

BEGELEIDENDE NOTA

van: het secretariaat
aan: de leden van de Conventie
Betreft: Vereenvoudiging van de verdragen en opstelling van een constitutioneel verdrag

Het Praesidium is begonnen met zijn besprekingen over de vereenvoudiging van de verdragen.
Voor de leden van de Conventie gaat hierbij ter informatie een discussienota die het secretariaat in dit verband voor het Praesidium heeft opgesteld.

DISCUSSIONENOTA

Betreft: Vereenvoudiging van de verdragen en opstelling van een constitutioneel verdrag

- I. Problematiek**
- II. Vereenvoudiging en modernisering van de verdragsteksten**
- III. Codificatie van de verdragen**
- IV. Samenvoeging van de verdragen**
- V. Opstelling van een basisverdrag**
 - A. Structuur en inhoud van het basisverdrag**
 - B. Verband met de huidige verdragen**
 - C. Eventuele hiërarchie van het basisverdrag**
- VI. Herziening en differentiatie van de procedures voor wijziging van de verdragen**

I. - PROBLEMATIEK

De vereenvoudiging van de verdragen vormt ongetwijfeld een van de elementen waarmee tegemoet kan worden gekomen aan de kritiek die de Europese Unie vaak te verduren krijgt. Zij zou de Unie inzichtelijker kunnen helpen maken voor haar burgers, met name door haar grondwaarden, haar taken en haar belangrijkste werkingsbeginselen op de voorgrond te plaatsen. De verantwoordelijkheden van de besluitvormers zouden erdoor worden verduidelijkt. De vereenvoudiging van de verdragen heeft dus als hoofddoel de Europese Unie toegankelijker te helpen maken voor haar burgers, en tegelijkertijd het gebruik van de verdragen in de dagelijkse praktijk te vergemakkelijken. Bovendien zal zij het huis "Europa" weer op orde helpen brengen alvorens er nieuwe lidstaten en nieuwe burgers kunnen worden ontvangen.

In bijna vijftig jaar van Europese integratie hebben de verdragen ter herziening of aanvulling van de drie oorspronkelijke communautaire oprichtingsverdragen, te weten het Verdrag tot oprichting van de Europese (Economische) Gemeenschap, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EG-, EGA- en EGKS-Verdrag), elkaar snel opgevolgd. Het betreft vooral de Europese Akte, het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU – Verdrag van Maastricht), het Verdrag van Amsterdam en, tenslotte, het recentere Verdrag van Nice, dat nog niet in werking is getreden. Ook andere, minder verstrekkende verdragen hebben de oprichtingsverdragen gewijzigd, zoals het Fusieverdrag van 1967 en de twee verdragen ter wijziging van een aantal budgettaire of financiële bepalingen in de jaren '70.

Voorts heeft het VEU een nieuwe entiteit, de Unie, in het leven geroepen, die "*gegrond is op de Europese Gemeenschappen, aangevuld met het beleid en de samenwerkingsvormen die bij dit Verdrag worden ingesteld*" ¹. Zo berust de structuur van de Unie op wat doorgaans de drie "pijlers" wordt genoemd, enerzijds de communautaire pijler (die overeenstemt met de drie communautaire verdragen), en anderzijds twee belangrijke nieuwe actiegebieden. Het betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), dat gestalte geeft aan de bij de Europese Akte ingestelde politieke samenwerking, en de samenwerking op de gebieden justitie en binnenlandse zaken (JBZ), die overeenstemmen met de tweede respectievelijk de derde pijler van de Unie. Vervolgens is een deel van de activiteiten van de derde pijler - die zich voortaan tot de justitiële en politieke samenwerking in strafzaken beperkt - bij het Verdrag van Amsterdam naar de communautaire pijler ² overgeheveld. De tweede en de derde pijler worden in het algemeen gekenmerkt door besluitvormingsprocedures en instrumenten die intergouvernementeler van aard zijn dan de klassieke communautaire methode, en door de afwezigheid of de beperktheid van rechterlijke toetsing.

Het primaire recht betreffende de Europese Unie omvat bovendien:

- de toetredingsverdragen, waarvan een groot aantal belangrijke bepalingen tot aanpassing of aanvulling van de oprichtingsverdragen strekt;

¹ Artikel 1 van het VEU.

² Zie de nieuwe titel IV van het VEG, die als volgt luidt: "*Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen*".

- een aantal volgens een vereenvoudigde procedure aangenomen akten of bijbehorende besluiten die het primaire recht aanvullen (bijvoorbeeld de besluiten inzake de vaststelling van de zetels van de instellingen en van andere organen, of de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen);
- een veertigtal protocollen die als verdrag gelden (waarvan enkele belangrijke institutionele onderwerpen bestrijken ¹);
- tal van gezamenlijke of unilaterale verklaringen waarvan elk verdrag vergezeld gaat.

Een (niet-uitputtend) overzicht van het geldende primaire recht staat in bijlage I ².

De complexiteit van het primaire recht is dus in eerste instantie te wijten aan de veelheid en de verscheidenheid van zijn bronnen. Het idee om de verdragen te vereenvoudigen, is niet nieuw en vloeit in zekere zin voort uit de inspanningen die men zich al enkele jaren getroost om de wetgeving van de Unie te vereenvoudigen. Niettegenstaande de eerste vorderingen die met het Verdrag van Amsterdam zijn gemaakt (zie hieronder), wordt de vereenvoudiging van de verdragen in de Verklaring van Nice over de toekomst van de Unie (Verklaring van Nice) genoemd als een van de thema's waarover moet worden nagedacht in verband met "*de noodzaak de democratische legitimiteit en de transparantie van de Unie en haar instellingen permanent te verbeteren en verzekeren, teneinde deze dichterbij de burgers van de lidstaten te brengen*". De Verklaring van Laken situeert deze exercitie op haar beurt in een breder kader, namelijk dat van "*de weg naar een grondwet voor de Europese burgers*" ³. In deze verklaring komen namelijk diverse onderwerpen aan de orde die verband houden met de structuur van de verdragen (vereenvoudiging zonder wijziging van de feitelijke inhoud, basisverdrag, opneming van het handvest, grondwet), de ontwikkeling van de verdragen (onderscheid tussen de procedures voor wijziging en bekrachtiging), of de structuur van de Unie zelf (onderscheid tussen de Unie en de Gemeenschappen, onderverdeling in drie pijlers).

De vereenvoudiging van de verdragen omvat een aantal verschillende, in meerdere of mindere mate van elkaar onafhankelijke operaties, die licht werpen op de diverse oorzaken van de complexiteit. In deze nota wordt eerst ingegaan op de vereenvoudiging en modernisering van de formulering van de teksten zelf, die op niet-lineaire en weinig samenhangende wijze zijn geëvolueerd. Vervolgens komt de vereenvoudiging van de "architectuur" van de verdragen, die diverse aspecten omvat, aan de orde.

¹ Zie bijvoorbeeld het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel (Verdrag van Amsterdam), en het recentere Protocol betreffende de uitbreiding van de Unie (Verdrag van Nice).

² Het merendeel van deze teksten kan worden geraadpleegd in de door het bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen gepubliceerde *Verdragsteksten*.

³ Een uittreksel van de Verklaring van Laken staat in bijlage II.

Zo heeft de codificatie van de verdragen tot doel alle opeenvolgende wijzigingen in de oprichtingsverdragen te integreren en de oorspronkelijke verdragen en de opeenvolgende herzieningsverdragen in te trekken. De samenvoeging van de verdragen daarentegen beoogt de diverse oprichtingsverdragen waarop de Europese Unie gegrond is, voornamelijk het VEU en het VEG, in één enkel instrument te verenigen en te herstructureren. De samenvoeging van de verdragen heeft in beginsel ook de intrekking van de oorspronkelijke verdragen en de opeenvolgende herzieningsverdragen tot gevolg.

Vervolgens moet de Conventie zich buigen over de structuur en de inhoud van een basisverdrag ¹, mocht zij de opstelling daarvan overwegen, alsook over de verschillende mogelijke benaderingen inzake het verband ervan met de huidige verdragen. Naar aanleiding van deze laatste vraag moet worden nagedacht over een eventuele differentiatie van de procedures voor herziening van het "basisverdrag" en van de andere verdragsteksten.

Ten slotte is de complexiteit van de verdragen onder meer te wijten aan het feit dat de architectuur van de Unie zelf, met name de dualiteit van de Unie en de Gemeenschap en de pijlerstructuur, vrij complex is. Dit vraagstuk wordt momenteel behandeld in de Werkgroep rechtspersoonlijkheid van de Conventie.

II. - VEREENVOUDIGING EN MODERNISERING VAN DE VERDRAGSTEKSTEN

Met het Verdrag van Amsterdam is een eerste stap gezet in de richting van vereenvoudiging van de verdragsteksten ². Deze vereenvoudiging kwam in wezen neer op de schrapping van de achterhaalde of vervallen bepalingen van de drie communautaire verdragen, alsook van de bijbehorende bijlagen en protocollen ³. Niettegenstaande een aantal redactionele aanpassingen werd de gehele operatie uitgevoerd zonder verandering te brengen in de bestaande rechtssituatie, dat wil zeggen zonder aan de juridische inhoud van de verdragen en aan het communautaire acquis te raken ⁴. Nemen we alleen het VEG in beschouwing, dan stellen we vast dat in totaal een vijftigtal artikelen, alsook een tiental protocollen en bijlagen, werd geschrapt, terwijl nog eens een vijftigtal andere artikelen gedeeltelijk werd geschrapt of gewijzigd. Aan het einde van deze operatie werd het VEG gemakshalve hernummerd. Het VEU, waarvan de titels V en VI ingrijpend werden gewijzigd, werd eveneens hernummerd. Aan het Verdrag van Amsterdam werd een tabel voor de concordantie tussen de oude en de nieuwe nummering gehecht.

