

**NOTA**

---

Betreft:           Syntheseverslag van de plenaire zitting  
                  Brussel, 12 en 13 september 2002 <sup>1</sup>

---

**I.    Opening**

De voorzitter van de Conventie, de heer Valéry Giscard d'Estaing, opende de zitting en lichtte het werkprogramma voor de komende maanden toe.

De voorzitter begon met te onderstrepen hoe belangrijk het is het systeem te vereenvoudigen en daardoor duidelijker, leesbaarder en dus ook aanvaardbaarder te maken. De Europese grondwet moet tijdens de les maatschappijleer op begrijpelijke manier aan de Europese scholieren gepresenteerd kunnen worden. De voorzitter wees erop dat die vereenvoudiging op zich een zeer ingewikkelde opgave is, waarvoor politieke keuzes moeten worden gemaakt en tevens tal van juridische vraagstukken moeten worden opgelost. Twee vereenvoudigingsexercities moeten parallel worden uitgevoerd:

- vereenvoudiging van de instrumenten en procedures, d.w.z. van de operationele en institutionele architectuur;
- vereenvoudiging van de teksten en verdragen zelf, d.w.z. van de constitutionele architectuur.

---

<sup>1</sup> De volledige notulen van de plenaire zitting staan op de website:  
<http://european-convention.eu.int>.

Vier nieuwe werkgroepen, die tussen november en december verslag aan de Conventie moeten uitbrengen, beginnen in de komende dagen met hun werkzaamheden. Aan drie thema's is al een plenair debat gewijd (extern optreden, defensie en ruimte van veiligheid en rechtvaardigheid). Over het vierde thema (vereenvoudiging van de procedures en instrumenten) zal tijdens de onderhavige plenaire zitting worden gedebatteerd. De werkgroepen kunnen dus deze thema's bestuderen in het licht van de opvattingen die door de Conventieleden zijn verwoord.

Inmiddels zal de Conventie de verslagen van de werkgroepen van de *eerste golf* ontvangen, te beginnen met de subsidiariteit en de kwestie van de rechtspersoonlijkheid, die tijdens de eerste oktoberzitting bovenaan op de agenda zullen staan. Eind december zal de Conventie het verslag van alle tien groepen ontvangen en besproken hebben en beschikken over tien elementaire bouwstenen voor de slotfase van de besprekingen. De voorzitter beklemtoonde dat de werkgroepen primair moeten streven naar eenvoud.

Parallel aan de besprekingen van de werkgroepen zal de Conventie zich verder verdiepen in de gewenste vorm van het eindproduct, dat wil zeggen het ontwerp voor een constitutioneel verdrag voor Europa. Het praesidium is voornemens de Conventie tijdens haar tweede oktoberzitting een ontwerpstructuur voor een nieuw verdrag voor te leggen. Met het oog daarop beraadt het praesidium zich thans, vooralsnog zonder conclusie, op de architectuur van het verdrag dat het de Conventie moet aanbevelen. De voorzitter maakte melding van een "discussienota" van het secretariaat betreffende de vereenvoudiging van de verdragen, die is verspreid om een uiterst ingewikkeld probleem toe te lichten: moeten de bestaande verdragen worden geconsolideerd, gecodificeerd of samengevoegd? Deze kwestie en die van de rechtspersoonlijkheid staan niet los van elkaar. Indien de door vice-voorzitter Amato voorgezeten groep de toekenning van één enkele rechtspersoonlijkheid aanbeveelt en indien de Conventie die aanbeveling overneemt, kan gedacht worden aan samenvoeging van de twee huidige verdragen, het EG-Verdrag en het Verdrag betreffende de Europese Unie (deze kwestie komt aan de orde tijdens de eerste plenaire oktoberzitting). Het praesidium zal zich in zijn document over de structuur van het nieuwe verdrag uitspreken over de vraag of de samenvoeging uiteindelijk moet leiden tot één enkel samengevoegd verdrag of eventueel tot een nieuwe verticale tweedeling met een constitutioneel deel en een deel betreffende de inhoud van het beleid (deze kwestie komt aan de orde tijdens de tweede oktoberzitting).

