

CONV 341/02

WG IX 7

NOTA

van:	het secretariaat
aan:	Wergroep IX (Vereenvoudiging)
Betreft:	Beknopt verslag van de vergadering van 2 oktober 2002

1. Medebeslissing - de ervaringen van de instellingen

De groep luisterde naar de heer Dimitrakopoulos, vice-voorzitter van het Europees Parlement, belast met bemiddeling, en de heer Jacqué, directeur van de afdeling medebeslissing bij de Raad.

De heer Dimitrakopoulos wees er om te beginnen op dat de medebeslissingsprocedure in haar huidige vorm goed werkt: van de 400 procedures vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht tot en met juli jongstleden is slechts 1% mislukt. Dit wil echter niet zeggen dat alles onveranderd moet blijven; verbetering is altijd mogelijk.

De heer Dimitrakopoulos onderstreepte dat er geen verband is tussen de duur en de complexiteit van een procedure; een procedure kan zowel lang en eenvoudig zijn als kort en ingewikkeld.

Volgens de heer Dimitrakopoulos is de medebeslissingsprocedure op de volgende punten voor verbetering vatbaar:

- a) Transparantie: de werkzaamheden zouden transparanter moeten worden.
- b) Deelname van de ministers die niet het voorzitterschap van de Raad uitoefenen aan de vergaderingen van het bemiddelingscomité. Ook zou de Raad voor een beter wederzijds begrip van de standpunten aanwezig moeten zijn in de vergaderingen van de parlementaire comités.
- c) Vermindering van het aantal verklaringen bij teksten die volgens de medebeslissingsprocedure worden aangenomen. De vice-voorzitter acht zulke verklaringen strijdig met het interinstitutioneel akkoord over de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving.

Volgens de heer Dimitrakopoulos zijn de huidige termijnen van de medebeslissingsprocedure noodzakelijk en leidt de bemiddelingsprocedure niet tot langere termijnen. Alleen de fase van de eerste lezing, waar gewerkt zou kunnen worden met richttermijnen, kan volgens hem korter.

De heer Dimitrakopoulos was er ook voorstander van om in de vier rechtsgrondslagen die in medebeslissing en eenparigheid voorzien, de eenparigheidsregel te vervangen door die van de gekwalificeerde meerderheid.

Wat betreft de gevolgen van de uitbreiding voor de medebeslissingprocedure, vond de heer Dimitrakopoulos het zaak duidelijk te bepalen wie namens welke instelling onderhandelt.

De heer Jacqué zei allereerst dat de medebeslissingsprocedure niet ingewikkeld is, maar verkeerd wordt begrepen. De verschillende stappen van de procedure zijn moeilijk te vereenvoudigen, omdat het onderhandelingsproces tijd vergt. Zo bezien zijn de bestaande termijnen noodzakelijk. Bij de laatste lezing vormen zij een pressiemiddel om tot een akkoord te komen. De heer Jacqué sprak zich uit tegen de invoering van termijnen bij de eerste lezing.

Dat de bijeenkomsten van Parlement, Raad en Commissie in het kader van de medebeslissingsprocedure in het Verdrag beschreven worden, is volgens hem wenselijk, zij mogen echter niet in een formeel keurslijf worden gedwongen.

De heer Jacqué wees voorts op het belang van de Commissie in de procedure als neutrale derde, die losstaat van de twee medewetgevers.

Wat de transparantie betreft, wees hij erop dat volgens de huidige regels alle voorbereidende documenten voor een medebeslissingsbesluit, alsook de eindbeslissing van de Raad, automatisch openbaar worden gemaakt.

In verband met de uitbreiding zullen de interne procedures van elke instelling moeten worden gestroomlijnd, maar hoeft de procedure zelf niet te worden gewijzigd.

Deze beschouwingen gaan, met de gedachten die de leden van de groep tijdens het aansluitende debat uitspraken, in de volgende richting:

- 1) Moet de medebeslissingsprocedure worden vereenvoudigd, en zo ja, in hoeverre? Moeten er richttermijnen voor de eerste lezing worden vastgesteld? Moet het aantal leden van het bemiddelingscomité worden beperkt? Verdient de gekwalificeerde meerderheid algemene toepassing? Welke verdere maatregelen moeten er worden genomen?
- 2) Moet de Commissie als neutrale derde meer gewicht krijgen in de medebeslissingsprocedure?
- 3) Zijn er verbeteringen in de medebeslissingsprocedure mogelijk die de werkzaamheden transparanter maken?

