

Vergaderjaar 2009–2010

31 384 (R1850)

Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocolen en Bijlagen (Trb. 2008, 11)

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2009

Graag bieden wij u hierbij, mede namens de Minister-President, conform het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken de brief aan over de Nederlandse positie inzake de betekenis van de uitslag van het Ierse referendum voor Europa en voor de ratificatie en implementatie van het verdrag van Lissabon.

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

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Graag bieden wij u de reactie aan op het verzoek van de vaste Commissie voor Europese Zaken van 24 september jl. (uw kenmerk 09-EU-B-027) inzake de betekenis van de uitslag van het referendum voor Europa en voor de ratificatie en de implementatie van het verdrag van Lissabon.

Inwerkingtreding verdrag van Lissabon

De regering is verheugd over de positieve uitslag van het Ierse referendum. De Ierse bevolking heeft haar steun gegeven aan het verdrag van Lissabon en daarmee de weg geopend voor een slagvaardiger, coherenter, transparanter en democratischer Europa.

Het Iers «ja» betekent een grote stap vooruit in de richting van implementatie van het nieuwe verdrag. Na de bekrachtiging door de Ierse regering zijn er nog twee lidstaten die niet hebben bekrachtigd, Polen en Tsjechië. In beide landen hebben de parlementen hun goedkeuring al verleend. De Poolse president heeft zich tot nu toe op het standpunt gesteld het verdrag te zullen bekrachtigen na een Iers «ja». De Tsjechische president heeft verklaard het verdrag te kunnen bekrachtigen zodra hij zeker weet dat het niet in strijd is met de Tsjechische Grondwet. Het is op dit moment onbekend of het Constitutionele Hof in Tsjechië de ingediende klacht van 17 Senatoren ontvankelijk zal verklaren en zo ja, hoe lang het precies zal duren voordat er een uitspraak is.

De Nederlandse regering ziet bij voorkeur dat het Verdrag van Lissabon per 1 november a.s. in werking kan treden, maar houdt er rekening mee dat inwerkingtreding later zal plaatsvinden. Inwerkingtreding per 1 januari 2010 lijkt een realistischer scenario. Mocht de klacht in Tsjechië er toe leiden dat inwerkingtreding pas in februari of maart a.s. de orde is dan zou dat kunnen betekenen dat de benoemingsprocedures er anders uit komen te zien.

Benoeming Commissie, Hoge Vertegenwoordiger, vaste voorzitter Europese Raad

Op 1 november aanstaande loopt de termijn van de zittende Commissie af. Omdat op die datum het nieuwe college nog niet zal zijn goedgekeurd door het Europees Parlement zal de zittende Commissie de werkzaamheden voortzetten tot een nieuwe Commissie is geïnstalleerd. Om redenen van rechtszekerheid moet het streven erop gericht zijn om uiterlijk per 1 januari 2010 een nieuwe Commissie geïnstalleerd te hebben.

De inzet van het Zweedse voorzitterschap is om alle benoemingen tijdens de Europese Raad van 29, 30 oktober a.s. voor te bereiden. In de komende weken zullen de lidstaten onder leiding van het Zweedse voorzitterschap een inschatting moeten maken van de resterende duur van de procedures in Polen en Tsjechië. Als de verwachting is dat op of rond 1 januari 2010 het Verdrag van Lissabon in werking zal zijn getreden dan zal de verdere benoemingsprocedure onder dat verdrag kunnen plaatsvinden. Als de inwerkingtreding langer op zich zal laten wachten dan komen er andere scenario's in zicht. Als bekend, is de voorzitter van de Commissie al door de Europese Raad aangewezen en door het Europees Parlement gekozen.

Scenario inwerkingtreding van het nieuwe verdrag rond 1 januari 2010: Commissie: het voorzitterschap zal de voorbereidingen voor de benoeming van een nieuwe Commissie al wel beginnen, zelfs als het verdrag van Lissabon nog niet in werking is getreden. Het voorzitterschap heeft enige tijd geleden aangekondigd tijdens de Europese Raad van eind oktober, in onderlinge overeenstemming met de nieuwe voorzitter van de Commissie, de lijst vast te laten stellen van de overige personen die hij

voorstelt tot lid van de Commissie te benoemen (dat is inclusief de Hoge Vertegenwoordiger die tevens vice voorzitter van de Commissie zal worden). Daarna volgt dat de voorzitter van de Commissie, de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie en de overige leden van de Commissie als college ter goedkeuring worden voorgelegd aan het Europees Parlement. Dan kan met de hoorzittingen in het Europees Parlement worden begonnen. De daadwerkelijke stemming in het EP kan echter pas plaatsvinden wanneer het verdrag van Lissabon in werking is getreden. Daarna volgt goedkeuring door de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid en vervolgens kan de nieuwe Commissie aan de slag. Daarbij moet worden gedacht aan de eerste week van januari.