Begin volgend jaar zal het praesidium op basis van de in het najaar besproken structuur en de verschillende bouwstenen die tussen oktober en december zullen resulteren uit de debatten over de verslagen van de werkgroepen, een meer doorwrocht voorstel uitwerken dat hij aan de Conventie

zal voorleggen. In dit verband onderstreepte de voorzitter het belang en de betekenis van de door de leden gepresenteerde bijdragen en met name van het ontwerp van de heer Duff.

## **II. Vereenvoudiging van de instrumenten en procedures**

De vice-voorzitter, de heer Giuliano Amato, de voorzitter van de werkgroep "vereenvoudiging van wetgevingsprocedures en -instrumenten" leidde het debat in. Hij legde het accent op de wildgroei aan instrumenten en de ingewikkeldheid van het besluitvormingssysteem.

Over de dringend vereiste vereenvoudiging van instrumenten en procedures (met name, zoals sommigen memoreerden, in het vooruitzicht van de uitbreiding) bestond weliswaar een zeer ruime consensus, maar veel sprekers onderstreepten dat vereenvoudiging geen doel op zich is, maar een instrument dat de democratie en de efficiëntie dient.

Het debat draaide om vier vragen:

- i) Hoe kan het aantal instrumenten waarover de Unie voor de uitoefening van haar bevoegdheden beschikt, worden beperkt en hoe kunnen de rechtsgevolgen ervan worden verduidelijkt?*

Er bestaat een consensus over de noodzaak om het aantal instrumenten te verminderen. Een zeer groot deel van de sprekers pleitte ervoor de benamingen van de communautaire rechtsinstrumenten meer te doen aansluiten bij de tradities van de lidstaten. "Bekende dingen moet je bij bekende namen noemen". Bindende communautaire rechtsinstrumenten van algemene strekking zouden "Europese wetten" in plaats van verordeningen, en "Europese kaderwetten" in plaats van richtlijnen kunnen worden genoemd. De term "verordening" zou voorbehouden kunnen blijven aan uitvoeringsvoorschriften (derde niveau).

Enkele Conventieleden bepleitten uniformisering van de instrumenten van de drie pijlers, met name tussen de eerste (communautaire) en de derde (strafrechtelijke samenwerking) pijler.

Verscheidene sprekers benadrukten dat het aantal niet-bindende instrumenten - een belangrijke bron van verwarring voor het publiek - moet worden verminderd. Andere spraken zich uit voor een flexibele lijst van instrumenten en sommigen betoogden dat het onmogelijk is een verband te leggen

tussen de soorten rechtsinstrumenten en de categorieën bevoegdheden. Sommige Conventieleden verzochten de open coördinatiemethode in de verdragen op te nemen.

- ii) *Moet er een duidelijke classificatie van de rechtsinstrumenten naar gelang van hun rang worden opgesteld (hiërarchie van regelgeving)?*

Het vraagstuk van begrijpelijker en meer aan hun rechtsgevolgen aangepaste benamingen van communautaire rechtsinstrumenten is in verband gebracht met de vaststelling van een, door veel Conventieleden gevraagde, duidelijkere regelgevingshiërarchie. Een aanzienlijk aantal Conventieleden vindt dat een dergelijke hiërarchie op de eerste plaats moet bijdragen tot een beter onderscheid tussen regels (tweede niveau) die vallen onder de door de Raad en het Europees Parlement uitgeoefende wetgevingsfunctie en regels (derde niveau) die vallen onder de uitvoerende taak. Volgens sommige opvattingen moet de uitvoerende taak uitsluitend berusten bij de Commissie onder controle van de Raad en het Parlement. Er zouden dan drie regelgevingsniveaus zijn: constitutioneel, wetten en verordeningen. Een Conventielid pleitte voor een nog verdergaande vereenvoudiging: eigenlijk zouden er alleen wetten en aanbevelingen moeten zijn. Sommigen zijn van mening dat de onafhankelijkheid en de verantwoordelijkheid van de Commissie bij de vaststelling van uitvoeringsvoorschriften moeten worden versterkt. Anderen menen dat het klassieke beginsel van de scheiding der machten niet naar de Unie geëxtrapoleerd kan worden.

