

NOTA

van:	het praesidium
aan:	de Conventie
Betreft:	rechtsinstrumenten: bestaande regeling

Voor de leden van de Conventie gaat hierbij een discussienota over de rechtsinstrumenten waarmee de Unie en de Gemeenschap hun wetgevings- en uitvoeringsbevoegdheden kunnen uitoefenen en over de procedures voor de vaststelling en het gebruik van die instrumenten.

Aansluitend op nota CONV 17/02, die het feitenmateriaal heeft geleverd voor het debat in de Conventie op 15/16 april over de taken van de Unie, is de onderhavige beschrijving bedoeld als basis voor de discussie op 23/24 mei over de wijze waarop die taken het best ter hand kunnen worden genomen.

Het ligt in de bedoeling de analyse in een volgende nota (analoog aan CONV 47/02 over de bevoegdheden), die in het licht van de bespreking op 23/24 mei zal worden opgesteld, verder uit te diepen en suggesties aan te reiken voor thema's die nadere bestudering verdienen.

DISCUSSIONENOTA

Betreft: Rechtsinstrumenten: bestaande regeling

Ten geleide

1. Rechtsinstrumenten zijn het logisch uitvloeisel van bevoegdheden: is eenmaal besloten een bevoegdheid te doen uitoefenen, dan moet worden uitgemaakt door *wie, hoe*, en met *welke* rechtsgevolgen dat zal worden gedaan. Deze fundamentele vraag wordt behandeld in de drie onderdelen van deze nota:
 - de lijst van instrumenten waarover de Unie en de Gemeenschap beschikken: rechtsvorm en rechtsgevolgen;
 - de "modus operandi" van de instellingen;
 - de kwaliteit van de wetgeving.

2. In de nota wordt de ontwikkelingsgang geschetst van de verschillende instrumenten waarover de Unie en de Gemeenschap beschikken: de rechtsvorm en de rechtsgevolgen.
 - Allereerst wordt de oorspronkelijke classificatie van artikel 249 VEG (beschikking, verordening, richtlijn, aanbeveling en advies) toegelicht; de wetgever geniet een grote vrijheid bij de keuze van die instrumenten.
 - Vervolgens wordt erop gewezen dat in andere artikelen van het EG-Verdrag specifieke, naar draagwijdte en karakter uiteenlopende, instrumenten worden gehanteerd, waarvan de rechtsgevolgen soms moeilijk te bevatten zijn.
 - Daarnaast zijn er in verband met het VEU twee in de nota toegelichte lijsten met specifieke instrumenten, voor het buitenlands beleid en voor de samenwerking in strafzaken; in het tweede geval werd de rechtstreekse werking expliciet uitgesloten.
 - Tenslotte zijn er in de praktijk enkele niet in de verdragen genoemde instrumenten ontwikkeld, waarvan de rechtskracht onduidelijk, maar niettemin bestaande is.

3. Vormt deze veelheid van instrumenten een factor van rechtsonzekerheid en een van de oorzaken van de ondoorzichtigheid die de Unie wordt aangewreven?

4. Met het oog op de doelstellingen en de taken van de Unie en de Gemeenschap hebben de verdragen bevoegdheden aan de instellingen toegekend. Maar, aldus de nota, het institutionele bestel van de Unie berust niet op het beginsel van machtenscheiding in combinatie met een omschrijving van de gebruikelijke institutionele taken volgens het klassieke constitutionele recht. Veeleer behelzen de verdragen pragmatische vormen van samenwerking tussen instellingen die uiteenlopende belangen vertegenwoordigen.
5. De verdragen kennen geen wetgevende macht als zodanig; per geval krijgen de betrokken instellingen hun respectieve rol toebedeeld (de Raad en het Europees Parlement als mede-wetgever of in wisselende mate van betrokkenheid, terwijl ook de Commissie uit hoofde van haar initiatiefrecht een belangrijke taak heeft). Die rolverdeling geschiedt volgens een zeer groot aantal procedures.
6. Met betrekking tot de regelgeving ter uitvoering van de besluiten van afgeleid recht (derde niveau), bepaalt het verdrag:
 - dat de Raad "in de besluiten die hij neemt, de Commissie de bevoegdheden [verleent] ter uitvoering van de regels die hij stelt. De Raad kan de uitoefening van deze bevoegdheden aan bepaalde voorwaarden onderwerpen.
 - Hij kan zich ook het recht voorbehouden in bijzondere gevallen bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen."
7. Vormen dit ontbreken van een coherent stelsel van besluitvormingsprocedures en de grote verscheidenheid aan procedures bijkomende factoren van complexiteit en ondoorzichtigheid?
8. In de nota wordt tenslotte de kwaliteit van de Gemeenschapswetgeving in het midden gebracht, alsmede de vraag in hoeverre met die wetgeving valt in te spelen op de complexe en elkaar snel opvolgende veranderingen, vooral op economisch gebied. In dit verband wordt ook ingegaan op het denkproces binnen de Europese instellingen, met name in de Commissie, over mogelijkheden om, zonder verdragswijziging, het regelgevingsproces te vereenvoudigen en te stroomlijnen en worden de verschillende denkbare mechanismen in detail toegelicht (raadpleging, effectbeoordeling, mederegulering en zelfregulering, evaluatie en follow-up van de wetgeving, enz.).
9. Is het aangewezen sommige van die mechanismen in de verdragen vast te leggen?