¹ De Verklaring van Laken verwijst naar een "basisverdrag" ("*Basic Treaty*").

² Tweede deel van het Verdrag van Amsterdam (artikelen 6 tot en met 11).

³ In het merendeel van de gevallen betrof het bepalingen die aan het einde van de overgangsperiode of van andere termijnen kwamen te vervallen, of die door de feiten waren achterhaald.

⁴ Zie artikel 10 van het Verdrag van Amsterdam.

Hoewel de vereenvoudigingsoperatie van Amsterdam de leesbaarheid en de toegankelijkheid van de verdragen voor de beroepsmatig betrokkenen en de burgers al heeft vergroot, lijkt het mogelijk nog verder te gaan. Verscheidene leden van de Conventie hebben reeds te kennen gegeven de taal van de verdragen te willen vereenvoudigen. Bovendien laten veel bepalingen wat de redactionele kwaliteit betreft te wensen over, met name wanneer zij zeer lang zijn of veel kruisverwijzingen bevatten¹. Ook de stijl van de teksten die elkaar in de loop der jaren zijn opgevolgd, vertoont vaak een gebrek aan eenvormigheid. Tenslotte zijn veel verdragsbepalingen, die soms uit de oorspronkelijke verdragen stammen, qua formulering enigzins achterhaald door de ontwikkeling van het beleid, de praktijk van de instellingen, of de ontwikkelingen in de rechtspraak.

Een dergelijke modernisering van de teksten vormt gewis een ambitieuze en lastige taak². Een delicate taak ook, doordat de verdragsteksten vaak het resultaat zijn van een moeizaam tot stand gekomen politiek compromis, dat soms alleen met enige ambiguïteit mogelijk was (dit geldt met name voor de bepalingen waarin bevoegdheden worden toegewezen). Het is dan ook zaak te vermijden dat bepaalde aspecten van de rechtsorde, zoals die door het Hof van Justitie bij de uitlegging van de verdragsteksten is ontwikkeld, tijdens de vereenvoudigingsoperatie ongewild opnieuw ter discussie worden gesteld.

De vereenvoudiging van de verdragen heeft overigens nog een andere dimensie, te weten de rationalisering en de veralgemening van de besluitvormingsprocedures, alsook de vaststelling van een systematische typologie van de akten of instrumenten. Deze problematiek, die ter sprake komt in specifieke nota's van het secretariaat van de Conventie³, vormt een van de belangrijke onderwerpen van de Conventie. Zij gaat beslist verder dan alleen een vereenvoudiging van de teksten die niet aan de bestaande rechtssituatie raakt.

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 61 van het VEG:

"Met het oog op de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid neemt de Raad de volgende maatregelen aan:

a) binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam maatregelen die erop gericht zijn het vrije verkeer van personen te waarborgen overeenkomstig artikel 14, in samenhang met daarmee rechtstreeks verband houdende begeleidende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel en immigratie, overeenkomstig artikel 62, punten 2 en 3, artikel 63, punt 1, onder a), en punt 2, onder a), en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit overeenkomstig artikel 31, onder e), van het Verdrag betreffende de Europese Unie;"

² In dat opzicht is in het verleden reeds een interessante studie verricht, die in wezen het constitutionele jurisprudentiële acquis beoogt te consolideren, zoniet te extrapoleren (versie van het VEG die gepubliceerd is in *European Law Review*, 1997, door het *Center for European Legal Studies*) (Cambridge, faculteit rechten).

³ CONV 162/02 en CONV 216/02.

III. – CODIFICATIE VAN DE VERDRAGEN

Een van de bronnen van complexiteit van het primaire recht houdt verband met het feit dat de oorspronkelijke communautaire verdragen, zoals het Verdrag van Maastricht, door opeenvolgende herzieningsverdragen herhaaldelijk zijn gewijzigd. Momenteel is het in de praktijk nagenoeg onmogelijk geworden om met al deze verdragen te werken, ofschoon alleen deze verdragen rechtskracht hebben. Zulks is te wijten aan het feit dat de verdragen nimmer zijn "*gecodificeerd*", dat wil zeggen dat zij nooit zijn vervangen door een nieuw document waarin de oorspronkelijke inhoud en de opeenvolgende verdragswijzigingen zijn geïntegreerd en waarbij de eerdere teksten werden ingetrokken ¹.

In de *Verdragsteksten* ("*Recueil des traités*") wordt periodiek een "*geconsolideerde*" versie van de diverse oprichtingsverdragen - dat wil zeggen een tekst waarin alle opeenvolgende wijzigingen zijn opgenomen, maar die de eerdere verdragen niet vervangt - bekendgemaakt. Zoals de term "*Recueil des traités*" zelf aangeeft, gaat het slechts om een "naslagwerk waarvoor de instellingen niet verantwoordelijk zijn". De *Verdragsteksten* hebben dus geen rechtskracht. Ook de geconsolideerde versies van het VEU en het VEG, gehecht aan de Slotakte van het Verdrag van Amsterdam, zijn louter "ter illustratie" ² gepresenteerd. De oorspronkelijke verdragen en de herzieningsverdragen zijn dus nog steeds de enige verdragen die rechtskracht hebben.

¹ In het kader van de Gemeenschapswetgeving wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende operaties om de teksten te reorganiseren. *Mutatis mutandis* kan dit onderscheid ook op de verdragen worden toegepast. *Consolidatie* houdt in dat in een akte alle opeenvolgende wijzigingen worden opgenomen. Alle eerdere teksten blijven van kracht zolang de geconsolideerde akte geen rechtskracht heeft. *Codificatie* daarentegen beoogt de oorspronkelijke akte en alle opeenvolgende wijzigingen ervan in te trekken door aan een nieuwe akte waarin alle wijzigingen zijn opgenomen, rechtskracht te verlenen. Voorts is er sprake van *herschikking* van rechtsteksten wanneer de codificatie gepaard gaat met nieuwe wijzigingen. *Samenvoeging* van teksten daarentegen beoogt twee verschillende oorspronkelijke akten (en de eventuele opeenvolgende wijzigingen) samen te voegen in een nieuwe akte die dan alle eerdere teksten vervangt.

² Deze geconsolideerde versies omvatten zowel de nieuwe inhoudelijke wijzigingen als de vereenvoudiging van de teksten en de nieuwe nummering ervan. Bij deze gelegenheid werden alle protocollen gebundeld en ingedeeld naar het verdrag/de verdragen waaraan zij zijn gehecht, hoewel er nog problemen overblijven, met name wat de officiële nummering van deze protocollen betreft (zie bijlage I).

Door de geconsolideerde versies van deze twee belangrijkste verdragen rechtskracht te verlenen, dat wil zeggen te codificeren, zou men alle oorspronkelijke verdragen en opeenvolgende herzieningsverdragen kunnen intrekken. Dat zou neerkomen op een radicale vereenvoudiging van het primaire recht van de Unie. De rechtszekerheid zou ook toenemen omdat de gebruikers naar rechtsgeldige teksten zouden verwijzen. Een dergelijke codificatie zou kunnen plaatsvinden ongeacht de benadering die de Conventie zal kiezen voor de herschikking van de verdragen (samenvoeging, basisverdrag). In werkelijkheid geldt voor veel van de mogelijke benaderingen dat de codificatie noodzakelijkerwijs voortvloeit uit de herschikking van de verdragen (zie hieronder).

Hoewel een dergelijke codificatie alleen de bestaande rechtssituatie weergeeft, is zij niet van belang ontbloot, omdat de geconsolideerde verdragen door de lidstaten aan een nieuwe bekrachtigingsprocedure moeten worden onderworpen. Dat bleek tijdens de laatste intergouvernementele conferenties politiek heel gevoelig te liggen.

Desalniettemin heeft in bepaalde gevallen reeds gerichte codificatie, ja zelfs herschikking, plaatsgevonden, die eventueel in andere gevallen als voorbeeld zouden kunnen dienen ¹. Het recentste voorbeeld is terug te vinden in het ontwerp-verdrag van Nice, dat de lidstaten ter bekrachtiging is voorgelegd: dit ontwerp-verdrag omvat een herschikking van het Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie, waarbij rekening is gehouden met de tijdens de intergouvernementele conferentie doorgevoerde hervormingen.

