

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0133/2002

24 april 2002

VERSLAG

over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten
(2001/2024(INI))

Commissie constitutionele zaken

Rapporteur: Alain Lamassoure

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP.....	4
ONTWERPRESOLUTIE.....	6
TOELICHTING.....	14
MINDERHEIDSSTANDPUNT.....	26
ADVIES VAN DE COMMISSIE BUITENLANDSE ZAKEN, MENSENRECHTEN, GEMEENSCHAPPELIJKE VEILIGHEID EN DEFENSIEBELEID.....	27
ADVIES VAN DE COMMISSIE REGIONAAL BELEID, VERVOER EN TOERISME.....	31
ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT.....	35
ADVIES VAN DE COMMISSIE REGIONAAL BELEID, VERVOER EN TOERISME.....	40

PROCEDUREVERLOOP

Op 15 maart 2001 deelde de Voorzitter van het Parlement mede dat de Commissie constitutionele zaken toestemming was verleend tot opstelling van een initiatiefverslag, overeenkomstig artikel 163 van het Reglement, over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten.

Op respectievelijk 31 mei 2001, 11 april 2002, 3 mei 2001 en 14 juni 2001 maakte de Voorzitter van het Parlement bekend dat de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid, de Economische en Monetaire Commissie, de Commissie juridische zaken en interne markt, alsmede de Commissie regionaal beleid, vervoer en toerisme eveneens waren aangewezen als medeadviserende commissie.

De Commissie constitutionele zaken benoemde reeds op haar vergadering van 24 januari 2001 Alain Lamassoure tot rapporteur.

De commissie behandelde een werkdocument en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 6 maart 2001, 9 april 2001, 11 juli 2001, 12 september 2001, 18 december 2001, 22 januari 2002, 20 februari 2002, 26 maart 2002 en 17/18 april 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 21 stemmen voor en 2 tegen bij 6 onthoudingen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de hoofdelijke stemming over de ontwerpresolutie

- stemden voor: Giorgio Napolitano (voorzitter), Jo Leinen (ondervoorzitter), Ursula Schleicher (ondervoorzitter), Alain Lamassoure (rapporteur), Teresa Almeida Garrett, Margrietus J. van den Berg (verving Dimitris Tsatsos), Guido Bodrato (verving Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (verving The Lord Inglewood), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Paolo Costa, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Hanja Maij-Weggen, Luís Marinho, Iñigo Méndez de Vigo, Jacques F. Poos (verving Enrique Barón Crespo) en Reinhard Rack (verving Antonio Tajani);

- stemden tegen: Georges Berthu en Daniel J. Hannan;

- onthielden zich: Jean-Maurice Dehousse, Monica Frassoni, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Neil MacCormick (verving Johannes Voggenhuber), Gérard Onesta en José Ribeiro e Castro (verving Mariotto Segni).

Bij de stemming over de gehele tekst maakte Georges Berthu het voornemen kenbaar een minderheidsstandpunt bij de toelichting te laten voegen in de zin van artikel 161, lid 3 van het Reglement.

De adviezen van de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid, de Economische en Monetaire Commissie, de Commissie juridische zaken en interne markt en de Commissie regionaal beleid, vervoer en toerisme zijn bij dit verslag gevoegd.

Het verslag werd ingediend op 24 april 2002.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

ONTWERPRESOLUTIE

Resolutie van het Europees Parlement over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten (2001/2024(INI))

Het Europees Parlement,

- gelet op het verdrag dat op 26 februari 2001 is ondertekend te Nice en met name Verklaring nr. 23 over de toekomst van de Unie,
 - gezien de verklaring van de Europese top van Laken van 15 december 2001 over de toekomst van de Europese Unie¹,
 - gelet op de territoriale indeling van de lidstaten, zoals neergelegd in hun respectieve grondwetten,
 - onder verwijzing naar zijn resolutie van 12 juli 1990 over het subsidiariteitsbeginsel²,
 - onder verwijzing naar zijn resolutie van 13 april 2000 met zijn voorstellen voor de Intergouvernementele Conferentie³,
 - onder verwijzing naar zijn resolutie van 31 mei 2001 over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Unie⁴,
 - onder verwijzing naar zijn resolutie van 29 november 2001 over het constitutionaliseringsproces en de toekomst van de Unie⁵,
 - gezien het advies van het Comité van de regio's van 13 maart 2002 inzake "Het ontwerpverslag van het Europees Parlement over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten"⁶,
 - gelet op artikel 163 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken en de adviezen van de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid, de Economische en Monetaire Commissie, de Commissie juridische zaken en interne markt, alsmede de Commissie regionaal beleid, vervoer en toerisme (A5-0133/2002),
- A. overwegende dat het bestaande, in de Verdragen neergelegde systeem voor de verdeling van bevoegdheden wordt gekenmerkt door een wirwar van doelstellingen, materiële competenties en functionele bevoegdheden, door het bestaan van vier verdragen en twee verschillende entiteiten - de Unie en de Gemeenschap, door een overvloed aan wet- en regelgevingsinstrumenten met ongelijke en soms twijfelachtige juridische draagwijdte, alsmede door het ontbreken van een reële normenhiërarchie,

¹ Conclusies van het Voorzitterschap - Bijlage I.

² PB C 231 van 17.9.1990, blz. 163.

³ PB C 40 van 7.2.2001, blz. 409.

⁴ Aangenomen tekst, punt 4.

⁵ Aangenomen tekst, punt 19.

⁶ CdR 466/2001 def.

- B. overwegende dat deze situatie het gevolg is van een bestaansgeschiedenis van meer dan een halve eeuw, gedurende welke instellingen die bedoeld waren voor een kleine gemeenschap met voornamelijk economische doelstellingen zich hebben moeten aanpassen aan de successieve uitbreidingen, alsook aan het feit dat het takenpakket van de Unie steeds meer een politieke lading kreeg,
- C. overwegende dat het op grond van het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel, zoals die bij het Verdrag van Maastricht zijn ingevoerd en in het Verdrag van Amsterdam nader zijn gepreciseerd, nog niet mogelijk is om per geval duidelijk vast te stellen hoe de rollen van de Unie en de lidstaten precies verdeeld zijn,
- D. overwegende dat zowel uit de opiniepeilingen als uit de debatten die sinds het Verdrag van Nice zijn georganiseerd blijkt dat er sprake is van een kloof tussen de verwachtingen die de burger heeft van Europa en de problemen die het daadwerkelijk aanpakt,
- E. overwegende dat de lidstaten over een gemeenschappelijke bevoegdheid dienen te beschikken en dat de Unie slechts over bevoegdheden mag beschikken die conform het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel zijn vastgelegd bij de Constitutie, in overeenstemming met het solidariteitsstreven van de lidstaten en conform het belang van de burgers uit een oogpunt van kosten/batenverhouding,
- F. overwegende dat de situatie voor de meeste lidstaten en communautaire organen zo is dat de terreinen waarop bevoegdheden exclusief worden uitgeoefend op hetzij communautair hetzij nationaal niveau, steeds verder worden teruggedrongen door conform het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel gedeelde bevoegdheidsterreinen,
- G. overwegende dat een communautair optreden alleen gerechtvaardigd is indien het voldoet aan tenminste één van de volgende drie criteria:
- het kader waarbinnen het optreden geacht wordt zich te voltrekken gaat de beperkingen van een lidstaat te buiten en het beoogde optreden zou voor een of meerdere lidstaten averechtse gevolgen (distorsies of evenwichtsverstoringen) kunnen hebben indien het niet in communautair verband plaatsvindt (criterium van het juiste implementatiekader),
 - een optreden in communautair verband zou ten opzichte van soortgelijke initiatieven van de zijde van de respectieve lidstaten afzonderlijk een aanzienlijk synergievoordeel opleveren in termen van effectiviteit en economische schaalvergroting (het synergiecriterium),
 - het beoogde optreden beantwoordt aan de gestelde eisen inzake solidariteit en interne samenhang waaraan, gezien de bestaande verschillen in ontwikkeling, niet op bevredigende wijze kan worden voldaan door elk van de lidstaten afzonderlijk (solidariteitscriterium),
- H. overwegende dat de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten momenteel de facto wordt bepaald door de aard van de gevolgde procedures - d.w.z. intergouvernementeel dan wel communautair - en door de besluitvormingsmodaliteiten - dus unaniem of met gekwalificeerde meerderheid - en dat de verlamming die het gevolg is van de toegepaste intergouvernementele procedures en unanieme besluitvormingsregels ertoe leidt

dat competenties die krachtens de Verdragen in feite toebehoren aan de Unie ten onrechte in handen blijven van de lidstaten,

- I. overwegende dat de Verdragsbepalingen die nu al dertig jaar de rolverdeling tussen de Unie en de lidstaten op het stuk van buitenlands beleid regelen, de Unie nauwelijks de mogelijkheid hebben geboden op het wereldtoneel als een zelfstandige partij op te treden, zoals nog maar eens pijnlijk is gebleken bij de crisis in het Midden-Oosten,
- J. overwegende dat in alle gevallen waar gedeelde bevoegdheden in het geding waren, de intensiteit van het optreden van de Europese Unie niet alleen bepaald wordt door de Verdragsbepalingen maar ook door de lidstaten zelf, die - via de Raad - betrokken zijn bij de besluitvormingsprocedures van de Unie,
- K. in overweging van het rigide kader van de functionele bevoegdheden zoals die zijn vastgelegd in de huidige Verdragen, waarin alleen artikel 308 van het EG-Verdrag verandering heeft kunnen brengen in die zin dat het inmiddels als rechtsgrondslag heeft gediend voor ruim 700 communautaire besluiten, ook al is het aantal daarvan de afgelopen jaren duidelijk afgenomen,
- L. overwegende dat er onvoldoende institutionele waarborgen zijn dat de afbakening van bevoegdheden daadwerkelijk wordt gerespecteerd,
- M. overwegende dat het bevoegdhedenstelsel moet kunnen evolueren en zich moet kunnen aanpassen aan de maatschappelijke, economische en politieke veranderingen die zich in de toekomst kunnen voordoen,
- N. overwegende dat de Unie hoe dan ook een uniek en origineel institutioneel geheel vormt dat gekenmerkt wordt door gedeelde bevoegdheden en gescheiden machten,
- O. in overweging van de verschillen in interne territoriale organisatie en bevoegdheden bij de lidstaten,
- P. overwegende dat de laatste decennia in een aantal lidstaten met succes op decentralisatie gerichte hervormingen zijn doorgevoerd om de afstand tot de burger te verkleinen en een heilzame concurrentie tussen regio's mogelijk te maken,
- Q. overwegende dat er nu in bijna de helft van de lidstaten gedecentraliseerde organen met wetgevende bevoegdheid bestaan, zodat de omzetting van Europese wetgeving in nationaal recht in sommige gevallen onder decentrale instanties ressorteert, terwijl het beheer van communautaire programma's hoe dan ook zowel onder de bevoegdheid van regio's en gemeenten als onder die van de centrale overheid valt, en de Verdragsteksten van de Unie derhalve niet meer kunnen voorbijgaan aan de rol van deze bijzondere partners, die er niet alleen toe moeten bijdragen dat de diverse vormen van Gemeenschapsbeleid effectiever gaan functioneren, maar ook dat de burgers nauwer worden betrokken bij het Europees eenmakingsproces,
- R. hoe dan ook van mening dat het de taak van de lidstaten is om er in het kader van hun constitutionele rechtsorde voor te zorgen dat de regio's adequaat worden betrokken bij de besluitvormingsprocessen en bij het Europees beraad in elk land vertegenwoordigd zijn,

zonder dat de essentiële rol van de gemeenten in dit verband uit het oog mag worden verloren,

- S. overwegende dat volgens de Verklaring van Laken de Conventie als voornaamste taak is opgedragen oplossingen aan te dragen voor zowel bevoegdheids- en subsidiariteitskwesties als voor zeer gewichtige vraagstukken,

De bevoegdheden van de Unie in een institutioneel kader

1. is van oordeel dat het moment is aangebroken om over te gaan tot een actualisering van een verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten, gebaseerd op het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel, zodat rekening kan worden gehouden met de ervaringen die zijn opgedaan in het communautaire verleden, met de standpunten van de lidstaten en de verwachtingen van de burgers;
2. hoopt dat er door een betere verdeling van bevoegdheden meer duidelijkheid zal komen over de vraag waar de politieke verantwoordelijkheid ligt, hetgeen tot een versterking van de democratie in Europa zal leiden;
3. dringt opnieuw aan op invoering van een op alle burgers gerichte grondwet voor de Unie, die moet zijn geconcipieerd als een nieuw in te stellen verbond dat de verschillende verdragen in één tekst onderbrengt en betrekking heeft op één entiteit - de Unie - die beschikt over een unieke en volledige rechtspersoonlijkheid;
4. is van mening dat het constitutionaliseringsproces gepaard moet gaan met een nieuwe presentatie van de bevoegdheden van de Unie, en dat deze voldoende duidelijk moet zijn om begrijpelijk te zijn voor alle burgers;
5. herhaalt in dit verband zijn eis om de tweede en derde pijler te communautariseren, ten einde de democratische legitimiteit meer kracht bij te zetten en parlementair en justitieel toezicht te garanderen;
6. is van mening dat deze exercitie ten doel moet hebben een evenwicht tot stand te brengen tussen de economische en de politieke integratie van de Unie;
7. is van oordeel dat de preambule van het Verdrag moet worden aangevuld met verwijzingen naar het Europees sociaal model en de rol die Europa dient te vervullen bij de totstandkoming van een wereld van vrede, stabiliteit en internationale rechtvaardigheid;
8. acht het noodzakelijk dat de algemene doelstellingen van de Unie duidelijk worden onderscheiden van haar per werkteerrein vast te stellen bevoegdheden; stuurt aan op een eenvoudige verdeling van bevoegdheden, waarbij voor iedere rubriek slechts wordt vermeldt op welk werkteerrein zij betrekking heeft, alsook welke specifieke doelstellingen de Unie op het bewuste terrein nastreeft en welke middelen zij daartoe aanwendt;
9. is van mening dat uit de bepalingen van de huidige verdragen omtrent de wijze van uitoefening van bepaalde aan de Unie toevertrouwde taken, de details die niet van fundamentele betekenis zijn moeten worden overgebracht naar een tweede sectie, die via een vereenvoudigde procedure kan worden geamendeerd;

