

CONV 271/02

WG IX 3

NOTA

van:	het Secretariaat
aan:	de Conventie
Betreft:	Mandaat van werkgroep IX "Vereenvoudiging van wetgevingsprocedures en instrumenten"

Hierbij gaat voor de leden een mandaat, vergezeld van opmerkingen, waarin nader wordt ingegaan op de in doc. CONV 206/02 uiteengezette vraagstukken en waarmee wordt beoogd de werkzaamheden van de werkgroep "Vereenvoudiging van wetgevingsprocedures en instrumenten" te vergemakkelijken.

Wergroep IX "Vereenvoudiging van wetgevingsprocedures en instrumenten"

Voorzitter: de heer Giuliano Amato, Vice-voorzitter van de Conventie

MANDAAT, VERGEZELD VAN OPMERKINGEN

INLEIDING

De vraagstukken met betrekking tot de "vereenvoudiging van wetgevingsprocedures en instrumenten" zijn al besproken op de vergadering van de Conventie op 23/24 mei 2002, die gewijd was aan de wijze waarop de Unie haar taken uitvoert. De conclusie van dit debat was zeer duidelijk: er bestaat een uitgesproken behoefte aan vereenvoudiging van zowel de procedures als de instrumenten.

Het Praesidium acht het nodig deze vraagstukken nader te bekijken in een gespecialiseerde werkgroep, waarvoor het een mandaat heeft opgesteld (CONV 206/02), en heeft tevens besloten om aan deze vraagstukken nog een plenaire vergadering te wijden, namelijk die van 12 en 13 september. De tijdens die twee plenaire vergaderingen door de Conventieleden naar voren gebrachte standpunten, moeten ons in staat stellen het mandaat van de werkgroep beter te omschrijven.

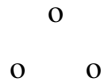
Twee beschrijvende documenten zijn gebruikt als achtergrondmateriaal voor de debatten van de Conventie:

Een eerste document beschrijft de huidige regeling met betrekking tot de rechtsinstrumenten waarover de Unie en de Gemeenschap beschikken om hun taken uit te voeren (CONV 162/02). Dit document is na het debat in mei aangevuld met een samenvatting van de standpunten en de overwegingen die door de Conventieleden zijn ingebracht.

In het tweede document (CONV 216/02) wordt nader ingegaan op het probleem van de besluitvormingsprocedures. Met het oog op een betere afbakening van het debat, beperkt het document zich tot een analyse van de eigenlijke wetgevingsprocedures en van de begrotingsprocedure, gezien het verband tussen deze laatste en de wetgevende activiteiten.

Dit document beoogt het door het Praesidium aangenomen mandaat te verduidelijken, waarbij met name rekening is gehouden met de standpunten die door de Conventieleden reeds naar voren zijn gebracht.

Het enig mogelijke uitgangspunt in dit verband is de perceptie van een grote meerderheid van de Conventieleden dat op het gebied van wetgevingsprocedures en rechtsinstrumenten wanorde en complexiteit overheersen, en dat vereenvoudiging en rationalisering derhalve nodig zijn. Hierover bestaat een duidelijke consensus. Het is thans de taak van de werkgroep een methode uit te werken om de instrumenten en de procedures te vereenvoudigen en te rationaliseren en daarbij (zoals tijdens het debat is gememoreerd) voor ogen te houden dat de eenvoud niet ten koste mag gaan van democratie en efficiëntie.



Hoe kan het aantal wetgevingsprocedures worden verminderd? Zijn er procedures die kunnen worden vereenvoudigd?

De werkgroep zal in eerste instantie moeten nagaan hoe en in hoeverre het huidige aantal besluitvormingsprocedures van de Unie (een dertigtal) kan worden verminderd, en verscheidene daarvan kunnen worden vereenvoudigd. Hoewel het bestaan van een zo groot aantal procedures vaak voortvloeit uit de eisen van de democratie en het gevolg is van de uiteenlopende rol die de verschillende instellingen en instanties van de Unie, naargelang van het betrokken gebied, spelen in de wetgevingsprocedure staan het grote aantal procedures en de complexiteit ervan een goed begrip van het stelsel onmiskenbaar in de weg. Met het oog op rationalisatie en vereenvoudiging van het stelsel zou de werkgroep de volgende vraagstukken kunnen onderzoeken:

i) in hoeverre kunnen bepaalde procedures worden afgeschaft? de samenwerkingsprocedure?

