



EUROPESE CONVENTIE

Brussel, 15 mei 2002

SECRETARIAAT

CONV 53/02

CONTRIB 27

BEGELEIDENDE NOTA

van: het secretariaat

aan: de Conventie

Betreft: Bijdrage van Louis Michel, Karel de Gucht en Elio di Rupo, leden van de Conventie, en Pierre Chevalier, Danny Pieters en Marie Nagy, plaatsvervangende leden van de Conventie

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van Louis Michel, Karel de Gucht en Elio di Rupo, leden van de Conventie, en Pierre Chevalier, Danny Pieters en Marie Nagy, plaatsvervangende leden van de Conventie, de bijdrage ontvangen die in bijlage dezes staat.

OPDRACHTEN, BEVOEGDHEDEN EN INSTRUMENTEN VAN DE UNIE **VOORSTEL VOOR EEN ALGEMENE BENADERING**

I. Verduidelijking van het debat

De houding van de burger jegens de Europese Unie is vaak paradoxaal. Enerzijds stelt hij verwachtingen waaraan de Unie niet altijd tegemoetkomt. Anderzijds heeft hij soms de indruk dat de Unie te veel doet op gebieden waar haar interventie niet altijd onmisbaar is.

De opdrachten van de Unie moeten niet afzonderlijk worden gezien. Als we willen dat de Unie doeltreffend kan optreden, overeenkomstig de verwachtingen van haar burgers, zullen we de opdrachten, bevoegdheden en instrumenten met elkaar in verband moeten brengen, en voor elke opdracht en elke doelstelling de beste verdeling van bevoegdheden en de meest doeltreffende instrumenten kiezen.

Deze bijdrage heeft ten doel een algemeen analytisch kader vast te stellen. In een later stadium en via een onderzoek per geval dienen op grond van de verschillende opdrachten die de Unie zijn toevertrouwd, concrete doelstellingen te worden gedefinieerd, precieze bevoegdheden worden toegekend en de meest aangepaste instrumenten voor deze taken worden toegewezen.

II. Gemeenschappelijke waarden, grondslag van de Unie

In de eerste plaats zal het grondwettelijk verdrag de beginselen moeten formuleren waarop de Unie steunt en die het kader vormt voor al haar handelingen. Deze beginselen vonden hun uitdrukking met name in het Handvest van Grondrechten dat dan ook in het grondwettelijk verdrag zou moeten worden opgenomen.

III. Opdrachten van de Europese Unie

De verdragen kennen de Unie nu reeds ambitieuze opdrachten en doelstellingen toe. Een actualisering van deze opdrachten in het licht van de evolutie van de internationale context en die van de Unie is niettemin noodzakelijk.

Deze opdrachten, die aan de verwachtingen van de burgers moeten voldoen, dienen in het grondwettelijk verdrag te worden hergroepeerd langs de volgende hoofdlijnen :

- binnen de gemeenschappelijke ruimte de rechtsstaat, democratie, mensenrechten en fundamentele vrijheden garanderen en daarbuiten deze waarden bevorderen ;
- Binnen een gemeenschappelijke markt en een economische en monetaire unie een Europees maatschappijmodel garanderen en bevorderen dat streeft naar een evenwichtige economische groei, sociale vooruitgang, volledige tewerkstelling, levenskwaliteit en duurzame ontwikkeling, alsook de economische en sociale cohesie en solidariteit tussen de lidstaten en tussen de Regio's ;
- Een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid garanderen en ontwikkelen waarbinnen het vrij verkeer van personen verzekerd is ;

- De identiteit van de Unie op het internationaal toneel bevestigen en in de internationale betrekkingen veiligheid, vrede en internationale samenwerking alsook billijke commerciële en financiële betrekkingen bevorderen.

IV. Organisatie van de bevoegdheden

1. Verduidelijking van de bevoegdheden

In een grondwettelijk verdrag dienen de verschillende bevoegdheidscategorieën van de Unie te worden gedefinieerd, waarbij vooral hun gevolgen voor de bevoegdheden van de lidstaten moeten worden verduidelijkt, en dient te worden toegezien op een transparantere verdeling van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en haar lidstaten. De burgers moeten zo duidelijk mogelijk kunnen zien “wie wat doet” en “wie dus voor wat verantwoordelijk is”.

2. Basisprincipe

Het basisprincipe is dat de Unie slechts bevoegdheden heeft voor zover het grondwettelijk verdrag haar deze toekent.

