

CONV 448/02

CONTRIB 165

BEGELEIDENDE NOTA

van: het secretariaat

aan: de Conventie

Betreft: Mededeling van de Commissie, toegezonden door de heren Barnier en Vitorino, leden van de Conventie:
"Vrede, vrijheid en solidariteit voor de Europese Unie - Mededeling van de Commissie over de institutionele structuur"

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heren Barnier en Vitorino, leden van de Conventie, de mededeling van de Commissie in bijlage dezes ontvangen.



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 4.12.2002

COM (2002) 728 definitief

Vrede, vrijheid en solidariteit

Voor de Europese Unie

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
OVER DE INSTITUTIONELE STRUCTUUR**

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
1. Vereenvoudiging van de werkmethode van de Unie.....	6
1.1. Planning en formulering.....	6
1.2. Wetgeving	6
1.3. Aansturing van de werkzaamheden van de Unie	7
1.3.1. Coördinatie van het economisch beleid.....	8
1.3.2. Administratieve samenwerking op politieel gebied	10
1.3.3. Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	10
1.3.4. Uitvoering van de gemeenschappelijke regels	13
1.3.5. Toezicht op de naleving van de gemeenschappelijke regels	13
1.4. Financiering van het gemeenschappelijk beleid	14
2. Hervorming van de instellingen	16
2.1. Het Europees Parlement.....	16
2.2. De Raad.....	16
2.2.1. Bepaling van de gekwalificeerde meerderheid.....	16
2.2.2. Organisatie van de werkzaamheden van de Raad.....	17
2.3. De Commissie	18
2.3.1. Aanstelling en politieke verantwoordingsplicht van de Commissie	18
2.3.2. Samenstelling en werking van de Europese Commissie	18
2.4. De betrekkingen tussen de instellingen en de nationale parlementen.....	19
3. Herstructurering van de verdragen	21

Vrede, vrijheid en solidariteit
VOOR DE EUROPESE UNIE
Mededeling van de Commissie over de institutionele structuur

Op 1 mei 2004 zal het aantal lidstaten bijna verdubbelen. Hierdoor wordt beoogd onze Europese buurlanden te laten delen in de vrede, saamhorigheid en economische ontwikkeling die wij op het ogenblik kennen door hen op te nemen in een passend institutioneel kader, dat de sleutel vormt voor het welslagen van het Europese project.

Door middel van haar mededeling van 22 mei van dit jaar¹ wilde de Commissie – voorafgaande aan enigerlei discussie van institutionele aard – de aanzet geven tot een nadere bezinning op de doelstellingen en taken van de Europese Unie. Nu de Conventie de eerste conclusies van de werkgroepen bestudeert en de opzet van het toekomstige constitutionele verdrag bespreekt, wenst de Commissie een bijdrage aan deze gedachtewisselingen te leveren in de vorm van voorstellen voor wijzigingen van het institutionele kader, die zij voor de verdere ontwikkeling van het Europese project noodzakelijk acht.

Welk project heeft Europa nodig?

De introductie van de euro, de voltooiing van de interne markt, de coördinatie van het economisch beleid, de onderlinge aanpassing van het fiscale en sociale beleid, de solidariteit tussen de landen en regio's van Europa, de invoering van een ambitieus milieubeleid en de bekrachtiging van een Europees samenlevingsmodel zijn door het merendeel van de burgers gewenste ontwikkelingen, die noodzakelijk zijn voor het evenwicht van het Europese project. De Unie moet meer diepgang geven aan een project waarin haar burgers zich herkennen en dat hen welvaart en solidariteit en een bepaalde levenskwaliteit brengt, die berust op milieubescherming, kwalitatief hoogstaande diensten van algemeen nut voor iedereen en een hoog niveau van sociale bescherming.

De Europese burgers verlangen van ons antwoorden op duidelijke vragen. Of het nu gaat om de handhaving van vrede en veiligheid, de bestrijding van werkloosheid, georganiseerde misdaad en illegale handel, het terugdringen van de armoede, het waarborgen van gelijke kansen voor vrouwen, de bescherming van het milieu, het garanderen van de kwaliteit en veiligheid van producten, de Europese burgers verwachten van de Unie meer veiligheid en stabiliteit op intern vlak en een grotere inzet op internationaal vlak, waarbij rekening wordt gehouden met de diversiteit van de nationale, regionale en lokale identiteit.

Om dit evenwicht te bewaren en om de steun van de burgers voor het Europese project te behouden, **dient de Unie haar integratie te bestendigen en verder te ontwikkelen.**

Om tegemoet te kunnen komen aan deze verwachtingen heeft de Commissie drie fundamentele taken voor de Unie van morgen in kaart gebracht: de consolidatie van haar economisch en sociaal ontwikkelingsmodel, dat de burgers welvaart en saamhorigheid garandeert; de ontwikkeling van haar ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid die concrete inhoud geeft aan het begrip Europees burgerschap en de uitoefening door de Unie van de verantwoordelijkheden van een wereldmacht.

¹ Een ontwerp van de Europese Unie, Mededeling van de Commissie van 22 mei 2002 [COM (2002) 247]

Aan welk soort organisatie moet worden gedacht?

Wij worden nu geconfronteerd met de vraag hoe de uitgebreide Unie haar fundamentele taken kan uitvoeren en hoe zij haar slagvaardigheid en haar samenhang zal kunnen behouden, zodat het mogelijk blijft het Europese project verder te ontwikkelen.

Vaak is gewezen op het vernieuwende karakter en het bijzondere evenwicht van het communautaire project, waarbij het niet gaat om de scheiding, maar de deling van bevoegdheden. Zo ligt de wetgevende bevoegdheid bij het Europees Parlement, maar ook bij de Raad; de Raad deelt op zijn beurt weer de uitvoerende bevoegdheid met de Europese Commissie, die als enige het initiatiefrecht bezit. De uitvoering van het beleid is hoofdzakelijk weer de taak van de nationale of regionale overheden.

Deze eenheid van alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten behoeve van het algemeen belang van Europa moet bewaard blijven. En de Europese Commissie dient overeenkomstig de wens van de initiatiefnemers van het Europees project een onafhankelijke instelling te blijven, die de gelijke behandeling van de lidstaten garandeert en de beginselen van coherentie, synthese en waarborging van het algemeen belang belichaamt.

Deze visie is nog steeds geldig. Voor bepaalde relatief nieuwe terreinen, zoals het buitenlands beleid, defensie, veiligheid, justitie en politie en economische samenwerking, zullen systemen voor bemiddeling en het nemen van maatregelen in het leven moeten worden geroepen, waarin de doelmatigheid en de legitimiteit van de communautaire methode tot uitdrukking komen.

Deze methode, die berust op het evenwicht tussen de instellingen tijdens de verschillende fases van het besluitvormingsproces, van beleidsformulering tot –uitvoering, met een specifieke rol voor de Commissie als hoedster van het algemeen belang, garandeert de transparantie, de coherentie en de doelmatigheid van de werkzaamheden. Tezelfdertijd vallen de beperkingen van andere organisatievormen duidelijker in het oog: de inefficiëntie van de intergouvernementele samenwerking en de spanningen en impasses die zich kunnen voordoen wanneer enkele lidstaten de politieke koers van de Unie uitstippelen.

