepalingen op het gebied van nauwere samenwerking.

Het Hof van Justitie heeft bij het Verdrag van Amsterdam veel gewonnen. Niet alleen is het vrij personenverkeer onder de rechtsmacht van het Hof gekomen, tevens is voor het Hof een plaats ingeruimd in Titel VI inzake politieke en justitiële samenwerking. Bovendien is nu expliciet vastgelegd dat het Hof de handelingen van de instellingen kan toetsen aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Voorts zij gewezen op de versterking van de positie van de Rekenkamer.

Het Protocol betreffende de instellingen in het licht van de uitbreiding bevat belangrijke beginselafspraken die de basis vormen voor het behoud van de slagvaardigheid van de Commissie en de Raad na verdere uitbreiding van het ledental van de Unie. De grote lidstaten hebben in beginsel ingestemd met het opgeven van hun tweede Commissaris, in ruil voor een herweging van de stemmen in de Raad. Over de precieze herweging van de stemmen in de Raad kon nu nog geen overeenstemming worden bereikt. Hierbij dient te worden bedacht, dat daarvoor nog redelijke tijd beschikbaar is. De eerste toetredingen zullen immers niet voor 2002 of 2003 hun beslag nemen.

De contouren voor een oplossing zijn in ieder geval geschetst. Pas tegen de tijd dat de Unie meer dan 20 leden zal tellen, is een algehele revisie voorzien.

Nauwere samenwerking (flexibiliteit; hoofdstuk III.5)

Een nieuw element in het Verdrag vormen de nieuwe bepalingen die de mogelijkheid creëren voor nauwere samenwerking tussen slechts een deel van de lidstaten in het EG-Verdrag en in Titel VI van het EU-Verdrag. In het licht van de komende uitbreiding kan nauwere samenwerking de sleutel zijn voor de verdere ontwikkeling van de Unie. Het is uiteraard van groot belang dat nauwere samenwerking tussen een aantal lidstaten de coherentie van de Unie als geheel niet in gevaar brengt en er bepaalde garanties zijn voor de lidstaten die (nog) niet deelnemen. De nieuwe bepalingen paren slagvaardigheid aan een reeks zorgvuldig opgestelde waarborgen voor zowel de institutionele eenheid van de Unie, als het «acquis communautaire» en de niet-deelnemende lidstaten. Via een bijzondere vorm van nauwere samenwerking, die is uitgewerkt in een Protocol, is de Schengen-samenwerking geïntegreerd in de Unie. Zonder een dergelijke constructie was dit vanwege de Britse en Ierse positie niet mogelijk geweest. De tweede pijler kent vanwege het specifieke karakter van het GBVB een vorm van «ad hoc» flexibiliteit via de mogelijkheid van constructieve onthouding.

Tot slot zij nog gewezen op het belang dat de IGC tijdig werd afgerond. Vanwege de omvang en zwaarte van de agenda, maar vooral vanwege de politieke omstandigheden in de Unie was dit geen sine cure. De onderhandelingsruimte waarover de voormalige Britse regering onder leiding van John Major beschikte was beperkt, doordat al vrij snel duidelijk werd dat tijdens de eindfase van de Conferentie verkiezingen zouden plaatsvinden in het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast vonden in de laatste maand van de Conferentie verkiezingen plaats in Ierland en in Frankrijk. Een en ander betekende dat drie nieuwe regeringen in zeer korte tijd hun onderhandelingspositie moesten definiëren. Ondanks deze

problemen is het mogelijk gebleken om binnen de voorziene tijdspanne overeenstemming te bereiken over een verdragstekst. De volle agenda van de Unie in de komende jaren, zoals de derde fase van de EMU, de onderhandelingen met de kandidaten voor toetreding en, in nauw verband daarmee, de vaststelling van de financiële perspectieven vanaf het jaar 1999, eist de volledige aandacht op. Met name het tijdpad voor de uitbreiding zou ten gevolge van een verlenging van de onderhandelingen onder druk zijn komen te staan.

II INHOUD EN STREKKING VAN HET VERDRAG

1 Structuur van het Verdrag en structuur van de memorie van toelichting

Het Verdrag bestaat uit drie delen.

Het Eerste Deel betreft de wijzigingen van de materiële bepalingen van de verschillende verdragen; artikel 1 betreft de wijzigingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 2 betreft de wijzigingen van het EG-Verdrag, artikel 3 ziet op de wijzigingen van het EGKS-Verdrag, artikel 4 betreft de wijzigingen van het Euratom-Verdrag, en artikel 5 regelt de wijziging van de op 20 september 1990 te Brussel tot stand gekomen Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement (Trb. 1976, 175).

Het Tweede Deel bevat de bepalingen betreffende de vereenvoudiging van de Verdragen.

Het Derde Deel, tenslotte, bevat de Algemene en Slotbepalingen. Voorts zijn opgenomen de Protocollen en de Slotakte met de daaraan gehechte Verklaringen.

De onderhandelingen over de wijzigingen van het EU-Verdrag en het EG-Verdrag zijn op thematische wijze gevoerd. Tot en met de Raad van Amsterdam is het verdrag ook op deze thematische wijze gepresenteerd. Hierbij aansluitend is ervoor gekozen de memorie van toelichting een thematische opzet te laten volgen. Dit betekent dat de bepalingen die uiteindelijk in artikel 1 en artikel 2 van het Verdrag van Amsterdam zijn terechtgekomen, themagewijs worden toegelicht, met de daarbij bijbehorende Protocollen en Verklaringen. Voor de doorzichtigheid is in de Bijlage bij deze memorie een transponeringstabel opgenomen waarbij per artikellid verwezen wordt naar de thematische behandeling, zodat, zo behoefte mocht bestaan aan het artikelsgewijs raadplegen van de memorie van toelichting, dit op gemakkelijke wijze mogelijk is. De overige bepalingen zullen artikelsgewijs behandeld worden.

2 Koninkrijkspositie

Aangezien het Verdrag van Amsterdam bepalingen bevat die de Nederlandse Antillen en Aruba raken, voorziet het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag in goedkeuring voor het gehele Koninkrijk. De inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam brengt geen wijziging in de territoriale betrokkenheid van het Koninkrijk bij de bestaande EG-Verdragen. In het bijzonder wat het EG-Verdrag betreft, blijft de zakelijke werking van het EG-Verdrag voor de Nederlandse Antillen en Aruba beperkt tot de associatie-regeling van Deel IV.

De bepalingen van het Verdrag van Amsterdam die wijzigingen aanbrengen in de bepalingen betreffende het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en onderdelen van titel VI van het EU-Verdrag zijn aan te merken als aangelegenheden van het Koninkrijk in de zin van artikel 3, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk,

voorzover het aangelegenheden betreft die de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba raken. Evenals het Verdrag betreffende de Europese Unie zal het Verdrag van Amsterdam alleen voor Nederland worden bekrachtigd.

III TOELICHTING OP DE VERDRAGSBEPALINGEN

III-I EERSTE DEEL VAN HET VERDRAG VAN AMSTERDAM ARTIKEL 1 EN ARTIKEL 2

1 Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid

1.1 Grondrechten en non-discriminatie

Niettegenstaande de vooruitgang die was geboekt op het gebied van grondrechten in het EU-Verdrag in 1992, groeide vooral na de Europese Raad van Kopenhagen in 1993, waar werd bepaald dat de stabiliteit van de democratische instellingen en de eerbiediging van de grondrechten belangrijke criteria voor toetreding tot de Unie waren, de overtuiging dat deze beginselen in het EU-Verdrag zelf nadrukkelijker moesten worden verankerd. Het Verdrag van Amsterdam mag wat dit betreft met recht als een verdere stap vooruit worden beschouwd.

Artikel 1, achtste lid, van het Verdrag van Amsterdam wijzigt artikel F van het EU-Verdrag zodat de beginselen van vrijheid en democratie en de eerbiediging van de grondrechten nu de grondslag vormen van de Unie. Artikel 1, negende lid, van het Verdrag van Amsterdam voegt na artikel F een nieuw artikel toe aan het EU-Verdrag, artikel F.1, op grond waarvan een sanctiemechanisme in het leven wordt geroepen tegen lidstaten die deze grondrechten stelselmatig schenden. Het mechanisme maakt het mogelijk dat op voorstel van een derde van de lidstaten of de Commissie en na instemming van het Europees Parlement, de Raad constateert, volgens de in dit artikel geschetste procedure, dat een van de lidstaten de grondrechten ernstig en voortdurend schendt. De desbetreffende lidstaat wordt in staat gesteld weerwoord te geven, maar kan niet deelnemen aan de besluitvorming. De Raad kan na vaststelling van de schending, bij gekwalificeerde meerderheid besluiten uit het EU-Verdrag voortvloeiende rechten op te schorten. Hieronder valt ook het recht op samenwerking, met inbegrip van het stemrecht. De schorsing van stemrechten geldt ook voor stemrechten op grond van het EG-Verdrag. Artikel 2, zevenenvijftigste lid, van het Verdrag van Amsterdam, voegt namelijk een nieuw artikel 236 aan het EG-Verdrag toe, houdende de uitwerking van het sanctiemechanisme voor het EG-Verdrag. Het sanctiemechanisme is uiteraard een bijzonder zwaar middel, dat in praktijk waarschijnlijk niet vaak gebruikt zal worden. Het heeft vooral een afschrikwekkende functie, maar zal daarom niet minder effectief kunnen zijn.

Deze functie heeft het sanctiemechanisme gemeen met het sanctiemechanisme van de Raad van Europa, zoals vastgelegd in de artikel 3 en 8 van het op 5 mei 1949 te Londen tot stand gekomen Statuut van de Raad van Europa (Trb. 1975, 70). Beide mechanismen hebben formeel niets met elkaar van doen en kunnen zelfstandig worden gehanteerd. Het ligt echter in de rede dat wanneer het Comité van Ministers van de Raad van Europa zou besluiten een lidstaat van de EU zijn lidmaatschap van de Raad van Europa te ontnemen wegens schending van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, binnen de EU het mechanisme, zoals vastgelegd in artikel F.1 van het EU-Verdrag en in artikel 136 van het EG-Verdrag, in werking wordt gezet. Omgekeerd kan worden verwacht, dat inwerkingstelling van het sanctiemechanisme binnen de EU ertoe zal leiden dat de mensenrechtensituatie van de desbetreffende lidstaat ook in

het kader van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de orde wordt gesteld.

In directe samenhang hiermee wijzigt artikel 1, vijftiende lid, van het Verdrag van Amsterdam, artikel O van EU-Verdrag zodat nu ook in het EU-Verdrag vast komt te liggen dat het in acht nemen van de democratische beginselen en het respecteren van de grondrechten een voorwaarde is voor het lidmaatschap van de Unie.

Tevens is in het Verdrag van Amsterdam de controle door het Hof van de Europese Gemeenschappen op de naleving van de grondrechten opgenomen. Een deel van de lidstaten had rechterlijke controle op de grondrechten willen bewerkstelligen via toetreding van de EG tot het op 4 november 1950 tot stand gekomen Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154; hierna te noemen EVRM). Aan deze optie was onder andere het nadeel verbonden dat de procedures een lange tijd in beslag zouden nemen. Uiteindelijk werd een alternatieve oplossing gevonden. Uitgangspunt daarbij was dat de toetsing van EG-regels aan grondrechten tot nog toe op adequate wijze heeft plaatsgevonden door het EG-Hof, maar dat de basis waarop het EG-Hof dit doet in het EU-Verdrag moet worden opgenomen. Deze toetsing zou zich bovendien niet langer moeten beperken tot het EG-Verdrag, maar zich moeten uitstrekken tot het EU-Verdrag. Door middel van artikel 1, dertiende lid, van het Verdrag van Amsterdam wordt in artikel L van het EU-Verdrag, dat de rechtsmacht van het EG-Hof regelt ten aanzien van de bepalingen van het EU-Verdrag, de verwijzing naar artikel F, tweede lid, van het EU-Verdrag opgenomen. Deze optie bleek voor alle lidstaten aanvaardbaar, mits daaraan werd toegevoegd dat de rechtsmacht van het EG-Hof alleen gold voor de handelingen van de instellingen. De tweede beperking van artikel L, onder c, betekent dat de bevoegdheid van het EG-Hof wat betreft de toetsing van handelingen van de instellingen geen betrekking kan hebben op de tweede pijler omdat het EG-Hof met betrekking tot die materie geen bevoegdheid heeft. Met betrekking tot de derde pijler strekt de bevoegdheid conform de daar geldende regels met betrekking tot het EG-Hof.

Het resultaat van de verwijzing in artikel L van het EU-Verdrag naar artikel F, tweede lid, van het EU-Verdrag is dat de door het Hof ontwikkelde praktijk om de handelingen van de instellingen te toetsen aan het EVRM is gecodificeerd. Door de verwijzing in artikel L, onderdeel d, naar het EU-Verdrag is nu in ieder geval bereikt dat, voorzover het EG-Hof bevoegd is op grond van het EU-Verdrag (Titel VI), hier dezelfde toetsing aan het EVRM zal plaatsvinden. Daarmee leggen de lidstaten uitdrukkelijk de rechtsmacht van het EG-Hof ook op deze terreinen vast.

De in artikel F neergelegde oplossing laat onverlet dat toetreding tot het EVRM in de toekomst mogelijk blijft. Hiervoor moet dan wel het EVRM gewijzigd worden.

Gezien het advies 2/94 van het EG-Hof d.d. 28 maart 1996 (Jur. 1996, I-1759), zou ook het EG-Verdrag gewijzigd moeten worden ten einde de Europese Gemeenschap de bevoegdheid te verlenen toe te treden tot het EVRM. De wijzigingen die het Verdrag van Amsterdam in het EU-Verdrag en het EG-Verdrag heeft aangebracht, zijn daartoe waarschijnlijk niet voldoende.

Het onderhavige verdrag bevat voorts nieuwe bepalingen ter bestrijding van discriminatie. Aan het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in artikel 6 EG-Verdrag wordt, door middel van artikel 2, zevende lid, van het Verdrag van Amsterdam een nieuw artikel 6A toegevoegd. Dit artikel vormt de basis voor gemeenschappelijke maatregelen ter bestrijding van discriminatie op grond van geslacht, ras of

etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Zo legt dit artikel de basis voor een actief anti-discriminatiebeleid op gemeenschapsniveau. Het gaat hierbij om een bevoegdheid van de Raad maatregelen aan te nemen; het betreft geen verbodsbepaling, waaraan de burger rechtstreeks rechten kan ontleenen. Aanvullend op artikel 6A hebben de lidstaten voorts verklaard dat de Gemeenschap bij het opstellen van regels aangaande het functioneren van de Interne Markt rekening zal houden met de belangen van gehandicapten (Verklaring Nr. 22).

Bijzondere aandacht wordt besteed aan de bevordering van de gelijkheid van mannen en vrouwen. Door middel van artikel 2, tweede lid, van het Verdrag van Amsterdam wordt dit als doelstelling van de Europese Gemeenschap toegevoegd aan artikel 2 van het EG-verdrag. Aan artikel 3 van het EG-Verdrag wordt een nieuw lid toegevoegd, waarin wordt bepaald dat de Gemeenschap in al haar activiteiten zal streven naar opheffing van de ongelijkheid tussen, en bevordering van de gelijkheid van mannen en vrouwen (artikel 2, derde lid, onder c, van het Verdrag van Amsterdam). Tevens worden in het kader van de sociale politiek in het EG-Verdrag bepalingen opgenomen ter bevordering van de positie van de vrouw op de arbeidsmarkt. Deze bepalingen zullen worden toegelicht bij hoofdstuk 2.2 – Sociale politiek van deze memorie.

Ten aanzien van het recht op toegang van burgers tot documenten van de instellingen van de EU wordt verwezen naar artikel 191 A (artikel 2, vijfenveertigste lid, van het Verdrag van Amsterdam). Hierop wordt in hoofdstuk III.2.8 nader ingegaan.

In het kader van de bescherming van personen wordt met betrekking tot de verwerking en het vrije verkeer van persoonsgegevens een nieuw artikel 213B toegevoegd aan het EG-Verdrag (artikel 2, vierenvijftigste lid, van het Verdrag van Amsterdam), waarin wordt bepaald dat de instellingen en organen onder het EG-Verdrag met ingang van 1999 gehouden zullen zijn aan de bescherming van persoonsgegevens op grond van relevante EG-besluiten. Hierbij wordt ondermeer bedoeld op de richtlijn 95/64/EG van 8 december 1995 betreffende de statistiek van het zeevervoer van goederen en personen (PbEG L320), ter bescherming van de persoonsgegevens die aan de lidstaten inhoudelijk verplichtingen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer oplegt, alsmede een uniform systeem van onafhankelijk (nationaal) toezicht op de naleving daarvan. De Raad moet vóór deze datum een onafhankelijk controleorgaan in het leven roepen, dat niet alleen belast zal zijn met het toezicht op de uitvoering van besluiten, maar ook zelf zo nodig bepalingen aan kan nemen. Deze verdragswijziging leidt ertoe dat in de lidstaten en bij de instellingen en organen onder het EG-Verdrag eenzelfde regime van gegevensbescherming van toepassing wordt.

Tenslotte kan in dit verband nog gewezen worden op een tweetal aan de Slotakte gehechte Verklaringen. Verklaring Nr. 1 betreffende de afschaffing van de doodstraf is op verzoek van Italië opgenomen. In Verklaring Nr. 11 betreffende de status van kerken en niet-confessionele organisaties wordt bevestigd dat de Europese Unie kerken en deze organisaties eerbiedigt.

1.2 Geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

1.2.1 Achtergrond: het EU-Verdrag uit 1992

De samenwerking tussen de lidstaten van de EG op het terrein van justitie en binnenlandse zaken is vooral op gang gekomen na de inwerkingtreding op 1 juli 1987 van de op 28 februari 1986 te 's-Gravenhage tot stand

gekomen Europese Akte (Trb. 1986, 63). De liberalisering van het goederen-, personen-, diensten- en kapitaalverkeer noodzaakte tot grotere samenwerking en coördinatie op dit terrein. Het EU-Verdrag bracht de samenwerking op het terrein van asiel en immigratie, de bestrijding van drugsverslaving, fraude en tussen politie- en douanediensten, alsmede de justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken binnen het institutionele kader van de Unie, in de zogenoemde derde pijler. Vanwege de behoefte aan behoud van de nationale bevoegdheden besloten de lidstaten deze samenwerking vooralsnog intergouvernementeel te houden. Wel kreeg de Commissie op een aantal van de genoemde terreinen mede-initiatiefrecht. Uitsluitend enkele deelaspecten van het visumbeleid werden in 1992 in de eerste pijler (artikel 100 C EG-Verdrag) ondergebracht.

In 1990 liepen de inzichten over het vrij personenverkeer, als bedoeld in artikel 7A van het EG-verdrag sterk uiteen. Met name het Verenigd Koninkrijk kon niet instemmen met de opvatting dat vrij personenverkeer betekent dat ook onderdanen uit derde landen zich vrij in de gemeenschappelijke ruimte zonder binnengrenzen zouden moeten kunnen bewegen. Het vrij personenverkeer bleef zich derhalve buiten de Unie verder ontwikkelen, op basis van het op 14 juni 1985 te Schengen tot stand gekomen Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Trb. 1985, 102; hierna te noemen het Akkoord van Schengen) en de daarop gebaseerde op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Trb. 1990, 145; hierna te noemen de Uitvoeringsovereenkomst).

In de in de inleiding op deze memorie genoemde nota inzake de Europese samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken, heeft de regering uiteengezet dat het EU-Verdrag in 1992 weliswaar een stap vooruit was, maar dat er sindsdien verschillende knelpunten aan het licht zijn gekomen. De grootste tekortkomingen zijn een adequaat instrumentarium, de geringe betrokkenheid van de instellingen bij de derde pijler en – daarmee samenhangend – het ontbreken van afdoende democratische en juridische waarborgen. De regering achtte verbeteringen op deze terreinen dan ook gewenst. Een mogelijke oplossing was de overheveling van onderdelen van het EU-Verdrag (derde pijler) naar het EG-Verdrag (eerste pijler).

Als onderdeel van deze benadering stelde de regering voor de Schengensamenwerking binnen de Unie te brengen. Daarmee zou een einde komen aan de uitwerking van de doelstelling van vrij personenverkeer buiten het kader van de Europese Unie. Door de Schengen-samenwerking binnen het kader van de instellingen van de Europese Unie te brengen, zou bovendien een betere juridische en democratische controle op deze materie mogelijk worden.

1.2.2 Het Verdrag van Amsterdam: de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

1.2.2.1 Algemeen

Het cluster vrij personenverkeer en politieke en justitiële samenwerking was een van de meest complexe onderwerpen van de Intergouvernementele Conferentie.

Algemeen was het gevoelen dat de samenwerking op het terrein van asiel, immigratie en die met betrekking tot het voorkomen en de bestrijding van criminaliteit geïntensiveerd diende te worden en dat het Verdrag van Amsterdam zoveel mogelijk faciliteiten daarvoor zou moeten bieden. De inzichten over de wijze waarop een en ander vorm gegeven

moest worden liepen echter uiteen. Uit de ideeën en voorstellen die tijdens de conferentie de revue passeerden, bleek dat naast de verheldering van de doelstelling van de samenwerking, een meerderheid voorstander was van het incorporeren van de vreemdelingrechtelijke aspecten van het vrij personenverkeer in het EG-Verdrag, en tevens, dat de compensatoire maatregelen inzake de bestrijding van criminaliteit in Titel VI van het EU-Verdrag gehandhaafd dienden te blijven. Ook de gedachte om de Schengen-samenwerking binnen het Unie-kader te brengen kreeg geleidelijk aan steun. Denemarken en in zekere zin ook het Verenigd Koninkrijk en Ierland waren uiteindelijk bereid aan de daartoe ontwikkelde voorstellen hun steun te geven, mits voor hen de mogelijkheid werd geopend een bijzondere positie in te nemen. Een en ander heeft geleid tot een op het eerste gezicht grote verscheidenheid van regelingen; deze vormen echter in onderling verband gelezen toch een geheel. De regering erkent dat daarop vanuit een oogpunt van toegankelijkheid kritiek mogelijk is, maar wijst er tegelijk op dat dit de enige manier bleek om de doelstelling, het binnen Unie-kader brengen van de verdere ontwikkeling van het vrij personenverkeer tussen zoveel mogelijk van de huidige lidstaten, te verwezenlijken. De doelstelling van de samenwerking betreft de handhaving en ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, waarin een vrij verkeer van personen in combinatie met compensatoire maatregelen is gewaarborgd. Aldus is een verband gelegd tussen de samenwerking die op basis van de verschillende verdragen plaats zal vinden.

De kern van alle wijzigingen vormt de regeling van het vrij personenverkeer binnen het kader van de Unie. De vreemdelingrechtelijke aspecten van het vrij personenverkeer zijn ondergebracht in de nieuwe Titel III A van het EG-Verdrag en de compensatoire maatregelen op strafrechtelijk terrein in Titel VI van het EU-Verdrag.

Het Protocol tot opnemng van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie (Protocol Nr. 2; hierna te noemen: het Schengen-Protocol) voorziet in de incorporatie van de Schengen-samenwerking in de vorm van een machtiging tot nauwere samenwerking voor de dertien lidstaten die partij zijn bij de Schengen-verdragen. Tevens is er in voorzien dat als rechtsgrondslag van de verschillende onderdelen van dat acquis hetzij de nieuwe Titel III A van het EG-Verdrag, hetzij Titel VI van het EU-Verdrag wordt vastgesteld en dat de verdere ontwikkeling ervan op basis van de aldus vastgestelde rechtsbasis zal geschieden. Denemarken, één der Schengen-landen, is bereid het Schengen-acquis te respecteren ook nadat het in de Unie is geïncorporeerd. Tegelijkertijd wenst Denemarken zich niet te binden aan de samenwerking op basis van Titel III A van het EG-Verdrag, waarover hierna meer. Teneinde handhaving van het vrij personenverkeer ook met Denemarken te verzekeren, is een voorziening getroffen met het doel dat Denemarken de vreemdelingrechtelijke aspecten van het vrij personenverkeer zoals deze in het Schengen-acquis zijn opgenomen zal blijven honoreren. Met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk en Ierland is een mechanisme van algehele of gedeeltelijke participatie vastgelegd. Tenslotte is ook de positie van Noorwegen en IJsland geregeld door te bepalen dat met deze landen nadere overeenkomsten dienen te worden gesloten. Een en ander betekent dat de Schengen-samenwerking binnen Unie-kader in de vorm van een nauwere samenwerking wordt voortgezet en verder wordt ontwikkeld tussen dertien lidstaten en IJsland en Noorwegen en dat tegelijkertijd het Verenigd Koninkrijk en Ierland zich te allen tijde kunnen aansluiten bij die samenwerking.

Het opheffen van de personencontrole op het intra-EU-personeverkeer is, zoals bekend, voor het Verenigd Koninkrijk geen perspectief. Vanwege het gemeenschappelijk reisgebied (Common Travel Area) tussen het Verenigd Koninkrijk en Ierland, neemt ook Ierland een terughoudende positie in. Met name het Verenigd Koninkrijk hechtte eraan dat misverstanden over dat Britse standpunt, waartoe het Schengen-Protocol aanleiding zou kunnen geven, weg te nemen. Het Protocol betreffende de toepassing van bepaalde aspecten van artikel 7A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op het Verenigd Koninkrijk en Ierland (Protocol Nr. 3; hierna te noemen: het artikel 7A EG-Verdrag Protocol) waarborgt het recht van beide lidstaten op hun onderlinge regeling van het gemeenschappelijke reisgebied (Common Travel Area), dat wil zeggen geen personencontrole voor reizigers tussen deze landen, alsmede het recht om de controle van het intra-EU-personeverkeer te handhaven. Met andere woorden, het artikel 7A EG-Verdrag Protocol voorkomt dat in het Verenigd Koninkrijk en Ierland de controle op het personeverkeer vanuit andere lidstaten van de EU zou moeten worden opgeheven. Uiteraard is voorzien in een wederkerigheidsregel voor die andere lidstaten van de EU.

Aangezien de nieuwe Titel III A van het EG-Verdrag de rechtsbasis zal worden voor de verdere ontwikkeling van de vreemdelingrechtelijke aspecten van het vrij personeverkeer en de besluitvorming ter zake bovendien op termijn bij gekwalificeerde meerderheid (met medebeslissingsrecht voor het Europees Parlement) zal kunnen geschieden, achtten het Verenigd Koninkrijk en Ierland het wenselijk voor zichzelf een uitzonderingspositie vast te leggen voor de samenwerking op grond van deze Titel. Deze houdt in, dat beide landen niet deelnemen aan de besluitvorming door de Raad over voorgenomen maatregelen, en dat zij door die maatregelen ook niet worden gebonden, tenzij daarvoor uitdrukkelijk door een van hen of beiden wordt geopteerd. Het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland (Protocol Nr. 4; hierna te noemen: het Brits-Ierse Protocol) voorziet daarom in een mechanisme voor een deelname van genoemde landen op ad hoc basis.

Zoals bekend, is de bekrachtiging van het Verdrag betreffende de Europese Unie indertijd door Denemarken niet eenvoudig verlopen. Eerst nadat tijdens de Europese Raad van Edinburgh van 11–12 december 1992 een uitzonderingspositie van Denemarken was geaccepteerd met de strekking dat Denemarken zich tot de samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken kon verplichten uitsluitend voor zover de rechtsbasis van die samenwerking Titel VI van het EU-Verdrag vormt (PbEG 1992, C 348), kon ook Denemarken zich aan het Verdrag binden. Aangezien de Deense positie sedertdien niet is gewijzigd, terwijl in het Verdrag van Amsterdam een gedeeltelijke communautarisering van de justitie en binnenlandse zaken-samenwerking werd beoogd, diende ook de Deense positie apart te worden vastgelegd. Het eerste deel van het Protocol betreffende de positie van Denemarken (Protocol Nr. 5; hierna te noemen: het Deense Protocol) bevat de regeling dat Denemarken niet zal deelnemen aan de besluitvorming over maatregelen op basis van Titel IIIA EG-verdrag, met uitzondering van het visumbeleid, en ook niet gebonden zal zijn aan die maatregelen. Anders dan het Brits-Ierse Protocol bevat het Deense Protocol geen voorziening voor een deelname aan de besluitvorming op ad hoc basis. Wel is voorzien in de mogelijkheid dat Denemarken op ad hoc basis unilateraal kan besluiten om zich achteraf aan totstandgekomen besluiten te binden, voor zover het besluiten betreft tot uitwerking van het Schengen-acquis.