IV. – SAMENVOEGING VAN DE VERDRAGEN

Een andere bron van complexiteit van het primaire recht houdt verband met de veelheid aan oprichtingsverdragen betreffende de Gemeenschappen en de Europese Unie. Het Verdrag betreffende de Europese Unie ("Verdrag van Maastricht" genoemd) doet een specifiek probleem rijzen,

¹ Zo zijn de Overeenkomst van 25 maart 1957 betreffende bepaalde instellingen welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben (één Vergadering en één Hof van Justitie) en het Verdrag van 8 april 1965 tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, ingetrokken. De nog geldende bepalingen ervan zijn vereenvoudigd, samengevat en gehergroepeerd in artikel 9 van het Verdrag van Amsterdam, en moesten derhalve in die vorm opnieuw worden bekrachtigd door de lidstaten. Zie ook de opneming in artikel 190 van het VEG van de artikelen 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan het Besluit van de Raad van 20 september 1976.

omdat het de communautaire verdragen overkoepelt, zoals de Unie de Gemeenschappen overkoepelt. Meer bepaald combineert het VEU nieuwe bepalingen betreffende de nieuwe entiteit, het GBVB en JBZ, met een aantal bepalingen die strekken tot wijziging van de drie communautaire verdragen ¹.

Naast de codificatie van de afzonderlijke oorspronkelijke verdragen, kan de vereenvoudiging van de verdragen een andere operatie inhouden, namelijk de samenvoeging ervan in één enkel nieuw document zonder wijziging van de inhoud. Daartoe zijn in het verleden verscheidene pogingen ondernomen ². Tijdens de IGC die in het Verdrag van Amsterdam resulteerde, is een groep van deskundigen in de marge van de vereenvoudiging van de teksten begonnen met de samenvoeging van de verdragen. Dat leverde geen eindresultaat op, maar het secretariaat-generaal van de Raad heeft het werk afgemaakt en openbaar gemaakt "*ter illustratie van een eventuele consolidatie van de verdragen ter toepassing van verklaring nr. 42 bij het Verdrag van Amsterdam*" ³.

Het gaat in feite om twee voorbeelden van samenvoeging van de verdragen die door het secretariaat-generaal zijn gebaseerd op de twee werkhypothese van de deskundigengroep, één voor het VEU en de drie communautaire verdragen ⁴, en één voor alleen het VEU en het VEG. In beide gevallen wordt de samenvoeging in beginsel uitgevoerd zonder aan de bestaande rechtssituatie ⁵ - met name het onderscheid tussen de Unie en de Gemeenschap, alsook de bij het Verdrag van Maastricht ingevoerde pijlerstructuur - en aan het acquis te raken. Daarom stoelt de structuur van dit nieuwe ontwerp-verdrag, onderverdeeld in boeken, op de structuur van het huidige VEU: de geconsolideerde teksten van het VEG vervangen de drie artikelen van het VEU die de communautaire verdragen wijzigen, en zijn opgenomen in de structuur van de geconsolideerde versie van het VEU.

¹ Zie de artikelen 8 tot en met 10 van het VEU. Iets dergelijks is reeds gedaan in de Europese Akte van 1986, waarin naast het communautaire systeem een "politieke samenwerking" werd ingesteld.

² Bijvoorbeeld Europees Universitair Instituut (RSCAS), *Eenvormige en vereenvoudigde versie van de verdragen betreffende de Europese Unie en de Europese Gemeenschappen*, werkdocument W-9, Europees Parlement (directoraat-generaal Studies), Série Affaires juridiques, 1996. Wat de verscheidene pogingen betreft, zie Ch. Schmid, *Ways out of the Maquis Communautaire – On Simplification and Consolidation and the need for a Restatement of European Primary Law*, EUI, werkdocument RSC nr. 99/6 (http://www.iue.it/RSC/Publications/99_6t.htm#15).

³ Geconsolideerde versie van de verdragen (Delen I en II), doc. SN 1845/00 en 1846/00.

⁴ In deze hypothese zouden ook de rechtspersoonlijkheden van de drie gemeenschappen worden samengevoegd (overeenkomstig de doelstelling die reeds in de preambule van het Fusieverdrag van 1965 werd genoemd), waarbij de Europese Gemeenschap de twee andere zou opvolgen. Zo zouden de identieke of analoge bepalingen van de communautaire verdragen worden samengevoegd, waardoor in het EGA-Verdrag ruim honderd bepalingen en in het EGKS-Verdrag ruim zestig bepalingen zouden kunnen worden geschrapt. Om dat ene verdrag bovendien niet te overbelasten, zouden de materiële bepalingen van deze twee verdragen worden overgeheveld naar twee sectorale protocollen. De samenvoeging van de bepalingen van de communautaire verdragen en het verband met de twee protocollen hebben af en toe delicate vragen opgeworpen, die ongetwijfeld een politieke keuze vergen.

⁵ Zie de bepalingen 356 en 357.

Het nieuwe document is doorlopend genummerd (ongeveer 360 bepalingen) en wordt ingeleid door een preambule die voortvloeit uit de samenvoeging van de preambules van het VEU en het VEG. Het nieuwe verdrag is getiteld "samengevoegde versie" van de betrokken verdragen, en is als volgt ingedeeld:

Preambule

Boek I Gemeenschappelijke bepalingen (artikelen 1 t/m 7 VEU)

Boek II De Europese Gemeenschap (artikelen 1 t/m 311 VEG)

Boek III Bepalingen betreffende een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (artikelen 11 t/m 28 VEU)

Boek IV Bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (artikelen 29 t/m 42 VEU)

Boek V Bepalingen inzake nauwere samenwerking (artikelen 43 t/m 45 VEU)

Boek VI Slotbepalingen (artikelen 46 t/m 53 VEU).

Bijlagen en protocollen¹

Voorts is Boek II aan een zekere herstructurering onderworpen door de institutionele bepalingen van het VEG (of de bepalingen die de Gemeenschappen gemeen hebben) als gevolg van de beginselen en het burgerschap sterker te doen uitkomen, en door de bepalingen betreffende de externe betrekkingen van de Gemeenschap in één enkel hoofdstuk te hergroeperen. Het gaat hier om een voorbeeld van herstructurering van het VEG, die losstaat van elke samenvoeging.

De werkzaamheden hebben geen eindresultaat opgeleverd. Een van de redenen was dat het nieuwe fusieverdrag, zoals een gecodificeerd verdrag, door de lidstaten had moeten worden bekrachtigd. Sommigen wilden niet dat bij die gelegenheid het debat over verworven zaken zou worden heropend; het EGA-Verdrag lag in dat opzicht bijzondere gevoelig. Anderen vreesden dat de bij het Verdrag van Amsterdam doorgevoerde wezenlijke wijzigingen niet voldoende tot hun recht zouden komen in een gecodificeerde of fusietekst. Een andere moeilijkheid was dat deze operatie de intrekking van alle oorspronkelijke verdragen en opeenvolgende herzieningsverdragen inhield. Afgezien van de symbolische dimensie van deze intrekking, vreesden sommigen dat de samenvoeging als zodanig in de toekomst onverwachte rechtsgevolgen kon hebben.

¹ In het voorbeeld van de samenvoeging van de vier verdragen zijn in dit deel een Protocol 1 betreffende kolen en staal en een Protocol 2 betreffende atoomenergie opgenomen.

Daarnaast waren anderen van oordeel dat de resultaten van een dergelijke samenvoeging weinig bevredigend zouden zijn en een nieuwe bekrachtigingsprocedure niet zouden rechtvaardigen. De handhaving van twee entiteiten, de Unie en de Gemeenschap, en de strikte eerbiediging van de pijlerstructuur beperken namelijk de mogelijkheden tot thematische herstructurering in één verdrag.

V.-OPSTELLING VAN EEN BASISVERDRAG

Ongeacht de formule die voor de samenvoeging van de verdragen wordt gekozen, blijft het resultaat omvangrijk en vrij complex; volgens sommigen beantwoordt de toegevoegde waarde ervan niet aan de huidige verwachtingen. In ieder geval werpt de Verklaring van Laken de vraag op of er in het kader van een bredere "herschikking" van de verdragen *"een onderscheid moet worden doorgevoerd tussen een basisverdrag en de andere verdragsbepalingen"*, en of dat onderscheid moet resulteren in verschillende *"wijzigings- en ratificatieprocedures"*. De eerste gedachtewisselingen in het kader van de Conventie hebben bevestigd dat het eindproduct van de werkzaamheden van de Conventie de opstelling van een nieuw basisverdrag, een constitutioneel verdrag of een grondwet kan inhouden ¹.

De gedachte om de Europese Unie toe te rusten met een basisverdrag, is niet nieuw. Het Europees Parlement heeft zich twee keer aan een basisverdrag gewaagd. De eerste keer werd in 1984 onder auspiciën van Altiero Spinelli een ontwerp van "Verdrag tot oprichting van de Europese Unie" opgesteld, dat in grote lijnen vooruitliep op het Verdrag van Maastricht acht jaar later; de tweede keer werd in 1994 een ontwerp van "Grondwet van de Europese Unie" ² opgesteld. De gedachte van een basisverdrag is ook buiten institutionele kringen ontsproten ³. Onlangs verrichtte het

¹ Zie ook meer bepaald de bijdragen van de heer H. Haenel (CONV 12/02), de heer A. Duff (CONV 22/02 en 57/02), de heer E. Teufel (CONV 23/02), de heer J. Trzcinski (CONV 34/02) en de heer K. Hänsch en mevrouw P. Berès (CONV 63/02).

² Ook bekend onder de naam Fernand Herman, rapporteur van de Commissie institutionele zaken.