Inleiding

10. Rechtsinstrumenten zijn het logisch uitvloeisel van bevoegdheden (zie CONV 47/02): is eenmaal besloten een bevoegdheid uit te oefenen, dan moet de Unie/de Gemeenschap bepalen wie dit zal doen, op welke manier en met welke gevolgen. In deze nota worden de volgende onderwerpen aangesneden:

- I. De lijst van instrumenten waarover de Unie en de Gemeenschap beschikken:
rechtsvorm en rechtsgevolgen
- II. De modus operandi van de instellingen
- III. De kwaliteit van de wetgeving.

I. Lijst van de instrumenten waarover de Unie en de Gemeenschap beschikken: rechtsvorm en rechtsgevolgen

11. Ook hier is de evolutie van de Gemeenschap en de Unie op het tempo van de opeenvolgende verdragen tot stand gekomen door het aanbrengen van steeds nieuwe lagen, die uiteindelijk iedere mogelijkheid tot systematisering uitsluiten. Aan de oorspronkelijke classificatie van artikel 249 VEG zijn veel instrumenten van afgeleid recht toegevoegd waarvan sommige dezelfde naam dragen als de instrumenten die in dit artikel zijn opgesomd, maar toch eigen kenmerken vertonen. Soms is de juridische aard van deze instrumenten twijfelachtig, soms is het dwingende karakter onzeker. Hoewel de verdragen in de meeste van deze instrumenten voorzien, heeft de praktijk instrumenten bekrachtigd die niet als rechtsinstrumenten kunnen worden aangemerkt, maar waarvan de bindende kracht de facto is gebleken.

A. Typologie van de instrumenten van afgeleid recht van artikel 249 VEG

12. Artikel 249 bevat de klassieke opsomming van de communautaire rechtsinstrumenten en hun gevolgen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de verbindende instrumenten: de beschikking, de verordening en de richtlijn, en de niet-verbindende instrumenten: de aanbeveling en het advies. Er zij opgemerkt dat aanbevelingen en adviezen, vooral dan als uitleggingsinstrument, wel degelijk rechtsgevolgen hebben.
13. Van de verbindende instrumenten, is de beschikking "verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht". Zij vormt dus een individueel rechtsinstrument, zonder algemene strekking. Richtlijnen en verordeningen daarentegen hebben wél een algemene strekking en zijn normatieve instrumenten. Terwijl de richtlijn echter tot de lidstaten gericht is en een resultaatsverplichting schept, is de verordening rechtstreeks tot de burgers gericht en is zij verbindend in al haar onderdelen. De richtlijn stelt dus een te bereiken resultaat vast, waarbij de keuze van vorm en middelen aan de lidstaten wordt overgelaten (wel heeft de jurisprudentie erkend dat richtlijnen onder bepaalde voorwaarden rechtstreekse werking kunnen hebben ¹). In de praktijk wordt het instrument richtlijn gekenmerkt door de flexibiliteit die aan de wetgever wordt geboden. Deze kan, naar gelang van de behoeften, genoeg nemen met het vaststellen van een zeer algemeen beleidskader of van minimum-normen ², maar ook, in bepaalde gevallen, voorzien in zeer gedetailleerde bepalingen die de lidstaten weinig of geen omzettingmarge laten ³.
14. Niettemin hebben velen in de richtlijn een middel gezien tot een wetgevend optreden dat meer in overeenstemming is met de geest van het subsidiariteitsbeginsel. Toegegeven, het subsidiariteitsbeginsel is de sleutel tot besluiten over het uitoefenen van bevoegdheden, maar de keuze van het rechtsinstrument voor het uitoefenen van die bevoegdheden wordt veeleer beheerst door het proportionaliteitsbeginsel, als omschreven in artikel 5 van het VEG ("het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken"). In punt 6 van het Protocol betreffende subsidiariteit en evenredigheid wordt een zekere voorkeur gegeven aan richtlijnen boven verordeningen en aan kaderrichtlijnen (in de typologie van het Verdrag een onbekend instrument) boven

¹ De jurisprudentie van het Hof waarbij de rechtstreekse werking van richtlijnen is erkend, heeft alleen betrekking op gevallen waarin een staat een richtlijn bij het verstrijken van de vastgestelde termijn niet of onvolledig heeft omgezet. Voorts moeten de betrokken bepalingen door hun aard zelf deze rechtstreekse werking kunnen hebben, d.w.z. het moeten nauwkeurige en niet-voorwaardelijke bepalingen zijn. Ten slotte kan de rechtstreekse werking worden ingeroepen ten aanzien van de in gebreke blijvende staat, maar niet van personen.

² Voorbeelden: de recentere kaderrichtlijnen inzake milieu en recente voorstellen voor richtlijnen inzake immigratie en asiel.

³ Dit geldt bijvoorbeeld voor richtlijnen die voorzien in procedures voor nauwe samenwerking tussen de nationale autoriteiten (Richtlijn 91/414 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen; de GGO-Richtlijnen 1990/219 en 2001/18).

gedetailleerde richtlijnen. In punt 7 van dit protocol wordt erop gewezen dat "de communautaire maatregelen de lidstaten alternatieve mogelijkheden bieden om de doelstellingen van de maatregelen te verwezenlijken". Ieder instrument lijkt echter zijn verdiensten te hebben: tegenover de flexibiliteit van de richtlijn die het mogelijk maakt rekening te houden met de institutionele en juridische eigenheid van iedere lidstaat, heeft de verordening het voordeel rechtstreeks en homogeen toepasselijk te zijn, hetgeen absoluut noodzakelijk is op bepaalde gebieden.