Alles overziende kan gesteld worden dat het Verdrag van Amsterdam en de bijbehorende Protocollen een vooruitgang betekenen ten opzichte van

het EU-Verdrag doordat thans de faciliteiten zijn geschapen voor het in Unie-kader verwezenlijken van het vrij personenverkeer. Dit heeft tot gevolg dat de instellingen van de Unie, het Europese Parlement, de Commissie en het Hof van Justitie van de EG een passende rol daarin krijgen. Aan de jarenlang in en door Nederland gevoerde pleidooien voor vergroting van de democratische controle en de bevordering van uniforme rechtsregels is verregaand tegemoet gekomen. Het nadeel dat niet alle 15 lidstaten daaraan (volledig) deelnemen dient naar het oordeel van de regering tegen die voordelen te worden afgewogen.

Tenslotte hecht de regering eraan op te merken dat de bijzondere positie van Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken geen navolging kan krijgen bij uitbreiding van de Unie. Het Schengen-Protocol bevat een voorziening dat het Schengen-acquis in zijn geheel dient te worden geaccepteerd door elke toetredende Staat.

1.2.2.2 De artikelen

- *artikel B van het EU-Verdrag: Overkoepelende doelstelling van de verdragsbepalingen inzake vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.* Door artikel 1, vijfde lid, van het Verdrag van Amsterdam is in artikel B, aanhef, vierde streepje, van het EU-Verdrag als doelstelling van de Unie opgenomen de handhaving en ontwikkeling van de Unie als ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Deze bepaling strekt ertoe het verband tussen het vrij verkeer van personen en de compensatoire maatregelen aan te geven en verbindt tevens de samenwerking krachtens Titel IIIA van het EG-Verdrag en Titel VI van het EU-Verdrag.
- *Titel III A van het EG-Verdrag: Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrij verkeer van personen (artikelen 73 I tot en met 73 Q EG Verdrag)*

Artikel 2, vijftiende lid, van het Verdrag van Amsterdam voegt Titel III A (artikel 73 I tot en met 73 Q) aan het EG-Verdrag toe. In deze Titel worden de vreemdelingrechtelijke aspecten van de doelstelling van artikel 7 A van het EG-Verdrag (de liberalisering van het personenverkeer) uitgewerkt.

In artikel 73 I wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die de Raad zal nemen ter verwezenlijking van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De aanhef, onderdeel a, heeft rechtstreeks betrekking op de opheffing van de binnengrenscontrole, hetgeen ook de termijn van vijf jaren verklaart. Het betreft de gezamenlijke normen en procedures voor de controle aan de buitengrenzen, een gezamenlijk visumbeleid, het circulatierecht voor derdelanders, criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek en minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden. In samenhang daarmee dienen er in het kader van de door artikel 1, elfde lid, van het Verdrag van Amsterdam gewijzigde Titel VI van het EU-Verdrag binnen dezelfde termijn maatregelen te worden genomen ter voorkoming en bestrijding van de criminaliteit, in het bijzonder het aannemen van maatregelen tot opstelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel. Op laatstbedoelde maatregelen zal hierna, bij de toelichting op de bepalingen van Titel VI van het EU-Verdrag, nader worden ingegaan. De onderdelen b tot en met d van artikel 73 I betreffen een aantal maatregelen die niet essentieel zijn voor de opheffing van de binnengrenscontrole, zodat de realisering daarvan ook niet aan een termijn is gebonden. Dit betreft de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en de administratieve samenwerking tussen de lidstaten. In onderdeel e is een verband gelegd met de maatregelen op het terrein van de politieke en justitiële samenwerking in

strafzaken, welke op basis van Titel VI van het EU-Verdrag worden genomen. In verband met dit artikel is de Verklaring Nr. 15 over de incorporatie van het Schengen-acquis in de Unie van belang. De strekking van die verklaring is dat de te treffen maatregelen ter vervanging van het Schengen-acquis tenminste hetzelfde beschermingsniveau dienen te bieden als de bepalingen ter afschaffing van de controles aan de binnengrenzen uit de Schengen-verdragen.

De artikelen 73 J tot en met N vormen de uitwerking van het bepaalde in artikel 73 I.

Artikel 73 J omvat de bepalingen betreffende de opheffing van de controles aan de binnengrenzen en de controle aan de buitengrenzen alsmede met betrekking tot het gezamenlijk visumbeleid. Het bepaalde in de aanhef, onderdeel 1, ziet op het treffen van maatregelen inzake het vrije of ongecontroleerde verkeer van iedereen over de binnengrenzen van alle lidstaten van de EU. Dergelijke maatregelen zijn – zoals bekend – reeds getroffen in de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst en de daarop gebaseerde besluiten. Bedoelde maatregelen worden krachtens artikel 1 van het Schengen-Protocol zodanig in het EU-kader geïncorporeerd, dat deze vanaf het moment van inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam kunnen worden toegepast tussen die lidstaten voor wie de Schengen-verdragen in werking zijn gesteld. Deelname aan het vrije verkeer van personen over de binnengrenzen door het Verenigd Koninkrijk en Ierland kan langs twee wegen geschieden, te weten doordat beide lidstaten gaan deelnemen aan het Schengen-acquis, zoals voorzien is in artikel 4 van het Schengen-Protocol, hetzij doordat de lidstaten krachtens artikel 73 J, aanhef, onderdeel 1, de daarvoor noodzakelijke maatregelen treffen. Het ligt voor de hand dat alsdan gekozen wordt voor de weg van het deelnemen aan het Schengen-acquis, omdat hernieuwde besluitvorming krachtens artikel 73 J, onderdeel 1, weinig anders kan inhouden dan uitbreiding van de werking van deze onderdelen van het Schengen-acquis tot het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Gelet op het bepaalde in het artikel 7 A EG-Verdrag Protocol moet echter geconstateerd worden dat een en ander voorlopig niet zal worden gerealiseerd. Het bepaalde in de aanhef, onderdeel 2, onder a, dient in samenhang te worden gelezen met het Protocol betreffende de buitenlandse betrekkingen van de lidstaten in verband met de overschrijding van de buitengrenzen (Protocol Nr. 8). De strekking van dit Protocol is dat de lidstaten bevoegd blijven verdragen met derde landen te sluiten over de uitoefening van de personencontroles aan de buitengrenzen. Hierbij ware te denken aan regelingen betreffende het zogeheten kleine grensverkeer. Aangezien de lidstaten van de EU hierbij gehouden zijn onder andere het Gemeenschapsrecht te eerbiedigen, kunnen deze overeenkomsten geen afbreuk doen aan gemeenschappelijke voorwaarden van toegang of het gemeenschappelijk visumbeleid. Voor de goede orde zij opgemerkt dat artikel 136, derde lid, van de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst een soortgelijke bepaling bevat. De in de aanhef, onderdeel 2, onder b, beschreven maatregelen betreffen het gehele visumbeleid, derhalve komt artikel 100 C van het EG-Verdrag te vervallen. Uit de bij deze bepaling behorende Verklaring Nr. 16 blijkt, dat bij de uitwerking van het visumbeleid, met name de lijst van visumplichtige landen, overwegingen van buitenlandse politieke aard dienen te worden meegewogen.

Artikel 73 K betreft het asiel-, vluchtelingenbeleid en het immigratiebeleid alsmede het beleid ten aanzien van onderdanen van derde landen die in een andere lidstaat willen verblijven. In de bij deze bepaling behorende Verklaring Nr. 17 is vastgelegd dat onder andere met de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen overleg zal worden gevoerd over kwesties inzake het asielbeleid. De met dit artikel beoogde maatregelen dienen binnen een periode van vijf jaren te worden genomen, met uitzondering

van – zo blijkt uit de laatste alinea van het artikel – de maatregelen met betrekking tot de lastenverdeling voor de opvang van vluchtelingen en ontheemden, het reguliere toelatingsbeleid en de rechtspositie van legaal verblijvende onderdanen van derde landen die zich in een andere lidstaat willen vestigen. De voorlaatste alinea van het artikel bevat de voorziening dat nationale regelgeving op het terrein van het immigratiebeleid (onderdelen 3 en 4) wordt gehandhaafd of tot stand wordt gebracht voorzover verenigbaar met het bepaalde in het Verdrag van Amsterdam en andere verdragen. Ten slotte is van belang dat de lidstaten bij onderdeel 3, onder a, van dit artikel hebben verklaard (Verklaring Nr. 18) ook bevoegd te blijven om op dat gebied zelfstandig verdragen met derde landen te sluiten.

Artikel 73 L bepaalt dat de verantwoordelijkheden van de lidstaten inzake de handhaving van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid door de bepalingen van Titel IIIA onverlet worden gelaten. In het geval van een plotselinge toevloed van onderdanen uit een derde land kan de Raad besluiten tot tijdelijke noodmaatregelen. Artikel 100 C van het EG-Verdrag bevat een soortgelijke bepaling. De bij deze bepaling behorende verklaring 19 heeft dezelfde strekking als de bij artikel 73 J behorende Verklaring Nr. 16 (zie hierboven), namelijk dat bij het treffen van noodmaatregelen, overwegingen van buitenlandse politieke aard dienen te worden meegewogen.

Artikel 73 M legt de basis voor maatregelen ten behoeve van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken. Deze bepaling geeft de mogelijkheid om in het bijzonder het grensoverschrijdende burgerlijk procesrecht en het internationaal privaatrecht met gemeenschapsinstrumenten te harmoniseren, voor zover nodig voor een goede werking van de Interne Markt. Het begrip Interne Markt moet ruim worden geïnterpreteerd en kan onder omstandigheden naast vermogensrecht ook onderwerpen van familierecht omvatten. Voor andersoortige of verdergaande harmonisatie kunnen de artikelen 220, vierde onderdeel, en 235 van het EG-Verdrag een rechtsgrond bieden. Op verzoek van Zweden is Verklaring Nr. 20 aan de Slotakte gehecht.

Op basis van artikel 73 N kan de Raad maatregelen nemen om de onderlinge samenwerking tussen de bij de uitvoering van de op grond van Titel III A getroffen maatregelen betrokken diensten én de samenwerking met de Commissie te waarborgen.

Artikel 73 O bevat de regeling van de besluitvorming over de in Titel III A geregelde materie. Voor een goed begrip van de getroffen regelingen dienen deze in samenhang te worden gelezen met de hierboven in de inleiding op dit hoofdstuk genoemde Protocollen waarin de bijzondere posities van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, alsmede Denemarken zijn vastgelegd. Op die samenhang wordt ook gewezen in artikel 73 Q. De regeling van het eerste lid geldt in elk geval voor de eerste vijf jaren dat het Verdrag in werking is. In die periode kunnen zowel de lidstaten als de Commissie voorstellen doen en geldt de raadplegingsprocedure voor het Europees Parlement. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen. Uit het bepaalde in artikel 1 juncto 3 van het Brits-Ierse Protocol blijkt in de eerste plaats dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland geen voorstellen kunnen doen. Voorts volgt uit voornoemd artikel 1 van het Brits-Ierse Protocol volgt dat, indien geen van deze lidstaten opteert voor deelneming aan de besluitvorming, de eenparigheidsregel zo dient te worden uitgelegd dat dit de stemmen betreft van alle lidstaten met uitzondering van die van het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Uit het bepaalde in artikel 1 juncto 4 van het Deense Protocol blijkt dat de deelname van Denemarken aan de aanneming van maatregelen op grond

van Titel III A is uitgesloten, met uitzondering van de aspecten van het visumbeleid die thans reeds in artikel 100 C van het EG-Verdrag zijn geregeld. Ook in laatstgenoemd Protocol is voorzien dat Denemarken niet meetelt voor de bepaling van de unanimiteit. Samengevat betekent het voorgaande dat besluitvorming bij unanimiteit niet betekent de stemmen van 15 lidstaten, maar veelal die van 12 lidstaten.

Het tweede lid betreft de periode nadat het Verdrag vijf jaren in werking is en bevat de mechanismen die noodzakelijk zijn voor een volledige communautarisering van Titel II A van het EG-Verdrag met de daarbij passende rol van alle instellingen. Na die periode van vijf jaar, zo blijkt uit het bepaalde achter het eerste streepje, vervalt van rechtswege het initiatiefrecht van de lidstaten en komt dit exclusief aan de Commissie toe. Vanwege de vele raakvlakken met de nationale rechtshandhaving is wel expliciet aangegeven dat de Commissie alsdan is gehouden om verzoeken van lidstaten om indiening van een voorstel bij de Raad in behandeling te nemen. Die formulering stamt uit artikel 100 C van het EG-Verdrag. Het tweede streepje van het tweede lid bindt de invoering van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid door de Raad én medebeslissingsrecht van het Europees Parlement aan een besluit van de Raad in volledige samenstelling dat met eenparigheid moet worden genomen, na raadpleging van het Europees Parlement. In de bij deze bepaling behorende Verklaring Nr. 21 is vastgelegd dat de Raad voor het verstrijken van de periode van vijf jaren een dergelijk besluit zal onderzoeken teneinde dat besluit onmiddellijk na ommekomst van die termijn te nemen. Met het oog op de invoering van meerderheidsbesluitvorming bevatten het Brits-Ierse en Deense Protocol in de respectieve artikelen 1 ook een precisering van het begrip gekwalificeerde meerderheid. In genoemde bepaling staat eveneens dat de bepalingen betreffende de bevoegdheden van het Hof van Justitie kunnen worden aangepast. Leest men dit onderdeel van het tweede streepje van het tweede lid geïsoleerd, dan zou de gekozen formulering de indruk kunnen wekken alsof een besluit ook ertoe kan strekken de bevoegdheid van het Hof van Justitie te beperken of zelfs af te schaffen. Indien zulks de bedoeling zou zijn geweest, had echter opname van de beslissingsbevoegdheid met betrekking tot het Hof van Justitie in artikel 73 P van het EG-Verdrag voor de hand gelegen. De plaatsing in artikel 73 O, tweede lid, houdt nauw verband met het feit dat dit artikelonderdeel ertoe strekt de volledige communautarisering van Titel III A van het EG-Verdrag te bereiken. Met het oog op de daarbij passende rol van alle instellingen is ook het Hof van Justitie genoemd. Met andere woorden, wat betreft de rol van het Hof van Justitie strekt deze voorziening ertoe de mogelijkheid te openen om zonder verdragswijziging deze geheel te harmoniseren met het bestaande artikel 177 van het EG-Verdrag.

Het derde lid tenslotte, bevat uitzonderingen op de twee voorgaande leden. In de eerste plaats betreft dit het ontbreken van een overgangperiode voor de wijze van besluitvorming over de uit artikel 100 C van het EG-Verdrag overgehevelde onderwerpen op het terrein van het visumbeleid. Deze uitzondering vloeit voort uit het feit dat de besluitvorming krachtens artikel 100 C van het EG-Verdrag thans reeds met gekwalificeerde meerderheid plaatsvindt. In de tweede plaats betreft dit de automatische invoering na vijf jaar van de medebeslissingsprocedure voor de overige aspecten van het visumbeleid. Hieraan zal Denemarken wel steeds deelnemen.

Aangezien Titel III A onderdeel vormt van het EG-Verdrag zijn de bepalingen van dat Verdrag inzake het EG-Hof van Justitie van toepassing. Artikel 73 P vormt echter een bijzondere regeling ten opzichte van artikel 177 van het EG-Verdrag, waarin de prejudiciële procedure bij het Hof van Justitie van de EG wordt geregeld. Deze bijzondere regeling houdt in, dat

het EG-Hof niet bevoegd is bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen naar aanleiding van een verzoek van alle nationale rechterlijke instanties, maar uitsluitend op verzoek van de nationale rechter waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep. De reden hiervoor is dat bij afweging van het belang van uniforme rechtspraak, enerzijds, en een voortvarende afwikkeling van asiel- en andere vreemdelingrechtelijke procedures, anderzijds, dat laatste belang heeft geprevaleerd; te grote vertraging van de asiel- en andere vreemdelingenprocedures werd onwenselijk geacht. Bij de voorbereiding van de voorstellen voor de invoering van hoger beroep in vreemdelingen-zaken in Nederland is overigens de strekking van deze bepaling betrokken.

In het tweede lid is een beperking opgenomen van de toetsingsbevoegdheid van het Hof met betrekking tot krachtens artikel 73 J, aanhef, onderdeel 1, genomen maatregelen of besluiten tot de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid. De bepaling waarnaar wordt verwezen heeft, zoals hierboven reeds is aangegeven, betrekking op maatregelen inzake het ongecontroleerd overschrijden van de binnengrenzen. De beperking van de bevoegdheden van het Hof leidt ertoe dat maatregelen tot het weer instellen van binnengrenscontrole om redenen van handhaving van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid niet aan het oordeel van het EG-Hof kunnen worden onderworpen.

Wel dient hierbij te worden bedacht dat het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken ook met betrekking tot de bevoegdheden van het EG-Hof, een bijzondere positie innemen. Uit het bepaalde in het artikel 7 A-Protocol, en de artikelen twee van respectievelijk het Brits-Ierse Protocol en het Deense Protocol blijkt dat de jurisdictie van het Hof van Justitie op de daarin genoemde terreinen niet wordt erkend en dat derhalve dus ook uitspraken van het EG-Hof met betrekking tot kwesties voortvloeiend uit het bepaalde van Titel III A geen gevolgen kunnen hebben voor deze lidstaten. Uitzondering op die hoofdregel voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland vormen de besluiten waaraan deze landen zich hebben gebonden, zo volgt uit artikel 6 van het Brits-Ierse Protocol. Voor Denemarken vormt een uitzondering de bevoegdheid van het EG-Hof met betrekking tot de aspecten van het visumbeleid, als bedoeld in artikel 4 van het Deense Protocol.

– *het Schengen-Protocol (Protocol Nr. 2)*

Uit artikel 1 blijkt dat de samenwerking met betrekking tot het Schengen-acquis plaats zal vinden in de vorm van een nauwere samenwerking tussen die lidstaten die thans reeds aan het Schengen-acquis zijn gebonden, althans waarmee reeds toetredingsovereenkomsten zijn gesloten. Op de samenwerkingsvorm van nauwere samenwerking is reeds ingegaan in hoofdstuk 1.3 van deze memorie. Uit deze bepaling blijkt, dat anders dan in de overige gevallen van voorgenomen nauwere samenwerking, geen apart machtigingsbesluit van de Raad vereist is.

Artikel 2 bevat het principe van de incorporatie van het Schengen-acquis. Het bepaalde in de eerste alinea dient in samenhang te worden gelezen met de bij dat artikel behorende Verklaring Nr. 44, welke de strekking heeft dat ter realisering van de incorporatie van het Schengen-acquis op de datum van de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam alle daartoe noodzakelijke voorbereidende werkzaamheden zouden moeten zijn voltooid. Vanaf de beoogde datum treedt de Raad in de plaats van het Uitvoerend Comité. Vanaf de datum van inwerkingtreding is het Schengen-acquis van toepassing op de in artikel 1 genoemde dertien lidstaten, zij het dat het tweede lid van deze bepaling een apart regime

bevat voor de lidstaten waarmee in Schengen-verband toetredingsverdragen zijn gesloten. Zie hierna bij de toelichting op het tweede lid. Uit de eerste volzin van de tweede alinea van het eerste lid blijkt dat de besluitvorming in de Raad in de samenstelling van dertien lidstaten, dus inclusief Denemarken, inzake de maatregelen die nodig zijn om de incorporatie uit te voeren bij eenparigheid zal plaatsvinden. Het vaststellen van de rechtsgrondslag van alle bepalingen en besluiten die het Schengen-acquis, als bedoeld in de tweede volzin van de tweede alinea van het eerste lid, vindt daarentegen plaats door de volledige Raad met eenparigheid van stemmen. Die besluitvorming vindt plaats op de datum van inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, zodat er sprake is van een samenvallend van rechtsmomenten. Teneinde te bewerkstelligen dat de Raad inderdaad op die datum tot de noodzakelijk besluitvorming kan overgaan heeft het Comité van Permanente Vertegenwoordigers indachtig de Verklaring Nr. 44 in de tweede helft van 1997 een speciale werkgroep opdracht gegeven om de rechtsgrondslag te identificeren voor alle onderdelen van het Schengen-acquis. Deze werkgroep is tot nu toe reeds een aantal keren bijeen geweest en zal haar werkzaamheden voortvarend voortzetten. Primair zijn de afzonderlijke artikelen van de Uitvoeringsovereenkomst bezien. De werkgroep rapporteert regelmatig aan het Comité van Permanente Vertegenwoordigers en zal een ontwerp-besluit voorbereiden. Naar verwachting zal de werkgroep haar werkzaamheden ruim voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam kunnen afronden, zodat de Raad deze reeds voor die datum voorlopig kan vaststellen, teneinde vervolgens op de datum van inwerkingtreding tot een formele vaststelling te kunnen overgaan. De beoogde procedure komt overeen met die welke in het kader van het voorbereiden van besluiten krachtens de op 26 juli 1995 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst) (Trb. 1995, 282) is gevolgd. Het vaststellen van de rechtsgrondslag is niet alleen van belang voor het verder ontwikkelen van het Schengen-acquis. De gekozen rechtsgrondslag is ook bepalend voor de deelname van Denemarken aan de verdere besluitvorming ter zake, zo blijkt uit artikel 3 van dit Protocol. Ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, bevat artikel 4 een aparte regeling voor deelneming, ongeacht of Titel III A van het EG-Verdrag of Titel VI van het EU-Verdrag als rechtsgrondslag is aangemerkt. De derde alinea regelt de bevoegdheid van het Hof van Justitie overeenkomstig de terzake geldende regelingen in Titel IIIA van het EG-Verdrag en Titel VI van het EU-Verdrag. De bevoegdheid van het EG-Hof is echter uitgesloten met betrekking tot maatregelen of besluiten met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid. De vierde alinea bepaalt dat bij gebreke van de vaststelling van de rechtsgrondslag, als bedoeld in de tweede alinea, Titel VI van het EU-Verdrag als rechtsgrondslag voor het Schengen-acquis zal fungeren. Uit de verwijzing naar het tweede lid van artikel 5 blijkt dat voorstellen en initiatieven die voortbouwen op het Schengen-acquis desondanks onder de toepasselijke bepalingen van de Verdragen, zijnde Titel III A EG-verdrag of Titel VI van het EU-Verdrag, vallen. Het bepaalde in het tweede lid beoogt de in Schengen-verband gevolgde praktijk van de inwerkingstelling van toetredingsverdragen ook in Unie-kader te continueren. Indien op het moment van inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam nog niet alle toetredingsverdragen in werking zijn gesteld, dan geldt ten aanzien van de lidstaten waarmee deze zijn gesloten dat de Raad bij unanimité de data moet vaststellen waarop het Schengen-acquis op hen van toepassing wordt. Artikel 3 is opgenomen teneinde rekening te houden met het feit dat Denemarken kan afzien van omzetting van een besluit dat ter uitvoering van de Schengen-samenwerking is genomen op basis van Titel III A van

het EG-Verdrag. Alsdan blijft tussen Denemarken en de overige van de dertien lidstaten de in het kader van de Schengen-samenwerking terzake reeds genomen besluiten gelden. Deze bepaling, welke een pendant van artikel 5 van het Deense Protocol vormt, voorkomt dat er een rechtsvacuüm ontstaat. De rechtsgevolgen van een besluit op basis van Titel VI van het EU-Verdrag tussen Denemarken en de overige van de dertien lidstaten zijn voor de volledigheid opgenomen. Denemarken neemt ten aanzien van die samenwerking echter geen bijzondere positie in.

Artikel 4 voorziet in de mogelijkheid voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland om deel te gaan nemen aan het Schengen-acquis. Deze deelneming kan geheel of partieel zijn. Aangezien de samenwerking op het terrein van het Schengen-acquis een vorm van nauwere samenwerking is, is over die deelneming een apart besluit van de Raad nodig. Over een daartoe strekkend verzoek van het Verenigd Koninkrijk of Ierland neemt de Raad bij eenparigheid van stemmen van de dertien lidstaten én de verzoekende lidstaat een besluit. Uit de bij deze bepaling behorende Verklaring Nr. 45 blijkt dat de lidstaten voornemens zijn die deelneming zoveel mogelijk te bevorderen.

Artikel 5 ziet niet op het bestaande Schengen-acquis, dat wordt geïncorporeerd, maar op het verder ontwikkelen daarvan.

In de eerste alinea van het eerste lid wordt gedoeld op respectievelijk de bepalingen van Titel III A juncto artikel 5 A van het EG-Verdrag en de bepalingen van Titel VI en artikel K.12 EU-Verdrag. De met name genoemde bepalingen zien op de vormgeving van de nauwere samenwerking. De verdere ontwikkeling vindt plaats in de vorm van een nauwere samenwerking, waarvoor normaal de regels van artikel 5 A en K.12 gelden (zie hoofdstuk III.5). In artikel 5 van het Schengen-Protocol wordt voor deze samenwerking een bijzondere machtiging verleend, zodat hier niet apart over gestemd hoeft te worden. Voorzover die verdere ontwikkeling op basis van Titel III A EG-Verdrag geschiedt, vormt de tweede alinea een pendant van artikel 3 van het Brits-Ierse Protocol. Voor een toelichting op laatstgenoemde bepaling wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op dat Protocol. Ook bij het onderhavige artikel behoort een Verklaring, te weten Verklaring Nr. 46, die het streven aangeeft om zoveel mogelijk met alle lidstaten het Schengen-acquis, of onderdelen ervan, verder te ontwikkelen.

Artikel 6 schrijft voor dat de Raad (in de samenstelling van de 13 lidstaten) met Noorwegen en IJsland, een overeenkomst sluit die de basis kan vormen voor de participatie van genoemde landen in de samenwerking vanaf het moment het Schengen-acquis is geïncorporeerd in Unie-kader. Artikel 6 schrijft eveneens voor dat er een overeenkomst dient te worden gesloten om de relatie tussen Noorwegen en IJsland, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk en Ierland, anderzijds, te regelen. Uit de bij deze bepaling behorende Verklaring Nr. 47 blijkt dat het de intentie is van de lidstaten deze overeenkomsten op zodanige termijn op te stellen en te sluiten dat deze op dezelfde datum in werking kunnen treden als het Verdrag van Amsterdam. Deze regeling is het gevolg van het feit dat de Schengen-landen en Noorwegen en IJsland op 19 december 1996 te Luxemburg de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Partijen bij het Akkoord en bij de Overeenkomst van Schengen, en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de afschaffing van de personencontroles aan de binnengrenzen (Trb. 1997, 133) tot stand hebben gebracht, welk verdrag thans ook ter goedkeuring voorligt (kamerstukken II 1996/97, 25 622). Om het mogelijk te maken dat bedoelde overeenkomsten tegelijkertijd met het Verdrag in werking treden, is in het voorstel van rijkswet een machtigingsartikel opgenomen (artikel 3).

Tenslotte wordt gewezen op de door Frankrijk bij het Schengen-Protocol afgelegde verklaring, welke ertoe strekt dat, naar de mening van de Franse regering, de incorporatie van het Schengen-acquis in Unie-kader geen wijziging brengt in de territoriale reikwijdte van die samenwerking. Evenals dat in artikel 138 van de Uitvoeringsovereenkomst is vastgelegd, blijft die samenwerking territoriaal beperkt tot het grondgebied van Frankrijk in Europa. Die verklaring is wenselijk, omdat het EG-Verdrag voor Frankrijk eveneens van toepassing is op de zogeheten «Departements d'outre-mer».