Aanpassingen zullen noodzakelijk zijn. De instellingen zullen zich opnieuw op hun fundamentele taken moeten concentreren en de noodzaak tot een diepgaande hervorming moeten aanvaarden.

Welke institutionele aanpassingen zijn noodzakelijk?

Met het oog op de consolidatie van het economische en sociale model van de Unie en het streven naar de verwerkelijking van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en om de Unie in staat te stellen de verantwoordelijkheden van een wereldmacht op zich te nemen stelt de Commissie voor **de werkmethoden van de Unie te vereenvoudigen en de instellingen te hervormen**, op voorwaarde dat het bestaande evenwicht tussen de instellingen onaangetaast blijft.

Bij dit streven naar vereenvoudiging en rationalisatie van de werkmethoden van de Unie en het functioneren van de instellingen zou de burgers de mogelijkheid moeten worden geboden om **duidelijk inzicht te verkrijgen in de verantwoordelijkheden van elke afzonderlijke instelling** binnen het besluitvormingsproces van de Unie, die dan transparanter, overzichtelijker en tastbaarder voor hen zal zijn.

Voor al de diverse rollen en verantwoordelijkheden van de **drie instellingen** die op het ogenblik belast zijn met de wetgevende en uitvoerende taken binnen de Unie – het Europees Parlement, de Raad en de Commissie – moeten verduidelijkt worden. In het toekomstige constitutionele verdrag dient echter rekening te worden gehouden met alle belangrijke taken die uitgevoerd worden door de andere instellingen en organen van de Unie, met name het Comité van de regio's, het Europees Economisch en Sociaal Comité en de Ombudsman.

Het is niet de bedoeling dat de voorgestelde wijzigingen het huidige **institutionele evenwicht verstoren**. Er wordt rekening gehouden met de bijzondere aard van de Unie, die haar legitimiteit zowel aan de staten als de volkeren ontleent en ook mogen hierbij de grondbeginselen van de Europese eenwording, zoals **de gelijkheid van de lidstaten**, niet worden aangetast.

De doelstelling van vereenvoudiging en toenadering tot de burgers dient als leidraad te fungeren bij de werkzaamheden die beogen **op basis van de tot dusverre met het Europese project bereikte verworvenheden** de huidige verdragen in één **constitutioneel verdrag** samen te bundelen, waarin de nieuwe institutionele structuur van de Unie kan worden vastgelegd.

De beraadslagingen binnen de Conventie dienen plaats te vinden op basis van het door het presidium van de Conventie aangeboden voorontwerp van het constitutionele verdrag. Op grond van de in deze mededeling uitgestippelde beleidslijnen zal de Commissie actief deelnemen aan het debat van de Conventie over de verdere uitwerking van het constitutionele verdrag. Zij is van oordeel dat de benadering van de Conventie, waarin alle bestaande bronnen van legitimiteit zijn verenigd, voor de toekomstige wijzigingen van de constitutionele teksten dient te worden gehanteerd.

Tenslotte moet het Europese project duidelijk herkenbaar zijn aan zijn naam. De Commissie is van oordeel dat het begrip "Europese Unie", waarmee de burgers van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten vertrouwd zijn geraakt, nauwkeurig de doelstellingen van het Europese project weergeeft. De Commissie stelt voor dat de Conventie zich uitspreekt over een gemeenschappelijk devies van de Unie, dat zou kunnen luiden: « Vrede, vrijheid en solidariteit ».

De Conventie komt de taak toe een blauwdruk te ontwerpen van de Unie van morgen. Een Unie waarvan de lidstaten, verenigd door gemeenschappelijk beleid en door krachtige instellingen bijeengehouden, in staat blijven om hun uiteenlopende opvattingen te overwinnen om aan de verwachtingen van hun volkeren te voldoen.

1. VEREENVOUDIGING VAN DE WERKMETHODEN VAN DE UNIE

De complexiteit van het huidige systeem is het resultaat van het specifieke karakter van de opbouw van Europa. Toch acht de Commissie het mogelijk om de wijze waarop de Europese Unie haar belangrijkste taken vervult te vereenvoudigen.

1.1. Planning en formulering

De Commissie dringt erop aan de werkzaamheden in verband met planning en formulering te coördineren, zodat er – met inachtneming van de autonomie op het terrein van besluitvorming en de verantwoordelijkheden van iedere instelling – **een interinstitutionele planning van de werkzaamheden van de Unie** van de grond komt.

Op basis van een jaarlijks voorstel van de Commissie zou interinstitutioneel overleg moeten uitmonden in een akkoord van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over een doorlopend meerjarenprogramma, waarvan de essentiële punten door de Europese Raad bekrachtigd dienen te worden.

Zo zou de uitoefening van het recht van initiatief van de Commissie zijn vastgelegd in een samenhangend globaal programma van de Unie en zouden de werkzaamheden op wetgevend terrein van de Unie transparanter worden.

In het toekomstige constitutionele verdrag zouden – met inachtneming van de grondwettelijke stelsels van de lidstaten – ten aanzien van de voorbereiding en formulering van wetgevende initiatieven en beleid de **algemene beginselen van raadpleging van de belanghebbende partijen**, nationale overheden en regionale en lokale autoriteiten, neergelegd kunnen worden. Voor zover van toepassing dient tijdens de ontwikkeling en de uitvoering van beleid **meer aandacht te worden besteed aan de verschillen tussen lokale situaties**, bijvoorbeeld in de vorm van door de Commissie, de lidstaten en de regio's of lokale overheden gesloten tripartiete overeenkomsten voor de toepassing van bepaalde onderdelen van de communautaire wetgeving, met inachtneming van de grondwettelijke stelsels van de lidstaten.

1.2. Wetgeving

De uitoefening van de **wetgevende bevoegdheid** moet vereenvoudigd worden in het licht van de drie beginselen die ten grondslag liggen aan de communautaire methode: het exclusieve recht van initiatief van de Commissie, medebeslissing van het Europees Parlement en de Raad en stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad.

Het in het kader van de interinstitutionele planning uitgeoefende **exclusieve recht van initiatief van de Commissie** dient tot het gehele terrein van de wetgeving te worden uitgebreid. Bij de goedkeuring van alle Europese wetten dient gebruik gemaakt te worden van de **medebeslissingsprocedure** om de besluiten van de Unie een grotere democratische legitimiteit te verschaffen. Tot slot beveelt de Commissie aan om **stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad tot algemene regel te maken**, zodat de besluitvaardigheid van de uitgebreide Unie gehandhaafd blijft.

In een Unie van 25 lidstaten of meer zou het hele bestel snel verlamd raken wanneer een van de staten zich zou kunnen kanten tegen een maatregel van de Unie. Op een geïntegreerde markt moeten gelijke voorwaarden voor de economische spelers worden geschapen. Als dit niet gebeurt, zouden alle aanpassingen nu juist een negatieve uitwerking hebben op het Europese maatschappelijke model en de waarden waaraan de Europese democratieën gehecht zijn. Ook voor fiscale en sociale vraagstukken die van invloed zijn op een goede werking van de interne markt moet derhalve het unanimitéitsbeginsel worden opgegeven.