³ European Constitutional Group, *A proposal for a European Constitution*, gepubliceerd door het *European Policy Forum*, Londen, 1993. *The Economist*, 18 oktober 2000.

Europees Universitair Instituut te Florence voor de Commissie een haalbaarheidsstudie over over de omvorming van de verdragen ¹. Deze studie, die paste binnen het perspectief van het verslag van de Groep van Wijzen van 18 oktober 1999 over de institutionele hervormingen, kreeg bijzondere aandacht, omdat daarin een modelbasisverdrag werd voorgesteld dat het resultaat was van een omwerking van de vigerende verdragen, waarbij de huidige rechtssituatie zoveel mogelijk werd gerespecteerd ("zonder aan de bestaande rechtssituatie te raken") ².

Al deze projecten vertegenwoordigen evenveel modellen waarop de werkzaamheden van de Conventie zouden kunnen worden geënt, mocht zij opteren voor de opstelling van een basisverdrag. In ieder geval moeten ten principale twee vraagstukken worden bestudeerd: enerzijds de vorm en de inhoud van het basisverdrag, en anderzijds de relatie tussen het basisverdrag en de huidige verdragen. Deze twee kwesties staan overigens niet volledig los van elkaar. Vervolgens zou kunnen worden onderzocht of de procedures voor herziening van de verdragen moeten worden gedifferentieerd.

A. STRUCTUUR EN INHOUD VAN HET BASISVERDRAG

Bij de opstelling van een basisverdrag moet worden gezien welke bepalingen daarin bij voorrang een plaats moeten vinden. Een dergelijke selectie impliceert soms moeizame politieke keuzes. Bepaalde onderwerpen, zoals de grondslagen en de beginselen van de Unie, de grondrechten en het burgerschap, een aantal institutionele bepalingen en de klassieke slotbepalingen zullen wellicht niet

¹ Zie de verwijzingen naar de rapporten van Florence in document CONV 8/02, bijlage 1, blz. 3 (internetsite: <http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>) van 12 juli 2000, "*Een basisverdrag voor de Europese Unie*, COM(2000) 434 def. Vgl. model gepresenteerd door *Bertelsmann Group for Policy Research at the Center for Applied Policy Research, A Basic Treaty for the European Union* (<http://www.cap.uni-muenchen.de/>).

² Het uitgangspunt van de studie van Florence over de omvorming van de verdragen is de constatering dat de constitutionele materie reeds in de huidige verdragen voorhanden is. Aangezien deze materie als het ware ten onder gaat in de vele verdragsbepalingen, heeft het Instituut te Florence zich erop toegelegd precies de bepalingen van constitutionele aard, die verspreid zijn over de belangrijkste geldende verdragen (te weten het VEU en het VEG), op samenhangende wijze te hergroeperen en te herstructureren in een nieuw basisverdrag; daarbij trachtte het in de mate van het mogelijke niet aan de inhoud, met name de pijlerstructuur, te raken. Voorzover het de huidige constitutionele materie tracht te omschrijven, zou het voorgestelde model een nuttig referentiepunt kunnen vormen voor de werkzaamheden van de Conventie.

veel problemen opwerpen. Andere daarentegen, die met name de doelstellingen of de toewijziging van bevoegdheden betreffen, zouden wel eens deliquer kunnen blijken te zijn. Tenslotte moet het eventuele (maar niet noodzakelijke) verband tussen de opstelling van een basisverdrag en de differentiatie van de herzieningsprocedures voor ogen worden gehouden (zie hieronder).

Wat de ontwikkeling van de verdragen betreffende de Europese Unie en de lopende werkzaamheden van de Conventie betreft, kan reeds worden getracht om, *in abstracto*, enkele lijnen uit te zetten voor de inhoud van het basisverdrag ¹.

- *Preamble*

De verdragen betreffende de Europese Unie worden van oudsher voorafgegaan door een preambule, waarvan het politieke belang vaak is benadrukt en die door een verheven stijl wordt gekenmerkt. Een nieuwe preambule die beknopt, eenvoudig gesteld en voor alle burgers goed leesbaar is, zou dan ook zinvol zijn ².

- *Wezen, architectuur, waarden van de Unie*

Sommige ("gemeenschappelijke") oorspronkelijke bepalingen van het VEU betreffen het wezen van de Unie, haar algemene institutionele architectuur en de essentiële waarden die zij belichaamt, in het bijzonder het primaire belang van de democratische beginselen. In de bepalingen betreffende de architectuur moet met name rekening worden gehouden met de bevindingen van de werkgroep die de gevolgen van een uitdrukkelijke erkenning van één enkele rechtspersoonlijkheid voor de Unie bestudeert.

¹ Het door het Instituut te Florence voorgestelde modelbasisverdrag bestaat uit bepalingen (70 of 90 naar gelang van de versie); deze zijn ondergebracht in titels die naar het behandelde onderwerp verwijzen. De structuur ziet er als volgt uit:

- Preamble
- Titel I: Grondslagen van de Unie
- Titel II: Grondrechten
- Titel III: Burgerschap van de Unie
- Titel IV: Doelstellingen en maatregelen (activiteiten of beleidsmaatregelen) van de Unie
- Titel V: Institutionele bepalingen
- Titel VI: Financiële bepalingen
- Titel VII: Bepalingen betreffende de versterkte samenwerking
- Titel VIII: Slotbepalingen
- Aan het basisverdrag gehechte bijzondere protocollen
 - Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid
 - Politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

² Men zou ook de preambule van het Handvest van de grondrechten in overweging kunnen nemen; deze gaat verder dan de grondrechten als zodanig door meer in het algemeen naar het integratieproces te verwijzen.

- *Burgerschap en rechten van de burgers van de Unie*

Een aantal van de huidige bepalingen van het VEU en het VEG heeft reeds betrekking op de grondrechten¹ en de rechten van de burgers van de Unie². Daarnaast moet de Conventie zich uitspreken over de opnemings van het Handvest van de grondrechten in de verdragen (of het basisverdrag), alsook over de desbetreffende technische opties; deze kwestie wordt momenteel in de werkgroep behandeld. Er zou ook een bepaling kunnen worden opgenomen waarin het burgerschap van de Unie wordt omschreven.

- *Algemene doelstellingen van de Unie*

Een fundamenteel kenmerk van de Europese integratie is de teleologische of functionele aanpak: de Gemeenschappen, en daarna de Unie, zijn in het leven geroepen om algemene, maar welbepaalde doelstellingen te verwezenlijken³. De formulering van deze doelstellingen sluit aan bij de reeds in de preambules genoemde doelstellingen.

- *Instellingen van de Unie, besluitvormingsprocedures en typologie van de instrumenten*

Hoe deze onderwerpen in het basisverdrag aan bod zullen komen, zal afhangen van de bevindingen van de werkgroep die zich bezighoudt met de vereenvoudiging van de procedures en instrumenten, en van de toekomstige debatten van de Conventie over de instellingen. De methode die het dichtst bij de huidige verdragen aanleunt, komt erop neer dat aan elke instelling van de Unie een specifieke afdeling van het basisverdrag wordt gewijd⁴.

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 6, lid 2, van het VEU, alsmede artikel 3, lid 2, en artikel 13 van het VEG.

² Tweede deel van het VEG. Eventueel ook artikel 12 en artikel 255, lid 1, van het VEG.

³ Artikel 2 van het VEU, artikelen 2 en 4 van het VEG.

⁴ In het model van Florence betreffen de bepalingen van het basisverdrag in wezen de samenstelling van de instellingen (wat hun representativiteit betreft), hun functies (naar gelang van de pijler waarvoor zij werkzaam zijn), en in voorkomend geval hun interne stemprocedures. De andere bepalingen betreffende de interne werking van de instellingen werden er dus niet in opgenomen. Deze zouden kunnen worden gehergroepeerd in een statuut van de afzonderlijke instellingen, naar het voorbeeld van het statuut van het Hof van Justitie, waarbij rekening moet worden gehouden met de bepalingen die reeds voorkomen in het reglement van orde van de afzonderlijke instellingen.

- *Beleidsterreinen en bevoegdheden van de Unie*

Wat de betrekkingen tussen de Unie en haar lidstaten betreft, geldt - in de verdragen of in de rechtspraak van het Hof - reeds een aantal beginselen, die in een basisverdrag zouden kunnen worden opgenomen: het beginsel van toewijzing van bevoegdheden, het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel inzake de uitoefening van bevoegdheden, het beginsel van loyale samenwerking, de algemene beginselen van de versterkte samenwerking, de beginselen van voorrang en rechtstreekse toepasselijkheid van de regelgeving van de Unie, enz.

Wat de eigenlijke afbakening van de bevoegdheden betreft, verdient het aanbeveling om in het basisverdrag de verschillende bevoegdheidscategorieën te omschrijven, en vervolgens aan de hand daarvan de diverse beleidsterreinen of actiegebieden te inventariseren ¹. Ook is het denkbaar dat in een afdeling van het basisverdrag die betrekking heeft op de procedures of de instrumenten, een verband wordt gelegd met die diverse beleidsterreinen of actiegebieden. De rechtsgrondslagen van de bevoegdheden kunnen daarentegen bezwaarlijk in het basisverdrag worden vermeld. Het "overleg" over de selectie van de rechtsgrondslagen zou zeer moeizaam kunnen blijken, meer bepaald wanneer voor de niet in het basisverdrag vermelde rechtsgrondslagen een vereenvoudigde wijzigingsprocedure zou gelden. De gedachte om alle rechtsgrondslagen in het basisverdrag op te nemen, lijkt in strijd te zijn met het eigenlijke concept "basisverdrag".