15. Op enkele uitzonderingen na ⁴ laat het verdrag aan de wetgever de keuze van het te gebruiken instrument, namelijk tussen de verordening en de richtlijn als wetgevingsinstrumenten "bij uitstek". Deze keuze staat los van de aard van de bevoegdheid (exclusief, concurrent of gedeeld, aanvullend), hoewel volgens sommigen een doeltreffende toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel impliceert dat de keuze moet worden beperkt tot specifieke instrumenten die als geschikt worden beschouwd voor de verschillende soorten bevoegdheden; zo zou in het geval van concurrente bevoegdheden gebruik moeten worden gemaakt van richtlijnen of kaderrichtlijnen. Evenmin is met de keuze tussen een richtlijn en een verordening al een definitief antwoord gegeven op de vraag hoe krachtig het optreden van de Gemeenschap dient te zijn. De werkelijkheid van de communautaire wetgeving toont aan dat de mate van uitvoerigheid van de normen (en dus ook de handelingsmarge van de nationale autoriteiten) sterk wisselt.

B. Communautaire rechtsinstrumenten naast de typologie van artikel 249

16. Artikel 249 bevat niet de volledige lijst van communautaire instrumenten waarin het EG-Verdrag voorziet voor de uitoefening van de bevoegdheden. In andere artikelen wordt een beroep gedaan op specifieke instrumenten van verschillende strekking en aard waarvan de rechtsgevolgen dikwijls moeilijk vast te stellen zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval met de "richtsnoeren", een term die gebruikt wordt met betrekking tot economische coördinatie, werkgelegenheidsbeleid ⁵ en trans-Europese netwerken, of het "kaderprogramma" voor onderzoek- of actieprogramma's op milieugebied enz. Nog moeilijker te catalogeren zijn de gevallen waarin de communautaire bevoegdheid wordt uitgeoefend door coördinatie tussen de lidstaten.

⁴ Een aantal rechtsgrondslagen leggen een bepaald instrument op, bijvoorbeeld artikel 89, waarbij de verordening als vorm wordt opgelegd, de artikelen 47, 52, 96 of 94 (voorheen 100) en 137, waarbij de richtlijn als vorm wordt opgelegd, en 83, waarbij de keuze wordt gelaten tussen richtlijnen en verordeningen.

⁵ Er zij op gewezen dat de richtsnoeren inzake economische coördinatie en sociaal beleid gebaseerd zijn op de "conclusies" van de Europese Raad, die in principe geen rechtsgevolgen hebben.

17. Voorts is het interessant op te merken dat de term "décision" (besluit) ⁶ in de praktijk dikwijls wordt gebruikt voor teksten van normatieve aard en algemene strekking. Het gaat om heterogene rechtsbesluiten, die verschillend zijn van de "décisions" (beschikkingen) in de zin van artikel 249 van het Verdrag. Dat is bijvoorbeeld het geval met het besluit betreffende de eigen middelen, het besluit betreffende de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende bevoegdheden ("comitologiebesluit") en de op artikel 308 gebaseerde besluiten.
18. Terminologische verwarring bestaat ook met betrekking tot bepaalde normen die het Verdrag "décisions d'application" (uitvoeringsbesluiten) ⁷ noemt, waardoor men zou kunnen denken dat het om toepassingsbesluiten gaat (derde niveau). Dat is het geval met de artikelen 148 en 162 betreffende respectievelijk het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.
19. Sommigen betogen dan ook dat, terwille van de transparantie en inzichtelijkheid van de Gemeenschapsbesluiten, het aantal instrumenten waarmee de Gemeenschap haar bevoegdheden kan uitoefenen gereduceerd en/of limitatief opgesomd zou moeten worden.

C. Op grond van titel V van het VEU aangenomen besluiten

20. Ondanks de institutionele eenheid die ze met het communautaire stelsel delen, berusten titel V en titel VI van het VEU op andere principes dan die waarop het communautaire bouwwerk steunt. In die titels worden de contouren geschetst van een rechtsorde waarin de rechtstreekse werking van de instrumenten van afgeleid recht uitdrukkelijk uitgesloten is, en die instrumenten alleen verplichtingen scheppen voor de lidstaten en de instellingen van de Unie.
21. Artikel 12 VEU bevat een lijst van instrumenten op het gebied van het buitenlands beleid:
- De beginselen en de algemene richtsnoeren zijn politieke besluiten die door de Europese Raad worden aangenomen.
 - In de gemeenschappelijke strategieën die door de Raad worden uitgestippeld en door de Europese Raad bij eenparigheid worden aangenomen, worden de doelstellingen en de actiemiddelen van de Unie omschreven ten aanzien van een gebied dat voor de lidstaten van gemeenschappelijk belang is. Hun rechtskracht blijkt wel uit het feit dat zij de aanneming van uitvoeringsbesluiten (gemeenschappelijke optredens, gemeenschappelijke standpunten of enig ander besluit) met gekwalificeerde meerderheid van stemmen mogelijk maken.

⁶ Dit probleem bestaat niet voor alle talen: in sommige talen worden deze instrumenten correct van elkaar onderscheiden (bv. in het Nederlands: "besluit" tegenover "beschikking" en in het Duits "Beschluss" tegenover "Entscheidung", in de zin van artikel 249).