Voor bepaalde bijzonder gevoelige kwesties zou de wetgever kunnen besluiten gebruik te maken van een systeem van stemmen met **versterkte meerderheid**, waardoor het gemakkelijker zou worden om af te zien van het unanimitéitsbeginsel.

Bovendien zal door middel van een classificatie van de instrumenten een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen de regels die voortvloeien uit respectievelijk de wetgeving zelf en de uitvoeringsmaatregelen. De Commissie stelt voor **de regels als volgt te classificeren**¹:

- organieke wetten, die in de toekomst met name ook van toepassing zouden moeten zijn op de besluiten aangaande de eigen middelen van de Unie. Deze wetten dienen op basis van medebeslissing van het Europees Parlement en de Raad te worden goedgekeurd met versterkte meerderheid;
- door middel van medebeslissing van het Europees Parlement en de Raad goedgekeurde wetten. Hierbij gaat het om kaderwetten die via de nationale wetgevingen moeten worden geïmplementeerd, wetten ter goedkeuring van financiële programma's en andere wetten, die specifiek zijn en rechtstreeks van toepassing in de lidstaten en die zouden overeenkomen met de huidige verordeningen;
- en tenslotte door de Commissie goedgekeurde uitvoeringsverordeningen ten behoeve van de uitvoering van de wetgeving.

Wettelijk zou kunnen worden bepaald dat aan de Commissie **wetgevende bevoegdheid** wordt gedelegeerd om deze wetsinstrumenten te amenderen, bijvoorbeeld met het oog op de aanpassing aan de technische vooruitgang. De Commissie zou alleen van deze bevoegdheid gebruik mogen maken binnen de grenzen en met inachtneming van de voorwaarden inzake de delegatie van de wetgevende bevoegdheid. Het gedelegeerde wetsinstrument zou niet van kracht kunnen worden als het Europees Parlement of de Raad dit bijvoorbeeld een maand voor de inwerkingtreding in behandeling nemen en zich met meerderheid van stemmen of met gekwalificeerde meerderheid tegen deze maatregel uitspreken. In dergelijke gevallen zou de Commissie haar concept terugtrekken, het amenderen of de wetgever een voorstel voorleggen.

Het constitutionele verdrag dient voor iedere maatregel van de Unie een passende rechtsgrond te bieden. Zoals de Conventie evenwel heeft erkend, blijft **een flexibiliteitsclausule**, in overeenstemming met het in het huidige artikel 308 van het EG-Verdrag bepaalde, een onontbeerlijke voorwaarde voor het behoud van de dynamiek achter de opbouw van Europa. Gezien de bijzondere aard van een dergelijke bepaling, stelt de Commissie voor dat deze maatregelen door de Raad met versterkte meerderheid worden aanvaard na instemming van het Europees Parlement.

1.3. Aansturing van de werkzaamheden van de Unie

De uitoefening van de regeringstaken van de Unie draagt een bijzonder karakter. Deze taken, die op nationaal niveau door de regering worden uitgeoefend, zijn op het niveau van de Unie op het ogenblik een zaak van zowel de Raad als de Commissie. Bovendien wordt de uitvoering van de besluiten van de Unie meestal – al dan niet in samenwerking met de Commissie – aan de overheden van de lidstaten toevertrouwd.

Op het niveau van de lidstaat bestaan er twee soorten regeringstaken: **de tenuitvoerlegging van de wetgeving** (gedetailleerder wettelijke maatregelen, individuele toepassing) en **het autonome optreden van de regering**, dat over het algemeen rechtstreeks berust op de grondwet, zoals bijvoorbeeld vertegenwoordiging op internationaal niveau of het sluiten van overeenkomsten. Op het niveau van de Unie wordt door de verdragen noch in de communautaire praktijk een duidelijk onderscheid gemaakt tussen deze taken. Dit resulteert in een gebrek aan transparantie voor de burger. Door een verduidelijking van het systeem en een herbezinning door iedere instelling op haar

¹ Dit is geen volledige classificatie van de in de Unie goedgekeurde regels, waarvan het toepassingsgebied ook zeer uitgebreid kan zijn, zoals bijvoorbeeld bepaalde door de Commissie krachtens de bepalingen van het Verdrag goedgekeurde autonome besluiten. Deze voorschriften van niet-wettelijke aard dienen ook te worden gerationaliseerd.

voornaamste taken zou de Europese institutionele structuur vereenvoudigd worden.

- Voor een juiste toepassing van de wetgeving dienen wellicht op het niveau van de Unie uitvoeringsbesluiten te worden genomen. De bevoegdheden ter **uitvoering van de Europese wetgeving** zijn thans toevertrouwd aan de Commissie (artikel 202 van het EG-Verdrag), met uitzondering van bijzondere gevallen waarin de Raad besluit rechtstreeks gebruik te maken van zijn uitvoeringsbevoegdheden. Met het oog op de verduidelijking van de respectieve rollen van de instellingen dienen de **bevoegdheden ter uitvoering van de Europese wetgeving uitsluitend aan de Commissie te worden toevertrouwd**, die verantwoording schuldig is aan de beide met de wetgevende macht beklede instanties van de Unie, namelijk het Europees Parlement en de Raad.
- De Unie oefent ook bevoegdheden van **niet-wetgevende** aard uit. Hierbij gaat het met name om maatregelen inzake beleidscoördinatie op het terrein van het **economische** of het **werkgelegenheidsbeleid**, inzake de organisatie van **administratieve samenwerking**, zoals bijvoorbeeld politionele samenwerking, of het **buitenlandse en veiligheidsbeleid**.

Met uitzondering van initiatieven waartoe militaire capaciteiten benodigd zijn, dienen de beginselen die ten grondslag liggen aan de communautaire methode eveneens van toepassing te zijn op deze taken, waarbij sprake is van een **rolverdeling tussen de Commissie** die in het algemeen belang van Europa voorstellen doet **en de Raad**, die beslist, zo nodig na raadpleging van het Europees Parlement.

Ter wille van de doelmatigheid en om ervoor te zorgen dat er terdege rekening wordt gehouden met de belangen van de verschillende lidstaten bij de formulering van de voorstellen, **dient het initiatiefrecht van de Commissie algemeen te worden toegepast**.

In deze context dient de beslissingsbevoegdheid bij de Raad te blijven berusten, waarin de regeringen die deze bevoegdheden op nationaal niveau uitoefenen vertegenwoordigd zijn. Zo nodig wordt het Europees Parlement hierbij betrokken. Net zoals bij de wetgeving moet ten behoeve van de efficiëntie van het besluitvormingsproces steeds **gestemd worden met gekwalificeerde meerderheid** of in ieder geval gebruik worden gemaakt van een wijze van besluitvorming waarvoor geen eenstemmigheid van de lidstaten noodzakelijk is, zoals de versterkte gekwalificeerde meerderheid of constructieve onthouding.

Voorts dient de Unie te kunnen beschikken over een scala van instrumenten om haar beleid uit te voeren. De niet-bindende middelen omvatten met name de **open coördinatiemethode**, door middel waarvan gemeenschappelijke richtsnoeren kunnen worden vastgesteld voor bepaalde terreinen, waarvoor de Unie geen wetgevende bevoegdheid bezit. In het constitutionele verdrag dient melding te worden gemaakt van deze methode en dient erop te worden toegezien dat bij de toepassing ervan rekening wordt gehouden met de communautaire methode.

