

CONV 363/02

WG IX 9

NOTA

| | |
|----------|--|
| van: | het secretariaat |
| aan: | de Conventie |
| Betreft: | Beknopt verslag van de vergadering van 17 oktober 2002 van Werkgroep IX (Vereenvoudiging) |

De voorzitter attendeerde de groep op twee nieuwe werkdocumenten; het eerste is opgesteld door het secretariaat en bevat de lijst van de beleidsinstrumenten van de Unie (WG 04), het tweede is van de hand van de heer G. Cisneros, lid van de groep, en handelt over de uitvoeringsbevoegdheden en de comitologie (WD 05). Hij wees voorts op het belang van de koppeling tussen de besluitvormingsprocedures en de verschillende soorten beleidsinstrumenten. De vereenvoudiging van de begrotingsprocedure zal verder worden besproken op een later tijdstip.

Door enkele leden werd de grote betekenis voor de groep in het licht gesteld van het werk dat de Groep aanvullende bevoegdheden, de Groep extern optreden de Groep justitie en binnenlandse zaken hebben geleverd.

1. Vereenvoudiging van de medebeslissingsprocedure en beperking van het aantal besluitvormingsprocedures

Over dit onderwerp werd van gedachten gewisseld in het licht van de opvattingen die de deskundigen in de vergadering van 2 oktober hebben gehuldigd. In het algemeen werd onderstreept dat het huidige aantal wetgevingsprocedures omlaag moet. Sommige leden stelden voor alleen medebeslissing, samenwerking, instemming, raadpleging van het Europees Parlement, niet-raadpleging van het Europees Parlement (met, naar gelang van het geval, gekwalificeerde meerderheid dan wel eenparigheid van stemmen in de Raad) te handhaven. Anderen dachten ook aan afschaffing van de samenwerkingsprocedure. De groep is hoe dan ook grotendeels van oordeel dat medebeslissing de hoeksteen moet blijven van de besluitvorming in de Unie, zonder dat daarom de raadpleging van andere instellingen of organen wordt opgegeven.

Wat de vereenvoudiging van de medebeslissingsprocedure betreft, vond een groot aantal sprekers dat deze procedure vrij goed werkt en dus niet veel wijziging behoeft. Velen meenden echter dat de gevallen waarin de Raad steeds met eenparigheid stemt, moet verdwijnen en dat de gekwalificeerde meerderheid in die procedure regel moet worden. Een lid was echter tegen automatische koppeling van gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing en een ander lid was van mening dat die vraag op zich niet onder de vereenvoudiging valt.

Benadrukt werd dat de informele dialoogbijeenkomsten van Parlement, Raad en Commissie moeten blijven bestaan. Volgens een lid evenwel zou de aanwezigheid van de Raad in het Parlement bij de bespreking van ontwerp-besluiten tijdens de medebeslissingsprocedure (met name in de parlementaire commissies) de procedure vlotter doen verlopen. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van de rapporteur van het Parlement in de vergaderingen van de bevoegde werkgroep van de Raad. Voorts werd aangestipt dat de rol van de Commissie als "go-between" in de procedure in zijn huidige vorm moet worden gehandhaafd.

Verder werd de mogelijkheid geopperd om het aantal leden van het bemiddelingscomité te verminderen en een wetgevende Raad op te richten, die permanent samengesteld is uit de ministers van Europese Zaken en waarvan de zittingen openbaar zijn.

Er werden bedenkingen gemaakt tegen de vaststelling van termijnen voor de eerste lezing.

Tot slot stelde een lid voor de medebeslissingsprocedure uit te breiden tot alles wat "wetgeving" is, maar gaf geen nadere bepaling van dit begrip. Een ander lid was van mening dat de aanneming van technische maatregelen, die immers onder de uitvoeringsbepalingen zouden moeten vallen, buiten de medebeslissingsprocedure moeten worden gebracht. Meer in het algemeen werd betoogd dat verduidelijkt moet worden welke lading de begrippen "wetgeving" en "uitvoering" dekken.

