

**CONV 229/02**

**CONTRIB 78**

**BEGELEIDENDE NOTA**

---

van: het secretariaat

aan: de Conventie

---

Betreft: Mededeling van de Commissie ingediend door de heren Barnier en Vitorino, leden van de Conventie: "Mededeling van de Commissie van 22 mei 2002 aan de Conventie: Een ontwerp voor de Europese Unie"

---

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heren Barnier en Vitorino, leden van de Conventie, de in de bijlage opgenomen mededeling van de Commissie ontvangen, waarop de indieners de Conventieleden zouden willen attenderen.

\_\_\_\_\_



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.5.2002  
COM(2002) 247 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

**EEN ONTWERP VOOR DE EUROPESE UNIE**

## INHOUDSOPGAVE

1.	Eén project, drie fundamentele taken .....	5
1.1.	De Unie moet haar model van economische en sociale ontwikkeling consolideren: welvaart en solidariteit.....	5
1.2.	De Unie moet haar ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid verder ontwikkelen .....	9
1.3.	De Unie dient de verantwoordelijkheden van een wereldmacht op zich te nemen .....	12
2.	Een grondwettelijke tekst.....	19
2.1.	Een grondwettelijke tekst opstellen.....	19
2.2.	De wijze waarop de Unie haar bevoegdheden uitoefent en uitvoert duidelijker maken .....	21
2.3.	De eerbiediging van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel garanderen .....	25

## EEN ONTWERP VOOR DE EUROPESE UNIE

De opbouw van Europa heeft vijftig jaar vrede en voorspoed gebracht. De democratie, de inachtneming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden zijn de fundamenteën van deze unie van staten en volkeren. De Unie, gebaseerd op deze democratische waarden, heeft onmiskenbaar een grote aantrekkingskracht, wat blijkt uit het huidige uitbreidingsproces; de komende uitbreiding is het beste bewijs van haar succes.

In december 2000 hebben de lidstaten in Nice de nodige beslissingen genomen om de toetreding van nieuwe lidstaten te verzekeren. Bij die gelegenheid is evenwel niet gesproken over de zin van de Europese integratie, noch over de omvang van wat we samen willen ondernemen. In de nabije toekomst zal het aantal lidstaten wellicht nagenoeg verdubbelen. De inzet van dit proces is de toestand van vrede, samenhang en economische ontwikkeling die wij op het ogenblik genieten, uit te breiden tot de aangrenzende Europese landen door hen op te nemen in een passend institutioneel kader, dat de sleutel vormt voor het welslagen van het Europese project.

De vraag waarmee wij worden geconfronteerd is dus **hoe** de uitgebreide Unie haar fundamentele taken zal kunnen uitvoeren en hoe ze haar slagvaardigheid en haar samenhang zal kunnen behouden om ervoor te zorgen dat ook de verdieping van Europa mogelijk blijft.

Hoewel er over het algemeen "vraag is naar Europa", willen de burgers de Europese integratie beter begrijpen. De Europese burgers stellen duidelijke eisen aan de Unie. Vrede en veiligheid verzekeren, de werkloosheid en de georganiseerde misdaad en illegale handel bestrijden, de armoede terugdringen, gelijke kansen voor vrouwen garanderen, het milieu beschermen, de kwaliteit en de veiligheid van producten waarborgen enz. Ze verwachten van de Unie meer veiligheid en stabiliteit op intern vlak, en meer inzet op internationaal vlak. Ze vragen meer duidelijkheid en meer democratische controle en willen een Unie die de nationale identiteiten respecteert, een Unie die aanmoedigt en beschermt, een nieuwe vorm van organisatie die ver verwijderd is van de mythische "superstaat".

**Met de euro heeft een ruime meerderheid van de Europese burgers, weloverwogen en met overtuiging, een onomkeerbare stap gezet in het proces van de Europese integratie.** De Unie moet luisteren naar deze verwachtingen, moet tonen dat zij over het vermogen en de wil beschikt om nieuwe uitdagingen aan te gaan.

Omdat de economieën van de lidstaten niet in staat zijn zich te consolideren, nieuwe banen te creëren en het sociale evenwicht te bewaren zonder een sterk gemeenschappelijk beleid en

intensievere coördinatie op Europees niveau, **moeten wij samen werken aan de voorbereiding van de economische en sociale toekomst van de komende generaties.**

Omdat de geïsoleerde inspanningen van individuele lidstaten niet meer voldoende zijn om de controle van de grenzen helemaal te verzekeren, noch om de internationale misdaad te bestrijden, moet er een **gemeenschappelijke reactie op migratieverschijnselen** ontwikkeld worden. Omdat het lidmaatschap van de Unie vrijheid, democratie en respect voor fundamentele waarden inhoudt, moet de **Europese ruimte van vrijheid en rechtvaardigheid** tot stand gebracht worden. Ook moet het **Europese burgerschap**, dat het nationale burgerschap versterkt maar niet vervangt, **zijn volledige betekenis krijgen.**

Omdat de eenzame stem van een individuele lidstaat niet ver meer draagt, **moet de Unie haar verantwoordelijkheden als wereldmacht op zich nemen**; zij moet een **actieve rol spelen in het proces van de mondialisering**, op basis van haar eigen waarden; zij moet een **extern beleid voeren dat open staat voor dialoog** tussen beschavingen, culturen en godsdiensten, dat gericht is op samenwerking met de landen aan haar buitengrenzen, en dat niet aanvaardt dat er een kloof tussen Noord en Zuid ontstaat.

Deze taken zijn onze nieuwe grenzen. Om ze optimaal te kunnen verrichten, moeten we voortbouwen op de opgedane ervaringen en **de communautaire methode** met behulp waarvan wij op democratische wijze en geleidelijk de integratie tot stand gebracht hebben, **vernieuwen** om het hoofd te bieden aan deze nieuwe eisen.

Nu Europa een rol speelt in het dagelijkse leven van de burgers, willen die burgers ook beter ingelicht worden over wie wat doet in Europa, wie de verantwoordelijkheden draagt en aan wie zij kunnen vragen verantwoording af te leggen. Zij voelen zich overwegend Europeaan, maar willen dat hun identiteiten worden gerespecteerd, en dat hun keuzemogelijkheden bewaard blijven waar dat noodzakelijk is.

We moeten deze bijzonderheid in stand houden waarbij de Unie zeer concrete gemeenschappelijke beleidsmaatregelen uitvoert en tegelijkertijd bepaalde essentiële taken van federale staten op zich neemt, zonder een staat te worden. Want de opbouw van Europa volgt geen reeds bestaand model, en het zijn juist deze bijzondere kenmerken die het succes ervan verklaren en er de voorwaarden voor zijn.

Geïnspireerd door het geslaagde experiment dat geleid heeft tot de opstelling van het *Handvest van de Grondrechten* heeft de Europese Raad een *Conventie* opdracht gegeven de hoofdlijnen van de toekomst van de Unie uit te zetten. Na een jaar van gezamenlijke arbeid van vertegenwoordigers van de regeringen, de nationale en Europese parlementariërs en de leden van de Commissie, afkomstig uit achtentwintig Europese staten, na een jaar van gedachtewisselingen met iedereen in

Europa die aan de debatten deel wil nemen, **zal de Conventie naar de Commissie hoopt een werkelijk constitutionele tekst voorleggen, waarin de Europese burgers zichzelf en hun gemeenschappelijke project kunnen herkennen.**

Op basis van dat project moet vervolgens het institutioneel stelsel worden hervormd. De Commissie wenst dan ook bij te dragen tot de werkzaamheden van de Conventie, in een eerste fase door na te denken over de fundamentele opdrachten van de Unie en over het constitutionele kader die het de Unie mogelijk moet maken het te ontwikkelen.

## 1. 1. EÉN PROJECT, DRIE FUNDAMENTELE TAKEN

**Welk ontwerp voor Europa?** De verwachtingen van de burgers wijzen in de richting van drie fundamentele kwesties: hoe kan een solidair en duurzaam ontwikkelingsmodel worden bevestigd en rondom de eenheidsmunt een georganiseerd en geloofwaardig economisch en sociaal geheel gebouwd worden? hoe kan een echte Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand gebracht worden? hoe kan de doelmatigheid van het Europese externe beleid verzekerd worden, via de handels-, diplomatieke en militaire componenten ervan, en via de financiële bijstand en de ontwikkelingshulp?

### 1.1. 1.1. De Unie moet haar model van economische en sociale ontwikkeling consolideren: welvaart en solidariteit

De invoering van de euro, de verdere uitwerking van de interne markt, de coördinatie van het economisch beleid, de onderlinge aanpassing van het fiscale en sociale beleid, de solidariteit tussen de landen en regio's van Europa, de ontwikkeling van een ambitieus milieubeleid en de bevestiging van een Europees samenlevingsmodel zijn alle ontwikkelingen die een meerderheid van de burgers wenst, en die noodzakelijk zijn voor het evenwicht van het Europese project. De Unie moet een project verdiepen waarin haar burgers zich terugvinden en dat hen welvaart en solidariteit brengt, en dat ook een bepaalde levenskwaliteit respecteert die steunt op milieubehoud, kwalitatief hoogstaande diensten van algemeen nut voor iedereen en een hoog niveau van sociale bescherming. Om dit evenwicht te bewaren en om de steun van de burgers voor het Europese project te behouden, **dient de Unie haar integratie dus te consolideren en verder te ontwikkelen.**

*De ontwikkeling en de vernieuwing van het gemeenschappelijk beleid*

**De gemeenschappelijke beleidsmaatregelen vormen het fundament van de Europese integratie.** Zij bereiden voor de komende generaties het Europa van morgen voor. Zij zijn essentieel voor de voltooiing van het economische en sociale moderniseringsprogramma waartoe de Europese Unie tijdens de Europese Raad van Lissabon in het voorjaar van 2000 besloten heeft en versterken de coherentie van de economische en menselijke ruimte die de euro nodig heeft. Het grootste succes van Europa, de **interne markt**, moet worden bewaard. Hij brengt de burgers van Europa welvaart, groei, nieuwe banen en meer vrijheden. Hij helpt de Europese ondernemingen hun concurrentievermogen te ontwikkelen. Ook na de uitbreiding dient het beheer van de interne markt een centrale taak van de Unie te blijven, met name van de Commissie, die verantwoordelijk is voor het uitwerken van de noodzakelijke regels voor de bescherming van het algemeen belang en

voor eerlijke concurrentie. Het Hof van Justitie van de EG oefent het uiteindelijke toezicht uit op de geïntegreerde rechtsorde.