Uitoefening van bevoegdheden

10. acht het van essentieel belang

overeenkomstig het beginsel van scheiding der machten en het evenwicht en de samenwerking daartussen, in de toekomstige Europese grondwet een betere definitie te geven van de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht als zelfstandige begrippen;

als constitutionele verplichting de naleving van het subsidiariteitsbeginsel op te nemen;

een effectieve normenhiërarchie in te voeren;

11. is van mening dat de communautaire "wetgeving" als wetgevingsnorm moet worden aangenomen door de beide takken van de wetgevende macht, de Raad en het Parlement, die de nodige politieke keuzes moeten maken, terwijl de invulling van de toepassingsnorm, die bij wet wordt vastgesteld, ressorteert onder de uitvoerende macht, welke naargelang van de omstandigheden wordt bekleed door de Commissie, door een gespecialiseerd Europees agentschap, door de lidstaten of - wanneer de constitutionele rechtsorde van de lidstaten daarin voorziet - door hun plaatselijke en regionale overheden;
12. acht het noodzakelijk de terminologie van het Verdrag in diër voege te veranderen dat een duidelijker onderscheid kan worden gemaakt tussen optredens van de uitvoerende en de wetgevende macht;
13. acht het absoluut noodzakelijk een lijst van rechtsbesluiten en andere mogelijke vormen van optreden van de Unie vast te leggen in een nieuwe versie van artikel 249 van het EG-Verdrag, alsook in een complete definitie die in een afzonderlijk Verdragsartikel moet worden opgenomen;
14. wijst erop dat het politieke model van de Unie momenteel op twee fundamentele kenmerken berust: de Unie vervult slechts beperkte beleidstaken, althans waar het de interne sectoren van beleid betreft, die zij overlaat aan de lidstaten (met dien verstande evenwel dat de Commissie controle uitoefent op de wijze waarop de lidstaten zich kwijten van hun plicht om uitvoering te geven aan het door haar vastgestelde beleid), terwijl de budgettaire en fiscale bevoegdheden eveneens voor het merendeel in handen van de lidstaten blijven;

Algemene regeling inzake bevoegdheden

15. stelt voor drie soorten bevoegdheden te onderscheiden: de principiële bevoegdheden van de staten, de aan de Unie toegekende eigen bevoegdheden en de gedeelde bevoegdheden, in de wetenschap dat bepaalde vormen van optreden eenvoudigweg kunnen worden verboden ("negatieve bevoegdheden");
16. is van mening dat de Unie in het kader van haar bevoegdheden, voor zover er behoefte is aan een communautair optreden flexibel moet kunnen opereren aan de hand van rechtsnormen, aanbevelingen, financiële steun, enz.;

De principiële bevoegdheden van de staten

17. is van mening dat het niet nodig is om een lijst van bevoegdheden op te stellen die exclusief

aan de staten toebehoren, maar dat men zich veeleer moet laten leiden door de regel dat de bevoegdheid normaliter toevalt aan de staat wanneer de grondwetstekst niet anders bepaalt;

Eigen bevoegdheden van de Unie

18. is van mening dat de lidstaten op terreinen die ressorteren onder de eigen bevoegdheden van de Unie slechts mogen optreden binnen de door de Unie vastgestelde voorwaarden en beperkingen;
19. is van mening dat de eigen bevoegdheden van de Unie gering in aantal moeten blijven en, zoals thans het geval is, betrekking moeten hebben op het douanebeleid, de externe economische betrekkingen, de rechtsgrondslagen van de interne markt, met inbegrip van de “vier vrijheden” en de financiële diensten, het mededingingsbeleid, het structuur- en cohesiebeleid, de associatieovereenkomsten en - voor de eurozone - het monetair beleid;
20. wenst hier evenwel aan toe te voegen: de definitie en uitvoering van het gemeenschappelijk buitenlands en defensiebeleid, de rechtsgrondslagen van de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid en veiligheid, en de financiering van de begroting van de Unie;

Gedeelde bevoegdheden

21. is van mening dat de gedeelde bevoegdheden op drie terreinen liggen: die waarvoor de Unie algemene regels vaststelt, die waar de Unie slechts aanvullend kan optreden en die waarvan zij het nationaal beleid coördineert;
22. is van mening dat de Unie daar waar de bevoegdheden gedeeld worden, de algemene regels op twee soorten terreinen moet vaststellen:
 - werkterreinen die flankerend en aanvullend beleid op de gemeenschappelijke ruimte vormen: consumentenbescherming, landbouw, visserij, vervoer, transeuropese netwerken, milieu, onderzoek en technologische ontwikkeling, energie, sociaal en werkgelegenheidsbeleid, immigratiebeleid en andere beleidsvormen in verband met het vrije verkeer van personen, bevordering van gelijkheid tussen man en vrouw, associatie van landen en gebieden overzee, ontwikkelingssamenwerking, en fiscaal beleid in de sfeer van de interne markt;
 - werkterreinen in het kader van de uitvoering van het buitenlands beleid, zoals het intern en extern veiligheids- en defensiebeleid in hun grensoverschrijdende context;
23. is van mening dat bij dit type bevoegdheden de communautaire norm slechts gerechtvaardigd is wanneer er een Europees belang op het spel staat; de communautaire norm moet in dat geval de richtsnoeren, algemene beginselen en doelstellingen bepalen, terwijl de lidstaten moeten worden belast met de gedetailleerde omzetting in intern recht, overeenkomstig het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel; is voorts van mening dat de communautaire norm slechts uniformiteit moet nastreven wanneer de rechtsgelijkheid of de mededingingsvoorwaarden duidelijk dreigen te worden ondermijnd;
24. is daarnaast van mening dat de staten op deze terreinen de mogelijkheid moeten behouden om wetten uit te vaardigen voorzover de Unie haar prerogatieven nog niet heeft uitgeoefend;

25. is van mening dat voor de andere terreinen duidelijk moet worden vastgesteld dat de Unie slechts in actie mag komen in aanvulling op optredens van de lidstaten, die hun gewoonrechtelijke bevoegdheden behouden; dit geldt reeds voor onderwijs, beroepsopleiding, jongerenbeleid, burgerbescherming, cultuur, sport, gezondheidszorg, industrie en toerisme, waaraan ook nog civielrechtelijke en handelsovereenkomsten kunnen worden toegevoegd;
26. is van mening dat de Unie tevens de bevoegdheid en soms de juridische plicht heeft beleidsterreinen te coördineren die fundamenteel tot de nationale competentie behoren, waaronder de verplichte coördinatie van het begrotings- en fiscaal beleid in het kader van de Economische en Monetaire Unie en van het werkgelegenheidsbeleid, teneinde de doelstellingen van de Unie beter te kunnen verwezenlijken;
27. pleit ervoor om ter wille van de effectiviteit van deze coördinatiebemoeiingen nieuwe procedures in het leven te roepen die losstaan van de procedures in het kader van het Gemeenschapsrecht van de Unie en waarbij alle communautaire instellingen moeten worden betrokken;
28. acht het noodzakelijk het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel ruimer toe te passen; stelt in dat verband voor een lid van de Commissie te belasten met de controle op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel voor alle door haar voorgestelde teksten;
29. geeft in overweging dat de "open coördinatie" van het nationaal beleid opnieuw tot verwarring omtrent de politieke verantwoordelijkheid leidt; dringt erop aan deze procedure vergezeld te doen gaan van daadwerkelijke politieke controle;
30. is van mening dat de uitoefening door de Unie van haar bevoegdheden (exclusief dan wel gedeeld, aanvullend of coördinerend) niet langer beknot mag worden door verlamdende procedures (het ontbreken van initiatiefbevoegdheid, unanieme besluitvorming, ratificering door de lidstaten) of door ondemocratische procedures (het ontbreken van reële parlementaire inspraak of rechterlijke controle), ook al moeten sommige categorieën bevoegdheden, met name de coördinerende bevoegdheden en het stelsel van de eigen middelen, uitgeoefend worden in het kader van speciale procedures waar de nationale parlementen of hun vertegenwoordigers nauw bij betrokken worden;

Verdere ontwikkeling van het systeem

31. acht het onontbeerlijk een evolutieve clausule op te nemen om te vermijden dat het systeem voor de verdeling van bevoegdheden op een rigide manier wordt vastgelegd; acht het in dit verband zinvol een mechanisme te handhaven naar het model van het huidige artikel 308 van het EG-Verdrag, dat alleen in uitzonderingsgevallen mag worden toegepast en dat in beide richtingen functioneert doordat bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd aan de lidstaten wanneer er geen behoefte meer bestaat aan een communautair optreden; wenst dat het Europees Parlement bij dit besluit wordt betrokken;
32. stelt voor de burgers van de Unie de garantie te bieden dat bevoegdheidsoverdrachten onder transparante begrotingscondities en onder controle van de Rekenkamer plaatsvinden, teneinde dubbel werk en bureaucratische rompslomp op Europees en nationaal niveau te voorkomen;

33. stelt voor het systeem van bevoegdheidsverdeling tien jaar na de invoering ervan opnieuw te bekijken;

De rol van plaatselijke en regionale overheden

34. is van mening dat de interne territoriale organisatie en de verdeling van bevoegdheden binnen elke lidstaat exclusief onder de nationale besluitvorming vallen; constateert tegelijkertijd dat de regio's en soms ook andere lokale overheden inmiddels een belangrijker rol vervullen bij de implementatie van het beleid van de Unie, vooral waar het regio's met wetgevende bevoegdheden betreft;
35. wenst derhalve dat de Unie openstaat voor voorstellen van de lidstaten die ten doel hebben hun respectieve plaatselijke en regionale overheden nauwer te betrekken bij de voorbereiding en eventueel de omzetting van Europese wetgeving, onder inachtneming van de respectieve nationale grondwetten; verzoekt de Commissie constitutionele zaken een speciaal verslag over dit onderwerp op te stellen en daarbij rekening te houden met het advies van het Comité van de regio's;
36. neemt zich voor, in zijn Reglement de noodzakelijke bepalingen op te nemen opdat een vertegenwoordiging van de regionale parlementen met wetgevingsbevoegdheid voor regionale aangelegenheden regelmatig kan deelnemen aan de werkzaamheden van de terzake bevoegde commissie, en zich daarbij te laten leiden door de reeds gangbare praktijk, die inmiddels goede resultaten heeft opgeleverd;

Justitiële garanties

37. beschouwt het Hof van Justitie in velerlei opzicht als het Constitutionele Hof van de Unie;
38. stelt voor te dien einde bij het Hof van Justitie een kamer voor constitutionele en grondrechtelijke vraagstukken in te stellen;
39. stelt voor een aanvullend, vóór de inwerkingtreding van een wetsbesluit te hanteren rechtsmiddel met opschortende werking in te stellen met de volgende kenmerken:
- het kan worden ingezet door de Commissie of door een relevante minderheid binnen de Raad of het Parlement;
 - de procedure moet worden ingeleid binnen een maand na goedkeuring van het wetsbesluit en het Hof moet binnen een maand uitspraak doen;
 - de enige grief die bij deze spoedprocedure kan worden aangevoerd, zou moeten bestaan uit een bevoegdheidsconflict vanwege niet-eerbiediging van het subsidiariteits- of het proportionaliteitsbeginsel;
40. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie, het Comité van de regio's, en de Conventie over de toekomst van Europa.

TOELICHTING

Na de behandeling van een eerste werkdocument van de rapporteur kunnen nu, op grond van de interne debatten in de Commissie constitutionele zaken, de hoorzittingen die deze commissie heeft georganiseerd, de eerste conclusies van de 'brede maatschappelijke discussie' die na de Europese Raad van Nice in de lidstaten is gevoerd, en tenslotte de conclusies van de Europese Raad van Laken, wat nauwkeuriger de eerste richtsnoeren worden aangegeven - onder voorbehoud van het officiële advies van het Comité van de regio's aan het Parlement, dat nog niet beschikbaar is.(I)

Voorgesteld wordt derhalve dat het Parlement een aantal principale richtsnoeren vaststelt om de Conventie bij haar werkzaamheden op dit terrein bij te staan.(II)

I - REEDS VASTSTAANDE OF NADER OMLIJNDE UITGANGSPUNTEN

1. De huidige formulering van de Verdragsartikelen over de verdeling van bevoegdheden is onbevredigend.

Omdat de Verdragsartikelen in verschillende tijdperken zijn geformuleerd en het resultaat zijn van diplomatieke compromissen, hebben zij niet alleen betrekking op de verdeling van bevoegdheden, maar bevatten ze vaak ook gedetailleerde aanwijzingen met betrekking tot de politieke inhoud ervan (zie bijvoorbeeld het milieubeleid in Titel XIX van het EG-Verdrag). Deze aanwijzingen, die ongebruikelijk zijn in een verdragstekst, kunnen soms zo ver gaan dat het de Unie wordt verboden op bepaalde gebieden over te gaan tot harmonisering van nationaal beleid (bijvoorbeeld onderwijs, beroepsopleiding en cultuur).

In de Verdragen worden bovendien definities van bevoegdheden *per werkterrein* (douane, landbouw, vervoer enz.) en bevoegdheden *per doelstelling* (met name de algemene bepaling van artikel 94 over de interne markt) op elkaar gestapeld. Om een en ander nog ingewikkelder te maken, geldt voor sommige doelstellingen dat niet de Unie ermee wordt belast maar de lidstaten zelf (zie artikel 141 inzake de gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke werknemers). In andere gevallen mag de Unie pas optreden nadat de lidstaten maatregelen hebben genomen (artikel 47, lid 3 van het EG-Verdrag inzake geneeskundige beroepen).

Het geheel is niet alleen onnodig ingewikkeld, maar leidt ook tot buitensporige verstarring, die men alleen heeft weten te corrigeren door intensief gebruik te maken van een algemene bepaling om de communautaire bevoegdheid uit te breiden: het huidige artikel 308 dat als rechtsgrondslag voor bijna 700 communautaire teksten heeft gediend!

Het resultaat is niet bevredigend voor de besluitvormers, en nog minder voor de burgers en hun nationale vertegenwoordigers. Toegegeven, sinds het Verdrag van Maastricht en op voorstel van het Europees Parlement (verslag-Giscard d'Estaing van 1990) zijn het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel door alle instellingen ingevoerd; bovendien is de wetgevingsactiviteit van de Unie ontegenzeggelijk afgenomen: in 1995 diende de Europese Commissie nog 71 richtlijnvoorstellen en 290 verordeningvoorstellen in, in 2000 zijn deze aantallen teruggelopen naar resp. 48 en 193. Maar wie weet dat? De nationale parlementen, de regionale afgevaardigden en zelfs de publieke opinie hebben de indruk dat Europa steeds vaker (te vaak) ingrijpt in het dagelijks leven, terwijl de Unie in de wereldpolitiek, waar haar optreden legitiemer lijkt, weinig indruk maakt.