3. Criteria voor toekenning van bevoegdheden aan de Unie

De criteria om de Unie een bevoegdheid toe te kennen zijn de volgende :

- Vermijding van tegengestelde effecten die zich zouden kunnen voordoen bij een actie op het niveau van de lidstaten terwijl de ruimte die door de geplande actie wordt getroffen de nationale grenzen overschrijdt.
- De actie van de Unie biedt een concurrentievoordeel in termen van doeltreffendheid of besparing van de vereiste middelen.
- De actie van de Unie, die inspeelt op een behoefte aan cohesie en solidariteit, kan door elk van de lidstaten afzonderlijk niet bevredigend worden gegarandeerd, gezien hun sterk uiteenlopende situaties.

4. Definitie en verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en haar lidstaten

De bevoegdheden van de Unie zijn functioneel en vormen slechts een middel om taken te vervullen en doelstellingen te bereiken die per gebied in het verdrag dienen te worden gedefinieerd. Daarom zullen we ons op de te verwezenlijken opdrachten en doelstellingen moeten baseren om te bepalen waar de bevoegdheden liggen.

Bovendien moet vanaf het begin worden onderstreept dat de band tussen bevoegdheden en instrumenten niet al te strak kan zijn. Sommige beleidslijnen vragen om het gebruik van meervoudige instrumenten om hun doelstellingen te verwezenlijken. Geval per geval en gebied per gebied moeten derhalve de beste instrumenten vastgesteld worden.

Over het algemeen en zonder in dit stadium het exacte bereik van deze bevoegdheden te willen bepalen, daar dit immers afhangt van de doelstellingen van de verschillende beleidslijnen, zou een schetsmatige verdeling van de bevoegdheden er als volgt kunnen uitzien :

a) Exclusieve bevoegdheden van de Unie

- *Exclusieve bevoegdheden van de Unie zijn bevoegdheden die naar hun aard zijn voorbehouden aan de Unie. Alleen haar instellingen zijn bevoegd om handelend op te treden, en de lidstaten kunnen slechts tussenbeide komen uit naam van de Unie en uit hoofde van één van haar rechtshandelingen.*

In sommige gevallen is de aard van de doelstelling zodanig dat een – zelfs gedeeltelijk - concurrerende actie van de lidstaten het onmogelijk maakt het gestelde doel te bereiken.

Moeten tot de exclusieve bevoegdheden horen * :

- de rechten en plichten die uit het burgerschap van de Unie voortvloeien
- de toegang tot het grondgebied van de Unie van goederen (douane-unie) en personen (immigratie en asiel) afkomstig uit derde landen
- alle buitenlandse handelsbetrekkingen,
- het monetair beleid voor de landen van de eurozone, inclusief zijn buitenlandse aspecten
- *de begroting (inkomsten en uitgaven) van de Unie*
- de buitenlandse vertegenwoordiging van de Unie

b) *Bevoegdheden uitgeoefend door de Unie en door de lidstaten*

Op tal van gebieden rechtvaardigt de aard van de doelstelling niet dat de bevoegdheid automatisch bij de Europese Unie komt te liggen ; de uitoefening van een bevoegdheid door de Unie kan echter noodzakelijk blijken om de gemeenschappelijke doelstellingen sneller, doeltreffender of breder te verwezenlijken.

*Onder deze categorie vallen ook specifieke kwesties als het behoud van de biologische rijkdommen van de zee.

De uitoefening van zo'n bevoegdheid door de Unie moet worden onderworpen aan de principes van subsidiariteit en proportionaliteit. Alvorens handelend te kunnen optreden moet de Unie controleren dat haar actie een meerwaarde oplevert voor de verwezenlijking van de doelstelling ; bovendien moet zij erop toezien dat haar optreden niet verder gaat dan wat nodig is om de gestelde doelstellingen te bereiken.

Onder de bevoegdheden van zowel de Unie als de lidstaten onderscheiden we

i) concurrerende bevoegdheden

- *Concurrerende bevoegdheden van de Unie zijn bevoegdheden die aan de Unie worden toegewezen maar die door de lidstaten kunnen worden uitgeoefend zolang en voor zoverre de Unie dit niet al doet. In dit geval moet de Unie zich in haar optreden aan het subsidiariteitsbeginsel houden, d.w.z. indien en mits de doelstellingen van de geplande actie niet afdoende kunnen worden verwezenlijkt door de lidstaten en deze, gezien de omvang en de effecten van deze actie, dus beter op communautair niveau kunnen worden bereikt .*

Op heel wat gebieden die geen exclusieve bevoegdheid van de Unie vereisen, zijn de lidstaten bevoegd zolang en voor zoverre de Unie haar bevoegdheid niet uitoefent. De lidstaten moeten natuurlijk wel loyaal met de Unie blijven samenwerken en geen maatregelen nemen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar zouden kunnen brengen. Hiertegenover staat dat als de Unie op dit vlak een element voor haar rekening neemt, de lidstaten niet meer tussenbeide kunnen komen zonder de verwezenlijking van de doelstelling in het gedrang te brengen ; het uitoefenen door de Unie van haar eigen bevoegdheid kan leiden tot een exclusieve bevoegdheid wanneer zij het ganse domein van activiteit heeft afgedekt.

