

NOTA

van:	Het secretariaat
aan:	Werkgroep IX vereenvoudiging
Betreft:	Verslag van de vergadering van 24 oktober 2002

Naar aanleiding van de tijdens de vorige vergadering door de drie deskundigen geleverde bijdragen heeft de werkgroep uitvoerig van gedachten gewisseld over het onderwerp vereenvoudiging van de instrumenten.

In zijn inleiding onderstreepte de voorzitter dat er een verband moet worden gelegd tussen de procedures en de instrumenten. Hij herinnerde iedereen eraan dat de medebeslissingsprocedure de procedure bij uitstek is, onverminderd andere varianten, zoals met name raadpleging van diverse organen of instellingen. Feit blijft evenwel dat verscheidene rechtstreeks op het Verdrag gefundeerde wetgevingsbesluiten volgens andere procedures worden aangenomen. In werkdokument nr. 10 wordt nu juist een aantal voorbeelden gepresenteerd van besluiten die door de Raad, de Commissie en de Europese Centrale Bank rechtstreeks op grond van de Verdragen worden aangenomen. Bij een dergelijke benadering valt meteen op dat een groot aantal van deze besluiten geen "wetgevend" karakter hebben. Vanzelfsprekende voorbeelden zijn benoemingsbesluiten en de noodmaatregelen die worden getroffen in het kader van de Economische en Monetaire Unie. Bij beschouwing van de lijst van de verschillende procedures kan ook worden geconstateerd dat bepaalde besluiten uitvoering geven aan een bepaald verdragsartikel met een "wetgevend" karakter (zo hebben op grond van artikel 83 VEG aangenomen besluiten betreffende de mededinging, ten doel dat de artikelen 81 en 82 VEG worden toegepast). Waar het in de grond om gaat is de definitie van "wetgevingsbesluit". Volgens de heer Amato moet een wetgevingsbesluit de essentiële elementen op een bepaald gebied bestrijken.

Tijdens de vergadering kwam een aantal punten ter sprake, zoals:

- de behoefte aan een drastische vereenvoudiging, onder vermindering van het risico daarin te ver te gaan;
- het belang van een duidelijk onderscheid tussen bindende en niet-bindende besluiten;
- het verband tussen instrumenten en de democratische legitimiteit van het optreden van de Unie;
- de mogelijkheid de typologie terug te brengen tot de vijf instrumenten die worden genoemd in artikel 249 VEG ¹;
- de vraag of er al dan niet behoefte is aan specifieke instrumenten in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid;
- de mate van flexibiliteit in de keuze van het instrument;
- de mogelijkheid en het nut van een onderscheid tussen "wetgevings"- en "uitvoerings"-besluiten;
- de mogelijkheid wetgevingsbesluiten te beperken tot "fundamentele politieke keuzen", en de vraag hoe deze keuzen gedefinieerd moeten worden, in het verdrag of per geval;
- het toepassingsgebied van de medebeslissingsprocedure;
- het verband tussen medebeslissing en wetgevingsbesluiten;
- de procedures voor toetsing van de uitvoeringsregels ("comitologie", artikel 202 VEG);
- de gedachte de Raad in zijn wetgevende hoedanigheid in een tweede kamer te veranderen.

Aan het eind van de vergadering presenteerde de voorzitter enkele gedachtelijnen die uit het debat naar voren waren gekomen:

- In het eerste deel van het constitutioneel verdrag moeten in algemene termen de verschillende procedures en de verschillende soorten instrumenten worden gepresenteerd, terwijl de bepalingen in het tweede, aan de beleidsgebieden (rechtsgrondslagen) gewijde deel van het verdrag zouden worden aangepast volgens de logica van de in het eerste deel ingevoerde procedures en instrumenten.
- De Werkgroep rechtspersoonlijkheid heeft geconcludeerd dat met een samenvoeging van de verdragen en de pijlers een differentiatie in de procedures en instrumenten niet in de weg staat. Met name de instrumenten die voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid ter beschikking staan, dragen in beginsel een ander karakter.
- Er bestaat ruime consensus voor een drastische vereenvoudiging van het door de verdragen geboden scala aan instrumenten (omstreeks 15). Deze zouden nu kunnen worden teruggebracht tot één of twee soorten voor de wetgevingsbesluiten ("wet" en "kaderwet"), één voor de uitvoeringsbesluiten van algemene strekking, en één voor bijzondere uitvoeringsbesluiten (van individuele strekking). En daarnaast een vierde soort voor niet-bindende besluiten (bijvoorbeeld "aanbeveling").

¹ Zie WD 6: bijdrage van de heer Piris.