1.3.1. Coördinatie van het economisch beleid

Het economisch beleid behoort tot de nationale bevoegdheid en dit zal in de toekomst ook zo blijven. De coördinatie ervan is evenwel een gemeenschappelijke verplichting. Deze verplichting dient beter te worden nageleefd, aangezien de economische en monetaire unie gemeenschappelijke vormen van discipline en coördinatie nodig heeft om goed te kunnen functioneren. **De rol van de Commissie en de besluitvormende bevoegdheid van de Raad dienen versterkt te worden en een doeltreffende externe vertegenwoordiging van de eurozone bij de internationale economische en financiële instellingen** moet gewaarborgd worden om de Unie in staat te stellen deze taak op de juiste wijze te vervullen.

De rol van de Commissie

De versterking van het initiatiefrecht van de Commissie is van bijzonder belang in verband met de coördinatie van het economisch beleid. Op het ogenblik richt de Commissie een simpele aanbeveling betreffende de *algemene richtsnoeren voor het economisch beleid en waarschuwingen* overeenkomstig het stabiliteitspact aan de Raad. De Raad kan de inhoud van deze aanbevelingen gemakkelijk wijzigen of belangrijke punten negeren. Deze situatie leidt tot compromissen die de geloofwaardigheid van de coördinatiemechanismen van het economisch beleid ondermijnen. De Commissie beveelt derhalve aan de aanbevelingen om te zetten in **voorstellen voor de algemene richtsnoeren voor het economisch beleid en voor de schriftelijke aanmaningen**, die zijn bedoeld om de naleving van het stabiliteitspact of de algemene richtsnoeren te waarborgen. In andere woorden, de instemming van de Commissie zou voor de wijziging van deze voorstellen benodigd zijn, tenzij de Raad met algemene stemmen tot wijziging besluit. Dit is de gangbare werkwijze volgens het verdrag.

Door deze wijziging zou de Commissie over de mogelijkheid beschikken om erop toe te zien dat de regels door alle lidstaten worden nagekomen en om het communautaire karakter van de uitvoering en samenhang van het beleid te handhaven.

Aangezien het algemeen als nuttig wordt beschouwd dat de Commissie zelfstandig een eerste waarschuwing aan een lidstaat kan doen toekomen, die aanzienlijk afwijkt van de aanbevelingen voor de algemene richtsnoeren voor het economisch beleid of die het risico van een buitensporig tekort loopt, dient dit derhalve in het verdrag te worden vastgelegd.

De besluitvormend bevoegdheid van de Raad

De grenzen van de eurozone zullen op termijn natuurlijk moeten samenvallen met die van de Unie. Aangezien verscheidene lidstaten echter nog geen deel uitmaken van deze zone en hun aantal met de uitbreiding nog zal toenemen, zal deze natuurlijke doelstelling waarschijnlijk pas over vele jaren verwezenlijkt worden.

De thans in het verdrag neergelegde besluitvormingsmechanismen zijn eenvoudigweg niet afgestemd op de behoeften van de eurozone binnen een Unie met bijna dertig lidstaten. De lidstaten van de eurozone toestaan om onderling beslissingen te nemen over vraagstukken in verband met hun valuta is eenvoudigweg een kwestie van gezond verstand.

In 2004 zal de Unie meer lidstaten tellen die geen deel uitmaken van de eurozone dan deelnemende landen. De door de Europese Raad in 1997 ingestelde Eurogroep is een informeel discussieforum voor de deelnemende lidstaten. Deze groep is ongetwijfeld nuttig en kan als informeel platform voor overleg blijven bestaan. Overeenkomstig het huidige verdrag kan evenwel alleen de Raad (Ecofin) besluiten nemen. De Commissie beveelt aan om voor kwesties in verband met excessieve tekorten van staten van de eurozone, in verband met richtsnoeren voor het wisselkoersbeleid, besluiten inzake lidstaten die de euro willen invoeren of het gedeelte van de *algemene richtsnoeren voor het economisch beleid* dat betrekking heeft op de eurozone een « Raad Ecofin voor de eurozone » in te stellen, waarin alleen de ministers van Financiën van de landen van de eurozone zitting hebben, die over de bevoegdheid beschikken besluiten te nemen op terreinen die van gemeenschappelijk belang zijn voor de lidstaten die samen één munt hebben.

Nog een belangrijke aanpassing: in het belang van de efficiëntie van het besluitvormingsproces dient de betrokken lidstaat uitgesloten te worden van de stemming over de schriftelijke aanmaningen. In het verdrag is een dergelijke uitsluiting reeds bepaald indien de Raad een lidstaat in gebreke moet stellen vanwege een buitensporig tekort – voor de stemming over de waarschuwingen is echter geen bepaling opgenomen. Uit de aard der zaak zal de betrokken lidstaten in de regel tegen een dergelijke waarschuwing gekant zijn. Door de staat niet toe te staan aan de stemming deel te nemen kan worden voorkomen dat deze zowel rechter als beklagde is.

De euro is op dit moment de op één na sterkste munt ter wereld en de eurozone als geheel is de op één na grootste economische en handelsmacht ter wereld. Op internationaal niveau plukt Europa daar echter niet optimaal de vruchten van. De kwestie van de internationale vertegenwoordiging van de eurozone is de facto niet geregeld.

Het standpunt dat het voorzitterschap tijdens internationaal overleg naar voren brengt is weliswaar in gezamenlijk overleg voorbereid, maar is vaak het resultaat van een compromis, waardoor de Unie niet in staat is collectief gezag uit te stralen of blijk te geven van een voldoende vermogen tot initiatief.

De Conventie dient zich te beraden op de mogelijkheden om deze kwestie pragmatisch op te lossen overeenkomstig het in artikel 111 van het verdrag bepaalde inzake besluiten betreffende de internationale vertegenwoordiging van de euro of het standpunt van de Gemeenschap. Wil de Europese Unie tijdens internationaal monetair en financieel overleg een consistent en vooral evenwichtig standpunt overbrengen, dan zou de eurozone er voordeel van hebben indien zij door de Commissie in nauwe samenwerking met alle betrokken instanties zou worden vertegenwoordigd.

1.3.2. Administratieve samenwerking op politieel gebied

Op het ogenblik valt politieel samenwerking onder de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake politieel en justitiële samenwerking in strafzaken. De Commissie meent dat er met het wegvallen van de pijlerstructuur niet langer een reden bestaat om dit terrein niet onder dezelfde algemene regels te laten vallen die van toepassing zijn op het overig beleid van de Unie. Zo zou bijvoorbeeld de benodigde wetgeving op dit terrein, met name voor de ontwikkeling van Europol, volgens de medebeslissingsprocedure goedgekeurd moeten worden, waarbij de Raad met een gekwalificeerde meerderheid beslist.