Op andere gebieden komt de bevoegdheid van de Unie slechts gedeeltelijk in de plaats van die van de lidstaten : wanneer bijvoorbeeld de Unie minimale voorschriften vaststelt, blijven de lidstaten bevoegd om verder te gaan dan het voorgeschrevene.

Op weer andere gebieden komt de toewijzing van een bevoegdheid aan de Unie niet in de plaats van die van de lidstaten, ingeval van een gemeenschappelijke doelstelling, maar dient zij slechts om de actie van de lidstaten bij het uitoefenen van hun eigen bevoegdheid op al dan niet strenge manier in te kaderen of te coördineren.

Er bestaat dus een gradatie in de intensiteit van de bevoegdheid van de Europese Unie ten opzichte van die van de lidstaten. Deze gradatie verschilt naargelang van het werkterrein waarvoor aan de Unie een concurrerende bevoegdheid wordt toegewezen, evenals de precieze politieke doelstellingen achter de toewijzing van deze bevoegdheid. Daarom is het dus beter gebied per gebied – en soms zelfs per subgebied – te preciseren wat het bereik en de intensiteit van de actie van de Unie is ten opzichte van de doelstelling.

Uit hoofde van één van de bovengenoemde graden van intensiteit vallen onder deze categorie bevoegdheden : instelling en werking van de interne markt (vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, concurrentiebeleid), gemeenschappelijk landbouwbeleid, gemeenschappelijk visserijbeleid, economisch beleid, sociaal beleid, werkgelegenheidsbeleid, volksgezondheid, consumentenbescherming, vervoersbeleid, Trans-Europese netwerken, energiebeleid, milieubeleid, beleid ten behoeve van een economische en sociale cohesie, samenwerking van politie en justitie in strafzaken, samenwerking van justitie in burgerlijke zaken, buitenlands en veiligheidsbeleid, defensiebeleid, ontwikkelingssamenwerking, associatie van de LGO's.

ii) aanvullende bevoegdheden.

- *Aanvullende bevoegdheden van de Unie zijn bevoegdheden die aan de Unie worden toegewezen ter aanvulling of ondersteuning van de maatregelen van lidstaten ten behoeve van een gemeenschappelijke doelstelling, op gebieden waar deze laatste van nature bevoegd blijven.*

Op sommige gebieden kan de Unie een bepaalde doelstelling niet beter verwezenlijken dan de lidstaten, maar kan zij wel tot haar verwezenlijking bijdragen via eigen maatregelen die de actie van de lidstaten aanvullen of ondersteunen, zo nodig aan de hand van wetgevende maatregelen.

Onder deze categorie ‘aanvullende’ bevoegdheden horen te vallen : industrie, onderzoek en technologische ontwikkeling, onderwijs, beroepsopleiding, cultuur, jeugd.

c) Bevoegdheden van de lidstaten

Het verdrag moet blijven aanduiden dat de bevoegdheden die niet bij de Europese Unie liggen, uitsluitend de lidstaten toebehoren. Wat dit betreft zou het basisprincipe volgens welke de Unie slechts over die bevoegdheden beschikt die haar uit hoofde van het verdrag worden toegewezen, echter moeten volstaan.

Anderzijds om de Unie in de gelegenheid te stellen de nodige maatregelen te nemen om die taken te vervullen die haar worden toegewezen zolang het Verdrag nog geen specifieke bevoegdheden hieromtrent stipuleert, zouden bepalingen als de huidige artikels 94, 95 en 308 van het VEU de vereiste marge moeten bieden, zij het dat deze dan wel de nodige garanties moeten bieden om verkeerde interpretaties van de bevoegdheden van de Unie te vermijden.

d) Regio's met wetgevende bevoegdheid

De opkomst van Regio's met wetgevende bevoegdheid in de Europese Unie is een feit dat niet lang zal kunnen worden genegeerd. Deze Regio's met wetgevende bevoegdheid dienen bepaalde rechten en plichten te kunnen genieten in het kader van de Unie. Het is aan de lidstaten om de instellingen van de Europese Unie op de hoogte te stellen van de lijst met betrokken Regio's en het bereik van hun bevoegdheden. Deze Regio's met wetgevende bevoegdheid zouden onder andere het recht moeten krijgen om door de Commissie te worden geraadpleegd wanneer deze laatste maatregelen zou plannen die onder hun bevoegdheid vallen of rechtstreeks het Hof te vatten als hun bevoegdheid in het geding zou zijn.