Een verduidelijking is nodig, in de vorm van een nieuwe formulering in de geest van een democratische grondwet, en niet van een diplomatiek instrument. Te meer daar het constitutionaliseringsproces, waar het Parlement getuige het verslag-Duhamel een groot pleitbezorger van is, momenteel brede steun vindt in de Europese publieke opinie en door een meerderheid van de regeringen van de Vijftien wordt aanvaard.

2. Naast verduidelijking is ook behoefte aan daadwerkelijke actualisering.

Dit is het moment om lering te trekken uit de communautaire ervaringen van de afgelopen veertig jaar. Verder moet er vooral rekening gehouden worden met de meningen van de nieuwe acteurs op het Europese toneel: de regio's met wetgevende bevoegdheid, die in bijna de helft van de lidstaten bestaan; de kandidaat-lidstaten, waarvan de verwachtingen jegens de Unie soms verschillen van de onze; en tenslotte, *last but not least*, de publieke opinie zelf, aangezien uit de 'brede maatschappelijke discussie' die sinds een jaar gevoerd wordt (en uit de "eurobarometers") is gebleken dat de Europese politiek die in Brussel, Straatsburg en Luxemburg wordt bedreven nog altijd niet beantwoordt aan de verwachtingen van de burgers.

Bij de actualisering moet uitgegaan worden van het bestaande en van de schat aan ervaringen die is opgedaan; van een *tabula rasa* is geen sprake. Zelfs de grootste liberaal wenst niet te tornen aan het rechtskader van de interne markt, die zowel de verdienste is van Margareth Thatcher als Jacques Delors. Maar er mogen geen taboes zijn en er moet gestreefd worden naar een communautaire benadering i.p.v. het charmante en dure woord "*acquis*" te gebruiken voor wat niets anders is dan de benauwde verdediging van de status-quo.

3. Hoe de verduidelijking er ook uit gaat zien, de "grijze zone" van de gedeelde bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten zal groot zijn, en zelfs de hoofdmoot vormen. Dus moet ook de **"gebruiksaanwijzing" van de bevoegdheden in de grijze zone worden verduidelijkt**, in de geest van het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel.

4. Na de verdeling van de bevoegdheden is er een **arbiter nodig die onafhankelijk is van de betrokken politieke autoriteiten**, en dus van justitiële aard moet zijn. Aanvankelijk was de eerste taak van het Europees Hof van Justitie toe te zien op de eenheid en het primaat van het Gemeenschapsrecht. Voortaan heeft de Unie een arbitrale autoriteit nodig die borg staat voor de eerbiediging van de respectieve bevoegdheden van de verschillende partijen.

5. De communautaire ervaring leert, evenals die in federale staten, dat de verdeling van bevoegdheden **periodiek moet worden geactualiseerd**. Anders heeft het federale niveau de neiging om een steeds groter aantal besluiten naar zich toe te trekken, ondanks de betuigde politieke wil en de jurisprudentie van het Constitutionele Hof.

II - VOORGESTELDE AANVULLENDE RICHTSNOEREN

In de eerste plaats moeten de bovenvermelde eerste richtsnoeren in dit verslag nader gestalte krijgen. Maar het Parlement moet zich ook uitspreken over andere politieke keuzes die aan de Conventie zullen worden voorgelegd.

1. Het politieke model van de Unie moet zijn historische originaliteit op twee fundamentele punten behouden.

1.1 De Unie beschikt niet over beheersfaciliteiten. De uitvoering van het beleid en het beheer van de communautaire kredieten is de taak van de regeringen van de lidstaten of van de gespecialiseerde agentschappen.

1.2 Ook blijven de lidstaten in grote lijnen bevoegd op financieel gebied (budgettair en fiscaal).

Deze twee punten zijn dermate essentieel voor de Gemeenschap dat zij nog wel eens over het hoofd worden gezien in het politieke debat. Toch vormen zij een groot verschil met de achterliggende filosofie van de belangrijkste bestaande federale regimes, waarin de uitoefening van juridische bevoegdheden over het algemeen gepaard gaat met bijbehorende financiële bevoegdheden. Volgens artikel 104a van het Duitse *Grundgesetz* komen de uitgaven die voortvloeien uit de uitvoering van hun respectieve taken afzonderlijk ten laste van de bondsstaat en de deelstaten. Zie ook de Spaanse grondwet, waarin bepaald wordt dat uitsluitend de centrale staat de bevoegdheid heeft om belasting te heffen (artikel 133, lid 1), maar dat de autonome gewesten financiële zelfstandigheid genieten om hun bevoegdheden te ontwikkelen en uit te oefenen (artikel 156). Ditzelfde beginsel treffen we ook aan in België, alsmede in de Amerikaanse (verg. *XVIIth Amendment*) en Canadese grondwet.

De Europese Unie daarentegen kan in eerste instantie alleen haar wetgevende bevoegdheid uitoefenen, nl. regels vaststellen en wetten uitvaardigen, en in tweede instantie het optreden van de lidstaten coördineren. Maar zij houden het monopolie op de concrete uitvoering van het overheidsbeleid, op de financiële herverdeling ten behoeve van de minder draagkrachtigen en tenslotte het monopolie op het directe contact met de burgers, alsook een bijna-monopolie op alle maatregelen op het gebied van het financiële stimuleringsbeleid, het begrotingsbeleid en het fiscaal beleid.

Naar alle waarschijnlijkheid zal hier na verloop van tijd wel enige verandering in komen: kan men gedurende langere tijd functioneren in een systeem waarin de belangrijkste spelregels worden vastgesteld op een bepaald niveau, terwijl de financiële herverdeling op een ander niveau plaatsvindt? Een van de manco's van het huidige systeem is dat de Unie wordt gestimuleerd overal wetgeving over op te stellen, omdat dat het enige is waartoe zij bevoegd is. En het is niet verbazingwekkend dat de verre, anonieme Europese autoriteit, die niets anders kan dan steeds meer verboden en bepalingen uitvaardigen, als de ideale zondebok fungeert voor de dichtbijgelegen nationale en regionale overheden, die bestaan uit alleraardigste plaatselijke afgevaardigden die gul met financiële steun strooien ...

Toch is duidelijk dat het niet anders kan zolang er geen autonome democratische macht op Europees niveau bestaat.

2. In de Verdragsteksten moeten de begrippen communautaire wetgevings- en uitvoeringsbevoegdheid nader worden verduidelijkt.

De verwarring tussen de drie politieke instellingen van de Unie is niet de onafwendbare lotsbestemming van de "politieke creatie" die Europa is: het is het gevolg van de extrapolatie tot de politieke Unie van de Vijftien van de beheersorganen van het economische Europa van de Zes dat in Rome in 1957 is opgericht. Een half dozijn verdragen later wordt in geen enkele titel, geen enkel hoofdstuk van de Verdragsteksten nog de "wetgevende functie" genoemd, terwijl er inmiddels meerdere honderden richtlijnen en duizenden verordeningen zijn aangenomen. Hooguit wordt in artikel 207, lid 3 van het EG-Verdrag de hoedanigheid van de Raad als

wetgever en *passant* genoemd.

De Verdragen zwijgen dus, maar de jurisprudentie en de doctrine verhelderen het debat amper. Verwezen kan worden naar bijvoorbeeld de arresten van het EHvJ waarin het Hof van oordeel was dat de mededingingsrichtlijnen, als bepaald in artikel 86, lid 3, die onder de bevoegdheid van de Commissie vallen, behoren tot de algemene categorie van richtlijnen van het huidige artikel 249 van het EG-Verdrag, met andere woorden dat ook de Commissie over een autonome wetgevende bevoegdheid beschikt! (EHvJ 6.07.82 *Frankrijk vs. Commissie* en 30.06.88 *Griekenland vs. Commissie*). En wat te zeggen van de besluiten die worden genomen door het hoogste politieke orgaan, de Europese Raad, die even diverse als vage benamingen hebben als "*conclusies van het Voorzitterschap, besluiten van de Raad, verslagen, verklaringen, plechtige verklaringen*", maar die geen enkele rechtskracht hebben en die niet meer zijn dan wat een jurist elegant zou kunnen bestempelen als "declamatoire prerogatieven" (P-Y Monjal. Oktober 2000).

Alleen ingewijden hebben er belang bij dat een dergelijke verwarring voortduurt. In 2002 vereisen de beginselen van behoorlijk bestuur en democratische controle een verduidelijking van de respectieve rol van iedere instelling. Wie definieert wat het algemeen belang is? Wie stelt de politieke beginselen vast? Wie vertaalt deze in praktische regels? Wie controleert de naleving en bestraft de niet-naleving van deze regels? De burger moet het weten.

Deze verduidelijking kan op drie manieren geschieden:

- door te erkennen dat er evenals voor de communautaire begroting, **twee takken van de wetgevende autoriteit bestaan**: het Parlement als vertegenwoordiging van de burgers en de Raad als vertegenwoordiging van de regeringen. Deze erkenning moet er logischerwijs toe leiden dat beide takken gelijkwaardige (medebeslissings)bevoegdheden krijgen, zoals het Parlement niet moe wordt te benadrukken;
- door terug te keren naar de oorspronkelijke benadering van de communautaire rechtsorde, volgens welke **de politieke autoriteit de rechtsbeginselen vaststelt (de "wet")**, terwijl de **uitvoeringsbepalingen onder de uitvoerende macht vallen**. In die zin heeft het Parlement in zijn resolutie van 13 april 2000 voorgesteld een onderscheid te maken tussen *wetgevingsbesluiten*, die door de Raad met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden goedgekeurd en die vallen onder de medebeslissingsprocedure, en *administratieve besluiten* die de Commissie goedkeurt;
- door als algemene regel vast te stellen dat **de toepassing van de beginselen (uitvoerende macht) de taak is van de lidstaten of hun autonome gewesten**, maar dat zij per geval, door de wetgever kan worden toevertrouwd aan de Commissie of een gespecialiseerd agentschap.

3. De *hoofddoelstellingen* van de Unie zouden moeten worden ondergebracht in een constitutionele preambule, of in een inleidend artikel van het Verdrag of van de Grondwet, zoals de huidige artikelen 2 van het EU-Verdrag en het EG-Verdrag, en niet zozeer in hoofdstukken die betrekking hebben op de verdeling van de bevoegdheden.

In het Verdrag tot oprichting van de gemeenschappelijke markt en vervolgens de Europese Akte zijn namelijk belangrijke politieke doelstellingen vastgesteld. Deze doelstellingen zijn nu echter in grote lijnen verwezenlijkt: de markt is al meer dan dertig jaar "gemeenschappelijk". En de monetaire unie vormt de bekroning van de totstandbrenging van de gemeenschappelijke ruimte,

hoewel er nog wel wat op aan te merken valt. Uiteraard moet er verwezen worden naar deze hoofddoelstellingen, maar het is niet meer nodig en zelfs onwenselijk om *doelstellingen* en *werkterreinen* met elkaar te vermengen om de respectieve bevoegdheden te kunnen verdelen. Om een recent voorbeeld te noemen: als het nodig blijkt dat de Unie moet optreden ten aanzien van enkele specifieke problemen op sportgebied, zoals de bestrijding van doping, is het absurd dat dit optreden gebaseerd wordt op haar bevoegdheid op het gebied van de "interne markt", wat leidt tot incongruente jurisprudentie zoals het Bosman-arrest. **Om die reden wordt voorgesteld de gemeenschappelijke markt en de gemeenschappelijke ruimte te beschouwen als de historische hoofddoelstellingen, die nog steeds het optreden van de huidige Unie inspireren, maar de bevoegdheden te concentreren op de werkterreinen.**

4. Voor de gedetailleerde analyse van de bevoegdheden, per werkterrein, is een diepgaande samenwerking nodig met de Commissie, de vertegenwoordigers van de regeringen en de nationale afgevaardigden: uiteraard is dat de belangrijkste rol van de Conventie. Op dit moment wordt het Parlement voorgesteld zich uit te spreken over een algemeen kader en zich daarbij te baseren op de huidige verdeling van de bevoegdheden, maar deze ook op enkele punten te wijzigen die het meest evident lijken wanneer wordt overgestapt van een diplomatieke op een constitutionele wetmatigheid.

In dit verband zouden de aan de politieke autoriteit (Raad en Parlement voor de Unie, nationale en eventueel regionale en lokale autoriteiten voor de lidstaten) toegekende bevoegdheden kunnen worden ingedeeld in de volgende categorieën:

4.1 Eigen bevoegdheden van de Unie

4.1.1 Op deze gebieden mogen de lidstaten alleen optreden op uitdrukkelijk verzoek van de Unie, in navolging van het Duitse *Grundgesetz* (artikel 71) en de Spaanse grondwet (artikel 150).

4.1.2 De eigen bevoegdheden van de Unie moeten in aantal beperkt blijven tot:

- het *monetair beleid* (wat reeds het geval is),
- het *douanebeleid* (idem),
- de *externe economische betrekkingen*, waarvan het onhoudbaar lijkt ze te beperken tot de handel in goederen, zoals in Nice is gedaan,
- de *rechtsgrondslag van de interne markt en de financiële diensten*,
- het *mededingingsbeleid*,
- het *structuur- en cohesiebeleid*,
- voor de eurozone het *monetair beleid*.

Het lijkt nodig hieraan nog de volgende beleidsterreinen toe te voegen:

-de **financiering van de begroting van de Unie**. Niets kan rechtvaardigen dat uitgaven waarover op het niveau van de Unie soeverein wordt besloten uit nationale middelen worden gefinancierd. En dat nationale parlementen hun goedkeuring moeten hechten aan belastingen die nodig zijn om uitgaven te financieren waartoe, in laatste instantie, door het Europees Parlement wordt besloten.

