

Directie Integratie Europa  
DIE-1314/07

## **AAN DE KONINGIN**

Nader rapport met betrekking tot het advies van de Raad van State d.d. 12 september 2007 inzake het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

's-Gravenhage, september 2007

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juli jl., Nr. 07.002304, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde onderwerp rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 september 2007, Nr.W02.07.0254/II, bieden wij U hierbij aan.

### 1. Inleiding

Op 23 juli jl. heeft de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, na raadpleging van het Europees Parlement, krachtens artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie een Intergouvernementele Conferentie (IGC) bijeengeroepen. Deze IGC verschilt in zoverre van vorige conferenties dat het mandaat voor de onderhandelingen inhoudelijk zeer gedetailleerd is. Het mandaat drukt daarmee de politieke overeenstemming uit over de vorm en inhoud van het nieuwe verdrag (het 'Hervormingsverdrag'). Het voorgenomen tijdschema is zeer ambitieus: afronding van de IGC dit jaar, mogelijk in oktober, ondertekening van het verdrag voor het einde van dit jaar, en een streefdatum voor ratificatie door alle lidstaten begin 2009, vóór de verkiezingen van het Europees Parlement. Daarom heeft de regering het raadzaam geacht reeds nu advies te vragen aan de Raad van State.

De regering heeft de Raad gevraagd om zijn oordeel over het karakter van een verdrag conform de conclusies van de Europese Raad van juni 2007. Daarbij heeft de regering aangegeven dat wanneer dit tevens mocht leiden tot overwegingen ten aanzien van de goedkeuring, de Raad wordt uitgenodigd deze eveneens mede te delen. De Raad heeft daarbij zijn adviezen betrokken over de Europese Conventie, de Wet raadplegend referendum Grondwettelijk Verdrag, de Goedkeuringswet van het Grondwettelijk Verdrag, het wetsvoorstel raadplegend referendum toetreding Turkije alsmede het

advies over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de nationale staatsinstellingen.

## 2. Nederland en Europa

Het kabinet zegt de Raad dank voor zijn waardevolle visie op de betekenis van het Europese integratieproces na de Tweede Wereldoorlog. Nederland is als een van de zes oprichtende lidstaten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal vanaf het begin betrokken geweest en heeft mede sturing gegeven aan dit proces van Europese integratie. Nederland heeft ook in het vervolg van dit Europese proces een heel belangrijke rol te vervullen om een slagvaardig gemeenschappelijk beleid te realiseren, waarin ook de Nederlandse prioriteiten en belangen hun weerslag krijgen. Nederland heeft immers op economisch, politiek en ander gebied groot belang bij de Europese samenwerking en wil dat ook in de toekomst veilig stellen. De houding van Nederland die daarbij past en die door een grote meerderheid van de Nederlandse bevolking wordt gesteund, is een actieve en constructieve. Het kabinet ziet een grote mate van congruentie tussen de beleidsvisie die is neergelegd in het Hoofdlijnenakkoord, en de visie ontvouwd door de Raad van State, die als een gedegen analyse van de Nederlandse positie in Europa kan worden beschouwd. Het kabinet onderschrijft de waarde van een onderliggende visie op de betekenis van de Europese integratie voor het maken van beleidskeuzes. Die visie is geen statisch gegeven. In de Staat van de Unie die jaarlijks op Prinsjesdag verschijnt, beoogt het kabinet die visie vast te leggen en verder te ontwikkelen. Aan de Staat van de Unie wordt ieder jaar een debat gewijd met zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Hoewel de Europese integratie en de voordelen die daaruit voortvloeien op zichzelf breed worden onderkend, zijn er wel tekortkomingen geconstateerd in de wijze waarop burgers betrokken zijn bij de totstandkoming van Europees beleid. Het kabinet is het dan ook met de Raad eens dat de verbinding tussen de EU en de burger blijvende aandacht verdient. Het kabinet ziet het als een belangrijke taak om de afstand tussen de burger en Europa te verkleinen. De intensivering van het maatschappelijk debat die zich in de afgelopen periode heeft voorgedaan, moet worden voortgezet. In dit kader biedt het kabinet op de website [www.nederlandineuropa.nl](http://www.nederlandineuropa.nl) interactieve discussiefora over actuele onderwerpen aan en wordt met de forse verhoging van het Europafonds de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij Europa gestimuleerd.