- *Slotbepalingen*

De huidige verdragen bevatten alle een aantal slotbepalingen, met name over de toetreding van nieuwe lidstaten, de inwerkingtreding, de herzieningsprocedure, de werkingssfeer van het verdrag in ruimte en tijd, de authentieke taalversies, enz. Daaraan zouden bepalingen kunnen worden toegevoegd ter omschrijving van de procedure waarmee een lidstaat zijn lidmaatschap kan beëindigen.

¹ In dat opzicht bevat artikel 3 van het VEG reeds een beknopte opsomming van de diverse actiegebieden van de Gemeenschap, die overeenstemmen met de verschillende hoofdstukken (of afdelingen) van het VEG betreffende het beleid, en die een eerste aanwijzing geven van de aard van de actie.

B. VERBAND TUSSEN HET BASISVERDRAG EN DE BESTAANDE VERDRAGEN

Het spreekt voor zich dat bepaalde inhoudelijke oriëntaties, met name de al dan niet precieze verwijzing naar de vigerende teksten en de nagestreefde gedetailleerdheid, gevolgen hebben voor de wijze waarop het basisverdrag wordt afgestemd op de vigerende verdragen. Ook de reikwijdte van de fundamentele hervormingen die de Conventie voorstelt, speelt hier een rol.

Desalniettemin zijn er in het algemeen voor de afstemming van de teksten *twee benaderingen* denkbaar - met eventueel varianten. Ongeacht de gekozen benadering, moet in ieder geval het vraagstuk van de eventuele hiërarchie tussen het basisverdrag en de overige teksten worden opgelost.

1ste benadering: een basisverdrag in het kader van een aanpassing en vereenvoudiging van de bestaande verdragen

In de eerste benadering maakt het basisverdrag deel uit van een ruimere oefening die leidt tot een aanpassing en vereenvoudiging van de belangrijkste van kracht zijnde verdragen, namelijk de samenvoeging en de herstructurering van het VEU en het VEG ¹.

Voor de teksten die niet in het basisverdrag worden opgenomen en het "tweede deel" van de operatie vormen, zijn er meerdere varianten mogelijk. Daarbij kan het gaan om:

¹ Voor het Euratom-Verdrag (VEGA) blijft dit een open vraag.

- a) een tweede, afzonderlijk verdrag;
- b) een tweede deel van één verdrag, waarbij het basisdeel het eerste deel vormt ¹;
- c) een geheel van aan het basisverdrag gehechte "speciale" protocollen.

Ongeacht de gekozen variant zouden zowel in het basisverdrag als in het "tweede deel" de huidige teksten samengevoegd en geherstructureerd worden.

Zodra het nieuwe product de oorspronkelijke verdragen en hun opeenvolgende herzieningen zou vervangen (althans in het geval van het VEU en het VEG), zou voor het geheel een bekrachtigingsprocedure moeten worden gevolgd. Daarom moet er voordat die weg wordt gekozen, worden nagedacht over de bezwaren die worden ingebracht tegen een nieuwe bekrachtigingsprocedure voor reeds aangenomen teksten. Gelet op de nieuwe context en het belang van de voorgenomen hervormingen, zou een nieuwe bekrachtigingsprocedure voor het geheel van de "twee delen" wel neerkomen op een oproep tot de lidstaten en hun burgers om zich bij het toekomstige Europese project aan te sluiten. Bovendien zouden hierdoor de verdragen in de ogen van de burgers leesbaarder worden, hetgeen een van de belangrijkste doelstellingen van de Conventie is.

¹ Deze benadering wordt met name door de studie van Florence voorgesteld. De kerngedachte is dat het nieuwe *Basisverdrag van de Unie* het huidige Verdrag *betreffende* de Europese Unie volledig zou vervangen. Deze operatie is mogelijk omdat een dergelijk basisverdrag, naar het voorbeeld van het huidige VEU, alle kenmerken zou hebben van een "kaderverdrag", dat de communautaire en intergouvernementele acties onder een koepel verenigt. Deze operatie is ook mogelijk aangezien alle VEU-bepalingen die niet door het basisverdrag worden overgenomen - met name een groot deel van de bepalingen inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid alsmede de justitiële en politieke samenwerking (titels V en VI van het VEU) - in twee aparte, aan het basisverdrag gehechte speciale protocollen staan. De artikelen 8, 9 en 10, die de wijzigingen van drie communautaire verdragen bevatten, worden door de fusie van deze verdragen ingetrokken (of, in het geval van het EGKS-Verdrag, na het verstrijken ervan). Het VEG (althans de gecodificeerde versie daarvan), zou in zijn huidige structuur blijven bestaan, zonder de bepalingen (of thema's) die naar het basisverdrag verhuisd zijn. Zoals de studie evenwel zelf aangeeft zou het restant van het VEG logischerwijs in een derde speciaal protocol opgenomen worden. Dit zou resulteren in één instrument met twee delen: enerzijds het basisverdrag en anderzijds de drie speciale protocollen voor de respectieve materies van de drie pijlers. Mutatis mutandis zouden de bepalingen van het VEGA in een vierde speciaal protocol opgenomen kunnen worden, indien besloten wordt dit Verdrag in de aanpassingsoperatie op te nemen. Het aantal speciale protocollen kan nog variëren indien bijvoorbeeld het VEG in meerdere speciale thematische protocollen wordt geherstructureerd (interne markt, EMU, nieuwe ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, buitenlandse betrekkingen, overige gemeenschappelijke of aanvullende beleidsterreinen).

Desalniettemin rijst de vraag of de Conventie het geschikte forum is om de gehele operatie tot een goed eind te brengen. Gelet op het technische karakter van het "tweede deel", zouden er voor de Conventie *twee opties* overblijven:

- de Conventie richt zich alleen op de opstelling van het basisverdrag; het "tweede deel" laat zij voor een latere fase en zij neemt een verslag aan over de gevolgen van het basisverdrag voor de teksten van de huidige verdragen; dit verslag moet onder meer de grote lijnen aangeven van de verhouding tussen het tweede deel en het basisverdrag en van de structuur van het tweede deel. Op basis van dit verslag zou dan het basisverdrag kunnen worden opgesteld door een groep deskundigen (samengesteld uit de juridische diensten van de instellingen en het secretariaat van de Conventie?) onder de politieke controle van de Europese Raad, het voorzitterschap of het Praesidium van de Conventie of de Conventie zelf. Laatstgenoemde kan dan worden verzocht het resultaat goed te keuren vóór de Intergouvernementele Conferentie.
- de Conventie stelt het basisverdrag en het "tweede deel" op; de redactie draagt zij op aan een groep deskundigen (samengesteld uit de juridische diensten van de instellingen en het secretariaat van de Conventie?) die parallel de technische aanpassingen van de bestaande verdragen (VEU, VEG en Euratom) aan het nieuwe basisverdrag uitvoeren, inclusief de herstructurering van de resterende teksten van het "tweede deel". Die groep deskundigen zou haar werkzaamheden verrichten naargelang de Conventie bij de opstelling van het basisverdrag vordert en zou zich baseren op de richtsnoeren van de Conventie (of van haar Praesidium). Na afloop zouden zowel het basisverdrag als het "tweede deel", nagenoeg gelijktijdig, door de Conventie aangenomen worden. Deze benadering zou evenwel op moeilijkheden kunnen stuiten omdat de Conventieleden ervan overtuigd zouden moeten worden dat zij bepaalde beleidsterreinen (landbouw, structurele fondsen, begroting) inhoudelijk ongemoeid moeten laten en reeds tijdens de toetredingsonderhandelingen geregelde kwesties niet opnieuw moeten bespreken.

2de benadering: een basisverdrag dat de huidige verdragen overkoepelt

De tweede benadering impliceert de opstelling van een nieuw basisverdrag dat de vigerende verdragen overkoepelt. Deze laatste zouden onveranderd blijven bestaan dan wel hooguit op specifieke punten aangepast worden aan het basisverdrag, met name door intrekking van de overbodige bepalingen. Op die wijze zou het basisverdrag opgesteld worden los van enige samenvoeging of herstructurering van de bestaande verdragen. Alleen dit verdrag en de eventuele wijzigingen van de bestaande verdragen, zouden aan de lidstaten ter bekrachtiging voorgelegd worden.

Deze aanpak wordt geïllustreerd door de twee hieronder geschetste ontwerpen van het Europees Parlement, het ontwerp Spinelli en het ontwerp Herman, die terzake veel gelijkenis vertonen. In beide ontwerpen blijven de oude verdragen ongewijzigd bestaan: zij worden niet vervangen, zelfs niet expliciet aangepast. Op die wijze omkadert en overkoepelt het *Verdrag tot oprichting van de Europese Unie* (Spinelli) of de *Europese Grondwet* (Herman) de communautaire verdragen (en ook het VEU in het tweede geval) ¹.