De aard van de **administratieve samenwerking tussen politiediensten** brengt evenwel met zich mee dat dergelijke werkzaamheden tot de **verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten** behoren. Voor zover er op dit gebied op Europees niveau initiatieven dienen te worden ontplooid, moet geprofiteerd kunnen worden van de expertise van de nationale autoriteiten. De Commissie zal haar recht van initiatief voornamelijk uitoefenen om op samenwerking gerichte maatregelen te kunnen voorstellen.

Tot slot zouden de besluiten van de Raad, waarin de planning, de voorwaarden en de werkingssfeer van de coördinatie van nationale maatregelen op politieel gebied vastgelegd worden, met versterkte gekwalificeerde meerderheid kunnen worden genomen na een overgangsperiode van vijf jaar, waarin de Unie de voornaamste regels betreffende deze kwesties dient in te voeren.

1.3.3. Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

Vastelling van de gemeenschappelijke doelstellingen en samenhang van het optreden naar buiten toe

De opbouw van Europa, gebaseerd op de historische verzoening van de Europese naties en volkeren, heeft gezorgd voor **vrede en stabiliteit** in West-Europa. En nu exporteert de Unie deze stabiliteit. De uitbreiding is zonder twijfel het meest op de voorgrond tredende politieke initiatief van de Unie gedurende de komende jaren en het meest beslissende voor de veiligheid van het continent. De buurlanden van de Unie, in het zuiden en in het oosten, vormen bij uitstek een terrein waar een gemeenschappelijk extern beleid gevoerd moet worden, nog afgezien van het belang van de al lang bestaande transatlantische betrekkingen en van het samenwerkingsverband met de landen van Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan.

Het buitenlands beleid van de Unie kan alleen maar meer effect hebben als het gepaard gaat met beslissingsbevoegdheid inzake **veiligheid en defensie**. Deze ontwikkeling is ook onontbeerlijk in verband met de bescherming van de burgerbevolking, zoals bijvoorbeeld in het geval van terroristische aanvallen door niet tot staten behorende entiteiten. Na de beëindiging van de koude oorlog en de opkomst van nieuwe vormen van terrorisme worden de collectieve solidariteit op het grondgebied van de Unie en de inzet van strijdkrachten in buitenlandse oorlogsgebieden in dienst van de vrede even belangrijk als de verdediging van het Europese grondgebied. De ontwikkeling van de **Europese wapenindustrie** moet ook worden gestimuleerd ter ondersteuning van een gemeenschappelijke benadering van de specifieke bedreigingen waarvoor de Europeanen zich geplaagd zien en de initiatieven die zij buiten het Europese grondgebied moeten ondernemen. Deze ontwikkeling dient vanzelfsprekend niet van invloed te zijn op het standpunt van bepaalde lidstaten ten opzichte van acties met implicaties op het terrein van defensie en de Conventie zal met deze specifieke situaties rekening houden.

Voor de Europese Unie is een bijzondere rol weggelegd wat betreft de **mondialisering**. Na de uitbreiding zal de Unie de grootste economie ter wereld zijn. Zij zal dan meer invloed hebben op de mondiale economische governance, waardoor zij nog meer dan thans verplicht is bij haar economische beleidskeuzen rekening te houden met de belangen van de rest van de wereld.

In veel opzichten **zullen de Europeanen door middel van de Europese Unie**, door de onderlinge afstemming en eengezindheid van hun politieke streven, **hun samenlevingsmodel kunnen verdedigen en hun democratische rechten beter en vollediger kunnen uitoefenen**. Europa kan als een van de belangrijkste spelers op het internationale toneel beter dan anderen bijdragen tot de governance en de stabilisering van het internationale systeem.

De Unie moet resoluter en doeltreffender kunnen optreden ten gunste van de duurzame ontwikkeling en nieuwe risico's, die over het algemeen verband houden met bestaande of toenemende ernstige economische en sociale wanverhoudingen in de wereld, het hoofd kunnen bieden. Zij moet derhalve opkomen voor een strategie voor duurzame ontwikkeling, die berust op een multilaterale en multipolaire organisatie van de wereldeconomie, en een hegemonistische of unilaterale benadering vermijden. Hiertoe is het wellicht noodzakelijk om de bevoegdheden van de Unie in bepaalde opzichten uit te breiden. In ieder geval moet de Unie in staat zijn de internationale dimensie van haar interne beleid optimaal te verdedigen en te benutten en moet zij hiertoe kunnen beschikken over de vereiste instrumenten en middelen. De Unie zou zo naar de buitenwereld de bevoegdheden uitoefenen, waarover zij intern beschikt.

Met het oog op een samenhangend extern optreden van de Unie en om haar standpunten eensgezind naar buiten te brengen heeft de Commissie in haar mededeling van afgelopen 22 mei de aanbeveling gedaan om op basis van bijzondere procedures en een nog nader te bepalen tijdschema **de functies van hoge vertegenwoordiger en van commissaris voor buitenlandse betrekkingen samen te smelten**. Uitgaande van de huidige stand van zaken dient deze gefaseerde institutionele ontwikkeling gepaard te gaan met een geleidelijke integratie en afstemming op elkaar van de diverse aspecten van het externe optreden. De praktijk die reeds in belangrijke mate op handelsgebied bestaat, moet ook gaan gelden voor de externe aspecten van het gemeenschappelijk beleid, met name duurzame ontwikkeling en economische en financiële kwesties, of het hierbij nu gaat om onderhandelings-, besluitvormings- of vertegenwoordigingsprocedures. Een uitzondering hierop zouden vraagstukken en maatregelen in verband met defensie vormen: hiertoe zijn militaire capaciteiten benodigd, waarvoor de Conventie te zijner tijd de mechanismen en procedures moet bepalen.

Gefaseerde institutionele ontwikkeling

De Commissie stelt de functie van *secretaris van de Unie* voor, die vice-voorzitter van de Unie zal zijn met een speciale rechtspositie. De secretaris van de Unie dient **in onderlinge overeenstemming te worden benoemd door de Europese Raad en de voorgedragen voorzitter**

van de Commissie. Hij zal persoonlijk verantwoording schuldig zijn aan zowel de Europese Raad als aan de voorzitter van de Commissie, die hem elk uit zijn functie kunnen ontheffen. Als lid van de Commissie is hij op grond van de collectieve verantwoordelijkheid van het College bovendien verantwoording schuldig aan het Europees Parlement.

Door deze tweeledige verantwoordelijkheid van de secretaris van de Unie zal een **ingrijpende institutionele verandering** mogelijk worden, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid.

Voorgesteld wordt dat gedurende een nader overeen te komen overgangsperiode de secretaris van de Unie het **initiatiefrecht** van de Commissie op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid uitoefent **in het kader van de richtsnoeren en de opdrachten van de Raad of van een groep lidstaten die bijzonder betrokken zijn bij een specifieke kwestie** en die gemeenschappelijke belangen hebben waarvoor een optreden van de Unie vereist is.

Aan het einde van deze overgangsperiode dient de Raad – op voorstel van de Commissie en onder toepassing van het principe van de versterkte gekwalificeerde meerderheid – zich uit te spreken over de voorwaarden voor **de autonome uitoefening door de secretaris van de Unie van het recht van initiatief van de Commissie op het terrein van het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid**. Derhalve dient de Raad zich eveneens uit te spreken over de reikwijdte van **het initiatiefrecht van de lidstaten aan het einde van de overgangsperiode**. In de geest van de huidige bepalingen van het EG-Verdrag (artikel 208) zou het wenselijk zijn indien de Raad of een groep lidstaten na de overgangsperiode de secretaris van de Unie zou kunnen verzoeken de Raad voorstellen voor te leggen die de verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen beogen.

