

Graag bieden wij u hierbij, mede namens de Minister-President, de geannoteerde agenda aan van de Europese Raad die op 21 en 22 juni a.s. plaatsvindt.

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

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

Geannoteerde agenda van de Europese Raad van 21 en 22 juni 2007

In deze geannoteerde agenda wordt zoals gebruikelijk vooruitgeblikt op de Europese Raad. Tevens worden met deze brief de eerder gedane toezeggingen nagekomen om op het gebied van verdragswijziging met nadere informatie te komen. In bijlage zijn de concept-conclusies van de Europese Raad bijgevoegd, alsmede het concept-rapport van het Duitse voorzitterschap over verdragswijziging.

Proces van verdragswijziging

Op de Europese Raad (ER) van 21/22 juni zal het proces van verdragswijziging centraal staan.

Conform de afspraak van de Europese Raad van juni 2006 zal het Duitse Voorzitterschap aan de Europese Raad een verslag voorleggen dat is gebaseerd op uitvoerige consultaties met de lidstaten. In dit verslag (zie concept in bijlage) wordt een beoordeling van de stand van de verdragsdiscussie geboden en worden verdere ontwikkelingen verkend.

Het verslag zal als basis dienen voor een besluit op de Europese Raad over de wijze waarop het proces van verdragswijziging moet worden voortgezet. Het voorzitterschap wil tot een concreet besluit komen waarin ook inhoudelijk zeer nauwkeurig de reikwijdte van de onderhandelingen over een nieuw verdrag wordt vastgelegd. Indien de Europese Raad tot overeenstemming komt over een dergelijk besluit dan zal tevens worden opgeroepen tot een Intergouvernementele Conferentie (IGC) waarin het nieuwe verdrag moet worden opgesteld.

Het voorzitterschap streeft ernaar in een annex bij de ER-conclusies een duidelijk omschreven mandaat voor de IGC op te nemen. In dit mandaat, dat nog niet onder de lidstaten is verspreid, moet worden beschreven op welke punten de Europese Verdragen aangepast moeten worden. Het voorzitterschap heeft aangekondigd te streven naar een korte IGC in de tweede helft van 2007 onder Portugees voorzitterschap.

De afgelopen maanden heeft het voorzitterschap intensief vertrouwelijk overleg gevoerd met alle lidstaten op politiek en hoogambtelijk niveau. Daarbij heeft het voorzitterschap zich in eerste instantie vooral gericht op het bij elkaar brengen van de posities van alle lidstaten, waarbij uiteraard bijzondere aandacht is besteed aan de opvattingen van de twee landen waar het Grondwettelijk Verdrag (GV) in een volksraadpleging is verworpen, Frankrijk en Nederland. Het streven van het voorzitterschap is erop gericht zoveel mogelijk overeenstemming te kunnen bereiken met Nederland en Frankrijk om daarna met de andere lidstaten tot een vergelijk te komen. Het kabinet heeft uiteraard van die opening aan de zijde van het voorzitterschap gebruik gemaakt. Het kabinet heeft hoog ingezet en stevig gepleit voor de u bekende positie. Dat wordt ons niet door alle lidstaten in dank afgenomen. Niettemin wordt de Nederlandse positie door de EU-partners als constructief ervaren omdat Nederland met redenen omklede voorstellen doet om tegemoet te komen aan het "nee" van de Nederlandse bevolking bij het referendum. De inzet van het kabinet mag blijken uit de mate waarin de verdragsdiscussie wordt beheerst door de Nederlandse (en Franse) wensen ten aanzien van verdragswijziging. Dat wil uiteraard niet zeggen dat de Nederlandse wensen daarom volledig zullen worden overgenomen in de conclusies van de ER. Er is veel weerstand uit de groep lidstaten die het GV wel hebben geratificeerd. Het voorzitterschap, dat een compliment verdient voor de inzet waarmee het naar een oplossing zoekt, zal ook met de positie van die lidstaten rekening moeten houden.