– *het Artikel 7A EG-Verdrag-Protocol (Protocol Nr. 3)*

Artikel 1 bepaalt dat het Verenigd Koninkrijk het recht heeft personencontroles door te voeren ten aanzien van een ieder die het Verenigd Koninkrijk wenst binnen te komen. Onder de in de onderdelen a en b opgesomde categorieën van personen vallen alle wereldburgers, dus ook de onderdanen van de overige lidstaten. Uit de laatste alinea van dit artikel blijkt dat dit recht blijft bestaan ongeacht nieuwe regelingen die ter zake van personencontroles uit hoofde van het EG-Verdrag, hetzij het EU-Verdrag worden aangenomen.

In artikel 2 wordt het bestaan van het gemeenschappelijk reisgebied, oftewel de «Common Travel Area» die tussen het Verenigd Koninkrijk en Ierland bestaat, erkent, zij het dat daarbij de kanttekening is geplaatst dat de verplichtingen die beide lidstaten uit hoofde van het op 2 mei 1992 te Oporto tot stand gekomen Verdrag betreffende de Europese Economische Ruimte (Trb. 1992, 132; hierna te noemen: het EER-Verdrag) zijn aangegaan daarin zijn verdisconteerd. Ten gevolge van het bestaan van het gemeenschappelijke reisgebied wordt in artikel 2 het bepaalde van artikel 1 ook van toepassing verklaard op Ierland.

Artikel 3 bevat de reciprociteitsregel voor de andere lidstaten, met andere woorden deze zijn en blijven gerechtigd personencontroles uit te oefenen ten aanzien van personen die vanuit het Verenigd Koninkrijk of Ierland hun grondgebied wensen binnen te komen.

– *het Brits-Ierse Protocol (Protocol Nr. 4)*

Artikel 1 heeft betrekking op het niet deelnemen van het Verenigd Koninkrijk en Ierland aan de aanneming, van besluiten door de Raad overeenkomstig Titel IIIA van het EG-Verdrag. Op de consequenties voor de wijze van besluitvorming door de Raad is hierboven in de toelichting bij artikel 73 O van het EG-Verdrag reeds ingegaan.

Artikel 2 sluit de verbindendheid voor of toepasselijkheid op het Verenigd Koninkrijk en Ierland uit. Tevens wordt de jurisdictie van het Hof van Justitie van de EG uitgesloten, waarop reeds uitvoeriger werd in gegaan bij de toelichting op artikel 73 P van het EG-Verdrag.

Het eerste lid van artikel 3 bevat de uitzondering op de voorgaande artikelen door de voorziening dat beide lidstaten de Voorzitter van de Raad schriftelijk in kennis kunnen stellen van hun wens tot deelneming aan de aanneming van een reeds ingediend voorstel. Deze kennisgeving dient binnen drie maanden na de indiening te worden gedaan. Aan de verdere deelneming zijn, geen andere formaliteiten verbonden. Op de consequenties van de deelneming voor de wijze van besluitvorming door de Raad is hierboven in de toelichting bij artikel 73 O van het EG-Verdrag reeds ingegaan.

Het tweede lid bevat een mechanisme dat ertoe dient dat in geval van deelneming door het Verenigd Koninkrijk en Ierland de aanneming van de desbetreffende maatregel niet door die twee lidstaten zou kunnen worden vertraagd. In dit verband verdient ook aandacht de unilaterale verklaring

van Ierland, Verklaring Nr. 4, waaruit blijkt dat deze lidstaat streeft naar een maximaal gebruik van de in artikel 3 getroffen voorziening.

Artikel 4 bevat de voorziening voor de situatie dat de Raad reeds een maatregel ingevolge Titel IIIA heeft aangenomen en dat het Verenigd Koninkrijk of Ierland die maatregel alsnog wensen te aanvaarden. Artikel 5 A, derde lid, ziet op een dergelijke verbreding van de nauwere samenwerking. Voor een toelichting op die vorm van samenwerking wordt verwezen naar hoofdstuk III.5 van deze memorie. Ten overvloede wordt er op gewezen dat voor de verbreding van het Schengen-acquis artikel 4 van het Schengen-Protocol van toepassing is.

Artikel 6 bepaalt welke gevolgen zijn verbonden aan de deelneming aan maatregelen uit hoofde van Titel IIIA van het EG-Verdrag en vermeldt daarbij in het bijzonder de bevoegdheid van het Hof van Justitie als bedoeld in artikel 73 P van het EG-Verdrag.

Artikel 7 regelt de verhouding tussen het onderhavige Protocol en het Schengen-Protocol.

Uit het bepaalde in artikel 8 blijkt dat Ierland een enigszins andere positie inneemt ten aanzien van de in dit Protocol geregelde materie. Voor Ierland is het in tegenstelling tot voor het Verenigd Koninkrijk niet ondenkbaar dat het ooit volledig Titel IIIA van het EG-Verdrag zal aanvaarden. Overigens dient daarbij te worden bedacht dat een opzegging door Ierland van onderhavig Protocol geen afbreuk kan doen aan het bepaalde in het artikel 7A EG-Verdrag Protocol.

– *het Deense Protocol (Protocol Nr. 5)*

Voor de toelichting op deel II van dit Protocol wordt verwezen naar hoofdstuk II.3.1.2 van deze memorie. Wat betreft deel I verdient het volgende vermelding.

Artikel 1 bepaalt dat Denemarken niet zal deelnemen aan de totstandkoming, welke culmineert in de aanneming van maatregelen, overeenkomstig Titel III A van het EG-Verdrag. Op deze regel bestaat slechts één uitzondering, zoals blijkt uit artikel 4. Op de consequenties voor de wijze van besluitvorming door de Raad is hierboven in de toelichting bij artikel 73 O van het EG-Verdrag reeds ingegaan.

Uit artikel 2 blijken de rechtsgevolgen van het bepaalde in artikel 1. In zoverre is deze bepaling identiek aan artikel 2 van het Brits-Ierse Protocol. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op laatstgenoemde bepaling.

Artikel 3 regelt de financiële gevolgen van het niet deelnemen en is nagenoeg identiek aan artikel 5 van het Brits-Ierse Protocol.

Artikel 4 bevat de enige uitzondering op artikel 1. De uitzondering heeft betrekking op het bepaalde in artikel 73 J, aanhef, onderdeel 2, onder b, onder i) en iii) van het EG-Verdrag. Deze aspecten van het visumbeleid zijn overgenomen uit artikel 100 C EG Verdrag, waaraan Denemarken door de bekrachtiging van het EU-Verdrag reeds is gebonden.

Het eerste lid van artikel 5 bepaalt dat Denemarken binnen zes maanden nadat de Raad een besluit heeft genomen dat betrekking heeft op de verdere ontwikkeling van het Schengen-acquis dient te beslissen of het al dan niet tot omzetting van dat besluit in zijn nationale wetgeving overgaat. Zo ja, dan ontstaat voor Denemarken een internationaal-rechtelijke verplichting. Deze bepaling is het logische gevolg van de positie die Denemarken op het terrein van de Schengen-samenwerking

inneemt. Zoals hierboven al is aangegeven vormt het onderhavige artikel de pendant van artikel 3 van het Schengen-Protocol. Deze bepaling strekt ertoe dat de overige dertien lidstaten nagaan of het feit dat er tussen hen en Denemarken een onderdeel van het oude Schengen-regime blijft gelden extra maatregelen vergt met het oog op een ongestoorde voortzetting van het vrije verkeer van personen.

Artikel 7 bevat de voorziening krachtens welke Denemarken eenzijdig het onderhavige Protocol geheel of gedeeltelijk kan opzeggen. Alsdan is Denemarken gehouden alle geldende maatregelen geheel toe te passen, met andere woorden Denemarken komt dan in dezelfde positie als de lidstaten die zich vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam al geheel aan Titel III A van het EG-Verdrag hebben gebonden.

– *Titel VI van het EU-Verdrag: bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (artikelen K.1 tot en met K.14)*

Zoals in de inleiding op dit hoofdstuk is aangegeven, is een gedeelte van de in de bestaande Titel VI van het EU-Verdrag geregelde samenwerking op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken overgeheveld naar het EG-Verdrag. Dit betreft de in de nieuwe Titel III A van het EG-Verdrag vastgelegde vreemdelingrechtelijke aspecten van het vrij personenverkeer en de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken. Artikel 1, elfde lid, van het Verdrag van Amsterdam, bevat niet alleen de daaruit voortvloeiende wijzigingen van Titel VI van het EU-Verdrag, maar ook de met het oog op een intensivering van de criminaliteitsbestrijding noodzakelijk geachte uitwerking van de verschillende aspecten van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken alsmede de toegevoegde samenwerking ter voorkoming en bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. In vergelijking moet Titel VI van het EU-Verdrag uit 1992 is Titel VI opnieuw gerangschikt en heeft een duidelijker structuur gekregen.

Artikel K.1 bevat een uitwerking van de strafrechtelijke aspecten van de doelstelling als bedoeld in artikel B van het Verdrag van Amsterdam. De samenwerking op strafrechtelijke terrein strekt tot het verschaffen van een hoog niveau van zekerheid aan de burger. De uit deze algemene doelstelling afgeleide specifieke doelstellingen zijn het voorkomen en bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit, met name terrorisme, mensenhandel en misdrijven tegen kinderen, illegale drugshandel en illegale wapenhandel, corruptie en fraude. De uitwerking volgt in de artikelen K.2 tot en met K.4. Met betrekking tot de formulering van de uitwerking dient te worden bedacht dat daarin soms zaken zijn opgenomen die sedert de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie al geheel of gedeeltelijk zijn gerealiseerd. Dit is geschied om zodoende aan te geven dat continuering van de op basis van het bestaande artikel K.3 van het EU-Verdrag gerealiseerde samenwerking wordt nagestreefd. Het bestaande acquis vormt ook de basis voor de verdere ontwikkeling van de samenwerking.

Artikel K.2 omschrijft de aard van het gezamenlijk optreden op het gebied van politieke samenwerking. Zoals ook uit de rest van het artikel blijkt, wordt de term «politieke samenwerking» in de aanhef van het eerste lid in ruime zin gehanteerd, dat wil zeggen dat daaronder niet alleen de politiediensten vallen. In dit verband is nog van belang dat het wat betreft de douane daarbij gaat om die activiteiten die behoren bij het voorkomen en bestrijden van strafbare feiten in de mate waarin het nationale recht van de lidstaten daartoe bevoegdheden aan de douane toekent. De administratieve samenwerking (wederzijdse bijstand) tussen douanediensten is vastgelegd in de nieuwe Titel VII A van het EG-Verdrag (nieuw artikel 116 EG).

Het bepaalde in onderdeel b van het eerste lid betreft, voorzover het Europol betreft, grotendeels zaken die reeds zijn vastgelegd in de op 26 juli 1995 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst), (Trb. 1995, 282; hierna te noemen: de Europol-Overeenkomst). Zoals al in de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel tot goedkeuring van dat Verdrag (kamerstukken II 1996/97, 25 339, nr. 5) is opgemerkt, valt de informatie over melding van verdachte financiële transacties als zodanig buiten het in artikel 2 van de Europol-Overeenkomst genoemde werkteerrein. Wat betreft een aantal van de in het tweede lid van het onderhavige artikel opgesomde bevoegdheden dient te worden opgemerkt dat deze buiten het thans in artikel 3 van de Europol-Overeenkomst genoemde takenpakket vallen. Een en ander betekent dat de met betrekking tot Europol voorgestane intensivering van de samenwerking door de Raad uitsluitend in de vorm van een wijziging of aanvulling van de Europol-Overeenkomst gestalte kan worden gegeven. De bij artikel K.2 behorende Verklaring Nr. 7 moet wat Europol betreft, gezien worden in het licht van de voorgestelde taakuitbreiding. Zo zal bijvoorbeeld ondersteuning ter plekke door functionarissen van Europol (tweede lid, onderdeel a) dienen te geschieden onder het toezicht van de bevoegde nationale justitiële autoriteit.

Het gezamenlijk optreden inzake justitiële samenwerking in strafzaken wordt beschreven in artikel K.3. De in aanhef en onderdeel a gebruikte formulering is dermate algemeen dat de daarop volgende onderdelen b tot en met e kunnen worden aangemerkt als onderdelen daarvan. Het onderdeel b is eveneens een voorbeeld van het continueren van reeds tot stand gebrachte samenwerking, te weten de op 10 maart 1995 tot stand gekomen Overeenkomst aangaande de verkorte procedure tot uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie (Trb. 1995, 110) en de op 27 september 1996 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie (Trb. 1996, 304). Deze Verdragen dienen overigens nog door de lidstaten te worden bekrachtigd. De voorbereiding van de goedkeuring is inmiddels ter hand genomen.

Het bepaalde in onderdeel e is opgenomen, nadat zowel bij de opstelling van het door de Europese Raad van Amsterdam aangenomen Actieplan inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, maar ook van verdragen op basis van het bestaande artikel K.3, zoals de op 26 juli 1995 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 1995, 289) en het bijbehorende op 27 september 1996 te Dublin tot stand gekomen Protocol opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 1996, 330; het zogenoemde Corruptie Protocol) dat uiteenlopende nationale wetgevingen de gezamenlijke aanpak van criminaliteit kan bemoeilijken en tot maatregelen met een harmoniserend karakter noodzaken. Teneinde zeker te stellen dat daarbij niet fundamentele uitgangspunten van rechtsstelsels opzij worden gezet, wordt in de bij deze bepaling behorende Verklaring Nr. 8, vastgelegd dat de toepassing van artikel K.3, aanhef, onderdeel e, niet kan leiden tot de invoering van minimumstraffen.

Bij het bepaalde in artikel K.4 dient te worden gedacht aan reeds in Schengen-kader bestaande vormen van grensoverschrijdend optreden, zoals de grensoverschrijdende achtervolging en de grensoverschrijdende observatie. Ook bij het uitoefenen van andere opsporingsbevoegdheden kan aan de orde komen dat het vanuit een oogpunt van goede samenwerking nodig is dat op het grondgebied van een andere lidstaat wordt

opgetreden. In het wetsvoorstel inzake de wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden en de wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden) (kamerstukken II 1996/97, 25 403, nrs. 1–2) is al rekening gehouden met de internationale samenwerking en zijn ook eisen die aan dergelijk optreden worden gesteld geformuleerd.

Het bepaalde in artikel K.5 is overgenomen uit het bestaande tweede lid van artikel K.2 van het EU-Verdrag.

In artikel K.6 is het instrumentarium voor Titel VI bepaald. Zoals bekend ontstond bij de toepassing van het bestaande artikel K.3 EU-Verdrag vaker discussie over het te kiezen instrument, dan wel over de rechtskracht van een gekozen instrument. Artikel K.6 schept duidelijkheid.

Het eerste lid is letterlijk overgenomen uit het bestaande artikel K.3 van het EU-Verdrag. Het tweede lid bevat de instrumenten, welke uitsluitend met eenparigheid tot stand kunnen worden gebracht. Alvorens daarop in te gaan, wordt gewezen op de bij dat lid behorende Verklaring Nr. 8, waaruit blijkt dat zowel initiatieven voor maatregelen als bedoeld in onderhavige bepaling, alsmede de uit hoofde daarvan aangenomen besluiten zullen worden bekend gemaakt in het Publikatieblad van de EG in overeenstemming met de reglementen van de Raad en van de Commissie.

Uit de aanhef van het tweede lid blijkt dat de Commissie een mede-initiatiefrecht krijgt. Op grond van het bestaande artikel K.3 van het EU-Verdrag is een dergelijke bevoegdheid voor de terreinen van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken uitgesloten.

De in onderdeel a genoemde gemeenschappelijke standpunten zijn overgenomen uit het bestaande artikel K.3 van het EU-Verdrag. Het rechtskarakter van gemeenschappelijke standpunten hangt af van de gekozen bewoordingen en de inhoud. Er kan op worden gewezen dat er in het verleden geen gemeenschappelijke standpunten tot stand zijn gekomen die juridisch bindend waren. Door de opname van nieuwe bindende instrumenten is ook voor de toekomst het niet waarschijnlijk dat gemeenschappelijke standpunten een juridisch bindend karakter zullen hebben.

De in onderdeel b genoemde kaderbesluiten zijn nieuw en dit type besluit zal worden gebruikt voor maatregelen met een algemeen normatief karakter. Elke maatregel met een dergelijk karakter dient te worden gegoten in de vorm van een kaderbesluit, zo blijkt ook uit onderdeel c van dit lid. De rechtskracht die er aan wordt toegekend komt overeen met die welke aan richtlijnen is verbonden, zij het dat zij geen rechtstreekse werking kunnen hebben.

De in onderdeel c genoemde besluiten zijn eveneens nieuw. Deze besluiten hebben met de in onderdeel b genoemde kaderbesluiten en richtlijnen gemeen dat ze verbindend zijn. Ze hebben evenwel geen rechtstreekse werking. De inhoud van deze besluiten kan diverse zijn, maar het gaat niet om maatregelen met een algemeen normatief karakter.

De in onderdeel d genoemde overeenkomsten zijn eveneens overgenomen uit het bestaande artikel K.3 van het EU-Verdrag. De in die bepaling opgenomen verwijzing naar artikel 220 van het EG-Verdrag is komen te vervallen, omdat de in de nieuwe Titel VI beoogde samenwerking materie betreft die niet onder de werking van het EG-Verdrag valt. Nieuw met betrekking tot de verdragen is wel het bepaalde in de tweede alinea van onderdeel d, te weten de mogelijkheid van inwerkingtreding nadat ten minste de helft van de lidstaten een verdrag heeft aangenomen. De inwerkingtreding betreft dan alleen de lidstaten die het verdrag hebben aanvaard. Ten gevolge hiervan behoeft niet langer te worden gewacht op de laatste bekrachtigende lidstaat en kan bovendien een einde komen aan de toch wat minder overzichtelijke praktijk, waarbij in

verdragen wordt bepaald dat lidstaten die zulks wensen bij de aanvaarding van het verdrag kunnen verklaren dat zij bereid zijn deze bilateraal toe te passen met andere lidstaten die eenzelfde verklaring hebben afgelegd. Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat met het in deze alinea gehanteerde begrip «Hoge Verdragsluitende Partijen» wordt bedoeld de lidstaten die een verdrag hebben aanvaard. De in het derde lid voorziene besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid kan zich voordoen bij de uitvoering van besluiten als bedoeld in onderdeel c van het tweede lid en bij de aanneming van maatregelen ter uitvoering van overeenkomsten als bedoeld in onderdeel d van dat lid.

De in artikel K.7 vastgelegde regeling inzake de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de EG aangaande de nieuwe Titel VI van het EU-Verdrag, maakt een einde aan de tot nu toe bestaande praktijk, waarbij per verdrag moeizame discussies plaatsvonden over de toekenning van bevoegdheden aan het EG-Hof.

Het eerste lid bepaalt dat voorzover de bevoegdheid tot het geven van prejudiciële beslissingen wordt aanvaard (zie hierna bij het tweede lid) die bevoegdheid niet alleen betrekking heeft op verdragen, maar ook op kaderbesluiten en besluiten alsmede de uitvoeringsmaatregelen. Zoals blijkt uit het vijfde lid vormt een uitzondering de toetsing van de rechtmatigheid of proportionaliteit van het optreden van politie en andere opsporingsdiensten alsmede over maatregelen van lidstaten met betrekking tot de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid. Wat dit laatste betreft bestaat een parallel met het tweede lid van het nieuwe artikel 73 P van het EG-Verdrag.

Uit het tweede lid blijkt dat de aanvaarding van de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid gestalte krijgt door het afleggen van een verklaring door de lidstaten, waarin aangegeven wordt welke van de in het derde lid vermelde modaliteiten van toepassing is. Hiermee wordt het systeem gevolgd van het op 24 juli 1996 te Brussel tot stand gekomen Protocol opgesteld betreffende de prejudiciële uitlegging door het EG-Hof van Justitie van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol), (Trb. 1996,265). Uit de bij het tweede lid behorende Verklaring Nr. 9 blijkt, dat een lidstaat die een verklaring aflegt daarnaast in zijn nationale recht kan bepalen dat de rechter tegen wiens beslissing geen hoger beroep openstaat in voorkomend geval verplicht is zich te wenden tot het EG-Hof van Justitie.

De in het vijfde lid opgenomen uitzonderingen op de aan het EG-Hof van Justitie vloeiende eerste plaats voort uit de overtuiging dat de beoordeling van optreden van opsporingsdiensten uitsluitend een zaak van nationaal (straf)recht is.

De uitzondering inzake de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid houdt verband met het feit dat artikel K.5 uitdrukkelijk bepaalt dat deze door het bepaalde in Titel VI onverlet blijven. Het bepaalde in artikel K.5 is, zoals hierboven al aangegeven, overgenomen van het tweede lid van het bestaande artikel K.2. De betekenis van de gehanteerde begrippen openbare orde en binnenlandse veiligheid komt overigens overeen met die welke daaraan in de Nederlandse rechtsorde worden toegekend. In het licht van het bepaalde in voornoemd artikel hoort toetsing door het Hof van Justitie aan het, in dit geval EU-recht, ook te worden uitgesloten.

Het bepaalde in het zesde lid is grotendeels ontleend aan artikel 177, tweede alinea van het EG-Verdrag.

Het zevende lid kent rechtstreeks, dus onafhankelijk van een daartoe strekkende verklaring van de lidstaten, de bevoegdheid toe aan het Hof van Justitie van de EG uitspraak te doen in geschillen tussen lidstaten onderling of tussen de Commissie en lidstaten.

Met betrekking tot K.7 heeft de regering bij ondertekening van het Verdrag de volgende verklaring afgelegd: «de regering van het Koninkrijk der Nederlanden verklaart met betrekking tot artikel K.7 dat Nederland de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zal aanvaarden om bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de geldigheid en uitlegging van kaderbesluiten en besluiten, over de uitlegging van op grond van Titel VI vastgestelde overeenkomsten en over de geldigheid en de uitlegging van uitvoeringsmaatregelen; de regering beraadt zich nog over de vraag of de bevoegdheid om een prejudiciële beslissing te vragen aan het EG-Hof ook gegeven wordt aan andere rechterlijke instanties dan die waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep.» Deze verklaring bood de gelegenheid om alle aspecten te onderzoeken welke verbonden zijn aan het toekennen van een bevoegdheid aan alle rechters. Dit onderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden en heeft de regering tot het oordeel geleid dat ook voor Nederland dient te gelden dat alle rechters prejudiciële vragen kunnen stellen en dat de hoogste rechter daartoe wordt verplicht. Bij de aanvaarding van het Verdrag zal een verklaring van die strekking worden afgelegd. Tegelijkertijd is echter duidelijk dat het – gelet op de huidige duur van een prejudiciële procedure van ongeveer achttien maanden – hoogst noodzakelijk is om tezamen met de EU-partners te streven naar verkorting van die procedure. Die noodzaak is temeer aanwezig, omdat zonder aanpassing van de bestaande gang van zaken rond een prejudiciële beslissing het risico bestaat dat ten gevolge van de uitbreiding van de bevoegdheid van het Hof van Justitie, de behandeling van prejudiciële vragen over de gehele linie meer tijd zal gaan vergen. De regering heeft haar zorgen reeds in EU-kader aan de orde gesteld, bij gelegenheid van de behandeling van het ontwerp van een Overeenkomst betreffende de bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken (Brussel II) door de Raad in de samenstelling van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken van 4 en 5 december 1997 (kamerstukken II, 1997/98, 23 490, nr. 86). Uit artikel K.8 blijkt dat het ambtelijke comité dat functioneert krachtens het bestaande artikel K.4 van het EU-Verdrag voor de in Titel VI van het EU-Verdrag geregelde materie gehandhaafd blijft. Mede door de schrapping van artikel 100 D van het EG-Verdrag heeft dit Comité geen taak meer bij de beleidsterreinen die vallen onder Titel III A van het EG-Verdrag. De betrokkenheid van de Commissie blijft eveneens ongewijzigd.

De eerste alinea van artikel K.9 is letterlijk overgenomen uit het bestaande artikel K.5 van het EU-Verdrag. De verwijzing, in de tweede alinea, naar de artikelen J.8 en J.9 betekent, dat de procedure als voorzien in die bepalingen overeenkomstig zal worden toegepast.

Voor een toelichting op artikel K.10 wordt verwezen naar hetgeen bij artikel J.14 is opgemerkt (hoofdstuk III.3.1.2).

Het bestaande artikel K.6 van het EU-Verdrag voorziet er in dat het Voorzitterschap het Europees Parlement op hoogte brengt van de onder Titel VI vallende werkzaamheden en dat het Europees Parlement vragen kan stellen. Er is eveneens voorzien in raadpleging van het Europees Parlement, maar deze is beperkt tot de voornaamste aspecten van de samenwerking. Artikel K.11 voorziet daarentegen in een versterkte rol voor het Europees Parlement door de verplichting tot raadpleging met betrekking tot elk kaderbesluit, besluit en elk verdrag. De genoemde termijnen komen materieel overeen met die van de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 189 C van het EG-Verdrag.

Artikel K.12 voorziet in de mogelijkheid van nauwere samenwerking betreffende de in de nieuwe Titel VI geregelde materie en vormt de pendant van het nieuwe artikel 5 A van het EG-Verdrag, waarin de mogelijkheid van nauwere samenwerking op terreinen welke door het EG-Verdrag worden bestreken, is vastgelegd. Deze bepaling dient te worden gelezen in samenhang met de artikelen K.15 en K.16. Op deze bepaling wordt in deze memorie nader ingegaan in hoofdstuk III.5.1.

Het eerste lid van artikel K.13 is overgenomen uit het eerste lid van het bestaande artikel K.8 van het EU-Verdrag, onder toevoeging van een verwijzing naar het bestaande artikel 148, derde lid, en het nieuwe artikel 191 A van het EG-Verdrag. Eerstgenoemde bepaling houdt in dat aanwezige of vertegenwoordigde leden door zich te onthouden van stemming niet kunnen voorkomen dat een besluit door de Raad wordt aangenomen met eenparigheid van stemmen. Het nieuwe artikel 191 A EG-Verdrag ziet op de toegankelijkheid van documenten voor burgers, waarop in hoofdstuk III.2.8 van deze memorie wordt ingegaan. Het tweede lid inzake de administratieve uitgaven is identiek aan de eerste volzin van het tweede lid van het bestaande artikel K.8 van het EU-Verdrag.

Het derde lid bevat een verbetering in artikel K.13 ten opzichte van het EU-Verdrag, namelijk dat de beleidsuitgaven in de regel ten laste komen van het gemeenschapsbudget, tenzij de Raad met eenparigheid anders beslist. Bovendien is de verdeelsleutel voor het geval van inter-gouvernementele financiering vastgelegd, te weten de verdeelsleutel volgens het bruto nationaal product.

Het bepaalde in het vierde lid is het gevolg van het feit dat de uitgaven ter financiering van de samenwerking in de derde pijler tot de niet verplichte uitgaven blijven behoren en betekent dat het Europees Parlement het laatste woord heeft.

Artikel K.14 bevat dezelfde passerelle als die welke in het bestaande artikel K.9 is voorzien. Hieruit blijkt dat niet wordt uitgesloten dat de in Titel VI genoemde gebieden onder de werking van het EG-Verdrag, meer in het bijzonder Titel III A van dat Verdrag, kunnen worden gebracht. De procedure daarvoor is niet gewijzigd ten opzichte van de huidige regeling. Uit de laatste volzin volgt dat de nationaal vereiste procedures moeten worden doorlopen, hetgeen voor Nederland parlementaire goedkeuring betekent. De bij dit artikel behorende unilaterale Verklaring van Denemarken, Nr. 2, strekt ertoe de nationale procedure in Denemarken weer te geven.