De gemeenschappelijke beleidsmaatregelen moeten langs twee hoofdlijnen verder worden verdiept: de **ontwikkeling van een welvarende economie, gebaseerd op een sterke en duurzame groei** en de **bevestiging van de noodzakelijke solidariteit voor een samenleving en een Europese ruimte zonder uitsluiting**.

Voorbeelden van deze beleidsterreinen zijn het **milieubeleid**, dat de lidstaten helpt om gezamenlijk het erfgoed van toekomstige generaties te beheren, waarbij, zowel in Oost- als in West-Europa, naar duurzame ontwikkeling moet worden gestreefd. Een beleid tot aanmoediging van het concurrentievermogen van de Europese economieën en bedrijven, van **onderwijs, onderzoek en innovatie**, met de bedoeling het Europa van de kennis te versterken. Het **landbouwbeleid**, dat een economische kracht moet blijven, maar ook moet bijdragen tot een evenwichtige ontwikkeling van het Europese grondgebied. De **economische en sociale cohesie**, die de lidstaten en de regio's de middelen verschaft om zich aan te passen aan de concurrentiedruk van de eenheidsmarkt en om hun groei en reële convergentie te verzekeren. Het **energie-** en het **vervoerbeleid**, die vectoren zijn van de economische integratie. Het **fiscale en sociale beleid** – want in een geïntegreerde markt moeten de economische actoren met gelijke wapens concurreren. De fiscale dimensie kan niet langer buiten beschouwing worden gelaten. Noch ook de noodzaak om op Europees niveau een sociaal acquis op te bouwen dat aansluit bij de manier waarop onze democratieën over het algemeen functioneren – een acquis dat gebaseerd is op solidariteit, dialoog en economische en sociale vooruitgang. Als dat niet gebeurt, zullen er aanpassingen plaatsvinden die juist afbreuk doen aan het Europese samenlevingsmodel en de door de Europese democratieën erkende waarden.

#### *Vernieuwing van de werkmethoden*

De Europese Gemeenschap heeft solidariteit op uiteenlopende gebieden opgebouwd rondom gemeenschappelijk beleid. **De uitgebreide Unie**, met al haar nieuwe leden, **zal behoefte hebben aan krachtig gemeenschappelijk beleid** – vanwege de politieke en economische banden die daardoor tussen de lidstaten worden geknoopt, en vanwege de belangrijke voordelen die de gehele Unie daaraan ontleent in termen van economische en sociale cohesie.

**De beleidsmaatregelen moeten worden vernieuwd** om ze aan te passen aan de nieuwe context van de uitgebreide Unie. Bij het ontwikkelen ervan moet het idee van de toegevoegde waarde van de communautaire actie centraal staan. Bij de besluitvormingsprocedures in de Raad **moet de stemming bij gekwalificeerde meerderheid altijd de regel zijn**. Het is niet langer mogelijk om waar het bijvoorbeeld de fiscale en sociale dimensie van de interne markt betreft de regel van



unanimiteit toe te passen, *a fortiori* in het vooruitzicht van de uitbreiding, met het gevaar voor blokkeringen ingevolge het grotere aantal lidstaten.

De **uitvoering** van het gemeenschappelijke beleid dient zo **gedecentraliseerd** mogelijk te zijn. De Commissie heeft al het initiatief genomen om enkele zeer belangrijke stappen in die zin voor te stellen, zoals het instellen van een netwerk op het gebied van de controle op afspraken en misbruik van overheersende posities, waarvan de nationale autoriteiten voor concurrentievrijwaring en de Commissie deel uitmaken. Zij bestudeert momenteel mogelijkheden om het beheer van de structuurfondsen sterk te vereenvoudigen. In die context zou de Conventie moeten bestuderen onder welke voorwaarden de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting gedeeld zou kunnen worden als de lidstaten het grootste deel van het beheer van de kredieten over zouden nemen.

Verder geeft het Witboek over governance bepaalde richtsnoeren met betrekking tot het **beter rekening houden met de diversiteit van plaatselijke situaties** – de Commissie besteedt dan ook veel aandacht aan regionale en lokale ervaringen bij het ontwikkelen van beleid, en voor de toepassing van bepaalde communautaire wetgeving zal het mogelijk zijn tripartiete overeenkomsten te sluiten tussen de Commissie, de lidstaten, en regio's of lokale overheden, met inachtneming van de grondwettelijke stelsels van de lidstaten.

#### *Versterking van de coördinatie van het economische beleid*

De **euro**, die ontegenzeglijk een **groot succes** is, heeft geholpen de inflatie te bedwingen, de langetermijnrente te drukken, de toestand van de nationale financiën te verbeteren en een economisch beleid in te voeren dat gunstig is voor de groei en de werkgelegenheid. **De Unie moet voortbouwen op deze verworvenheden, rekening houdend met de sociale dimensie en de levensvatbaarheid van de economische ontwikkeling.**

Het monetaire beleid valt onder de uitsluitende bevoegdheid van de Europese Centrale Bank. Het economische en begrotingsbeleid valt onder de bevoegdheid van de lidstaten. Nu is het zo dat in een geïntegreerde monetaire en economische zone individuele begrotingsoverschrijdingen, bij het ontbreken van middelen om de inflatie op nationaal niveau te beheersen, collectieve kosten met zich brengen die worden gedragen door alle staten die dezelfde munt delen. **Een striktere coördinatie is dus nodig om te verzekeren dat de Europese economie correct bestuurd wordt**, met het oog op de tweeledige doelstelling van de macro-economische stabiliteit en sterke groei bij hoge werkgelegenheid.

De coördinatie van het economisch beleid moet het mogelijk maken om gezamenlijk de economische situatie te evalueren, de te volgen beleidslijnen vast te stellen en op de

tenuitvoerlegging toe te zien. Deze coördinatie moet permanent zijn en mag zich niet tot uitzonderlijke omstandigheden beperken. Ze moet er aldus voor zorgen dat het structuurbeleid de doelstellingen inzake groei en het scheppen van werkgelegenheid stimuleert.

Het nationale economische en begrotingsbeleid moet een communautair kader respecteren, dat is vastgelegd in het Verdrag en in specifieke wetgeving. Twee instrumenten verzekeren momenteel de coördinatie van het economisch beleid, de *algemene richtsnoeren voor het economisch beleid* en het *pact voor stabiliteit en groei*; deze twee instrumenten hebben hun taak bevredigend vervuld in de loop van de eerste jaren van de economische en monetaire unie. De ervaring leert echter dat **het raadzaam zou zijn de coördinatie te versterken**.

Bovendien zal **de komende uitbreiding** de parameters van het functioneren van de instrumenten voor de coördinatie van het economisch beleid radicaal veranderen. Gezien het aantal leden en de diversiteit van hun economieën **zal de uitgebreide Unie deze nieuwe uitdaging met versterkte capaciteiten moeten aangaan**. Bepaalde aanpassingen betreffen veranderingen van de praktijken en werkmethoden, voor andere zal een wijziging van het Verdrag nodig zijn.

Volgens het Verdrag maakt de coördinatie van het economisch beleid deel uit van het gemeenschappelijke beleid. Net als bij ander gezamenlijk nagestreefd beleid is het van essentieel belang dat er zich in het centrum van het systeem een instantie bevindt die belast is met het formuleren van het algemeen belang en met het verzekeren van de onderlinge samenhang van de door de lidstaten goedgekeurde bepalingen, en die over de middelen beschikt om een algemene visie te presenteren en te doen aanvaarden en om de geloofwaardigheid en de eenheid van het systeem te vergroten ten aanzien van de dreigingen die op de hele eurozone kunnen wegen. Deze functie komt natuurlijk de Commissie toe en **haar rol dient te worden versterkt**.

Zo zouden bijvoorbeeld **de coördinatieinstrumenten voor het economisch beleid**, en in het bijzonder de algemene richtsnoeren voor het economisch beleid en de adviezen over het stabiliteits- en het convergentieprogramma, **opgesteld moeten worden op basis van voorstellen van de Commissie**, in plaats van simpele aanbevelingen waar de Raad bij gekwalificeerde meerderheid van kan afwijken. Als het economische beleid van een lidstaat afwijkt van de goedgekeurde algemene richtsnoeren, of het goede functioneren van de economische en monetaire unie bedreigt, mag de rol van de Commissie niet beperkt blijven tot het richten van een aanbeveling aan de Raad. Als zich een dergelijke situatie voordoet, **moet de Commissie doelmatig kunnen optreden, binnen het door het Verdrag bepaalde kader**: door waarschuwingen, die zij rechtstreeks aan de betreffende lidstaat richt, en door voorstellen, waarvan de Raad alleen met algemene stemmen zou kunnen afwijken.

Ook het **functioneren van de eurogroep moet worden aangepast**. Het belang van een dergelijke

instantie, waarin alleen de lidstaten van de eurozone vertegenwoordigd zijn, is duidelijk. Het zou echter nuttig zijn als er ook een instantie met formele beslissingsbevoegdheid betreffende de eurozone bestond, beperkt tot de lidstaten die de euro hebben ingevoerd, die werkt als een Raad "ecofin-eurozone". Daardoor zouden de instellingen hun rol volledig kunnen vervullen, van het bestuderen van de voorstellen tot het nemen van een beslissing.