⁷ (In het Duits: "Durchführungsbeschluss")

- De gemeenschappelijke optredens zijn gericht op specifieke situaties waarin een operationeel optreden van de Unie nodig wordt geacht. Zij zijn verbindend voor de lidstaten maar er wordt niet ingegaan op de rechtsgevolgen.
- In de gemeenschappelijke standpunten wordt het standpunt van de Unie ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard omschreven. De lidstaten moeten hun nationaal beleid en hun diplomatie daarop afstemmen.
- De versterking van de systematische samenwerking van de lidstaten met het oog op de beleidsvoering, kan verschillende vormen aannemen en is meer een actiemethode dan een echt instrument.

22. Naast de lijst van artikel 12, is er titel V, die in andere instrumenten voorziet: in artikel 16 is sprake van wederzijdse informatie en onderling overleg en in artikel 17 van opdrachten aan de WEU. Op te merken valt overigens dat het woord "besluit" ⁸ in Titel V soms in een andere betekenis wordt gebruikt: enerzijds in brede zin - maatregel aangenomen op basis van titel V - maar ook met de betekenis van uitvoeringsbesluit voor gemeenschappelijke optredens en gemeenschappelijke standpunten, in welke gevallen de besluiten met gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen ⁹. Voorts hebben in de praktijk ook andere instrumenten ingang gevonden, zoals richtsnoeren, gedragscodes of verklaringen van de Raad en van het voorzitterschap van de Unie. Kortom, het is erg moeilijk de hele scala van instrumenten van het buitenlands beleid te omschrijven. Hun consequenties zijn niet zo maar af te leiden uit de indeling in het verdrag.

D. Op grond van titel VI van het VEU aangenomen besluiten

23. Het verdrag van Maastricht voorzag grotendeels in dezelfde instrumenten voor samenwerking in het kader van het GBVB als voor de samenwerking in justitie en binnenlandse zaken (JBZ) "derde pijler". Het verdrag van Amsterdam heeft de instrumenten voor de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken die binnen de derde pijler zijn gebleven, gewijzigd.

24. Artikel 34 onderscheidt vier soorten besluiten:

⁸ Zoals reeds vermeld, doet dit probleem zich niet voor alle talen voor.

⁹ Gememoreerd zij dat de gekwalificeerde meerderheid niet van toepassing is op besluiten met militaire consequenties of besluiten op defensiegebied; een lidstaat kan zich hiertegen verzetten, waarna de zaak opnieuw kan worden voorgelegd aan de Europese Raad die bij unanimité beslist.

- In de gemeenschappelijk standpunten wordt de aanpak van de Unie inzake een bepaalde kwestie bepaald. Over verbindende werking wordt niets gezegd.
- Kaderbesluiten beogen de onderlinge aanpassing van de wetgevingen. Zij zijn verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het resultaat. Zij gelijken enigszins op richtlijnen maar rechtstreekse werking is uitdrukkelijk uitgesloten.
- Besluiten kunnen niet worden gebruikt voor de onderlinge aanpassing van nationale normen. Zij zijn verbindend maar kunnen evenmin als kaderbesluiten rechtstreekse werking hebben.
- Overeenkomsten zijn instrumenten die door de Raad worden aangenomen maar door de staten moeten worden bekrachtigd. Zij staan dicht bij de klassieke volkenrechtelijke instrumenten, en worden in de lidstaten die ze hebben geratificeerd van kracht wanneer zij door meer dan de helft van de lidstaten zijn geratificeerd.

Artikel 34 voorziet ook in maatregelen, die met gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen voor de uitvoering van besluiten en overeenkomsten.¹⁰

25. Ondanks de verbeteringen van het Verdrag van Amsterdam, vinden velen dat deze instrumenten onvoldoende geschikt zijn voor een terrein dat veel wetgevingswerk genereert, in tegenstelling met de sector van het buitenlands en veiligheidsbeleid, waarvoor de instrumenten van het EG-Verdrag oorspronkelijk werden ontworpen.

E. Atypische instrumenten

26. De actiemiddelen van de instellingen zijn niet beperkt tot hetgeen in de verdragen is bepaald. Mettertijd zijn andere instrumenten ontwikkeld waarvan de juridische waarde niet steeds voldoende wordt getest, maar die niet ineffectief zijn.

¹⁰ Het gaat om een speciale vorm van gekwalificeerde meerderheid: tweeënzestig stemmen die tien staten vertegenwoordigen bij uitvoeringsmaatregelen en twee derde van de overeenkomstsluitende partijen bij overeenkomsten.

27. Tot die categorie behoren met name:

- De interinstitutionele overeenkomsten, die gestalte geven aan het principe van loyale samenwerking tussen de instellingen. Niemand twijfelt aan hun doelmatigheid als instrumenten van zelfdiscipline voor de instellingen, met name op budgettair en wetgevend vlak.
- De conclusies en de resoluties van de Europese Raad, die een veeleer politiek dan juridisch karakter hebben, maar het wetgevingsproces ook enorm kunnen beïnvloeden.
- De resoluties en conclusies van de Raad die slechts een politieke waarde hebben, maar niet geheel zonder rechtsgevolgen blijven. Zij hebben een functie bij de uitlegging van rechtsbesluiten, zoals erkend is door het Hof van Justitie.
- De verklaringen van de lidstaten die in de notulen of de conclusies van de Raad worden opgenomen, en geen rechtsgevolgen hebben.
- De verklaringen die door de instellingen aan bepaalde rechtsbesluiten worden gehecht en niet meer dan verklaringen zijn.

28. Sommigen zien in die toename van instrumenten waarmee de politieke uitbreiding van de Unie gepaard ging een factor van rechtsonzekerheid en een van de voornaamste oorzaken van het gebrek aan transparantie dat de Unie wordt verweten. Er is dan ook aangevoerd dat het instrumentenscala moet worden beperkt en/of dat de rechtsgevolgen van de instrumenten in de drie pijlers moeten worden geharmoniseerd?