Om te garanderen dat de instemming van de Staten-Generaal met besluiten ook in de door het Verdrag van Amsterdam gewijzigde derde pijler van kracht blijft, is in het voorstel van rijkswet een bepaling opgenomen als artikel 3 van de Rijkswet van 17 december 1992, houdende goedkeuring van het EU-Verdrag (Stb. 692). Evenals bij artikel 3 van genoemde Rijkswet worden verdragen van de instemmingsprocedure uitgezonderd. Het betreft hier artikel 2 van het voorstel van rijkswet.

– *Protocol inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie (Protocol Nr. 6)*

Het Protocol inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie (hierna te noemen: het Asiel-Protocol) is een reactie op het verschijnsel dat onderdanen van één lidstaat wier uitlevering wordt verzocht aan een andere lidstaat, bij de aangezochte lidstaat een verzoek om asiel indienen. Een dergelijk asielverzoek behoeft de behandeling van het uitleveringsverzoek niet uit te stellen, maar bij de besluitvorming over de uitlevering dient wel de beslissing op het asielverzoek te worden betrokken. Aangezien de duur van beide procedures uiteen kan lopen, kan

het asielverzoek ernstig vertragend werken. Tengevolge van een recent voorval drong Spanje tijdens de Intergouvernementele Conferentie sterk aan op een bepaling die het in behandeling nemen van asielverzoeken van onderdanen van lidstaten van de Europese Unie door andere lidstaten uit zou sluiten. Het baseerde zich daarbij op de stelling, dat de burgers van de Europese Unie een dermate hoog niveau van juridische bescherming genieten, dat er geen reden was voor het zoeken van asiel in een andere lidstaat. Zowel Frankrijk, Duitsland, Portugal als het Verenigd Koninkrijk spraken tijdens de Europese Raad van Dublin in december 1996 hun politieke steun uit voor het Spaanse streven. Het uitsluiten van het in behandeling nemen van asielverzoeken van onderdanen van lidstaten van de Europese Unie ging de meeste lidstaten evenwel te ver, omdat dat in strijd zou zijn met de verplichtingen die zij in overeenstemming met het op 28 juli 1951 te Genève tot stand gekomen Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1954,88) zijn aangegaan.

Het gevonden compromis sluit het in behandeling nemen van asielverzoeken van onderdanen uit andere lidstaten dan ook niet uit. Uitgangspunt van het Protocol is dat een verzoek van een onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie alleen in behandeling kan worden genomen in uitzonderlijke gevallen, namelijk wanneer de grondrechten in een lidstaat zijn opgeschort of wanneer de Raad over aanwijzingen beschikt dan wel heeft geconstateerd dat er sprake is van ernstige en voortdurende schending van de mensenrechten in een lidstaat (onderdelen a, b, en c van het Protocol). Dat neemt echter niet weg dat elke lidstaat kan besluiten asielverzoeken van burgers van andere lidstaten in behandeling te nemen. Alhoewel deze lidstaat er daarbij in beginsel vanuit dient te gaan dat deze aanvragen duidelijk ongegrond zijn, laat het Protocol de bevoegdheid onverlet de individuele merites van het asielverzoek te beoordelen. De enige verplichting die uit dit Protocol voortvloeit, is dat een lidstaat in de Raad melding maakt van het in behandeling nemen van een asielverzoek van een onderdaan van een andere lidstaat (onderdeel d). Dit wordt nog eens onderstreept door de aan de Slotakte gehechte Verklaring (Verklaring Nr. 49). Daarin wordt gesteld dat het Protocol het recht van de lidstaten onverlet laat om de organisatorische maatregelen te nemen die zij nodig achten om aan hun verplichtingen onder het hierbovengenoemde Verdrag van Genève te voldoen.

2 De Unie en de burger

2.1 Werkgelegenheid

2.1.1 Algemeen

Het huidige niveau van werkloosheid binnen de Unie is een onderwerp van voortdurende zorg en groeiende aandacht. De Europese discussie over werkgelegenheid is met het Witboek van Commissievoorzitter Delors: «Groei, werkgelegenheid en concurrentiekracht» in een breder kader geplaatst en vervolgens door de Europese Raden van Essen, Cannes en Madrid nader uitgewerkt en aangescherpt. Met grote projecten als de Interne Markt en de EMU worden op Europees niveau de voorwaarden geschapen voor groei en werkgelegenheid. Daarnaast zijn sinds de Europese Raad van Essen procedures ontwikkeld die ieder jaar gevolgd worden om het nationale werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten zo goed mogelijk te coördineren. Hierbij is altijd voorop blijven staan dat dit beleid ten principale een nationale bevoegdheid is.

Het onderwerp werkgelegenheid was in eerste instantie niet voorzien voor de IGC-onderhandelingen. Vooral België, Oostenrijk, Zweden en Finland

hebben aangedrongen op nieuwe werkgelegenheidsbepalingen, als onderdeel van een grotere sociale component van het Verdrag. Na de verkiezingen in Frankrijk (april 1997) en het Verenigd Koninkrijk (juni 1997) stonden ook deze landen positiever tegenover nieuwe bepalingen op dit gebied. Andere lidstaten wezen erop dat werkgelegenheidsbeleid een nationale bevoegdheid is; de Unie heeft hier geen eigen rol te spelen. De regering was van mening dat een werkgelegenheidsparagraaf een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid en een complementaire rol voor de EU op voorwaarde dat deze voldeed aan drie randvoorwaarden, te weten: geen aantasting van de EMU-bepalingen; geen extra budgettaire middelen; geen aantasting van de bevoegdheidsverdeling tussen enerzijds de lidstaten en de Unie en anderzijds de Commissie en de Raad. De Conferentie is daarin geslaagd en heeft op deze wijze ook de meer terughoudende lidstaten over de streep getrokken.

Door het Verdrag van Amsterdam wordt het streven naar een hoog niveau van werkgelegenheid tot een doelstelling van de Unie. In de nieuwe titel die aan werkgelegenheid wordt gewijd, is bepaald dat bij het bepalen en uitvoeren van beleid en activiteiten van de Gemeenschap met die doelstelling rekening moet worden gehouden. Voorts is een procedure ter coördinatie van het beleid gericht op werkgelegenheid van de lidstaten in het Verdrag vastgelegd. Tenslotte wordt een rechtsbasis geschapen voor aanvullend optreden van de Gemeenschap ter ondersteuning van die onderlinge coördinatie.

De werkgelegenheidstitel stelt de Unie in staat de aandacht die Europa heeft voor werkgelegenheid zichtbaar te maken. Bestaande coördinatieprocedures zijn uitgediept en vastgelegd, waardoor ze beter zullen verlopen en minder vrijblijvend zijn geworden. Hiermee is een belangrijke basis gelegd voor een gestructureerde coördinatie van nationaal werkgelegenheidsbeleid in de Unie.

2.1.2 De artikelen

– overkoepelende doelstelling

Door de wijziging van artikel B van het EU-verdrag (artikel 1, vijfde lid, van het Verdrag van Amsterdam) en de wijziging van artikel 2 en artikel 3 van het EG-Verdrag (artikel 2, tweede en derde lid, van het Verdrag van Amsterdam) is het onderwerp werkgelegenheid in de doelstellingen van zowel het EU-Verdrag als het EG-Verdrag opgenomen. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht welk belang de Gemeenschap hecht aan een hoog werkgelegenheidsniveau, een hoge graad van concurrentievermogen en het bevorderen van de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten.

– de werkgelegenheidstitel

Door middel van artikel 2, negentiende lid, van het Verdrag van Amsterdam wordt een nieuwe Titel (Titel VI A «Werkgelegenheid») opgenomen in het EG-Verdrag (artikel 109 N tot en met 109 S). In de artikelen 109 N en O wordt bepaald dat de lidstaten werken naar een gecoördineerde werkgelegenheidsstrategie op een wijze die verenigbaar is met de globale richtsnoeren voor het economische beleid en dat de lidstaten een hoog niveau van werkgelegenheid als een gemeenschappelijk belang zullen beschouwen (artikel 103, tweede lid, van het EG-Verdrag). Artikel 109 P geeft de Gemeenschap de mogelijkheid de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en hun maatregelen te steunen en, indien nodig, deze aan te vullen. Daarbij wordt expliciet opgemerkt dat de bevoegdheden van de lidstaten zullen worden geëerbiedigd. Artikel 109 Q legt de procedure vast die gevolgd moet

worden teneinde het nationale werkgelegenheidsbeleid te coördineren. Deze procedure houdt in dat de Raad werkgelegenheidsrichtsnoeren vaststelt en dat lidstaten bij het nationale werkgelegenheidsbeleid daarmee rekening houden. Deze richtsnoeren moeten verenigbaar zijn met de bestaande globale richtsnoeren voor het economisch beleid. De lidstaten stellen vervolgens een verslag op over de maatregelen die zij in het kader hiervan hebben genomen. Indien een nationaal jaarrapport daartoe aanleiding geeft, kan de Raad, op aanbeveling van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid besluiten aanbevelingen te richten tot de lidstaten. De Raad en de Commissie rapporteren ieder jaar aan de Europese Raad omtrent de vooruitgang in de lidstaten. De Europese Raad neemt naar aanleiding van dit rapport conclusies aan, die als basis dienen voor de nieuwe richtsnoeren van de Raad. Naar analogie van de huidige rapportage-procedure zullen in de praktijk zowel de Sociale Raad als de Ecofin-Raad bij deze procedure betrokken zijn.

Op basis van artikel 109 R kan de Raad voortaan stimuleringsmaatregelen voor werkgelegenheid aannemen. De besluitvorming daarover geschiedt bij gekwalificeerde meerderheid, met medebeslissing voor het Europees Parlement. Deze maatregelen moeten tot doel hebben de samenwerking tussen lidstaten te bevorderen en hun werkgelegenheidsbeleid te ondersteunen, op het terrein van analyse en uitwisseling van informatie over het gevoerde nationale beleid en het bevorderen van optimale praktijken. Deze bepaling is nadrukkelijk opgenomen, zowel om de mogelijke financiële consequenties van dergelijke stimuleringsmaatregelen te beperken als om overdracht van bevoegdheden naar de Gemeenschap te vermijden. In een verklaring bij dit artikel (Verklaring Nr. 23) zijn nog verdere voorwaarden vastgelegd; de maatregelen moeten objectief noodzakelijk zijn, maximaal vijf jaar duren, terwijl het bedrag aan financiering niet het stimulerende karakter van dergelijke maatregelen moet overstijgen. Daarnaast wordt in een separate verklaring nog vermeld dat eventuele uitgaven uit hoofde van artikel 109 R uit de categorie Intern Beleid van de Financiële Perspectieven moeten komen (Verklaring Nr. 24). Deze voorwaarden stelden ook de meer terughoudende lidstaten in staat met de bepalingen van artikel 109 R in te stemmen.

In artikel 109 S wordt de oprichting van een Comité voor de werkgelegenheid voorzien. Een poging van de regering ook het Comité voor de economische politiek in deze context een plaats te geven stuitte op weerstand van andere lidstaten.

2.2 Sociale politiek

2.2.1 Algemeen

Op grond van het EU-Verdrag werd in 1992 het Protocol (Nr. 14) betreffende de sociale politiek met de daarbij behorende Overeenkomst betreffende de sociale politiek, gesloten tussen de Lidstaten van de Europese Gemeenschap met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, aan het EG-Verdrag toegevoegd. Deze bepalingen worden nu door middel van artikel 2, tweeëntwintigste lid, van het Verdrag van Amsterdam in het EG-Verdrag opgenomen (artikelen 117 tot en met 120 van het EG-Verdrag).

De bedoeling was dat al in 1992 een nieuw sociaal hoofdstuk in het EG-Verdrag zou worden opgenomen, maar als gevolg van Britse tegenstand kon hierover in 1991, tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht, geen overeenstemming worden bereikt. Daarom werd tussen de toenmalige lidstaten overeengekomen de tekst van het nieuwe hoofdstuk in een Overeenkomst betreffende sociale politiek neer te leggen waar het Verenigd Koninkrijk zich niet bij aansloot. Deze werd

gehecht aan een Protocol bij het EG-Verdrag. Op basis van deze Overeenkomst zijn de afgelopen jaren richtlijnen over Europese ondernemingsraden en over ouderschapsverlof tot stand gekomen. Deze richtlijnen hebben evenwel geen rechtskracht voor het Verenigd Koninkrijk. Na de politieke omslag in het Verenigd Koninkrijk van mei 1997, heeft ook deze lidstaat thans ingestemd met de opname van de bepalingen uit de Sociale Overeenkomst in het EG-Verdrag. Dit betekent dat vanaf de inwerking-treding van het Verdrag van Amsterdam alle lidstaten aan deze bepalingen gebonden zijn.

Daarnaast is door de Europese Raad van Amsterdam in de Conclusies van het Voorzitterschap vastgelegd dat ook de richtlijnen die reeds op grond van de Overeenkomst waren aangenomen, alsmede die welke nog zullen worden aangenomen vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, door het Verenigd Koninkrijk worden aanvaard. De Algemene Raad van 22 juli 1997 heeft besloten hiervoor het middel van de zogenoemde mantelrichtlijn te kiezen. Een dergelijke richtlijn, gebaseerd op artikel 100 van het EG-Verdrag, voorziet in essentie in de toepassing van de bestaande richtlijn door het Verenigd Koninkrijk, na de noodzakelijke technische aanpassingen, zodat wordt voorkomen dat de inhoud van de betrokken teksten opnieuw wordt besproken. Ook kan daarin de datum voor de toepassing van de regelgeving worden vastgelegd. Voor beide richtlijnen die op basis van de Overeenkomst zijn aangenomen (inzake Europese ondernemingsraden, respectievelijk ouderschapsverlof) zijn door de Sociale Raad op 15 december 1997 mantelrichtlijnen aangenomen, waardoor het Verenigd Koninkrijk reeds nu aan de richtlijnen is gebonden. Hetzelfde middel zal worden gebruikt voor nieuwe, op basis van de Overeenkomst aangenomen richtlijnen.

Artikel 2, tweeëntwintigste lid, van het Verdrag van Amsterdam bevat de bepalingen van het nieuwe sociale hoofdstuk in het EG-Verdrag. Behalve de bepalingen van de Sociale Overeenkomst, zijn ook bestaande bepalingen uit Titel VIII betreffende sociale politiek van het EG-Verdrag, alsmede drie nieuwe bepalingen opgenomen. Deze nieuwe bepalingen betekenen een versterking van het sociale hoofdstuk op drie punten: er wordt een verwijzing naar sociale grondrechten opgenomen, een rechtsbasis ter bestrijding van sociale uitsluiting gecreëerd en bovendien is de bepaling betreffende gelijke behandeling van mannen en vrouwen uitgebreid. Op deze drie nieuwe bepalingen wordt hieronder ingegaan.

2.2.2 De artikelen

2.2.2.1 Sociale grondrechten

In het gewijzigde artikel 117 (de doelstellingen van het sociaal beleid) is een verwijzing opgenomen naar sociaal-economische grondrechten. Eenzelfde verwijzing wordt opgenomen in de preambule bij het EU-Verdrag (artikel 1, eerste lid, van het Verdrag van Amsterdam). Deze verwijzingen naar de sociale grondrechten hebben geen juridisch verbindend karakter en evenmin een directe werking. De Gemeenschap en de lidstaten bevestigen slechts de sociale grondrechten te zullen laten meewegen bij de opstelling van maatregelen op sociaal gebied en ter bevordering van werkgelegenheid.

Zowel in artikel 117 als in de nieuwe preambule van het EU-Verdrag wordt verwezen naar het op 18 oktober 1961 te Turijn tot stand gekomen Europees Sociaal Handvest (Trb. 1963, 90) en het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden van 1989. Deze instrumenten bevatten onder andere het recht op collectieve onderhandelingen, het vakbondslidmaatschap en het verbod op kinderarbeid.

Het Europees Sociaal Handvest is verbonden met het EVRM: waar het EVRM de politieke en burgerlijke rechten waarborgt, waarborgt het Europees Sociaal Handvest de economische en sociale grondrechten. Het

Europees Sociaal Handvest bevat, in tegenstelling tot het EVRM, echter geen rechterlijk mechanisme om de implementatie ervan te waarborgen. Het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden werd in 1989 door 11 regeringsleiders ondertekend – met uitzondering van die van het Verenigd Koninkrijk – nadat de Europese Raad van Hannover (1988) het belang van de sociale aspecten van de Interne Markt had beklemtoond en de Commissie had uitgenodigd dienaangaande voorstellen te doen. Het Handvest geeft uiting «aan de wil van de Lidstaten om de economische ontwikkeling en de sociale vooruitgang samen te doen gaan, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel waarbij in het algemeen strikt de hand moet worden gehouden aan de bij de Verdragen aan de communautaire instanties toegekende bevoegdheden», aldus de begeleidende nota van het toenmalige Voorzitterschap aan de Europese Raad van Straatsburg (1989).

2.2.2.2 Sociale uitsluiting

In artikel 118, tweede lid, derde alinea, is een nieuwe bepaling over de bestrijding van sociale uitsluiting opgenomen. Deze bepaling voorziet in een rechtsbasis voor het aannemen van financiële ondersteuningsprogramma's op dit terrein. Het gaat hier bijvoorbeeld om programma's ter bestrijding van armoede; ook zouden programma's ten behoeve van door sociale uitsluiting getroffen specifieke groepen hieronder kunnen vallen. Voorheen werden deze programma's gebaseerd op artikel 235 van het EG-Verdrag. Artikel 235 biedt een rechtsbasis voor maatregelen ter verwezenlijking van verdragsdoelstellingen – in het kader van de gemeenschappelijke markt – waarvoor het EG-Verdrag niet in de vereiste bevoegdheden voorziet. Veel sociale programma's strandden steeds weer op dit artikel, omdat artikel 235 besluitvorming bij unanimiteit kent, en een aantal lidstaten van mening was dat artikel 235 daar niet voor bedoeld was.

Op basis van de alinea inzake sociale uitsluiting kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid en met medebeslissing van het Europees Parlement maatregelen nemen. Deze maatregelen zijn overigens wel gebonden aan een aantal randvoorwaarden. Zo moeten de daaruit voortvloeiende programma's gericht zijn op het uitwisselen en verbeteren van kennis en ervaring en op het stimuleren van innovatieve benaderingswijzen. Daarnaast is een Verklaring bij het Verdrag (Verklaring Nr. 25) aangenomen waarin staat dat de financiering voor de programma's uit categorie 3 van de Financiële Perspectieven zal komen. Dit betekent dat de middelen niet uit de structuurfondsen mogen komen, maar uit de begrotingspost voor intern beleid van de Europese Unie.

2.2.2.3 Gelijke kansen voor mannen en vrouwen; een nieuw artikel 119

Het derde nieuwe element in het Verdrag van Amsterdam is een versterking van het beginsel van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen in het EG-Verdrag, zoals reeds aangehaald in hoofdstuk I.1.1 van dit deel van de memorie. Artikel 2 van het EG-Verdrag noemt nu gelijkheid van mannen en vrouwen als doelstelling (artikel 2, tweede lid, van het Verdrag van Amsterdam). Overeenkomstig de wijziging van artikel 3, tweede lid, van het EG-Verdrag (artikel 2, derde lid, van het Verdrag van Amsterdam) zal het streven naar gelijkheid tussen mannen en vrouwen integraal onderdeel van het EG-beleid zijn.

Het nieuwe artikel 119 inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen is gebaseerd op het oude artikel 6 van de Sociale Overeenkomst, zij het met enkele uitbreidingen. Een belangrijke vernieuwing is dat de Gemeenschap uitdrukkelijk bevoegd wordt gemaakt maatregelen te nemen op dit gebied. Voorheen werden besluiten vooral gebaseerd op artikel 100 van het EG-Verdrag (inzake de onderlinge aanpassing van de

wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van lidstaten betreffende de werking van de Interne Markt). Daarmee wordt tevens het aantal terreinen van gelijke behandeling in artikel 119 uitgebreid. Artikel 119 beperkt zich niet tot het beginsel van gelijke beloning, maar refereert ook aan gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen op de terreinen arbeid en beroep. Voor dit laatste is op grond van artikel 119, derde lid, een rechtsbasis geschapen die het de Raad mogelijk maakt maatregelen te nemen. Daarnaast is het principe van gelijke beloning voor gelijke arbeid, overeenkomstig de reeds lang bestaande jurisprudentie van het Hof van Justitie, uitgebreid tot arbeid van gelijke waarde. Artikel 119, vierde lid, is een aanpassing van artikel 6, derde lid, van de Sociale Overeenkomst. Deze bepaling biedt lidstaten de mogelijkheid beleid van positieve actie te voeren voor het ondervertegenwoordigde geslacht. De Nederlandse regering heeft getracht de positieve actie te beperken tot «vrouwen» en dus niet uit te breiden naar «ondervertegenwoordigd geslacht». In Nederland heeft een voorkeursbeleid voor zowel mannen en vrouwen in de jaren '80 geleid tot ongewenste ontwikkelingen. De maatregelen bleken in sectoren waar mannen ondervertegenwoordigd waren goed uit te pakken, maar in sectoren waar het omgekeerde het geval was juist niet. Per saldo verslechterde daardoor de positie van vrouwen ten opzichte van mannen op de arbeidsmarkt als geheel. Het voorkeursbeleid is daarom sinds 1989 uitsluitend gericht op vrouwen. In de onderhandelingen stond Nederland op dit punt echter alleen. Met name de Scandinavische lidstaten, die een voorkeursbeleid hebben dat gericht is op zowel vrouwen als mannen, oefenden druk uit om deze ruime benadering te handhaven. Om aan de bezwaren tegemoet te komen, is er in de Slotakte een Verklaring opgenomen bij het nieuwe artikel 119 waarin is bepaald dat lidstaten vrij zijn om positieve actie te beperken tot vrouwen (Verklaring Nr. 28).

2.3 Milieu

Op het terrein van de milieubescherming heeft de inbreng van de regering in de IGC zich geconcentreerd op verduidelijking van de bepalingen in het EU-Verdrag en in het EG-Verdrag die gericht zijn op integratie van milieubeleid in andere beleidsterreinen (zie de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 9 februari 1996, kamerstukken II 95/96, 24 609 nr. 1, blz. 8). Doordat dezelfde inbreng werd geleverd door Denemarken, Duitsland, Finland, Oostenrijk en Zweden, is het mogelijk geworden dat het thans voorliggende Verdrag op een aantal punten een duidelijke verbetering van de milieubepalingen te zien geeft. Deze verbeteringen zijn de volgende:

- in de preambule en artikel B, eerste streepje, van het EU-Verdrag en artikel 2 van het EG-Verdrag is het nastreven van duurzame ontwikkeling expliciet geformuleerd (respectievelijk artikel 1, tweede en derde lid, en artikel 2, tweede lid, van het Verdrag van Amsterdam) ;
- in algemene zin in artikel 2 van het EG-Verdrag en meer specifiek voor het Interne Marktbeleid (artikel 100A van het EG-Verdrag, derde lid) is duidelijker aangegeven dat alle instellingen van de Unie een hoog niveau van milieubescherming moeten nastreven (artikel 2, tweede lid, en zeventiende lid, van het Verdrag van Amsterdam);
- de verplichting om de milieu-eisen in de overige beleidssectoren van de Unie te integreren is van Titel XVI «Milieu» van het EG-Verdrag naar een meer prominente plaats bij de beginselen van het EG-Verdrag (artikel 3 C, van het EG-Verdrag) verhuist (artikel 2, vierde lid, van het Verdrag van Amsterdam).

De mogelijkheid voor lidstaten om na aanvaarding van Interne Markt-harmonisatie nog strengere nationale milieunormen toe te passen is eveneens verduidelijkt (artikel 100A, vijfde lid). De hierbedoelde

harmonisatiemaatregelen hebben niet alleen betrekking op de bescherming van het milieu, maar ook op de bescherming van het werkmilieu. Verduidelijkt is dat de betrokken lidstaat niet tegen de maatregel hoeft te hebben gestemd, dat de mogelijkheid niet alleen voor maatregelen van de Raad maar ook van de Commissie geldt, en dat de mogelijkheid niet alleen het handhaven maar ook het introduceren van nationale maatregelen betreft. In het laatstbedoelde geval dient de introductie haar basis te vinden in een specifiek probleem dat zich nadien in de lidstaat heeft aangediend en in nieuwe wetenschappelijke gegevens met betrekking tot de milieubescherming. De aanmelding bij de Commissie van de (voorgenomen) bepalingen moet met redenen omkleed zijn.

De Commissie is verplicht haar goedkeuring of afwijzing terzake binnen een termijn van 6 maanden te geven. Als de Commissie binnen deze termijn niet heeft gereageerd, wordt de instemming stilzwijgend geacht te zijn verleend. Bij de toetsingscriteria voor de Commissie is verduidelijkt dat de nationale maatregel geen hinderpaal voor de werking van de Interne Markt mag zijn.

De besluitvorming op het gebied van de milieubescherming is democratischer gemaakt, doordat de samenwerkingsprocedure is vervangen door de medebeslissingsprocedure. Tevens is er verplichte raadpleging van het Comité van de Regio's wordt ingevoerd (artikel 130S, eerste lid; opgenomen in artikel 2, vijfendertigste lid, onder c, van het Verdrag van Amsterdam).

2.4 Volksgezondheid

De Europese Gemeenschap is zich in de loop der tijd, mede in verband met de verwezenlijking van de Interne Markt, steeds meer bezig gaan houden met de grensoverschrijdende aspecten van de bescherming van de volksgezondheid. Artikel 100A van het EG-Verdrag vormt de basis voor uitgebreide regelgeving op het gebied van gezondheidsaspecten van onder andere geneesmiddelen, levensmiddelen en «non-food» producten. Op grond van artikel 43 zijn vele maatregelen ten aanzien van landbouwproducten gerealiseerd. Om het belang van Gemeenschapsactie op het gebied van de bescherming van de volksgezondheid te onderstrepen, is in 1992 in het EG-Verdrag een aparte titel inzake volksgezondheid opgenomen. Het enig artikel onder deze Titel, artikel 129, beoogt «ertoe bij te dragen een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te verzekeren door samenwerking tussen de Lidstaten te bevorderen en, indien nodig, hun activiteiten te ondersteunen.» (artikel 129, eerste lid, van het EG-Verdrag). Artikel 129 vormde de rechtsbasis voor aanmoedigingsacties en aanbevelingen. Harmonisatie werd evenwel uitgesloten.

Vanwege de groeiende zorg voor de volksgezondheidsproblemen in verband met HIV-infecties en de ziekte Creutzfeld-Jacob groeide de afgelopen jaren evenwel de overtuiging, dat de EG met betere middelen diende te worden uitgerust om op gemeenschapsniveau adequate actie te kunnen ondernemen.

Door middel van artikel 2, zesentwintigste lid, van het Verdrag van Amsterdam wordt artikel 129 van het EG-Verdrag op verschillende punten versterkt. Vooropgesteld wordt dat bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid wordt verzekerd. Dit is een duidelijke versterking ten opzichte van de horizontale integratiebepaling uit 1992.

Voorts zijn de doelstellingen van het optreden van de Gemeenschap scherper geformuleerd. In 1992 werd nog uitsluitend over «preventie van ziekten » gesproken, het Verdrag van Amsterdam voegt daar de «verbetering van de volksgezondheid en het wegnemen van bronnen van gevaar voor de menselijke gezondheid» aan toe. Benadrukt wordt dat het om een aanvulling op het beleid van de lidstaten gaat: artikel 129 laat de nationale bevoegdheden op het gebied van de gezondheidszorg onverlet.