Het democratisch evenwicht van het systeem moet worden onderzocht. Het staat natuurlijk aan elke regering om de geschikte betrekkingen met het **nationaal parlement** tot stand te brengen. Op Europees niveau speelt het Parlement momenteel geen enkele formele rol bij de coördinatie van het economisch beleid. De versterking van de instrumenten voor de economische coördinatie moet samengaan met **meer betrokkenheid van het Europees Parlement**, die nader moet worden bepaald afhankelijk van de overwogen instrumenten en rekening houdend met het feit dat het economische beleid niet op het terrein van de wetgeving ligt. In dezelfde geest dient ook **de samenwerking tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen te worden geïntensiveerd**.

Ten slotte dient de eenstemmige **externe vertegenwoordiging van de eurozone** bij de internationale economische en financiële instanties te worden verzekerd. Om ervoor te zorgen dat de Europese Unie internationale discussies op monetair en financieel terrein coherent voert, en dat de Unie krachtig en vooral met standvastigheid spreekt, zou het raadzaam zijn de eurozone op termijn door de Commissie te laten vertegenwoordigen, in nauwe samenwerking met alle betrokken instanties.

De Commissie stelt dan ook voor om:

- de ontwikkeling van gemeenschappelijk beleid voort te zetten;
- de gemeenschappelijke beleidsmaatregelen te vernieuwen, de tenuitvoerlegging ervan te decentraliseren, en besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid tot de vaste regel te maken;
- de coördinatie van het economisch beleid te versterken en de eenstemmige externe vertegenwoordiging van de eurozone te verzekeren.

## **1.2. 1.2. De Unie moet haar ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid verder ontwikkelen**

Sinds het Verdrag van Amsterdam maakt de totstandbrenging van een coherente en evenwichtige ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid onderdeel uit van de doelstellingen van de

Europese Unie, en het lijkt zelfs een van haar hoofdtaken, nu en in het vooruitzicht van de uitbreiding. Deze doelstelling, complementair aan de totstandbrenging van een geïntegreerde economische ruimte zonder binnengrenzen, verleent betekenis aan het begrip **Europees burgerschap**. Deze notie, die nu nog als hoofdzakelijk politiek van aard wordt beschouwd, zal juridisch concreet vorm moeten krijgen door een corpus van duidelijk omschreven rechten en plichten.

#### *De taken van de Europese Unie*

Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zijn bij de opbouw van Europa essentiële en complementaire verworvenheden.

Vrijheid is het eenmakende beginsel, de kern van het Europese project. Maar zonder veiligheid, zonder een rechtsstelsel en een rechtspraak die door de burgers erkend worden, zouden de uitoefening van de vrijheden en de inachtneming van de democratische waarden niet verzekerd zijn. De Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid biedt allereerst **de garantie dat de democratische beginselen en de mensenrechten gerespecteerd zullen worden**. De gemeenschappelijke erkenning van deze beginselen, van essentieel belang voor het burgerschap van de Unie, is nu vastgelegd in het Handvest van de Grondrechten, en vormt het voetstuk van de integratie voor al wie in de Unie verblijft.

De collectieve actie beantwoordt hier aan een **sterke verwachting van het publiek** en aan een **duidelijke aangetoonde behoefte**, overwegende dat criminele activiteiten veelal grensoverschrijdend zijn en dat deze kwesties binnen een ruimte van vrij verkeer van gemeenschappelijk belang zijn. De afschaffing van de economische grenzen en het vrije verkeer gaan samen met bepaalde rechten en garanties en verdragen zich niet met de handhaving van politionele of judiciale grenzen waarachter de bedrivers van illegale activiteiten zich kunnen verschuilen.

De externe dimensie van deze acties is van bijzonder groot belang en is complementair aan de nauwe en bevoorrechte betrekkingen die de Unie met de buurlanden wil ontwikkelen.

De Unie kan een wezenlijke bijdrage leveren op vier terreinen:

- De collectieve actie moet leiden tot **gemeenschappelijke maatregelen inzake controle en bewaking aan de buitengrenzen**, op basis van regels voor gemeenschappelijk beheer, mechanismen van financiële solidariteit, gemeenschappelijke controlenormen en mechanismen voor samenwerking, uitwisseling van informatie, opleiding en evaluatie. Op langere termijn moet worden gestreefd naar een gemeenschappelijk Europees korps dat verantwoordelijk is voor de controle van de buitengrenzen en dat, in nauwe samenwerking met de verschillende nationale

diensten, verzekert dat overal aan de gemeenschappelijke buitengrens een gelijkwaardig niveau van controle gehandhaafd wordt.

- De tenuitvoerlegging van een werkelijk **gemeenschappelijk beleid inzake immigratie en asielverlening** maakt eveneens deel uit van de fundamentele doelstellingen van de Unie. Gemeenschappelijk beheer van de migratiestromen is duidelijk noodzakelijk. Het gaat er om een doelmatige coördinatie van het integratiebeleid te verzekeren en het hoge niveau van bescherming van vluchtelingen te handhaven dat de Europese Unie tot een voorbeeld maakt voor het internationale systeem van bescherming van vluchtelingen. Een vorm van harmonisatie van de wetgeving is noodzakelijk om de gemeenschappelijke doelstellingen te verwezenlijken, vooral met betrekking tot het bepalen van een Europese asielregeling en een gemeenschappelijke rechtspositie voor immigranten in de Europese ruimte.
- Wat de bestrijding van de **georganiseerde misdaad en het terrorisme** betreft, is doelmatige actie alleen op Europees niveau mogelijk, met name door de ontwikkeling van een gemeenschappelijk kader voor de judiciale en politionele samenwerking tussen de lidstaten inzake onderzoeken en vervolgingen.

Voor die drie terreinen – controle van de grenzen, asiel en immigratie, bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme – **moet dus gestreefd worden naar een Europese openbare orde die de nationale systemen van openbare orde doelmatiger maakt en de fundamentele waarden van de Unie volledig respecteert**. Dit is een van de vereisten die het begrip Europees burgerschap met zich brengt.

- Actie van de kant van de Unie is evenzeer noodzakelijk voor de totstandbrenging van een echte Europese gerechtelijke ruimte, die is gebaseerd op **judiciaire samenwerking op civielrechtelijk en strafrechtelijk gebied**, en die in de toekomst zal moeten worden onderworpen aan **één enkel institutioneel en juridisch kader**. In die context zij gewezen op de noodzaak van aanvulling van de bepalingen van het Verdrag betreffende de **bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap**, door middel van een rechtsgrondslag die een Europese officier van justitie invoert en de goedkeuring mogelijk maakt van regels betreffende strafrechtelijke vervolging van transnationale fraude.

*De instrumenten van een meer doelmatige en beter gecoördineerde collectieve actie*

Daar waar de individuele lidstaten hun verantwoordelijkheden niet meer kunnen nakomen, moet de collectieve actie het overnemen. Om dat op geloofwaardige wijze te kunnen doen, **moeten de instrumenten waarover de Unie beschikt en de huidige besluitvormingsmechanismen gemoderniseerd worden**, waardoor de ontwikkeling waarin het Verdrag van Amsterdam voorzag,

wordt verleng in de richting van een geleidelijke communautarisering.

Om deze gemeenschappelijke doelstellingen te verwezenlijken, zullen **zowel de lidstaten als de Europese Unie actie moeten ondernemen**, want beide niveaus moeten hun deel van de verantwoordelijkheid op zich nemen. Verschillende instrumenten zullen moeten worden gemobiliseerd: harmonisatie en onderlinge aanpassing van de wetgevingen, wederzijdse erkenning, coördinatie van het beleid van de lidstaten, mechanismen voor de uitwisseling van informatie of samenwerkingsorganen, en financiële steun, met name voor opleidings- en uitwisselingsacties en voor de ontwikkeling van proefprojecten.

Bij de goedkeuring van **wetgevingsnormen** moet de **communautaire methode** onverkort worden toegepast, met de **uniciteit van het initiatiefrecht**, de **medebeslissingsprocedure**, de **gekwalficeerde meerderheid** en de **controle door het Hof van Justitie**. De ervaring leert namelijk dat de versnippering van de initiatieven en de unanimiteit schadelijk zijn voor de coherentie, de doelmatigheid en de kwaliteit van de beslissing.

**Nieuwe wetgeving zal evenwel niet altijd noodzakelijk zijn.** Het niet dwingende overleg in het kader van de *open coördinatiemethode* kan nuttig zijn.

Een onmisbare voorwaarde voor de totstandbrenging van een judiciale ruimte zonder grenzen is dat de nationale stelsels vertrouwen kunnen hebben in de gerechtelijk organen van een andere lidstaat. Zonder eventuele harmonisatie om redenen van doelmatigheid te willen uitsluiten, meent de Commissie dat op het gebied van de civielrechtelijke en strafrechtelijke samenwerking wederzijdse erkenning de voorkeur dient te genieten.

De wenselijke sterkere mate van **harmonisatie van het burgerlijk recht** hangt samen met het grensoverschrijdende karakter van bepaalde operaties en de noodzaak het goede functioneren van de interne markt te verzekeren. De **harmonisatie van het materiële strafrecht** dient daarentegen **beperkt te blijven tot bepaalde bijzonder ernstige** of transnationale **wetsovertredingen**. Deze harmonisatie dient vergezeld te gaan van een gemeenschappelijke vastlegging van de garanties betreffende gerechtelijke procedures, met name de essentiële elementen van een eerlijk proces. Inzake de **politie-samenwerking** kunnen de meeste gestelde doelen bereikt worden door administratieve samenwerking tussen de politieke autoriteiten van de lidstaten. De potentiële actie van de Unie zou beperkt moeten blijven, op het niveau van het Verdrag, tot het vaststellen van de voorwaarden voor het opzetten van mechanismen met behulp waarvan de nationale autoriteiten informatie kunnen uitwisselen en doelmatig kunnen samenwerken. EUROPOL moet even operationeel worden als EUROJUST, om een doelmatige en gecoördineerde uitvoering van politie- en gerechtelijke onderzoeken op Europese schaal te garanderen. Ook de kwestie van de democratische controle van EUROPOL moet aan de orde worden gesteld.