De regelgeving van het tweede niveau zou de vorm van wetten of kaderwetten kunnen krijgen. Een aanzienlijk aantal sprekers stelde een derde categorie voor: organieke wetten, die uitsluitend worden gebruikt voor constitutionele aangelegenheden. Sommige Conventieleden vinden dat de categorieën instrumenten gekoppeld moeten worden aan de respectieve vaststellingsprocedures. Sommigen stelden zelfs voor alleen de organieke wetten in de Raad met eenparigheid van stemmen te laten vaststellen.

Volgens sommige leden zou een duidelijkere hiërarchie van regelgeving kunnen bijdragen tot een betere afbakening van de verantwoordelijkheden tegenover de burgers, zowel binnen de Unie, tussen de instellingen onderling als tussen de Unie en de lidstaten. Enkele Conventieleden vestigden daarentegen de aandacht op de dualiteit van de uitvoerende taak of op de gevaren van een al te eenvoudige hiërarchie. Anderen onderstreepten dat in eerste instantie de kwaliteit van de wetten, die moeten beantwoorden aan de behoeften van de burgers, van belang is, en niet hun indeling als zodanig: voor de burgers is het niet zo belangrijk hoeveel soorten wetten er zijn of hoe ze heten; het gaat om de kwaliteit.

Het vraagstuk van de comitologie werd door enkele Conventieleden aan de orde gesteld. Zij wensen allen de transparantie te verbeteren en de comitologieprocedures minder ingewikkeld te maken. Sommigen willen dat de procedures een louter raadgevend karakter krijgen. Anderen verdedigden de rol daarvan bij de Commissie als zeer nuttige bron van deskundigheid met het oog op de toepassing van de communautaire regelgeving. Een Conventielid verzocht om afschaffing van de comités, anderen zouden alleen minder comités willen zien.

*iii) Hoe kan het geheel van bestaande wetgevingsprocedures optimaal worden gerationaliseerd? Hoe kan het aantal worden verminderd?*

Een groot aantal Conventieleden wenst dat de medebeslissingsprocedure met stemmen op basis van een gekwalificeerde meerderheid in de Raad algemeen wordt toegepast. Zij zou de algemene regel moeten zijn voor de besluitvorming op wetgevingsniveau. De afschaffing van de samenwerkingsprocedure kreeg ruime steun. Voor veel sprekers zou de instemmingsprocedure gereserveerd moeten blijven voor de ratificatie van internationale overeenkomsten.

Over het recht van wetgevingsinitiatief is uitvoerig gedebateerd. Anders dan de meerderheid, die de Commissie het recht van initiatief vrijwel geheel wil laten behouden, eisten enkelen het recht van wetgevingsinitiatief op voor de Raad of het Europees Parlement. In dit verband werd erop gewezen dat de Commissie slechts in ongeveer 10% van de gevallen op eigen initiatief handelt en voor het overige gehoor geeft aan verzoeken van de Raad of het Parlement of zelfs van de sociale en economische actoren.

*iv) Kunnen bepaalde procedures worden vereenvoudigd? de medebeslissingsprocedure? de begrotingsprocedure?*

Voor sommige Conventieleden is vereenvoudiging van de procedures geen doel op zich. Belangrijk is dat de democratische controle wordt gewaarborgd. Sommigen stelden evenwel voor, in het kader van de medebeslissingsprocedure en teneinde de procedure sneller te doen verlopen, de door de praktijk ingegeven interinstitutionele dialoogmechanismen (informele trilogie) een officieel karakter te geven.

Wat de procedure voor de vaststelling van de begroting betreft, lijkt zich een ruime consensus af te tekenen over afschaffing van de indeling in verplichte en niet-verplichte uitgaven. Een groot aantal Conventieleden wenste de begrotingsprocedure te vervangen door de medebeslissingsprocedure. Sommigen wensten het mechanisme van interinstitutionele overeenkomsten betreffende de financiële vooruitzichten op te nemen in de verdragen. Een aantal sprekers ging in op de problematiek van de financiering van de Unie.

### **III. Voortgangsverslag van de heer Mendez de Vigo, voorzitter van werkgroep I** **"subsidiariteit"**

Volgens de heer Mendez de Vigo is het subsidiariteitsbeginsel een actief beginsel dat door de instellingen wordt gecontroleerd. Met dat uitgangspunt heeft de groep besproken hoe het systeem kan worden verbeterd. Daarbij liet zij zich leiden door twee principes:

- er mogen geen nieuwe instellingen of organen worden gecreëerd;
- de wetgevingsprocedures mogen niet geblokkeerd, verstoord of nog ingewikkelder gemaakt worden.