II. De modus operandi van de instellingen

29. Ter verwezenlijking van de doelstellingen en ter uitvoering van de taken van de Unie en de

Gemeenschap, kennen de verdragen bevoegdheden toe aan de instellingen. De grondslag hiervan is geen systeem van machtenscheiding, en in de verdragen ontbreekt een algemene verklaring omtrent de gebruikelijke taken van de instellingen in een rechtsstaat. Terwijl de wetgevende macht thans ofwel door de Raad en het Europees Parlement gezamenlijk als medewetgevers, wordt uitgeoefend, ofwel door de Raad in samenwerking met het Europees Parlement, en ook de Commissie in beide gevallen een rol heeft bij het wetgevingsproces, wordt de uitvoerende macht, inclusief de bevoegdheid om uitvoeringsvoorschriften op te leggen per geval tijdens het wetgevingsproces vastgelegd. In het derde streepje van artikel 202 VEG is bepaald dat de Raad "in de besluiten die hij neemt, de Commissie de bevoegdheden [verleent] ter uitvoering van de regels die hij stelt... Hij kan zich ook het recht voorbehouden in bijzondere gevallen bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen".

A. De wetgevende macht

30. De wetgevende macht, in de zin van de bevoegdheid om overeenkomstig het verdrag besluiten van afgeleid recht te nemen (tweedegraadsnormen), wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Raad en het Europees Parlement als medewetgevers of door de Raad met in de meeste gevallen een grotere of kleinere participatie van het Europees Parlement. De Commissie speelt ook een belangrijke rol in de communautaire pijler via haar initiatiefrecht op het gebied van wetgeving. De wetgevende macht wordt niet door de verdragen gedefinieerd. Het EG-verdrag omschrijft de taak van de Raad als wetgever alleen met betrekking tot de toegang tot documenten (artikel 207, derde lid). De verdragen bakenen per geval de respectieve rol af van de instellingen af, en daarbij gelden een groot aantal procedures.
31. Immers, deelt men de procedures in aan de hand van de combinatie van slechts twee parameters, de regeling voor het stemmen in de Raad en de deelname van het Parlement, dan is een groot aantal combinaties mogelijk:
 - gekwalificeerde meerderheid met medebeslissing,
 - gekwalificeerde meerderheid met samenwerking (ook al gaat het om een restbevoegdheid),
 - gekwalificeerde meerderheid met instemmingsprocedure,
 - gekwalificeerde meerderheid met gewoon advies,
 - gekwalificeerde meerderheid zonder participatie van het Parlement,
 - eenparigheid met medebeslissing,

- eenparigheid met instemmingsprocedure,
- eenparigheid met gewoon advies,
- eenparigheid zonder participatie van het Parlement

Deze lijst betreft alleen de communautaire pijler; de regels betreffende het advies van het ESC en het Comité van de Regio's, alsmede de specifieke meerderheden die in bepaalde gevallen zijn vereist, blijven hier buiten beschouwing. Er moeten trouwens speciale procedures worden toegevoegd zoals de begrotingsprocedure (die in de praktijk flink afwijkt van hetgeen in de verdragen is bepaald), die welke van toepassing is op de eenvormige verkiezingsprocedure, enz.

32. Dat voor bepaalde aangelegenheden bepaalde procedures gelden, heeft meer te maken met historische factoren (de diplomatieke onderhandelingen bij de opeenvolgende verdragsherzieningen) dan met systematiek. Het enige beginsel dat kan worden onderscheiden is dat gekwalificeerde meerderheid in de Raad, met medebeslissingsbevoegdheid voor het Parlement, steeds meer de algemene regel wordt.
33. Met enkele voorbeelden kan het gebrek aan samenhang worden aangetoond. Ook al is de algemene regel dat medebeslissing gepaard gaat met de stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad, toch voorzien verscheidene bepalingen, zelfs na Nice, in de procedure van medebeslissing met eenparigheid van stemmen in de Raad, met alle complicaties vandien voor de onderhandelingen tussen de twee instellingen ¹¹. In sommige domeinen is een differentiëring per sector toegepast. Zo schrijft artikel 18, na Nice, stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad voor met betrekking tot vrij verkeer van personen, behalve voor maatregelen aangaande paspoorten, identiteitskaarten, sociale bescherming en sociale zekerheid, waarvoor de eenparigheidsregel blijft gelden. Evenzo eist artikel 175 met betrekking tot het milieu bij wijze van uitzondering unanimité voor enkele aangelegenheden: fiscale bepalingen, ruimtelijke ordening en energievoorziening. Ook moeten de "bruggetjes" worden vermeld, op grond waarvan onderwerpen na een bepaalde tijd kunnen of moeten overgaan van eenparigheid naar gekwalificeerde meerderheid. Het gaat om aangelegenheden waarbij slechts enkele jaren na de inwerkingtreding van het verdrag van Nice, hetzij automatisch, hetzij bij eenparig besluit van de Raad, wordt overgegaan van besluitvorming bij unanimité naar besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Dat geldt bijvoorbeeld voor visa, asiel en immigratie (artikel 67), milieu (artikel 175) of, na Nice, voor samenhang (artikel 160).
34. Een en ander voorbeeld van inconsistentie betreft bepalingen die grote financiële gevolgen hebben. De begrotingsprocedure geeft het Parlement een dominante positie voor de niet-verplichte uitgaven, terwijl de rol van het Europees Parlement bij het wetgevingproces van de

¹¹ Artikelen 42, 47 en 151.

besluiten die dit soort uitgaven vastleggen zeer wisselend is, en soms zelfs bescheiden kan worden genoemd. De verordeningen betreffende de structuurfondsen ¹² en het cohesiefonds (artikel 161) worden met de instemming van het Parlement aangenomen, maar de financiële verordeningen betreffende de algemene begroting (artikel 279) slechts met gewoon advies. De richtsnoeren en de maatregelen ter financiering van de trans-Europese netwerken (artikel 156) of het kaderprogramma voor onderzoek (artikel 166) worden bij medebeslissing aangenomen.