Het kabinet heeft, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State inzake de invloed van Europese arrangementen op de Nederlandse staatsinstellingen (15 september 2005, Nr. WO4.05.0338/I), diverse stappen gezet om sneller op politiek niveau keuzes te maken ten aanzien van belangrijke onderwerpen waarover in EU-kader onderhandelingen plaatsvinden of zullen gaan plaatsvinden. Zo wordt in het 'voortraject' (de fase voordat de Commissie een voorstel presenteert) actiever gestreefd

naar een voorlopige stellingname op hoofdlijnen en vroegtijdige beïnvloeding, waarbij voor Nederland belangrijke wensen en kanttekeningen in kaart worden gebracht. Het kabinet legt daarbij het accent op een vroege politieke sturing ten aanzien van voorstellen voor Europees beleid en Europese regelgeving. Om die tijdige politieke discussie in de ministerraad te bevorderen, is de agenderingsbevoegdheid van de minister-president versterkt. Het kabinet heeft daarnaast nog diverse voornemens tot expertisevergroting bij de overheid, bijvoorbeeld op het terrein van strategische detacheringen. Het verheugt het kabinet dat op hun beurt ook bij de ondersteunende diensten van de Staten-Generaal belangrijke inspanningen worden verricht om grotere EU-expertise op te bouwen. Het kabinet heeft voorts een aantal verbeteringen doorgevoerd in de informatievoorziening aan het parlement (7 juni 2007, 22 112, Nr. 539). Het kabinet onderstreept dat het succes van reeds ontplooid en toekomstige initiatieven om de band tussen de burger en Europa te versterken, staat of valt met de bereidheid van maatschappelijke actoren om zich in dat verband actief op te stellen.

### 3. Karakter van het beoogde Hervormingsverdrag

De Raad van State concludeert dat het beoogde Hervormingsverdrag zich kenmerkend onderscheidt van het in het referendum afgewezen Grondwettelijk Verdrag en is gezuiverd van aanknopingspunten voor een ontwikkeling van de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale richting. Dit te bereiken, was uitdrukkelijk de inzet van het kabinet, zoals verwoord in de kamerbrieven van 19 maart en 21 mei 2007, die in lijn met het coalitieakkoord van 7 februari 2007 stelden dat de inhoud, omvang en benaming van het nieuwe verdrag zich overtuigend dienen te onderscheiden van het Grondwettelijk Verdrag. De Raad van State wijst er terecht op dat het geheel van de door het kabinet voorgestelde en na intensief Europees overleg bereikte wijzigingen, het beoogde Hervormingsverdrag zuiveren van elementen die aanknopingspunten hadden kunnen vormen voor een ontwikkeling van de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale richting. Daartoe rekent de Raad van State het loslaten van de idee van één geschreven grondwet, het niet meer integraal opnemen van het Handvest van de Grondrechten, het nadrukkelijker dan voorheen markeren van de grenzen van de bevoegdheden van de Unie, het protocol inzake diensten van algemeen (economisch) belang en het achterwege laten van symbolen van Europese eenwording. Tot die symbolen behoren volgens de Raad o.a. de terminologie van de rechtsinstrumenten (er wordt niet langer van Europese wetten en kaderwetten gesproken) en het niet langer expliciet in de verdragstekst opnemen van de voorrang van het Unierecht. De Raad van State wijst erop dat het belang van de wijzigingen in terminologie en symboliek niet moet worden onderschat.