De inzet van het kabinet voor de Europese Raad zal conform de Kamerbrieven van 19 maart en 21 mei jl. zijn. Daarin wordt toegelicht hoe het kabinet met een klassiek wijzigingsverdrag zonder grondwettelijke aspiraties tot een duidelijker afbakening van de bevoegdheden van de EU en een grotere betrokkenheid van nationale parlementen wil komen. Waar dit nuttig is, zal het kabinet zich inzetten voor die bepalingen in het GV waarmee het slagvaardige en democratische optreden van de EU wordt verbeterd, zoals bijvoorbeeld de bepalingen over openbaarheid van de Raadsvergaderingen, het burgerinitiatief en de vereenvoudiging van de wetgevingsprocedures. Hoewel enkele lidstaten zich inspinnen voor een andere stemmenweging in de Raad, is het kabinet geen

voorzitter van het heropenen van die discussie. De stemmenweging kan, wat Nederland betreft, dezelfde zijn als in het GV was opgenomen. Het kabinet zal zich daarentegen wel verzetten tegen overname in een nieuw verdrag van GV-bepalingen die gerelateerd zijn aan het beeld van een staatsvorming op Europees niveau. Achter deze ogenschijnlijk semantische discussie over de vraag of onderwerpen zoals de vlag en hymne van de Unie in het nieuwe verdrag thuis horen, schuilt een keuze van meer principiële aard. Daarin kiest het kabinet voor een verdrag dat beter strookt met de manier waarop Nederlanders de verhouding tussen Nederland en de Unie zien.

In de RAZEB, die zich op 17 juni over het vraagstuk van de verdragswijziging boog, tekende zich steun af voor een klassiek wijzigingsverdrag waarin alle grondwettelijke terminologie en symboliek achterwege wordt gelaten. Deze consensus hangt uiteindelijk wel af van de vraag of er ook voor de overige openstaande kwesties een bevredigend compromis tussen de lidstaten gevonden kan worden. Daarover wordt de discussie verder gevoerd op de Europese Raad.

In de voorliggende geannoteerde agenda voor de Europese Raad zal, zoals toegezegd door de staatssecretaris voor Europese Zaken tijdens de AO's in de Tweede Kamer op 23 mei en 14 juni jl., nader worden ingegaan op de juridische implicaties van een verwijzingsartikel met betrekking tot het EU Handvest van Grondrechten. Daarnaast wordt de relatie tussen besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid en de bevoegdheidsverdeling in de Unie nader toegelicht, alsook de Nederlandse positie in de discussie over de goede naleving van de Kopenhagen-criteria.

Het kabinet wenst in het nieuwe verdrag de verdeling van de bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten te verduidelijken, in antwoord op de vrees dat de Unie zich sluipenderwijs steeds meer bevoegdheden toe-eigent. De indeling van bevoegdheden in drie categorieën, zoals in het Grondwettelijk Verdrag werd voorzien, biedt een goede basis, maar de beschrijving van die bevoegdheden moet op onderdelen worden aangescherpt. Tijdens bilaterale consultaties reageerden de EU-partners afwisselend positief en negatief op de Nederlandse wens de bevoegdheidsverdeling in het nieuwe verdrag verder aan te scherpen. Het duidelijker beschrijven van de verdeling van bevoegdheden is voor Nederland een belangrijke randvoorwaarde bij de invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op een aantal beleidsterreinen. Het kabinet heeft eerder al aangegeven de invoering van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid op een geselecteerd aantal nieuwe beleidsterreinen een geschikt middel te vinden om de

slagvaardigheid van de EU te verbeteren. Dat geldt in het bijzonder voor beleidsterreinen die vanwege de grensoverschrijdende aspecten ervan effectiever op Europees niveau aangepakt kunnen worden, zoals de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. Een goed voorbeeld is het u bekende Verdrag van Prüm. Dit Verdrag inzake grensoverschrijdende politiesamenwerking is weliswaar op basis van unanimiteit tot stand gekomen, maar dat was alleen mogelijk buiten het kader van de EU en met minder lidstaten dan de EU telt. Het Verdrag van Prüm was in zekere zin een noodgreep omdat overeenstemming hierover tussen de 27 lidstaten binnen de EU niet mogelijk bleek. Precies daarom is het kabinet voorstander van de invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op het gebied van politie en justitie. Wat betreft de politieke samenwerking moet u daarbij denken aan het verzamelen, opslaan en analyseren van informatie of aan gemeenschappelijke onderzoekstechnieken voor het opsporen van ernstige vormen van georganiseerde misdaad. Op andere terreinen wil het kabinet vasthouden aan de unanimiteitsregel, zoals bij maatregelen die betrekking hebben op operationele samenwerking tussen de politie- en douaneautoriteiten en maatregelen op het gebied van familierecht. Een belangrijke flankerende maatregel voor de invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming is de noodremprocedure, waarbij een lidstaat die zich in een minderheidspositie bevindt in uitzonderlijke gevallen een voorstel aan de Europese Raad kan voorleggen. Ook de verzwaarde subsidiariteitstoets voor nationale parlementen, waar het kabinet zich voor inzet, biedt lidstaten een extra maatregel om controle uit te oefenen op de vraag of en zo ja op welke wijze de Unie zich met zaken moet bemoeien. Een belangrijk aandachtspunt dat samenhangt met de verdeling van de bevoegdheden tussen lidstaten en de Unie, is de verhouding tussen publieke diensten en de interne markt. Het Kabinet streeft naar verheldering van het toepasselijke juridische kader.