2. Hoe de begrotingsprocedure te vereenvoudigen?

Aan het slot van zijn betoog over het voorgaande thema maakte de heer Jacqué ook gewag van het uiterst complexe karakter van de begrotingsprocedure en het feit dat bepaalde verdragsartikelen in onbruik geraakt zijn. In feite drijft alles op de akkoorden over de financiële vooruitzichten. Hij vroeg zich af of de financiële vooruitzichten niet in de verdragen kunnen worden opgenomen: in dat

geval zou de begroting de jaarlijkse weergave van de meerjarenuitsichten vormen. Wat de vereenvoudiging van de begrotingsprocedure betreft, achtte hij een procedure in de trant van de medebeslissing denkbaar, zij het met bindender termijnen: een begroting is elk jaar een absolute noodzaak zodat men wel tot een akkoord moet komen.

De werkgroep luisterde vervolgens naar uiteenzettingen van de heer Terence Wynn, voorzitter van de Begrotingscommissie van het Europees Parlement, en de heer Luis Romero Requena, directeur-generaal begroting bij de Commissie.

De heer Wynn benadrukte dat de indeling in verplichte en niet-verplichte uitgaven vaak de bron van begrotingscrises is geweest; Hij pleitte voor afschaffing van deze indeling, ook al heeft het inter-institutioneel akkoord van 1999 de kansen op conflicten beperkt. Zou het onderscheid komen te vervallen, dan rijst de vraag wie - het Parlement of de Raad - het laatste woord heeft in de totale uitgaven. Volgens de heer Wynn is de medebeslissing niet zonder meer toepasbaar op de begroting, omdat elk gevaar van mislukking bij de bemiddeling moet worden uitgesloten. Er moet een procedure komen die de zekerheid biedt dat er uiteindelijk een beslissing valt. Hij haalde verschillende mogelijkheden aan om de medebeslissing aan te passen aan de begrotingsprocedure; hij wees erop dat het Parlement momenteel veel gewicht in de schaal legt bij de besluitvorming en dat het zijn standpunt terzake nog niet heeft bepaald. Antwoordend op vragen van leden van de groep sprak hij zich uit voor een eenvoudige procedure, met één lezing in elke instelling: Raad en Parlement.

De extreme complexiteit en ondoorzichtigheid van de begrotingsprocedure geldt ook en vooral de ontvangsten. Het Parlement wordt hier niet bij betrokken. Doelend op het beginsel "no taxation without representation" stelde de heer Wynn dat de Unie een atypisch geval is van "representation without taxation". Zijn ervaring is dat de coherentie tussen begroting en wetgeving, behalve in categorie 4 van de uitgaven (extern beleid), duidelijk verbeterd is. Desgevraagd sprak hij zich uit voor eenheid van de begroting en dus voor integratie van het Europees Ontwikkelingsfonds.

De heer Romero pleitte ervoor de financiële vooruitzichten (die thans het voorwerp uitmaken van een besluit van de Europese Raad en een interinstitutioneel akkoord) in de verdragen op te nemen. Hij wees erop dat de regels van het Verdrag sinds februari 1988 ¹ niet meer worden toegepast en dat sommige ervan nooit zijn toegepast (bijvoorbeeld zo is het tijdschema van het Verdrag meteen al onbruikbaar gebleken). Hij benadrukte ook dat de vooruitzichten, na de crises van de jaren 80 - die gekenmerkt werden door ontsporingen van de verplichte (landbouw)uitgaven en financiële eisen van de nieuwe lidstaten (Spanje en Portugal) - vrede hebben gebracht op het budgettaire front. Ook konden dankzij de vooruitzichten bepaalde beleidsvormen worden geprogrammeerd en ontwikkeld. Hij stelde voor de medebeslissingsprocedure te volgen bij de vaststelling van de vooruitzichten, die immers meerdere jaren bestrijken en een ruimere onderhandelingsmarge bieden dan de jaarlijkse begroting.