De groep is het eens over het volgende:

- in de prewetgevingsfase moet de Commissie de financiële en wetgevende implicaties van haar voorstel nog nauwkeuriger onderbouwen;
- voor de wetgevingsprocedure studeert de groep op een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing waarin de nationale parlementen de hoofdrol spelen. Indien het mechanisme door een significant aantal parlementen wordt ingeschakeld, moet de wetgever de subsidiariteitsaspecten van het besluit uitvoeriger motiveren. Indien een significant nog nader te bepalen aantal parlementen daarom verzoekt, moet de Commissie haar voorstel heroverwegen. Ook wordt voorgesteld de nationale parlementen een soortgelijke controle te laten uitoefenen op teksten die aan het bemiddelingscomité worden voorgelegd. Daarbij gaat het niet om een vetomechanisme maar veeleer om een politieke controle;
- zodra de wetgevingsprocedure voltooid is, kunnen de nationale parlementen bij het Hof in beroep gaan indien zij eerder gebruik hebben gemaakt van het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing.

Na de uiteenzetting van de heer Mendez de Vigo waar met veel belangstelling naar was uitgezien maakten enkele sprekers kanttekeningen bij het aan de nationale parlementen toe te kennen recht om bij het Hof in beroep te gaan: sommigen vrezen dat de parlementen de koppeling aan het waarschuwingsmechanisme zullen aangrijpen om zich a priori het recht van beroep toe te eigenen

door stelselmatig gebruik te maken van het waarschuwingsmechanisme, terwijl andere menen dat de institutionele eenheid van de lidstaten tegenover de Unie zou kunnen worden verbroken. Ook werd geopperd regio's met wetgevende bevoegdheden deel te laten nemen aan de toetsing van de subsidiariteit. Verscheidene Conventieleden waren verheugd over de goede coördinatie met de werkgroep nationale parlementen.

#### **IV. Voortgangsverslag van de heer Amato, voorzitter van werkgroep III "rechtspersoonlijkheid"**

Vice-voorzitter Giuliano Amato bracht verslag uit over de vorderingen van de door hem voorgezeten werkgroep rechtspersoonlijkheid (WG III).

Het eensgezinde oordeel luidt dat de rechtspersoonlijkheid van de Unie expliciet moet worden erkend en dat aldus een eind moet worden gemaakt aan de onzekerheden die dit vraagstuk omringen. Het gaat hier om een element dat van wezenlijk belang is om de internationale identiteit van de Unie tot gelding te brengen. Ook bestaat er een zeer ruime consensus, gesterkt door het horen van de juridische diensten van de instellingen, om de rechtspersoonlijkheid van de Unie samen te voegen met die van de Gemeenschappen. Daarmee zou het huidige stelsel voor de buitenwereld aanzienlijk eenvoudiger worden gemaakt.

In verband met de samenvoeging van de rechtspersoonlijkheden rijst vervolgens de vraag of de dualiteit van de voornaamste verdragen (VEU en VEG) behouden moet blijven. De samenvoeging van de verdragen zou het concept van een werkelijk ongedeeld institutioneel kader versterken zonder de specifieke kenmerken van de verschillende pijlers van de Unie geweld aan te doen, met name wat betreft de besluitvormingsprocedures en de instrumenten voor het optreden van de Unie.

#### **V. Samenstelling van de werkgroepen ("tweede golf")**

De samenstelling van de werkgroepen van de tweede golf werd aan de Conventie medegedeeld.

#### **VI. Vragenuur**

Geen vragen.

## **VII. Vergaderschema voor 2003**

Het vergaderschema voor 2003 werd aan de Conventie medegedeeld.

## **VIII. Volgende vergadering van de Conventie**

De heer Amato, voorzitter van de zitting, deelde mede dat de volgende zitting van de Conventie op 3 en 4 oktober gewijd zal worden aan de bespreking van de verslagen van de werkgroepen "rechts-persoonlijkheid" en "subsidiariteit". De Conventie zal tevens luisteren naar de heer Vitorino en mevrouw Stuart, die verslag zullen uitbrengen over de werkzaamheden van hun respectieve groepen: "Handvest van de grondrechten" en "rol van de nationale palementen".