Maar al te vaak wordt vergeten dat aanvankelijk het beginsel is vastgesteld - en gedurende twintig jaar is toegepast - dat de communautaire begroting uit eigen middelen werd gefinancierd

zonder nationale bijdragen. De omgekeerde logica, die tegenwoordig de boventoon voert, is volstrekt anti-communautair: ieder land wordt aangemoedigd de "juste retour" uit te rekenen van zijn bijdrage, waardoor ieder jaar netto-betalende lidstaten en netto-ontvangende lidstaten tegenover elkaar worden geplaatst. Het is trouwens moeilijk voorstelbaar dat dit systeem -dat lidstaten aanzet tot nationaal egoïsme- de zware financiële schok van de uitbreiding zal kunnen overleven.

- de rechtsgrondslagen voor de ruimte van veiligheid en vrijheid als logisch verlengstuk van de interne markt.

- De Conventie moet zich buigen over de vraag of, in navolging van het monetair beleid en het handelsbeleid, het **buitenlands beleid** niet een eigen bevoegdheid van de Unie moet worden. Het idee zal menigeen in de ministeries van Buitenlandse Zaken doen rillen, maar vond al vóór 11 september brede steun in de publieke opinie (zie de desbetreffende "eurobarometers"). Duidelijk is dat louter een verhoging van de communautaire dosis in het GBVB illusoir zou zijn: dat is gedurende twintig jaar periodiek gedaan, met de instelling van de politieke samenwerking, met de bepalingen in het Verdrag van Maastricht over het GBVB, en tenslotte met de invoering van de Hoge Vertegenwoordiger, met het resultaat dat iedereen heeft kunnen vaststellen. De bevoegdheid delen komt er op dit beleidsterrein op neer dat je bent overgeleverd aan de goede wil van de nationale leiders. Na de pijnlijke ervaringen van de Unie en haar lidstaten in de jaren negentig, in ex-Joegoslavië, in Afrika en in het Midden-Oosten, hebben de recente gebeurtenissen op karikaturale wijze aangetoond dat in het huidige Europa het individuele optreden van een nationale leider op het politieke wereldtoneel onweerstaanbare grotere aantrekkingskracht uitoefent dan het opereren als team.

Niet voorgesteld wordt echter om *landbouw* en *visserij* deel uit te laten maken van de eigen bevoegdheden van de Unie. Het landbouwbeleid en het regionaal beleid hebben weliswaar een belangrijke rol gespeeld in het succes van de Gemeenschap en hun aandeel in de communautaire begroting is aanzienlijk, maar het zijn werkerterreinen waar na 40 jaar ervaring en met het oog op de toetreding van de nieuwe lidstaten, een aanpassing op zijn plaats is met betrekking tot de respectieve rollen van de Unie en haar lidstaten.

Het *talenregime van de Unie* valt onder de Verdragstekst zelf (verdrag of grondwet).

4.2 Gedeelde bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten.

4.2.1 Ten aanzien van de gedeelde bevoegdheden dient de Unie algemene regels vast te stellen voor twee categorieën van beleid:

- beleidsonderdelen die de gemeenschappelijke ruimte aanvullen en flankeren, zoals consumentenbescherming, landbouw, visserij, vervoer, transeuropese netwerken, milieu, onderzoek en technologische ontwikkeling, energie, sociaal en werkgelegenheidsbeleid, immigratiebeleid en andere beleidsvormen die te maken hebben met het vrije personenverkeer, bevordering van gelijke behandeling van mannen en vrouwen, associatieverbanden met landen en gebieden overzee, ontwikkelingssamenwerking en fiscale wetgeving in verband met de interne markt;

- sectoren die verband houden met de uitvoering van het buitenlands beleid, zoals intern en extern defensie- en veiligheidsbeleid in hun transnationale context.

4.2.2 In de "gebruiksaanwijzing" van de gedeelde bevoegdheden zou uitgegaan kunnen worden van de onderstaande beginselen.

4.2.2.1 **In de communautaire wetgeving zouden de richtsnoeren, beginselen en -eventueel gekwantificeerde- doelstellingen moeten worden vastgesteld**, terwijl de lidstaten moeten worden belast met de omzetting en concrete vertaling in de interne rechtsorde. In deze sector zijn het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel volledig van toepassing.

4.2.2.2 De staten zouden wetgeving kunnen opstellen bij ontstentenis van Europese wetgeving, maar wanneer Europese wetgeving wordt aangenomen prevaleert zij boven nationale wetgeving.

4.2.2.3 Om de huidige formulering van de Verdragsteksten te vereenvoudigen, bijvoorbeeld over de bevoegdheden op het gebied van de interne markt, zou **iedere rubriek tot een of twee zinnen moeten worden beperkt**, waarin het bewuste werkterrein wordt omschreven en wordt aangegeven welke rol de Unie in het onderhavige geval moet spelen overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel. In een algemeen artikel zou kunnen worden aangegeven dat de communautaire instellingen voor de desbetreffende werkterreinen rekening houden met het optreden van de Gemeenschap en/of de Unie op basis van eerdere verdragen, **en wel zodanig dat de corresponderende bepalingen in het EG-Verdrag en het EU-Verdrag, die te gedetailleerd zijn om in de nieuwe tekst te worden opgenomen, hun supralegislatieve geldigheid behouden zonder nog "constitutionele" rechtskracht te hebben**.

Laten we om dit mechanisme te illustreren het voorbeeld nemen van de staatssteun: het EG-Verdrag wijdt er momenteel 18 alinea's aan, die twee volle bladzijden in het Verdrag beslaan. Een nieuwe presentatie zou kunnen leiden tot een formulering als *"de Unie stelt regels vast inzake de verenigbaarheid van staatssteun met de interne markt, alsmede sancties die van toepassing zijn op verstrekkers en ontvangers van staatssteun"*. De preciseringen in de huidige artikelen 87 t/m 89 van het EG-Verdrag blijven het referentiekader van het optreden van de Unie, maar zouden kunnen worden ondergebracht in een wetgevingstekst.

4.2.3 Van de gedeelde bevoegdheden zijn er een aantal die voor de Unie slechts in de complementaire sfeer liggen, namelijk die waar het eigenlijke initiatief moet blijven berusten bij de lidstaten, namelijk: *onderwijs, opleiding, jongeren, civiele bescherming, cultuur, sport en toerisme*. Ook daar zou per geval de reikwijdte van het communautaire optreden moeten worden aangegeven, zonder in detail te treden zoals in de huidige artikelen.

Aan deze lijst, die overeenstemt met de bestaande rechtssituatie, zouden wellicht nog de volgende terreinen moeten worden toegevoegd: *civielrechtelijke en handelscontracten*, aangezien het Parlement reeds heeft opgemerkt dat het in verband met de toename van het personenverkeer in de Unie zinvol is over te gaan tot een gemeenschappelijke behandeling van onderwerpen die tot dusverre onder bilaterale nationale overeenkomsten vielen (zoals gemengde huwelijken of de inning van bedrijfsschulden).

4.2.4 Tenslotte is er nog een specifieke zone waar de scheiding van bevoegdheden zich met name uitstrekt tot terreinen waar in wezen de lidstaten bevoegd zijn, maar waar de Unie de

verplichting heeft het beleid van de lidstaten te coördineren, namelijk **die van het nationale begrotingsbeleid**, overeenkomstig de bepalingen van de economische en monetaire unie (artikel 99 van het EG-Verdrag).

Het Parlement had het al gezegd bij de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht en iedereen is er nog meer van doordrongen geraakt sinds de invoering van de euro: de monetaire unie kan alleen positieve effecten sorteren als zij gepaard gaat met een nauwe coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten. Een eerste stap is gezet met het "groeï- en stabiliteitspact" en de informele bijeenkomsten van de Eurogroep. Om verder te kunnen gaan, moeten er van tevoren twee regels worden vastgesteld:

- naast de financiering van het Europees beleid, dat valt onder de gemeenschappelijke begroting (zie boven) behoort het begrotingsbeleid (uitgaven, ontvangsten, financiering van de balans) tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. De lidstaten van de monetaire unie zijn echter verplicht hun nationale begrotingsbeleid onderling te coördineren;

- er moeten **nieuwe procedures** worden ingevoerd voor de coördinatie van het nationale beleid dat in de lidstaten onder de parlementaire bevoegdheid valt. In het kader van deze procedures, die losstaan van de gemeenschappelijke procedures in de Unie, **moeten de vertegenwoordigers van de nationale parlementen bij de coördinatie worden betrokken.**

Als dit laatste beginsel wordt overgenomen, moet de Conventie aangeven op welke manier zij hierbij betrokken dienen te worden.

Voor het *werkgelegenheidsbeleid* geldt dezelfde benadering.

In eerste instantie zou het kunnen worden ondergebracht bij de gedeelde bevoegdheden. Maar sinds het Witboek van 1992 tot en met de strategieën die zijn bepaald in Luxemburg en Lissabon begon zich bij de publieke opinie een onbedwingbaar gevoel van onbehagen te manifesteren als gevolg van de principiële onduidelijkheid die daarbij de boventoon voerde: aan de ene kant is de werkgelegenheid terecht een grote bron van zorg voor de leden van de Europese Raad, wat hen ertoe brengt het als prioriteit op hun agenda te plaatsen, maar aan de andere kant is het duidelijk dat de bevoegdheden en de eigen middelen van de Unie slechts marginaal tot een oplossing daarvan kunnen bijdragen. Onbehagen en onduidelijkheid komen trouwens ook tot uiting jegens de huidige formulering van het Verdrag, met name ten aanzien van dit onderwerp: Het optreden van de Unie is gericht op "*het bevorderen van de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, teneinde het doeltreffender te maken door het ontwikkelen van een gecoördineerde werkgelegenheidsstrategie.*" (artikel 3, letter i) van het EG-Verdrag).

Het lijkt dan ook wenselijk **van de werkgelegenheid**, naast een gedeelde bevoegdheid, **een werkterrein te maken waarvoor verplichte coördinatie geldt**, analoog aan het begrotingsbeleid.

4.4.4 De "*nauwere samenwerking*" valt uiteraard onder de politieke bevoegdheden.

4.3 De principiële bevoegdheid van de lidstaten.

4.3.1 Als beginsel moet duidelijk worden vastgesteld dat, **wanneer de Verdragstekst geen uitsluitel geeft, de soevereine lidstaten zelf rechtsbevoegd blijven** (zie artikel 15 van de

Oostenrijkse federale grondwet uit 1920, artikel 70, lid 1 van het *Grundgesetz*, en het eleganter geformuleerde artikel 149, lid 3 van de Spaanse grondwet).

4.3.2 Naast dit algemene beginsel lijkt het wenselijk te specificeren dat bepaalde werkterreinen per definitie onder de nationale bevoegdheid vallen.

- Dit geldt uiteraard voor het *begrotingsbeleid* (zie boven), afgezien van de financiering van gemeenschappelijke beleidsvormen.

- Het geldt ook voor de **territoriale organisatie** van een land. Deze precisering is uiterst zinvol als we de hieronder gedane suggestie overnemen om het bestaan van "partnerregio's" door de Unie te laten erkennen. Want er mag geen enkel misverstand bestaan over het feit dat iedere lidstaat volledig en exclusief bevoegd blijft om het bestuursniveau, de geografische begrenzing, de bevoegdheden en het statuut van zijn lagere overheden te definiëren. In iedere nationale grondwet worden op dit vlak belangrijke vernieuwingen aangebracht: zo kan bijvoorbeeld Titel VIII van de Spaanse grondwet worden geciteerd, waarbij een gedifferentieerde territoriale autonomie wordt ingevoerd; hoofdstuk IV, dat centraal staat in de Belgische grondwet; Titel V van de Italiaanse grondwet, die recentelijk bij referendum is gewijzigd; hoofdstuk VII van de Nederlandse grondwet over "provincies, gemeenten en waterschappen"; de Titels VII (over de autonome regio's van de Azoren en Madeira) en VIII (over de "lokale bevoegdheid") van het IIIe deel van de Portugese grondwet; de Titels XII en XIII van de Franse grondwet; of artikel 52, onder a) van de Finse constitutionele wet van 1919 inzake de historische autonomie van Åhvenanmaa (Åland-eilanden), en artikel 105 van de Griekse grondwet inzake de zeer bijzondere regeling ten aanzien van de Berg Athos. Dit maakt bij uitstek deel uit van de nationale identiteit en soevereiniteit.

5. Het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel moeten ruimer worden toegepast en aangevuld.

5.1 Het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel moeten uiteraard in de nieuwe Verdragstekst worden overgenomen, en wel in hun huidige formulering, om zowel als uitgangspunt te dienen voor de verdeling van de bevoegdheden als voor de manier waarop zij worden uitgeoefend. Hieronder zal worden voorgesteld een controle *a priori* in te voeren (zie onder). Dat is een fundamentele garantie voor de lidstaten en, voor zover aanwezig, voor de regio's met wetgevende bevoegdheid.

5.2 Als we naar de verdeling van bevoegdheden kijken, lijkt het nuttig ook het "**beginsel van kostenneutraliteit**" vast te stellen, een fundamentele garantie voor de burgers/belastingbetalers dat iedere overdracht van bevoegdheden gepaard moet gaan met gelijkblijvende lasten, gelijkblijvende belastingdruk, en gelijkblijvende algemene kosten voor de gemeenschap als zodanig. Een verhoging van de belastingen of de kosten, die het gevolg is van een overdracht van bevoegdheden naar of van de Unie dient gecompenseerd te worden door een gelijke vermindering elders, zodanig dat de operatie kostenneutraal is voor de belastingbetaler.

6. De taakverdeling moet in de loop der tijd kunnen worden aangepast.

Uit de eerste discussies is gebleken dat hier en daar de vrees bestaat dat de verdeling van bevoegdheden wordt vastgesteld op basis van de behoeften van een bepaald moment en dat voorbijgegaan wordt aan de ontwikkelingen in een snel veranderende wereld.

Deze vrees is waarschijnlijk overdreven. In alle recente federale grondwetten, zelfs die met een zeer nauwkeurige omschrijving van bevoegdheden, konden de nodige wijzigingen worden aangebracht - om nog maar te zwijgen van het buitengewone aanpassingsvermogen waarvan de Amerikaanse grondwet in de afgelopen tweehonderd jaar blijk heeft gegeven. Toch lijkt het zinvol lering te trekken uit deze ervaringen, naast de ervaring die is opgedaan met de Gemeenschap en de EU, om ervoor te zorgen dat het systeem zich verder blijft ontwikkelen.

