



EUROPESE CONVENTIE
SECRETARIAAT

Brussel, 18 september 2002 (24.09)
(OR. fr)

CONV 281/02

WG III 13

NOTA

van:	het secretariaat
aan:	Werkgroep III - Rechtspersoonlijkheid
Betreft:	Beknopt verslag van de vergadering van 11 september 2002

1. De vergadering van 11 september 2002 bestond uit twee delen. Een deel handelde over de gevolgen van de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de Unie en een ander deel handelde over de vereenvoudiging van de Verdragen.

I. Gevolgen van uitdrukkelijke toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de Unie

2. De voorzitter deelde mede dat de leden van de Werkgroep na de vergadering van 18 juli 2002 was verzocht, vóór 5 september 2002 opmerkingen over het voorontwerp van verslag (doc. SN 3130/02) schriftelijk aan het secretariaat te doen toekomen. De volgende leden hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt: Kvist, du Granrut, Tiilikainen, Pleuger, Lord McLennan of Rogart, Andreani en Muscardini.
3. Op basis van dit commentaar heeft de voorzitter de leden een nieuw ontwerp-verslag toegezonden (doc. WD 10/02), dat besproken is door de Werkgroep. De voorzitter onderstreepte dat de werkzaamheden van de Werkgroep eind september moeten worden afgerond, wil hij het definitieve verslag aan de op 3 en 4 oktober 2002 te houden voltallige vergadering kunnen voorleggen.
4. Uit de gedachtewisseling bleek dat de leden over het geheel genomen akkoord gaan met de tekst. Sommigen uitten echter hun twijfels ten aanzien van de vraag, of in het verslag wel een standpunt moet worden ingenomen over het idee om de functie van de hoge vertegenwoordiger en die van het Commissielid voor externe betrekkingen in één persoon samen te

voegen; dit onderwerp valt namelijk eerst en vooral onder de bevoegdheid van de Werkgroep Externe acties, die dit punt op haar eerstvolgende vergadering aan de orde zal stellen. In dit verband beklemtoonden bepaalde leden dat er één groep onderhandelaars nodig is. Anderen noemden het belangrijk dat in bepaalde gevallen voorzien wordt in de mogelijkheid dat de nationale parlementen zich buigen over internationale overeenkomsten, en wezen voorts op het belang van toetreding tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

5. Aan het einde van de besprekingen besloot de Werkgroep de leden een nieuwe termijn te geven voor het indienen van schriftelijke opmerkingen over het ontwerp-verslag (16 september). Het is de bedoeling dat het ontwerp-verslag op 19 september door de Werkgroep wordt goedgekeurd. Besloten werd één verslag voor te leggen waarin een afzonderlijk deel zal worden gewijd aan de vereenvoudiging van de Verdragen.

II. Vereenvoudiging van de Verdragen

6. De Werkgroep heeft zich op 18 juli 2002 gebogen over het vraagstuk van de uitwerking van de instelling van één rechtspersoonlijkheid op de vereenvoudiging van de Verdragen (zie doc. WG III - WD 06). Er werd overeenstemming bereikt over de wenselijkheid om de voornaamste verdragen (het VEG en het VEU) samen te voegen tot één rechtsinstrument dat uit twee delen zou moeten bestaan. Het eerste deel zou de bepalingen van constitutionele aard moeten bevatten (optie 1 b)). In principe zou dit instrument het VEG en het VEU, alsmede alle wijzigingen van die verdragen, moeten vervangen.
7. Er werden twee deskundigen uitgenodigd hun visie op dit vraagstuk te geven, te weten professor Peter-Christian Müller-Graff (Universiteit van Heidelberg) en professor Bruno De Witte (European University Institute of Florence). Beiden betuigden hun steun aan de door de Werkgroep bepleitte optie ¹ en verwierpen in ieder geval de mogelijkheid van een constitutionele tekst zonder rechtswaarde. Ook wezen zij erop dat het zeer goed mogelijk is om in één verdrag en één structuur verschillende besluitvormingsprocedures, alsook instrumenten met specifieke rechtswerking en zelfs een variabele rechterlijke toetsing, te handhaven.

¹ Professor De Witte wees erop dat er nog andere bronnen van primair recht bij de samenvoeging van de Verdragen zouden kunnen worden betrokken, bijvoorbeeld de bepalingen van de Europese Akte of van het Verdrag van Amsterdam, die de oprichtingsverdragen niet zozeer wijzigen als wel aanvullen.