2. Vereenvoudiging van de instrumenten: hoorzitting met deskundigen en eerste gedachtewisseling

De groep luisterde naar drie deskundigen, namelijk de heer Koen Lenaerts, rechter bij het GEA en hoogleraar aan de KUL, de heer Michel Petite, directeur-generaal van de Juridische Dienst van de Commissie, en de heer Jean-Claude Piris, raadsadvocaat en directeur-generaal van de Juridische Dienst van de Raad. De drie deskundigen verklaarden uit eigen naam te spreken. De leden zullen een schriftelijke versie van het exposé ontvangen.

De heer Lenaerts:

Volgens de heer Lenaerts bestaat één van de cruciale opdrachten van de Conventie erin om tussen wetgeving en uitvoering een duidelijke scheidingslijn te trekken, die niet bepaald wordt door de identiteit van de actor, maar door het soort procedure. Ontzag voor het door Montesquieu verkondigde beginsel van de machtenscheiding is hier als zodanig niet aan de orde, wèl verduidelijking van eenieders politieke verantwoordelijkheid, alsmede de vraag welke besluitvormingsprocedure het best, in de zin van democratische legitimiteit en van doelmatigheid, aan elke taak afzonderlijk beantwoordt.

De eerste categorie van besluiten zijn de **wetgevingsbesluiten**. Volgens spreker moet er een strikt verband zijn tussen de wetgevingsbesluiten, die zich zouden moeten bepalen tot de "fundamentele beleidskeuzen", en de medebeslissingsprocedure. Afgezien van de "organieke wetten" zouden er in wezen twee soorten wetgevingsbesluiten zijn, namelijk "wetten" (de huidige verordeningen en besluiten) en "kaderwetten" (de huidige richtlijnen en kaderbesluiten van titel VI VEU), en zelfs

een derde soort, te weten de "coördinatiewetten", die strekken tot coördinatie van het optreden van de lidstaten. Voor het overige zou de wetgever zelf het doel van zijn optreden bepalen ("wet tot harmonisatie...", "wet houdende het programma..."). Hij zou ook zelf beoordelen hoe gedetailleerd de wetgeving precies moet zijn, maar het verdrag zou daarentegen bepalen in welke gevallen alleen kaderwetten toegestaan zijn.

De tweede categorie besluiten zijn de **uitvoeringsbesluiten**. In dit verband attendeerde de heer Lenaerts op de vele gevallen, in het huidige bestel, van "autonome regelgeving", dat wil zeggen normatieve handelingen die **rechtstreeks op de verdragen berusten** en die hetzij door de Raad alleen (bv. de antidumpingregelingen op basis van artikel 133 VEG), hetzij door de Raad na raadpleging van het Parlement (bv. de regelingen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid, op grond van artikel 37 VEG), hetzij in enkele gevallen door de Commissie (bv. de richtlijnen op grond van artikel 86, lid 3, VEG betreffende de mededingingsregels voor openbare bedrijven) worden aangenomen. Spreker zou het logisch vinden al deze besluiten in twee categorieën te verdelen; besluiten die "fundamentele beleidskeuzen" behelzen zouden wetgevingsbesluiten worden en volgens de codecisie worden aangenomen, terwijl besluiten die uitvoering geven aan de "wetgevingsbepalingen" van het verdrag, dus aan fundamentele beleidskeuzen (bv. de besluiten op grond van artikel 83 VEG houdende toepassing van de mededingingsbeginselen), onder de categorie "uitvoeringsbesluiten" zouden worden gebracht. Het betreft hier met andere woorden een "delegatie van wetgevingsbevoegdheid" bij het verdrag aan een van de takken van de uitvoerende macht, de Raad of de Commissie, tot vaststelling van handelingen van algemene strekking. In andere gevallen is er sprake van uitvoeringbesluiten *sensu stricto*, die de wettelijke strekking van de verdragsbepalingen vertalen naar specifieke gevallen (bv. de beschikkingen van de Commissie inzake overheidssteun, artikel 88 VEG).

Ten aanzien van de uitvoeringsbesluiten die op communautair niveau (en niet, wat in beginsel het geval is, op nationaal niveau) worden aangenomen om **uitvoering te geven aan een wetgevingsbesluit**, zijn er twee soorten te onderscheiden, namelijk enerzijds de besluiten op grond van "wetgevingsdelegatie" door de wetgever, bv. wanneer de uitvoerende macht wijzigingen moet aanbrengen in het wetgevingsbesluit, dan wel in zeer algemene zin gemachtigd is, en anderzijds de uitvoeringsbesluiten *sensu stricto*, van algemene of individuele strekking. In het eerste geval zou de "comitologieprocedure" zwaarder kunnen zijn dan in het tweede geval (waar men zich zou kunnen beperken tot raadpleging). Tenslotte zou de uitvoering *sensu stricto* in bepaalde gevallen ook opgedragen kunnen worden aan bureaus of andere technische organen.