In het kader van de vereenvoudiging van de procedures is al herhaaldelijk de mogelijkheid geopperd de samenwerkingsprocedure (artikel 252 VEG) af te schaffen, die thans slechts geldt op het gebied van economisch en monetair beleid (artikelen 99, lid 5, 102, lid 2, 103, lid 2, en 106, lid 2, van het VEG), en deze procedure te vervangen door de raadplegingsprocedure of de medebeslissingsprocedure. Ook is de mogelijkheid geopperd de ingewikkelde bestaande begrotingsprocedure te vervangen door de medebeslissingsprocedure. Die twee opties zouden, samen met de eventuele afschaffing van nog andere procedures, door de werkgroep kunnen worden onderzocht.

ii) de algemene toepassing, op wetgevend gebied, van de medebeslissingsprocedure?

Deze optie impliceert dat in het Verdrag moet worden omschreven welke materies binnen de Unie onder de wetgeving vallen en welke materies onder de uitvoering van die wetgeving vallen. In de huidige versie van het VEG is namelijk niet omschreven wat moet worden beschouwd als wetgeving en wat valt onder de uitvoering van de wetgeving binnen de Unie.

Voorshands geldt de medebeslissingsprocedure niet op alle onder het VEG vallende gebieden. Op die gebieden waarop zij wel van toepassing is, wordt deze procedure gebruikt voor de aanneming van alle soorten besluiten op het betrokken gebied, zonder dat enig onderscheid wordt gemaakt tussen wetgeving *sensu stricto* en uitvoeringsvoorschriften zoals de aanneming van normen tot vaststelling van gedetailleerde technische eisen met betrekking tot een bepaalde sector.

De werkgroep zou kunnen bekijken in hoeverre het mogelijk is de medebeslissingsprocedure exclusief te gebruiken voor de aanneming van alle wetgevingsbesluiten. In dat geval zou een afzonderlijke en minder zware (door de wetgever in het kader van de medebeslissing vast te stellen) procedure kunnen worden gevolgd voor de uitvoering van de uit hoofde van de medebeslissingsprocedure aangenomen besluiten. Dat vereist evenwel een definitie van het begrip "wetgevingsbesluit". Een dergelijke definitie kan ofwel in het verdrag zelf, ofwel door de wetgever (het Europees Parlement en de Raad) voor elk afzonderlijk geval worden uitgewerkt.

iii) beslissing met gekwalificeerde meerderheid voor alle rechtsgrondslagen die eenparigheid vereisen?

Vier bepalingen van het VEG schrijven thans de medebeslissingsprocedure in combinatie met stemming bij eenparigheid voor (de artikelen 18, lid 2, 42, 47, lid 2, en 151, lid 5, VEG). Deze eenparigheidseis in de medebeslissingsprocedure kan worden beschouwd als een institutionele anomalie die de bedoeling van de medebeslissingsprocedure kan ondermijnen. De werkgroep zou derhalve kunnen nagaan of de eenparigheidseis in deze vier gevallen kan worden vervangen door stemming met gekwalificeerde meerderheid.

iv) *de vereenvoudiging van de procedures voor de vergaderingen van het Bemiddelingscomité in het kader van de medebeslissingsprocedure? Eventuele andere vereenvoudigingen?*

De medebeslissingsprocedure wordt vaak beschouwd als omslachtig en langzaam. Sedert de vereenvoudiging van de procedure door het Verdrag van Amsterdam lijkt zij evenwel beter te functioneren. De besluiten die in eerste en tweede lezing worden aangenomen maken thans circa 72% uit van het totale aantal dossiers (circa 32% in eerste lezing en 40% in tweede lezing), hetgeen wil zeggen dat in minder dan 28% van de gevallen de bemiddelingsprocedure moet worden gevolgd.

Bij het vooruitzicht van de uitbreiding dient men zich af te vragen of het bemiddelingsmechanisme kan functioneren met delegaties van het Europees Parlement en de Raad die elk uit 28 leden bestaan. In dit verband rijst de vraag van de eventuele vereenvoudiging van de bemiddelingsprocedure.

Een andere mogelijkheid die door enkele Conventieleden is geopperd, zou zijn om termijnen vast te stellen voor de eerste lezing. In tweede lezing en tijdens de bemiddelingsfase gelden strakke termijnen die, indien zij worden overschreden, ertoe kunnen leiden dat het besluit niet wordt aangenomen.

Tijdens de eerste en de tweede lezing en vóór de vergadering van het Bemiddelingscomité worden er tussen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie technische tripartiete vergaderingen en "trilogieën" gehouden, om de meningsverschillen tussen de instellingen glad te strijken en gemakkelijker tot overeenstemming te komen (zie de gemeenschappelijke verklaring van mei 1999 betreffende de wijze van toepassing van de nieuwe medebeslissingsprocedure). De werkgroep zou kunnen onderzoeken of dergelijke mechanismen kunnen worden geformaliseerd.