In de derde alinea van het eerste lid van het gewijzigde artikel 129 wordt nu apart aandacht geschonken aan het probleem van de drugsverslaving. Daarin wordt de basis gelegd voor – aanvullend – Gemeenschapsoptreden ter vermindering van de schade aan de gezondheid door druggebruik, met bijzondere vermelding van voorlichtings- en preventietaken.

De belangrijkste vernieuwing in artikel 129 betreft de zelfstandige rechtsbasis die is geschapen voor twee categorieën Gemeenschapsmaatregelen. Het betreft ten eerste maatregelen ter bepaling van hoge kwaliteits- en veiligheidseisen aan organen en stoffen van menselijke oorsprong, bloed en bloedderivaten (artikel 129, vierde lid, onder a). Via deze maatregelen krijgt de Gemeenschap een middel om de kwaliteit van onder andere bloedproducten te bevorderen. Hierbij gaat het om minimumeisen; het staat de lidstaten vrij om maatregelen voor een hogere graad van bescherming te treffen of te handhaven.

Ten tweede wordt een rechtsbasis geschapen voor het volgens de medebeslissingsprocedure nemen van bepaalde maatregelen op veterinair en fytosanitair gebied (artikel 129, vierde lid, onder b). Hiermee worden maatregelen bedoeld die rechtstreeks gericht zijn op bescherming van de volksgezondheid. Het is vooral de recente BSE-crisis geweest die de behoefte aan een zelfstandige rechtsbasis deed ontstaan teneinde het belang van de volksgezondheid te benadrukken.

Over beide categorieën maatregelen wordt besloten met gekwalificeerde meerderheid met medebeslissing door het Europees Parlement. De regering acht dit een winstpunt uit democratisch opzicht. De nauwe betrokkenheid van het Europees Parlement is allereerst gerechtvaardigd omdat het hier regelgeving betreft die nauw samenhangt met de werking van de Interne Markt. Bovendien speelt het Europees Parlement, dat sterk op nieuw gemeenschapsbeleid op het gebied van de volksgezondheid had aangedrongen, al jaar en dag een actieve en nuttige rol op het gebied van volksgezondheid. Via de derogatie op artikel 43 is bovendien gegarandeerd dat het Europees Parlement grotere zeggenschap zal hebben in het nemen van bepaalde maatregelen die rechtstreeks de volksgezondheid raken, hetgeen in deze IGC de inzet was van de regering.

Het vijfde lid van artikel 129 beoogt niet meer dan te verzekeren dat de publieke gezondheidsvoorzieningen in de lidstaten, met name inzake de donatie van organen, onverlet worden gelaten.

2.5 Consumentenbescherming

Ook Titel XI van het EG-Verdrag inzake de consumentenbescherming wordt door het Verdrag van Amsterdam gewijzigd (artikel 2, zevenentwintigste lid). Het enig artikel onder deze titel, Artikel 129 A, is op verschillende punten versterkt.

De doelstelling van het artikel is nauwkeuriger gedefinieerd. Consumentenbescherming wordt omschreven als «de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consumenten». De Gemeenschap draagt niet alleen bij aan de bevordering van een hoog niveau van consumentenbescherming, maar tevens aan «de

bevordering van hun recht op voorlichting en vorming, en hun recht van vereniging om hun belangen te behartigen». Bovendien is in het tweede lid, van artikel 129 A een algemene, horizontale integratiebepaling opgenomen, op grond waarvan in alle onderdelen van het Gemeenschapsbeleid rekening moet worden gehouden met de consumentenbelangen.

2.6 Andere beleidssectoren van de Gemeenschap

2.6.1 Burgerschap

Het burgerschap van de Europese Unie is ingesteld door het EU-Verdrag uit 1992, met als doel de rechten en de belangen van de onderdanen van de lidstaten beter te beschermen.

Toch bestond er onder de lidstaten de behoefte het begrip op enkele punten te verduidelijken dan wel aan te vullen. In de eerste plaats is besloten door middel van artikel 2, negende lid, van het Verdrag van Amsterdam artikel 8 van het EG-Verdrag te wijzigen zodat duidelijk wordt dat het Europees burgerschap ter aanvulling en niet ter vervanging van het nationale burgerschap dient.

Voorts voegt artikel 2, elfde lid, van het Verdrag van Amsterdam een nieuwe alinea toe aan artikel 8 D van het EG-Verdrag. Deze bepaling strekt ertoe dat burgers van de Unie de instellingen en organen kunnen aanschrijven in een van de Gemeenschapstalen en in die taal antwoord krijgen.

2.6.2 Europa van de kennis

De nieuw ingevoegde alinea aan de preambule van het EG-Verdrag (artikel 2, eerste lid, van het Verdrag van Amsterdam) wil uitdrukking geven aan het belang van het «Europa van de kennis». De achtergrond hiervoor is dat in de samenleving de kennisintensiteit van maatschappelijke processen sterk toeneemt. De toekomstige ontwikkeling zal voor een groot deel afhankelijk zijn van de mate waarin de samenleving in staat zal blijken om het potentieel op dit gebied optimaal te benutten. Het versterken van de hiervoor benodigde infrastructuur, het bevorderen van het levenslang leren en het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs zijn in eerste instantie taken die op het terrein van de lidstaten liggen. Deze ontwikkeling heeft echter ook een Europese dimensie. In dit verband sluit deze bepaling aan bij het streven van de regering om in EU-kader de ontwikkeling van het bovengenoemde «Europa van de kennis» te bevorderen, waarin mede gestreefd wordt kwaliteitsverbetering en bewaking van onderwijs en wetenschap via onderlinge coördinatie en uitwisseling tussen de lidstaten te bereiken.

2.6.3 Cultuur

In 1992 werd in het EG-Verdrag een culturele paragraaf opgenomen om in te spelen op de toegenomen raakvlakken van het Gemeenschapsbeleid, met name in het kader van de Interne Markt, en het cultuur beleid van de lidstaten. Artikel 128, eerste lid, van het EG-Verdrag omschrijft het doel als «het bijdragen aan de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van hun nationale en regionale verscheidenheid, maar tegelijk ook de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed». Deze formulering sloot aan bij de visie van de regering om de pluriforme aard van de Europese cultuur vast te leggen en tegelijkertijd zoveel mogelijk ruimte te laten voor de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten. Dit laatste werd onderstreept doordat harmonisatie van nationale regelgeving expliciet werd uitgesloten. De toevoeging aan artikel 128, vierde lid, inzake culturele verscheidenheid strekt ertoe dat de

Gemeenschap wanneer zij optreedt uit hoofde van andere bepalingen van het EG-Verdrag, rekening houdt met culturele aspecten zoals met name de bevordering van de culturele verscheidenheid. Een opdracht van deze strekking is in lijn met het gestelde in het eerste lid van dit artikel.

2.6.4 Sport

Door Verklaring Nr. 29, betreffende sport, benadrukt de Conferentie de betekenis van sport voor het smeden van een gemeenschappelijke identiteit en besef van saamhorigheid. De organen van de EU wordt gevraagd gehoor te geven aan sportorganisaties, wanneer belangrijke vraagstukken in verband met sport aan de orde zijn. Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor de specifieke kenmerken van amateursport. Doel van de verklaring is ertoe bij te dragen dat de contacten en uitwisselingen op sportgebied binnen de Unie soepeler verlopen. Dat sportbeleid tot de verantwoordelijkheden van de nationale regeringen dient te blijven behoren wordt door geen enkele lidstaat betwist.

2.6.5 Bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad

Fraudebestrijding en financieel beheer vormden in de IGC een prioriteit van de regering. Op deze terreinen is een behoorlijke versterking van het instrumentarium tot stand gebracht. Terzake van de versterking van de controle op de besteding van gemeenschapsgelden zijn de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer in belangrijke mate versterkt. Verwezen zij hiervoor naar hoofdstuk III.4.6. Inzake de fraudebestrijding is in artikel 2, tweeënvijftigste lid, van het Verdrag van Amsterdam opgenomen dat artikel 209 A wordt versterkt. Zo is in het vierde lid van artikel 209 A een rechtsbasis opgenomen om met gekwalificeerde meerderheid, met medebeslissing van het Europees Parlement en na raadpleging van de Europese Rekenkamer, raadsbesluiten te nemen op het gebied van de preventie en bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, teneinde in de lidstaten een doeltreffende en gelijkwaardige bescherming te bieden. Tot nu toe moest voor communautaire maatregelen tegen fraude met gemeenschapsmiddelen, bij het ontbreken van een specifieke rechtsgrondslag, een beroep worden gedaan op het algemene artikel 235 van het EG-Verdrag, dat echter unanimitieit in de besluitvorming voorschrijft. In het vierde lid van artikel 209 A wordt expliciet aangetekend dat deze maatregelen geen betrekking op de toepassing van het nationale strafrecht of de nationale rechtsbedeling mogen hebben. De regering acht deze beperking een correcte afbakening van bevoegdheden. Ook in het onderhavige Verdrag blijft de strafrechtpleging uitsluitend tot de bevoegdheden van de lidstaten behoren.

Artikel 209 A, vijfde lid, legt aan de Commissie de verplichting op om in samenwerking met de lidstaten jaarlijks aan het Europees Parlement en de raad verslag uit te brengen over de ter uitvoering van dit artikel genomen maatregelen. Dit komt ook tot uitdrukking door het feit dat in de gewijzigde Titel VI van het EU-Verdrag (zie hierboven onder II.1.2.2.2 bij de toelichting op artikel K.1) fraude uitdrukkelijk wordt genoemd als een vorm van criminaliteit waarop de in die Titel geregelde politieke en justitiële samenwerking in strafzaken betrekking heeft.

2.6.6 Versterking van de douanesamenwerking

De taken van de douanediensdiensten binnen de Europese Unie hebben met de totstandkoming van de Interne Markt ingrijpende veranderingen ondergaan. De uitoefening van de douanetaken richt zich in het bijzonder op de buitengrenzen van de Unie. Douanebeleid is in grote mate

communautair beleid geworden, waarvan de uitvoering aan nationale diensten is opgedragen. De uitvoering van het gemeenschappelijke douanebeleid steunt op wederzijdse bijstand tussen douane-autoriteiten van de lidstaten en tussen de lidstaten en de Commissie, alsmede op wederzijdse bijstand tussen de EG en derde landen. Aan het douanebeleid blijven uiteraard ook verschillende aspecten van strafrechtelijke en politieke aard verbonden, die tot de bevoegdheden van de nationale justitiële en politieke instanties behoren.

Vanwege het ontbreken van één, duidelijke rechtsbasis voor wederzijdse bijstand worden afspraken daarover nu gebaseerd op verschillende douanebepalingen in zowel de eerste als de derde pijler. Dat leidt tot doublures. Artikel 2, eenentwintigste lid, van het Verdrag van Amsterdam voegt daarom een nieuwe titel aan het EG-Verdrag toe (Titel VII A, met als enig artikel artikel 116) waarin een rechtsbasis voor wederzijdse administratieve bijstand wordt gecreëerd. Besluitvorming geschiedt bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen met medebeslissing door het Europees Parlement. Daarmee is een deel van het douane-beleid overgeheveld van de derde naar de eerste pijler. In verband met de strafrechtelijke en politieke kanten van het douanebeleid is echter wel de beperking opgenomen, dat de maatregelen op basis van artikel 116 géén betrekking mogen hebben op de toepassing van het nationale strafrecht of de nationale rechtsbedeling. Hierboven, in hoofdstuk III.1.2.2.2 is bij de toelichting op artikel K.2 reeds ingegaan op de rol van de douane in de politieke samenwerking.

2.6.7 Ultraperifere gebieden

Voor de ultraperifere gebieden, namelijk de Franse «Departements d'outre-mer», de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden, zijn al sinds jaar en dag uitzonderingsregimes van kracht, gebaseerd op verschillende EG-Verordeningen. Verklaring Nr. 27, die in 1992 bij het EG-Verdrag werd opgenomen, stelt dat de ultraperifere gebieden vanwege factoren als de grote afstand, het insulaire karakter, en het klimaat in een structurele achterstandspositie verkeerden ten opzichte van andere delen van de Gemeenschap en dat daar bij de uitvoering van de verdragsbepalingen rekening mee diende te worden gehouden. Artikel 2, vijfenvijftigste lid, van het Verdrag van Amsterdam wijzigt het tweede lid, van artikel 227, waardoor deze verklaring nu in de tekst van het EG-Verdrag wordt opgenomen. Artikel 227, tweede lid, erkent de structurele problemen van de ultraperifere gebieden en geeft een rechtsbasis voor specifieke maatregelen die er met name op zijn gericht de voorwaarden voor toepassing van het EG-Verdrag op deze gebieden te bepalen. Besluitvorming geschiedt bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement.

Deze maatregelen zijn wel aan voorwaarden gebonden, zoals blijkt uit de derde alinea van het tweede lid: de integriteit en de samenhang van de communautaire rechtsorde, met inbegrip van de Interne Markt en het gemeenschappelijke beleid mag niet worden ondermijnd. Op deze wijze bestaat een evenwicht tussen een versterking van de positie van de ultraperifere gebieden tegenover een duidelijke begrenzing van de uitzonderingsbepalingen die op deze gebieden van toepassing kunnen zijn.

2.6.8 Insulaire regio's

De IGC heeft ook erkend dat structurele problemen bestaan waarmee bepaalde eilanden te kampen hebben en die hen tot minst begunstigde regio's kunnen maken. Dat heeft geresulteerd in de wijziging van artikel

130 A van het EG-Verdrag betreffende de economische en sociale samenhang binnen de Gemeenschap (artikel 2, dertigste lid, van het Verdrag van Amsterdam). Door eilanden specifiek te noemen naast regio's wordt onderstreept dat eilanden tot de minst begunstigde gebieden kunnen behoren. Voorts erkent de Conferentie in Verklaring Nr. 30 dat in de communautaire wetgeving rekening moet worden gehouden met de handicaps van de eilanden en dat bijzondere maatregelen zijn gerechtvaardigd. Noch de vermelding van eilanden in artikel 130 A, tweede lid, noch Verklaring Nr. 30 zijn van directe invloed op de verdeling van de structuur- en cohesiefondsen. Er wordt geen aparte rechtsbasis geschapen voor maatregelen ten gunste van eilanden.

2.6.9 Landen en Gebieden Overzee

In Verklaring Nr. 36 wordt geconstateerd dat de bijzondere associatieregeling voor de Landen en Gebieden Overzee (LGO) zoals ie in 1957 is opgezet niet meer aansluit bij de ontwikkelingseisen van de LGO. Thans zijn er nog maar 20 LGO, die tezamen slechts 900 000 inwoners hebben. Zoals in de Verklaring wordt opgemerkt kampen deze LGO's met een grote structurele achterstand. Destijds waren er veel meer LGO, die bovendien gemiddeld groter waren en grotere bevolkingsaantallen kenden. De associatieregeling zoals die in 1957 is opgezet is niet meer geschikt om de ontwikkelingseisen van de LGO op een doeltreffende wijze aan te pakken. In dit licht verzoekt de Conferentie de Raad om overeenkomstig artikel 136 EG-Verdrag de associatieregeling tegen februari 2000 te herzien en daarbij in het bijzonder vier doelstellingen voor ogen te houden:

- de economische en sociale ontwikkeling van de LGO doeltreffender te bevorderen;
- de economische betrekkingen tussen de LGO en de Europese Unie te ontwikkelen;
- meer rekening te houden met de diversiteit en de specifieke kenmerken van de onderscheiden LGO, mede wat de vrijheid van vestiging betreft,
- de doeltreffendheid van het financieel instrument te verbeteren.

2.6.10 Diensten van algemeen economisch belang

Artikel 2, achtste lid, van het Verdrag van Amsterdam voegt een nieuw artikel 7 D betreffende diensten van algemeen economisch belang aan het EG-Verdrag toe. Het artikel benadrukt het belang van openbare dienstverlening voor de Unie. De bepaling verplicht de Gemeenschap en de lidstaten binnen hun respectieve bevoegdheden zorg te dragen voor het goed functioneren van de openbare dienstverlening. De zorg van de regering tijdens de onderhandelingen was het bewaren van het bestaande evenwicht tussen de verdragsbepalingen inzake mededinging en de bepalingen ter bescherming van de openbare dienstverlening. De balans mocht niet ten nadele van gezonde concurrentieverhoudingen doorslaan. Het evenwicht is bewaard gebleven. Het nieuwe artikel laat de bestaande bepalingen in het EG-Verdrag onverlet. Er wordt ook geen rechtsbasis voor maatregelen ter ondersteuning van de openbare dienstverlening geschapen.

Aan het artikel is een verklaring toegevoegd (Verklaring Nr. 13) betreffende de inachtneming in dit kader van de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

2.6.11 Publieke omroep

Protocol Nr. 9 bij het Verdrag bevat interpretatieve bepalingen bij de artikelen over openbare dienstverlening en staatssteun in het EG-Verdrag. De aanleiding voor het Protocol vormen klachten en juridische procedures

waarin de geoorloofdheid van de financiering van publieke omroepen uit publieke middelen in twijfel wordt getrokken in het licht van het EG-Verdrag. Het Protocol beoogt meer zekerheid te geven over de bevoegdheid van de lidstaten te voorzien in de financiering van de, door iedere lidstaat te formuleren, opdracht aan deze publieke dienst. Gestreefd is naar het behoud van het evenwicht tussen de beoogde bescherming van de publieke omroep en het waarborgen van de mededingingsregels van de Interne Markt.

2.6.12 Openbare kredietinstellingen in Duitsland

Bij de slotakte is een verklaring gevoegd (Verklaring Nr. 37) die gewijd is aan de positie van de openbare kredietinstellingen in Duitsland. De verklaring reflecteert de mening van de Commissie omtrent de compatibiliteit tussen de verschillende verdragsbepalingen inzake mededinging en de bijzondere positie van de openbare kredietinstellingen in Duitsland. Oostenrijk en Luxemburg hebben verklaard (Verklaring van Oostenrijk en Luxemburg betreffende kredietinstellingen) dat Verklaring Nr. 37 ook van toepassing is op kredietinstellingen in Oostenrijk en Luxemburg met een vergelijkbare organisatiestructuur.

2.6.13 Welzijn van dieren

Bij de slotakte van het EU-Verdrag uit 1992 was een verklaring inzake het welzijn van dieren gevoegd. Tijdens de IGC drongen verschillende lidstaten er op aan deze te vervangen door een bindende tekst. Dit heeft geresulteerd in Protocol Nr. 10, waardoor nu bij het gemeenschapsbeleid rekening wordt gehouden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren.

2.6.14 Trans-Europese netwerken

Artikel 2, achtentwintigste lid, van het Verdrag van Amsterdam wijzigt artikel 129 C van het EG-Verdrag betreffende de Trans-Europese netwerken. De strekking van de wijziging is dat ook projecten die weliswaar worden gesteund, maar niet worden gefinancierd door de overheid van een lidstaat in aanmerking kunnen komen voor gemeenschapsondersteuning.

2.6.15 Statistieken

Artikel 2, drieënvijftigste lid, voegt artikel 213 A aan het EG-Verdrag toe ter aanvulling van artikel 213 van het EG-Verdrag betreffende de bevoegdheid van de Commissie om gegevens te verzamelen. Vanwege het toenemende gebruik van statistische gegevens in de bepaling van het gemeenschapsbeleid, met name gegevens afkomstig van het Statistisch Bureau van de Europese Gemeenschappen, Eurostat, bestond behoefte aan een bepaling betreffende de communautaire statistiek. In artikel 213 A wordt een rechtsbasis geschapen voor maatregelen inzake statistiek. In het tweede lid wordt een definitie gegeven van de eisen die aan communautaire statistieken worden gesteld. In verband met de bescherming van de gegevens is het vereiste van statistische geheimhouding van bijzonder belang.

2.7 Subsidiariteit (Protocol Nr. 7)

2.7.1 Algemeen

Het EU-Verdrag introduceerde in 1992 het subsidiariteitsartikel 3B in het EG-Verdrag. Uitgangspunt van dit artikel is dat besluiten zo dicht mogelijk

bij de burger worden genomen. De Europese Unie moet alleen daar optreden, waar de lidstaten niet langer zelf in staat zijn adequate antwoorden te bieden op economische, maatschappelijke en politieke vraagstukken. Daarbij dient ook het evenredigheidsprincipe in aanmerking te worden genomen: het optreden van de Gemeenschap mag niet verder gaan dan wat nodig is om de verdragsdoelstellingen te verwezenlijken. Sindsdien zijn er verschillende afspraken gemaakt over de toepassing van artikel 3B. De Europese Raad van Birmingham in oktober 1992 wijdde hier een groot deel van zijn conclusies aan en tijdens de Europese Raad van Edinburgh in december 1992 bereikten de lidstaten overeenstemming over richtsnoeren voor het optreden op Gemeenschapsniveau. In oktober 1993 werd vervolgens een Interinstitutioneel akkoord tussen Commissie, Raad en Europees Parlement gesloten over de procedure voor de tenuitvoerlegging van het subsidiariteitsbeginsel.

In de in de inleiding genoemde nota inzake institutionele hervorming van de Europese Unie constateert de regering dat de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel nog tekort schiet. De regering heeft tijdens de onderhandelingen gestreefd naar aanscherping van de motiveringsplicht van de Commissie en naar de invoering van een ontvankelijkheidsdebat in de Raad en het Europees Parlement over subsidiariteitsaspecten van een voorstel. Tegelijkertijd echter mag het inroepen van het subsidiariteitsbeginsel geen voorwendsel mag zijn voor het inperken van de bevoegdheden van de Commissie.

De uitkomst van de onderhandelingen is een Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsprincipe bij het EG-Verdrag (Protocol Nr. 7). De tekst is grotendeels ontleend aan de conclusies van de Europese Raad van Edinburgh. In het Protocol wordt de strekking van het subsidiariteitsbeginsel zoals dat is neergelegd in artikel 3B verduidelijkt, namelijk: wanneer ligt optreden op EU-niveau voor de hand, en wanneer optreden op nationaal niveau. De toepassing van het subsidiariteitsbeginsel mag de ontwikkeling van de Unie niet onnodig belemmeren en mag het «acquis communautaire» niet aantasten. Daarnaast worden de procedures bepaald die de instellingen moeten volgen bij de toepassing van het beginsel.

Het Protocol Nr. 7 is een compromis tussen voor en tegenstanders van een ruimere uitleg van het beginsel subsidiariteit geworden, waarin de ideeën van de regering voldoende zijn overgenomen. Verheugend is dat de motiveringsplicht van de Commissie nu in een juridisch bindende tekst is vastgelegd en in vergelijking tot de conclusies van de Europese Raad van Edinburgh nog licht is aangescherpt. Ook is de rol van de Raad en het Europees Parlement in de subsidiariteitstoets duidelijker omschreven. Het voorstel voor een ontvankelijkheidsdebat in de Raad en in het Europees Parlement is niet in het Protocol opgenomen.

2.7.2 De artikelen

In artikel 1 van het Protocol worden de instellingen gebonden aan de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Artikel 2 geeft de randvoorwaarden daarvoor: het *acquis communautaire*, het institutioneel evenwicht en de *communautaire rechtsorde* moeten worden gerespecteerd. Bovendien wordt er verwezen naar artikel F, vierde lid, van het EU-Verdrag. Artikel 2 verduidelijkt dat de criteria in de tweede alinea van artikel 3B van het EG-Verdrag alleen betrekking hebben op gebieden waar de Gemeenschap niet exclusief bevoegd is. Artikel 4 bepaalt dat elk voorstel voor een wetgevingsbesluit van de Gemeenschap moet worden gemotiveerd in kwalitatieve, en zo mogelijk ook in kwantitatieve termen.

Artikel 5 geeft richtsnoeren om te beoordelen of actie beter op EU-niveau kan plaatsvinden dan wel op het niveau van de lidstaten. In tegenstelling

tot de conclusies van de Europese Raad van Edinburgh worden deze richtsnoeren niet meer als alternatieve criteria omschreven. Een tweede aspect van artikel 5 is de verwijzing in de eerste alinea naar het «nationaal grondwettelijk kader». Daarmee wordt impliciet erkend dat het subsidiariteitsbeginsel er ook toe kan leiden dat bepaalde problemen het best op regionaal of lokaal niveau kunnen worden opgelost. Dit is een compromis tussen lidstaten met een federale staatsinrichting die de voorkeur geven aan een expliciete verwijzing naar de bevoegdheden van regionale overheden en lidstaten met een meer open bevoegdheidsverdeling tussen centrale en regionale overheid.

Artikel 6 en artikel 7 verduidelijken het evenredigheidsbeginsel: de Gemeenschap treedt als wetgever zo terughoudend mogelijk op en laat de uitvoering van besluiten zoveel mogelijk over aan de lidstaten. Artikel 8 bepaalt dat wanneer toepassing van het subsidiariteitsbeginsel ertoe leidt dat de Gemeenschap niet optreedt, dat lidstaten niet ontslaat van hun plicht niets na te laten en geen belemmeringen op te werpen ten aanzien van de verwezenlijking van de verdragsdoelstellingen.

De artikelen 9 tot en met 13 bevatten de procedurele afspraken over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Artikel 9 betreft de motiveringsplicht van de Commissie. Deze is, conform de Nederlandse inzet, in vergelijking tot de conclusies van Edinburgh aangescherpt. De toevoeging «waar nodig» suggereert een afzwakking, maar deze is weer grotendeels teniet gedaan door de bepaling dat een toelichting altijd vereist is wanneer sprake is van gehele of gedeeltelijke financiering ten laste van de Gemeenschapsbegroting. Een naar het inzicht van de regering belangrijke stap vooruit is de betrokkenheid van de Raad en het Europees Parlement in de subsidiariteitstoets (artikel 11 en artikel 12). De Raad dient in het kader van de medebeslissings- en samenwerkingsprocedures het Europees Parlement te informeren over zijn beoordeling van de subsidiariteitsaspecten van een voorstel. Ook aan de nationale parlementen is via de Conferentie van Commissies voor Europese Aangelegenheden (COSAC) meer betrokkenheid gegeven over de subsidiariteitsaspecten van wetsvoorstellen. Bij de behandeling van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie (Protocol Nr. 13) zal hier nader op worden ingegaan. Artikel 13 tot slot verduidelijkt dat de toetsing van de naleving van het subsidiariteitsbeginsel geschiedt overeenkomstig de regels van het EG-Verdrag, met inbegrip dus van de regels betreffende de rechtsmacht van het Hof van Justitie.

2.8 Transparantie

2.8.1 Algemeen

Al bij de onderhandelingen in 1991 over het EU-Verdrag heeft Nederland zich ingespannen voor de opneming van een bepaling die, naar voorbeeld van artikel 110 van de Grondwet, de basis moest leggen voor een regeling inzake de toegang tot informatie voor burgers en parlementen. Daarvoor bestond toen onvoldoende steun. Wel werd op verzoek van Nederland aan de Slotakte van het EU-Verdrag een verklaring betreffende het recht op toegang tot informatie gehecht. Mede naar aanleiding van deze verklaring en conclusies van de Europese Raad van Birmingham heeft de Raad in 1993 een besluit genomen over de toegang van het publiek tot documenten van de Raad. Bij de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam heeft de regering wederom ingezet op een regeling binnen de Europese Unie die een grondslag biedt voor een recht van de burger op toegang tot informatie en een verruiming van de openbaarheid van het optreden van de Raad als wetgever. Deze inzet heeft ertoe geleid dat het

beginsel van de openbaarheid van bestuur op vier verschillende plaatsen in het Verdrag is opgenomen.

2.8.2 De artikelen

In artikel 1, vierde lid, van het Verdrag van Amsterdam, wordt artikel A van het EU-Verdrag aangevuld met het beginsel dat besluiten in zo groot mogelijke openheid moeten worden genomen.