6.1 Daartoe is een betrekkelijk algemeen artikel, zoals het huidige artikel 308, een interessant instrument, met dien verstande dat daarin één belangrijke wijziging wordt aangebracht, namelijk dat het artikel moet worden aangevuld met een alinea die de mogelijkheid biedt per geval bevoegdheden te delegeren aan de lidstaten wanneer de behoefte om op communautair niveau op te treden is verdwenen. Het Duitse *Grundgesetz* bevat een dergelijke bepaling in de vorm van artikel 72, lid 3.

Zo zou er slechts zelden een beroep op dit artikel hoeven te worden gedaan en zou de mogelijkheid bestaan het in beide richtingen te laten functioneren, zowel naar de Unie als naar de lidstaten.

6.2 Afgezien van deze specifieke individuele aanpassingen zou het interessant kunnen zijn **na verloop van tien jaar een algehele balans op te maken**. De Spaanse grondwet heeft een dergelijke proefperiode ingebouwd, die echter wat aan de korte kant is (vijf jaar).

7. De Verdragsteksten mogen niet voorbijgaan aan de positie van de plaatselijke en regionale overheden.

Om die reden heeft de Commissie constitutionele zaken voorgesteld het Comité van de regio's formeel om advies te vragen. In afwachting van dit advies heeft de rapporteur zich laten inspireren door de hoorzittingen die de Commissie al georganiseerd had, maar ook door de werkvergaderingen die hebben plaatsgevonden te Barcelona met de president van de Generalitat van Catalonië, te Alden Biesen met de presidenten van de Vlaamse en Waalse regio's, te Edinburgh op uitnodiging van de commissie voor Europese aangelegenheden van het Schotse parlement, te Florence met de Conferentie van perifere maritieme regio's, te Porto met de Villes de l'Arc atlantique, alsmede door de ontmoetingen met de president van het autonome gewest van de Balearen en met de ministers van Europese aangelegenheden van de deelstaten Beieren en Hessen.

Het beeld van de regio's in Europa wordt nog altijd vertekend door de oude controverse over het "Europa van de regio's". Het probleem doet zich echter niet meer als zodanig voor. De zaak is duidelijk: de Europese Unie bestaat en zal blijven bestaan uit de lidstaten.

De opkomst van regionale en zelfs lokale actoren in Europa is een realiteit geworden die de Unie in haar dagelijks functioneren niet meer kan negeren, in de eerste plaats omdat de Europese Commissie schat dat gemiddeld 70 tot 80% van de communautaire programma's wordt beheerd door de lagere overheden van de lidstaten. In bijna de helft van de staten van de Unie bestaan momenteel regio's met wetgevende bevoegdheid, aangezien het Verenigd Koninkrijk en Italië recentelijk dergelijke regio's hebben gevormd. Zij bestonden al in Duitsland, Oostenrijk en Spanje. Dit houdt in dat in deze landen de problemen rond de gedeelde bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten, alsmede de omzetting van communautaire wetgeving niet alleen de centrale staat aangaan, maar ook de regio's. Omdat deze echter officieel worden "genegeerd" door de

Europese Commissie, is het aantal incidenten naar aanleiding van de opstelling, toepassing en omzetting van het Gemeenschapsrecht in de afgelopen periode sterk toegenomen.

De komende uitbreiding van de Unie met meerdere kleine staten kan voor enkele grotere regio's die deel uitmaken van de huidige lidstaten een probleem vormen. Want staten met enkele honderdduizenden inwoners zullen als zodanig vertegenwoordigd worden in de Unie, met voor iedere afzonderlijke staat een minister en stemrecht in iedere samenstelling van de Raad, een Commissielid en een x-aantal ambtenaren bij de Commissie, plus een contingent EP-leden, terwijl hun taal ook nog eens als officiële taal van Europa wordt erkend. De historische regio's daarentegen met verscheidene miljoenen inwoners, die een aanzienlijke bijdrage leveren aan de economische dynamiek van de Unie, alsmede aan de financiering van de begroting worden als zodanig niet door de Europese Verdragen erkend ...

De Unie zou dan ook open moeten staan voor suggesties van de lidstaten om hun lokale en regionale instanties beter bij de voorbereiding en eventueel omzetting van Europese wet- en regelgeving te betrekken, onder inachtneming van de respectieve nationale constituties. Het verdient aanbeveling dat de Commissie constitutionele zaken hierover een speciaal verslag opstelt en daarbij rekening houdt met het advies van het Comité van de regio's.

8. Voor een goede werking van het systeem is een echt Constitutioneel Hof nodig.

Op dit moment "*verzekert [het Hof van Justitie] de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van het Verdrag*", waarbij het algemene karakter van de formulering uitsluitend van toepassing is op de Europese Gemeenschap en niet op de Unie (artikel 220 van het EG-Verdrag). De controle op de communautaire handelingen komt ter sprake in artikel 230.

In de afgelopen periode heeft het EHvJ er weliswaar naar gestreefd het subsidiariteitsbeginsel toe te voegen aan zijn beoordelingscriteria (zie de arresten over tabaksreclame, *Duitsland vs. Parlement en Raad* en *Imperial Tobacco Ltd.* van 5 oktober 2000; alsmede de conclusies van de advocaat-generaal in de zaak *Nederland vs. Parlement en Raad*), maar de formulering van de Verdragen en de geschiedenis van de interne markt waren voor het Hof vaak aanleiding om de meest communautaire interpretatie te verdedigen. Het Hof heeft zo een belangrijke rol gespeeld in de totstandbrenging van de gemeenschappelijke ruimte. Nu dat bereikt is, heeft de Unie een echt Constitutioneel Hof nodig.

Dit kan worden opgericht op basis van het huidige EHvJ, omdat de samenstelling (1 rechter per land) niet *a priori* ongunstig is om recht te kunnen doen aan de standpunten van de lidstaten. Maar er zouden twee belangrijke wijzigingen in moeten worden aangebracht:

8.1 De rol van het Hof zou anders gepresenteerd moeten worden. Het Hof zou uitdrukkelijk belast moeten worden met uitspraken over competentieconflicten waar de Unie of een van haar instellingen bij betrokken is.

8.2 Bovendien *zou* het Hof, in navolging van de procedure bij het Franse constitutionele hof, *a priori* geraadpleegd moeten kunnen worden.

Het vinden van de juiste procedure is niet eenvoudig. Enerzijds is het duidelijk dat geen der Europese instellingen staat te trappelen om het subsidiariteitsbeginsel daadwerkelijk toe te passen: het inschakelen van een neutrale arbiter is dus de enige manier als men het probleem bij

de bron wil aanpakken. Maar wat is het geschikte moment om een oordeel te vellen? De publicatie van het Commissievoorstel? Het risico is dat wanneer in dit stadium het groene licht wordt gegeven, er vervolgens in de Raad of in het Parlement des te gemakkelijker van wordt afgeweken omdat er geen sanctie meer mogelijk is. Terwijl als de controle later plaatsvindt, na de goedkeuring door het Parlement, het werk van vele maanden in één klap niets meer waard kan blijken te zijn - maar dat is het risico van iedere constitutionele controle. Bovendien kan de wetenschap dat de controle aan het eind van het wetgevingsproces plaatsvindt, de Raad en het Parlement alleen maar aansporen om voorzichtig te werk te gaan. Deze tweede variant is dus te prefereren.

In 1990 had het Parlement naar aanleiding van het verslag-Giscard d'Estaing voorgesteld dat de Raad, de Commissie, het Parlement of een lidstaat, binnen twintig dagen na de definitieve goedkeuring van een wetgevingsbesluit het EHvJ kunnen verzoeken na te gaan of met dit besluit niet de grenzen van de communautaire bevoegdheden worden overschreden, gelet op het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel. Dit voorstel zou kunnen worden overgenomen. Toch zou met een Unie van 25 of 30 lidstaten het risico groot zijn dat ieder wetgevingsbesluit wel door een van de lidstaten wordt aangevochten. Doelstelling is dat er een waarschuwende werking van uitgaat en niet dat er in dat stadium een al te gedetailleerde controle plaatsvindt. Gedacht zou dan ook kunnen worden aan:

- de mogelijkheid om in beroep te gaan bij het Constitutioneel Hof, uitsluitend op basis van het subsidiariteits- of het proportionaliteitsbeginsel, binnen een maand na de definitieve goedkeuring van een wetgevingsbesluit en waarover het Hof op zijn beurt binnen een maand zou moeten oordelen.
- dit beroep zou moeten **openstaan voor een gekwalificeerde minderheid** in de Raad of het Parlement, en bij de Commissie;
- de enige grief die bij deze procedure kan worden aangevoerd, zou moeten bestaan uit een bevoegdheidsconflict vanwege niet-eerbiediging van het subsidiariteits- of het proportionaliteitsbeginsel;
- deze beroepsprocedure *a priori*, die uitsluitend gebaseerd is op de niet-naleving van het subsidiariteitsbeginsel, zou evenwel niet verhinderen dat dezelfde teksten vervolgens *a posteriori* worden gecontroleerd om ze te toetsen aan de overige bepalingen van het Verdrag of de grondwet.

Tenslotte is er een idee dat zich sterk opdringt, namelijk dat **de actualisering van de verdeling van bevoegdheden onvermijdelijk leidt tot het stellen van de fundamentele vraag, niet alleen naar de rol van de Unie maar ook naar aard daarvan** - en naar haar betrekkingen met de lidstaten. Zijn wij bereid over te gaan van een gedetailleerde, subtiële, esoterische gedragscode die door diplomaten is opgesteld voor eigen gebruik, naar een werkelijk constitutionele rolverdeling, die begrijpelijk en aanvaardbaar is voor de burgers en hun vertegenwoordigers? Als dat niet het geval is, laten we ons dan de moeite besparen om een soort sub-Verdrag van Nice op te stellen. Maar als het antwoord bevestigend luidt, dan wordt er een nieuw hoofdstuk van de communautaire geschiedenis geschreven. Daarvoor is een duidelijk andere juridische en politieke structuur nodig. Dat is de prijs die betaald moet worden voor de totstandbrenging van de politieke Unie van het uitgebreide Europa.

MINDERHEIDSSTANDPUNT

Overeenkomstig artikel 161, lid 3 van het Reglement
Jens-Peter Bonde, Daniel J. Hannan, Georges Berthu, José Ribeiro e Castro

Bij de verdeling van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten moet worden gestreefd naar teruggave van bevoegdheden door de Unie aan de lidstaten. De uitkomsten van referenda en de publieke discussie hebben laten zien dat toekenning van meer bevoegdheden aan de EU ten koste van de lidstaten leidt tot toenemende vervreemding bij het publiek ten aanzien van het politieke besluitvormingsproces. Alleen door deze trend te keren en bevoegdheden terug te geven aan de nationale instituties waarmee de volkeren van Europa zich identificeren, kan het herstel van een gezonde publieke belangstelling voor het politieke gebeuren worden bewerkstelligd.

Een en ander kan worden bereikt door het *acquis* af te slanken, zodat het alleen nog maar grensoverschrijdende kwesties bestrijkt, terwijl alle overige bevoegdheden aan de lidstaten moeten worden teruggegeven.

Voor het herstel van het machts evenwicht is controle op de verdeling van bevoegdheden van essentieel belang. Deze moet door de nationale democratieën worden uitgeoefend. Met name dienen de nationale parlementen het vetorecht te krijgen over subsidiariteitskwesties. Artikel 308 moet worden geschrapt. De lidstaten moeten de Commissie aansturen in plaats van omgekeerd en tevens moeten zij het initiatiefrecht krijgen.

Een nieuwe grondwet van de EU, waarbij bevoegdheden aan de nationale democratieën worden onttrokken, zou leiden tot toenemende vervreemding. De constitutionele agenda laat zien dat de EU-instellingen niet bereid zijn het feit onder ogen te zien dat de volkeren van Europa willen dat de EU minder in plaats van meer zeggenschap krijgt over hun dagelijks bestaan.

28 januari 2002

ADVIES VAN DE COMMISSIE BUITENLANDSE ZAKEN, MENSENRECHTEN, GEMEENSCHAPPELIJKE VEILIGHEID EN DEFENSIEBELEID

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de afbakening van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten
(2001/2024(INI))

Rapporteur voor advies: William Francis Newton Dunn

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid benoemde op haar vergadering van 20 maart 2001 William Francis Newton Dunn tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 3 december 2001 en 23 januari 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 46 stemmen voor en 6 tegen bij 1 onthouding haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Elmar Brok (voorzitter), Barones Nicholson of Winterbourne, Geoffrey Van Orden en Christos Zacharakis (ondervoorzitters), Ole Andreasen, Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, André Brie, Michael Cashman (vervang Rosa M. Díez González), Paul Coûteaux, John Walls Cushnahan, Véronique De Keyser, Pere Esteve, Giovanni Claudio Fava (vervang Glyn Ford), Per Gahrton, Jas Gawronski, Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (vervang Gunilla Carlsson), Marie Anne Isler Béguin (vervang Reinhold Messner), Joost Lagendijk, Catherine Lalumière, Alain Lamassoure, Armin Laschet, Jules Maaten (vervang Bob van den Bos), Hanja Maij-Weggen (vervang Michael Gahler), Cecilia Malmström, Emilio Menéndez del Valle, Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (vervang Klaus Hänsch), Doris Pack (vervang Gerardo Galeote Quecedo), Jacques F. Poos, Luís Queiró, Mechtild Rothe (vervang Magdalene Hoff), Jannis Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacques Santer, Amalia Sartori, Ursula Schleicher (vervang Franco Marini, overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Jürgen Schröder, Elisabeth Schroedter, Ioannis Souladakis, Ursula Stenzel, David Sumberg, Ilkka Suominen, Charles Tannock, Johan Van Hecke, Demetrio Volcic, Karl von Wogau, Jan Marinus Wiersma en Matti Wuori.

BEKNOPTE MOTIVERING

1. Inleiding

Tijdens de in 1996 gehouden IGC rees er onder de lidstaten, met uitzondering van Duitsland, scherp verzet tegen het voorstel om in het Verdrag een vaste lijst op te nemen van de bevoegdheden van de Unie en de lidstaten. Ook het Europees Parlement was hiertegen gekant. Wél was men het er nagenoeg unaniem over eens dat artikel 235 binnen het EG-Verdrag gehandhaafd moest blijven, waarbij alleen Zweden niet duidelijk positie koos. Op basis van de conclusies van de Europese Raad van Birmingham van 16 oktober 1992 en van de algemene conceptie inzake de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel die werd ontwikkeld op de Europese Raad van Edinburgh van 11/12 december 1992, werd er in Amsterdam evenwel een protocol aan het EG-Verdrag toegevoegd inzake de toepassing van het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel. In december 2000 stemde de Europese Raad van Nice in met de politieke eisen van de Duitse deelstaten en van een aantal andere regio's met wetgevingsbevoegdheden, en als gevolg daarvan wordt in een inmiddels aangenomen verklaring over de toekomst van de Unie aangedrongen op een diepgaander en breder debat over de toekomst van de Europese Unie, waarbij het o.a. gaat om de vraag hoe in het licht van het subsidiariteitsbeginsel afspraken kunnen worden gemaakt over een nauwkeuriger afbakening van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten en hoe daarop toezicht kan worden uitgeoefend.