Tot slot gaf de heer Lenaerts in overweging om de voorwaarden waarop de burger toegang krijgt tot de communautaire rechter te koppelen aan en te differentiëren naar de democratische grondslag, dus naar de aard van het besluit.

De heer Petite:

Om te beginnen onderstreepte de heer Petite dat de beleidsinstrumenten van de Unie vereenvoudigd moeten worden: onsystematisch gebruik van een tot in het absurde toegenomen aantal instrumenten heeft afbreuk gedaan aan de leesbaarheid en geloofwaardigheid. De heer Petite denkt aan een systeem in gezuiverde vorm, rond een kern van wetten, die volgens de codecisie worden aangenomen, en van uitvoeringsverordeningen of -besluiten. Dit systeem is volgens de heer Petite nauw verwant aan dat van de heer Lenaerts, zij het dat hij een andere invalshoek neemt.

Hij onderscheidt de volgende **wetgevingsbesluiten**:

- constitutionele of "organieke" wetten, die de centrale organisatiekenmerken van de Unie betreffen, bijvoorbeeld het besluit over de eigen middelen, het besluit over de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie (comitologie), het financieel reglement, het statuut van het Hof van Justitie, enz. Deze organieke wetten zouden in de hiërarchie tussen de grondwet en de wetten staan;
- gewone of "Europese wetten", die in principe de algemene beginselen, de doelstellingen, de essentiële voorschriften behelzen, maar ook - indien, zoals gebruikelijk in de meeste lidstaten, de wetgever dat wenst - meer gedetailleerde bepalingen. Deze wetten zouden hetzij rechtstreeks toepasselijke bepalingen, hetzij kaderbepalingen (van dezelfde rang als de huidige richtlijnen) dan wel beide kunnen bevatten. Zij zouden een groot scala van maatregelen kunnen bestrijken, ook de stimuleringsmaatregelen of programma's. Volgens de heer Petite spreekt het vanzelf dat de wetgever gebonden is aan de hem toegewezen bevoegdheid, aan het subsidiariteitsbeginsel, en eventueel ook aan andere beperkingen, bijvoorbeeld uitzonderingsbepalingen betreffende harmonisatie;
- de begrotingswet, waarbij de begroting wordt vastgesteld. Opheffing van het onderscheid tussen VU en NVU en actualisering van de procedure in de richting van codecisie zou de procedure vereenvoudigen.

De wetten zouden uitvoering geven aan het beleid en het optreden van de Unie, en op voorstel van de Commissie worden aangenomen volgens de codecisieprocedure door het Parlement en de Raad, die met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit. Organieke wetten zouden met een versterkte meerderheid worden aangenomen.

Ten aanzien van de **uitvoering van de wetten** zou het beginsel blijven gelden dat de lidstaten bevoegd zijn. De wet zelf zou bepalen of er uitvoeringsmaatregelen op het niveau van de Unie noodzakelijk zijn, afhankelijk met name van de vraag hoe gedetailleerd de wet is. De uitvoeringsmaatregelen zouden, aldus spreker, in de vorm van "verordeningen" of "besluiten" (individuele handelingen) worden vastgesteld. Zij zouden door de Commissie, onder toezicht van de wetgever van de Unie, worden aangenomen overeenkomstig de bij de organieke wet voorgeschreven regels.

Binnen dit algemene kader zou fundamenteel op drie gebieden een specifieke regeling gelden: de Economische en Monetaire Unie, de externe betrekkingen en de politieke samenwerking. Daar zou de wet als instrument niet a priori worden uitgesloten, maar zou de wetgevingsbevoegdheid in beginsel exclusief bij de Raad berusten. Als rechtsvorm zouden "verordeningen van de Raad" of "besluiten van de Raad" worden gebruikt; deze zouden op voorstel van de Commissie, in voorkomend geval na raadpleging van het Parlement, met een gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen.