Ten slotte zal **het Verdrag**, op basis van de complexe opsomming van de op dit moment voorziene acties en procedures, **de prioritaire doelstellingen van de Unie moeten vastleggen en expliciteren**; het zal moeten **aangeven voor welke doelstellingen de wederzijdse erkenning kan worden toegepast en voor welke doelstellingen een vorm van harmonisatie van de nationale wetgevingen noodzakelijk is, en het zal de procedures moeten vaststellen die moeten worden toegepast om de doelmatigheid en de snelheid van het besluitvormingsproces te garanderen**. Deze aanpak zal het mogelijk maken om *a contrario* de grenzen van de normatieve actie van de Unie aan te geven.

De Commissie stelt dan ook voor om:

- het Europese burgerschap een concrete juridische inhoud te geven;
- de collectieve actie te intensiveren, met name op de volgende gebieden: controle en bewaking van de buitengrenzen, vaststelling van de algemene voorwaarden van het asielrecht en van de rechtspositie van immigranten, bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme, met een doelmatige coördinatie van de activiteiten van EUROJUST en EUROPOL; en judiciale samenwerking op civielrechtelijk en strafrechtelijk gebied, daar waar transnationale activiteiten dat rechtvaardigen;
- de prioritaire doelstellingen van de Unie beter te omschrijven in het Verdrag, met het oog op het geven van meer inhoud aan het begrip Europees burgerschap en het verzekeren van de inachtneming van de fundamentele rechten en vrijheden die zijn vastgelegd in het *Handvest van de Grondrechten*;
- de bepalingen van het verdrag inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap aan te vullen door de functie van een onafhankelijke Europese officier van justitie in te stellen;
- vast te stellen welke instrumenten gemobiliseerd moeten worden voor de tenuitvoerlegging van deze gemeenschappelijke doelstellingen, aan te geven in hoeverre de wetgevingen geharmoniseerd zullen moeten worden, en doelmatige en snelwerkende besluitvormingsprocedures in te voeren.

### **1.3. 1.3. De Unie dient de verantwoordelijkheden van een wereldmacht op zich te nemen**

De Europese Unie heeft een steeds meer geïntegreerde markt tot stand gebracht die haar een sterke

economische macht verleent. Met de economische en monetaire unie en de Europese eenheidsmunt heeft de Unie het vermogen verworven een sterke invloed uit te oefenen op de internationale monetaire en financiële betrekkingen.

Dat Europa macht heeft, valt niet te betwisten. Nu gaat het erom daaraan richting te geven, en dit potentieel tot een daadwerkelijke kracht te maken. Dat zal niet mogelijk zijn zonder een sterke politieke wil en een open gedachtewisseling over de structuren, de instrumenten en de besluitvormingsprocedures.

### *De taken van de Europese Unie*

De opbouw van Europa, gebaseerd op de historische verzoening van de Europese naties en volkeren, heeft gezorgd voor **vrede en stabiliteit** in West-Europa. En nu exporteert de Unie deze stabiliteit. De uitbreiding is zonder twijfel de meest zichtbare politieke actie die de Unie in de komende jaren zal volbrengen, en de meest beslissende voor de veiligheid van het continent. De buurlanden van de Unie, in het zuiden en in het oosten, vormen bij uitstek een terrein waar een gemeenschappelijk extern beleid gevoerd moet worden, even afgezien van het belang van de al lang bestaande transatlantische relatie en van het partnerschap met de landen van Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan (de ACS-landen).

Om meer effect te hebben, dient het buitenlands beleid van de Unie ook een zekere **beslissingsbevoegdheid inzake veiligheid en defensie** te omvatten, vooral in dit tijdperk van na de koude oorlog, nu het uitzenden van militaire eenheden naar andere landen en werelddelen, in dienst van de vrede, een even belangrijke rol speelt als de notie van gemeenschappelijke verdediging. Deze evolutie heeft vanzelfsprekend geen invloed op de specifieke positie van bepaalde lidstaten ten aanzien van de acties met gevolgen op defensiegebied.

De Europese Unie heeft een bijzondere rol te vervullen ten aanzien van de **mondialisering**. Hoewel veel economische actoren in Europa voordeel hebben van de mondialisering, is er toch ook ongerustheid over dit als ongecontroleerd ervaren verschijnsel, waar de keuzes van bepaalde landen of bepaalde economische entiteiten effecten hebben waarop kennelijk niemand meer enige invloed heeft. Deze algemene indruk heeft bepaalde gevolgen voor het functioneren van de democratieën en voor de legitimiteit van de overheden. Voor de burgers gaat het erom hun invloed op de ontwikkelingen en hun vermogen tot democratische controle te behouden of te heroveren. Ook moeten er vaak regels worden vastgesteld om datgene te bewaren wat door de gemondialiseerde markt niet optimaal wordt geregeld – de sociale doelstellingen, het milieu, de diversiteit van culturen en leefwijzen.

Na de uitbreiding zal de Unie de grootste economie ter wereld zijn. Daardoor zal ze meer invloed



hebben op de mondiale economische governance, waardoor ze bij haar economische beleidskeuzes nog meer dan nu rekening zal moeten houden met de belangen van de rest van de wereld.

De Unie zal in staat zijn resoluter en doeltreffender op te treden ten gunste van de duurzame ontwikkeling en zal nieuwe risico's, die over het algemeen verband houden met ernstige economische en sociale onevenwichten in de wereld, die nog steeds bestaan of nog erger worden, te pareren: structurele tekorten op de handelsbalans en overmatige schuldenlasten van grote industrielanden en van de ontwikkelingslanden, financiële instabiliteit, onlusten bij de bevolking en regionale conflicten die vluchtelingenstromen veroorzaken en niet zonder gevolgen blijven voor het terrorisme, de illegale handel, de clandestiene immigratie en de vernietiging van het milieu op lokaal en planetair niveau. De Unie moet iets doen aan de verre en nabije oorzaken van deze nieuwe bedreigingen voor haar veiligheid en welvaart. Zo moet de Unie een strategie voor duurzame ontwikkeling verdedigen, die gebaseerd is op een multilaterale en multipolaire organisatie van de wereldeconomie en zich verzet tegen elke hegemonie of unilaterale benadering.

En in veel opzichten **is het door de Europese Unie**, door het onderlinge afstemmen van hun politieke actie, **dat de Europeanen hun samenlevingsmodel zullen kunnen verdedigen en hun democratische rechten beter en vollediger zullen kunnen uitoefenen**. Europa, als een van de belangrijkste acteurs op het internationale toneel, zal beter dan anderen kunnen bijdragen tot de governance en de stabilisering van het internationale systeem.

Het gemeenschappelijk buitenlands beleid moet dezelfde doelmatigheid verwerven die het gemeenschappelijke handelsbeleid al heeft. In de afgelopen jaren is aanzienlijke vooruitgang geboekt, vooral ook door het vaak beslissende optreden van de Hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Dat geldt voor het gemeenschappelijk optreden in de Balkan en voor de ontwikkeling van het Europees veiligheids- en defensiebeleid. Maar veel mogelijkheden waardoor de Unie zich op internationaal vlak zou kunnen doen gelden, blijven nog onbenut. Het extern beleid dient coherenter te worden, op basis van duidelijker richtsnoeren en door middel van mobilisatie van alle instrumenten waarover de Unie en de lidstaten beschikken.

#### *Naar een doelmatiger buitenlands beleid, naar een coherenter extern beleid*

Het externe beleid van de Unie is niet gemakkelijk op te delen. Het gaat verder dan de traditionele diplomatieke en militaire aspecten en betreft eveneens justitie en politie, milieu, handel, douane, ontwikkeling en de externe vertegenwoordiging van de eurozone. Het doel moet erin bestaan die verschillende gebieden te integreren en een doeltreffende synthese van alle beschikbare middelen te verzekeren. Het is dus niet de bedoeling het buitenlands beleid te 'communautariseren' door de

klassieke communautaire procedures toe te passen, wat onverenigbaar zou zijn met de totstandkoming van een Europese militaire dimensie; noch het externe beleid meer 'intergouvernementeel' te maken door een uitbreiding van de bevoegdheden van de lidstaten of van de hoge vertegenwoordiger ten nadele van de Commissie.

Met een volledige communautarisering zou het momenteel namelijk niet mogelijk zijn de hele politieke dimensie van het externe beleid, dat niet beperkt blijft tot een geheel van bevoegdheden, instrumenten en beleidsgebieden, te omvatten, noch alle militaire aspecten te dekken.

Door het huidige evenwicht daarentegen te behouden of sterker te benadrukken, kan de spreading van de impuls-, besluitvormings- en actiecentra worden bestendigd.

Het is evenwel van essentieel belang een realistisch antwoord te geven op de dubbele eis inzake coherentie en doelmatigheid:

- coherentie: door te beschikken over een zwaartepunt dat het politieke initiatief beheerst en het gemeenschappelijk belang vaststelt en uitdrukt;
- doelmatigheid: door de procedures aan te passen aan de aard van het buitenlands beleid en in het bijzonder aan de specificiteit van het militaire instrument.

- uniciteit van het initiatief en coherentie van de maatregelen

Een van de kenmerken van de communautaire methode is het uitsluitende wetgevende initiatiefrecht van de Europese Commissie. Op die manier wordt gewaarborgd dat de voorstellen die de Commissie in alle onafhankelijkheid aan het Europees Parlement en de Raad voorlegt, het Europese algemene belang weerspiegelen en niet de belangen van bepaalde landen of groepen.

