

**CONV 195/02**

**CONTRIB 68**

**BEGELEIDENDE NOTA**

---

van: het secretariaat

aan: de Conventie

---

Betreft: Bijdrage van de heren Eduardo ZAPLANA HERNANDEZ-SORO, Jos CHABERT, Manfred DAMMEYER, Patrick DEWAEL, mevrouw Claude DU GRANRUT, de heer Claudio MARTINI, waarnemers van het Comité van de regio's, leden van de Conventie

---

De secretaris-generaal van de Conventie heeft de bijdrage in bijlage dezes ontvangen van de heren Eduardo ZAPLANA HERNANDEZ-SORO, Jos CHABERT, Manfred DAMMEYER, Patrick DEWAEL, mevrouw Claude DU GRANRUT, de heer Claudio MARTINI, waarnemers van het Comité van de regio's, leden van de Conventie.

**Europese Unie**



**COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Brussel, 8 juli 2002

**BIJDRAGE VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S  
TOT  
DE EUROPESE CONVENTIE**

---

## **I. Het Comité van de Regio's,**

heeft tijdens zijn op 3 en 4 juli gehouden 45<sup>e</sup> zitting (vergadering van 4 juli) met algemene stemmen de volgende bijdrage goedgekeurd.

## **II. 1. Inleiding**

- A. 1.1 Tijdens de Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001 zijn de staatshoofden en regeringsleiders ingegaan op het herhaaldelijk geuite verzoek, het Comité van de Regio's uit te nodigen aan de Conventie over de toekomst van Europa deel te nemen.
- B. 1.2 Het CvdR heeft van meet af aan geprobeerd actief en constructief aan de discussies in de Conventie deel te nemen, en zal dit blijven doen. In deze uitermate belangrijke bezinningsperiode, die moet uitmonden in een hervorming van de Europese Unie, heeft het Comité, als spreekbuis voor de gemeenten en regio's in de Conventie, een brede, interne discussie opgezet, met als doel strikt omliggende en gestructureerde voorstellen over de onderwerpen die aan de orde zijn, op te stellen en vervolgens aan de Conventie te presenteren.
- C. 1.3 Doel van dit document is alle leden van de Conventie een beknopt en actueel overzicht te geven van de belangrijkste verwachtingen van het Comité van de Regio's t.a.v. de toekomst van de Europese Unie. Het is natuurlijk niet uitgesloten dat het CvdR later nog standpunten inneemt over onderwerpen die de revue zullen passeren, of de gedachtegang die in dit document beknopt wordt uiteengezet, verder uitwerkt.

## **III. 2. Verwachtingen van het CvdR t.a.v. de toekomst van de Unie**

- A. 2.1 Het CvdR verwacht van de hervorming van de Europese Unie dat de Europese instellingen en de burgers dichter bij elkaar worden gebracht, de Europese burgers zich meer met het Europese project<sup>1</sup> identificeren en zich sterk bij de Europese Unie betrokken kunnen voelen, zonder evenwel hun nationale identiteit en regionale en

---

<sup>1</sup> zie het verslag van het CvdR over burgerbetrokkenheid (CDR 436/2000 fin) en de slotverklaring van het CvdR over "Nieuwe bestuursvormen in Europa: naar meer democratie en nabijheid" (CDR 379/2000 fin)

lokale diversiteit te moeten opgeven. In de preambule van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt deze symbiose als volgt verwoord: "De Unie draagt bij aan de instandhouding en de ontwikkeling van deze gemeenschappelijke waarden, met inachtneming van de verscheidenheid van de culturen en tradities van de volkeren van Europa, alsmede van de nationale identiteit van de lidstaten en van hun staatsinrichting op nationaal, regionaal en lokaal niveau".