Tot slot zou ook kunnen worden bekeken of de redactie van artikel 251 kan worden vereenvoudigd.

v) *hoe kan de begrotingsprocedure worden vereenvoudigd? Is het in het bijzonder wenselijk om een onderscheid te handhaven tussen de verschillende uitgavencategorieën?*

Eén van de voornaamste factoren die de complexiteit van de begrotingsprocedure verklaren is de onderverdeling van de uitgaven in verplichte en niet-verplichte uitgaven. Nu deze verdeling grotendeels achterhaald is door de praktijk, bepleiten talrijke Conventieleden de afschaffing ervan.

Een en ander doet de vraag rijzen welke procedure dan moet worden toegepast op begrotingsgebied. Een groot aantal Conventieleden heeft al een voorkeur te kennen gegeven voor de medebeslissingsprocedure, en dus zou de werkgroep moeten bestuderen hoe die procedure kan worden ingepast in het begrotingsdebat en op welke punten aanpassingen nodig zijn.

In het kader van de praktische uitvoering van de begrotingsprocedure is een groot aantal inter-institutionele overlegmechanismen ontwikkeld (die zijn gecodificeerd in het interinstitutioneel akkoord van 1999). De werkgroep zou moeten bekijken of het opportuun is die mechanismen formeel in het verdrag op te nemen.

Hoe kan het aantal in de verdragen opgenomen rechtsinstrumenten worden verminderd?

Kan aan die instrumenten een benaming worden gegeven die duidelijker maakt welke werking zij hebben?

Er bestaat een ruime consensus over de noodzaak om **het buitensporige aantal rechtsinstrumenten** waarover de Unie en de Gemeenschap voor de uitoefening van hun bevoegdheden beschikken, **te verkleinen**. Er bestaat thans namelijk een scala van meer dan 30 verschillende soorten instrumenten, doordat aan de oorspronkelijke classificatie van artikel 249 VEG (beschikking, verordening, richtlijn, aanbeveling en advies) een hele serie her en der in de verdragen opgenomen instrumenten is toegevoegd (richtsnoer, kaderprogramma, uitvoeringsbesluit, enz.). In de praktijk zijn daar nog andere instrumenten bijgekomen (besluit als algemene norm, verklaring, resolutie, conclusies, enz.).

De pijlerstructuur, die ertoe heeft geleid dat er thans vele uiteenlopende rechtsbesluiten bestaan op het gebied van het buitenlands beleid (gemeenschappelijke strategie, gemeenschappelijk standpunt, gemeenschappelijk optreden, enz.) en op het gebied van de samenwerking in strafzaken (besluit, kaderbesluit, enz.), heeft de wildgroei aan instrumenten nog versterkt ¹.

¹ De instrumenten in het kader van de tweede en de derde pijler zijn ook opgenomen in het mandaat van de werkgroepen VII "Buitenlandse betrekkingen" en X "Veiligheid en rechtvaardigheid". Hoewel talrijke Conventieleden het vraagstuk van de uniformering van de instrumenten van de drie pijlers, of tenminste van de eerste en de derde pijler, van cruciaal belang achten voor de rationalisatie, lijkt het wenselijk dit punt in een later stadium te bespreken om rekening te kunnen houden met de werkzaamheden van de overige werkgroepen.

Een beperking van het aantal instrumenten heeft evenwel weinig zin indien zij niet vergezeld gaat van een daadwerkelijke **rationalisatie van de instrumenten**, waarbij deze opnieuw worden omschreven en gecodificeerd naargelang van hun werking. In deze context is tijdens de debatten op de vergadering van de Conventie gewezen op de noodzaak de unieke kenmerken van het Gemeenschapsrecht en de instrumenten van dat recht, met name de voorrang en de rechtstreekse werking te handhaven.¹

De benaming van de instrumenten kan eveneens een belangrijke factor van rationalisatie vormen. Een groot aantal Conventieleden heeft in dit verband gepleit voor een classificatie en voor benamingen die eenvoudig zijn en duidelijk voor het grote publiek. De rechtsinstrumenten dienen in eerste instantie te worden geclassificeerd volgens hun bindende werking. Zo zouden de bindende instrumenten met een algemene reikwijdte "Europese wetten" (de huidige verordeningen) en "Europese kaderwetten" (de huidige richtlijnen) kunnen worden genoemd, terwijl de benaming "verordening" zou worden voorbehouden aan uitvoeringsbesluiten (normen van het derde niveau), in aansluiting op de traditie van vele lidstaten.²

Dat brengt ons rechtstreeks bij het vraagstuk van de vaststelling van een duidelijker **hiërarchie van de normen**³, dat eveneens al aan bod is gekomen tijdens de debatten in de Conventie. Sommigen hebben bijvoorbeeld de invoering bepleit van een nieuwe categorie rechtsbesluiten, uitsluitend voor semi-constitutionele gebieden, de zogeheten "organieke wetten".