Wat betreft de Nederlandse positie met betrekking tot het EU Handvest van de Grondrechten streeft het kabinet naar een verwijzingsartikel in het nieuwe verdrag. Het Handvest hoeft dan niet in het verdrag te worden opgenomen. Veel lidstaten geven te kennen zich te kunnen vinden in dit streven. Er zijn echter ook lidstaten die hard pleiten voor integrale opname van het Handvest in het nieuwe verdrag. Tenslotte zijn er enkele lidstaten die in het geheel geen rol voor het Handvest wensen. In de logica van een wijzigingsverdrag zonder grondwettelijke pretenties acht het kabinet het niet nodig het Handvest integ raal daarin op te nemen. Niettemin hecht het kabinet eraan de inhoud van het Handvest juridisch bindend te maken voor de Europese Unie en haar instellingen. Dat betekent dat burgers in geschillen over de uitleg en toepassing van EU-recht – en

derhalve niet waar het gaat om handelingen van nationale overheden die niet voortkomen uit EU-regelgeving - een beroep kunnen doen op de rechten en vrijheden van het Handvest van de Grondrechten.

Daarnaast zet het kabinet zich in voor toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het is er voorstander van dat in het nieuwe verdrag de bepaling wordt opgenomen dat de Raad kan besluiten daartoe over te gaan. Daarmee zou het optreden van de Unie onder de mensenrechtencontrole van het Hof in Straatsburg vallen. Het EU Handvest bevat in vergelijking tot het EVRM aanvullende en meer 'up-to-date' rechten die in een moderne grondrechtencatalogus thuishoren. Daarom acht het kabinet het belangrijk dat het Handvest, naast een toetreding van de EU tot het EVRM, juridisch bindend wordt voor de Europese Unie en haar instellingen. Van doublures in de rechtsgang of van "shoppen" tussen de Hoven in Straatsburg en Luxemburg zal geen sprake zijn. Elk Hof blijft bevoegd voor zijn eigen terrein. Het Hof in Luxemburg voor het EU-recht en het Hof in Straatsburg voor het EVRM. Als het Hof in Straatsburg de EVRM-aspecten moet beoordelen van een klacht na een arrest van het Hof in Luxemburg, is dat niet anders dan wanneer het Hof in Straatsburg een klacht na een arrest van onze eigen Hoge Raad moet beoordelen. Er hoeft niet te worden gevreesd voor een divergerende rechtsontwikkeling. Nu al vindt regelmatig overleg plaats tussen de Hoven. De wederzijdse jurisprudentie wordt nauwlettend gevolgd. Wanneer het Hof in Straatsburg nog geen uitspraak heeft gedaan over een bepaalde kwestie, kan een uitspraak van het Hof in Luxemburg in voorkomende gevallen blijken af te wijken van de uiteindelijke uitspraak van het Hof in Straatsburg. Dat hoeft evenwel niet problematisch te zijn. Dat komt ook voor in de relatie tussen onze eigen Hoge Raad en het Hof in Straatsburg. De beide Presidenten van de Hoven in Luxemburg en Straatsburg hebben in het kader van de Europese Conventie verklaringen afgelegd over hun visie op het Handvest. Zij hebben beiden verklaard dat een juridisch bindend Handvest niet tot problemen hoeft te leiden. Het Handvest bevat een bijzondere clause die ervoor zorgt dat de Handvestbepalingen die inhoudelijk overeenkomen met het EVRM op dezelfde manier moeten worden uitgelegd. Ook bevat het Handvest een bepaling dat de interne bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten daardoor niet zal kunnen worden aangetast. Een overeenkomstige bepaling dient opgenomen te worden in het verdrag waarbij de EU te zijner tijd toetreedt tot het EVRM.