35. Het ontbreken van een coherent proceduresysteem en de grote verscheidenheid van de procedures zijn extra factoren van complexiteit en ondoorzichtigheid, en heeft geleid tot de suggestie dat er duidelijke correlaties moeten komen tussen rechtsinstrument, de besluitvormingsprocedure en soort van optreden, waarbij de instrumenten niet alleen naar rechtsvorm en gevolgen worden ingedeeld, maar ook naar vaststellingsprocedure. Tijdens de opeenvolgende intergouvernementele conferenties zijn zonder succes voorstellen gedaan voor rangordes waarbij ook werd voorzien in algemene procedurele beginselen.

B. De uitvoeringsvoorschriften ¹³

36. In het stelsel van het Verdrag geldt als algemene regel dat de bevoegdheid om wettelijke voorschriften te implementeren en toe te passen bij de lidstaten berust, en wel overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke regelingen, met inachtneming van het Verdrag en onder controle van de Commissie, de nationale rechter en het Hof van Justitie ¹⁴. De Gemeenschap oefent deze bevoegdheid slechts subsidiair uit, in het bijzonder wanneer er bij de toepassing van het afgeleide recht een bepaalde homogeniteit moet worden gewaarborgd. Voorts zij opgemerkt dat het Verdrag, anders dan veel nationale stelsels, geen onderscheid maakt tussen de *regelgevende* bevoegdheid (de bevoegdheid om algemene voorschriften ter uitvoering van wetgevingsbesluiten vast te stellen) en de bevoegdheid om via individuele handelingen uitvoering te geven aan de wetgeving; beide bevoegdheden vallen onder het begrip "uitvoering"

¹² Merkwaardig is dat de verordeningen betreffende het sociaal fonds en het EFRO, die volledig door de genoemde verordening over de structuurfondsen worden bepaald, volgens de medebeslissingsprocedure worden aangenomen, terwijl de verordening betreffende het EOGFL-Oriëntatie met gewoon advies wordt aangenomen.

¹³ Dit deel van deze nota gaat uitsluitend over het EG-Verdrag. Titel V en Titel VI van het VEU bevatten specifieke uitvoeringsverplichtingen voor de instellingen en de lidstaten. Titel VI voorziet met name in door de Raad na raadpleging van het Parlement aangenomen toepassingsmaatregelen, maar in de praktijk wijkt de Raad, met goedvinden van het Parlement, af van deze bepalingen door vaak aan de Commissie uitvoeringstaken toe te vertrouwen en door een beroep te doen op de comitologieprocedures.

¹⁴ Artikel 10 VEG; Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam (zie Verdragsteksten, Band 1, Deel 1, blz. 567) en Verklaring nr. 43 aangaande dat Protocol, gehecht aan de Slotakte van de Intergouvernementele Conferentie van Amsterdam.

in de zin van de artikelen 202 en 211 van het EG-Verdrag.

1. De reikwijdte van de uitvoeringsvoorschriften

37. Met betrekking tot de bevoegdheid om op gemeenschapsniveau voorschriften ter uitvoering van afgeleide wetgeving (derdegraadsregelgeving) vast te stellen, geldt volgens het derde streepje van artikel 202 VEG dat de Raad "in de besluiten die hij neemt, de Commissie de bevoegdheden [verleent] ter uitvoering van de regels die hij stelt ¹⁵. De Raad kan de uitoefening van deze bevoegdheden aan bepaalde voorwaarden onderwerpen. Hij kan zich ook het recht voorbehouden in bijzonder gevallen bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen" ¹⁶.
38. Het derde streepje van artikel 202 is in het verleden (Europese Akte) ingevoegd om te voorkomen dat de wetgever te veel belast zou worden met het opstellen van technische of buitensporig gedetailleerde voorschriften, die nodig waren als onderdeel van de omvangrijke regelgevingsarbeid op het gebied van de interne markt. Nog steeds wordt echter het verwijt gehoord dat de communautaire wetgeving vaak te gedetailleerd en te technisch is. Zoals gezegd, werden tijdens de opeenvolgende IGC's evenwel verscheidene voorstellen verworpen om in de verdragen het beginsel van een normenhiërarchie ¹⁷ op te nemen, teneinde via een duidelijk onderscheid tussen hetgeen tot het "wetgevingsdomein" en hetgeen tot het "uitvoeringsdomein" behoort, tot een minder technische tweedegraadsregelgeving te komen.
39. In de praktijk kan de wetgever evenwel reeds op basis van de huidige verdragsbepalingen - seriatim - zulke keuzes maken. De reikwijdte van de uitvoeringsregelgeving wordt immers in elk basisbesluit vastgesteld en het zijn de instellingen bij wie de wetgevende bevoegdheid berust, die bepalen of en in hoeverre uitvoeringsregelgeving nodig is. Zij beslissen derhalve

¹⁵ Het Hof heeft geoordeeld dat dit artikel in geval van medebeslissing ook betrekking heeft op het Parlement.