2. De huidige verdeling van bevoegdheden op GBVB-gebied

De bestaande Verdragen voorzien reeds in een bepaalde verdeling van bevoegdheden ten aanzien van diverse aspecten van het buitenlands beleid van de Unie (handelsbeleid, ontwikkelingspolitiek met inbegrip van het EOF, humanitaire hulp en GBVB met inbegrip van het mensenrechtenbeleid, en GEVDB). Tot op zekere hoogte mag - ook al kan daarmee geenszins worden volstaan - overigens worden gesteld dat de Verdragen reeds voorzien in een zekere bevoegdheidsverdeling, althans voor wat betreft het GBVB-instrumentarium: vaststelling van de beginselen en algemene richtsnoeren voor het GBVB; gemeenschappelijke strategieën; gemeenschappelijke optredens en gemeenschappelijke standpunten.

De voornaamste problemen in het kader van de tweede pijler komen er evenwel op neer dat de bevoegdheden van de Unie niet ver genoeg gaan om in Europees verband vóerstrekkende maatregelen te kunnen nemen en anderzijds dat deze bevoegdheden voor een zeer groot deel intergouvernementeel van aard zijn. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat de federale component op het stuk van het GBVB nagenoeg volstrekt ontbreekt. Alle macht is geconcentreerd in de handen van de Raad, die niet op voorstel van de Commissie hoeft te handelen, ook al heeft de Commissie de bevoegdheid om voorstellen te doen; geen enkele lidstaat kan worden gedwongen een besluit tegen zijn wil te accepteren, en het Hof beschikt op dit terrein praktisch over geen jurisdictionele bevoegdheden. Gezien het intergouvernementele karakter van het GBVB, hebben de lidstaten tot dusverre geweigerd een lijst van onderwerpen te verstrekken die volledig onder het gemeenschappelijk beleid zouden moeten vallen. In het EU-Verdrag wordt alleen gewag gemaakt van veiligheidspolitieke vraagstukken. Het zijn derhalve op dit moment uitsluitend en alleen de lidstaten die in het kader van de Europese Raad en de Raad uitmaken of een bepaald onderwerp al dan niet onder het gemeenschappelijk beleid dient te ressorteren.

3. Voorstel voor een ruimere en proactievere interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel met het oog op een doelmatiger en effectiever Europees beleid op de diverse GBVB-terreinen

In de ogen van de rapporteur voor advies fungeert het subsidiariteitsbeginsel in feite als een soort filter om Gemeenschapsbevoegdheden en de derhalve de mogelijkheid tot uitoefening van die bevoegdheden tegen te houden. In praktische termen valt de manier waarop het GBVB momenteel functioneert dan ook in feite te beschouwen als een schoolvoorbeeld van een inadequate interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel. Volgens de conventionele opvatting betekent het subsidiariteitsbeginsel namelijk dat de Gemeenschap op de terreinen die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, alleen dient op te treden indien en voor zover de doelstellingen van het voorgenomen optreden niet afdoende kunnen worden verwezenlijkt door de lidstaten en zij derhalve, gelet op de draagwijdte en de gevolgen van het voorgenomen optreden, beter door de Gemeenschap kunnen worden bereikt.

Op het gebied van het GBVB is evenwel een proactievere interpretatie van dit beginsel denkbaar, in die zin dat de doelstellingen van het GBVB - gezien de draagwijdte en de gevolgen ervan - normaal gesproken beter kunnen worden bereikt door de Unie als geheel dan alleen maar door samenwerking tussen de lidstaten. Derhalve zou het subsidiariteitsbeginsel in de visie van de rapporteur voor advies moeten worden aangepast en aldus op een andere wijze moeten worden geïnterpreteerd, zodat het beter als leidraad kan fungeren voor het externe beleid van de EU.

4. Communautarisering van het GBVB als de beste manier om gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken

Vanuit Europees perspectief bezien is de bestaande intergouvernementele opzet volstrekt onbevredigend en blijft het een probleem dat alleen kan worden opgelost door de tweede pijler te communautariseren. Mocht de GBVB-pijler inderdaad worden gecommunautariseerd, dan zou het wettelijke en institutionele bestel van de Gemeenschap gelijkelijk van toepassing zijn op het nieuwe GBVB en zouden de respectieve instellingen hun gebruikelijke rol vervullen bij elk individueel aspect van het externe beleid van de Unie, aangezien het beginsel van "verleende bevoegdheden" in het kader van het bestaande wettelijke en institutionele bestel en conform artikel 5 van het EG-Verdrag zowel ten aanzien van het interne als van het internationale beleid van de Gemeenschap dient te worden gerespecteerd.

CONCLUSIES

De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken met betrekking tot het GBVB de navolgende conclusies in haar ontwerpresolutie op te nemen:

1. de GBVB-bevoegdheden van de Unie hoeven niet eens en voor altijd op een IGC in een definitieve lijst te worden vastgelegd;
2. de respectieve bevoegdheidsterreinen van de EU en de lidstaten op het gebied van het externe beleid van de Unie in het algemeen en het GBVB in het bijzonder moeten echter wel in zoverre worden verduidelijkt dat het publiek en onze internationale tegenhangers

zich een duidelijk beeld kunnen vormen van "wie wat doet" in de EU, en om meer doelmatigheid en effectiviteit te brengen in het internationale optreden van de Unie;

3. alleen door volledige opnemering van het GBVB in de Gemeenschapspijler, waarbij alle bepalingen met betrekking tot de diverse aspecten van het buitenlands beleid in één enkel hoofdstuk worden ondergebracht, kunnen de bestaande onevenwichtigheden en hiaten in de verdeling van de bevoegdheden op het gebied van het GBVB worden opgeheven;
4. in afwachting daarvan is een ruimere en proactievere interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel op dit terrein noodzakelijk, aangezien de doelstellingen van het GBVB beter kunnen worden verwezenlijkt door de Unie als geheel dan alleen maar via samenwerking tussen de lidstaten;
5. de totstandbrenging van een kader waarbij SGM in GBVB-verband veeleer norm dan uitzondering wordt, is van essentieel belang om in de internationale sfeer een sterke Unie tot stand te kunnen brengen;
6. een ander belangrijk doel dat met de verdere ontwikkeling van het GBVB moet worden nagestreefd, is het doorvoeren van een grootscheepse hervorming van het EU-Verdrag die zich uitstrekt tot de volgende elementen:
 - a) de onvoorwaardelijke *erkenning van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties* door de Europese Unie moet in het Verdrag worden vastgelegd;
 - b) de totstandbrenging van *een internationale rechtspersoonlijkheid voor de Unie* (voor de drie Gemeenschappen en de EU);
 - c) de instelling van *diplomatieke vertegenwoordigingen van de EU* in niet-lidstaten, waarbij minder dan vier lidstaten er een diplomatieke representatie op mogen nahouden, met het oog op de geleidelijke totstandbrenging van een volwaardige EU-diplomatie;
 - d) de huidige verantwoordelijkheden van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB en die van de commissaris voor externe betrekkingen dienen te worden overgenomen door één enkele *vice-voorzitter van de Commissie die verantwoordelijk is voor buitenlandse zaken*;
 - e) binnen de structuur van de Europese Commissie moet onder de verantwoordelijkheid van de vice-voorzitter van de Commissie een *corps diplomatique van de EU* worden opgericht.

16 april 2002

ADVIES VAN DE ECONOMISCHE EN MONETAIRE COMMISSIE

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de afbakening van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten
((2001/2024(INI))

Rapporteur voor advies: Christa Randzio-Plath

PROCEDUREVERLOOP

De Economische en Monetaire Commissie benoemde op haar vergadering van 15 april 2002 Christa Randzio-Plath tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 15 en 16 april 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 27 stemmen voor en 1 tegen bij 2 onthoudingen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Christa Randzio-Plath (voorzitter en rapporteur voor advies), John Purvis (ondervoorzitter), Generoso Andria, Luis Berenguer Fuster (verving Pervenche Berès), Hans Blokland, Hans Udo Bullmann, Harald Ettl (verving Giorgos Katiforis), Jonathan Evans, Carles-Alfred Gasòliba i Böhm, Robert Goebbels, Lisbeth Grönfeldt Bergman, Brice Hortefeux, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Astrid Lulling, Thomas Mann (verving Ingo Friedrich), Ioannis Marinos, Helmuth Markov (verving Philippe A.R. Herzog), Hans-Peter Mayer, Ioannis Patakis, Fernando Pérez Royo, Mikko Pesälä (verving Christopher Huhne), Elly Plooi-j-van Gorsel (verving Karin Riis-Jørgensen), Bernhard Rapkay, Olle Schmidt, Peter William Skinner, Charles Tannock (verving Theresa Villiers), Helena Torres Marques, Bruno Trentin en Ieke van den Burg (verving Mary Honeyball).

BEKNOPTE MOTIVERING

Het onderhavige advies is bedoeld als voorlopige bijdrage tot de discussie die door de Economische en Monetaire Commissie wordt gevoerd over herziening van het Verdrag; momenteel worden alle gevolgen van de Economische Unie in het kader van een initiatiefverslag door deze commissie onderzocht.

Vanaf het begin van de Europese Economische Gemeenschap is het economisch beleid steeds het kernstuk van de Unie geweest. Ook thans is de interne markt met zijn vier vrijheden nog de voornaamste pijler, en deze moet verder worden ontwikkeld. Nu wij onze institutionele structuur en de verdeling van bevoegdheden herzien, kan het economisch beleid niet langer in beperkte technische zin worden gezien als wij erin willen slagen de Europese economie weer op gang te brengen en het Europees economisch model te behouden nu wij geconfronteerd worden met aanhoudende globalisering.

In het kader van deze bredere aanpak strekt de interne markt, die in hoge mate is verstevigd door de geslaagde invoering van de euro, zich thans wetgevingstechnisch ook uit tot de financiële diensten, zonder welke werkelijk vrij verkeer van diensten en kapitaal onmogelijk is, alsmede tot de indirecte belasting, op welk terrein de bestaande verschillen een van de belangrijkste belemmeringen blijven voor de verwezenlijking van alle mogelijkheden die de interne markt biedt. De voorschriften inzake mededinging en de gevolgen daarvan moeten eveneens helder en uniform zijn om te zorgen voor gelijke concurrentievoorwaarden. Deze sectoren moeten derhalve alle onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie komen (of blijven).

Onlangs zijn de wezenlijke politieke betekenis van de coördinatie van het economisch beleid en de tekortkomingen van de huidige aanpak in het kader van het stabiliteits- en groeipact weer eens duidelijk gebleken. Met het oog op een doelmatige, toekomstgerichte coördinatie van het beleid op economisch, maar ook op werkgelegenheids- en sociaal vlak ter verwezenlijking van haar doeleinden op het gebied van welzijn en cohesie, moet de Europese Unie overstappen van een negatieve, op sancties gebaseerde coördinatie naar coöperatieve eenwording op basis van positieve doelstellingen.

Dit soort hechte coördinatie van beleid vereist echter dat de legitimiteit helder en democratisch is en dat de tenuitvoerlegging op uniforme wijze geschiedt. De brede economische richtsnoeren moeten door de Raad en het Europees Parlement gezamenlijk worden geformuleerd op basis van een door de Europese Commissie opgesteld officieel voorstel. Dit komt er in feite op neer dat de medebeslissingsprocedure wordt toegepast op besluiten ten aanzien van het economisch beleid, en dat er aldus voor wordt gezorgd dat de burgers deel hebben aan het besluitvormingsproces en dat de Commissie een grotere rol krijgt als uitvoerende tak van de Unie. Tegelijkertijd moeten de nationale parlementen, zonder dat de respectieve bevoegdheidsgebieden daardoor vervagen, aan dit coördinatieproces deelnemen, waardoor de "top-down"-benadering van de Unie wordt aangevuld met een "bottom-up"-aanpak.

Het gezag, en zelfs de morele verplichting, om dergelijke ingrijpende hervormingen in het belang van de economische welvaart in overweging te nemen, kan worden ontleend aan het hoofdstuk Beginselen van het EG-Verdrag, uit hoofde waarvan één van de activiteiten van de Unie bestaat uit *"invoering van een economisch beleid dat gebaseerd is op. . . de uitwerking van gemeenschappelijke doelstellingen"* (artikel 4, lid 1) om met name *"een harmonische,*

evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit, een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming", alsook *"een duurzame en niet-inflatoire groei"* te verwezenlijken.

Als het Europees Parlement een dergelijke aanpak goedkeurt en daardoor de nadruk legt op de betekenis van besluiten inzake het economisch beleid, blijft het bovendien trouw aan zijn historische resolutie over het verslag-Spinelli; in het daaruit voortgekomen ontwerp-Verdrag tot oprichting van de Europese Unie is Titel I van het deel Economie namelijk gewijd aan het economisch beleid (artikel 47 e.v.). Dit document is weliswaar reeds in het midden van de jaren '80 van de twintigste eeuw opgesteld, maar de dubbele eis van een doelmatig economisch beleid dat alle aspecten van de economie omvat, en volledige betrokkenheid van het Europees Parlement bij de uitwerking daarvan, zijn op dit ogenblik nog onverminderd van kracht als wij de in het Verdrag gestelde doeleinden willen verwezenlijken en willen voldoen aan de gewettigde verwachtingen van de burgers.