Zoals u bekend, benadrukt het kabinet het belang van een strikte toepassing van de criteria voor de uitbreiding van de EU. De in eerder stadium door het Kabinet genoemde

optie van een integrale opname van de Kopenhagencriteria in de eigenlijke verdragstekst stuit op weerstand bij andere lidstaten. Enkele landen vrezen dat na opname van de criteria, het EG Hof rechtsmacht zal krijgen over toepassing van de Kopenhagen-criteria. Daarmee zou een soort automatisme in het uitbreidingsproces kunnen ontstaan. Dat zou voorbij gaan aan het feit dat, ook in het geval een kandidaat-lidstaat in politiek, economisch en institutioneel opzicht aan de eisen voldoet, de Raad, en daarmee alle lidstaten, het laatste woord heeft in de beslissing nieuwe lidstaten toe te laten. In de Europese Raad zal Nederland zich inzetten voor een formulering in het nieuwe verdrag die beide aspecten benadrukt: enerzijds de in de Europese Raad afgesproken criteria die minimumeisen aan kandidaatlidstaten stellen, en anderzijds het feit dat – ook als kandidaat-lidstaten aan de eisen voldoen - toelating van nieuwe leden altijd een unanieme instemming van de huidige lidstaten vereist.

Overige onderwerpen

Naast het gedeelte over verdragswijziging, dat nu nog als P.M. genoteerd staat in de ontwerp-conclusies, zijn teksten opgenomen over Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ), economische, sociale en milieu-aangelegenheden en externe betrekkingen.

JBZ

Deze conclusies bestrijken het gehele JBZ terrein van migratie en integratie tot en met politieke en justitiële samenwerking. De ER constateert voortgang in de vorming van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en roept tegelijkertijd op tot intensievere samenwerking bij het verbeteren van zowel de interne veiligheid van de Unie als de fundamentele vrijheden en rechten van haar burgers.

Economische, sociale en milieu-aangelegenheden

Het betreft hier onder meer de volgende onderwerpen:

Liberalisering postmarkt

Nederland hecht aan een snelle, volledige en onvoorwaardelijke marktopening van de postdiensten in de Gemeenschap. Nederland is voorstander van een spoedig debat over het voorstel van de Europese Commissie over de volledige liberalisering van de postmarkt.

Galileo

Mogelijk zal de Europese Raad een conclusie aannemen over de stand van zaken met betrekking tot Galileo. Zoals bekend zal later dit jaar door de ministers nader worden gesproken over de financiering.

Europees Technologie Instituut

Ook ten aanzien van het Europees Technologie Instituut zal in de conclusies van de Europese Raad waarschijnlijk een stand van zaken worden opgenomen.

Handvest intellectueel eigendom

Beoogd wordt om in een Europees handvest algemene principes en minimale eisen op te nemen voor het beheer van intellectueel eigendom. Het handvest heeft als doel het bevorderen van de exploitatie van onderzoekresultaten en het beschermen van intellectueel eigendom. Goed gebruik van het IP-handvest kan leiden tot een betere exploitatie van onderzoeksresultaten, een betere omzetting van creatief potentieel in producten en diensten en tot een betere bescherming van Europees intellectueel eigendom.

Energie en klimaat

Inzake klimaat en energie zullen de conclusies naar verwachting zowel aan het interne als aan het externe beleid aandacht geven. Voor interne beleid geldt dat, na de ambitieuze doelstellingen van de afgelopen Europese Raad op dit terrein, de fase is aangebroken waarin de gemaakte afspraken moeten worden uitgewerkt in concreet beleid. Nederland ziet uit naar een spoedige uitwerking van de doelstellingen van de Voorjaarsraad. Wat het externe beleid betreft – het streven van de EU om tot een wereldwijde coalitie te komen voor een ambitieus klimaatbeleid - zullen naar verwachting de resultaten van de G8-top in Heiligendamm uitdrukkelijk worden verwelkomd. De top betekende een verdere stap in de goede richting.

Extern beleid

Onder het hoofdstuk extern beleid zal het belang van het Europees nabuurschapsbeleid benadrukt worden en zal de Europese Raad de RAZEB-conclusies over het Europees Nabuurschapsbeleid bevestigen. Daarnaast is voorzien dat de ER de EU-strategie ten aanzien van centraal-Azië aanneemt. Voorts zal de ER het zogenoemde 'Heiligendamm-proces' verwelkomen inzake een dialoog van de G8 met Brazilië, China, India, Mexico en Zuid-Afrika en zal verwezen worden naar de EU-Afrika relaties als prioritair onderwerp van het inkomende Portugese voorzitterschap.

De ministers van Buitenlandse Zaken zullen de bespreking in de RAZEB over Kosovo voortzetten tijdens hun diner bij de Europese Raad. Daarbij zal het vooral gaan over de voortgang in de besprekingen in New York over een nieuwe resolutie van de VN Veiligheidsraad die resolutie 1244 opvolgt. Nederland hecht aan de totstandkoming daarvan om te komen tot een oplossing ten aanzien van Kosovo en omdat een nieuwe resolutie de volkenrechtelijke basis zal moeten vormen voor het internationale toezicht, inclusief de EU-betrokkenheid bij de implementatie daarvan.