Na de instelling van het ambt van secretaris van de Unie zullen de voorstellen van de Commissie betreffende buitenlands en veiligheidsbeleid en de besluiten die vereist zijn voor de uitvoering ervan door de secretaris van de Unie met instemming van de voorzitter van de Commissie goedgekeurd worden, zo nodig na een debat binnen het College.

De andere voorstellen en besluiten in verband met externe betrekkingen (zoals bijvoorbeeld internationale handel en ontwikkeling) of het intern beleid (zoals bijvoorbeeld landbouw en milieu) blijven een gebied waarop de Commissie autonome initiatieven kan nemen en die ook in de toekomst normaal onder de bevoegdheid van het College blijven vallen. De voorzitter van de Commissie en de secretaris van de Unie dienen de samenhang tussen deze voorstellen, besluiten en maatregelen op het terrein van het buitenlands beleid te garanderen.

De secretaris van de Unie **vertegenwoordigt de Unie** in verband met maatregelen op het terrein van het buitenlands beleid en **draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van gemeenschappelijke beslissingen**. Hiertoe dient hij te beschikken over een eigen administratie die gefinancierd wordt uit middelen van het secretariaat-generaal van de Raad, de Commissie en de lidstaten, die onder zijn leiding staat en gebruik maakt van de infrastructuur van de Commissie. De externe delegaties van de Commissie en de verbindingsbureaus van de Raad zullen delegaties van de Unie worden, die in administratief opzicht door de Commissie beheerd zullen worden en onder leiding van de secretaris van de Unie zullen staan. Deze centralisatie van de administratie is een essentiële voorwaarde voor een doeltreffend gemeenschappelijk optreden.

Door de methode van de benoeming van de secretaris van de Unie, zijn persoonlijke verantwoordingsplicht tegenover de Europese Raad en de specifieke procedures voor de uitoefening van het initiatiefrecht van de Commissie zal het naar het oordeel van de Commissie mogelijk zijn het noodzakelijke klimaat van vertrouwen te scheppen tussen de instellingen en de lidstaten om een samenhangender en doeltreffender buitenlands beleid te voeren. De Commissie meent dat deze doelstelling van samenhang en doeltreffendheid de verandering van de werkmethoden van de Commissie en de specifieke controlerende taak van de Raad ten aanzien van de initiatieven van de secretaris van de Unie, die tegelijkertijd het vice-voorzitterschap van de Commissie bekleedt, volledig rechtvaardigt.

1.3.4. *Uitvoering van de gemeenschappelijke regels*

Het Verdrag bepaalt reeds thans dat **de uitvoering van de Europese wetgeving in beginsel een zaak van de Commissie is**, voor zover er maatregelen op EU-niveau noodzakelijk zijn en deze dus niet aan de lidstaten worden overgelaten. Het Verdrag staat de Raad echter toe zich, in bijzondere gevallen, het recht voor te behouden zijn uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen. Deze uitzondering leidt tot verwarring wat betreft de rol van wetgever van de Raad ten opzichte van de uitvoerende bevoegdheid van de Commissie en is onverenigbaar met het feit dat de wetgevende bevoegdheid berust bij twee instellingen, de Raad en het Europees Parlement. Aan deze uitzondering dient dan ook een einde te komen. Op deze wijze zou het voor de Europese burgers duidelijk en ondubbelzinnig zijn dat **de Commissie verantwoordelijk is** voor de uitvoering van de besluiten van de wetgevende macht op Europees niveau.

Bij de uitoefening van de **uitvoerende bevoegdheid** binnen het kader van de wetgeving wint de Commissie binnen comités adviezen en expertise in van de nationale overheden, die vaak belast zijn met de uitvoering van de Europese wetgeving in de praktijk. Deze comités moeten blijven bestaan, maar dan alleen als **raadgevende comités**. De Commissie zal – om de wetgevende macht in staat te stellen democratische controle uit te oefenen op haar maatregelen – zowel het Europees Parlement als de Raad in kennis stellen van de door haar geplande maatregelen in kennis stellen van de door haar geplande maatregelen; deze beide instellingen kunnen dan hun standpunten, of zo nodig, hun bezwaren te kennen geven. **De Commissie blijft de instantie die verantwoordelijk is voor de besluiten** aangaande uitvoeringsmaatregelen in de strikte zin van het woord; dit in tegenstelling tot de procedure die geldt voor de delegatie van de wetgevende bevoegdheid.

Voorts komen de **Europese toezichthoudende instanties** wellicht het meest in aanmerking om technische bijstand te verlenen aan de instellingen, om adviezen en aanbevelingen te formuleren en afzonderlijke besluiten goed te keuren in het kader van specifieke wetgeving. Vanzelfsprekend kunnen aan deze agentschappen niet de verantwoordelijkheden worden toevertrouwd die uit hoofde van het Verdrag de Commissie rechtstreeks toekomen en evenmin de beslissingsbevoegdheid op gebieden waarop zij eventueel moeten bemiddelen bij conflicten tussen openbare belangen of de bevoegdheid tot politieke afweging of tot beoordeling van complexe economische ramingen. De huidige verdragen bieden geen passende **rechtsgrond** voor de oprichting van dergelijke instanties. Daarom is het wenselijk dat het constitutionele verdrag een bepaling bevat inzake de criteria betreffende de oprichting, werking en – politieke, juridische en budgettaire – controle op deze instanties.

1.3.5. *Toezicht op de naleving van de gemeenschappelijke regels*

Het Verdrag heeft aan de Commissie de algemene taak toevertrouwd om te **waken over de juiste toepassing van het recht van de Unie**. Met het oog op de uitbreiding en om de normale werking van de interne markt veilig te stellen dienen de hiertoe bij het verdrag vastgelegde mechanismen te worden versterkt.

Zoals voorheen in het EGKS-Verdrag was vastgelegd, dient de Commissie het recht te worden toegekend om besluiten te nemen inzake schendingen van het recht van de Unie. Indien een lidstaat de bevindingen van de Commissie zou aanvechten, dient het verdrag deze de mogelijkheid te bieden in beroep te gaan bij het Hof van Justitie. Deze vernieuwing, die ertoe bijdraagt dat de Commissie haar taak als hoedster van de verdragen beter kan uitoefenen, zou een doeltreffender toezicht op de naleving van de verplichtingen door de lidstaten mogelijk maken. In elk geval garandeert de mogelijkheid om in beroep te gaan bij het Hof van Justitie de lidstaten en de economische actoren alle garanties, waardoor zij er zeker van kunnen zijn dat de besluiten van de Commissie goed gefundeerd zijn¹.

¹ Dit zou niet van invloed zijn op de bevoegdheid van het Hof om bedragen vast te stellen van aan de lidstaten die zich aan overtredingen hebben schuldig gemaakt, op te leggen dwangsommen of boetes.