Voorts wordt door middel van artikel 2, vijfenveertigste lid, van het Verdrag van Amsterdam een nieuw artikel 191 A opgenomen in het EG-Verdrag, waardoor iedere burger van de Unie het recht krijgt op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Het tweede lid van artikel 191 A bepaalt dat de Raad binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag met gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing van het Europees Parlement de algemene beginselen en beperkingen betreffende dit recht op toegang tot documenten vastlegt. Daarbij zal ook Verklaring Nr. 35 aan de orde komen. In deze Verklaring wordt tot uitdrukking gebracht dat artikel 191, eerste lid, het een lidstaat mogelijk maakt de Commissie of de Raad te verzoeken een uit dit lidstaat afkomstig document niet zonder zijn voorafgaande toestemming aan derden door te geven. Voorts is het conform het derde lid aan de drie instellingen zelf om in hun reglement van orde nadere bepalingen uit te werken.

Ten derde bevat artikel 2, negenendertigste lid, van het Verdrag van Amsterdam een belangrijke wijziging van artikel 151, derde lid, van het EG-Verdrag inzake het reglement van orde van de Raad. Deze bepaling verwijst naar artikel 191 A, en verzekert dat de Raad, wanneer deze als wetgever optreedt, de uitslag van stemmingen, alsmede stemverklaringen en de verklaringen in de notulen openbaar maakt.

Tenslotte wordt verklaard (Verklaring Nr. 9 bij artikel K.6) dat de initiatieven voor maatregelen genoemd in artikel K.6, tweede lid, en besluiten van de Raad op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken worden bekendgemaakt in het Publicatieblad, in overeenstemming met de reglementen van orde van de Raad en de Commissie.

In het licht van haar inzet is de regering niet ontevreden over het bereikte resultaat. In zijn algemeenheid zijn nu de beginselen van het recht op toegang tot informatie van de burger en de openbaarheid van bestuur als uitgangspunten vastgelegd in het Verdrag ten aanzien van de drie genoemde instellingen. Bij de uitwerking van deze verdragsbepalingen streeft de regering naar een Europese regeling van de openbaarheid van bestuur die aansluit bij de opzet van de Wet openbaarheid van bestuur.

2.9 Kwaliteit van de communautaire regelgeving

Er is de laatste jaren, ook in Nederland, kritiek geuit op de kwaliteit van de EG-regelgeving. De vaak complexe onderhandelingen tussen de lidstaten die aan de totstandkoming van Europese regelgeving voorafgaan, resulteren in teksten, waar qua consistentie, doorzichtigheid en toegankelijkheid dikwijls veel op af te dingen valt. Deze tekortkomingen zijn veelal het gevolg van de noodzaak tot het van sluiten van compromissen. Vanwege de groeiende betekenis van de EG-regelgeving voor alle sectoren van de samenleving, is een grotere toegankelijkheid en verbetering van de kwaliteit van deze regelgeving echter dringend geboden. In 1993 heeft de Raad een resolutie aangenomen inzake de noodzaak de redactionele kwaliteit van de regelgeving te verbeteren. Bovendien besloot de regering in de IGC te streven naar het opnemen van een bepaling in het EG-Verdrag die zou verzekeren dat EU-regelgeving aan een kwaliteitstoets wordt onderworpen. Daarmee zouden niet alleen de toegankelijkheid, maar ook de handhaafbaarheid en de voorkoming van fraude mee gediend zijn (verwezen wordt naar de in de inleiding

genoemde nota van de regering inzake de institutionele hervorming van de Europese Unie).

De Conferentie heeft er mee ingestemd een verklaring te wijden aan de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving (Verklaring Nr. 39).

Daarin worden het Europees Parlement, de Raad en de Commissie aangespoord richtsnoeren vast te stellen voor de kwaliteit van de regelgeving. De regering zal zich blijven inzetten voor de uitwerking van die verklaring in een interinstitutioneel akkoord. Zij zal hiertoe een actieve bijdrage leveren, onder andere door deelname aan een ad hoc raads-werkgroep, die dat akkoord voorbereidt. Een en ander neemt niet weg dat op langere termijn aanvullende maatregelen nodig zullen zijn. Hierbij kan dan worden gedacht aan de voorstellen van de Werkgroep Koopmans, ook al zijn deze niet overgenomen in de verklaring.

3 Een doeltreffend en coherent extern beleid

3.1 Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

3.1.1 Algemeen

Artikel J van het EU-Verdrag inzake een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) is een van de twee artikelen waarvan al in het EU-Verdrag was vastgelegd dat ze in het kader van de IGC van 1996 zouden worden herzien. Deze opdracht richtte zich in de eerste plaats op de betrekkingen tussen de Unie en de Westeuropese Unie (WEU). Verschillende lidstaten drongen aan op een algemene herziening van artikel J. Dit zou niet alleen moeten leiden tot hechtere banden tussen de EU en de WEU, maar ook tot betere beleidsvoorbereiding, soepeler besluitvormingsmodaliteiten en naar een grotere eenheid van beleid. De gewijzigde politieke en veiligheidssituatie in Europa en de ontwikkelingen in de NAVO, zoals bevestigd in de afspraken gemaakt tijdens de Noordatlantische Raad te Berlijn in juni 1996 noopten tot een coherenter en daadkrachtiger GBVB.

De bepalingen in het Verdrag van Amsterdam met betrekking tot het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) vormen een nadere uitwerking van Titel V van het EU-verdrag. Het betekent op verschillende punten een stap vooruit. Het instrumentarium is uitgebreid met de «gemeenschappelijke strategie», vast te stellen door de Europese Raad. Daarmee wordt de belangrijke rol van de Europese Raad bij het uitstippelen van de hoofdlijnen van het GBVB helder in het Verdrag gedefinieerd. Het besluitvormingsproces is flexibeler geworden: alle besluiten binnen het kader van een gemeenschappelijke strategie worden in beginsel bij gekwalificeerde meerderheid genomen. Bovendien is bij consensusbesluiten de mogelijkheid van «constructieve onthouding» ingevoerd. De beleidsvoorbereiding zal worden versterkt door de instelling van een planning- en analyse eenheid. De zichtbaarheid van en de continuïteit in de uitvoering van het beleid zal toenemen als gevolg van de instelling van de «Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB». De institutionele banden met de WEU worden aangehaald: er wordt een perspectief op integratie geboden. Niettegenstaande de wens van een meerderheid onder de lidstaten kon vanwege het verzet van het Verenigd Koninkrijk geen duidelijker tijdpad voor de integratie van de WEU in de EU worden overeengekomen.

3.1.2 De artikelen

Door artikel 1, zesde lid, van het Verdrag van Amsterdam wordt thans een verwijzing opgenomen naar de verplichting tot samenwerking tussen

Raad en Commissie bij het verzekeren van de samenhang in het externe optreden van de Unie (artikel C van het EU-Verdrag). Het streven naar een vergrote samenhang in het extern optreden was een belangrijk thema van de IGC. Daartoe zijn maatregelen overeengekomen in de fasen van beleidsvoorbereiding, besluitvorming en beleidsuitvoering die tot doel hebben de samenhang en slagvaardigheid van het GBVB te vergroten.

Op het terrein van de beleidsvoorbereiding is de samenhang tussen beleidsinstrumenten versterkt door de oprichting van een eenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing. De eenheid zal onder verantwoordelijkheid van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB bij het secretariaat-generaal van de Raad functioneren. De taken en de samenstelling van deze eenheid zijn beschreven in Verklaring Nr. 6. In deze eenheid zullen de lidstaten, het secretariaat-generaal van de Raad, de Commissie en de Westeuropese Unie WEU vertegenwoordigd zijn. Belangrijk is dat de eenheid hetzij op verzoek van de Raad of het voorzitterschap, hetzij op eigen initiatief beleidsdocumenten kan opstellen. Lidstaten en Commissie kunnen daartoe suggesties doen. Zij zijn voorts gehouden de beleidsplanning te ondersteunen door relevante informatie ter beschikking te stellen.

Door artikel 1, tiende lid, van het Verdrag van Amsterdam wordt Titel V van het EU-Verdrag, betreffende een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, vervangen (artikelen J.1. tot en met J.18); waardoor de Titel nu ook beter is gestructureerd.

Artikel J.1 definieert de doelstellingen van het GBVB. Deze zijn in het eerste lid van artikel J.1 op een aantal punten nader gespecificeerd. Zo is onder het eerste streepje een verwijzing naar de integriteit van de Unie, conform de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties opgenomen en onder het derde streepje een verwijzing naar de buitengrenzen van lidstaten. Het tweede lid van artikel J.1 bevat een nieuwe solidariteits-overweging (bevordering van samenwerking tussen lidstaten teneinde hun wederzijdse politieke solidariteit te versterken), die als complement van het streven naar behoud van de integriteit van de Unie kan worden beschouwd.

In artikel J.2 wordt het GBVB-instrumentarium opgesomd. Dit artikel ordent enkele verspreide bepalingen in de oude Titel V van het EU-verdrag en voegt daar het instrument van gemeenschappelijke strategieën aan toe. Dit wordt in artikel J.3 nader uitgewerkt. Nieuw is daarbij dat de Europese Raad een grotere en duidelijker gedefinieerde rol in het GBVB krijgt: de Europese Raad definieert «gemeenschappelijke strategieën», dat willen zeggen de hoofdlijnen van het beleid op gebieden waar de lidstaten duidelijk gemeenschappelijke belangen hebben. In een gemeenschappelijke strategie worden ook de duur van en de middelen ten behoeve van de tenuitvoerlegging van het beleid opgenomen (artikel J.3, tweede lid). De Raad, die belast is met de uitvoering, doet de Europese Raad aanbevelingen voor gemeenschappelijke strategieën. In het kader van deze strategieën blijven de instrumenten van het gemeenschappelijk optreden en het gemeenschappelijk standpunt bestaan.

In artikel J.4 wordt het gemeenschappelijk optreden beschreven. In het eerste lid van dit artikel wordt beschreven welke elementen een dergelijk optreden zal bevatten. Ook is thans vastgelegd, in het vierde lid, dat de Raad de Commissie kan verzoeken voorstellen te doen om de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden te garanderen, zulks mede met het oog op de versterking van de samenhang in het externe optreden van de Unie.

Artikel J.5 omschrijft de gemeenschappelijke standpunten en specificceert deze thans naar mogelijk geografisch of thematisch karakter. Deze bepaling is niet gewijzigd ten opzichte van het EU-Verdrag uit 1992 (artikel J.2, tweede lid).

In artikel J.7 wordt ingegaan op het veiligheids- en defensiebeleid van de Unie. In het eerste lid wordt aangegeven dat de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid onderdeel vormt van het GBVB, waarbij het aan de Europese Raad is om eventueel te besluiten tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijke defensie. Een dergelijk besluit zal aan de Staten-Generaal ter goedkeuring worden voorgelegd. In het eerste lid wordt tevens verwezen naar de zogenoemde Petersbergtaken van de WEU (dit zijn de taken genoemd in artikel J.7, tweede lid) als onderdelen van het gemeenschappelijke defensiebeleid van de Europese Unie. Het eerste lid van artikel J.7 gaat nader in op de verhouding tussen de EU en de WEU. De meningen van lidstaten lopen uiteen omtrent de vraag of de integratie van de WEU in de EU gewenst is. In het Verdrag van Amsterdam wordt deze vraag niet eenduidig beantwoord. In het kader van de bevordering van de hechtere institutionele betrekkingen tussen de EU en de WEU, wordt de mogelijkheid om de WEU in de Unie te integreren echter uitdrukkelijk opgehouden. Daartoe zal een besluit van de Europese Raad zijn vereist. Ook wordt de mogelijkheid opengelaten dat de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid zal worden ondersteund door samenwerking tussen de lidstaten op bewapeningsgebied.

In het derde lid van artikel J.7 wordt ingegaan op praktische aspecten van de samenwerking tussen de EU en de WEU. Aangezien alle lidstaten van de WEU ook deel uitmaken van de EU, is overeengekomen de Europese Raad bevoegdheid te verlenen om richtsnoeren vast te stellen ten aanzien van de WEU wanneer de Unie gebruik maakt van de WEU. Niet alle lidstaten van de EU zijn echter lidstaten van de WEU. Indien zij dat wensen kunnen alle lidstaten van de EU betrokken worden bij de planning en besluitvorming in de WEU, wanneer de Unie van de WEU gebruik zou maken. Hiertoe dient de Raad in overeenstemming met de WEU nadere praktische regelingen te treffen. In Protocol Nr. 1 inzake artikel J.7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt bepaald dat regelingen voor verbeterde samenwerking binnen een jaar na inwerkingtreding van het Protocol door de EU en de WEU dienen te worden ontwikkeld.

Ten aanzien van de samenwerking tussen de EU en de WEU zijn voorts twee verklaringen aangenomen. Verklaring Nr. 1 betreft een regeling voor veiligheidsonderzoek voor het personeel van het Secretariaat-Generaal van de Raad.

Verklaring Nr. 3 geeft de tekst weer van de WEU-verklaring die op 22 juli 1997 door de Raad van Ministers van de WEU werd aanvaard. Deze verklaring heeft betrekking op de rol van de WEU en haar betrekkingen met de EU en het Atlantisch bondgenootschap. In de verklaring neemt de WEU nota van artikel J.3, eerste lid, artikel J.7 en van het bij dit laatste artikel behorende Protocol. Voorts geeft de verklaring aan welke stappen de WEU voornemens is te nemen om de betrekkingen van de WEU met de EU nader te ontwikkelen (deel A), hoe de betrekkingen tussen de WEU en de NAVO zich ontwikkelen met het oog op de vorming van een Europese Veiligheids- en Defensie Identiteit (EVDI) binnen het Atlantisch bondgenootschap (deel B), en wat daarbij de operationele rol van de WEU kan zijn (deel C). Met deze verklaring van de WEU wordt reeds een aanzet gegeven voor de praktische invulling van de betrekkingen tussen de EU en de WEU, overeenkomstig hetgeen is bepaald in artikel J.7, derde lid, van het Verdrag van Amsterdam.

Voor Denemarken is in Deel II (artikel 6) van het Protocol Nr. 5, het zogenoemde Deens Protocol, vastgelegd dat Denemarken niet deel zal

nemen aan de uitwerking en de uitvoering van besluiten en acties die gevolg hebben op defensiegebied. Wel zal Denemarken de samenwerking tussen de overige lidstaten op dit gebied niet belemmeren.

In artikel J.8 wordt ingegaan op de wijze waarop het Voorzitterschap uitvoering geeft aan het beleid op het terrein van het GBVB. In het derde lid wordt bepaald dat het voorzitterschap wordt bijgestaan door de Secretaris-Generaal van de Raad, die de functie van Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB uitoefent. In het vierde lid is de betrokkenheid van de Commissie aangegeven, terwijl bijstand door andere lidstaten beperkt is tot de lidstaat die als navolgende het voorzitterschap zal bekleden (in afwijking het van oude artikel J.5, derde lid, waarin de «trojka»-formule was neergelegd). In het vijfde lid wordt de reeds bestaande praktijk van het aanwijzen door de Raad van een speciale vertegenwoordiger geformaliseerd.

Artikel J.13 heeft betrekking op de besluitvorming in de Raad met betrekking tot het GBVB. In het eerste lid wordt de mogelijkheid van «constructieve onthouding» verwoord als uitzondering op de algemene regel van het eenparigheidsvereiste. Indien echter meerdere lidstaten zich onthouden die tezamen meer dan éénderde van de stemmen in de Raad vertegenwoordigen, is het besluit niet aangenomen. De mogelijkheid voor constructieve onthouding is dan ook begrensd.

Artikel J.13, tweede lid, verruimt de mogelijkheid voor besluitvorming door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Dit geldt niet uitsluitend voor uitvoeringsbesluiten (zoals in het EU-Verdrag al het geval was), maar ook voor besluiten die op basis van een vastgestelde gemeenschappelijke strategie worden genomen. Indien een lidstaat hierbij zwaarwegende redenen van nationaal belang inroept, wordt niet tot stemming overgegaan. De Raad kan dan wel met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten om de onderhavige kwestie aan de Europese Raad voor te leggen. Deze besluit dan vervolgens met eenparigheid van stemmen. Deze procedure weerspiegelt de behoeften van lidstaten om tot een verruiming van de mogelijkheid van gekwalificeerde besluitvorming te komen en de Unie op het terrein van de GBVB meer slagvaardigheid te bieden. Anderzijds wordt tegemoetgekomen aan die lidstaten die er aan hechtten de samenwerking in GBVB-kader desgewenst te allen tijde te kunnen onderwerpen aan besluitvorming met eenparigheid van stemmen. Ter vermijding van ieder misverstand is voorts bepaald dat de in artikel J.13, tweede lid, genoemde besluitvormingsprocedure niet van toepassing is op besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.

Op grond van artikel J.14 kunnen overeenkomsten met derde landen en internationale organisaties worden gesloten ter uitvoering van de bepalingen van Titel V. Deze overeenkomsten kunnen ook onderwerpen uit de derde pijler omvatten (artikel K.10). Met de Raad wordt hier de Algemene Raad bedoeld; het betreft, hier de coherentie van het externe optreden. Zoals ook blijkt uit de bij artikel J.14 en artikel K.10 opgenomen Verklaring Nr. 4, laten dergelijke overeenkomsten de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten onverlet. In het geval het een verdrag betreft zal dit in Nederland aan de parlementaire goedkeuring onderworpen zijn.

Artikel J.15 vervangt het oude artikel J.8, vijfde lid, van het EU-Verdrag. De verwijzing in dit lid naar de samenstelling van het politiek comité is geschrapt. Deze wordt wel opgenomen in Verklaring Nr. 5 bij artikel J.15. Daarin wordt bepaald dat het politiek comité te allen tijde op zeer korte termijn moet kunnen bijeenkomen. Hiertoe wordt de samenstelling

verruimd van het politiek comité naar niet alleen directeuren politieke zaken, maar ook hun plaatsvervangers.

In artikel J.16 worden de taken van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB beschreven. Deze functionaris, de Secretaris-Generaal van de Raad, draagt bij aan de voorbereiding en uitvoering van beleidsbesluiten. Daartoe staat hij ook aan het hoofd van de eenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing, die opgericht wordt volgens Verklaring Nr. 11. Hij kan tevens, op verzoek van het voorzitterschap, uitvoerende taken waarnemen.

Artikel J.18 regelt de betrekkingen met de instellingen van de Unie en de wijze van financiering van de uitgaven die gemaakt worden in het kader van het GBVB. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen uitgaven in het kader van het GBVB in algemene zin, die ten laste komen van de EG-begroting, en uitgaven die betrekking hebben op militair of defensiegebied. Dergelijke uitgaven worden via een BNP-verdeelsleutel aan de lidstaten in rekening gebracht. Lidstaten die op grond van artikel J.13, eerste lid, tweede alinea het recht op constructieve onthouding hebben ingeroepen, zijn niet verplicht bij te dragen aan operaties op militair of defensie terrein. Wat de uitgaven betreft die ten laste komen van de EG-begroting is een Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie gesloten. In dit akkoord wordt een procedure vastgelegd die enerzijds recht doet aan de budgettaire bevoegdheden van het Europees Parlement voor wat betreft de niet-verplichte uitgaven, terwijl anderzijds de benodigde flexibiliteit wordt geschapen teneinde een snelle uitvoering van GBVB-optredens mogelijk te maken. Het Akkoord beschrijft voorts de wijze van overleg met, en raadpleging en voorlichting van het Europees Parlement. Dit akkoord valt echter buiten het Verdrag van Amsterdam.

3.2 Externe economische betrekkingen

Artikel 2, twintigste lid, van het Verdrag van Amsterdam voegt een nieuw, vijfde lid toe aan artikel 113 van het EG-Verdrag. Dit artikel vormt de rechtsgrondslag voor de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Gemeenschap. Het nieuwe lid opent de mogelijkheid dat de Raad, met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, de handelspolitieke bevoegdheden uit hoofde van dit artikel uitbreidt tot internationale onderhandelingen en overeenkomsten betreffende de handel in diensten en aan handel gerelateerde intellectuele eigendomsrechten. De achtergrond hiervan is de toenemende verwevenheid van de handel in goederen en in diensten en van intellectuele eigendomsrechten in handelspolitieke onderhandelingen, met name in het kader van de Wereldhandelsorganisatie. Op het gebied van de handel in goederen is de EG exclusief bevoegd, waarbij de Raad met gekwalificeerde meerderheid kan besluiten. Op de andere genoemde gebieden is sprake van gedeelde bevoegdheden van de Gemeenschap en de lidstaten, hetgeen besluitvorming bij eenparigheid vereist. De verwevenheid van de verschillende handelspolitieke onderwerpen leidt ertoe dat de Raad in de praktijk in diverse gevallen slechts met eenparigheid over handelspolitieke onderwerpen kan besluiten. In het licht van de doelstelling van de Conferentie om het externe optreden van de EU slagvaardiger te maken, is daarom in de onderhandelingen het voorstel ingebracht om de handelspolitieke bevoegdheden uit te breiden tot de handel in diensten en de intellectuele eigendomsrechten. De regering heeft deze voorstellen gesteund. Zij vindt het jammer dat deze niet zijn overgenomen in het Verdrag. Enkele lidstaten hielden vast aan hun bezwaren tegen de met deze overdracht van bevoegdheden gepaard gaande inperking van de nationale bevoegd-

heden. Het compromis is het nieuwe, vijfde lid van artikel 113, dat weliswaar niet rechtstreeks tot de voorgestelde uitbreiding van bevoegdheden leidt, maar wel de EG de mogelijkheid biedt hiertoe op een later tijdstip te besluiten, zonder dat een verdragswijziging vereist is. De gekozen formulering maakt het mogelijk een dergelijke overdracht geleidelijk door te voeren, al naar gelang de internationale handelspolitieke ontwikkelingen dit voor alle lidstaten wenselijk maken.

Artikel 2, zesenvijftigste lid, van het Verdrag van Amsterdam, voegt enkele bepalingen toe aan artikel 228 van het EG-Verdrag, dat ziet op de procedures bij het sluiten van verdragen tussen de EG en derde landen of internationale organisaties. Deze bepalingen beogen een grotere slagvaardigheid van de EG, door te voorzien in de mogelijkheid dat de Raad bij gekwalificeerde meerderheid, op voorstel van de Commissie, besluit over de voorlopige toepassing van verdragen voor hun inwerkingtreding, over opschorting van de toepassing van verdragen en over de gemeenschappelijke standpunten van de EG in organen die in het kader van associatie-verdragen met derde landen zijn opgericht.

4 De instellingen van de Unie en overige institutionele vraagstukken

4.1 Algemeen

Sinds de uitbreiding van de Unie met Zweden, Finland en Oostenrijk hebben verschillende lidstaten, waaronder Nederland (zie de hierboven genoemde nota inzake de institutionele hervorming van de Europese Unie), zich uitgesproken voor een hervorming van de instellingen zodat na verdere uitbreiding ten minste de huidige slagvaardigheid kan worden behouden. Vraagstukken als de toekomstige omvang van de Commissie, de stemverdeling in de Raad en de uitbreiding van de terreinen waar bij meerderheid wordt besloten, kwamen hoog op de agenda van de IGC te staan. Hetzelfde geldt voor de versterking van de democratische legitimiteit, met name door versterking van de positie van het Europees Parlement.

De resultaten zoals neergelegd in het Verdrag van Amsterdam op het gebied van de versterking van de positie van het Europees Parlement zijn positief. De rol van het Europees Parlement als medewetgever is versterkt: de werkingssfeer van de medebeslissingsprocedure is aanzienlijk uitgebreid en de medebeslissingsprocedure is vereenvoudigd en gewijzigd in het voordeel van het Europees Parlement. Bovendien is de rol van het Europees Parlement ten aanzien van de verkiezing van de voorzitter van de Commissie versterkt: zijn kandidatuur moet worden bekrachtigd door het Europees Parlement.

Ook zijn er verschillende maatregelen genomen ter vergroting van de effectiviteit van de Commissie. De rol van de Voorzitter van de Commissie is versterkt, zowel door de bekrachtiging van zijn kandidatuur door het Europees Parlement als door de verzwaring van de stem van de Voorzitter in zowel de samenstelling als het functioneren van het college. Hierboven is al gewezen op de versterking van de bevoegdheden van het Hof van Justitie, met name ten aanzien van het vrij personenverkeer, maar ook op het terrein van de politieke en justitiële samenwerking. Daarnaast worden de bevoegdheden van de Rekenkamer uitgebreid.

Op een aantal punten voldeed het resultaat van het Verdrag niet volledig aan de inzet van de regering. Dat betreft in de eerste plaats de omvang van de Commissie en de verdeling van de stemmen in de Raad. De gedachtenvorming in de IGC heeft geleid tot beginselafspraken over de beperking van het ledental van de Commissie na verdere uitbreiding in samenhang met een nieuwe stemmenweging in de Raad (Protocol Nr. 11). Definitieve overeenstemming over de precieze weging van de stemmen

kon nog niet worden bereikt. Verder is de uitbreiding van de meerheidsbesluitvorming in de eerste pijler minder groot dan de regering wenste. Wel kon besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid worden ingevoerd voor het omvangrijke kaderprogramma onderzoek. Bovendien is voor het merendeel van de nieuwe verdragsbepalingen in meerderheidsbesluitvorming voorzien, zodat toch van een stap vooruit mag worden gesproken.

4.2 *Het Europees Parlement*

Het EU-Verdrag resulteerde in 1992 in een versterking van zowel de wetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement, met name via invoering van de medebeslissingsprocedure, als de controlerende bevoegdheden, waaronder het recht van enquête en de bevoegdheid de Commissie ter verantwoording te roepen ter kwijting van de begroting. Artikel 189B, achtste lid, van het EG-Verdrag gaf de IGC de opdracht de mogelijkheden tot uitbreiding van de medebeslissingsprocedure te onderzoeken.

De regering heeft zich in de IGC ingezet voor een verdere versterking van de positie van het Europees Parlement, met name voor wat betreft de rol van het Europees Parlement als medewetgever. Hierbij stonden twee sporen voor ogen: vereenvoudiging van de medebeslissingsprocedure en uitbreiding van de werkingssfeer van die procedure. Voorts pleitte de regering voor uitbreiding van het adviesrecht van het Europees Parlement, ook in die gevallen waar de Raad met unanimititeit besluit. Tenslotte wenste de regering de controlerende functie van het Europees Parlement ten aanzien van de Commissie te versterken. Op dit punt wordt teruggekomen bij de bespreking van de Commissie (hoofdstuk III.4.4). Het in het Verdrag van Amsterdam neergelegde resultaat komt aan de inzet van de regering tegemoet. Dat betekent overigens niet dat het einddoel hiermee is bereikt. Deze versterking van de bevoegdheden van het Europees Parlement moet worden beschouwd als een stap vooruit in het proces van versterking van de bevoegdheden van het Europees Parlement.

4.2.1 *Uitbreiding van de werkingssfeer van de medebeslissingsprocedure*

De medebeslissingsbevoegdheid wordt uitgebreid van 14 naar 39 bepalingen. Deze groep van 25 nieuwe gevallen van medebeslissingsbevoegdheid valt uiteen in drie categorieën:

A Vervanging samenwerkingsprocedure door de medebeslissingsprocedure

De samenwerkingsprocedure is vervangen door de medebeslissingsprocedure. Een uitzondering is gemaakt voor de bepalingen betreffende de Economische en Monetaire Unie. Het werd niet opportuun geacht een jaar voor de overgang naar de zogenoemde derde fase wijzigingen aan te brengen in dit deel van het Verdrag.

B Vervanging raadplegings- of instemmingsprocedure door medebeslissingsprocedure

Ten aanzien van vier wetgevende bepalingen die nauw samenhangen met de Interne Markt, wordt de raadplegingsprocedure of de instemmingsprocedure vervangen door de medebeslissingsprocedure. Met uitzondering van artikel 56, tweede lid, blijft op deze artikelen overigens wel unanimititeit van toepassing, in afwijking van het gestelde in artikel 189 B van het EG-Verdrag.