Het kabinet deelt de opvatting van de Raad dat het beoogde Hervormingsverdrag duidelijke taal spreekt: aan dit Hervormingsverdrag vallen, anders dan aan het Grondwettelijk Verdrag, geen argumenten te ontleen voor een geleidelijke uitbouw

van de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale zin. Doordat zowel wat betreft vorm, inhoud, terminologie als symboliek afstand is genomen van een grondwettelijke benadering, is het duidelijk dat dit verdrag een heel andere ambitie heeft dan het eerder verworpen Grondwettelijk Verdrag. De Unie krijgt met dit beoogde Hervormingsverdrag geen ander karakter. Het verdrag spitst zich toe op het verbeteren van het slagvaardige en democratische functioneren van de uitgebreide Unie. Zo wordt de rol van de nationale parlementen bij de Europese besluitvorming verder versterkt, in het bijzonder bij de subsidiariteitstoets.

Een belangrijke verbetering in het beoogde Hervormingsverdrag is voorts dat de bevoegdheden van de Unie duidelijker worden afgebakend. Op voorstel van Nederland is in het beoogde Hervormingsverdrag het attributiebeginsel aangescherpt, dat bepaalt dat het de lidstaten zijn die bevoegdheden aan de Unie verlenen. Zo wordt vastgelegd dat de lidstaten een bevoegdheid weer kunnen uitoefenen als de Unie besluit deze niet langer uit te oefenen. Voorts zal nadrukkelijk worden neergelegd dat bevoegdheden die niet aan de Unie zijn toebedeeld, toebehoren aan de lidstaten. Op specifieke terreinen (grensoverschrijdende sociale zekerheid en justitiële samenwerking in strafzaken) is voorzien in extra noodremprocedures die lidstaten in staat stellen een besluit tegen te houden.

Het kabinet herinnert in dit verband aan het belang van Nederland bij het Europese integratieproces waar de Raad van State over spreekt: samenwerking tussen staten is nodig om grensoverschrijdende vraagstukken effectief aan te kunnen pakken. Het kabinet is ervan overtuigd dat een effectievere aanpak van deze problemen onder meer wordt bereikt door de overgangen naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in het beoogde Hervormingsverdrag. Het kabinet is bovendien van mening dat deze overgangen nog een ander voordeel met zich meebrengen. De Raad van State stelt dat het steeds vaker gaat om de keuze tussen participeren in de Europese rechtsorde en daarop (evenredig) invloed uit te oefenen, of om de eigen autonomie te bewaken en daardoor overgeleverd te worden aan wat andere, meer invloedrijke staten eenzijdig of gezamenlijk beslissen. Het kabinet kiest nadrukkelijk voor het eerste om via een slagvaardigere besluitvorming invloed uit te oefenen op beleid dat gezamenlijk en voor heel Europa wordt gemaakt. Het ten koste van alles willen vasthouden aan bepaalde veto's leidt dus niet tot een grotere invloed van Nederland op de Europese besluitvorming. Overigens kan worden opgemerkt dat het aantal overgangen naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming geringer is dan bij de voorgaande verdragswijziging (Nice).

Tevens onderschrijft het kabinet de opvatting van de Raad van State met betrekking tot de status van het Handvest van de Grondrechten. Het kabinet heeft zich in de onderhandelingen op het standpunt gesteld dat in de systematiek van een wijzigingsverdrag, een integrale opname van het Handvest niet voor de hand lag.

Opname van het Handvest van de Grondrechten zou bijdragen aan een grondwettelijke uitstraling van de verdragstekst. De thans gekozen oplossing, een bindende verwijzing, doet recht aan het feit dat, zoals de Raad van State stelt, de bescherming van de grondrechten deel uitmaakt van het samenwerkingsverband dat de EU vormt. Ook naar opvatting van het kabinet, betreft het hier een bevestiging van de thans bestaande situatie.

Concluderend, het aanstaande Hervormingsverdrag zal een gewoon wijzigingsverdrag zijn dat volgens dezelfde methode als de voorgaande Verdragen van Amsterdam en Nice wijzigingen zal aanbrengen in de bestaande EU- en EG-Verdragen. Die twee Verdragen zullen niet worden ingetrokken, maar blijven voortbestaan.