---



**Lijst van sprekers op basis van de volgorde van de toespraken  
Plenaire zitting 12-13 september 2002**

**Donderdag 12 september**

Algemeen debat (vereenvoudiging van instrumenten) - vragen i) en ii)

Voorzitter de heer Valéry GISCARD d'ESTAING

De heer Giuliano AMATO, vice-voorzitter

De heer Peter GLOTZ

De heer Jozef OLEKSY

De heer Timothy KIRKHOPE

De heer Mesut YILMAZ

De heer Michael FRENDÓ

De heer Pierre LEQUILLER

De heer Lamberto DINI

De heer Peter HAIN

De heer Michel BARNIER

*(Blauwe kaarten: Rack, Voggenhüßer)*

De heer Klaus HÄNSCH

Mevrouw Ayfer YILMAZ

De heer Peter SERRACINO-INGLOTT

De heer Peter SKAARUP

De heer Andrew DUFF

Mevrouw Maria BERGER

De heer Josep BORRELL FONTELLES

De heer Ernani LOPES

Mevrouw Anne VAN LANCKER

De heer Ali TEKIN

De heer Antonio TAJANI

*(Blauwe kaarten: McCormick)*

De heer Matjaz NAHTIGAL

De heer Reinhard Eugen BÖSCH

De heer Alfonso DASTIS

De heer Elio DI RUPO

De heer David HEATHCOAT-AMORY

De heer Hannes FARNLEITNER

De heer Matti VANHANEN

De heer Gianfranco FINI

De heer William ABITBOL

De heer Jürgen MEYER

De heer Pierre MOSCOVICI

*(Blauwe kaarten: Duff, Barnier, Heathcoat Amory, Abitbol)*

Mevrouw Cristiana MUSCARDINI

Mevrouw Pervenche BERES

De heer Alberto COSTA

2. Voortgangsverslag van werkgroep I "subsidiariteit"

Voorzitter de heer Valéry GISCARD d'ESTAING

De heer Iñigo MENDEZ de VIGO, voorzitter van de werkgroep

*(Blauwe kaarten: Stuart, Lamassoure, Barnier, Katiforis, McAvan, Van der Linden, Lennmarker,*

*Haenel, Farnleitner, McCormick, Duff, Christophersen, Dastis)*

3. Voortgangsverslag van werkgroep III "rechtspersoonlijkheid"

Voorzitter de heer Valéry GISCARD d'ESTAING

De heer Giuliano AMATO, voorzitter van de werkgroep

*(Blauwe kaarten: Carnero Gonzalez, Barnier)*

Vrijdag 13 september

5. Algemeen debat (vereenvoudiging van de procedures) - vragen iii) et iv)

Voorzitter de heer Giuliano AMATO

De heer Edmund WITTBRODT

De heer Gundars KRASTS

Mevrouw Marietta GIANNAKOU

De heer Henning CHRISTOPHERSEN

De heer Carlos CARNERO

Mevrouw Meglena KUNEVA

Elmar BROK

Mevrouw Maria Eduarda AZEVEDO

*(Blauwe kaarten: Hanni, Paciotti, Tomlinson, Lennmarker)*

De heer William ABITBOL

De heer Paolo PONZANO

De heer Hans van MIERLO

De heer Diego LOPEZ GARRIDO

Bobby McDONAGH

Mevrouw Gisela STUART

De heer Adrian SEVERIN

De heer Jan KOHOUT

Mevrouw Sylvia-Yvonne KAUFMANN

*(Blauwe kaarten: Duff, Würmeling, De Rossa, Barnier, Speroni, Haenel, Maij-Weggen, Bruton, Barnier)*

De heer Péter ECKSTEIN-KOVACS

De heer Juraj MIGAS

Mevrouw Hanja MAIJ-WEGGEN

De heer Neil MacCORMICK

De heer Vytenis ANDRIUKAITIS

De heer Henrik HOLOLEI

De heer Alfonso DASTIS

De heer Joachim WUERMELING

*(Blauwe kaart: Mac Lennan of Rogart)*

Mevrouw Teija TIILIKAINEN

*(Blauwe kaarten: Barnier, De Rossa, Lopez Garrido)*