- B. 2.2 Het CvdR beklemtoont bovendien dat democratische legitimiteit niet alleen een kwestie is van het wijzigen van structuren en procedures, maar evenzeer een kwestie van politieke cultuur en mentaliteit. Alleen als het Europese eenwordingsproces de burgers eigen wordt, zal de democratische legitimiteit van de EU als een feit worden beschouwd. De EU moet het resultaat zijn van de integratie van mensen, niet alleen van instellingen.
- C.
- D. 2.3 Met het oog hierop juicht het CvdR de oprichting van de Conventie toe, als nieuwe en meer democratische methode om een verdragswijziging voor te bereiden. Het CvdR verzoekt de intergouvernementele conferentie van 2004 met klem de voorstellen van de Conventie te volgen.
- E. 2.4 Het CvdR pleit in dit verband voor een constitutionele aanpak: de gemeenschappelijke waarden die de EU-burgers binden en al vijftig jaar lang het cement in de Europese constructie vormen, moeten onder meer middels het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in het nieuwe grondwettelijke kader van de Unie worden verankerd. Kortom: het Europese burgerschap moet in het Europa van morgen nader worden ingevuld. Een essentiële stap in die richting zou zijn het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in de toekomstige grondwet te integreren en het zo juridisch bindend te maken. Dankzij het handvest kunnen alle onderdanen van de EU-lidstaten dan vaststellen dat hun specifiek Europees burgerschap een bron van nieuwe rechten is en een bewijs te behoren tot de nieuwe collectiviteit die de Unie vormt.
- F.
- G. 2.5 Voorts moet strikter de hand worden gehouden aan de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, dat per slot van rekening borg staat voor de democratische werking van de Europese instellingen en de basis vormt voor het Europese burgerschap.

Ook ontstaat door toepassing van dit beginsel de zekerheid dat beleidsbesluiten dicht bij de burgers worden genomen, omdat de autonomie van de lokale overheden is gegarandeerd. Tot slot dient ook het door de Raad van Europa aangenomen Europees Handvest inzake Lokale Autonomie in het nieuwe grondwettelijke kader van de Europese Unie te worden geïntegreerd, zodat een Europa kan worden opgebouwd dat op de beginselen van democratie en decentralisering is gebaseerd, en moeten de beginselen van het eveneens door de Raad van Europa opgestelde ontwerp van een Europees Handvest inzake Regionale Autonomie aan dit grondwettelijke kader ten grondslag liggen.

- H. 2.6 Voorts moet de werking van de Unie worden vereenvoudigd. Tegen deze achtergrond moet het hervormingsproces leiden tot: een duidelijke omschrijving van de rechtspersoonlijkheid van de Europese Unie en een vereenvoudiging van de bestaande drie-pijlerstructuur, die door haar juridische heterogeniteit de slagvaardigheid van de Unie belemmert.
- I. 2.7 Voorwaarde voor een grotere maatschappelijke betrokkenheid bij de Europese Unie is dat de dichtst bij de burger staande bestuursniveaus, nl. de lokale en regionale overheden, meer aan de politieke besluitvorming deelnemen. Het feit dat het CvdR het enige forum is waar de territoriale besturen van alle lidstaten vertegenwoordigd zijn, verleent het Comité de nodige legitimiteit om deze deelname te kanaliseren.
- J. 2.8 Het CvdR heeft als enige EU-instantie het recht om als spreekbuis voor de lokale en regionale besturen op te treden en wijst elke poging om het Comité te vervangen door structuren die niet alle decentrale overheden vertegenwoordigen, van de hand. Om het contact met de burgers te intensiveren en sneller op ontwikkelingen te kunnen inspelen, heeft het Comité samenwerking met de Europese verenigingen van lokale en regionale overheden tot stand gebracht; hun inbreng in de discussie op Europees niveau wordt door het Comité erg op prijs gesteld. De samenwerking zal worden aangevuld door een rechtstreekse dialoog tussen deze verenigingen en de Europese instellingen. In het kader van de bestuurshervormingen werkt de Commissie momenteel aan manieren om deze dialoog vorm te geven.