#### 4. Overwegingen ten aanzien van de goedkeuring

De Raad van State gaat uitgebreid in op het verzoek van de regering om in het advies over het karakter van een verdrag conform de conclusies van de Europese Raad, ook in te gaan op eventuele overwegingen ten aanzien van de goedkeuring van dit verdrag. De Raad constateert dat de Nederlandse Grondwet voorziet in een sluitend stelsel met betrekking tot de binding van het Koninkrijk aan een verdrag. Daarbij merkt de Raad op dat artikel 91, derde lid, van de Grondwet, dat voorschrijft dat in het geval een verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet, hetzij bepalingen bevat die nopen tot het treffen van maatregelen die afwijken van de Grondwet, goedkeuring van dat verdrag een tweederde meerderheid in beide Kamers vereist, niet van toepassing is. Tevens stelt de Raad vast dat in dat stelsel niet is voorzien in enigerlei referendum. De Raad gaat vervolgens in op de vraag of de Grondwet niettemin ruimte biedt voor het gebruik van het referenduminstrument.

Bij de beantwoording van die vraag, maakt de Raad van State onderscheid tussen bindende en niet-bindende referenda. Ten aanzien van bindende referenda herhaalt de Raad van State zijn eerdere conclusie dat deze zonder wijziging van de Grondwet niet mogelijk zijn. Het kabinet deelt dit oordeel.

Ten aanzien van niet-bindende referenda velt de Raad van State een oordeel met meer nuances. Hij stelt dat de Grondwet ruimte laat aan de wetgever om 'ad hoc' tot het houden van een niet-bindend referendum te besluiten, mits hij daarvoor een bijzondere rechtvaardiging aanvoert en de wet tevens de modaliteiten van het referendum bepaalt. Daarbij wijst de Raad erop dat het enkele precedent een onvoldoende reden is, omdat daarmee feitelijk een structurele referendumvoorziening zou worden gecreëerd. Het kabinet onderschrijft die opvatting.

Naar de mening van de Raad dienen bij de toetsing of er een bijzondere rechtvaardiging is voor het houden van een niet-bindend referendum bij de goedkeuring van verdragen

de onderstaande, cursief gedrukte, factoren in acht te worden genomen. Onderstaande visie van het kabinet daarop laat onverlet de wetgevende bevoegdheden, zoals de Grondwet die toekent aan de staatsinstellingen, en hun eigen verantwoordelijkheden terzake.

*Ten eerste moet worden onderzocht of het verdrag naar inhoud, methodiek en ambitie, in samenhang gezien, zo ingrijpend is dat het gewenst is de normale grondwettelijke goedkeuringsprocedure aan te vullen met een raadplegend referendum.*

Het kabinet is van mening dat aan deze factor in de eindafweging een groot gewicht moet worden toegekend. Zoals in het bovenstaande reeds gesteld, is het kabinet met de Raad van State van opvatting dat, hoewel de wijzigingen in het overeengekomen Hervormingsverdrag zonder meer van grote betekenis zijn voor het functioneren van de Europese Unie, er geen sprake is van een verdrag dat qua inhoud, methodiek en ambitie ingrijpender is dan eerdere verdragen, zoals de Verdragen van Amsterdam en Nice. In inhoudelijk en juridisch opzicht zijn de wijzigingen die dit verdrag voorstelt in de opzet van de Europese samenwerking gelijksoortig aan de stappen die in de eerder genoemde verdragen werden gezet.

Daarbij acht het kabinet in het bijzonder het oordeel van de Raad van State van belang dat aan het voorgestelde Hervormingsverdrag, anders dan aan het verworpen Grondwettelijk Verdrag, geen argumenten te ontleen zijn voor een geleidelijke uitbouw van de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale zin. Hoewel kan worden gezegd dat strikt juridisch gezien de verschillen elk afzonderlijk gezien een beperkte strekking hebben, kent de Raad van State aan alle wijzigingen tezamen terecht een verstrekkende betekenis toe, waardoor het beoogde Hervormingsverdrag zich kenmerkend onderscheidt van het Grondwettelijk Verdrag.