¹⁶ Het Hof heeft geoordeeld dat de Raad zelfs uitvoerig moet motiveren waarom hij besloten heeft zich de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden voor te behouden.

¹⁷ Tijdens de IGC van Maastricht stelde Italië voor om in de communautaire akten de volgende hiërarchie aan te brengen: constitutionele, wetgevende, regelgevende en administratieve voorschriften, met verschillende vaststellingsprocedures. De Commissie stelde de volgende indeling voor: "wetten", verordeningen, besluiten, aanbevelingen en adviezen. De wetten zouden volgens een "medebeslissingsprocedure" door het Europees Parlement en de Raad worden aangenomen. De Commissie zou bevoegd zijn voor het vaststellen van de verordeningen en de besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van de wetten. Dit voorstel werd door het Luxemburgse voorzitterschap aan de IGC voorgelegd, maar werd slechts gedeeltelijk overgenomen: de medebeslissingsprocedure werd inderdaad in het Verdrag opgenomen, maar de typologie van de akten werd niet gewijzigd. In een verklaring gehecht aan het Unieverdrag werd gesteld dat de IGC van 1996 zou onderzoeken in hoeverre het mogelijk is de indeling van de communautaire akten te herzien, teneinde een passende hiërarchie tussen de verschillende categorieën van voorschriften aan te brengen. In Amsterdam werd hieromtrent niets besloten. Tijdens de IGC van Nice deed het Portugese voorzitterschap een voorstel voor opname van een in medebeslissing aangenomen wetgevingsbesluit, dat uitsluitend kernvoorschriften en algemene beginselen zou bevatten. De uitvoeringsvoorschriften zouden dan via een minder zware procedure door de Raad worden vastgesteld.

in elk afzonderlijk geval hoe gedetailleerd en technisch de tweedegraadsregelgeving zal zijn¹⁸ en hebben de mogelijkheid de (tweedegraads)wetgevingsbesluiten te beperken tot uitsluitend algemene beginselen en basisvoorschriften, en de bijzonderheden en de meer technische aspecten in de uitvoeringsregelingen vast te leggen. Zou de wetgever niet moeten worden aangemoedigd tot overdracht van bevoegdheden, waarbij hij via een "callback-recht" doel-treffend toezicht zou kunnen uitoefenen op de uitvoeringsregelgeving? Zou er geen mechanisme¹⁹ denkbaar zijn om aan de Commissie een regelgevingsbevoegdheid te delegeren, die aan de controle van de wetgever is onderworpen?

40. Kortom, het feit dat er twee niveaus van regelgeving bestaan (de (tweedegraads)basis-regelgeving en de (derdegraads)uitvoeringsregelgeving) komt niet duidelijk tot uitdrukking in de Verdragen en evenmin in de realiteit van het positieve Gemeenschapsrecht. Sommigen vinden dat de tijd rijp is om in de Verdragen een duidelijke en expliciete normenhiërarchie vast te leggen. In de Verdragen zouden de wetgevende en de uitvoerende taken kunnen worden omschreven en zou kunnen worden aangegeven door welke instellingen en in welke mate deze taken worden uitgeoefend; en/of zou een duidelijker onderscheid kunnen worden gemaakt tussen wetgevingsbesluiten en uitvoeringsregelingen, dat uitdrukkelijk zou blijken uit de benaming van de akten.

2. De wijze van uitoefening van het toezicht

41. Krachtens artikel 202 VEG kan de Raad "de uitoefening van deze [uitvoerings]bevoegdheden aan bepaalde voorwaarden onderwerpen". De Raad doet dit door op de uitvoeringswerkzaamheden van de Commissie controle uit te oefenen via comités, samengesteld uit deskundigen die de lidstaten vertegenwoordigen. Deze werkwijze, kortweg "comitologie" genoemd, is vastgelegd in het Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, dat het besluit van 13 juli 1987 heeft vervangen.
42. Een van de doelstellingen van het "comitologiebesluit" is om de controleprocedures te ordenen en te voorkomen dat ieder secundairrechtelijk besluit specifieke voorwaarden bevat. De vooraf door de Raad vastgestelde rechtsgrondslag van deze regelgeving laat namelijk geen ruimte voor twijfel over het uitputtende karakter van het besluit. Het rationaliseert en vereenvoudigt de comitologieprocedures, door hun aantal tot drie terug te brengen. Sommigen vinden de comitologieprocedures echter onnodig log: de voorschriften voor het uitoefenen

¹⁸ Dit stelsel lijkt vrij veel op dat van de meeste Europese constituties: wat tot het wetgevings- en wat tot het uitvoeringsdomein behoort, wordt bepaald door de dominante positie die in het besluitvormingsproces wordt ingenomen door de instelling(en) die de wetgevende macht vertegenwoordigt/vertegenwoordigen. De wetgever bepaalt welke regelgevende taken, die overigens steeds door de wet afgebakend zijn en aan rechterlijk toezicht zijn onderworpen, door de uitvoerende organen worden uitgeoefend.

¹⁹ Een soortgelijk mechanisme als in verscheidene lidstaten bestaat.

van controle op de Commissie waren aanvankelijk bedoeld om de Raad in staat te stellen vaker derdegraadsregelgeving aan de Commissie toe te vertrouwen en aldus het besluitvormingsproces te vereenvoudigen, maar er wordt vaak aangevoerd dat deze voorschriften gaandeweg een complicerende factor geworden zijn.