- K. 2.9 Voor een optimale deelname van de lokale en regionale overheden aan het Europese integratieproces is de huidige rol van het Comité als hulp- en adviesorgaan onvoldoende. Het CvdR moet van de Europese Conventie dan ook eisen dat zijn institutionele rol en zijn takenpakket worden uitgebreid.

#### IV. 3. Taken en bevoegdheden

- A. 3.1 Tot dusverre heeft de Europese Conventie zich met name gebogen over de bevoegdheidsafbakening in de Europese Unie. De doelstelling van de Conventie is namelijk het takenpakket van de EU zo te hervormen dat de Unie de uitbreiding en de globalisering kan ondervangen en haar democratisch deficit kan verminderen. Om dit te bereiken moet aan de burger duidelijk worden gemaakt wie in de Unie waarvoor verantwoordelijk is en wat Europa voor de burger doet; dit zal de democratische controle overigens ten goede komen. Aan dit onderwerp is ook de eerste schriftelijke CvdR-bijdrage aan de Conventie gewijd (CvdR-advies over "Het ontwerpverslag van het Europees Parlement over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten"<sup>1</sup>).
- B. 3.2 De meeste Conventieleden zijn vooralsnog gekant tegen limitatieve opsommingen van bevoegdheden, vergelijkbaar met de systemen voor de interne bevoegdheidsverdeling in de lidstaten. Het CvdR is het hiermee eens en is van mening dat de Unie dient te beschikken over alle bevoegdheden die nodig zijn om haar doelstellingen te halen, alsmede over instrumenten die haar in staat stellen haar taken optimaal te vervullen.
- C. 3.3 Om de burger meer bij de Unie te betrekken moeten de beleidsterreinen waarvoor de EU verantwoordelijk is, transparanter worden afgebakend en moet er meer verantwoording worden afgelegd. Het moet voor de burger duidelijk zijn welke politieke instantie – ook op Europees niveau – voor een bepaald beleidsterrein bevoegd is: wil de Unie het vereiste draagvlak voor het integratieproces en de uitbreiding creëren en haar democratische legitimatie drastisch verbeteren, dan is dit een absolute voorwaarde. Het CvdR is ingenomen met het jaarlijkse verslag van de Commissie over de aan het subsidiariteitsbeginsel getoetste bevoegdheidsafbakening in de Europese

---

<sup>1</sup> CDR 466/2001

Unie.

D.

E. 3.4 Een transparantere bevoegdheidsafbakening in de Unie is dus noodzakelijk. De burger zal zich alleen met de Unie identificeren indien de Europese integratie wordt ingebed in een transparant kader van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Daarenboven is het voor een goed werkende democratie in Europa nodig dat het nieuwe juridische kader en de besluitvormingsprocessen voor de burger inzichtelijker worden en gemakkelijker kunnen worden toegepast. Derhalve dient duidelijk te worden aangegeven waar de politieke verantwoordelijkheid ligt en waar de democratische controle wordt uitgeoefend<sup>1</sup>. Het CvdR is het eens met de in de resolutie<sup>2</sup> van het Europees Parlement voorgestelde scheidslijn tussen eigen of exclusieve, gedeelde en aanvullende bevoegdheden van de Unie, met dien verstande dat, aangezien de meeste bevoegdheden tussen Unie en lidstaten worden gedeeld, mechanismen voor medeverantwoordelijkheid moeten worden uitgewerkt.

F. 3.5 Voor een betere omschrijving en verdeling van de bevoegdheden moet volgens het CvdR worden uitgegaan van de beginselen subsidiariteit, evenredigheid en burgerbetrokkenheid. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel dient het Europese niveau in alle aangelegenheden waarvoor het geen exclusieve bevoegdheid heeft, het optreden over te laten aan de andere bestuursniveaus, te weten de lidstaten en de regionale en lokale overheden<sup>3</sup>.