De heer Romero voelde er echter niet voor dat die procedure gehanteerd wordt bij de vaststelling van de jaarlijkse begroting, omdat daarover, zoals de heer Wynn al opmerkte, in ieder geval een eindbeslissing moet vallen. De huidige procedure is gebaseerd op het zoeken van een consensus, ook via informele kanalen (de "trialogen"). Conflictpunten zijn inderdaad zeldzaam. De heer Romero pleitte voor een eenvoudiger procedure dan de medebeslissing, met één lezing door de Raad en twee lezingen door het Parlement, dat het laatste woord zou hebben. Een dergelijke jaarlijkse procedure zou alleen te rechtvaardigen zijn als de financiële vooruitzichten in het Verdrag zijn opgenomen.

Hij verdedigde de opheffing van het onderscheid tussen verplichte en niet verplichte uitgaven zoals men dat thans kent, met dien verstande dat het begrip "juridisch bindende uitgave" logischerwijs moet worden gehandhaafd. De heer Romero stond positief tegenover het idee om de begrotingsautoriteit dus ook het Parlement tevens te laten beslissen over de ontvangsten (waarvan het inningsstelsel zelfs voor deskundigen steeds onbegrijpelijker is geworden).

In hun beschouwingen wezen de genodigden en de leden op een aantal mogelijkheden.

¹ Toen de Europese Raad van Brussel de eerste financiële vooruitzichten, het pakket Delors I, vaststelde.

Indien besloten wordt tot vereenvoudiging van de begrotingsprocedure, kunnen de volgende wegen worden bewandeld:

- De procedure kan worden vereenvoudigd door het Verdrag slechts te actualiseren en er de elementen - onderhandelingsinstrumenten en procedures - in op te nemen die in de praktijk zijn ontwikkeld. Welke concrete aanpassingen zijn denkbaar?
- Indien de indeling van de uitgaven wordt opgeheven, welke procedure moet dan voor de totale begroting worden gehanteerd, die van de verplichte uitgaven (de Raad heeft het laatste woord) of die van de niet-verplichte uitgaven (het Parlement heeft het laatste woord)? Moet een nieuwe procedure worden overwogen? Op basis van een uitgebreide codecisie? Met welke modaliteiten?
- Vaak wordt gedacht aan de combinatie van opneming van de financiële vooruitzichten in de Verdragen en wijziging van de jaarlijkse begrotingsprocedure: volgens sommigen zou het Parlement het laatste woord mogen hebben ten aanzien van de jaarlijkse begroting, mits het zich daarbij zou moeten houden aan juridisch bindende financiële vooruitzichten. Zou de opneming van de financiële vooruitzichten in de Verdragen een rol kunnen spelen bij de vereenvoudiging van de jaarlijkse begrotingsprocedure?
- Met betrekking tot de jaarlijkse begrotingsprocedure zijn diverse voorstellen geopperd, steeds op basis van een vereenvoudigde en aangepaste codecisie, die moet garanderen dat aan het eind van de procedure een beslissing valt; voorbeelden (zonder volledig te zijn):
 - het Commissievoorstel ondergaat een eerste lezing in het Parlement, de Raad brengt vervolgens advies uit, het Parlement houdt een tweede lezing en beslist;
 - het Commissievoorstel krijgt een advies mee van de Raad, waarop het Parlement beslist;
 - negatieve codecisie: bij gebreke van een akkoord tussen Parlement en Raad wordt het Commissievoorstel geacht te zijn aangenomen;
 - vereenvoudigde codecisie met bindende termijnen, om de zekerheid te bieden dat de begroting vóór het eind van het jaar wordt vastgesteld.
- Sommige voorstellen houden in dat bij de jaarlijkse begrotingsprocedure de Raad het laatste woord heeft ten aanzien van het jaarbedrag van de ontvangsten, en het Parlement ten aanzien van de uitgaven. Moet een dergelijke procedure ook voor de ontvangsten worden overwogen?

- Moeten, voor wat betreft de samenhang tussen wetgeving en begroting, de beginselen van het interinstitutioneel akkoord van 1999 in het Verdrag worden verankerd?