Wat het buitenlands beleid betreft, zijn de **uniciteit van het initiatief** en de coherentie van de maatregelen even belangrijk. Momenteel zijn er twee zwaartepunten. Het ene zwaartepunt, dat intergouvernementeel getint is en blijkt geeft van een intergouvernementele logica, organiseert een eerste uitdrukking van de gemeenschappelijke wil van de lidstaten rond de hoge vertegenwoordiger, waardoor een gemeenschappelijke cultuur kon worden ontwikkeld en het wederzijdse vertrouwen kon worden aangemoedigd. Het tweede zwaartepunt is gebaseerd op de communautaire methode en beschikt over de nodige eigenschappen om op termijn het algemeen belang van de Unie te definiëren, van de fase van de analyse en het initiatief tot de vrijmaking van gemeenschappelijke middelen en instrumenten.

Die tweedeling is een bron van ondoelmatigheid en moet op termijn worden overstegen, zodat één enkel zwaartepunt structureel en op lange termijn kan verzekeren dat rekening wordt gehouden met het algemeen belang. Er moet een onpartijdige en permanente instantie zijn, met voldoende technische deskundigheid, die de situatie bestudeert, de verhouding tussen de doelstellingen en de beschikbare middelen beoordeelt, en voorstellen voor actie doet. In de huidige situatie kunnen alle

lidstaten plus de Europese Commissie voorstellen doen, met alle verwarring die daaruit voortvloeit en het risico dat het gemeenschappelijk belang veronachtzaamd wordt in het stadium van de ontwikkeling van de initiatieven.

Daarom zou het goed zijn indien het zwaartepunt van het politieke initiatief en van het op elkaar afstemmen van de verschillende maatregelen bij de Commissie zou liggen.

- vertegenwoordiging en actiemiddelen

De uniciteit van het initiatief en de coherentie verzekeren, zonder de specificiteit van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te miskennen, veronderstelt dat een middenweg wordt gevolgd tussen de status-quo en de communautarisering. Die synthese berust op twee elementen.

In de eerste plaats moet het vermogen tot het nemen van politieke initiatieven worden gecombineerd met het vermogen van de Europese Commissie om de instrumenten voor externe actie te ontwikkelen en te mobiliseren. Met het oog op de geloofwaardigheid en de coherentie van het externe beleid zou het geen goede zaak zijn als de hoge vertegenwoordiger voorstellen zou doen zonder de middelen voor de tenuitvoerlegging daarvan te kunnen noemen. Anderzijds is het ook niet goed voorstelbaar dat een instantie buiten de Commissie naar eigen goeddunken zou kunnen beschikken over de middelen en instrumenten die de Commissie beheert en waarover zij vanuit politiek en begrotingsoogpunt verantwoording verschuldigd is.

Om doeltreffend en operationeel te zijn, veronderstelt deze synthese evenwel in de tweede plaats de **gefaseerde samensmelting van de functies van hoge vertegenwoordiger en van commissaris voor buitenlandse betrekkingen**. Als lid van de Commissie zou de hoge vertegenwoordiger beschikken over een dubbele legitimiteit, ontleend aan een akkoord tussen de lidstaten en aan de bevestiging van het college door het Europees Parlement. Door zijn verantwoordelijkheid voor het onderhandelen over overeenkomsten met derde landen, doordat hij in staat zou zijn verschillende instrumenten te mobiliseren, richtsnoeren voor externe steun voor te stellen, en voorstellen voor handels- of financiële sancties te doen, zou hij ook in staat zijn om, wat de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van de politieke initiatieven van de Unie betreft, bij te dragen tot een betere politieke samenhang met andere gemeenschappelijke beleidsterreinen met een belangrijke externe dimensie.

De hoge vertegenwoordiger/commissaris voor externe betrekkingen zou ook **een leidende rol moeten krijgen bij het van dag tot dag beheren van crisissituaties**. Vanuit dat oogpunt moet worden erkend dat de formule van het Verdrag van Nice, volgens welke het aan het politiek en veiligheidscomité – dat binnenkort een dertigtal leden zal tellen – is om, onder verantwoordelijkheid van de Raad, de politieke controle en de strategische leiding van

crisisbeheersingsoperaties op zich te nemen, nog geen voldoening geeft.

**De voorwaarden voor deze fusie van functies zullen verduidelijkt moeten worden:**

- bijzonder statuut: de hoge vertegenwoordiger/commissaris voor externe betrekkingen zal in overleg tussen de aangewezen voorzitter van de Commissie en de Raad (op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders) specifiek geselecteerd moeten worden om deze functie onder het gezag van de Commissievoorzitter uit te oefenen;
- een ingrijpende aanpassing van de procedures: de samensmelting van de functies van hoge vertegenwoordiger en van commissaris voor buitenlandse betrekkingen betekent niet dat alle aspecten van het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid volgens identieke procedures zullen worden behandeld. Wat het veiligheidsbeleid betreft, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de strategische of diplomatieke functies, de economische functie, met name wat het bewapeningsbeleid betreft, en de strikt militaire functie die bestaat in het voorbereiden en uitvoeren van de operaties;
- een ingrijpende aanpassing van de besluitvorming van de Commissie: er zullen uiteenlopende interne procedures ingevoerd moeten worden, afhankelijk van de vraag of het gaat over initiatieven op het gebied van buitenlands beleid, initiatieven op andere gebieden, zoals externe steun of handelsbeleid, of over initiatieven op het gebied van veiligheid en defensie, waarbij een bijzondere werkwijze, gekenmerkt door vertrouwelijkheid en snelheid, noodzakelijk is;
- tijdschema voor de uitvoering: de aanpassingen moeten een tijdschema met etappes volgen, zoals voor de economische en monetaire unie.

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie moet kunnen beschikken over **voldoende middelen binnen de communautaire begroting**, wat op dit moment niet het geval is.

Verder moeten **alle voor de tenuitvoerlegging noodzakelijke middelen snel gemobiliseerd kunnen worden**, veel sneller dan nu het geval is, hetgeen vereist dat er een bijzondere dialoog met de begrotingsautoriteit wordt ingesteld en dat de nodige stappen worden genomen om de communautaire regels aan te passen aan de specifieke kenmerken van deze sector. De hoge vertegenwoordiger/commissaris voor externe betrekkingen zal ondersteund moeten worden door een versterkt **netwerk van externe delegaties**.

De **vertegenwoordiging van het algemeen belang door één enkele instantie** moet de grondregel worden. De wirwar van stemmen die zich laat horen bij internationale crises ondermijnt de geloofwaardigheid van de Unie. De hoge vertegenwoordiger/commissaris voor externe betrekkingen moet de controle over deze functie van woordvoerder hebben, wat echter niet belet dat hij deze of gene lidstaat kan verzoeken gemeenschappelijke standpunten te verdedigen of de rol van bemiddelaar op zich te nemen als daar objectieve redenen voor zijn.

- besluitvormingsprocedure

Aangezien bij de samensmelting van de functies zowel rekening moet worden gehouden met de noodzakelijke coherentie als met bepaalde eigenschappen van het buitenlands beleid, die in het

bijzonder verband houdt met de militaire dimensie, moeten de besluitvormings- en uitvoeringsprocedures worden aangepast aan de gewenste mate van integratie, met de bedoeling de Europese Raad over één enkele gesprekspartner te laten beschikken voor de coherente en snelle uitvoering van zijn beleidslijnen.

Om een politiek initiatief van de hoge vertegenwoordiger/commissaris voor externe betrekkingen te valideren als initiatief van de Unie, zal de instemming van een bepaald aantal lidstaten noodzakelijk zijn. Er zal namelijk rekening gehouden moeten worden met het feit dat op dit speciale terrein de geografische situatie, de geschiedenis en de vermogens tot militaire interventie verschillende lidstaten in een bijzondere positie plaatsen ten aanzien van derde landen en conflicten aan de grenzen van Europa. De hoge vertegenwoordiger/commissaris voor externe betrekkingen zal dan ook, bij het ontwerpen van politieke initiatieven, bijzonder goed rekening moeten houden met de bijzondere posities en uiteenlopende doelstellingen van de lidstaten.

**Als bij de conceptie van initiatieven, wanneer bepaald wordt wat het algemeen belang van de Unie is, voldoende rekening is gehouden met deze dimensie, zal een beslissing bij gekwalificeerde meerderheid voldoen aan de voorwaarden van doelmatigheid en legitimiteit.**

Maar **van de eis van unanimiteit moet worden afgestapt**, onverminderd de procedures die inzake veiligheid en defensie van toepassing kunnen zijn. De methoden die nu nog min of meer functioneren, zullen een verdubbeling van het aantal lidstaten niet kunnen overleven.

Het is namelijk zo dat, wat het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid betreft, het gemeenschappelijk belang op dynamische wijze bepaald moet worden. Niet door zich aan te sluiten bij de terughoudendheid van enkelen, maar door te streven naar een geloofwaardig en doelmatig beleid dat ook buiten de grenzen van de Unie bepaalde waarden verdedigt die essentieel zijn voor onze democratieën. Voor de uitgebreide Unie zal unanimiteit inzake het buitenlands beleid even weinig noodzakelijk zijn als unanimiteit in handelskwesties nu is.

Door het initiatiefrecht inzake gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, de vertegenwoordiging, de actiemiddelen en de besluitvormingsprocedures aldus te wijzigen, zou de Conventie rekening houden met de ervaring die sinds de verdragen van Maastricht en Amsterdam is verworven en met het belang van een versterkte institutionele driehoek. De voorgestelde wijzigingen maken het mogelijk de coherentie van het systeem te verzekeren met de integratie van de hoge vertegenwoordiger in de Commissie; rond het optreden van de Raad een sterk consensus- en legitimiteits-element te behouden; en rond het Parlement de transparantie en de democratische controle te versterken. Een andere aanpak, nu de Unie haar ledenaantal zal verdubbelen, zou de collectieve actie verzwakken en de Unie het risico doen lopen van een fragmentering van haar constitutionele organisatie.