CONCLUSIES

De Economische en Monetaire Commissie verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande suggesties in de goed te keuren ontwerp-resolutie op te nemen:

1. overwegende dat een Economische Unie, overeenkomstig de artikelen 2 en 4, lid 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het macro-economisch beleid en de tenuitvoerlegging en verdere ontwikkeling van de interne markt dient te omvatten;
2. is van mening dat de exclusieve bevoegdheden van de Unie alle aspecten van de interne markt en zijn "vier vrijheden" moeten blijven omvatten, met inbegrip van mededingingsvraagstukken, indirecte belastingen en financiële diensten, alsook het monetair en macro-economisch beleid;
3. verlangt dat stemmen bij gekwalificeerde meerderheid wordt uitgebreid tot alle gebieden van het economisch, mededingings- en fiscaal recht; dringt er eens te meer op aan dat het democratisch tekort wordt teruggedrongen door toepassing van de codecisieprocedure op alle terreinen waar besluiten in de Raad bij gekwalificeerde meerderheid worden getroffen; dringt er tevens op aan dat de codecisieprocedure niet alleen wordt uitgebreid tot het concurrentiebeleid (artikel 83), maar ook tot de hervorming van de regelgeving inzake overheidssteun (artikel 89);
4. is van mening dat de brede economische richtsnoeren overeenkomstig artikel 99, lid 2 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen ter wille van een betere en meer uitgebalanceerde beleidsmix gebaseerd dienen te zijn op een formeel voorstel van de Europese Commissie;
5. dringt erop aan dat de procedure voor de coördinatie van het economisch beleid (artikel 99) in dier voege wordt aangepast dat de algemene economische beleidsrichtsnoeren op voorstel van de Commissie moeten worden vastgesteld door de Raad, onder inachtneming van de amendementen van het Europees Parlement;

6. pleit ervoor dat de coördinatie van het economisch beleid, in weerwil van de wezenlijke betekenis daarvan als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang voor de Unie, eveneens een mechanisme omvat om de parlementen van de lidstaten erbij te betrekken, ten einde de democratische legitimiteit daarvan verder te onderbouwen.

2 april 2002

ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten
(2001/2024(INI))

Rapporteur voor advies: Diana Wallis

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie juridische zaken en interne markt benoemde op haar vergadering van 21 maart 2001 Diana Wallis tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 27 november 2001, 26 februari en 27 maart 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 17 stemmen voor en 12 tegen bij 1 onthouding haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Giuseppe Gargani (voorzitter), Willi Rothley, Ioannis Koukiadis en Bill Miller (ondervoorzitters), Diana Wallis (rapporteur), Paolo Bartolozzi, Luis Berenguer Fuster, Maria Berger, Ward Beysen, Philip Charles Bradbourn, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler, Marianne L.P. Thyssen, Rijk van Dam, Joachim Wuermeling en Stefano Zappalà.

BEKNOPT MOTIVERING

Een van de centrale vragen op de Conventie en op de Intergouvernementele Conferentie in 2004 zal luiden: "Hoe kan in het verlengde van het subsidiariteitsbeginsel een nauwkeuriger afbakening van de bevoegdheden van de EU enerzijds en de lidstaten anderzijds tot stand worden gebracht en aan toezicht worden onderworpen?"

"Catalogus van bevoegdheden"?

Het denkbeeld van een streng geformuleerde catalogus van bevoegdheden lijkt op het eerste gezicht een aantrekkelijk alternatief voor de huidige situatie. Dit zou weliswaar voor meer zekerheid zorgen, maar zou ook leiden tot verstarring in instellingen die zich verder hebben ontwikkeld, vooral dankzij hun vermogen om flexibel op te treden in tijden van grote veranderingen. Tot dusverre is Europese integratie gerealiseerd op basis van gemeenschappelijke doelstellingen, zoals de totstandbrenging van de interne markt, en zelfs nu is het eerder een continu proces dan een eindspel.

Er kan zelfs een inherente tegenstrijdigheid bestaan tussen het totstandbrengen van *en* het toezicht houden op de afbakening van bevoegdheden.

Concrete afbakening van bevoegdheden - verduidelijking van de *status quo*

In plaats van over te gaan tot een strikte afbakening van bevoegdheden dient er duidelijkheid te worden geschapen omtrent de bestaande situatie.

Een verduidelijking van de bevoegdheden zou de burgers een beter inzicht geven in de werkelijke uitoefening van de wetgevingsbevoegdheid in de EU. Het onderscheid tussen gedeelde en exclusieve bevoegdheden dient in de Verdragen duidelijk naar voren te komen. Het reële gegeven dat de EU een minimale hoeveelheid macht exclusief uitoefent, zou ertoe kunnen bijdragen de indruk weg te nemen dat de macht sluipenderwijs in Brussel wordt gecentraliseerd en zou de perceptie van de EU als bedreiging van de nationale of regionale identiteit kunnen afzwakken.

Tenslotte zou met een dergelijke benadering, in tegenstelling tot de vaststelling van een reeks bevoegdheden, worden bevestigd dat een dynamische, aan verschuivingen onderhevige toewijzing van bevoegdheden van fundamenteel belang is voor het wezen van de Europese Unie en met name voor de doelstelling om de Europese interne markt te voltooien.

Toezicht op de afbakening van bevoegdheden - institutionalisering van de subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger dient plaats te vinden.

Potentieel is dit een dynamisch instrument voor de verdeling van de bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten, maar in de praktijk is het om een aantal redenen minder doeltreffend gebleken.

Ten eerste is de subsidiariteit momenteel nog steeds een vrij ongestructureerd politiek proces. Als het de bedoeling is dat het een cruciale rol vervult bij het toezicht op de verdeling van de

bevoegdheden, moet de toepassing van het beginsel worden geïnstitutionaliseerd en zichtbaarder worden gemaakt.

Ten tweede heeft over het algemeen de Ministerraad - naast het Hof van Justitie in zijn rechterlijke rol - zich opgeworpen als institutionele hoeder van het subsidiariteitsbeginsel. Maar de redenen die ten grondslag liggen aan het standpunt van een lidstaat in de Raad ten aanzien van een bepaald vraagstuk, zullen niet noodzakelijkerwijs overeenstemmen met de belangen van zijn burgers of zijn regio's.

Ten derde zijn de regio's een voor de hand liggend, maar ondergewaardeerd vehikel om ervoor te zorgen dat het subsidiariteitsbeginsel meer effect sorteert. De regio's verkeren in een strategisch gunstige positie met het oog op de uitvoering van communautaire wetgeving en hebben daarom een speciale kijk op subsidiariteitskwesities. Bovendien zijn de regio's wellicht beter in staat om het subsidiariteitsbeginsel ten overstaan van hun burgers te rechtvaardigen en toe te lichten.

Om het subsidiariteitsbeginsel om te vormen tot een doeltreffend geïnstitutionaliseerd politiek proces, zullen alle instellingen meer openheid en transparantie moeten betrachten.

CONCLUSIES

De Commissie juridische zaken en interne markt verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande punten op te nemen in haar ontwerp-resolutie:

1. stelt vast dat de voorspelbaarheid van het gemeenschappelijk optreden het doorslaggevende criterium moet zijn voor de verdeling van de bevoegdheden tussen een uitgebreide EU en haar lidstaten; de lidstaten en de burgers zullen de Gemeenschapswetgeving alleen blijven aanvaarden wanneer zij duidelijk kunnen voorzien op welke beleidsterreinen de EU zich gaat begeven;
2. de Unie is gegrondvest op expliciet toegekende bevoegdheden, m.a.w. haar bevoegdheden zijn nooit impliciet; dit principe van expliciete competentieverlening houdt in dat de Unie zich nooit mengt in zaken waarvoor zij geen nadrukkelijk mandaat heeft ontvangen; voorts heeft de Unie tot taak alles in het werk te stellen om haar mandaat naar behoren te vervullen, haar doelstellingen te verwezenlijken en te voldoen aan de verplichtingen die haar zijn opgedragen;
3. verlangt dat artikel 5 van het Verdrag duidelijker wordt geformuleerd, in die zin dat de exclusieve bevoegdheid van de EU nadrukkelijk wordt bekrachtigd, de algemene wetgevingsbevoegdheid van de lidstaten nader wordt gepreciseerd, en er tevens duidelijkheid wordt geschapen omtrent de uitoefening van gedeelde bevoegdheden;
4. artikel 5 van het Verdrag moet worden herschreven, zodat het meer in overeenstemming is met de realiteit en duidelijk aangeeft welke bevoegdheden exclusief zijn en welke gezamenlijk door de EU en lidstaten worden uitgeoefend (de meerderheid);
5. stelt vast dat er ten aanzien van de afbakening van bevoegdheden tussen de lidstaten en de Europese Unie principieel sprake is van presumptieve (of "originaire") bevoegdheid van de lidstaten, terwijl de bevoegdheden van de Europese Unie nadrukkelijk op een

specifieke en ondubbelzinnige "bevoegdheidsoverdracht" moeten berusten;

6. is van opvatting dat de competenties van de Europese Unie kunnen worden onderverdeeld in exclusieve, gedeelde en completerende bevoegdheden, waarbij op de respectieve bevoegdheidsterreinen precies moet worden vastgesteld in hoeverre de bevoegdheid van de EU ingrijpt in de competenties van de lidstaten;
7. het subsidiariteitsbeginsel dekt een politieke lading, aangezien het is bedoeld om te waarborgen dat besluiten worden genomen in het belang van de burgers; het is een dynamisch concept, in die zin dat het in de praktijk op de ontwikkeling van de beoogde doelstellingen moet inhaken; daarnaast fungeert het subsidiariteitsbeginsel echter ook als een constitutioneel bindende rechtsnorm voor de instellingen van de Unie en de lidstaten; het mag overigens geen beletsel vormen voor de legitieme uitoefening door de Unie van de haar toegewezen concurrerende bevoegdheden en mag er in geen geval toe leiden dat de Unie wordt gehinderd in de ontwikkeling van activiteiten waarvoor zij over exclusieve bevoegdheden beschikt;
8. het subsidiariteitsbeginsel moet echter nadrukkelijk ook worden opgevat als een stimulans voor de Unie om eveneens op te treden op terreinen die niet tot haar exclusieve bevoegdheid behoren, indien en voor zover de daarmee beoogde doelstellingen niet op adequate wijze door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en ze derhalve gezien de reikwijdte en uitwerking ervan beter in communautair verband kunnen worden gerealiseerd;
9. acht het van belang dat duidelijk wordt gemaakt dat de in de Verdragen geformuleerde algemene doelstellingen, evenals algemeen geldende bepalingen die voorschrijven dat bij de uitvoering van beleid in de diverse sectoren de streefdoelen van de Unie in acht moeten worden genomen, niet als motief mogen dienen voor toekenning van wetgevingsbevoegdheden;
10. stelt voor, gemengde financiering van activiteiten door de EU en de lidstaten alleen toe te staan wanneer het Verdrag nadrukkelijk in die mogelijkheid voorziet; cofinanciering van modelprojecten buiten de expliciet in het Verdrag voorziene speelruimte om leidt uiteindelijk tot sluipende communautarisering van de desbetreffende bevoegdheid; een dergelijke competentieverschuiving kan evenwel uitsluitend op basis van een nadrukkelijk daartoe strekkend politiek besluit plaatsvinden;
11. de opneming van het subsidiariteitsbeginsel in de toekomstige Europese grondwet moet specifiek ten doel hebben nader vast te stellen welke initiatieven de Unie op basis van de haar door de lidstaten toegekende bevoegdheden kan opzetten en hoe zij deze dient uit te voeren, zonder dat daarmee evenwel op enigerlei wijze mag worden geraakt aan de verdeling van de bevoegdheden binnen de lidstaten zelf;
12. erkent de noodzaak van een ontsnappingsclausule voor niet te voorziene activiteiten van de EU; dringt er evenwel op aan dat artikel 308 van het Verdrag in dier voege wordt herzien dat het Parlement medebeslissingsrecht krijgt wanneer de EU op deze rechtsgrondslag zou gaan optreden, om te voorkomen dat terreinen die tot dusverre onder de medebeslissingsbevoegdheid van de parlementen van de lidstaten vielen, via artikel

308 van het Verdrag aan iedere parlementaire zeggenschap zouden kunnen worden onttrokken; dringt voorts aan op beperking van de geldigheidsduur van op deze rechtsgrondslag uitgevaardigde regelingen tot aan de eerstvolgende herziening van het Verdrag, bij welker gelegenheid moet worden besloten in het Verdrag al dan niet een daartoe strekkende bevoegdheidsclausule op te nemen dan wel de bewuste bevoegdheid niet op EU-niveau uit te oefenen; alleen op die wijze kan aan het uitzonderlijke karakter van artikel 308 van het Verdrag recht worden gedaan;

13. dringt aan op de instelling van een zorgvuldige, op justitiabele criteria berustende toetsing van het subsidiariteitsniveau voor alle wetgevingsvoorstellen van de EU; in het Europees Parlement zou een en ander zijn beslag kunnen krijgen volgens de procedure ter toetsing van de rechtsgrondslag; in dat verband moet worden onderstreept dat de toetsing van het subsidiariteitsniveau geen kwestie van politieke opportuniteit of besluitvorming is, maar een constitutioneel karakter draagt; pleit dan ook voor controle achteraf door een specifiek daartoe ingestelde rechtbank dan wel door een uit constitutionele rechters uit de lidstaten samengestelde aparte kamer van het Hof van Justitie;
14. is van mening dat gemeenschappelijke beleidsmanifestaties, zoals regelend, harmoniserend, coördinerend of aanvullend optreden, en de bijpassende instrumenten (richtlijnen, verordeningen, besluiten, adviezen, aanbevelingen) nauwgezet moeten worden gedefinieerd;
15. dringt erop aan dat het Parlement in dat verband een algemeen formeel voorbehoud formuleert ten aanzien van de open coördinatiemethode, die niet mag leiden tot verschuiving van wetgevingsbevoegdheid naar de Commissie; van deze methode mag slechts na voorafgaande parlementaire instemming gebruik worden gemaakt;
16. stelt vast dat, wil de term subsidiariteit een echte betekenis krijgen, de rol van de regio's in de EU uitgebreid dient te worden; is van mening dat een goede oplossing terzake zou zijn als aan de autonomere regio's de door de rapporteur voorgestelde status van "partner van de Unie" zou worden toegekend, voorzover zij qua constitutionele status aan de voorgeschreven criteria voldoen en wanneer dit door de betrokken lidstaat wordt ondersteund; is van mening dat de rol van de regio's beslist verder moet kunnen gaan dan die van uitvoerend orgaan, zoals omschreven in het Witboek van de Commissie over governance;
17. stelt vast dat deze discussie over de afbakening van de bevoegdheden van fundamenteel belang is voor het debat over de toekomst van Europa, met name met het oog op het geruststellen en informeren van de Europese burgers over de bevoegdheden van de Unie en de daaraan gestelde grenzen; stelt daarom met klem dat, ongeacht welke regeling op de aanstaande Conventie wordt gevonden, deze via het internet vrij toegankelijk moet zijn en dat de burgers van Europa ertoe moeten worden aangespoord daarvan kennis te nemen, en dat de lidstaten hiervoor verantwoordelijk moeten worden gesteld; voorts dienen de regeringen van de kandidaat-lidstaten hun burgers van alle afspraken op dit gebied in kennis te stellen;
18. is van mening dat de aan te leggen catalogus van EU-bevoegdheden regelmatig moet worden getoetst en acht het raadzaam hiervoor een termijn van acht jaar aan te houden.