- Wat betreft het onderscheid tussen wetgevingsbesluiten en uitvoeringsbesluiten, zou de definitie van eerstgenoemde erin kunnen bestaan dat ze beperkt zijn tot algemene beginselen, en van laatstgenoemde dat ze ondergeschikt zijn aan bepalingen van wetgevende aard. Dat betekent niet dat wetgevingsbesluiten geen details kunnen bevatten. De wetgever op deze wijze beperkingen opleggen, zou in strijd zijn met de gebruikelijke aanvaarding van diens discretionaire bevoegdheden. Er zou een methode moeten worden gevonden om de wetgever ervan te weerhouden in detail te treden, zonder hem juridisch aan banden te leggen. Anderzijds kan een besluit dat niet de essentiële elementen op een bepaald gebied bevat, geen wetgevingsbesluit zijn.
- In staten die de bevoegdheden van hun regio's of federale gemeenschappen erkennen, lijkt de "kaderwet", die in de plaats zou komen van de "richtlijn", een bijzonder geschikt instrument. Een moeilijkheid blijft nog uit te maken naar welke rechtsgrondslagen dit instrument specifiek zal verwijzen.
- Wat betreft de rol van de wetgever (het Parlement en de Raad) inzake de toetsing van het optreden van de uitvoerende macht, zouden we een onderscheid kunnen aanbrengen tussen besluiten die voortbouwen op een wetgevingsbesluit, en besluiten die zuiver uitvoerend van aard zijn. In het eerste geval zouden we een *terugroep*-systeem kunnen overwegen dat de wetgever toestaat deze uitvoeringsbesluiten opnieuw te bezien, in het bijzonder wanneer deze het kader van de wetgever te buiten gaan.
- Uitvoeringsbesluiten zouden in beginsel kunnen worden aangenomen door de Commissie, uitgezonderd op bepaalde nog vast te stellen gebieden ¹.
- In het kader van titel V van het VEU (GBVB) bieden met eenparigheid van stemmen vastgestelde gemeenschappelijke strategieën de mogelijkheid om met gekwalificeerde meerderheid van stemmen gemeenschappelijke optredens of standpunten vast te stellen. Gesteld dat het instrument "gemeenschappelijke strategie" zou worden vervangen door een hergedefinieerd "besluit", hoe kunnen we dan de mogelijkheid behouden om in de Raad met gekwalificeerde meerderheid te stemmen over de uitvoering van zo'n besluit?

In het licht van deze gedachtelijken gaf de voorzitter van de werkgroep de leden in overweging hun schriftelijke antwoorden ² op de vragen die op de laatste bladzijde van het verslag van de vergadering van 17 oktober staan, aan het secretariaat toe te zenden.

¹ Zie WD 8: bijdrage van de heer Petite.

² De leden wordt verzocht hun antwoorden uiterlijk op donderdag 31 oktober om 12.30 uur te doen toekomen.

Punten ter overweging

- 1) Moet de terminologie van de rechtsgrondslagen in de Verdragen worden vereenvoudigd en gestandaardiseerd? Zo ja, hoe?
- 2) Moet het aantal rechtsinstrumenten in de Verdragen worden verminderd? Is het mogelijk dezelfde instrumenten toe te passen op elk gebied, inclusief het buitenlands beleid en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken? Hoe kan dat worden bewerkstelligd? Wat zou er moeten worden veranderd aan de definitie en de gevolgen van de huidige instrumenten?
- 3) Indien zulke veranderingen worden doorgevoerd, moet de benaming van de besluiten worden gewijzigd? Zo ja, hoe? Vervanging van "verordening" door "wet"? "Richtlijn" door "kaderwet"?
- 4) Moet er in het Verdrag een duidelijk onderscheid worden geïntroduceerd tussen het domein wetgeving en het domein uitvoering?
- 5) Zo ja, wat moet de betekenis van een wetgevingsbesluit zijn? Moet het worden gedefinieerd aan de hand van de procedure volgens welke het wordt aangenomen (bijvoorbeeld alles wat onder medebeslissing valt)? Door de inhoud ervan? Wanneer het een fundamentele politieke keuze impliceert? Moet het aan de wetgever worden overgelaten om in elk geval te bepalen wat wetgeving is, of moet dat in het Verdrag zelf worden uiteengezet? Moeten er op bepaalde gebieden specifieke regels worden gesteld?
- 6) Moet er een specifiek besluit worden gecreëerd voor gevallen waarin de Raad besluiten rechtstreeks op grond van het Verdrag aanneemt? Welke naam zou daaraan gegeven kunnen worden?
- 7) Moet het gebruik van atypische besluiten worden beperkt? Moet in het bijzonder het gebruik daarvan worden uitgesloten wanneer de wetgever een wetgevingsvoorstel behandelt?