Sommige leden zijn van mening dat de classificatie van de instrumenten overeen dient te stemmen met algemene procedureregels (de stemming met eenparigheid in de Raad of de procedures die een bekrachtiging vergen door de nationale parlementen bijvoorbeeld zouden in dat geval onder de organieke wetten vallen).

¹ Enkele Conventieleden hebben een nieuwe classificatie voorgesteld waarbij de verschillende types actiemiddelen van de Unie kunnen wisselen naar gelang van hun intensiteit (eenvormig toepasselijke regelgeving, volledige of minimumharmonisatie, wederzijdse erkenning, bindende of "open" coördinatie). Anderen waren echter de mening toegedaan dat het onmogelijk is een correlatie vast te stellen tussen de verschillende soorten rechtsinstrumenten (verordening, richtlijn, beschikking, ...) en de bevoegdheidscategorieën (exclusieve, gedeelde, aanvullende) of de intensiteit van de actie van de Unie.

² Dezelfde rationalisatielogica kan worden toegepast op de niet-bindende rechtsinstrumenten, die eveneens in aantal moeten worden beperkt. Behalve de adviezen en aanbevelingen kunnen de overige instrumenten (verklaringen, resoluties, enz.) zo nodig worden gecodificeerd, zodat de werking ervan duidelijker wordt.

³ De voorstellen die op dit gebied zijn gedaan tijdens de verschillende intergouvernementele conferenties, zijn opgenomen in de documenten CONV 162 en CONV 216.

Een aantal Conventieleden heeft het vraagstuk van de hiërarchie van de normen gekoppeld aan dat van een betere scheiding van de machten binnen de Unie. De hiërarchie van de normen zou in elk geval het onderscheid tussen wetgevende en uitvoeringsnormen verhelderen. Met de invoering van nieuwe benamingen zoals hierboven is gesuggereerd (wet en kaderwet vs. verordening) zou de duidelijkheid van het stelsel al worden vergroot.

De hiërarchie van de normen zou ook kunnen helpen bij **de omschrijving van wat** binnen de Unie **onder de "wetgevende bevoegdheid" valt**. Vele Conventieleden vinden dat de huidige Gemeenschapswetgeving mank gaat aan een teveel aan details. Sommigen hebben in dit verband voorgesteld dat de wetgever (in casu het Europees Parlement en de Raad) zich zou moeten beperken tot het oplossen van de fundamentele en algemene kwesties en dat hij meer manoeuvreerruimte zou moeten bieden voor de uitvoeringsregels. Dat laat evenwel het vraagstuk van de omschrijving van wat onder "wetgevend" moet worden verstaan, onbeantwoord.

Een tweede vraag die een antwoord behoeft, is wie de uitvoeringsvoorschriften moet vaststellen. Artikel 202 VEG en in het bijzonder **de mechanismen voor de controle op** de aan de Commissie verleende **uitvoeringsbevoegdheden** dienen in dit verband door de werkgroep grondig te worden bestudeerd. Volgens vele Conventieleden moet een oplossing worden gevonden voor de complexiteit en de ondoorzichtigheid van het huidige comitologiestelsel. Anderen bepleiten de invoering van nieuwe mechanismen voor controle door de wetgever (met inbegrip van het Europees Parlement) van de uitvoerende activiteiten van de Commissie, bijvoorbeeld in de vorm van een evocatierecht.

o
o o

De verbetering van **de kwaliteit van de wetgeving** bij gelijk blijvend recht, tot slot, dient ook door onze werkgroep onder de loep te worden genomen.

De werkgroep zou tevens de nieuwe, soepele overleg- en samenwerkingsmechanismen, inzonderheid de open coördinatiemethode ¹, kunnen bekijken en daarbij met name onderzoeken of zij eventueel in de verdragen kunnen worden opgenomen.

¹ Werkgroep VI "Economisch bestuur" bespreekt thans de vraagstukken betreffende de open coördinatiemethode. Daarmee zal in het kader van onze werkzaamheden rekening moeten worden gehouden.