In het karakter van het beoogde Hervormingsverdrag is dus geen 'bijzondere rechtvaardiging' gelegen om de normale goedkeuringsprocedure aan te vullen met een raadplegend referendum.

*Ten tweede is het van belang om bij de beslissing over een eventueel referendum over de goedkeuring van verdragen rekening te houden met het verschil tussen bilaterale verdragen en multilaterale verdragen.*

Het kabinet is van mening dat de Raad van State hier op een belangrijk onderscheid wijst. Bij het onthouden van goedkeuring aan een bilateraal verdrag blijven de verdragspartijen bij de bestaande situatie. Bij het onthouden van goedkeuring aan een multilateraal verdrag door een verdragspartij leggen overige verdragspartijen zich meestal niet neer bij de bestaande situatie. Met andere woorden: een voortzetting van de 'status quo', zoals bij verwerping van een bilateraal verdrag, is bij een multilateraal

verdrag zeker geen gegeven. Dit geldt zeker in de huidige situatie waarin reeds in 2001 (Verklaring van Laken) werd vastgesteld dat het institutionele kader van de Europese Unie aanpassing behoeft. Een belangrijk aantal lidstaten had het vorige ontwerpverdrag dat deze aanpassing moest realiseren wel geratificeerd. Door twee lidstaten werd het evenwel na een referendum afgewezen. De overige verdragspartijen bleven aanvankelijk het Grondwettelijk Verdrag als uitgangspunt nemen en konden pas na een langdurige reflectieperiode besluiten om aan een nieuw verdrag te gaan werken. Na intensieve onderhandelingen hebben de 27 EU-landen vervolgens een akkoord bereikt over een wijzigingsverdrag. Zou in dit geval een lidstaat opnieuw niet tot goedkeuring van een ontwerp-verdrag overgaan, dan ontstaat een gecompliceerde situatie voor de Unie als geheel en voor die lidstaat in het bijzonder. Daarbij is er geen garantie dat die lidstaat opnieuw zal kunnen heronderhandelen over een nieuw verdrag. Nadat zó duidelijk, ook door lidstaten die het voorgaande verdrag al hadden geratificeerd, rekening is gehouden met de Nederlandse eisen en verlangens, mag er niet op worden vertrouwd dat ten derden male een verdrag zal kunnen worden uitonderhandeld. De overige verdragspartijen zullen eerder zelf bepalen hoe zij zelf verder willen gaan in de toekomst. Het multilaterale karakter van het beoogde Hervormingsverdrag en het feit dat na een lange voorgeschiedenis reeds een tweede ronde van onderhandelingen heeft plaatsgevonden, zijn in de ogen van het kabinet dan ook factoren die in de huidige situatie tegen het gebruik van het referenduminstrument pleiten.

*Ten derde is de vraag aan de orde of een ad hoc referendum een passend en geschikt instrument is om burgers bij besluitvorming te betrekken. Referenda moeten niet verworden tot legitimatiemiddel dat naar believen door bestuurders en volksvertegenwoordigers ten dienste van het eigen oordeel kan worden ingezet.*

Naar de opvatting van het kabinet dient ook deze overweging van de Raad van State ter harte te worden genomen. Het kabinet is er ten zeerste van overtuigd dat voortgezette intensieve inspanningen nodig zijn om de betrokkenheid van de Nederlandse samenleving bij het Europese beleid te vergroten. Het is van mening dat in de huidige situatie een referendum niet moet worden gebruikt als instrument voor de vergroting van de betrokkenheid. Zo men een referendum al als zo'n instrument kan beschouwen, dan toch alleen indien ook de primaire functie van het referendum, namelijk het verkrijgen van een (raadgevende) uitspraak inzake een ja/nee-beslissing aan de orde is. Voor wat betreft de vergroting van de betrokkenheid kunnen en moeten tal van andere instrumenten worden ingezet, zoals ook reeds in het bovenstaande aan de orde kwam.