Gelet op het belang van de in het geding zijnde bepalingen, hebben velen benadrukt dat het voor de rechtszekerheid zeer riskant is het nieuwe document op de vigerende verdragen en andere besluiten af te stemmen, zonder deze laatste uitdrukkelijk aan te passen. Immers, het naast elkaar bestaan van twee systemen, een oud en een nieuw, zou een permanente conflictenbron kunnen zijn wanneer de bestaande verdragen verstrijken of door het basisverdrag impliciet gewijzigd worden. Als dus gekozen wordt voor de benadering van een nieuw verdrag dat de oude verdragen overkoepelt, dienen laatstgenoemde verdragen ten minste dienovereenkomstig worden aangepast.

¹ Zie artikel 7 van het Spinelli-ontwerp en artikel 8 van het Herman-ontwerp. In beide gevallen heeft de afstemming op de vigerende verdragen de vorm van een onderscheid tussen "*de bepalingen van de verdragen met betrekking tot de doelstellingen en werkingssfeer*" en "*de overige bepalingen van de verdragen*". Eerstgenoemde maken deel uit van het recht van de Unie voor zover zij niet gewijzigd worden door het nieuwe ontwerp-verdrag of ontwerp-Grondwet. Zij kunnen in de toekomst ook worden aangepast of gewijzigd via de wijzigingsprocedure (of de procedure van de grondwetsherziening). Laatstgenoemde "*maken eveneens deel uit van het recht van de Unie, voor zover zij niet onverenigbaar zijn*" met het nieuwe verdrag/de nieuwe grondwet. Zij kunnen in de toekomst ook worden aangepast of gewijzigd via de procedure van de aanpassing van "organieke wetten". Tot slot geldt in beide gevallen dat de communautaire besluiten of de besluiten van de Unie "*rechtsgevolgen blijven hebben, voor zover zij niet onverenigbaar zijn met de Grondwet en zolang zij niet zijn vervangen door wetten of maatregelen die de instellingen van de Unie overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden uitvaardigen*".

Bezwaar blijft evenwel dat een nieuw basisverdrag dat het bestaande Unieverdrag, of wat daarvan overblijft, overkoepelt, de architectuur van de verdragen eerder ingewikkelder dan eenvoudiger zal maken.

3) Eventuele hiërarchie van het basisverdrag

Door de Unie te voorzien van een basisverdrag, zal vroeg of laat de vraag rijzen of de resterende verdragen (of in het geval van een aanpassing, de geherstructureerde teksten van het "tweede deel") al dan niet ondergeschikt zijn aan het nieuwe basisverdrag. Ofschoon de hiërarchische positie van verdragen in het internationale recht geen courant thema is, roept het grondwettelijke of basale karakter van het nieuwe verdrag deze vraag op. Om haar te kunnen beantwoorden is eerst een concreter beeld nodig van de inhoud van het basisverdrag en van de techniek waarmee het op de overige verdragen of teksten afgestemd wordt. In dit stadium zullen wij ons tot een paar opmerkingen beperken.

Uiteraard doet het probleem zich alleen voor wanneer het basisverdrag niet uitdrukkelijk kiest voor totale uitbanning dan wel bevestiging van hiërarchie. De hiërarchie kan op uiteenlopende wijzen tot uitdrukking gebracht worden, bijvoorbeeld door aan te geven dat alleen toekomstige wijzigingen van de teksten van de bestaande verdragen (in voorkomend geval zoals zij aangepast of herschikt zijn in het "tweede deel") ondergeschikt zijn aan het basisverdrag, aangezien in eerste instantie ervan uitgegaan wordt dat die teksten in overeenstemming zijn met het basisverdrag op het moment dat dit in werking treedt. Zo ook kunnen de juridische controle- of sanctiemechanismen in het aan het basisverdrag ondergeschikt instrument meer of minder uitgewerkt zijn. Anderzijds lijkt het moeilijk tussen de verdragen een hiërarchie tot stand te brengen, zonder ook de wijzigingsprocedures dienovereenkomstig te differentiëren (zie volgend deel).

Tegen die achtergrond lijkt de eventuele hiërarchie van de verdragen vooral af te hangen van de algemene benadering die voor de verhouding tussen de verdragen wordt gekozen. Indien bijvoorbeeld de bestaande verdragen ongewijzigd zouden blijven (en van toepassing blijven onder voorbehoud van impliciete wijzigingen, latere aanpassingen of voor zover zij met het basisverdrag verenigbaar zijn), lijkt het nieuwe basisverdrag, althans impliciet, een bepaald overwicht te krijgen. Indien evenwel bij de hervorming de teksten van het basisverdrag en de overige verdragen uitdrukkelijk op elkaar worden afgestemd, hoeft er tussen de verdragen niet noodzakelijk een ondergeschikt verband te ontstaan. Dat zou wel het geval zijn indien de huidige verdragen consequent aan het nieuwe basisverdrag aangepast worden of indien dit verdrag onderdeel wordt van een ruimere

aanpassingsoperatie van de verdragen in twee delen (benadering van de studie van Florence ¹). Toch zou zelfs in deze gevallen, in een streven naar rechtszekerheid op lange termijn, het hiërarchisch verband kunnen worden geëxpliciteerd met het oog op toekomstige wijzigingen van de teksten. Met name zou een zekere ondergeschiktheid van de huidige verdragen aan het basisverdrag (in voorkomend geval zoals zij in het "tweede deel" gewijzigd of aangepast zijn) tot uitdrukking kunnen brengen dat zij een verdere uitwerking bevatten van de voorwaarden en modaliteiten van de in het basisverdrag genoemde beginselen.

IV. HERZIENING EN DIFFERENTIATIE VAN DE WIJZIGINGSPROCEDURES VAN DE VERDRAGEN

Ongeacht de reikwijdte van de door de Conventie voorgestelde hervormingen en ongeacht de benadering die wordt gekozen voor de afstemming op de vigerende verdragen, komt het nieuwe basisverdrag, dat opgevat is als "heroprichtingspact", neer op een verlenging van de bestaande verdragen en moet het derhalve worden aangenomen via de procedure van artikel 48 van het VEU. Het nieuwe basisverdrag zou dus door alle lidstaten van de Unie tijdens een Intergouvernementele Conferentie goedgekeurd moeten worden, en zou pas in werking treden nadat zij het "*overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen*" (goedkeuring door de nationale parlementen of referenda) hebben bekrachtigd. Dat belet niet dat het basisverdrag en de andere teksten of verdragen in de toekomst aan een gewijzigde of gedifferentieerde herzieningsprocedure worden onderworpen, maar daarvoor moet eerst artikel 48 van het VEU worden gewijzigd of worden voorzien in procedures om daarvan af te wijken.

In de Verklaring van Laken wordt in dit verband gewezen op de mogelijkheid een onderscheid te maken tussen "*de wijziging- en ratificatieprocedures van het basisverdrag en de andere verdragsbepalingen*".

¹ In het verslag van Florence wordt formeel tussen het basisverdrag en de overige bijzondere protocollen of het VEG geen hiërarchisch verband gelegd. Vanuit de invalshoek dat "de bestaande rechtssituatie onverlet wordt gelaten", verliep de coördinatie van de teksten meer als vanzelf.

De invoering van andere wijzigingsprocedures voor een aantal verdragsbepalingen betekent niet noodzakelijk dat tussen de verschillende verdragsteksten een hiërarchisch verband bestaat ¹.

De bestaande verdragen bevatten reeds een aantal bijzondere herzieningsprocedures (zie hierboven) zonder dat de verdragsbepalingen waarvoor deze procedures bedoeld zijn hiërarchisch ondergeschikt zijn aan het merendeel van de overige verdragsbepalingen waarvoor de algemene herzieningsprocedures gelden.

De kwestie van de hervorming van de herzieningsprocedures van de verdragen kan ook los worden gezien van de aanpassing van de verdragen of van de aanneming van het basisverdrag. Daarover handelt een tweede verslag van het Instituut van Florence over de omvorming van de verdragen ²: hoe kunnen we de verdragen, nadat zij zijn omgevormd, in de toekomst laten evolueren?

Het uitgangspunt van het rapport is de constatering dat het beginsel van eenparigheid van stemmen en de lange nationale bekrachtigingsprocedures voor de herziene verdragen een uitgebreide Unie kunnen verlammen en latere noodzakelijke wijzigingen kunnen belemmeren. Voorgesteld wordt om bij herzieningen het "*in onderling overleg*" geleidelijk te vervangen door met supergekwalficeerde meerderheid van stemmen, waarbij de minderheid door een aantal institutionele waarborgen beschermd wordt. Voorts wordt voorgesteld uit te gaan van de vele bestaande bijzondere "autonome" herzieningsprocedures, met andere woorden procedures die (met name) gekenmerkt worden door het ontbreken van nationale bekrachtigingsprocedures ³. Deze bijzondere procedures, die ook de rol van de instellingen van de Unie verder versterken, zouden tot andere gevallen uitgebreid of veralgemeend kunnen worden.

¹ Aan de andere kant is een dergelijk onderscheid in herzieningsprocedures ongetwijfeld noodzakelijk als er een hiërarchisch verband tussen eerst- en laatstgenoemde ingevoerd of verondersteld wordt.