Ook de niet-bindende handelingen zouden gestroomlijnd moeten worden. In dit verband zou de aanbeveling geschikt zijn als rechtsvorm om structuur te geven aan de open coördinatiemethode.

De heer Petite legde uit dat dit stelsel tegelijk eenvoudig, duidelijk, gerechtvaardigd, democratisch, doelmatig (met name dankzij de algemene toepassing van de stemming met gekwalificeerde meerderheid) en evenwichtig zou zijn.

De heer Piris:

De heer Piris zei ter inleiding dat de complexiteit van de huidige verdragen ondermeer te wijten is aan het grote aantal rechtsinstrumenten (vijftien) waarmee de instellingen sinds het Verdrag van Maastricht kunnen optreden (het Verdrag van Rome kende er slechts vijf). Hierbij komt dat de verdragen gelijksoortige definities geven van besluiten met een verschillende benaming ("richtlijn/kaderbesluit" of "gemeenschappelijk optreden/besluit") en, omgekeerd, verschillende definities van gelijknamige besluiten ("besluiten" of "gemeenschappelijke standpunten"). Ook wisselt in de verdragen de formulering en de aanduiding van de instrumenten, zonder dat dit in materieel opzicht relevant is.

Volgens de heer Piris moet het mogelijk zijn het aantal rechtsvormen van vijftien tot vijf terug te brengen, door de vijf rechtsvormen van artikel 249 VEG ook te hanteren op GBVB- en JBZ-gebied, hetgeen niet belet dat de auteurs van het verdrag een rechtsvorm in een specifiek artikel nader zouden kunnen omschrijven; hij geeft de werkgroep dan ook het volgende in overweging:

- 1) vervanging van het "kaderbesluit" (JBZ) door de "richtlijn" (VEG);
- 2) vervanging van "beschikking/besluit" in de vier huidige betekenissen ¹, door één term, nl. besluit, in de zin van de huidige beschikking van het EGKS-verdrag, d.w.z. een bindende handeling, met dien verstande dat de adressaten al dan niet kunnen worden aangeduid;
- 3) vervanging van het "gemeenschappelijk optreden" (GBVB) door het nieuwe, in punt 2 bedoelde, "besluit";
- 4) vervanging van het "gemeenschappelijk standpunt" (GBVB en JBZ) door het nieuwe "besluit";
- 5) afschaffing van de "beginselen en algemene richtsnoeren" als GBVB-instrument, die immers geen rechtsvorm zijn en als zodanig verwarring kunnen stichten;
- 6) afschaffing van de "gemeenschappelijke strategie" als instrument van het GBVB, die immers de verwachtingen van de ontwerpers van het verdrag niet heeft ingelost;
- 7) vervanging van de overeenkomst tussen lidstaten (EG en JBZ) als rechtsvorm door de overige rechtsvormen, die voor de lidstaten al bindende kracht hebben op grond van het feit dat zij door de Raad zijn aangenomen, dus zonder dat voor de inwerkingtreding ervan een nationale ratificatieprocedure vereist is.

De heer Piris deed voorts enkele suggesties om de redactie van de verdragsartikelen waarbij aan de lidstaten bevoegdheden tot optreden worden verleend te stroomlijnen: alleen de term "maatregelen" gebruiken indien men de keuze van de rechtsvorm aan de instellingen wil overlaten; de termen "besluit" of "richtlijn" als algemene benaming vervangen door "maatregel", "handeling" of een andere term die in de context past; het woordgebruik in de bepalingen tot toekenning van "aanvullende" bevoegdheden harmoniseren, door zich te beperken tot één of twee gemeenschappelijke termen (bijvoorbeeld "aanbevelingen", "maatregelen/acties" of "programma's") en aangeven met

¹ Het gaat om de beschikking in de zin van artikel 249 VEG (waarin de adressaten worden aangeduid), het besluit in de zin van titel V van het VEU (GBVB), het besluit in de zin van titel VI van het VEU (samenwerking in strafzaken) en ten slotte het vaak gebruikte besluit sui generis, dat verbindend is, maar waarin de adressaten niet worden aangeduid. Het besluit sui generis is met name in het kader van de zogenaamde "aanvullende" bevoegdheden gebruikt als rechtsvorm voor de verschillende soorten maatregelen (stimuleringsmaatregelen, programma's, enz.).

welke rechtsvorm uit het verdrag de bewuste acties en programma's worden vastgesteld (waarschijnlijk de rechtsvorm van een "besluit"); vervanging van de verschillende werkwoorden uit de sfeer van de besluitvorming ("aannemen", "nemen", "opstellen", "omschrijven", "vastleggen", "voorschrijven", "bepalen", "besluiten", enz.), als de context het toelaat, door het werkwoord "vaststellen", enz.