*Ten vierde is bij alle referenda cruciaal of een heldere, eenduidige keuze kan worden geformuleerd.*

Daarnaast stelt zich de vraag of in een referendum de burger wel een reële keuze kan worden voorgelegd. Hierboven werd reeds gesteld dat het niet realistisch is om te

veronderstellen dat de uitslag van een referendum tot nieuwe Europese onderhandelingen zal leiden. Het Nederlandse 'nee' is in de onderhandelingen gehonoreerd en maximaal vertaald in een nieuw verdrag. Het is dan ook moeilijk voorstelbaar dat in nieuwe onderhandelingen méér kan worden binnengehaald dan reeds nu is gedaan. Een referendum waarbij één van de twee mogelijke uitslagen tot een onuitvoerbaar opdracht aan het kabinet zou leiden, is niet geloofwaardig. Waar het vorige referendum in de ogen van de initiatiefnemers een reële keuze voorlegde aan de bevolking, die een geloofwaardig uitgangspunt was voor het maatschappelijke debat, is dit in de huidige situatie naar opvatting van het kabinet stellig niet het geval.

Het kabinet wijst erop dat weliswaar theoretisch een heldere vraagstelling kan worden geformuleerd, maar dat het gezien het bovenstaande zeer de vraag is of met een dergelijke vraagstelling een reële keuze aan de bevolking wordt voorgelegd.

*Ten vijfde is van belang of na een niet-bindend referendum door de wetgever nog een afzonderlijke beslissing wordt genomen over de voorliggende goedkeuringswet en of de wetgever daarbij een reële mogelijkheid heeft van de uitslag van het referendum af te wijken. Als de regering of fracties in een Kamer te kennen geven de uitslag van het referendum zonder meer te volgen, dan kan in die zin niet meer worden gesproken van een niet-bindend referendum.*

Naar opvatting van het kabinet heeft het verloop van het referendum in 2005 uitgewezen dat een naar intentie niet-bindend referendum in de praktijk al snel een bindend karakter kreeg. De initiatiefnemers van het referendum van 2005 bepleitten in hun Nader Rapport expliciet dat fracties en individuele kamerleden zich voorafgaand aan het referendum erop vastlegden de uitslag te respecteren. Gaandeweg de voorbereidingen van het referendum geschiedde dit ook. Daarmee moet in ieder geval op basis van het referendum in 2005 worden geconcludeerd dat de wetgever geen reële mogelijkheid had van de uitslag af te wijken. Die vaststelling brengt het kabinet tot het oordeel dat ook op grond van deze overweging een raadplegend referendum niet aangewezen is.

##### 5. Is tegemoet gekomen aan de uitslag van het referendum over het Grondwettelijk Verdrag?

De Raad van State stelt voorts de vraag of naar het oordeel van de regering is voldaan aan hetgeen de consultatie in 2005 per referendum heeft opgeleverd. Het antwoord op die vraag is zonder meer bevestigend. De achtergronden van het 'nee' in Nederland zijn tijdens de bezinningsperiode door middel van kwantitatief en kwalitatief onderzoek in kaart gebracht. De Eerste en de Tweede Kamer zijn hierover schriftelijk geïnformeerd op 19 mei 2006 (kamerstuk 30303, Nr. 20). Op twee manieren heeft het kabinet vervolgens actief invulling gegeven aan het beantwoorden van de publieke zorgen en



wensen die zijn geconstateerd ten aanzien van het functioneren van de EU. In de eerste plaats heeft het kabinet in de onderhandelingen over het beoogde Hervormingsverdrag voorstellen ingediend die tegemoet komen aan de beweegredenen die tot het 'nee' in Nederland hebben bijgedragen. In de tweede plaats heeft het kabinet zowel in eigen land als in de EU voorstellen gelanceerd om op korte termijn, zonder verdragswijziging, het functioneren van de Unie te verbeteren.