V. Instrumenten

De taken van de Unie vernieuwen en de verdeling van de bevoegdheden organiseren heeft geen enkel nut als de Unie niet over precieze en doeltreffende instrumenten beschikt. Er zal precies moeten worden bepaald welke instrumenten voor de verschillende toegewezen bevoegdheden zullen worden gebruikt.

Allereerst moeten we echter onderstrepen dat het gebruik van het ene of andere instrument niet afhangt van de bevoegdheidscategorie. De mate van tussenkomst door de Unie en de keuze van het instrument worden eerder bepaald door de doelstelling, middels inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel.

Bovendien kan deze keuze later veranderen; bij een verandering in de vereiste mate van interventie moet het grondwettelijk verdrag de mogelijkheid bieden het beste instrument voor het specifieke gebied te kiezen, zonder hiertoe het basisverdrag te hoeven wijzigen.

(a) Wetgevende en uitvoerende instrumenten*

Allereerst dienen de normen hiërarchisch te worden gerangschikt tussen wetgevende maatregelen en uitvoerende maatregelen van reglementaire aard.

Wetgevende maatregelen :

- Wetten : algemene en verplichte normen die direct toepasbaar zijn en dus geen nationale interventie vereisen om effect te hebben
- Kaderwetten : algemene en verplichte normen wat het te bereiken resultaat betreft maar die hiertoe wel eerst moeten worden omgezet in nationale wetgevende maatregelen. Bij het gebruik van dit type instrument dienen algemene orientaties en doelstellingen (te bereiken resultaat) te worden bepaald maar zouden tegelijk de lidstaten moeten worden vrijgelaten deze ten uitvoer te leggen door een bepaling van de middelen.

De (kader)wetten die een politieke keuze vertolken, moeten op voorstel van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid moeten worden aangenomen door de Raad, in gezamenlijke beslissing met het Europees Parlement. In het kader van een uitgebreide Unie zal vasthouden aan de unanimiteit de mogelijkheden tot blokkering alleen maar vergroten, met grotere frustraties voor de burgers ten gevolg.

- De Europese overeenkomsten als gevolg van de dialoog die op communautair niveau tussen de sociale partners wordt gevoerd, zouden door de instellingen van de Unie moeten worden erkend
- Niet-dwingende maatregelen : (adviezen, aanbevelingen, ...) ; al naargelang het geval worden zij door de Raad of door de Commissie aangenomen

Uitvoerende maatregelen

De uitvoeringsverordeningen die volgen op de in de (kader)wetten gemaakte politieke keuzes, dienen op het niveau van de Unie door de Commissie te worden aangenomen in het kader van een nieuwe comitologie die transparantie en politieke controle waarborgt.

*(b) Coördinatie-instrumenten**

De coördinatie-procedures hebben ten doel op bepaalde gebieden toe te zien op de convergentie van de prestaties en/of beleidslijnen van de lidstaten in vergelijking met een gemeenschappelijke doelstelling ; zij moeten plaatsvinden in het kader van de communautaire instellingen en al naargelang het geval een min of meer bindend karakter krijgen.

De politieke basisprincipes worden, op voorstel van de Commissie en na advies van het Europees Parlement, door de Raad met gekwalificeerde meerderheid vastgesteld.

De follow-up van de uitvoering wordt verzorgd door een multilaterale evaluatieprocedure, waarbij de Raad zo nodig en op advies van de Commissie de vereiste aanbevelingen doet om op naleving van de gestelde richtsnoeren toe te zien.

(c) Financiële instrumenten

De Europese Unie zou rechtstreeks voor de financiering moeten kunnen zorgen van de uitgaven ingevolge haar politieke besluiten rond de haar toevertrouwde taken. Het gaat erom, zonder de globale fiscale last op het niveau van de Unie en de lidstaten te willen verzwaren, de financieringsmethode van de Europese Unie te wijzigen door een echt systeem van eigen middelen in te stellen, zonder nationale bijdragen van de lidstaten en waarbij uitsluitend de gemeenschappelijke instellingen betrokken zijn.

* De besluitvormingsprocedures waarvan sprake onder V a) en b) en de aan de Commissie, Raad en Parlement toegekende rol, moeten geplaatst worden in een ruimer reflexiekader aangaande een versterking van het systeem van de Europese instellingen, zijn democratische legitimiteit en zijn werkwijze.

VI. Conclusie

Eenieder kan zich een exact idee vormen van wie wat doet en welke de verantwoordelijke autoriteit is aan de hand van een gezamenlijke lezing van :

- de gestelde opdracht,
- het bevoegdheidsniveau, desgevallend getest met het subsidiariteitsbeginsel,
- en het type instrument gebruikt al naargelang het proportionaliteitsbeginsel.