18 oktober 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE REGIONAAL BELEID, VERVOER EN TOERISME

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de afbakening van de bevoegdheden van de Europese Unie en de lidstaten
(2001/2024(INI))

Rapporteur voor advies: Elisabeth Schroedter

PROCEDUREVERLOOP

Op haar vergadering van 25 april 2001 benoemde de Commissie regionaal beleid, vervoer en toerisme Elisabeth Schroedter als rapporteur voor advies.

De Commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 29 mei 2001, 10 juli 2001 en 10 oktober 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 36 stemmen voor en 0 stemmen tegen en 3 onthoudingen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Konstantinos Hatzidakis, voorzitter; Emmanouil Mastorakis en Rijk van Dam, ondervoorzitters; Elisabeth Schroedter, rapporteur voor advies; Emmanouil Bakopoulos, Rolf Berend, Hans Blokland (verving Alain Esclopé overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Theodorus J.J. Bouwman, Carmen Cerdeira Morterero, Luigi Cocilovo (verving Sir Robert Atkins), Gerard Collins, Danielle Darras, Garrelt Duin, Giovanni Claudio Fava, Jacqueline Foster, Mathieu J.H. Grosch, Mary Honeyball, Juan de Dios Izquierdo Collado, Georg Jarzembowski, Pierre Jonckheer (verving Reinhold Messner), Dieter-Lebrecht Koch, Sérgio Marques, Erik Meijer, Josu Ortuondo Larrea, Karla M.H. Peijs, Samuli Pohjamo, Adriana Poli Bortone, Bartho Pronk (verving Margie Sudre overeenkomstig 153, lid 2 van het Reglement), Alonso José Puerta, Reinhard Rack, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Isidoro Sánchez García, Gilles Savary, Ingo Schmitt, Brian Simpson, Renate Sommer, Ulrich Stockmann, Ari Vatanen en Mark Francis Watts.

BEKNOPT MOTIVERING

Uitgangspunten

De Raad heeft in het kader van de verklaring inzake de „toekomst van Europa “ op de topconferentie in Nice onder meer besloten om „de vraag hoe een nauwkeuriger afbakening van de bevoegdheden van de Europese Unie en de lidstaten volgens het subsidiariteitsbeginsel kan worden bereikt en vervolgens in stand kan worden gehouden;“¹ nader te onderzoeken. Doel is het verbeteren van handelen en functioneren van de EU en het transparanter maken van besluitvormingsprocessen binnen het EU-beleid voor burgers van de lidstaten. Daartoe was opgeroepen door de regio's, die wat hun wetgevende bevoegdheid betreft rechtstreeks gevolgen ondervinden van de EU-besluiten. Het gaat daarbij met name om regio's in België, Duitsland, Groot-Brittannië, Oostenrijk en Spanje.

In het Verdrag van Maastricht is het subsidiariteitsbeginsel verankerd (art. 5 EG-V). Dat beginsel legt vast dat de besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger staat en de Gemeenschap slechts optreedt wanneer een bepaalde taak wat omvang en effecten betreft beter op communautair niveau kan worden uitgevoerd. Het Verdrag van Maastricht heeft evenwel alleen betrekking op de verdeling van bevoegdheden op het niveau van de Unie, resp. op het niveau van de lidstaten in het algemeen. Het heeft niet direct betrekking op de bevoegdheden van de regio's.

De Verdragen hebben betrekking op exclusieve bevoegdheden van de EU (b.v. buitenlandse handel, grensoverschrijdende mededinging, valuta) en kaderbevoegdheden (b.v. structuurbeleid, onderzoek). Binnen een groot deel van het communautaire beleid heeft het Europese niveau een coördinerende functie. De praktische invulling en de wijze waarop de regio's daarbij worden betrokken, valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten.

Europese integratieprocessen mogen niet leiden tot centralisering van bevoegdheden die zinvoller geregeld kunnen worden op het laagste niveau, dat van gemeentes en regio's. De economische, sociale en culturele diversiteit en regionale eigenheden moeten ook in een uitgebreide Unie behouden blijven. Daarom verdient het belang van de regio's ondersteuning op Europees niveau.

De bijzondere rol van de regio's met wetgevende bevoegdheden

In de loop van het integratieproces hebben lidstaten ook taken overgedragen aan de EU die gedeeltelijk of soms zelfs geheel onder de bevoegdheid van regio's met wetgevende bevoegdheden vallen. De bevoegdheid van die regio's op de diverse beleidsterreinen is vastgelegd in het kader van de nationale constitutie. De regio's zijn niet rechtstreeks betrokken geweest bij een dergelijke overdracht. Begrijpelijkwijze verzetten zij zich tegen de sluipende uitholling van hun constitutionele bevoegdheden. Zij eisen een pakket bevoegdheden en daarmee rechtszekerheid voor zichzelf. Bovendien willen ze betrokken worden bij beslissingen over de overdracht van bevoegdheden naar het Europese niveau. Er zou alleen overdracht van bevoegdheden naar Europees niveau mogen plaatsvinden als de beginselen van subsidiariteit, de mogelijkheid om op democratische wijze invloed uit te kunnen oefenen en evenredigheid gewaarborgd zijn.

¹ Verklaring over de toekomst van de Unie, Verdrag van Nice (PB C80 van 10-3-2001, blz.85).

Lokale en regionale autoriteiten

De voortschrijdende integratie van de EU en de liberalisering van een aantal taken die vallen onder diensten van algemeen belang, hebben verstreckende gevolgen voor de autonomie van lokale en regionale autoriteiten. Voorbeelden daarvan zijn onder meer te vinden in de "Lissabonse strategie" ter voltooiing van de interne markt en in de besluiten van Stockholm. Daar zijn taken, die tot die tijd werden gezien als diensten van algemeen belang, beschermd door art. 16 van EG-Verdragen, ondergeschikt gemaakt aan de mededingingsvoorschriften van de Gemeenschap. Dat veroorzaakte een leemte in de rechtszekerheid voor lokale en regionale autoriteiten met betrekking tot economische activiteiten die tot dan toe het publiek belang hadden gediend.

In een aantal gevallen waarin Europese activiteiten indirect van invloed zijn op zelfstandige bestuurstaken, moeten lidstaten volgens de Europese wetgeving lokale en regionale autoriteiten betrekken bij de besluitvorming. Dit gebeurt tot nog toe echter veel te weinig en de Commissie oefent geen controle uit. Vertegenwoordigers van het lokale en regionale zelfbestuur op Europees niveau willen dus worden betrokken bij de voorbereiding van de wetgevende procedures die gevolgen hebben voor de communale autonomie.

Comité van de regio's

De regio's met wetgevende bevoegdheid hebben reeds in het kader van het Verdrag van Maastricht hun recht op participatie opgeëist. Indertijd is het Comité van de regio's, dat werd uitgerust met consultatierechten, in het leven geroepen. Men kwam echter niet tot een gemeenschappelijke definitie van de vraag welke organen vertegenwoordigers zouden mogen afvaardigen naar het Comité. De personele bezetting is aan de lidstaten voorbehouden. Zij hebben al naar gelang de in hun land geldende constitutionele bepalingen zowel vertegenwoordigers uit regio's met wetgevende bevoegdheid als vertegenwoordigers uit regio's met lokale resp. regionale zelfbestuurstaken afgevaardigd en daarnaast ook vertegenwoordigers van de wetgevende en uitvoerende macht van deze regio's.

In het kader van een Europese constitutionele structuur zou men door versterking van de positie van het Comité van de regio's en een heldere samenstelling daarvan een instrument kunnen creëren dat regio's met wetgevende bevoegdheden resp. met vergelijkbare bevoegdheden in staat zou stellen om te participeren.

Scheiding van bevoegdheden om het Europese sociale model te versterken

Het Europese sociale model heeft als doel het creëren van een gelijkwaardige levensstandaard voor alle burgers van de Europese Unie, onafhankelijk van de regio waar zij zich bevinden en onafhankelijk van hun sociale positie. Dit model speelt een kernrol in het integratieproces van de EU. Volgens de rapporteur voor advies is het derhalve contraproductief om, waar het gaat om economische en sociale samenhang of de ondersteuning van landelijke regio's (2^e pijler van het GLB), de kadercompetentie van de EU op te heffen ofwel terug te draaien.

Constitutionele beginselen met het oog op de scheiding van bevoegdheden

De scheiding van bevoegdheden moet in de toekomst bestand zijn tegen de dynamiek van het integratieproces. Een star pakket bevoegdheden lijkt daarvoor niet het meest geschikte instrument. Daarom is de rapporteur voor advies van mening dat de afbakening van bevoegdheden zou moeten worden geregeld volgens constitutionele principes. Zo zou het mogelijk zijn de afbakening van bevoegdheden onafhankelijk van de vooruitgang van het integratieproces te laten plaatsvinden.

Bij dergelijke principes moeten te allen tijde de aspecten democratie, transparantie, subsidiariteit, participatie en verbondenheid met de burger voorop staan.

CONCLUSIES

De Commissie regionaal beleid, vervoer en toerisme verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken de volgende punten in haar ontwerp-resolutie op te nemen:

1. stelt vast dat bij de overdracht van bevoegdheden naar Europees niveau steeds vaker inbreuk wordt gemaakt op de bevoegdheden van regionale en lokale autoriteiten en streeft derhalve naar instandhouding van de autonomie van de lokale en regionale overheden; pleit ervoor dat de EU zich op kerntaken concentreert die alleen in Europees verband kunnen worden vervuld;
2. spreekt zich uit voor een verbeterde systematisering van de handelingsbevoegdheden van de EU door middel van een opsomming en nauwkeurige beschrijving van de wijzen waarop de EU kan optreden en de instrumenten waarover zij beschikt; verder moet duidelijk worden gemaakt dat verdragsdoelstellingen en horizontale clausules geen basis zijn voor bevoegdheden van de EU; onduidelijk of te algemeen geformuleerde bevoegdheidsclausules (b.v. algemene clausules) moeten verduidelijkt worden;
3. merkt op dat de mate van institutionele decentralisatie en constitutionalisering van de lokale en regionale overheden in de vijftien lidstaten sterk uiteenloopt;
4. stelt een reeks principes voor die bepalend zouden moeten zijn voor de scheiding van de bevoegdheden:
 - **democratiebeginsel:** noodzaak tot bevordering van de actieve legitimatie van de federale staten, autonome gemeenschappen en andere territoriale entiteiten met wetgevende en exclusieve bevoegdheden, d.w.z. die bekend staan als constitutionele regio's, zodat zij ter verdediging van hun rechten en belangen vragen, verzoeken en verzoekschriften kunnen voorleggen aan het Europese Hof van justitie, dat van rechtswege gemachtigd en bevoegd is om kennis te nemen van deze zaken of conflicten en zich hierover uit te spreken;
 - **subsidiariteitsbeginsel:** de Europese Unie dient zich in dit verband te beperken tot de uitoefening van een duidelijk omschreven kaderbevoegdheid, met name op het gebied van het Europese regionale beleid; detailkwesties en besluiten over de besteding van de Europese kredieten voor individuele projecten moeten worden overgelaten aan de voor het regionale beleid verantwoordelijke instanties op het voor elke lidstaat passende niveau; daarmee kan in de toekomst beter rekening worden gehouden met het subsidiariteitsbeginsel; door de kernpunten van het regionaal beleid via een bottom-up-proces vast te stellen, zou ook worden gehandeld in de geest van de hervorming van de structuurfondsen van 1999;
 - **transparantiebeginsel:** het veiligstellen van democratische controle op het moment dat de bevoegdheden worden overgedragen naar het Europees niveau alsmede het garanderen dat het regionale en plaatselijke niveau op democratische wijze invloed uitoefent wanneer de bevoegdheden daarvan direct of indirect in het

geding zijn;

- **participatiebeginsel:** participatie van regio's aan beslissingen waarbij zij direct of indirect betrokken zijn als er bevoegdheden worden overgedragen naar het Europese niveau, zelfs wanneer het gaat om de overdracht van coördinatie-taken;
- **solidariteitsbeginsel:** erkenning van de Europese solidariteit als belangrijk en noodzakelijk element van het Europese eenwordingsproces;

5. acht verbeteringen bij de implementatie van het subsidiariteitsbeginsel noodzakelijk; dringt er in dit verband bij de lidstaten op aan in het kader van hun grondwetten de regio's met legislatieve bevoegdheid op grond van hun rechtstreekse betrokkenheid te laten deelnemen aan het constitutionele proces van de Unie; dringt aan op versterking van de wetgevende en controlerende functie van het Europees Parlement als rechtstreeks gekozen orgaan dat de burgers vertegenwoordigt en benadrukt zijn centrale rol bij de implementatie van de reeks principes; acht het bovendien noodzakelijk dat de institutionele betrekkingen van het Comité van de regio's met het Parlement en de andere EU-instellingen bij de voorbereiding van de wetgeving en bij de bewaking van het subsidiariteitsbeginsel worden onderzocht;
6. wenst dat het regionale en lokale zelfbestuur op alle fronten wordt verstevigd en dat er een institutionele opwaardering plaatsvindt door de representanten daarvan bij de voorbereiding van de wetsvoorstellen te betrekken zodra Europese beslissingen direct of indirect van invloed zijn op dat zelfbestuur; en dat de lidstaten worden verplicht om bij de implementatie van Europees recht de zelfbestuursniveaus te consulteren; benadrukt het belang van art. 16 EG-V en bekritiseert in dat verband een sluipende uitholling van de rechtszekerheid op het gebied van de diensten van algemeen belang; wenst dat zowel de diensten van algemeen belang als de economische en sociale samenhang als centraal grondbeginsel bij de verdere invulling van het Verdrag meer gewicht krijgen.