Op bepaalde gebieden, met name dat van de mededinging waarop de toepassing van de gemeenschappelijke beginselen inzake de overheidssteun en de naleving door het bedrijfsleven van de mededingingsregels van essentieel belang blijven, verleent het **Verdrag** de Commissie de rechtstreekse en autonome bevoegdheid om **maatregelen tot toepassing van fundamentele regels** te treffen, die niet zijn te vinden in enigerlei wetgeving, maar **in het Verdrag zelf**. De toezichthoudende bevoegdheid van de Commissie op dit gebied zou kunnen worden uitgeoefend door middel van afzonderlijke besluiten en – in bepaalde gevallen – algemene uitvoeringsmaatregelen. In het constitutionele verdrag dienen deze bevoegdheden duidelijk afgebakend te worden.

1.4. Financiering van het gemeenschappelijk beleid

De Commissie is de mening toegedaan dat de Conventie **de financieringswijze van het gemeenschappelijk beleid aan een onderzoek moet onderwerpen**. Hierbij gaat het erom de bepalingen van het verdrag (artikel 269 van het EG-Verdrag) beter in praktijk te brengen, die voorschrijven dat de **begroting van de Unie uit de eigen middelen, waaraan de lidstaten en de Europese burgers een bijdrage leveren, gefinancierd moet worden**. In dit verband dient ook een passend evenwicht tussen deze verschillende bijdragen gevonden te worden.

Dit probleem houdt verband met talrijke vraagstukken waarover de Conventie zich buigt:

democratie (ontbreken van een bevoegdheid van het Europees Parlement ten aanzien van de middelen), **transparantie** (de burgers kunnen niet nagaan hoeveel zij individueel bijdragen aan de financiering van de Unie) en **solidariteit** (de betaling door de lidstaten van op hun BBP gebaseerde bijdragen berust weliswaar op een rechtvaardige lastenverdeling, maar leidt tot netelige discussies over “evenredige compensatie”). Vanuit dit oogpunt hoort in de debatten over de legitimiteit van het optreden van de Unie ook aandacht uit te gaan naar de financiering van de Unie.

De kwestie van de financiering dient opnieuw onder de loep worden genomen, waarbij de positieve aspecten van het huidige stelsel gehandhaafd moeten blijven: **rechtvaardigheid, evenwicht tussen inkomsten en uitgaven, eenvoud**. In het Verdrag **dienen aan de Unie meer mogelijkheden te worden geboden om de wijze van financiering te bepalen**.

In het constitutionele verdrag moet worden vastgelegd dat de **meerjarige financiële vooruitzichten**, die thans op basis van een interinstitutioneel akkoord tot stand komen, aan de hand van een voorstel van de Commissie door het Europees Parlement en de Raad worden goedgekeurd.

Als gevolg hiervan zullen de procedures voor de goedkeuring van het besluit inzake de **eigen middelen** en voor de goedkeuring van de **jaarlijkse begroting** ook kunnen worden gerationaliseerd. De Commissie raadt dringend aan het besluit inzake de **eigen middelen** door middel van een **organieke wet goed te keuren**, waartoe versterkte meerderheden in het Europees Parlement en de Raad benodigd zijn. De Commissie moet zich buigen over de vraag of de **nationale parlementen** bij dit besluit dienen te worden betrokken.

De **begroting** zou worden goedgekeurd door het **Europees Parlement en de Raad** door middel van een van de **medebeslissingsprocedure** afgeleide procedure, op basis van een ontwerp-begroting van de Commissie. Aan het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven zou zo een einde worden gemaakt.

De Commissie behoudt zich het recht voor later in een afzonderlijke mededeling dieper op deze kwesties in te gaan.

Tot slot wijst de Commissie erop dat zij de instelling van het ambt van een onafhankelijke **Europese officier van justitie** heeft voorgesteld¹, die belast zal zijn **met de bescherming van de financiële belangen van de Unie**. De Commissie is van oordeel dat in het verdrag de instelling van het ambt van een Europese officier van justitie moet worden vastgelegd; zijn rechtspositie en de voorwaarden voor de uitoefening van zijn functie dienen te zijner tijd door middel van een organieke wet geregeld te worden.

¹ COM (2000) 608 def. en het Groenboek COM (2001)715

2. HERVORMING VAN DE INSTELLINGEN

De Commissie verklaart nogmaals te zullen vasthouden aan het institutionele venwicht en de verdeling van de bevoegdheden, die eigen zijn aan het Europese project. Dankzij de intergouvernementele samenwerking en de federale structuren is met behulp van de communautaire methode een koers uitgestippeld, waarbij efficiëntie en de handhaving van de nationale identiteiten hand in hand gaan. Bij iedere hervorming van de instellingen dient dit evenwicht niet uit het oog te worden verloren en moet vermeden worden dat er nieuwe instanties worden opgericht die het beslissingsmechanisme minder doorzichtig en doeltreffend zouden maken. De specifieke aard van het stelsel mag niet verloren gaan, terwijl de verantwoordelijkheid van alle instellingen vergroot dient te worden en zij in staat moeten worden gesteld om in te spelen op de uitdagingen van de uitbreiding.

2.1. Het Europees Parlement

De wetgevende bevoegdheid van het Europees Parlement moet worden bekrachtigd **door de algemene toepassing van de medebeslissingsprocedure**.

In het constitutionele verdrag moet het beginsel worden vastgelegd dat de verkiezingen van de Europese parlementsleden volgens een in alle lidstaten **eenvormige procedure** moeten worden gehouden. Het besluit van de Raad¹ tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen maakt de weg vrij voor een homogener kiesstelsel. Dientengevolge is het wenselijk dat de lidstaten het zo spoedig mogelijk in overeenstemming met hun grondwettelijke bepalingen aanvaarden, zodat de verkiezingen in 2004 op basis van deze nieuwe verkiezingsprocedure gehouden kunnen worden.

De Commissie bevestigt dat het de Unie in de toekomst zeer ten goede zou komen indien een bepaald aantal Europese afgevaardigden zou worden gekozen aan de hand van **Europese kieslijsten** die in de gehele Unie aan alle kiezers worden voorgelegd. De kiezers zouden dan twee stemmen hebben: de eerste op nationaal niveau en de tweede voor de uit de transnationale lijsten te kiezen vertegenwoordigers. Een dergelijke opzet van de Europese verkiezingen zou ook tot een verbetering van de democratie op Europees niveau bijdragen.

2.2. De Raad

Met de uitbreiding moet de Raad zijn werkmethoden aanpassen in aansluiting op de door de tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad te Sevilla (juni 2002) in gang gezette hervormingen.

2.2.1. Bepaling van de gekwalificeerde meerderheid

Zowel met het oog op de wetgeving als de aansturing van de werkzaamheden van de Unie moeten besluitvormingsprocedures waarvoor eenparigheid van stemmen benodigd zijn, afgeschaft worden. Stemmen met gekwalificeerde meerderheid moet voldoen aan de eisen inzake eenvoud en democratische legitimiteit. De Commissie geeft de Raad voorts in overweging het ingewikkelde, uit het Verdrag van Nice voortvloeiende stelsel van besluitvorming te hervormen en het te vervangen door het onlangs door de Commissie voorgestelde systeem van de **dubbele gewone meerderheid**. Besluiten van de Raad worden dan goedgekeurd met de steun van de meerderheid van de lidstaten die de meerderheid van de burgers van de Unie vertegenwoordigen. Deze besluitvormingsprocedure

¹ Besluit van de Raad van 25 juni 2002 en van 23 september 2002 (2002/772/EG, Euratom) in PB L 283 van 21-10-2002

heeft als voordeel dat zij begrijpelijker is en beter beantwoordt aan de specifieke aard van de Unie.