G. 3.6 Inzake de bevoegdheidsverdeling heeft het CvdR zich reeds vóór de volgende algemene principes uitgesproken<sup>4</sup>:

- de in het Verdrag geformuleerde subsidiariteits- en evenredigheidsbeginselen moeten zodanig

---

<sup>1</sup> zie het verslag van het CvdR over burgerbetrokkenheid (CDR 436/2000 fin)

<sup>2</sup> resolutie van het Europees Parlement over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten (2001/2024 (INI))

<sup>3</sup> Resolutie van het CvdR van 14-11-2001 over de "Vorbereitung van de Europese Raad van Laken en de verdere ontwikkeling van de Europese Unie in het kader van de volgende intergouvernementele conferentie (2004)" (CDR 104/2001 fin) en het advies van het CvdR van 13-3-2002 over "Het ontwerpverslag van het Europees Parlement over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten" (CDR 466/2001 fin)

<sup>4</sup> advies van het CvdR over "Het ontwerpverslag van het Europees Parlement over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten" (CDR 466/2001 fin)

worden aangevuld dat de bevoegdheden van de regionale en lokale overheden gewaarborgd zijn;

- het evenredigheidsbeginsel, dat aan het mechanisme van gedeelde bevoegdheden ten grondslag ligt, moet worden gerespecteerd;
- er dient te worden vastgehouden aan de beginselen die in de afzonderlijke lidstaten gelden voor de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de centrale overheid en de regionale en lokale overheden.

3.7 Wat het behoud van de huidige formulering van art. 308 van het EG-Verdrag betreft, moet de Unie ook in de toekomst flexibel op de steeds groter wordende uitdagingen<sup>1</sup> kunnen reageren. Voorts deelt het CvdR het standpunt van de meeste Conventieleden, nl. dat het elan van de integratie niet mag verflauwen, wat betekent dat het mogelijk moet zijn de omschrijving van de taken en de verdeling van de bevoegdheden van de Unie aan te passen.

3.8 Uit het werk van het Comité van de Regio's is duidelijk gebleken dat de regionale en lokale overheden daadwerkelijk bij de tenuitvoerlegging van een groot aantal communautaire beleidslijnen betrokken zijn en dat hun bijdrage bepalend is voor het welslagen van dit beleid. Het is dan ook zaak de rol van de regionale en lokale besturen bij de toepassing van het EU-beleid te erkennen en deze besturen te raadplegen over de beleidsterreinen waarvoor zij krachtens de in hun lidstaat vigerende staatsinrichting verantwoordelijk zijn.

3.9 De regionale en lokale overheden hechten veel belang aan de idee van een partnerschap met de Europese instellingen, vooral met de Europese Commissie; zij verzoeken de Commissie dan ook hen te raadplegen voordat de aanzet wordt gegeven tot nieuw beleid dat gevolgen heeft voor de decentrale overheden of verband houdt met hun bevoegdheden.

3.10 Wat de bevoegdheidsverdeling betreft, is het CvdR van mening dat de in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie genoemde beleidsdoelstellingen moeten worden versterkt. Het Comité kan zich vinden in het meerderheidsstandpunt dat n.a.v. de discussies in de Conventie naar voren is gekomen alsmede in de bijdragen die het in dit verband heeft ontvangen, nl:

---

<sup>1</sup> advies van het CvdR over "Het ontwerpverslag van het Europees Parlement over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten" (CDR 466/2001



- dat de Unie behoefte heeft aan een echt gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid dat haar in staat stelt op internationaal vlak een belangrijkere rol te spelen; hiervoor dienen aan de Unie exclusieve bevoegdheden op dit vlak te worden toegekend;
- dat voor de Europese burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid moet worden verwezenlijkt waarin aan de hand van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie over de naleving van de rechten wordt gewaakt. Het gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid moet een echt geïntegreerd beleid worden met aandacht voor de mensenrechten, de sociale samenhang van de Unie, de noodzakelijke bestrijding van illegale immigratie en de ontwikkeling van de landen waar de immigranten vandaan komen;
- dat het Europese sociale en economische model moet worden geconsolideerd; dit houdt in dat sociale en territoriale samenhang, een hoog niveau van sociale bescherming en levenskwaliteit absoluut geen belemmering, maar juist een voorwaarde voor de economische vooruitgang en concurrentiepositie van een gebied zijn;
- dat, met het oog op een duurzame ontwikkeling, milieu-, sociaal en economisch beleid beter op elkaar moeten worden afgestemd.