Vaste voorzitter Europese Raad: Het Zweedse voorzitterschap wil op de Europese Raad van eind oktober ook de benoeming van de vaste voorzitter van de Europese Raad agenderen. De vaste voorzitter van de Europese Raad kan formeel pas benoemd worden door de Europese Raad, nadat het verdrag van Lissabon in werking is getreden. Ook hierbij moet worden gedacht aan de eerste week van januari.

Scenario inwerkingtreding van het nieuwe verdrag enige tijd na 1 januari 2010:

Commissie: Mocht het zo zijn dat in de komende weken duidelijk wordt dat inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon nog enige tijd zal duren (als gevolg van de klacht voor het Constitutionele Hof in Tsjechië) dan moeten we er rekening mee houden dat het voorzitterschap zal voorstellen de Commissie op basis van het verdrag van Nice te benoemen. In dat geval zal eerst een Raadsbesluit bij unanimitéit over de verkleining van de Commissie moeten worden genomen. Immers, het protocol betreffende de instellingen bij het verdrag van Nice regelt in artikel 4, tweede lid, dat de omvang van de nieuwe Commissie in ieder geval kleiner moet zijn dan het aantal lidstaten. Een mogelijkheid is dat deze verkleining uitkomt op 26 (commissarissen) + 1 (Hoge Vertegenwoordiger). Een grotere reductie van de Commissie ligt niet voor de hand, gezien de afspraak die met Ierland is gemaakt tijdens de Europese Raad van december 2008 (dat na inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon iedere lidstaat zijn Commissaris mag behouden).

Voor wat betreft de procedure geldt hetzelfde als hierboven: de Europese Raad zal een lijst vaststellen, in onderlinge overeenstemming met de nieuwe voorzitter van de Commissie, van de overige personen die hij voorstelt tot lid van de Commissie te benoemen. Hierna wordt het college als geheel ter goedkeuring voorgelegd aan het Europees Parlement en kan met de hoorzittingen in het Europees Parlement worden begonnen. Daarna stemt het Europees Parlement en volgt goedkeuring in de Europese Raad.

Het verschil is dat de Hoge Vertegenwoordiger geen onderdeel zal uitmaken van de Commissie. In dit scenario immers, benoemt de Europese Raad een Hoge Vertegenwoordiger «oude stijl» die niet tevens lid wordt van de Commissie (als vice voorzitter).

Als vervolgens het verdrag van Lissabon alsnog in werking treedt, dan moeten er nog twee zaken gebeuren:

De Europese Raad moet de Hoge Vertegenwoordiger tevens vicevoorzitter van de Commissie benoemen die vervolgens ter goedkeuring aan stemming in het EP zal worden onderworpen. Het ligt voor de hand dat dit dezelfde persoon is die eerder tot Hoge Vertegenwoordiger «oude stijl» was benoemd.

Tevens moet de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid voor een periode van tweeënehalf jaar een vaste voorzitter benoemen.

In de komende weken zal duidelijk worden wat verwacht kan worden ten aanzien van het tijdpad van de inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon en wat het Zweedse voorzitterschap op basis daarvan zal besluiten.

Ten aanzien van de voor te dragen Commissaris uit Nederland (in beide scenario's), beraadt het kabinet zich over een kandidaat. Nederland zal daarbij ook deze keer weer inzetten op een kandidaat voor een zware portefeuille.

Implementatie verdrag van Lissabon

Nu de bekrachtiging door alle lidstaten van het verdrag van Lissabon dichterbij komt, zullen in Brussel de besluiten ten behoeve van de implementatie van het verdrag worden voorbereid. Als bekend, wordt in het verdrag van Lissabon een aantal meestal technische besluiten aangekondigd die moeten worden genomen ter uitwerking van het verdrag. Een voorbeeld is het opstellen van een reglement van orde voor de Europese Raad, omdat de Europese Raad een instelling wordt onder het verdrag van Lissabon.

Daarnaast geldt dat het huidige reglement van orde van de Raad zal moeten worden aangepast omdat op grond van het verdrag van Lissabon de huidige RAZEB wordt gesplitst in twee verschillende Raden: de Raad Algemene Zaken (RAZ) en de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ). De RAZ zal worden voorgezeten door het roulerend voorzitterschap, terwijl de RBZ een vaste voorzitter krijgt, te weten de Hoge Vertegenwoordiger.

De RAZ zal verantwoordelijk worden voor de algehele coördinatie van het beleid, institutionele vraagstukken en tevens voor horizontale dossiers die gevolgen hebben voor verschillende beleidsterreinen van de Unie. Daarnaast zal de RAZ het voorbereidende orgaan voor de Europese Raad worden. Daartoe zal de RAZ de geannoteerde agenda van de Europese Raad opstellen, de ontwerpconclusies en andere ontwerpbesluiten van de Europese Raad behandelen.

De RBZ wordt verantwoordelijk voor een coherent extern optreden van de Unie, en zal alle daarmee samenhangende onderwerpen behandelen. Hoewel de RBZ door de Hoge Vertegenwoordiger wordt voorgezeten is het tegelijkertijd voor het draagvlak van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van belang de verantwoordelijkheid, betrokkenheid en zichtbaarheid van de ministers van Buitenlandse Zaken te garanderen.