### *De toekomst voorbereiden*

Na jaren van politieke samenwerking die vooral uit verklaringen bestond, is de overgang naar de huidige methoden van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid moeizaam geweest. De werkmethode is meer communautair van aard geworden, maar nog ver verwijderd van de vereiste doelmatigheid. **Deze werkmethode zullen pas veranderen wanneer de structuren, de instrumenten en de procedures van de besluitvorming op een coherente manier veranderen.**

Zonder de herziening van het verdrag af te wachten, acht de Commissie het noodzakelijk de werkmethode te verbeteren:

- nauwere samenwerking tussen de hoge vertegenwoordiger en de Commissie door de oprichting van bepaalde gemeenschappelijke diensten;
- ontwikkeling van de politieke rol van de externe delegaties;
- nauwere coördinatie tussen de hoge vertegenwoordiger en de Commissie wat betreft de inzet van begrotingsmiddelen voor de externe maatregelen van de Unie;
- gezamenlijke deelname aan bepaalde werkzaamheden van de Commissie en de Raad;
- gecoördineerde deelname aan debatten van het Europees Parlement;
- presentatie van gezamenlijke initiatieven en documenten.

De Commissie stelt dan ook voor om, volgens nog vast te stellen modaliteiten en tijdschema's,:

- de hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid de bevoegdheid voor de algemene coherentie van politieke initiatieven en een sturende rol bij het beheren van crises te verlenen;
- de functies van hoge vertegenwoordiger en van commissaris voor externe betrekkingen te combineren en de voorwaarden voor de integratie van de hoge vertegenwoordiger in de Commissie te bepalen;
- het buitenlands beleid de nodige middelen te verschaffen: begroting, aangepaste procedures, netwerk van externe delegaties;
- de eis van unanimiteit te laten vallen en beslissingen bij meerderheid mogelijk te maken, onverminderd de specifieke bepalingen die inzake veiligheid en defensie gelden;
- eerste de coherentie en vervolgens de vertegenwoordiging van de gemeenschappelijke belangen door één stem, namelijk die van de hoge vertegenwoordiger/commissaris voor externe betrekkingen, te verzekeren.

\*   \*  
\*

## 2. 2. EEN GRONDWETTELIJK BASISVERDRAG

De institutionele structuur, instrumenten en besluitvormingsprocedures die in de huidige verdragen zijn opgenomen met het oog op verdieping van de Europese eenwording, zijn soms ontoereikend en niet afgestemd op een Unie van bijna dertig lidstaten. De Conventie moet helpen de Unie democratischer en doeltreffender te maken.

**Er moet opnieuw worden nagedacht over het Gemeenschapsstelsel en de wijze waarop de Europese Unie haar bevoegdheden uitoefent.**

### 2.1. 2.1. Opstellen van een grondwettelijk basisverdrag

Tegenwoordig is de Europese Unie gebaseerd op vier oprichtingsverdragen en voert zij haar beleid via verschillende procedures, afhankelijk van het gebied. Zij heeft niet één bepaalde rechtspersoonlijkheid. Bepaalde lidstaten nemen een uitzonderingspositie in en nemen niet deel aan al het gemeenschappelijk beleid.

Deze situatie is het gevolg van vijftig jaar Europese eenwording. Vandaag de dag leidt deze tot verwarring en gebrek aan samenhang en belemmert zij een doeltreffend optreden van de Unie. Aan de vooravond van een uitbreiding van ongekeerde omvang moeten elementen van rationalisering in dit gehele proces worden gebracht.

#### *Samenvoeging van de verdragen*

Om de institutionele architectuur te vereenvoudigen en te rationaliseren, moet het **Verdrag betreffende de Europese Unie met de communautaire verdragen** worden samengevoegd en mag er geen onderscheid meer bestaan tussen het communautaire gebied en de bepalingen van de verdragen inzake buitenlands beleid en gemeenschappelijke veiligheid (de tweede pijler) en inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (derde pijler). De Europese Unie moet **één rechtspersoonlijkheid** krijgen.

Dit wil niet zeggen dat de communautaire procedures per se op identieke wijze van toepassing zouden zijn op gebieden die momenteel onder de tweede en derde pijler vallen. Binnen één institutionele structuur is het belangrijk dat de rol van de instellingen en de geldende besluitvormingsprocedures worden bepaald, afhankelijk van de aard van de beoogde actie.

#### *Heroverweging van de noodzaak van de uitzonderingsregelingen*

De uitzonderingen die middels specifieke protocollen aan bepaalde lidstaten zijn toegestaan, vloeien voort uit nationale keuzes en blijven grotendeels in overeenstemming met het huidige rechtskader van de Unie, bestaande uit verdragen tussen soevereine lidstaten. Als de Conventie zich vóór een

grondwettelijk basisverdrag zou moeten uitspreken, dat op termijn zou kunnen leiden tot de goedkeuring van een echte grondwet door de Europese burgers, zouden de meeste van deze uitzonderingen moeilijk ontvankelijk zijn. Ze zouden in wezen een breuk in de gelijkheid tussen de Europese burgers betekenen. Het vermogen van de instellingen om beleid op te stellen, goed te keuren en uit te voeren zou al snel in twijfel kunnen worden getrokken – tenzij de samenstelling van de instellingen afhankelijk van de behandelde onderwerpen zou worden aangepast, hetgeen voor de Raad begrijpelijk is, maar voor de hand liggende problemen oplevert voor de Commissie en het Europees Parlement.

**Na de uitbreiding zal een van de grootste uitdagingen voor de Unie zijn een manier te vinden om de verscheidenheid aan voorkeuren en bekwaamheden te hanteren zonder de instellingen te verzwakken.** De bepalingen van de verdragen inzake nauwere samenwerking bieden voornamelijk theoretische antwoorden, die misschien wel bruikbaar zijn voor gerichte acties die losstaan van de beleidsvisie van de Unie en een aanpassing van het gemeenschappelijke institutionele kader zouden kunnen verantwoorden, maar niet opgewassen zijn tegen een groeiende verscheidenheid tussen de lidstaten.

Puur operationeel gezien **maken bepaalde uitzonderingen acties die door de meerderheid van de lidstaten worden uitgevoerd ingewikkeld**, wanneer men er rekening mee houdt dat de lidstaten van de Unie feitelijk van elkaar afhankelijk zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de uitzonderingen die betrekking hebben op het beleid inzake het vrije verkeer van personen, waardoor de samenwerking met bepaalde derde landen makkelijker wordt dan die met sommige lidstaten.

Dit zijn twee sterke argumenten voor een **kritische heroverweging van deze uitzonderingsregelingen. De Conventie moet bevestigen dat een *Europa à la carte* geen optie blijft in de toekomstige ontwikkeling van de Unie.** Bij het opstellen van een grondwettelijk basisverdrag moet een politieke discussie worden aangezwengeld over wat het lidmaatschap van de Unie betekent in vergelijking met andere formules, zoals die welke bijvoorbeeld voor de Europese Economische Ruimte worden gehanteerd.

#### *Vereenvoudiging van de verdragen*

Als de fundamentele beleidsvisie op deze twee punten eenmaal vastligt – één institutionele structuur en heroverweging van bepaalde uitzonderingsregelingen – kan het echte werk aan de vereenvoudiging van de verdragen beginnen, op het niveau dat de burgers verwachten.

De verdragen omvatten honderden bepalingen, die meer of minder belangrijk of verstrekkend zijn. Naar aanleiding van de resultaten van een onderzoek dat het Europees Universitair Instituut in Florence in opdracht van de Commissie had uitgevoerd en zonder zich uit te spreken over de



invulling van de ingediende voorstellen, stelde de Commissie in 2000<sup>1</sup> voor de verdragen in twee delen op te splitsen. Een hiërarchische indeling van de verschillende bepalingen van de verdragen zou de mogelijkheid bieden de belangrijkste bepalingen van de verdragen (grondrechten, organisatie van de bevoegdheden, beginselen van het gemeenschappelijk beleid) te onderscheiden van de toepassingsbepalingen, die middels minder dwingende procedures kunnen worden gewijzigd dan de huidige verdragen.

**Daarmee zal de Europese Unie over een grondwettelijke tekst beschikken** – een tekst die naast de nationale grondwetten bestaat, die de oorspronkelijke organisatie van de Europese overheden verduidelijkt en waarvan de Europese burgers begrijpen dat deze voor de Unie dezelfde waarde heeft als een grondwet voor een lidstaat.

**De vraag over de ratificatie** van dit toekomstige rechtsinstrument en **de gevolgen van het eventueel niet-ratificeren** door een of meer lidstaten van de Unie **moeten in dit licht worden gezien.**

De Commissie stelt dan ook voor om:

- de Europese Unie en de Gemeenschappen samen te voegen en de Europese Unie één rechtspersoonlijkheid te geven;
- de rol van de instellingen en de geldende besluitvormingsprocedures afhankelijk van de aard van de beoogde actie vast te stellen;
- de uitzonderingsregelingen voor bepaalde lidstaten aan een kritisch onderzoek te onderwerpen;
- op grond van het voorgaande de verdragen sterk te vereenvoudigen;
- een grondwettelijk basisverdrag gebaseerd op het Handvest van de grondrechten op te stellen, waarin de belangrijkste bepalingen van de verdragen zijn opgenomen, en andere herzieningsprocedures voor de overige bepalingen vast te stellen;
- de procedure voor de goedkeuring van dit grondwettelijk basisverdrag en de voorwaarden voor de inwerkingtreding te bestuderen.