Deze afwijking van artikel 189 B is niet alleen vanuit doelmatigheidsoogpunt, maar ook vanuit democratisch oogpunt niet ideaal. In de conciliatieprocedure besluit de Raad met consensus (in plaats van gekwalificeerde meerderheid). In die situatie zal het moeilijker zijn amendementen van het Europees Parlement door de Raad aanvaard te

krijgen. Dat neemt echter niet weg dat het instemmingsrecht het Europees Parlement ook in deze situatie een doorslaggevend gewicht als medewetgever geeft. Het Europees Parlement kan besluitvorming met een meerderheid van stemmen tegenhouden. Bij een volgende verdragswijziging zal de regering ernaar streven dat in deze bepalingen gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad wordt ingevoerd.

C Nieuwe bepalingen in het EG-Verdrag

Een derde groep bestaat voor het merendeel uit nieuwe bepalingen in het EG-Verdrag die zowel in besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid als medebeslissingsbevoegdheid voorzien.

Aan het eind van het hoofdstuk 4.2 over het Europees Parlement worden de bepalingen in een schema weergegeven.

4.2.2 Vereenvoudiging van de medebeslissingsprocedure

De belangrijkste wijziging ter vereenvoudiging en stroomlijning van artikel 189B is het schrappen van de zogenoemde derde lezing door de Raad en het Europees Parlement (artikel 2, vierenveertigste lid, van het Verdrag van Amsterdam). Dit heeft tot gevolg dat de slagvaardigheid binnen de Unie wordt vergroot en dat het democratische gehalte van de medebeslissingsprocedure wordt verhoogd. De procedure wordt niet alleen korter, maar ook evenwichtiger: Europees Parlement en Raad komen op voet van gelijkheid te staan. Hierop was niet alleen door het Europees Parlement aangedrongen, maar ook door de Commissie en verschillende lidstaten, waaronder Nederland. In Verklaring Nr. 34 roept de Conferentie het Europees Parlement, de Raad en de Commissie op zich in te spannen voor een spoedig verloop van de medebeslissingsprocedure.

4.2.3 Nieuwe rol van het Europees Parlement op het gebied van vrij personen verkeer en politieke en justitiële samenwerking (adviesrecht)

In de derde pijler was tot nog toe slechts een kleine rol voor het Europees Parlement voorzien. In artikel K. 6 van het EU-Verdrag was slechts bepaald dat het Voorzitterschap en de Commissie het Europees Parlement regelmatig op de hoogte brengen van de werkzaamheden en dat het Voorzitterschap het Europees Parlement raadpleegt over de voornaamste aspecten van de activiteiten op dit terrein. Het Europees Parlement kan voorts aanbevelingen richten tot de Raad. Zoals hierboven bij hoofdstuk III.1.2.2.2 bij de toelichting op artikel K.11 reeds werd aangegeven, zal het Europees Parlement worden geraadpleegd, wanneer de Raad juridisch bindende besluiten neemt in de derde pijler (artikel 1, elfde lid, van het Verdrag van Amsterdam).

4.2.4 Instemmingsrecht van het Europees Parlement bij artikel F.1

Door artikel 1, negende lid, van het Verdrag van Amsterdam krijgt het Europees Parlement voorts instemmingsrecht toegekend bij de procedure van artikel F.1, eerste lid, betreffende de vaststelling van ernstige en voortdurende schending van de mensenrechten in een lidstaat. Dit instemmingsrecht geldt niet bij het bepalen of het opheffen van de sancties.

4.2.5 Rol van het Europees Parlement in de nauwere samenwerking

Vooruitlopend op het hoofdstuk Nauwere samenwerking (hoofdstuk III.5) kan hier over de rol van het Europees Parlement het volgende worden gesteld. Het Europees Parlement zal worden geraadpleegd over alle

voorstellen tot nauwere samenwerking in de EG-pijler. Voor versterkte samenwerking in de EU-pijler geldt dat het Europees Parlement vooraf dient te worden geïnformeerd.

Wanneer de nauwere samenwerking eenmaal van start is gegaan, speelt het Europees Parlement, net als de Commissie en het EG-Hof zijn gebruikelijke rol. Deze hangt af van het kader waarin de nauwere samenwerking plaatsvindt: de eerste of de derde pijler. Ook parlementariërs uit het Europees Parlement afkomstig uit lidstaten die niet deelnemen aan de nauwere samenwerking nemen deel aan de besluitvorming daarover.

4.2.6 Organisatie en samenstelling van de omvang van het Europees Parlement

Artikel 2, zevenendertigste lid, van het Verdrag van Amsterdam wijzigt het maximum aantal leden van het Europees Parlement zoals neergelegd in artikel 137 van het EG-Verdrag van 626 naar 700. Het Europees Parlement zelf heeft dit maximum aanbevolen, zodat zowel de representativiteit als de herkenbaarheid en de slagvaardigheid van het parlement behouden kan blijven. In overeenstemming hiermee is door middel van artikel 5, eerste lid, van het Verdrag van Amsterdam, een bepaling toegevoegd aan artikel 2 van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen gehecht aan het besluit van de Raad van 20 september 1976 (PbEG L 278), dat bij wijzigingen in de aantallen parlementariërs per lidstaat passende representatie van de lidstaten moet worden gewaarborgd.

Voorts bevat artikel 2, achtendertigste lid, van het Verdrag van Amsterdam een wijziging van artikel 138, derde lid, van het EG-Verdrag. Deze wijziging strekt ertoe dat de verkiezingen voor het Europees Parlement worden gehouden volgens een eenvormige procedure, dan wel in overeenstemming met beginselen die alle lidstaten gemeen hebben. Aan artikel 138 wordt een nieuw vierde lid toegevoegd, waarin wordt bepaald dat het Europees Parlement de algemene voorwaarden voor vervulling van de taken van zijn leden kan vaststellen.

Overzicht van de bepalingen waar door het Verdrag van Amsterdam de medebeslissingprocedure van toepassing is

A Vervanging samenwerkingsprocedure door de medebeslissingsprocedure

artikel EG-Verdrag waar de medebeslissings-procedure van toepassing wordt	onderwerp	Verdrag van Amsterdam
artikel 6	regelingen om discriminatie op grond van nationaliteit te verbieden	artikel 2, zesde lid
artikel 75, eerste lid	vervoerbeleid; het gaat hierbij om internationaal vervoer over grondgebied van een of meer lidstaten, toelating van vervoersondernemers, vervoersveiligheid	artikel 2, zestiende lid
artikel 118, tweede lid	sociale politiek; het gaat hier met name om bepalingen die voortvloeien uit de opnemings in het EG-Verdrag van artikel 2, tweede lid, van de Sociale Overeenkomst	artikel 2, tweeëntwintigste lid

A Vervanging samenwerkingsprocedure door de medebeslissingsprocedure

artikel 125	uitvoeringsbesluiten betreffende het Europees Sociaal Fonds	artikel 2, drieëntwintigste lid
artikel 127, vierde lid	beroepsopleiding; maatregelen ter verwezenlijking van doelstellingen van artikel 127	artikel 2, vierentwintigste lid
artikel 129 D, derde alinea	maatregelen ter uitvoering van transeuropese netwerken	artikel 2, negenentwintigste lid
artikel 130 E	uitvoeringsbesluiten Europees Fonds voor regionale ontwikkeling	artikel 2, eenendertigste lid
artikel 130 O, tweede alinea	vaststelling van voorzieningen bedoeld in de artikelen 130 K en 130 L, onderzoeksprogramma's	artikel 2, drieëndertigste lid
artikel 130 S, eerste lid	activiteiten van de Gemeenschap om de in artikel 130 R genoemde milieudoelstellingen te halen	artikel 2, vijfendertigste lid, onder a
artikel 130 W	ontwikkelingssamenwerking	artikel 2, zesendertigste lid

B Vervanging raadplegings- of instemmingsprocedure door medebeslissingsprocedure

artikel EG-Verdrag waar de medebeslissings-procedure van toepassing wordt	onderwerp	Verdrag van Amsterdam
artikel 8 A, tweede lid	inzake het reis- en verblijfsrecht van burgers	artikel 2, tiende lid
artikel 51	inzake de sociale zekerheid van communautaire migrerende werknemers	artikel 2, twaalfde lid
artikel 56, tweede lid	inzake de coördinatie van het recht van vestiging voor burgers van derde landen	artikel 2, dertiende lid
artikel 57, tweede lid	inzake andere werkzaamheden, dan die in loondienst	artikel 2, veertiende lid

C Nieuwe bepalingen in het EG-Verdrag

artikel EG-Verdrag waar de medebeslissings-procedure van toepassing wordt	onderwerp	Verdrag van Amsterdam
artikel 109 R	nieuwe titel over werkgelegenheid, stimuleringsmaatregelen	artikel 2, negentiende lid
artikel 116	douanesamenwerking	artikel 2, eenentwintigste lid
artikel 118, tweede lid	sociale uitsluiting	artikel 2, tweeëntwintigste lid
artikel 119, derde lid,	gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen	artikel 2, tweeëntwintigste lid
artikel 129, vierde lid	volksgezondheid	artikel 2, zesentwintigste lid,
artikel 191 A	transparantie	artikel 2, vijfenveertigste lid

artikel 209 A	bestrijding van fraude	artikel 2, tweeënvijftigste lid
artikel 213 A	statistieken	artikel 2, drieënvijftigste lid
artikel 213 B	instelling van een onafhankelijk adviesorgaan voor gegevensbescherming	artikel 2, vierënvijftigste lid

4.2.7 Protocol betreffende de instellingen in het vooruitzicht van uitbreiding van de Europese Unie (Protocol Nr. 11)

In de discussie over de vraag hoe de slagvaardigheid van de Commissie en de legitimiteit van de Raad dienen te worden gewaarborgd na verdere uitbreiding van de Unie, stonden twee vragen centraal: de omvang van de Commissie en de stemmenweging in de Raad. Praktisch alle lidstaten waren het erover eens dat extrapolatie van de bestaande situatie na verdere uitbreiding beide instellingen zou belasten. Er bestond grote mate van overeenstemming over de noodzaak tot reductie van het aantal Commissarissen, zij het dat de meningen uiteen liepen over de mate waarin dat moest gebeuren. Een aantal lidstaten wenste voorts de stemverhoudingen in de Raad te bezien, in het licht van de huidige en toekomstige demografische verhoudingen. Met name de grotere lidstaten meenden dat de legitimiteit van de besluiten in gevaar zou komen, wanneer het draagvlak voor een besluit bij gekwalificeerde meerderheid onder de 50% van de totale bevolking van de Unie zou komen te liggen. Algemeen werd beaamd dat het draagvlak rond de 60% van de totale bevolking van de Unie zou moeten liggen. De meningen liepen uiteen over de wijze waarop dat zou moeten worden bereikt, ofwel door een herweging van de stemmen ofwel door toepassing van een tweede weging op basis van bevolkingsaantallen. Beide bovengenoemde vraagstukken zijn in de loop van de onderhandelingen aan elkaar gekoppeld.

De lidstaten hebben tijdens deze IGC nog geen definitief antwoord op deze vraagstukken gevonden. Tijdens de Europese Raad te Amsterdam is wel een aantal beginselafspraken gemaakt. Deze afspraken zijn vastgelegd in een Protocol (Protocol Nr. 11). De strekking van het Protocol is dat het aantal leden van de Commissie bij een volgende uitbreiding wordt teruggebracht tot één per lidstaat. Voorwaarde is wel dat tegelijkertijd een nieuwe stemmenweging in de Raad wordt ingevoerd, hetzij via een aanpassing van de stemverhoudingen, hetzij via invoering van een dubbele meerderheid, namelijk meerderheid van stemmen in de Raad en meerderheid gebaseerd op bevolkingsaantallen. Bij een uitbreiding van het ledental boven de 20 lidstaten dient een volledige herziening van de bepalingen inzake de samenstelling en werking van de instellingen plaats te vinden. In Verklaring Nr. 50 is neergelegd dat het zogenoemde compromis van Ioannina uit 1994 tot de inwerkingtreding van de eerste uitbreiding wordt verlengd. Het politieke compromis van Ioannina uit 1994 houdt in dat een blokkerende minderheid, die na de uitbreiding met Oostenrijk, Zweden en Finland, was komen te liggen op 26 stemmen, onder bepaalde omstandigheden tot 23 stemmen wordt verlaagd. Wanneer de lidstaten die tegenstemmen tezamen tussen de 23 en 25 stemmen bijeenbrengen wordt de besluitvorming gedurende een redelijke periode opgehouden. In de Verklaring Nr. 50 wordt ook verwezen naar het specifieke geval van Spanje, dat hetzelfde aantal stemmen wenst te hebben als de grote lidstaten van de EU.

Nederland zal zich in de toekomstige onderhandelingen op basis van het Protocol Nr. 11 inzetten voor een evenwichtige stemmenverdeling in de Raad. Met de formele onderhandelingen daarover kan niet worden begonnen worden voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam. Deze zal naar verwachting in 1999 zijn beslag krijgen. In dat geval is er naar de mening van de regering nog genoeg tijd om, parallel aan de uitbreidingsonderhandelingen, met de huidige lidstaten tot overeenstemming te komen over de stemgewichten in een uitgebreide Unie. Daarna kan met de kandidaat-lidstaten worden onderhandeld over het aantal stemmen dat hen toekomt. Dit betekent dat de benodigde verdragswijziging op dit punt in beginsel via de procedure van artikel N van het EU-Verdrag zal verlopen.

4.3 De Raad

Alhoewel op een groot deel van de bepalingen in de eerste pijler al besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid van toepassing is, zoals het merendeel van de artikelen betreffende de Interne Markt, streefde de regering naar uitbreiding van het aantal bepalingen om zo de slagvaardigheid van de Raad te vergroten. Alle lidstaten stemden in met uitbreiding van het aantal bepalingen, maar elke lidstaat wilde op bepaalde punten uitzonderingen. Doordat deze uitzonderingen elkaar niet overlaptten, is het resultaat wat betreft de bestaande verdragsartikelen dan ook bescheiden in aantal. Invoering van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid ten aanzien van het kaderprogramma voor onderzoek is gezien de financiële implicaties van dat programma – het betreft na de structuurfondsen en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid de omvangrijkste post op de communautaire begroting – evenwel een belangrijke vernieuwing. Deze kan ertoe bijdragen dat nationale deelbelangen niet prevaleren ten koste van het algemeen belang van de Unie. Daarnaast is voor veel nieuwe bepalingen in de eerste pijler besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid voorzien. Zoals gememoreerd in hoofdstuk 3.1 van de toelichting is in verband met de vernieuwing van het GBVB in artikel 2, negenendertigste lid van het Verdrag van Amsterdam een nieuw tweede lid aan artikel 151 van het EG-verdrag toegevoegd. Hierin wordt bepaald dat de Secretaris-Generaal van de Raad tevens Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB is. De dagelijkse leiding van het Secretariaat Generaal wordt opgedragen aan de plaatsvervangend Secretaris-Generaal.

Overzicht van de bepalingen waar door het Verdrag van Amsterdam gekwalificeerde meerderheid van toepassing is

A. Vervanging van bestaande bepalingen door gekwalificeerde meerderheid		
artikel EG-Verdrag waar gekwalificeerde meerderheid van toepassing wordt	onderwerp	Verdrag van Amsterdam
artikel 56, tweede lid	coördinatie van het recht van vestiging voor burgers van derde landen	artikel 2, dertiende lid
artikel 130 I	kaderprogramma onderzoek	artikel 2, tweeëndertigste lid
artikel 130 O	gemeenschappelijke ondernemingen voor onderzoek en technologische ontwikkeling	artikel 2, drieëndertigste lid

B. Nieuwe bepalingen met gekwalificeerde meerderheid

artikel EG-Verdrag waar nu gekwalificeerde meerderheid van toepassing is	onderwerp	Verdrag van Amsterdam
artikel 109 Q	werkgelegenheid, werkgelegenheidsrichtsnoeren	artikel 2, negentiende lid
artikel 109 R	werkgelegenheid stimuleringsmaatregelen	artikel 2, negentiende lid
artikel 116	douanesamenwerking	artikel 2, eenentwintigste lid
artikel 118, tweede lid	sociale uitsluiting	artikel 2, tweeëntwintigste lid
artikel 119, derde lid	gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen	artikel 2, tweeëntwintigste lid
artikel 129, vierde lid	volksgezondheid	artikel 2, zesentwintigste lid
artikel 191 A	transparantie	artikel 2, vijfveertigste lid
artikel 209 A	bestrijding van fraude	artikel 2, tweeënvijftigste lid
artikel 213 A	statistieken	artikel 2, drieënvijftigste lid
artikel 213 B	instellingen van een onafhankelijk adviesorgaan voor gegevensbescherming	artikel 2, vierenvijftigste lid
artikel 227, tweede lid	ultraperifere gebieden	artikel 2, vijfenvijftigste lid

4.4 Commissie

De onderhandelingen over de instellingen van de Unie richtten zich op het behoud van slagvaardigheid van Commissie en de Raad in een verder uitgebreide Unie. Zoals hierboven is besproken in het kader van het Protocol Nr. 11 stond het vraagstuk omtrent de omvang van de Commissie in de discussies centraal.

Wat betreft de positie van de Voorzitter zijn de lidstaten overeengekomen om de rol van de Voorzitter op tweeërlei wijzen te versterken. Daartoe wordt door artikel 2, veertigste lid van het Verdrag van Amsterdam artikel 158, tweede lid, van het EG-Verdrag gewijzigd. Zo wordt de legitimiteit van de Voorzitter versterkt doordat diens kandidatuur moet worden goedgekeurd door het Europees Parlement. Tot nog toe werd het Europees Parlement over de benoeming van de Voorzitter slechts geraadpleegd en kon het Europees Parlement zijn instemming of afkeuring slechts geven aan het college als geheel. Ook wordt de beslissingsbevoegdheid van de Voorzitter versterkt: lidstaten kunnen kandidaat-Commissarissen slechts voordragen met instemming van de Voorzitter. Door artikel 2, eenenveertigste lid van het Verdrag van Amsterdam wordt artikel 163 gewijzigd en wordt thans bepaald dat de Voorzitter de politieke leiding over de Commissie heeft.

Tijdens de IGC is voorts gesproken over de noodzaak van een reorganisatie van de werkwijze van de Commissie. De samenstelling van de portefeuilles Commissarissen dient te worden gezien en in samenhang daarmee de vraag of bepaalde commissarissen kunnen worden belast met specifieke taken. Het betreft hier echter een interne aangelegenheid van de Commissie. In Verklaring Nr. 32 bij de slotakte neemt de Conferentie nota van de aanstaande reorganisatie van de Commissie en bepleit

zij een leidende rol voor de Voorzitter daarin. De gedachtenvorming binnen de Commissie over deze punten is gaande. Tevens is de rol van de Commissie versterkt allereerst door de uitbreiding van het (mede)initiatiefrecht zoals neergelegd in Titel IIIA van het EG-Verdrag en Titel VI van het EU-Verdrag, maar ook door de rol bij nauwere samenwerking. (Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar respectievelijk hoofdstuk III.1.2 en hoofdstuk III.5)

4.5 Het Hof van Justitie

Op verschillende hoofdstukken in de toelichting is de uitbreiding van de rechtsmacht van het EG-Hof ter sprake gekomen. Artikel 1, dertiende lid van het Verdrag van Amsterdam breidt de bevoegdheid van het EG-Hof krachtens artikel L van het EU-Verdrag als volgt uit:

- het EG-Hof wordt bevoegd verklaard zich uit te spreken over de beslechting van interstatelijke geschillen in het kader van de samenwerking op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in het kader van titel VI.;
- lidstaten kunnen het EG-Hof bevoegd verklaren zich uit te spreken over prejudiciële vragen in titel VI;
- de bevoegdheid van het EG-Hof de eerbiediging van de grondrechten door de Unie te toetsen aan het EVRM wordt in het Verdrag verankerd. Deze bevoegdheid tot toetsing betreft de handelingen van de instellingen in het kader van de EG, Euratom en EGKS en in de derde pijler, voor zover zijn bevoegdheid strekt.
- Op grond van artikel L, onder c, zijn de bepalingen betreffende nauwere samenwerking onderworpen aan de rechtsmacht van het EG-Hof. Het gaat hierbij om de nadere bepalingen in artikel 5 A en artikel K.12. (zie voor een toelichting op deze bepalingen bij hoofdstuk III.5)
- Als resultaat van de overheveling van het beleid inzake de vreemdelingrechtelijke aspecten van het vrij personenverkeer naar Titel IIIA van het EG-Verdrag, worden de bepalingen in het EG-Verdrag inzake het Hof van Justitie onverkort van toepassing op deze titel, met uitzondering van artikel 177. Artikel 73 P bevat daartoe een bijzondere bepaling (zie bij de toelichting op artikel 73 P in hoofdstuk III.1.2.2).

4.6 De Europese Rekenkamer

Met het Verdrag van Amsterdam zijn belangrijke stappen gezet ter versterking van de positie van de Europese Rekenkamer.

- De Rekenkamer krijgt de bevoegdheid om bij het Hof van Justitie van de EG ter vrijwaring van haar prerogatieven beroep in te stellen tegen andere gemeenschapsinstellingen (artikel 173 van het EG-Verdrag, zoals gewijzigd door artikel 2, tweeënveertigste lid, van het Verdrag van Amsterdam). Het gaat hierbij in het bijzonder om beroep tot nietigverklaring van handelingen en besluiten, bijvoorbeeld omdat in strijd met het EG-Verdrag geen advies aan de Rekenkamer is gevraagd. De regering hecht hier zeer aan, omdat dit de Rekenkamer een middel in handen geeft om haar institutionele rechten zo nodig via een arrest van het Hof van Justitie geldend te maken.
- Door artikel 2, drieënveertigste lid van het Verdrag van Amsterdam wordt artikel 188 C, derde lid, van het EG-Verdrag gewijzigd. Artikel 188 C, derde lid, bepaalt dat de Rekenkamer toegang heeft tot informatie van alle beheerinstanties en eindbegunstigden. Daardoor kunnen alle communautaire en nationale instanties alsmede ieder natuurlijke of rechtspersoon die communautaire middelen beheert of besteedt door de Rekenkamer worden gecontroleerd of worden verplicht informatie aan de Rekenkamer te overleggen. De regering acht het van groot belang dat de Rekenkamer het volledige spoor van

communautaire middelen via alle tussenschakels tot bij de eindbegunstigden kan volgen. Wat betreft de controlebevoegdheid van de Rekenkamer bij de Europese Investeringsbank wordt opgemerkt dat deze bevoegdheid zal worden geregeld in een aparte tripartite overeenkomst tussen de Europese Investeringsbank, de Commissie en de Rekenkamer. Reden hiervoor is dat de Europese Investeringsbank als bancaire instelling over gevoelige gegevens beschikt waarmee vertrouwelijk moet worden omgegaan.

- Aan artikel 206, eerste lid, van het EG-Verdrag is toegevoegd door artikel 2, eenenvijftigste lid, van het Verdrag van Amsterdam, dat bij de kwijtingverlening (*décharge-procedure*) niet alleen rekening wordt gehouden met het jaarverslag en de relevante speciale verslagen van de Rekenkamer, maar dat daarbij ook aandacht zal worden besteed aan de verklaring van betrouwbaarheid (*déclaration d'assurance, DAS*). Op grond van het EG-Verdrag maakte deze verklaring formeel nog géén onderdeel uit van de *décharge-procedure*. In de DAS geeft de Rekenkamer een algemeen oordeel over het gehele controleterrein en in het speciale verslag daarbij geeft zij een overzicht van de belangrijkste algemene tekortkomingen die zij heeft geconstateerd. Daarmee verschaft de DAS informatie die naar de mening van de regering een belangrijke rol kan spelen in de besluitvorming over kwijting verlening.
- Ten slotte is bepaald dat voortaan niet alleen het jaarverslag van de Rekenkamer, maar ook de DAS in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen zal worden bekendgemaakt (artikel 2, drieënveertigste lid, van het Verdrag van Amsterdam wijzigt hiertoe artikel 188 C, eerste lid, derde alinea, van het EG-Verdrag). Toegang van het publiek tot de DAS is van belang uit een oogpunt van transparantie.

4.7 *Andere institutionele vraagstukken*

4.7.1 Economisch en Sociaal Comité

De bevoegdheden van het Economisch en Sociaal Comité worden enigszins uitgebreid. Ten eerste zal het Economisch en Sociaal Comité verplicht worden geraadpleegd ten aanzien een aantal nieuwe verdragsbepalingen. Het gaat hierbij met name om de in het kader van de nieuwe titel inzake werkgelegenheid op te stellen richtsnoeren voor werkgelegenheidsbeleid en aan te nemen stimuleringsmaatregelen (artikel 2, negentiende lid, Verdrag van Amsterdam betreffende artikelen 109 Q en 109 R). In het kader van het sociaal beleid wordt het Economisch en Sociaal Comité geraadpleegd over minimumvoorschriften voor wetgeving in sociale zaken, hetgeen in de Sociale Overeenkomst overigens reeds was voorzien, over maatregelen ter bestrijding van sociale uitsluiting en tot slot over beleid ter bevordering van de gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen (artikel 2, tweeëntwintigste lid, van het Verdrag van Amsterdam ter wijziging van artikel 118, tweede en derde lid, en artikel 119, derde lid). Ten slotte wordt het Economisch en Sociaal Comité geraadpleegd over maatregelen in het kader van artikel 129 inzake volksgezondheid (artikel 2, zesentwintigste lid, van het Verdrag van Amsterdam).

Bovendien bepaalt artikel 2, zesenvetigste lid, van het Verdrag van Amsterdam, dat in artikel 198 van het EG-Verdrag wordt vastgelegd dat het Economisch en Sociaal Comité door het Europees Parlement kan worden geraadpleegd.

4.7.2 Comité van de Regio's

Ook de positie van het Comité van de Regio's is enigszins versterkt. Ten eerste is besloten de gemeenschappelijke organisatiestructuur van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's op te heffen.

Hiertoe wordt door artikel 2, negenenvijftigste lid, van het Verdrag van Amsterdam het Protocol (Nr. 16) betreffende het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's ingetrokken. Artikel 198 A, derde alinea bepaalt nu dat de leden van het Comité niet tevens lid van het Europees Parlement mogen zijn (artikel 2, zevenenveertigste lid, van het Verdrag van Amsterdam). Krachtens artikel 198 B stelt het Comité zijn eigen reglement van orde vast; dit hoeft niet meer ter goedkeuring aan de Raad te worden voorgelegd (Artikel 2, achtenveertigste lid, van het Verdrag van Amsterdam). In artikel 198 C wordt bepaald dat, evenals het Economisch en Sociaal Comité, het Comité kan worden geraadpleegd door het Europees Parlement; wat betreft de raadpleging van het Comité door de Raad of de Commissie is verduidelijkt dat daarvoor, naast de voorgeschreven bepalingen, besluiten in aanmerking komen die grensoverschrijdende samenwerking betreffen (artikel 2, negenenveertigste lid). De gevallen waarin het EG-Verdrag verplichte raadpleging voorschrijft zijn uitgebreid. Het gaat hierbij in de eerste plaats om dezelfde nieuwe verdragsbepalingen waarvoor ook verplichte raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité is ingevoerd (zie paragraaf 4.6.2). Voorts is bij een aantal bestaande verdragsbepalingen, waar al in raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité was voorzien, nu ook verplichte raadpleging van het Comité van de Regio's ingevoerd. Daarbij gaat het om de bepalingen inzake milieubescherming in artikel 130 S (artikel 2, vijfendertigste lid, van het Verdrag van Amsterdam); om artikel 125 inzake het Sociaal Fonds (artikel 2, drieëntwintigste lid, van het Verdrag van Amsterdam); om artikel 127, vierde lid, inzake beroepsopleiding (artikel 2, vierentwintigste lid, van het Verdrag van Amsterdam); en om artikel 75 inzake vervoer (artikel 2, zestiende lid, van het Verdrag van Amsterdam).