H.

3.11 Verder moet het streven naar economische, sociale en territoriale samenhang als een van de prioritaire taken van de Europese Unie worden erkend. Wil de Unie over een echt samenhangend juridisch raamwerk beschikken, dan moet territoriale samenhang, naast de economische en sociale samenhang, als fundamenteel beginsel in het Verdrag worden opgenomen. Aangezien het heterogene karakter van de Unie en de verschillen tussen de regio's na de uitbreiding verder zullen toenemen, moeten meer inspanningen worden geleverd om het niveau van politieke en economische integratie dat de Europese Unie zichzelf tot doel heeft gesteld, te bereiken. De Unie mag zich evenwel niet beperken tot de financiële omkadering van dit beleid, maar dient zich ook te buigen over de verschillen die momenteel tussen de belastingstelsels bestaan. Versterking van de solidariteit en ontwikkeling van de gemeenschappelijke welvaart vormen de pijlers onder de Europese eenwording. Er zal in de toekomst altijd behoefte blijven bestaan aan een haalbaar structuurbeleid dat de Europese integratie en de cohesiegedachte in de Unie kracht bijzet. In verband hiermee moet in het nieuwe Verdrag absoluut plaats worden ingeruimd voor de diensten van algemeen belang, die bij de versterking van de sociale en territoriale cohesie binnen een Unie met meer lidstaten, de inachtneming van de fundamentele rechten van de mens en de vervolmaking van het Europees sociaal en economisch model een essentiële rol spelen.

I. 3.12 Wat het toezicht op de afbakening van bevoegdheden aangaat, heeft het

---

fin)

CvdR er sinds zijn oprichting voor gepleit dat de controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel in het Verdrag *expressis verbis* aan het Comité zou worden toevertrouwd. Aangezien subsidiariteit – krachtens art. 5 van het Verdrag één van de fundamentele beginselen van de Gemeenschap – inhoudt dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden genomen, is het niet meer dan redelijk dat de instelling die de dichtst bij de burger staande bestuursniveaus vertegenwoordigt, een specifieke rol bij het toezicht op de naleving van dit beginsel krijgt toevertrouwd.

3.13 Met het oog op een systematischer gebruik van het rechtsinstrumentarium van de Europese Unie, pleit het Comité ervoor hierin een hiërarchie aan te brengen. Het Comité beschouwt raamregelingen en richtlijnen als de meest geschikte rechtsinstrumenten en is dan ook van mening dat deze bij voorkeur moeten worden ingezet. Meer gedetailleerde vormen van regelgeving mogen alleen worden gebruikt, indien het beoogde doel op geen andere manier kan worden bereikt.

V. 4. Meer democratie, transparantie en efficiëntie in de Europese Unie

A. 4.1 Voor het CvdR, de enige institutionele spreekbuis voor de lokale en regionale besturen in de EU, gaan versterking van de democratische legitimiteit van de EU en bevordering van de deelname door de lokale en regionale overheden aan de besluitvorming en aan de voorbereiding en toepassing van het EU-beleid hand in hand. Dit impliceert dat de institutionele rol en de taken van het Comité moeten worden versterkt om die deelname daadwerkelijk in de juiste bedding te leiden. Het CvdR neemt kennis van de voorstellen van de Commissie inzake een grotere betrokkenheid van de lokale en regionale overheden. Het beklemtoont echter dat deze grotere betrokkenheid tweeledig moet zijn: enerzijds, systematische raadpleging in de pre-legislatieve fase en, anderzijds, een grotere rol in de politieke besluitvormingsfase. Het CvdR en de Europese verenigingen van lokale en regionale bestuursorganen hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheden in de respectieve onderdelen van het proces. Het CvdR onderstreept dat het als politieke instelling verantwoordelijkheid heeft in het politieke besluitvormingsproces.