Met betrekking tot niet-bindende handelingen van de instellingen, waarin de verdragen niet voorzien (resoluties, conclusies, verklaringen, enz.) was de heer Piris van oordeel dat dergelijke handelingen tijdens het wetgevingsproces buiten de sfeer van de Raad als wetgever zouden moeten liggen.

Tot slot wees de heer Piris op de moeilijkheid om in de Unie duidelijk gestalte te geven aan het klassieke onderscheid tussen wetgevende en uitvoerende macht, d.w.z. tussen instellingen die uitsluitend wetgevingsbevoegdheid zouden hebben en instellingen die alleen maar uitvoering zouden geven aan de wetgeving of bestuursrechtelijke bepalingen zouden vaststellen. De bevoegdheden die de instellingen aan de verdragen ontleen zijn namelijk dermate vervlochten dat een dergelijk onderscheid tussen wetgeving en uitvoering onmogelijk te maken is zonder de bestaande evenwichten te verstoren. Zo kunnen, bij de huidige stand van de verdragen, handelingen die rechtstreeks op het verdrag berusten niet alleen worden aangenomen door het Europees Parlement en de Raad volgens de codecisieprocedure, maar ook door de Raad alleen, volgens de samenwerkings- of de raadplegingsprocedure, en ook, in bepaalde gevallen, door de Commissie (artikel 86 VEG) en de ECB (artikel 110 VEG).

Evenzo kunnen de Raad, de Commissie en andere instellingen rechtstreeks op basis van het verdrag executieve besluiten vaststellen: interne organisatorische maatregelen, benoemingen, besluiten betreffende de onderhandelingen over of de sluiting van internationale overeenkomsten, enz. Tot slot kunnen de Raad, de Commissie en de ECB echte "uitvoeringsbesluiten" vaststellen, overeenkomstig en uit hoofde van bevoegdheden die hun bij een basisbesluit zijn verleend.

o
o o

Mogelijkheden:

- 1) Moeten de rechtsgrondslagen in de verdragen in taalkundig opzicht eenvoudiger en eenvormig worden? In welke zin?
- 2) Moet het aantal rechtsvormen in de verdragen worden verminderd? Zouden op alle gebieden, dus ook buitenlands beleid en politieke samenwerking in strafzaken, dezelfde instrumenten kunnen worden gehanteerd? In welke zin? In welk opzicht zouden de omschrijving en de rechtsgevolgen van de bestaande instrumenten moeten worden aangepast?
- 3) Als die aanpassing is geschied, moet dan de benaming van de besluiten worden gewijzigd? In welke zin? Moet de verordening als rechtsvorm worden vervangen door de wet? De richtlijn door de kaderwet? Andere wijzigingen?
- 4) Moet in het verdrag een duidelijke scheidingslijn worden getrokken tussen wetgevende en uitvoerende macht?
- 5) Zo ja, wat zou dan het begrip wetgevingsbesluit moeten inhouden? Moet het onderscheidend criterium gevormd worden door de aannemingsprocedure (bv. medebeslissing), de inhoud, dan wel de fundamentele beleidskeuzen? Moet de wetgever per geval zijn werkterrein kunnen afbakenen of moet dit in het verdrag zelf worden vastgelegd? Moeten op sommige terreinen bijzondere regels worden vastgesteld?
- 6) Moet er een specifieke rechtsvorm komen voor de gevallen waarin de Raad besluiten rechtstreeks op grond van het verdrag aanneemt? Onder welke naam?
- 7) Moet het gebruik van atypische besluiten worden beperkt? Moet dat gebruik meer bepaald worden verboden in het geval dat wetgevingsvoorstellen of -initiatieven aan de wetgever worden voorgelegd?