## **2.2. 2.2. Verduidelijking van de wijze waarop de Unie haar bevoegdheden uitoefent en uitvoert**

De Europese regelgeving, die er vaak van beschuldigd wordt te gedetailleerd te zijn, lijkt in

---

<sup>1</sup> *Een basisverdrag voor de Europese Unie*, mededeling van de Commissie van 12 juli 2000 (COM (2000) 434)

bepaalde gevallen geen rekening te houden met de nationale gebruiken en de specifieke manier waarop elke lidstaat zijn beleid uitvoert. De regels botsen dan met de tradities en de identiteit van een volk, kortom met de manier waarop het door de eeuwen heen zijn natie heeft opgebouwd. Verder houden de regels vanwege hun aard geen rekening met de wijze waarop bepaalde lidstaten de bevoegdheden op nationaal en regionaal niveau hebben verdeeld, met name in landen waar regio's wetgevende bevoegdheden hebben.

Het punt van de bevoegdheden legt een aantal lacunes in het functioneren van de Unie bloot:

- een gebrek aan duidelijkheid, vanwege de complexe procedures en het grote aantal instrumenten;
- een gebrek aan verantwoordelijkheid: wanneer het besluitvormingsproces zo ingewikkeld is dat het ondoorzichtig wordt, wanneer degenen die door de burgers ter verantwoording kunnen worden geroepen, niet altijd degenen zijn die de besluiten nemen of hun verantwoordelijkheid ten opzichte van de kiezer nemen, komt de democratie niet tot haar recht;
- een te grote afstand tot de burger, doordat het subsidiariteitsbeginsel niet altijd wordt gerespecteerd;
- een gebrek aan doelmatigheid: trage besluitvorming en een kloof tussen het Europese optreden en de hooggespannen verwachtingen van de burgers.

Duidelijkheid, verantwoordelijkheid, een kortere afstand tot de burger en doelmatigheid: de doelstellingen zijn helder. Nu moet alleen nog worden bepaald hoe deze bereikt kunnen worden.

#### *Bevestiging van de fundamentele van het huidige systeem*

De beginselen voor collectieve actie zijn relevanter dan ooit. De Unie oefent slechts bevoegdheden uit omdat de verdragen, die elke lidstaat volgens zijn nationale procedures heeft geratificeerd, haar taken hebben toegekend en middelen om deze uit te voeren. Voor onderwerpen waarbij zij niet over een exclusieve bevoegdheid beschikt, moet de Unie rekening houden met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, d.w.z. weldoordacht optreden en alleen handelen in zoverre nodig is om de doelstellingen te bereiken.

**Het zou zinvol zijn dat in het toekomstige basisverdrag van de Europese Unie duidelijk wordt aangegeven op welke beginselen het optreden van de Unie is gebaseerd:**

- de Unie mag alleen optreden als haar een bevoegdheid is toegekend (het beginsel van de verlening van bevoegdheden);
- de Unie mag alleen optreden als zij het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel zoals vastgelegd in de verdragen volledig respecteert;
- het recht van de Unie gaat boven het nationaal recht.

### *Classificatie van de bevoegdheden?*

Aangezien de Europese Unie geen staat is maar verschillende landen en volkeren in een unieke vorm van politieke integratie bijeenbrengt, bevat bijna al het beleid zowel een Europees als een nationaal element. Uit een analyse van de verdragen blijkt dat maar zeer weinig gebieden uitsluitend onder de Europese bevoegdheid vallen. Voor de meeste beleidsterreinen is men het er algemeen over eens dat de Unie gedeelde of aanvullende bevoegdheden heeft.

Wanneer de bepalingen van het verdrag en de wetgeving die sinds het begin van de Europese eenwording is aangenomen voor elk van de beleidsgebieden zou bestuderen, zou men wellicht een **lijst met de huidige bevoegdheden van de Unie** kunnen opstellen. Maar een nadeel van het codificeren van een dergelijke opsomming in het verdrag zou natuurlijk zijn dat de **actiemogelijkheden van de Unie op een rigide en kunstmatige manier zouden worden ingeperkt**, hetgeen vooral ongewenst zou zijn gezien de razendsnelle mondiale ontwikkelingen. Deze aanpak zou vooral een **beperkte duidelijkheid** verschaffen over de concrete verdeling van de gedeelde of aanvullende bevoegdheden:

- het is onmogelijk de actiegebieden aan één besluitvormingsniveau toe te wijzen, of dit nu nationaal of Europees is. Het vervoersbeleid, asiel- en immigratiebeleid en sociaal beleid zijn tegelijk Europees en nationaal: het hangt ervan af om welke maatregelen het gaat. Op Europees niveau mogen geen wetten op het gebied van culturele actie worden opgesteld, maar het concurrentiebeleid kan wel invloed hebben op de nationale besluitvorming: het hangt ervan af om welke maatregelen het gaat;
- wat maatregelen betreft, is het onmogelijk om meer dan heel algemene beginselen vast te leggen (het belang van gemeenschappelijk optreden) om te besluiten of een specifieke actie onder het nationaal of het Europees niveau valt.

In veel gevallen zal de **verwachte verduidelijking dus niet het resultaat zijn van een classificatie van de bevoegdheden**.

### *Rationalisering van de actiemiddelen*

Om de concepten subsidiariteit en evenredigheid een stevige, werkbare basis te geven, is het zinvol **in het verdrag precies aan te geven hoe de Unie optreedt, met welke intensiteit en met welk beoogd resultaat**.

Sommige bepalingen van het verdrag zijn direct van toepassing op de lidstaten, andere vereisen wetgeving of de goedkeuring van uitvoerende maatregelen. Soms vraagt het beoogde effect om zeer intensieve actie op Europees niveau, die weinig ruimte overlaat voor nationale initiatieven. Dit is het geval bij wetgeving of besluiten die uniform in alle lidstaten moeten worden toegepast. In andere gevallen laat de intensiteit van de Europese actie genoeg speelruimte aan de nationale autoriteiten, bijvoorbeeld als het verdrag voorziet in een niet-bindende coördinatie van het nationaal

beleid. De laatste jaren zijn ook nieuwe vormen van overeenkomsten geïntroduceerd, zoals de *open coördinatiemethode* waarmee gemeenschappelijke richtlijnen kunnen worden vastgesteld voor bepaalde acties die buiten de wetgevende bevoegdheden van de Unie vallen.

Uniform toegepaste regelingen, volledige of minimale harmonisatie, wederzijdse erkenning, meer of minder bindende coördinatie... **het gebruik van deze verschillende actiemiddelen moet worden gerationaliseerd.** Ook moet worden opgemerkt dat sommige bepalingen van het verdrag iedere vorm van harmonisatie uitsluiten, bijvoorbeeld op het gebied van cultuur of onderwijs, terwijl collectieve actie op deze gebieden goede resultaten heeft opgeleverd. Waarschijnlijk kan deze aanpak worden voortgezet en kan, op basis van een in het verdrag opgenomen lijst met actiemiddelen, **voor bepaalde gebieden de gewenste intensiteit worden gepreciseerd, zodat de uitoefening van de nationale bevoegdheden behouden blijft.**

#### *Behoud van een marge van flexibiliteit*

Artikel 308 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap biedt de Raad de mogelijkheid met eenparigheid van stemmen en na raadpleging van het Europees Parlement, de passende maatregelen te nemen om een doelstelling van de Gemeenschap te verwezenlijken. Dit artikel wordt soms bekritiseerd.

Hierbij moet worden aangetekend dat **artikel 308 niet de mogelijkheid biedt nieuwe bevoegdheden te creëren.** Moeten de mogelijkheden om een beroep te doen op artikel 308 worden uitgebreid, om de reikwijdte van de bevoegdheden van de Unie uit te breiden hetzij in te perken? Waarschijnlijk niet, want **de normale en democratische manier om de bevoegdheden van de Unie aan te passen blijft een wijziging van het verdrag.**

Moet de mogelijkheid om een beroep te doen op artikel 308 dan worden beperkt? In de debatten van de Conventie is gebleken dat **velen vinden dat het systeem enige flexibiliteit moet behouden.** Om de – overigens zeer beperkte – toepassing van deze bepaling te verduidelijken, verdient het dus de voorkeur eerst **de gemeenschappelijke doelstellingen onder de loep te nemen**, zoals deze in artikel 3 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zijn omschreven en dan, indien nodig, de actiebevoegdheden die nodig zijn om deze te verwezenlijken te specificeren.

#### *Vereenvoudiging van de goedkeuring en uitvoering van besluiten van de Unie*

De Commissie heeft vaak gezegd dat zij de wetgevende rol van het Europees Parlement wil consolideren. In feite moet **medebeslissing de algemene regel worden voor de uitvaardiging van Europese wetten** – wetten waarvan overigens, in de toekomstige grondwettelijke tekst, de reikwijdte zou moeten worden verduidelijkt, zodat de Europese wetgever verplicht is algemene

normen vast te stellen zonder de wijze van uitvoering daarvan in detail te codificeren.

De wetpraktijk is erbij gebaat dat de Europese wetgever **zich op de algemene beleidsdoelstellingen concentreert** en dat de nationale wetgever zoveel mogelijk vrijheid krijgt bij de keuze van de middelen om de Europese wetten ten uitvoer te leggen. Wetgeving kan ook worden gecombineerd met andere, minder dwingende maatregelen, zoals aanbevelingen, richtsnoeren of zelfs zelfregulering binnen een overeengekomen gemeenschappelijk kader.

Voor een goede uitvoering van het gemeenschappelijk beleid zou de **mogelijkheid om bepaalde wetgeving te handhaven opnieuw kunnen worden bestudeerd**, zodat deze eventueel kan worden ingetrokken als de acties beter door de lidstaten kunnen worden uitgevoerd.