² Europees Universitair Instituut: *Hervormen van de procedures voor de herziening van de verdragen*, tweede rapport over de omvorming van de verdragen van de Europese Unie, november 2000.

³ Zulks geldt bijvoorbeeld ook voor de wijziging van het aantal Commissieleden (art. 213, tweede alinea, VEG) of ook voor de wijziging van een aantal bepalingen betreffende de werking en de organisatie van het Hof van Justitie. Het Verdrag van Nice voorziet terzake in de mogelijkheid om het statuut van het Hof van Justitie te wijzigen, uitgezonderd titel I, volgens een procedure waarbij de Raad met eenparigheid van stemmen besluit (art. 245, tweede alinea, VEG). Andere "autonome" wijzigingsprocedures hebben betrekking op bepaalde aspecten van de Economische en Monetaire Unie (art. 104, lid 14, en art. 107, lid 5, VEG). Nog andere zijn bedoeld voor de uitbreiding van de werkingssfeer van de gemeenschappelijke handelspolitiek (art. 133, VEG) of voor het veralgemenen van de medebeslissingsprocedure in het kader van titel IV van het VEG (art. 67, VEG).

Gelet op het belang voor de burgers van de in de verdragen behandelde onderwerpen en hun politieke dimensie, pleit het rapport voor een grotere invloed van het Europees Parlement en van de nationale parlementen, ten minste in de voorbereidende fase van de hervormingen, door met name een beroep te doen op het model van de Conventie. Deze vroegtijdige deelneming van de nationale parlementen zou ook de latere fase van de bekrachtigingen moeten vergemakkelijken. Ook wanneer de bijzondere "autonome" herzieningsprocedure gevolgd wordt, zouden de nationale parlementen op een of andere wijze al aan het begin van de herzieningsprocedure een rol moeten kunnen spelen in plaats van in de bekrachtigingsfase. Zouden deze parlementen vertegenwoordigd kunnen worden in een soort "Congres" op Europees niveau, al dan niet met Europese parlementsleden? Indien wordt overwogen om op lange termijn een grondwet aan te nemen die zich wat de herzieningsprocedure betreft onderscheidt van een verdrag, kan een dergelijke procedure waarbij de nationale parlementen betrokken zijn, dan worden veralgemeend?

VERDRAGEN EN BIJBEHORENDE AKTEN
BETREFFENDE DE UNIE EN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

(Enuntiatief) Overzicht van het vigerende primaire recht

VOORNAAMSTE OPRICHTINGS- EN HERZIENINGSVERDRAGEN

- Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal ¹
- Verdrag tot oprichting van de Europese (Economische) Gemeenschap en Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie ²
- Europese Akte ³
- Verdrag betreffende de Europese Unie ⁴
- Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten ⁵
- Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten ⁶

ANDERE HERZIENINGSVERDRAGEN

- Overeenkomst van 25 maart 1957 betreffende bepaalde Instellingen welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben (één Vergadering en één Hof van Justitie) ⁷
- Verdrag van 8 april 1965 tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben ⁸
- Verdrag houdende wijziging van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen voor wat Groenland betreft (ondertekend op 13 maart 1984, in werking getreden op 1 februari 1985)
- Verdrag houdende wijziging van een aantal budgettaire bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben (ondertekend op 22 april 1970, in werking getreden op 1 januari 1971)
- Verdrag houdende wijziging van een aantal financiële bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben (ondertekend op 22 april 1970, in werking getreden op 1 januari 1971)

¹ Ondertekend op 18 april 1951, in werking getreden op 23 juli 1953; verstrekt op 23 juli 2002.

² Ondertekend te Rome op 25 maart 1957, in werking getreden op 1 januari 1958.

³ Ondertekend te Luxemburg op 17 februari 1986, en te 's Gravenhage op 28 februari 1986, in werking getreden op 1 januari 1987.

⁴ Ondertekend te Maastricht op 7 februari 1992, in werking getreden op 1 november 1993.

⁵ Ondertekend op 2 oktober 1997, in werking getreden op 1 mei 1999.

⁶ Ondertekend op 26 februari 2001, nog niet in werking getreden.

⁷ Ingetrokken en vervangen door artikel 9 van het Verdrag van Amsterdam.

⁸ Ingetrokken en vervangen door artikel 9 van het Verdrag van Amsterdam.

Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben (ondertekend op 22 juli 1975, in werking getreden op 1 juni 1977)

AKTEN BETREFFENDE DE TOETREDINGSVOORWAARDEN EN DE AANPASSING DER VERDRAGEN (EN BIJBEHORENDE BESLUITEN)

- Toetreding tot de Europese Gemeenschappen van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (1972)
- Toetreding tot de Europese Gemeenschappen van de Helleense Republiek (1979)
- Toetreding tot de Europese Gemeenschappen van het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek (1985)
- Toetreding tot de Europese Unie van de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden (ondertekend op 24 juni 1994, in werking getreden op 1 januari 1995)
- Besluit van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 1 januari 1973 houdende aanpassing van de documenten betreffende de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Gemeenschappen
- Besluit van de Raad van de Europese Unie van 1 januari 1995 houdende aanpassing van de documenten betreffende de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie

ANDERE BIJBEHORENDE AKTEN EN BESLUITEN: SUPPLEMENTAIR OF AANVULLEND PRIMAIR RECHT DAT VOLGENS EEN VEREENVOUDIGDE PROCEDURE IS AANGENOMEN

- Besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten betreffende de voorlopige vestiging van bepaalde instellingen en van bepaalde diensten der Gemeenschappen (Besluit van 8 april 1965)¹
- Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan het besluit van de Raad van 20 september 1976²
- Besluit in onderlinge overeenstemming genomen door de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten inzake de vaststelling van de zetels van de instellingen en van bepaalde organisaties en diensten van de Europese Gemeenschappen (Besluit van 12 december 1992)³
- Besluit in onderlinge overeenstemming genomen door de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, op het niveau van de staatshoofden en de regeringsleiders bijeen, inzake de vaststelling van de zetels van bepaalde organisaties en diensten van de Europese Gemeenschappen en Europol (Besluit van 29 oktober 1993)⁴

¹ Rechtsgrondslag: artikel 37 van het Verdrag van 8 april 1965 tot instelling van één Raad en één Commissie.

² Rechtsgrondslag: artikel 190, lid 4, van het EG-Verdrag (voorheen artikel 138, lid 3) en overeenkomstige artikelen van het EGKS-Verdrag en het EGA-Verdrag. Aanneming door de lidstaten "volgens hun onderscheidene grondwettelijke bepalingen".

³ Rechtsgrondslag: artikel 289 van het EG-Verdrag (voorheen artikel 216) en overeenkomstige artikelen van het EGKS-Verdrag en het EGA-Verdrag.

⁴ Rechtsgrondslag: artikel 289 van het EG-Verdrag (voorheen artikel 216) en overeenkomstige artikelen van het EGKS-Verdrag en het EGA-Verdrag.

- Besluit van de staatshoofden en regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen, betreffende bepaalde problemen die Denemarken met betrekking tot het Verdrag betreffende de Europese Unie aan de orde heeft gesteld (bijlage 1 van Deel B van de conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Edinburgh, 11 en 12 december 1992)
- Besluit van de Raad van 31 oktober 1994 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen ¹

AKTEN VAN AFGELEID RECHT DIE HET PRIMAIR RECHT AANVULLEN

- Besluit van de Raad van 1 januari 1995 houdende vaststelling van de volgorde voor de uitoefening van het voorzitterschap van de Raad ²
- Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de uitoefening van aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden ³

INTERINSTITUTIONELE TEKSTEN

p.m.

PROTOCOLLEN ⁴

De verdragen betreffende de Europese Unie gaan vaak vergezeld van talrijke protocollen, die dezelfde rechtskracht hebben als de verdragen. Het is niet eenvoudig een volledige opsomming te geven van de thans vigerende protocollen of te bepalen bij welke verdragen die protocollen horen en aan welke verdragen zij uiteindelijk gehecht zijn.

Het Verdrag van Amsterdam heeft gepoogd daar enige orde in aan te brengen door de 13 protocollen waarvan het vergezeld gaat in vier categorieën onder te verdelen, naar gelang van de verdragen waaraan zij uiteindelijk gehecht zijn: protocol gehecht aan het EU-Verdrag, protocollen gehecht aan het EU-Verdrag en het EG-Verdrag, protocollen gehecht aan het EU-Verdrag en de drie communautaire verdragen en protocollen gehecht aan het EG-Verdrag. Vervolgens is in de geconsolideerde versies van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag (die ter illustratie aan de Slotakte van het Verdrag van Amsterdam zijn gehecht) in die categorieën ⁵ de lijst van alle eerdere, nog vigerende protocollen opgenomen, voornamelijk de 17 protocollen bij het Verdrag van Maastricht ⁶, maar ook een aantal eerdere protocollen, onder meer de voormalige protocollen A en B die aan het Verdrag van Rome ⁷ waren gehecht. Bij die gelegenheid zijn de protocollen hernummerd van 1 tot en met 34 en is de datum van aanneming vermeld om aan te geven welk verdrag eraan ten grondslag ligt:

¹ Rechtsgrondslag: artikel 269 van het EG-Verdrag (voorheen artikel 201) en overeenkomstige artikelen van het EGKS-Verdrag en het EGA-Verdrag. Aanneming door de lidstaten "volgens hun onderscheidene grondwettelijke bepalingen".