B. 4.2 Uitgaande van deze premisse kan het CvdR er dan ook niet van afzien de volgende eisen, die als speerpunten in zijn strategie dienen te worden beschouwd, aan de Conventie te presenteren:

1. het CvdR dient de status van EU-instelling te krijgen;
2. het CvdR moet het recht krijgen om zich, in ieder geval ter waarborging van zijn prerogatieven en wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel, tot het Hof van Justitie te wenden<sup>1</sup>;
3. de taken van het Comité moeten worden versterkt.

C. 4.3 Inzake dit laatste punt heeft het CvdR herhaaldelijk blijk gegeven van zijn wens meer taken toebedeeld te krijgen dan binnen de huidige adviesfunctie<sup>2</sup> passen. Hiertoe dient het Comité een opschortend vetorecht te krijgen in bepaalde gevallen van verplichte raadpleging. Voorts wil het CvdR in het kader van de medebeslissingsprocedure, op de 10 beleidsterreinen waarop krachtens het Verdrag raadpleging verplicht is, deelnemen aan het overleg Raad-EP-Commissie.

D. 4.4 Om de adviesfunctie te versterken, kunnen de volgende aanpassingen in overweging worden genomen:

- Indien de verplichting het CvdR te raadplegen, niet wordt nageleefd of EU-wetgeving over een beleidsterrein waarover het Comité moet worden geraadpleegd, wordt goedgekeurd zonder dat het CvdR advies heeft uitgebracht, zou een mechanisme in werking moeten treden waarmee dergelijke gevallen van verzuim juridisch kunnen worden aangepakt. Het CvdR moet vooral bij het verdedigen van zijn belangen als legitieme vertegenwoordiger van de lokale en regionale overheden al zijn gewicht in de schaal leggen, wat ook inhoudt dat het Comité het Hof van Justitie moet kunnen verzoeken communautaire wetgeving waarover het, in weerwil van de raadplegingsplicht, niet is gehoord, nietig te verklaren;
- EU-instellingen die wetgeving goedkeuren zonder het CvdR om advies te vragen, moeten ertoe worden verplicht zich hiervoor te verantwoorden. Deze vereiste dient van toepassing te zijn op alle beleidsterreinen waarover het CvdR moet worden geraadpleegd.
- Er moet worden nagedacht over een eventuele uitbreiding van de lijst beleidsonderwerpen waarover het Comité moet worden geraadpleegd, tot alle beleidsterreinen waarvoor ook de lokale en regionale overheden bevoegd zijn, zoals landbouw of onderzoek en technologische ontwikkeling.

4.5 Wat de overige taken van het Comité, als vertegenwoordiger van de dichtst bij de

<sup>1</sup> CDR 104/2001, paragraaf 6.4

<sup>2</sup> zie onder meer CDR 104/2001, paragraaf 6.3

burger staande verkozen overheden, betreft, moeten de volgende punten in overweging worden genomen:

- Het Comité moet de mogelijkheid krijgen de Europese Commissie schriftelijk en mondeling te interpellieren<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CDR 104/2001, paragraaf 6.6

- Er kan worden nagedacht over de mogelijkheid om het Comité bij de medebeslissingsprocedure inzake een welbepaald aantal relevante beleidsterreinen te betrekken. Dit zou in ieder geval moeten gebeuren voor programma's ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking (met name communautaire initiatieven zoals "Interreg"). Hierbij mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat één van de doelstellingen van de verklaring van Laken erin bestaat de besluitvormingsprocedures te vereenvoudigen.

Brussel, 4 juli 2002

De voorzitter  
van het  
Comité van de Regio's

De secretaris-generaal  
van het  
Comité van de Regio's

A. BORE

V. FALCONE

---