Deze gedachte is niet nieuw. Een obstakel hierbij kan zijn dat de lidstaten vertrouwen in elkaar moeten hebben om bepaalde normen te respecteren die zeer belangrijk zijn voor het vrije verkeer van producten, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid of veiligheid. De Europese instellingen denken in elk geval al geruime tijd na over de vraag welke mechanismen en werkmethodes zouden kunnen leiden tot een **beter wetgevingsproces**, waarin ook de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid geëerbiedigd worden en waarin een plaats ingeruimd wordt voor de nationale parlementen. Deze gedachte moet in het verdrag tot uiting komen in een **onderscheid tussen hetgeen onder de wet en hetgeen onder uitvoeringsbepalingen valt**.

Krachtens het verdrag (artikel 202) verleent de Raad, uitzonderingen daargelaten, de Commissie de bevoegdheden ter uitvoering van de regels die hij stelt. Het *Witboek over Governance* geeft enkele richtsnoeren om **de concrete uitvoering van het beleid en de wetgeving te herstellen als functie binnen het institutionele stelsel**, waarbij rekening wordt gehouden met de expertise die nodig is, met name van de kant van de nationale overheden die het beleid van de Unie uitvoeren.

In het toekomstige grondwettelijke basisverdrag onderscheid maken tussen hetgeen onder de wet en onder de uitvoeringsbepalingen valt; de medebeslissingsprocedure toepassen op de goedkeuring van alle wetgevende teksten en streven naar een beter wetgevingsproces; de goedkeuring van de uitvoeringsregels, binnen de voorwaarden en beperkingen die de wet oplegt, aan de Commissie toevertrouwen; een eenvoudig juridisch mechanisme vaststellen waarmee het Europees Parlement en de Raad, als wetgevende macht, toezicht en controle op het optreden van de Commissie kunnen uitoefenen wat betreft de beginselen en beleidsrichtsnoeren die in de wetgeving zijn opgenomen: deze richtsnoeren moeten actief worden nagestreefd, zodat het systeem begrijpelijker en transparanter wordt.

De Commissie stelt dan ook voor om:

- de grondbeginselen voor de actie van de Unie in het toekomstige grondwettelijke basisverdrag op te nemen;
- het gebruik van de verschillende actiemiddelen van de Unie te rationaliseren, van harmonisatie tot coördinatie, afhankelijk van de gewenste intensiteit van de actie;
- een onderscheid aan te brengen tussen hetgeen onder de wet en hetgeen onder uitvoeringsregels valt en de medebeslissingsprocedure toepassen op de goedkeuring van alle wetgevende teksten;
- de goedkeuring van uitvoeringsmaatregelen aan de Commissie overlaten, binnen de voorwaarden die in de wetgeving zijn vastgelegd en onder toezicht van de wetgever.

### 2.3. 2.3. Handhaving van de eerbiediging van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel

#### *Op nationaal niveau*

De toepassing van de Europese regels leidt in sommige gevallen tot **excessieve nationale regelgeving**, wat leidt tot onbegrip en afwijzing door de burgers.

Hier zijn vele voorbeelden van te geven, op het gebied van regionaal beleid of de toepassing van de regels voor de interne markt. Deze situatie kan nadelig zijn voor de praktische doelmatigheid van de Europese regelgeving. Hoewel het moeilijk hiervan een systematische inventarisatie te maken, moet **worden nagedacht over een manier om hier iets aan te doen**, zodat Europa niet meer de schuld krijgt van excessen waar zij niet verantwoordelijk voor is.

#### *Op Europees niveau*

Als een actie beter op nationaal niveau kan worden uitgevoerd of verder gaat dan nodig is om de gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken, moet deze worden beëindigd of gewijzigd.

Aangezien een verdeling van de bevoegdheden tussen het Europees en het nationaal niveau niet bleek te werken, **moeten specifieke toetsingsprocedures worden ingevoerd om te garanderen dat het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel worden nageleefd**.

Bij het opstellen van deze toetsingsprocedures moet worden bedacht dat het Hof van Justitie ook een toetsing verricht: elke communautaire maatregel met een bindend karakter kan door het Hof

worden ingetrokken of ongeldig worden gemaakt, met name als deze in strijd is met het subsidiariteits- of het evenredigheidsbeginsel. Voor deze toetsing achteraf zou de wijze van aanhangigmaking kunnen worden herzien en uitgebreid.

Overigens is het in de eerste plaats de taak van de Europese instellingen – de Commissie als zij een wettekst indient, het Europees Parlement en de Raad als zij deze goedkeuren – om het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen.

Om het besluitvormingsproces echter te verduidelijken zonder het te verzwakken, zou een **externe** toetsing van de subsidiariteit en de evenredigheid kunnen verricht op het resultaat van het wetgevingsproces, maar dan wel voordat de wettekst van kracht wordt, zodat de wetgever een geplande actie kan beëindigen of wijzigen als deze strijdig met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel zou blijken te zijn.

Sommigen pleiten voor een politieke toetsing, anderen voor een rechterlijke toetsing. Beide mogelijkheden moeten worden bestudeerd. Maar de Commissie meent in elk geval dat de controle op de naleving van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel in de grondwettelijke tekst moet worden vastgelegd en moet uitgaan van een **beoordeling van het algemeen belang** en een evaluatie van de **naleving van het recht**.

**Deze toetsing hoeft niet systematisch plaats te vinden**, maar alleen als er ernstige twijfels zijn over de eerbiediging van het subsidiariteits- of het evenredigheidsbeginsel. **De procedure moet snel zijn** en binnen twee tot vier weken zijn afgerond, zodat **het besluitvormingsproces niet wordt vertraagd**.

Als de Conventie dit idee van externe toetsing voorafgaand aan de inwerkingtreding van een wettekst in overweging neemt, **moet de toetsing achteraf worden aangepast**.

De Commissie stelt dan ook voor om:

- te bestuderen hoe kan worden voorkomen dat de omzetting en toepassing van de Europese regelgeving door nationale overheden leiden tot excessieve nationale regelgeving;
- een externe toetsing van constitutionele aard in te stellen van de eerbiediging van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel.

In de loop van de komende maanden zal de Europese Unie geconfronteerd worden met een fundamentele keuze. Zullen de nieuwe taken die zij op zich moet nemen binnen het bestaande institutionele kader worden uitgeoefend? Moet de communautaire methode beperkt blijven tot haar historische succes – de interne markt – of moeten de sterke kanten ervan ook op andere beleidsterreinen worden benut?

Vaak wordt gewezen op het vernieuwende karakter en het bijzondere evenwicht van de communautaire constructie, die niet de scheiding, maar de deling van machten organiseert. Zo behoort de wetgevende macht aan het Europees Parlement, maar ook aan de Raad; die zelf weer de uitvoerende macht deelt met de Europese Commissie, die als enige het initiatiefrecht bezit, terwijl de tenuitvoerlegging van het beleid grotendeels de taak van de nationale of regionale overheden is.

**Deze unie van krachten en machten rondom het algemeen Europees belang moet bewaard**

**blijven.** En de Europese Commissie dient, zoals de oprichters van Europa dat hebben gewild, een onafhankelijke instelling te blijven, die de gelijke behandeling van de lidstaten garandeert en concreet zorgt voor coherentie, synthese en inachtneming van het algemeen belang.

Deze visie blijft juist. Voor bepaalde relatief nieuwe terreinen zoals het buitenlands beleid, defensie, veiligheid, justitie en politie, of ook economische samenwerking, zullen systemen voor bemiddeling en actie opgezet moeten worden waarin de doelmatigheid en de legitimiteit van de communautaire methode terug te vinden is.

Deze methode, die berust op het evenwicht tussen de instellingen tijdens de verschillende fasen van het besluitvormingsproces, van de fase van het ontwerp tot de fase van de tenuitvoerlegging, met een specifieke rol voor de Commissie als hoedster van het algemeen belang, garandeert de transparantie, de coherentie en de doelmatigheid van de ondernomen acties. De Commissie zal de gelegenheid hebben om dieper in te gaan op de institutionele aspecten van de toekomstige hervormingen, op tijd om aan de werkzaamheden van de Conventie op dit gebied bij te dragen.

**Aanpassingen zullen noodzakelijk zijn. De instellingen zullen zich** opnieuw op hun fundamentele taken **moeten concentreren** en moeten aanvaarden dat zij diepgaand hervormd moeten worden. De Commissie is klaar voor deze actie en is er al mee begonnen, met het indienen van de eerste richtsnoeren voor betere Europese governance.

**De band tussen de Europese burgers en de communautaire begroting zal directer en transparanter moeten gemaakt moeten worden opdat het Europees Parlement, uit**



rechtstreekse algemene verkiezingen voortgekomen, **op begrotingsterrein met zijn democratische legitimiteit overeenkomende bevoegdheden kan uitoefenen** bij de verdeling van de uitgaven en de vaststelling van de middelen. De Unie dient de beschikking te krijgen over echte eigen middelen van voldoende omvang om het project dat haar is toevertrouwd en waarvoor zij verantwoordelijk is, verder te ontwikkelen.

**Ook de Europese Commissie zal haar democratische legitimiteit moeten consolideren**, zonder de onafhankelijkheid ten aanzien van nationale en andere belangen te verliezen waaraan zij haar legitimiteit ontleent.

Nu de werkzaamheden van de Conventie op gang komen, is het tijd na te denken over de beperkingen van andere organisatievormen. De intergouvernementele samenwerking is een bron van verlamming. De politieke sturing van de Unie door een directoraat van enkele lidstaten is een bron van spanningen en blokkades.

De Conventie moet een beeld van de Unie van morgen ontwerpen. Een Unie waarvan de lidstaten, vereend door gemeenschappelijk beleid en bijeenkomend in sterke instellingen, in staat blijven om hun uiteenlopende opvattingen te overwinnen om, simpelweg, te voldoen aan de verwachtingen van hun volkeren.

---