² Rechtsgrondslag: artikel 203, tweede alinea, van het EG-Verdrag (voorheen artikel 146, zoals gewijzigd bij artikel 12 van de akte gehecht aan het Toetredingsverdrag van 1994) en overeenkomstige artikelen van het EGKS-Verdrag en het EGA-Verdrag.

³ Rechtsgrondslag: artikel 202 van het EG-Verdrag (voorheen artikel 145). Vervangt het Besluit van 13 juli 1987.

⁴ Lijst in de geconsolideerde versie van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag, gehecht aan de Slotakte van het Verdrag van Amsterdam.

⁵ Een vijfde categorie is in het leven geroepen voor het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, dat aan de drie communautaire verdragen is gehecht.

⁶ 16 daarvan zijn gehecht aan het EG-Verdrag en 1 is gehecht aan het EU-Verdrag en de drie communautaire verdragen.

⁷ Protocol betreffende de statuten van de Europese Investeringsbank en Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

Protocol gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie

- Protocol (nr. 1) inzake artikel 17 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (1997)

Protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

- Protocol (nr. 2) tot opnemning van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie (1997)
- Protocol (nr. 3) betreffende de toepassing van bepaalde aspecten van artikel 14 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op het Verenigd Koninkrijk en Ierland (1997)
- Protocol (nr. 4) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland (1997)
- Protocol (nr. 5) betreffende de positie van Denemarken (1997)

Protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschap, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie

- Protocol (nr. 6) gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen (1992)
- Protocol (nr. 7) betreffende de instellingen in het vooruitzicht van uitbreiding van de Europese Unie (1997)
- Protocol (nr. 8) betreffende de plaats van de zetels van de instellingen, van bepaalde organen en diensten van de Europese Gemeenschappen en van Europol (1997)
- Protocol (nr. 9) betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie (1997)

Protocollen gehecht aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

- Protocol (nr. 10) betreffende de statuten van de Europese Investeringsbank (1957) ¹
- Protocol (nr. 11) betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap (1957)
- Protocol (nr. 12) betreffende Italië (1957)
- Protocol (nr. 13) betreffende goederen van oorsprong en van herkomst uit bepaalde landen onderworpen aan een bijzondere regeling bij invoer in een van de lidstaten (1957)
- Protocol (nr. 14) betreffende de invoer in de Europese Gemeenschap van in de Nederlandse Antillen geraffineerde aardolieproducten (1962)
- Protocol (nr. 15) betreffende de bijzondere regeling van toepassing op Groenland (1985)
- Protocol (nr. 16) betreffende de verwerving van onroerende goederen in Denemarken (1992)
- Protocol (nr. 17) ad artikel 141 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (1992)
- Protocol (nr. 18) betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank (1992)
- Protocol (nr. 19) betreffende de statuten van het Europees Monetair Instituut (1992)
- Protocol (nr. 20) betreffende de procedure bij buitensporige tekorten (1992)
- Protocol (nr. 21) betreffende de in artikel 121 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bedoelde convergentiecriteria (1992)
- Protocol (nr. 22) betreffende Denemarken (1992)
- Protocol (nr. 23) betreffende Portugal (1992)
- Protocol (nr. 24) betreffende de overgang naar de derde fase van de Economische en Monetaire Unie (1992)
- Protocol (nr. 25) betreffende enkele bepalingen met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (1992)
- Protocol (nr. 26) betreffende enkele bepalingen inzake Denemarken (1992)

¹ Het protocol is gewijzigd bij Protocol nr. 1 betreffende de statuten van de Europese Investeringsbank, gehecht aan de akte betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassing der Verdragen (Toetreding van Denemarken, Ierland, Verenigd Koninkrijk, 1972) en bij het Verdrag houdende wijziging van een aantal bepalingen van het protocol betreffende de statuten van de Europese Investeringsbank (1978).

- Protocol (nr. 27) betreffende Frankrijk (1992)
- Protocol (nr. 28) betreffende economische en sociale samenhang (1992)
- Protocol (nr. 29) inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie (1997)
- Protocol (nr. 30) betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel (1997)
- Protocol (nr. 31) betreffende de buitenlandse betrekkingen van de lidstaten in verband met de overschrijding van de buitengrenzen (1997)
- Protocol (nr. 32) betreffende het openbare-omroepstelsel in de lidstaten (1997)
- Protocol (nr. 33) betreffende de bescherming en het welzijn van dieren (1997)

Protocol gehecht aan de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschap, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie

- Protocol (nr. 34) betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen

Deze officiële hernummering kan tot verwarring leiden met de "authentieke" nummering van de protocollen bij het Verdrag van Maastricht (genummerd van 1 tot en met 17). Het Publicatiebureau lijkt in de door hem uitgegeven *Verdragsteksten* trouwens te hebben afgezien van het nummeren der protocollen (die bovendien niet allemaal volledig in het hoofdstuk over de protocollen zijn opgenomen)¹. Voorts zij opgemerkt dat het Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen volgens de *Verdragsteksten* gehecht is aan de drie communautaire verdragen (en niet aan het EG-Verdrag alleen, zoals aangegeven in de geconsolideerde versie). Het Verdrag van Nice heeft de zaken er wat dat betreft niet op vereenvoudigd. Het spreekt van de "protocollen betreffende het statuut van het Hof van Justitie, gehecht aan het EG-Verdrag en het EGA-Verdrag", die worden vervangen door het "Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie dat wordt gehecht aan het EU-Verdrag, het EG-Verdrag en het EGA-Verdrag". In voorkomend geval is het van toepassing in het kader van het EGKS-Verdrag, onverminderd de artikelen van het "Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de EGKS".

VERKLARINGEN

De verdragen betreffende de Europese Unie gaan ook vaak vergezeld van een groot aantal gemeenschappelijke verklaringen die door de Intergouvernementele Conferenties zijn aangenomen. Die verklaringen zijn gehecht aan de slotakte van de respectieve verdragen. Het Verdrag van Maastricht telt er een dertigtal, het Verdrag van Amsterdam een vijftigtal en het Verdrag van Nice een twintigtal. Aan de slotakte van de verdragen zijn ook andere, unilaterale verklaringen gehecht waarvan de Conferentie akte heeft genomen. Hoewel die verklaringen formeel juridisch niet verbindend zijn, kunnen zij de uitlegging van de verdragen beïnvloeden.

Geattendeerd wordt ook op andere interpretatieve verklaringen bij de Verdragen:

- Verklaring van 1 mei 1992: Verklaring van de Hoge Verdragsluitende Partijen bij het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de rechtsinterpretatie van protocol nr. 17 met betrekking tot artikel 40.3.3 van de grondwet van Ierland (protocol nr. 6 in de geconsolideerde versie)
- Verklaringen van de Europese Raad (Verklaring over sociale zaken, consumentenbescherming, milieu en inkomensverdeling) en Unilaterale Verklaringen van Denemarken die moeten worden gehecht aan de Deense akte van bekrachtiging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en waarvan de andere elf lidstaten kennis zullen nemen – (bijlage 2 en 3 van deel B van de conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Edinburgh, 11 en 12 september 1992)
- Nationale Verklaring van Ierland en Verklaring van de Europese Raad waarin hij daarvan kennis neemt (bijlagen III en IV bij de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Sevilla, 21 en 22 juni 2002).

¹ Europese Unie, *Verdragsteksten*, Band I, Deel I, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1999, blz. 355. Zo ontbreken de protocollen nr. 12 tot en met 15 (officiële hernummering van de versies).

Uittreksel uit de Verklaring van Laken

De weg naar een grondwet voor de Europese burgers.

Op dit ogenblik kent de Europese Unie vier Verdragen. De doelstellingen, de bevoegdheden en de beleidsinstrumenten van de Unie liggen over deze Verdragen verspreid. Met het oog op meer transparantie is een vereenvoudiging onontbeerlijk.

Vier reeksen van vragen kunnen daarbij worden gesteld. Een eerste betreft de vereenvoudiging van de bestaande Verdragen zonder dat de inhoud ervan gewijzigd wordt. Moet het onderscheid tussen de Unie en de Gemeenschappen worden herzien? Wat met de opdeling in drie pijlers?

Vervolgens stellen zich de vragen naar een mogelijke herschikking van de verdragen. Moet een onderscheid worden doorgevoerd tussen een basisverdrag en de andere verdragsbepalingen? Moet deze splitsing in de teksten worden doorgevoerd? Kan dit leiden tot een onderscheid tussen de wijzigings- en ratificatieprocedures van het basisverdrag en de andere verdragsbepalingen?

Voorts moet erover worden nagedacht of het Handvest van de grondrechten in het basisverdrag moet worden opgenomen en moet men zich afvragen of de Europese Gemeenschap niet moet toetreden tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Tot slot stelt zich de vraag of deze vereenvoudiging en herschikking op termijn niet zou kunnen leiden tot het aannemen in de Unie van een constitutionele tekst. Wat zouden de basiselementen kunnen zijn van zo'n grondwet? De waarden die de Unie koestert, de fundamentele rechten en plichten van de burger, de verhouding van de lidstaten in de Unie?