Wat betreft het beoogde Hervormingsverdrag heeft het kabinet ingezet op een aantal inhoudelijke verbeteringen in de huidige EU/EG-Verdragen. Ten eerste zijn voorstellen ingediend om het democratische gehalte van de besluitvorming in de EU te vergroten. Tot die categorie behoren de voorstellen om de nationale parlementen een grotere invloed te geven bij het toetsen van de subsidiariteit van Europese wetgevingsvoorstellen, alsmede een toetsende rol bij de eventuele toekomstige overgang naar meerderheidsbesluitvorming op het gebied van familierecht. De verbeteringen die het Grondwettelijke Verdrag beoogde te bereiken op het gebied van transparantie van de EU, het burgerinitiatief en de vereenvoudiging van de besluitvormingsprocedures en rechtsinstrumenten van de EU zijn alle behouden gebleven. In de tweede plaats is het kabinet in zijn voornemen geslaagd om de bevoegdheden van de EU duidelijker af te bakenen in het beoogde Hervormingsverdrag. Ook de Raad van State wijst daarop. In de derde plaats is de bijzondere status van diensten van algemeen (economisch) belang benadrukt. Voor het eerst worden in het primaire recht van de EU de beginselen neergelegd op basis waarvan lidstaten hun publieke voorzieningen zelf kunnen inrichten. Ten vierde heeft het kabinet zich ervoor ingezet dat het Hervormingsverdrag de EU slagvaardiger maakt op de terreinen waar concrete resultaten van haar worden verwacht. Het nieuwe verdrag zal de samenwerking op het gebied van o.a. grensoverschrijdende milieuproblemen en de aanpak van georganiseerde misdaad versterken. Tot slot heeft het kabinet erop aangedrongen dat het beoogde Hervormingsverdrag verzekert dat de spelregels van de EU strikt worden nageleefd. In dit verband is ondermeer voorgesteld de toetredingscriteria voor nieuwe lidstaten, die door de Europese Raad zijn vastgesteld, te verankeren in het EU-Verdrag. Alle hierboven vermelde voorstellen zijn gehonoreerd tijdens de ER van juni 2007 en vastgelegd in het gedetailleerde mandaat voor de IGC.

Zeker zo belangrijk zijn de verbeteringen die het kabinet buiten de verdragswijziging om heeft bewerkstelligd. Zo heeft het kabinet de goede toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit hoog op de Europese agenda geplaatst. Op de ER van juni 2006 is daarover op initiatief van Nederland besloten dat de Commissie de opmerkingen van nationale parlementen ten aanzien van deze beginselen zorgvuldig dient te overwegen. Op het gebied van openbaarheid is mede op initiatief van Nederland afgesproken de Raadsvergaderingen per 1 januari 2006 openbaar te maken, wat betreft de medebeslissingsprocedure. Voorts heeft het kabinet zich sterk gemaakt voor minder

en betere regelgeving, en een striktere toepassing van de uitbreidingsregels op de ER van december 2006. Tenslotte wijst het kabinet op de verbetering van de nettobetalingspositie van Nederland.