4.7.3 Protocol Nr. 12 betreffende de plaats van de zetels van de instellingen en bepaalde organen en diensten van de Europese Gemeenschappen

In Protocol Nr. 12 betreffende de plaats van de zetels van de instellingen en bepaalde organen en diensten van de Europese Gemeenschappen worden de plaatsen van de zetels van de daargenoemde instellingen, organen en diensten vastgelegd. Het Protocol legt slechts de huidige situatie vast en niet vooruitloopt op toekomstige ontwikkelingen. Alhoewel verschillende lidstaten, waaronder Nederland, geen voorstander waren van het vastleggen van de huidige situatie, omdat zij er de voorkeur aan gaven de zetels van de Commissie, de Raad en het Europees Parlement volledig in Brussel te concentreren, hebben zij hiermee ingestemd. Het lag niet voor de hand dat op korte of middellange termijn overeenstemming over een andere verdeling van de zetels zou kunnen worden bereikt.

4.7.4 Protocol Nr. 13 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie

Bij het Verdrag is een Protocol gevoegd betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie (Protocol Nr. 13). Het doel van dit Protocol is het bevorderen van de betrokkenheid van de nationale parlementen bij de activiteiten van de Europese Unie. Het Protocol voorziet in een aantal bepalingen ter verzekering en bevordering van tijdige informatievoorziening aan de nationale parlementen. Ingevolge deel I, onderdeel 1, van het Protocol worden alle discussiedocumenten van de Commissie zoals in dit artikel genoemd met spoed aan de nationale parlementen gezonden. Op grond van onderdeel 2 stelt de Commissie haar wetgevingsvoorstellen beschikbaar aan de regering zodat deze ervoor kan zorgen dat het parlement deze, voor zover dienstig, ontvangt. De bestaande praktijk van

informatievoorziening aan de Staten-Generaal stemt overeen met deze praktijk met dien verstande dat de regering het parlement zonder enige beperking een toelichting («fiches») op alle discussiedocumenten en alle wetgevingsvoorstellen van de Commissie toezendt, alsmede alle punten voor de besluitvorming door de Raad op grond van Titel VI van het EU-Verdrag met een bijbehorende toelichting. De Staten-Generaal ontvangen de genoemde discussiedocumenten en wetgevingsvoorstellen van de Commissie via een aansluiting op CELEX.

Van belang is onderdeel 3 waarin wordt bepaald dat er, behoudens uitzonderingen vanwege de urgentie van de zaak waarvoor de redenen in het desbetreffende voorstel zelf worden aangegeven, een periode van zes weken in acht moet worden genomen tussen het moment waarop een voorstel door de Commissie in alle talen aan het Europees Parlement en de Raad beschikbaar wordt gesteld en het moment waarop het voor besluitvorming op de agenda van de Raad wordt geplaatst. Hierbij gaat het niet alleen om wetgevingsvoorstellen van de Commissie, maar ook om alle voorstellen voor een uit hoofde van Titel VI van het EU-Verdrag vast te stellen maatregel. Op grond van deze bepaling zal de Commissie ook de voorstellen van lidstaten op basis van Titel VI beschikbaar moeten stellen aan het Europees Parlement en de Raad. De bepaling verzekert, in combinatie met onderdeel 2 van dit Protocol en artikel 2 van het voorstel van rijkswet, dat de Staten-Generaal in beginsel een periode van enkele weken ter beschikking hebben om een door de Commissie in alle talen ter beschikking gesteld of een voorstel uit hoofde van Titel VI dat hen is toegezonden, te beoordelen voorafgaande aan de besluitvorming door de Raad.

In deel II van het Protocol worden enkele bevoegdheden aan de Conferentie van Commissies voor Europese Aangelegenheden (COSAC) toegekend.

Ingevolge onderdeel 4 kunnen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in gemeenschappelijk overleg besluiten ontwerp-wetteksten aan de COSAC te zenden. De COSAC kan, al of niet op basis van een dergelijk voorstel, besluiten om een bijdrage te leveren ter attentie van de instellingen van de Europese Unie.

Op grond van onderdeel 5 kan de COSAC elk wetgevingsvoorstel of wetgevingsinitiatief bestuderen dat verband houdt met Titel VI van het EU-Verdrag en Titel IIIA van het EG-Verdrag en rechtstreeks van invloed zou kunnen zijn op individuele rechten en vrijheden. Indien de COSAC op dit punt een bijdrage levert, dient de COSAC zowel het Europees Parlement, als de Raad en de Commissie op de hoogte te stellen. Onderdeel 6 verleent de COSAC voorts de bevoegdheid om uit eigen beweging advies uit te brengen aan de hierbovengenoemde drie instellingen van de Unie inzake alle wetgevende werkzaamheden van de Unie.

Tenslotte verzekert onderdeel 7 dat de aanbevelingen van COSAC de nationale parlementen geenszins binden.

5 Nauwere samenwerking – Flexibiliteit

5.1 Algemeen

Door het Verdrag van Amsterdam wordt de mogelijkheid voor nauwere samenwerking in het kader van de Unie geïntroduceerd. Hiermee wordt bedoeld dat een aantal lidstaten, onder voorwaarden, op bepaalde terreinen intensiever kan samenwerken dan de overige lidstaten.

De gedachtenvorming en het debat over de invoering van «nauwere samenwerking» (ook wel «flexibiliteit», «versterkte samenwerking» of «differentiatie» genoemd) is enkele jaren geleden op gang gekomen. De reden die daaraan ten grondslag lag was tweeledig. Enerzijds waren

enkele lidstaten van mening dat met het oog op de verdere uitbreiding, die de Unie onherroepelijk heterogener zou maken, de mogelijkheid moest worden geschapen om de samenwerking tussen een aantal lidstaten op een bepaald terrein verder te laten integreren, ook als de overige lidstaten daar nog niet aan toe zijn. Anderzijds doet zich reeds in de Unie met 15 lidstaten de feitelijke situatie voor dat enkele lidstaten op bepaalde terreinen, met name het vrij personenverkeer en het GBVB, niet verder willen integreren. «Nauwere samenwerking» geeft de lidstaten die wel verdere integratie wensen een middel om niet door een blokkade van de minderheid te worden tegengehouden.

Flexibiliteit was overigens niet een onbekend begrip in de Unie. Er zijn verschillende voorbeelden te noemen van flexibiliteit: de overgangstermijnen in het kader van de toetreding van nieuwe lidstaten en de mogelijkheden voor flexibiliteit zoals de «opt-outs» en differentiatie (het wel of niet voldoen aan de gestelde criteria) in het kader van de Economische en Monetaire Unie.

De belangrijkste problemen die in de discussie over «nauwere samenwerking» opgelost dienden te worden, betroffen de vraag hoe de betrekkingen tussen de deelnemers aan de nauwere samenwerking en de buitenstaanders geregeld moesten worden; vervolgens de vraag hoe de institutionele eenheid van de Unie en het «acquis communautaire» veilig konden worden gesteld; en welke samenwerkingsterreinen in aanmerking zouden kunnen komen voor versterkte samenwerking.

De gekozen benadering komt in het kort op het volgende neer: in een nieuwe titel van het EU-Verdrag worden de basisregels voor nauwere samenwerking binnen de Unie opgenomen (Titel VI A, artikelen K.15 tot en met K.17). Deze basisregels zijn nader uitgewerkt in zowel het EG-Verdrag (artikel 5 A), als in titel VI (artikel K.12) van het EU-Verdrag, de zogenoemde derde pijler. In de tweede pijler zijn geen specifieke bepalingen voor nauwere samenwerking opgenomen. Tijdens de onderhandelingen was men van mening dat in de tweede pijler voldoende mogelijkheden voor flexibiliteit aanwezig zijn door de nieuwe besluitvormingsmodaliteiten in Titel V (constructieve onthouding en meerderheidsbesluitvorming) en door de mogelijkheid om in bilateraal en multilateraal kader buiten de Unie nauwere samenwerking aan te gaan op defensiegebied (bijvoorbeeld binnen de WEU). De nadere regels in de eerste en de derde pijler betreffen met name de nadere voorwaarden voor nauwere samenwerking, besluitvormingsmechanismen voor het van start gaan van de nauwere samenwerking, en de regels voor uitbreiding van de nauwere samenwerking voor de niet deelnemende lidstaten. De Commissie is in beide pijlers en met name in de eerste pijler een belangrijke rol toebedeeld.

Naast deze algemene regels voor nauwere samenwerking bevat het Verdrag tevens bepalingen inzake de specifieke vorm van nauwere samenwerking tussen de Schengen-landen. Ten behoeve van de incorporatie van het Schengen-acquis is een het Schengen-Protocol bij het Verdrag opgesteld, zoals hierboven in hoofdstuk 1.2 is toegelicht.

De bepalingen inzake nauwere samenwerking geven de Unie naar het oordeel van de regering een nuttig instrument voor de voortzetting van het integratieproces in een Unie die uit meer dan vijftien lidstaten bestaat. De gekozen benadering paart slagvaardigheid aan de nodige waarborgen voor het «acquis communautaire» en de institutionele eenheid van de Unie.

Deze waarborgen worden, enerzijds, geboden door de strenge voorwaarden waaraan moet worden voldaan en, anderzijds, door de

institutionale voorzieningen die zijn getroffen. Vooral aan nauwere samenwerking binnen het kader van het EG-Verdrag worden strenge voorwaarden gesteld. Voornaamste oogmerk van de voorwaarden is bescherming van het «hart» van de Gemeenschap, de Interne Markt, waar de uniformiteit te allen tijde moet worden behouden. Op terreinen waar de Gemeenschap exclusief bevoegd is, is nauwere samenwerking daarom geheel uitgesloten. Op de beleidsterreinen daaromheen is, onder bepaalde voorwaarden, wel ruimte voor nauwere samenwerking. De bescherming van het *acquis communautaire* wordt door het Verdrag in handen gelegd van zowel de Commissie als het EG-Hof. Het EG-Hof wordt door artikel L van het EU-Verdrag gemachtigd zich over nauwere samenwerking, met inbegrip van de naleving van de criteria, uit te spreken. De Commissie heeft exclusief initiatiefrecht voor wat betreft voorstellen tot nauwere samenwerking in de EG-pijler. Bovendien heeft de Commissie in Titel VI een grote, en binnen het EG-Verdrag een doorslaggevende rol bij de beslissing over toelating van nieuwe deelnemers tot de nauwere samenwerking.

5.2 De artikelen

5.2.1 Titel VI A; algemene bepalingen inzake nauwere samenwerking

Artikel 1, twaalfde lid, van het Verdrag van Amsterdam voegt een nieuwe titel aan het EU-Verdrag toe (Titel VI A, artikel K.15 tot en met artikel K.17), waarin de algemene bepalingen inzake de nauwere samenwerking in de Unie zijn neergelegd.

Artikel K.15 legt een achttal voorwaarden vast voor nauwere samenwerking binnen de Unie. Deze dienen ter bescherming van de institutionele eenheid en het *acquis communautaire* en ter bescherming van de belangen van de lidstaten die in eerste aanleg niet meedoen aan de nauwere samenwerking. Het artikel verwijst voor de nadere bepalingen voor de eerste pijler en de derde pijler respectievelijk naar de artikelen 5 A van het EG-verdrag (artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag van Amsterdam) en K.12 van het EU-verdrag (artikel 1, elfde lid, van het Verdrag van Amsterdam).

Artikel K.16, eerste lid, betreft de institutionele modaliteiten die gelden wanneer nauwere samenwerking eenmaal van start is gegaan. Besluitvorming vindt dan plaats conform de normale bepalingen terzake in het EG-Verdrag respectievelijk Titel VI van het EU-verdrag. Het Europees Parlement doet zijn werk in volledige samenstelling. Alleen voor de Raad geldt een afwijkend regime: alle lidstaten nemen deel aan de beraadslagingen, maar alleen de lidstaten die deelnemen aan de nauwere samenwerking participeren in de besluitvorming. Het tweede lid van artikel K.16 legt vast dat de uitgaven verbonden aan de nauwere samenwerking alleen ten laste komen van de betrokken lidstaten.

Artikel K.17 voorziet in de regelmatige informatie aan het Europees Parlement door zowel de Raad als de Commissie.

5.2.2 Nadere bepalingen voor de nauwere samenwerking (Artikel 5 A van het EG-Verdrag en artikel K.12 van het EU-Verdrag)

5.2.2.1 Nadere voorwaarden voor de samenwerking in de eerste en derde pijler

Artikel 5 A, eerste lid, geeft de nadere voorwaarden voor nauwere samenwerking in de eerste pijler. Gebieden waar de Gemeenschap exclusief bevoegd is, worden uitgesloten van nauwere samenwerking. Artikel K.12, eerste lid, geeft de nadere voorwaarden voor de nauwere

samenwerking in de derde pijler. In het eerste lid, onder b, wordt expliciet gesteld dat het bij nauwere samenwerking in de derde pijler erom moet gaan de Unie in staat te stellen zich sneller te ontwikkelen tot een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

5.2.2.2 Besluitvorming om de nauwere samenwerking van start te doen gaan

In de eerste pijler is bij het aangaan van de nauwere samenwerking een zware rol aan de Commissie toebedeeld. De Commissie heeft exclusief initiatiefrecht. De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, na raadpleging van het Europees Parlement. De lidstaten die voornemens zijn nauwere samenwerking aan te gaan richten dit verzoek tot de Commissie. Als de Commissie geen gebruik maakt van haar initiatiefrecht, moet zij opgaaf doen van redenen. (artikel 5 A, tweede lid).

In de derde pijler richten de betrokken lidstaten hun verzoek tot nauwere samenwerking rechtstreeks tot de Raad (artikel K.12, tweede lid). De Raad neemt een besluit na advies van de Commissie te hebben ingewonnen. Het Europees Parlement wordt van het verzoek op de hoogte gebracht. Voor het aangaan van nauwere samenwerking in zowel de eerste pijler als in de derde pijler, besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid. In artikel K.12 is echter de nadere voorwaarde opgenomen dat er niet alleen sprake moet zijn van een gekwalificeerde meerderheid, maar ook dat tenminste 10 lidstaten voor moeten stemmen. Dit hangt samen met de rol van de Commissie, die in de eerste pijler immers exclusief initiatiefrecht heeft, maar in de derde pijler slechts een adviserende rol. In verband daarmee is het vereiste van gekwalificeerde meerderheid in de derde pijler verzwaaard.

In zowel de eerste als de derde pijler kan een lidstaat besluitvorming in de Raad tegenhouden door zwaarwegende, nader genoemde redenen van nationaal beleid in te roepen. In dat geval wordt het voorstel voor nadere besluitvorming voorgelegd aan de Europese Raad, die met eenparigheid moet beslissen. Voor deze formule is gekozen na zwaar aandringen van lidstaten die terughoudend stonden ten opzichte van nauwere samenwerking. Deze regeling geeft een lidstaat de mogelijkheid besluitvorming te blokkeren, al betreft het hier geen ongeclausuleerd veto-recht: De desbetreffende lidstaat moet aantonen dat er een belangrijke reden van nationaal beleid is.

5.2.2.3 Verbreding van de nauwere samenwerking

In het derde lid van artikel 5 A en het derde lid van artikel K.12 wordt bepaald hoe een lidstaat partij kan worden bij de reeds ingestelde nauwere samenwerking. In beide gevallen richt de desbetreffende lidstaat zijn verzoek tot de Raad en de Commissie. Met name in de eerste pijler speelt de Commissie een belangrijke rol. Het is namelijk uiteindelijk de Commissie die besluit op een verzoek van de lidstaat die mee wil gaan doen aan de nauwere samenwerking, waarbij de Commissie tevens beslist over de bijzondere regelingen die zij nodig acht.

In de derde pijler is het de Raad die besluit op advies van de Commissie. Hierbij kan de Commissie tevens adviseren over de bijzondere regelingen die zij nodig acht. Voor de toepassing van dit lid besluit de Raad overeenkomstig artikel K.16, dat wil zeggen dat alleen de betrokken lidstaten stemmen over het besluit.

5.2.2.4 Overige bepalingen inzake nauwere samenwerking

Het vierde lid van artikel 5 A legt vast dat voor de samenwerkingsactiviteiten alle desbetreffende bepalingen van het EG-Verdrag van toepassing zijn, tenzij anders is bepaald in dit artikel zelf of artikel K.15 en K.16. Deze laatste uitzondering heeft betrekking op de besluitvorming binnen de nauwere samenwerking.

Zo bepaalt artikel K.12, vierde lid, dat de bepalingen van de artikelen K.1

tot en met K.13 van toepassing zijn op de nauwere samenwerking, tenzij artikel K.15 en artikel K.16 anders bepalen; met andere woorden de nauwere samenwerking kan plaatsvinden in de hele derde pijler, mits tevens aan de voorwaarden van K.15 en K.16 is voldaan.

Tenslotte legt het vijfde lid van artikel 5 A de relatie met het Schengen-Protocol vast.

III-I EERSTE DEEL VAN HET VERDRAG VAN AMSTERDAM ARTIKELN 3, 4 EN 5

De wijzigingen van het EGKS-Verdrag (artikel 3 van het Verdrag van Amsterdam) en het Euratom-Verdrag (artikel 4 van het Verdrag van Amsterdam) betreffen wijzigingen in overeenstemming met de hierboven- genoemde wijzigingen van het EG-Verdrag. Het betreft hier wijzigingen zoals de positie van de voorzitter van de Commissie, het aantal leden van het Europees Parlement, en de Rekenkamer.

Artikel 5 van het Verdrag van Amsterdam wijzigt de hierboven- genoemde Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen gehecht aan het besluit van de Raad van 20 september 1976.

III-II TWEEDE DEEL VAN HET VERDRAG VAN AMSTERDAM BEPALINGEN BETREFFENDE DE VEREENVOUDIGING VAN DE VERDRAGEN (ARTIKELN 6 TOT EN MET 11)

Tijdens het Nederlands Voorzitterschap heeft een vereenvoudigings- onderzoek plaatsgevonden met betrekking tot bepalingen in de oprichtingsverdragen (EG, EGKS, Euratom), die achterhaald waren respectievelijk geactualiseerd moesten worden. Met dit onderzoek werd uitvoering gegeven aan het verzoek van de Europese Raad van Dublin van 13 en 14 december 1996 inzake de «opstelling van een sterk vereenvoudigde versie van de Verdragen teneinde deze Verdragen voor de burgers van de Unie leesbaarder en begrijpelijker te maken». Het onderzoek betrof uitsluitend het schrappen respectievelijk bijstellen van bepalingen van de betrokken Verdragen en bijbehorende Protocollen, en had uitdrukkelijk niet betrekking op (wijzigingen van) de inhoud van bepalingen. De vereenvoudiging had een uitsluitend technisch karakter.

Wat betreft het EG-verdrag heeft het onderzoek ertoe geleid dat een kleine 50 bepalingen zijn geschrapt, en circa 60 andere bepalingen zijn geactualiseerd. De wijzigingen betreffen onder andere thema's zoals de verwezenlijking van de douane-unie, de verwezenlijking van de fundamentele vrijheden (goederen, personen, diensten en kapitaal) en het verdrags- gedeelte inzake de oprichting van de instellingen. Evenzeer kon een reeks van – achterhaalde – protocollen worden geschrapt. In het EGKS-Verdrag en het Euratom-Verdrag zijn vergelijkbare wijzigingen aangebracht.

Het resultaat van het vereenvoudigings-onderzoek vormt het tweede gedeelte van het Verdrag van Amsterdam. In wezen gaat het om een opsomming van alle aangebrachte wijzigingen. Artikel 6 betreft de aanpassingen in het EG-Verdrag, artikel 7 betreft het EGKS-Verdrag, artikel 8 betreft het Euratom-Verdrag, artikel 9 betreft de Overeenkomst betreffende de instellingen welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben en de daarmee samenhangende bepalingen. Artikel 10 van het Verdrag van Amsterdam bepaalt dat de rechtsgevolgen van de vervallen bepalingen en de aanpassingen op grond van dit deel van het Verdrag van Amsterdam onverlet blijven. Artikel 11 tenslotte betreft de bevoegdheden van het EG-Hof.

In het belang van een grotere leesbaarheid van de Verdragen, is besloten de geactualiseerde versie van het EU-Verdrag en van het EG-Verdrag aan de Slotakte van Amsterdam te hechten. Dit besluit werd niet genomen in het kader van het vereenvoudigings-onderzoek, doch vanwege de vele wijzigingen in de teksten.

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap is eveneens gewerkt aan de consolidatie van de belangrijkste Verdragen. Uitgangspunt bij dit onderzoek was de fusie van de drie oprichtingsverdragen (EG, EGKS, Euratom) met die van de Europese Unie. Hoewel ook bij dit onderzoek goede voortgang werd gemaakt, bestond in de Conferentie nog onvoldoende steun om deze nieuwe concepten te aanvaarden. Wel heeft de Conferentie besloten de technische werkzaamheden inzake de consolidatie op korte termijn voort te zetten en het eindresultaat ter informatie van het publiek te publiceren, zie Verklaring Nr. 42 bij de Slotakte.

III-III DERDE DEEL VAN HET VERDRAG VAN AMSTERDAM ALGEMENE EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 12 betreft de hierboven genoemde hernummering van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het EG-Verdrag en de onderlinge verwijzingen.

Het Verdrag betreffende de Europese Unie zal nu ook cijfers als artikel-aanduiding krijgen in plaats van letters.

De Minister-President
W. Kok

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
M. Patijn

Lijst met de artikelen van het Verdrag van Amsterdam en belangrijkste vindplaats van de toelichting in de memorie

artikel Verdrag van Amsterdam	artikel EU/EG-Verdrag	Hoofdstuk
1,1	preambule EU-Verdrag	1.1 Grondrechten en non-discriminatie
1,2	preambule EU-Verdrag	2.3 Milieu
1,3	preambule EU-Verdrag	3.1 Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid
1,4	A	2.8 Transparantie
1,5	B	2.1 Werkgelegenheid
1,5	B	2.3 Milieu
1,5	B	1.2 Geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid
1,6	C	3.1 Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid
1,7	E	4.6 De Europese Rekenkamer
1,8	F	1.1 Grondrechten en non-discriminatie
1,9	F.1	4.2 Het Europees Parlement
1,9	F.1	1.1 Grondrechten en non-discriminatie
1,10	Titel V, artikelen J.1 tot en met J.18	3.1 Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid
1,11	Titel VI, artikelen K.1 tot en met K.14	1.2 Geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid
1,12	Titel VIA, artikel K.15 tot en met K.17	5 Nauwere samenwerking
1,13	L	4.5 Het Hof van Justitie
1,14	N	Schrappen artikel N, tweede lid, EU-Verdrag
1,15	O	1.1 Grondrechten en non-discriminatie
2,1	preambule EG-Verdrag	2.6.2 Europa van de kennis
2,2	2	1.1 Grondrechten en non-discriminatie
2,2	2	2.3 Milieu
2,3	3	1.1 Grondrechten en non-discriminatie
2,4	3C	2.3 Milieu
2,5	5A	5 Nauwere samenwerking
2,5	5A	4.3 De Raad
2,6	6	4.2 Het Europees Parlement
2,7	6A	1.1 Grondrechten en non-discriminatie
2,8	7D	2.6.10 Diensten van algemeen economisch belang
2,9	8, eerste lid	2.6.1 Burgerschap
2,10	8A, tweede lid	4.2 Het Europees Parlement
2,11	8D	2 De Unie en de burger
2,12	51	4.2 Het Europees Parlement
2,13	56, tweede lid	4.2 Het Europees Parlement
2,13	56, tweede lid	4.3 De Raad
2,14	57, tweede lid	4.2 Het Europees Parlement
2,15	Titel IIIA, artikelen 73I tot en met 73Q	1.2 Geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid
2,16	75, eerste lid	4.2 Het Europees Parlement
2,16	75, eerste lid	4.7.2 Comité van de regio's
2,17	100 A	2.3 Milieu
2,18	100C en 100D	Schrappen artikelen 100 C en 100 D
2,19	Titel VIA, artikelen 109N tot en met 109S	2.1 Werkgelegenheid
2,20	113	3.3 Externe economische betrekkingen
2,21	116	2.6.6 Versterking van de douanesamenwerking
2,22	117 tot en met 120	2.2 Sociale Politiek
2,22	117 tot en met 120	4.2 Het Europees Parlement
2,22	117 tot en met 120	4.3 De Raad

artikel Verdrag van Amsterdam	artikel EU/EG- Verdrag	Hoofdstuk
2,22	117 tot en met 120	4.7.1 Economisch en Sociaal Comité
2,23	125	4.2 Het Europees Parlement
2,23	125	4.7.2 Comité van de regio's
2,24	127, vierde lid	4.2 Het Europees Parlement
2,24	127, vierde lid	4.7.2 Comité van de regio's
2,25	128, vierde lid	2.6 Andere beleidssectoren van de Gemeenschap
2,26	129	2.4 Volksgezondheid
2,26	129	4.2 Het Europees Parlement
2,26	129	4.3 De Raad
2,26	129	4.7.1 Economisch en Sociaal Comité
2,26	129	4.7.2 Comité van de regio's
2,27	129A	2.5 Consumentenbescherming
2,28	129C, eerste lid	2.6.14 Trans-Europese netwerken
2,29	129D	4.2 Het Europees Parlement
2,30	130A	2.6.8 Insulaire regio's
2,31	130E	4.2 Het Europees Parlement
2,32	130I, eerste lid	4.3 De Raad
2,33	130O	4.2 Het Europees Parlement
2,33	130O	4.3 De Raad
2,34	130R, tweede lid	2.3 Milieu
2,35	130S	4.2 Het Europees Parlement
2,35	130S	4.7.2 Comité van de regio's
2,36	130W	4.2 Het Europees Parlement
2,37	137	4.2 Het Europees Parlement
2,38	138	4.2 Het Europees Parlement
2,39	151	4.3 De Raad
2,40	158, tweede lid	4.4 De Commissie
2,41	163	4.4 De Commissie
2,42	173	4.6 De Europese Rekenkamer
2,43	188C	4.6 De Europese Rekenkamer
2,44	189B	4.2 Het Europees Parlement
2,45	191A	2.8 Transparantie
2,45	191A	4.3 De Raad
2,45	191A	4.2 Het Europees Parlement
2,46	198	4.7.1 Economisch en Sociaal Comité
2,47	198A	4.7.2 Comité van de regio's
2,48	198B	4.7.2 Comité van de regio's
2,49	198C	4.7.2 Comité van de regio's
2,50	205	d) Financiële bepalingen CHECK
2,51	206, eerste lid	4.6 De Europese Rekenkamer
2,52	209A	2.6.5 Bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad
2,52	209A	4.2 Het Europees Parlement
2,52	209A	4.3 De Raad
2,53	213A	2.6 Andere beleidssectoren van de Gemeenschap
2,53	213A	4.3 De Raad
2,53	213A	4.2 Het Europees Parlement
2,54	213B	1.1 Grondrechten en non-discriminatie
2,54	213B	4.2 Het Europees Parlement
2,54	213B	4.3 De Raad
2,55	227, tweede lid	2.6.7 Ultraperifere gebieden
2,55	227, tweede lid	4.3 De Raad
2,56	228	3.3 Externe economische betrekkingen
2,57	236	1.1 Grondrechten en non-discriminatie

Protocollen	Blz.
Protocol Nr. 1	59
Protocol Nr. 2	17, 24
Protocol Nr. 3	17, 27
Protocol Nr. 4	18, 28
Protocol Nr. 5	18, 29, 60
Protocol Nr. 6	36
Protocol Nr. 7	52, 53
Protocol Nr. 8	20
Protocol Nr. 9	51
Protocol Nr. 10	51
Protocol Nr. 11	63, 68
Protocol Nr. 12	75
Protocol Nr. 13	75