Met de nieuwe spelers (vaste voorzitter van de Europese Raad en Hoge Vertegenwoordiger tevens voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken) onder het verdrag van Lissabon moet de besluitvorming van de Unie zowel intern als naar buiten toe slagvaardiger en coherenter worden. Het kabinet hecht eraan dat bij de besluitvorming zowel in de Europese Raad als in de Raad Buitenlandse Zaken en in het verdere optreden van beide nieuwe spelers er voor gezorgd wordt dat zij draagvlak behouden onder alle 27 lidstaten. De besluitvorming moet transparant zijn en voor alle lidstaten, groot en klein, goed te volgen. Daarom moet de samenwerking van deze spelers met de roulerende voorzitterschappen ook goed zijn geregeld.

In Benelux-kader is afgesproken gezamenlijk op te trekken in de onderhandelingen over de implementatie kwesties. Er zijn hiervoor uitgangspunten geformuleerd voor de onderhandelaars.

Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO)

Een ander besluit dat zal moeten worden genomen ter uitwerking van het Verdrag van Lissabon is het oprichtingsbesluit voor een Europese Dienst voor Extern Optreden («EDEO»), conform artikel 27 van het nieuwe Verdrag.

Naar aanleiding van de motie Ormel (Kamerstuk 31 384, nr. 18) over de visie van het kabinet ten aanzien van het mandaat van de EDEO, de controle en institutionele inbedding en de samenwerking van de EDEO met de Nederlandse diplomatieke dienst, informeren wij u als volgt.

De besprekingen over oprichting van de EDEO gaan binnenkort van start. Het Zweedse voorzitterschap streeft ernaar uitgangspunten van de Raad aan de beoogde nieuwe Hoge Vertegenwoordiger mee te geven eind oktober. Vervolgens zal de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger aan de slag gaan met het voorbereiden van een Raadsbesluit over de inrichting en werking van de EDEO dat door de Raad met unanimitéit moet worden aangenomen na raadpleging van het Europees Parlement en met instemming van de Commissie. Dit besluit wordt niet voor begin 2010 verwacht.

De EDEO zal de Hoge Vertegenwoordiger ondersteunen bij de uitvoering van zijn taken ten behoeve van een coherent extern beleid. De EDEO zal, zo is de Nederlandse inzet, een dienst worden die het coherent en geïntegreerd optreden van de Unie mogelijk moet maken. De dienst zal bestaan uit functionarissen in Brussel en bij de EU-delegaties in derde landen en bij internationale organisaties.

De Hoge Vertegenwoordiger en dus ook zijn ondersteunende dienst EDEO zal zelf verantwoordelijk zijn voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid en de daarbij behorende instrumenten zoals het stabiliteitsinstrument, de nabuurschapsfondsen en het mensenrechtenfonds. Voor andere onderdelen van het extern beleid zoals handel, ontwikkelingssamenwerking en uitbreiding geldt dat deze beleidsterreinen niet als zodanig onder de verantwoordelijkheid van de HV en zijn dienst behoeven te worden gebracht. Het is echter van wezenlijk belang dat zowel binnen de Commissie als op de EU-delegaties de nodige voorzieningen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de HV zijn verantwoordelijkheid voor een coherent extern beleid kan waarmaken.

De dienst zal stapsgewijs worden opgebouwd uit ambtenaren van de Commissie en van het Raadssecretariaat en diplomaten uit de lidstaten, naar een van te voren vastgelegde eindsituatie met een evaluatie na drie jaar. De instroom van nationale diplomaten zal naar verwachting geleidelijk plaatsvinden. Voor Nederland houdt het kabinet rekening met 15 à 25 diplomaten in de eindfase, afhankelijk van de precieze inrichting van de EDEO.

In de eerste fase van de EDEO, de jaren waarin de EDEO stapsgewijs wordt opgebouwd, zal de EDEO geen andere taken gaan verrichten dan nu door de diensten van Commissie en/of het Raadssecretariaat worden verricht. Wel is in het verdrag van Lissabon voorzien dat de EDEO goed moet samenwerken met de diplomatieke vertegenwoordigingen van de lidstaten. De huidige gescheiden delegaties van het Raadssecretariaat en de Commissie zullen moeten samengaan tot geïntegreerde EU-delegaties. De Nederlandse diplomatieke posten zullen in de opbouwperiode regelmatig moeten rapporteren over het functioneren van deze geïntegreerde delegaties, de samenwerking met de posten van de lidstaten en de bijdrage aan een coherent extern optreden van de EU. Na de evaluatie kan op basis van de ervaringen met de EDEO en de samenwerking met de

posten van de lidstaten worden gezien of het mandaat van de EDEO moet worden uitgebreid met taken die nu door nationale diensten worden vervuld. Pas dan komt aan de orde of en zo ja welke gevolgen een dergelijke overdracht van taken naar de EDEO zou hebben voor de Nederlandse diplomatieke dienst.