## 6. Samenvatting en conclusie

- Het kabinet acht de visie van de Raad van State op het Europese integratieproces en het belang van Nederland daarbij bijzonder waardevol. Het kabinet ruimt in zijn beleidsvisie een belangrijke plaats in voor het versterken van het draagvlak voor de Europese samenwerking. Het neemt de aanbevelingen van de Raad terzake ter harte.
- Het kabinet deelt het oordeel van de Raad van State dat het beoogde Hervormingsverdrag zich kenmerkend onderscheidt van het eerder verworpen Grondwettelijk Verdrag. Essentieel daarbij is dat het Hervormingsverdrag noch qua inhoud, noch qua symboliek aanknopingspunten bevat voor een ontwikkeling in statelijke of federale richting.
- Het kabinet is met de Raad van State van mening dat in die context zaken als het loslaten van de idee van één grondwetstekst, het niet meer integraal opnemen van het Handvest Grondrechten, het markeren van de grenzen van de bevoegdheden van de Unie en het niet in een verdrag vastleggen van de symbolen van Europese eenwording van wezenlijk belang zijn.
- Ook onderschrijft het kabinet de door de Raad van State gemaakte opmerkingen over het belang van een aantal andere door Nederland bepleite wijzigingen, zoals de grotere rol van nationale parlementen, de noodremprocedures en het protocol over de diensten van algemeen (economisch) belang.
- Naar de opvatting van het kabinet is daarmee in het beoogde Hervormingsverdrag terdege rekening gehouden met de opvattingen onder de bevolking die in 2005 leidden tot het 'nee'. Daarnaast wijst het kabinet op de resultaten in de afgelopen jaren in het 'dagelijkse' Europabeleid zijn geboekt, om het functioneren van Europa te verbeteren (minder regeldruk, meer openbaarheid, betere prioriteiten, etc.) en op de verbetering van de nettobetalingspositie.
- Het kabinet onderschrijft de juridische en bestuurskundige analyse van de Raad van State ten aanzien van de wijze van goedkeuring van het verdrag. Het erkent dat de Nederlandse Grondwet daarvoor een sluitend stelsel vastlegt. Het beaamt eveneens dat een bindend referendum niet in overeenstemming met de Grondwet is.
- Het kabinet verwelkomt het door de Raad van State aangereikte beoordelingskader voor de vraag of er sprake is van de noodzakelijke bijzondere rechtvaardiging om in de goedkeuringsprocedure gebruik te maken van het instrument van een niet-bindend referendum.
- Het kabinet komt aan de hand van dat kader tot de conclusie dat er in zijn ogen géén bijzondere rechtvaardiging is voor het houden van een niet-bindend referendum.

- Die conclusie komt voort uit een totaalafweging waarin de volgende elementen een rol spelen: het beoogde Hervormingsverdrag is naar zijn aard nauw verwant aan eerdere verdragen die zonder referendum zijn goedgekeurd, de bereidheid van andere landen om nog eens te heronderhandelen is op zijn minst zeer twijfelachtig, er wordt reeds een scala aan instrumenten ingezet om de bevolking bij het beleid te betrekken, het is zeer de vraag of een reële keuze aan de bevolking kan worden voorgelegd, en het is zeer waarschijnlijk dat een referendum een feitelijk bindend karakter zou krijgen en als zodanig niet in overeenstemming zou zijn met het huidige Nederlandse grondwettelijk bestel.
- Het kabinet acht het van groot belang dat de Europese Unie zich weer met volle energie kan gaan richten op de belangrijke beleidsuitdagingen waarvoor de Unie en de lidstaten zich gesteld zien. Daarom acht het kabinet het van groot belang dat de Unie zo spoedig mogelijk beschikt over het verbeterde verdragsrechtelijke kader dat het beoogde Hervormingsverdrag aanreikt, dat immers belangrijke winstpunten biedt ten aanzien van de slagvaardigheid en het democratische gehalte van de Unie.
- Het kabinet is, zoals gezegd, van mening dat er tal van andere instrumenten dan een referendum zijn, waarmee de band tussen de burger en Europa kan worden versterkt. Blijvende aandacht voor verdere versterking van het draagvlak voor Europa is een prioriteit van het kabinet.
- Het kabinet wijst op de feitelijk andere situatie dan bij het referendum in 2005 (toen verdrag met grondwettelijk karakter, nu niet; toen kans op heronderhandeling, nu zeer twijfelachtig; toen veronderstelling dat referendum niet-bindend kon zijn, nu wetenschap dat referendum feitelijk bindend is), die dus een andere afweging noodzakelijk maakt.
- Samenvattend, stelt het kabinet zich op het standpunt dat – aangenomen dat het Hervormingsverdrag gestalte krijgt conform het IGC-mandaat – voor de goedkeuring van het beoogde Hervormingsverdrag de normale goedkeuringsprocedure dient te worden gevolgd, net als dat het geval was bij de verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad mogen wij U, mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken, verzoeken goed te keuren, dat het hierbij gevoegde advies van de Raad van State en de adviesaanvraag zoals deze aan de Raad van State is voorgelegd, aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer der Staten-Generaal worden gezonden.

De minister van Buitenlandse Zaken,

De staatssecretaris voor Europese Zaken,

Drs. M.J.M. Verhagen

Drs. F.C.G.M. Timmermans