43. In haar verslag over het functioneren van de comités in 2000 heeft de Commissie de lijst van in totaal 244 comités bekendgemaakt. In de loop van 2000 zijn deze comités betrokken geweest bij 1742 besluiten en vonden er in totaal 4323 raadplegingen plaats van uiteenlopende aard.
44. Uiteraard kan het debat over wijzigingen in de comitologieprocedures niet worden aangegaan zonder bredere vraagstukken te berde te brengen, maar het is duidelijk dat de huidige regeling omslachtig is gebleken, zelfs voor de regeringen van de lidstaten ²⁰. Daarom gaan er thans stemmen op om de comitologieprocedures verder te vereenvoudigen.

III. De kwaliteit van de wetgeving

45. Met het voorgaande is nog niet alles gezegd over de problematiek van de "kwaliteit" van de communautaire wetgeving en de mate waarin hiermee kan worden ingespeeld op de complexiteit en het hoge tempo van de veranderingen, vooral op economisch gebied. De besluitvormingsprocedures worden als uitermate traag en omslachtig bestempeld, en een vaak gehoord verwijt is dat die procedures te rigide en wijdlopende wetteksten opleveren. Sommigen vinden dan ook dat er meer regelgeving aan de Commissie en aan nationale instanties moet worden gedelegeerd; anderen zijn van mening dat men beter rekening moet houden met en inspelen op de nieuwe zelfreguleringsmechanismen van de economische actoren ²¹.
46. Sedert enige jaren wordt er bij de Europese instellingen en met name bij de Commissie nagedacht over vereenvoudiging en rationalisering van de regelgeving. Dit denkproces is onlangs nog aangemoedigd door de Europese Raad, die in het kader van het proces van Lissabon de Europese instellingen en de lidstaten heeft verzocht "een strategie op te stellen voor een nader gecoördineerd optreden ter vereenvoudiging van de regelgeving, met inbegrip van de werking van het openbaar bestuur, zowel op nationaal als op communautair niveau".

²⁰ Zie het rapport Poos over de hervorming van de Raad.

²¹ Zie, wat de financiële dienstensector betreft, het rapport Lamfalussy, en de resolutie van de Europese Raad van Stockholm.

Het brede debat over de "governance"²² zoals dat vorig jaar door de Commissie op gang is gebracht, maakt hier ook deel van uit.

47. Onder meer de volgende punten verdienen aandacht:

- i) In wetgevingsprocedures, zo wordt vaak aangevoerd, is de voorbereidingsfase, gezien de consequenties van de regelgeving voor het bedrijfsleven, ontoereikend. Het bedrijfsleven zou de voorkeur geven aan een uitvoeriger voorafgaande raadpleging, mede over de keuze van de meest geschikte vorm van actie. Er wordt ook aangevoerd dat de communautaire rechtsinstrumenten in combinatie met andere oplossingen moeten worden gebruikt. De in Lissabon geïntroduceerde open coördinatiemethode, die erop gericht is ervaringen te delen, is één voorbeeld: een ander voorbeeld is de vrijwillige samenwerkingsmethode, met zelfregulering op basis van samenwerking tussen de betrokkenen. Sommigen zien in co-regulering een mogelijkheid om de voordelen van wetgeving (rechtszekerheid en behartiging van het algemeen belang) te combineren met die van zelfregulering, zoals in de zogeheten "richtlijnen nieuwe aanpak", waarin de kernvoorschriften in een kaderrichtlijn worden vastgelegd en de ondernemingen kunnen kiezen op welke wijze zij aan hun verplichtingen voldoen.
- ii) De wetgevingsprocedures nemen erg veel tijd in beslag. Met het aannemen van een wetgevingsbesluit is gemiddeld meer dan anderhalf jaar gemoeid. Bij richtlijnen kan daar als termijn voor omzetting in interne wetgeving nog eens twee jaar bijkomen. Deze termijnen zijn moeilijk te verenigen met een vaak snel veranderend economisch klimaat.
- iii) De communautaire besluiten komen vaak over als te gedetailleerd, wat dikwijls het gevolg is van moeilijke compromissen, zowel binnen de instellingen zelf als tussen de instellingen onderling. De omzetting van richtlijnen en in algemene zin de implementatie van communautaire besluiten in de lidstaten is een extra complicerende factor en leidt tot divergentie en vertraging. De Commissie werkt thans aan een voorstel voor een methode van overleg met de lidstaten, teneinde de toepassing van de wetgeving te verbeteren, incoherenties weg te nemen en vooral het aanpassen van de wetgeving aan economische en technische veranderingen te vergemakkelijken. De lidstaten zou kunnen worden verzocht om onder meer periodieke overzichten te verstrekken, waaruit blijkt in hoeverre de nationale maatregelen in overeenstemming zijn met de communautaire wetgeving.

²² Zie het witboek over Europese governance COM(2001) 428 def.

iv) Evaluatie en toetsing van de bestaande besluiten wordt beschouwd als een ander terrein voor gecoördineerde actie van de Commissie, de nationale instanties en de sociale en economische actoren. Er wordt overwogen in de wetgevingsbesluiten een herzieningsmechanisme (sunset-clausule) op te nemen, dat in een termijn voor herziening van het besluit voorziet.

48. Voorts zij in dit verband gewezen op de inspanningen, die men zich al lang getroost om het Gemeenschapsrecht te herzien en te codificeren. Enige jaren geleden werd het initiatief genomen om de bestaande wetgeving op het gebied van de landbouw en de interne markt te vereenvoudigen (SLIM-initiatief). Een en ander vordert traag.