8. Professor Müller-Graff toonde aan dat deze optie alle voordelen van de andere in doc. WD 06 besproken opties in zich verenigt (één verdrag voor één rechtspersoonlijkheid, wijziging, codificatie, samenvoeging en vereenvoudiging van de huidige Verdragen, een basisverdrag met rechtswaarde, enzovoort). Anderzijds biedt deze optie ook enkele "uitdagingen", vooral indien zij zou betekenen dat ook het tweede gecodificeerde deel aan bekrachtiging door de lidstaten zou moeten worden onderworpen. Bovendien rijst de vraag, of alle huidige protocollen gehandhaafd moeten worden.
9. Professor Müller-Graff zette vervolgens zijn ideeën uiteen over de structuur en de inhoud van het basisverdrag, dat volgens hem de huidige opbouw van de verdragen (doelstellingen, beleid en instellingen) zou moeten volgen. Voorts zouden enkele belangrijke constitutionele beginselen in het basisverdrag kunnen worden neergelegd, met name de voorrang en rechtstreekse werking van het Gemeenschapsrecht. Bepaalde artikelen van het VEU zouden als grondslag voor het basisverdrag kunnen dienen (met name enige artikelen in titel I van het VEU).
10. De omvang van het basisverdrag vormt een van de cruciale inhoudelijke punten; een te korte tekst zou slechts weinig operationele waarde hebben.
11. De tweede deskundige, professor De Witte, ging vooral in op een drietal vraagstukken: de pijlerstructuur, de samenhang tussen het basisverdrag en het overige primaire recht en de inwerkingtreding van het nieuwe verdrag.
12. Naar zijn oordeel dient de samenvoeging van de pijlers in één structuur in de mate van het mogelijke gepaard te gaan met bepaalde fundamentele wijzigingen, teneinde algemene werking te verlenen aan een aantal beginselen of mechanismen en slechts uitzonderingen toe te laten wanneer dat noodzakelijk wordt geacht. De werkingssfeer van bepaalde bepalingen van het VEG zou zonder al te veel problemen kunnen worden uitgebreid tot alle activiteiten van de Unie. Dat geldt bijvoorbeeld voor het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel, de verplichting tot loyale samenwerking, het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit, enzovoort ¹. Dit vraagstuk is ongetwijfeld al heel wat gevoeliger als het bijvoorbeeld gaat om de tijdelijke enquêtecommissies van het Europees Parlement, die momenteel in principe niet bevoegd zijn voor aangelegenheden die onder de tweede of de derde pijler vallen. Tot slot

¹ Artikelen 5, 10 en 12 van het VEG.

vormt de uitbreiding van de bevoegdheden van het Hof van Justitie of van de communautaire methoden tot de tweede en de derde pijler één van de kernvraagstukken waarover de Conventie zich moet buigen.

13. Wat de samenhang tussen het basisverdrag en de bestaande Verdragen betreft, wees professor De Witte erop dat het belangrijk is dat de samenvoeging, de consolidatie en de schikking in onderlinge samenhang van de bestaande Verdragen en het basisverdrag op coherente en expliciete wijze geschieden. Hij oordeelde negatief over de alternatieve benadering, namelijk een basisverdrag bóven de bestaande Verdragen plaatsen, onder meer uit hoofde van de rechtsonzekerheid en de extra complicaties die dit met zich mee zou brengen. De consolidatie van de huidige Verdragen zou het tweede deel van het nieuwe, ene verdrag kunnen vormen (hieraan geeft professor de Witte de voorkeur), dan wel zou deze consolidatie vorm kunnen krijgen in afzonderlijke verdragen of protocollen, wat echter de raadpleging van het geheel wellicht zou bemoeilijken. Het tweede deel zou niet noodzakelijkerwijs hiërarchisch ondergeschikt hoeven te zijn aan het basisverdrag, ook al zou voor het tweede deel een lichtere wijzigingsprocedure gelden. In het laatste geval zou echter het Hof van Justitie zich moeten kunnen uitspreken over de geldigheid van de procedurekeuze. Een laatste optie zou zijn om een deel van het primaire recht om te vormen tot "organieke wetgeving", dat wil zeggen tot communautaire wetgeving die bovengeschied is aan de gewone wetgeving maar ondergeschikt is aan de Verdragen. Een dergelijke omvorming zou echter pas later plaats kunnen vinden, op basis van een in de Verdragen neergelegde bevoegdheid hiertoe. Dit gezegd zijnde, zou een differentiatie in het primaire recht voldoende zijn indien het doel beperkt blijft tot een differentiëring van de wijzigingsprocedures.
14. Professor de Witte sneed vervolgens een gevoelig vraagstuk aan: wat gebeurt er indien een lidstaat het resultaat van de intergouvernementele conferentie die op de Conventie zal volgen, niet bekrachtigt? Hij wees er in dat verband op dat wijziging van de huidige Verdragen of, in voorkomende gevallen, het treffen van bijzondere regelingen met lidstaten die het betrokken wijzigingsverdrag niet kunnen bekrachtigen, in beginsel een eenparig akkoord tussen de lidstaten vergt. Hetzelfde geldt voor de huidige algemene procedure tot wijziging van de verdragen, met inbegrip van het regelen, in het algemeen, van het zoëven genoemde probleem (en voor het formaliseren van de formule van de Conventie).
15. Daarentegen vormt volgens hem artikel 48 van het VEU geen beletsel voor opneming in het basisverdrag van aanvullende voorwaarden voor deszelfs inwerkingtreding, zoals goedkeuring door de Conventie of door een in geheel Europa te houden referendum.

16. Tot besluit merkte professor de Witte op, dat de algemene wijzigingsprocedure in de toekomst gedifferentieerd zou kunnen worden, wat overigens niet hoeft te betekenen dat het nieuwe onderscheid strikt parallel moet lopen met de eventuele tweeledige structuur van het nieuwe, ene verdrag. Op dit punt zou voor een aantal bepalingen voorzien kunnen worden in stemming bij supergekwalficeerde meerderheid, dan wel in het vermijden van het gebruik van nationale, met bekrachtiging verband houdende procedures. Er moeten maatstaven worden vastgesteld op grond waarvan kan worden nagaan voor welke bepalingen dit zou gelden.
17. Na de gedachtewisseling besloot de Werkgroep de leden tot 16 september 2002 de tijd te geven voor het toezenden van schriftelijk commentaar op het ontwerp-verslag dat hun in juli van dit jaar is voorgelegd. De voorzitter verzocht hen in het bijzonder hun standpunt duidelijk te maken ten aanzien van optie 1 b) in het desbetreffende document (WD 06), dan wel voorstellen te doen tot wijziging van deze optie.