De Commissie stelt voor om de unanimiteitsregel op te heffen. Dit dient niet alleen te gelden voor de wetgeving van de Unie, maar ook voor de besluiten van de Raad. Zo zou met gekwalificeerde meerderheid kunnen worden beslist over de benoeming van de leden van de directie van de Europese Centrale Bank in navolging van de in het Verdrag van Nice neergelegde benoemingsprocedure voor de Commissie.

In een bepaald aantal gevallen moet echter in de mogelijkheid worden voorzien dat de Raad besluiten neemt met een meerderheid die groter is dan de gekwalificeerde meerderheid. Voor deze bijzonder gevallen zou in het verdrag kunnen worden bepaald dat de Raad met **versterkte meerderheid** besluit. In deze gevallen dient het besluit de steun te ontvangen van driekwart van de regeringen, die tweederde van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigen.

2.2.2. *Organisatie van de werkzaamheden van de Raad*

De Europese Raad in Sevilla heeft het aantal Raadsformaties teruggebracht tot negen. Gezien het grote aantal staten dat in het uitgebreide Europa in de nabije toekomst niet tot de eurozone zal behoren, dient in het constitutionele verdrag de instelling van een instantie met formele beslissingsbevoegdheid voor de betrokken lidstaten te worden opgenomen, die functioneert als de **Raad "Ecofin-eurozone"**.

Ook moet bij de lopende beraadslagingen over het onderscheid tussen de wetgevende en uitvoerende bevoegdheid van de Raad nog dieper op deze kwestie worden ingaan, met name om de werkzaamheden van de Raad doorzichtiger te maken.

Twee categorieën maatregelen, die los staan van de beschouwingen over de Raad, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de continuïteit en samenhang van de werkzaamheden van de Raad: de **interinstitutionele planning** van de werkzaamheden van de Unie¹, binnen het kader waarvan het voorzitterschap wordt uitgeoefend, en de **vertegenwoordiging naar buiten toe door de secretaris van de Unie**.

De Commissie stelt met betrekking tot het **voorzitterschap van de Raad** voor om enerzijds te letten op de noodzaak om de continuïteit van de werkzaamheden van de Raad te vergroten en anderzijds op het belang van de uitoefening van het voorzitterschap waar het gaat om de inschakeling van de nationale overheden en de stimulering van de Europese inzet van iedere lidstaat.

De Commissie geeft derhalve in overweging vast te houden aan de **halfjaarlijkse wisseling van het voorzitterschap van de Europese Raad en de Raad Algemene Zaken**, en zelfs van het Comité van permanente vertegenwoordigers, gezien de algemene coördinerende rol van deze instanties. Het voorzitterschap van de overige Raadsformaties zou kunnen worden uitgeoefend door een **lid van de Raad die door zijn ambtgenoten gekozen wordt** voor een termijn van één jaar. Het voordeel van deze aanpak is gelegen in een grotere continuïteit van de werkzaamheden van de Raad, in het feit dat het voorzitterschap wordt toevertrouwd aan een minister met ervaring, die het vertrouwen van zijn collega's geniet en waarbij tegelijkertijd de garantie bestaat dat iedere nationale overheid regelmatig ervaring opdoet met de uitoefening van het voorzitterschap van de Raad. Hetzelfde geldt voor het voorzitterschap van de Raad Externe betrekkingen, aangezien het met het oog op het evenwicht tussen de instellingen niet wenselijk is de taak van voorzitter van de Raad die compromissen tracht te bereiken en de bevoegdheid voor het voorstellen van maatregelen, voor de uitvoering ervan en voor de vertegenwoordiging van de Unie naar buiten toe te combineren.

¹Vgl. punt 1.1 hierboven.

2.3. De Commissie

2.3.1. Aanstelling en politieke verantwoordingsplicht van de Commissie

De democratische legitimiteit van de **Commissie**, die verantwoordelijk is voor **de formulering van het algemeen belang van de Unie**, moet ook in de toekomst tegelijkertijd afhankelijk blijven van de Europese Raad en het Europees Parlement. Daarom beveelt de Commissie aan om **aan de Europese Raad en het Europees Parlement gelijke rechten toe te kennen** voor zowel de aanstelling van als het toezicht op de werkzaamheden van de Commissie. In de toekomst dient de Commissie tegelijkertijd haar taken onafhankelijk uit te oefenen en haar politieke verantwoordelijkheid op zich te nemen.

De **Commissie zou** na de verkiezing door het Europees Parlement als volgt **kunnen worden geformeerd**:

- **verkiezing van de voorzitter** van de Commissie door het **Europees Parlement**. Deze aanstelling dient door de Europese Raad bekrachtigd te worden;
- benoeming van de secretaris van de Unie in onderlinge overeenstemming door de Europese Raad en de voorzitter van de Commissie;
- aanwijzing van de **overige leden** van de Commissie door de Raad, die met gekwalificeerde meerderheid en met instemming van de voorzitter van de Commissie een besluit neemt;
- bevestiging van het aldus samengestelde College door het Europees Parlement.

Met het oog op de handhaving van de noodzakelijke onafhankelijkheid ten opzichte van nationale en partijbelangen, dient in het verdrag te worden vastgelegd door middel van welke procedures het Europees Parlement voorstellen voor het voorzitterschap van de Commissie in stemming zou kunnen brengen en dat er gebruik gemaakt wordt van een geheime stemming of een stemming met een twee derde meerderheid.

De aldus in dubbel opzicht en in versterkte mate gelegitimeerde **Commissie is tegelijkertijd verantwoording schuldig aan het Europees Parlement en de Europese Raad**, die beide het recht hebben het vertrouwen op te zeggen in de Commissie. Vanzelfsprekend zal de voorzitter niet deelnemen aan overleg binnen de Europese Raad in verband met de opzegging van het vertrouwen in de Europese Commissie.

2.3.2. Samenstelling en werking van de Europese Commissie

Overeenkomstig het Verdrag van Nice zal in de Commissie één onderdaan per lidstaat als lid zitting hebben tot het tijdstip waarop voor het eerst na de datum van toetreding van de zevenentwintigste lidstaat een nieuwe Commissie in functie treedt. Het aantal leden dat daarna zitting zal hebben in het College zal minder zijn dan het aantal lidstaten en gekozen worden aan de hand van een toerbeurtsysteem op voet van gelijkheid tussen de lidstaten.

De volgende Commissie zal dus bestaan uit een onderdaan van iedere lidstaat. De Commissie is van oordeel dat een dergelijk college op het tijdstip waarop een aanzienlijk aantal nieuwe lidstaten tot de Unie zal toetreden op de juiste wijze recht zal kunnen doen aan het brede scala van nationale aandachtspunten en inzichten.

Met de toetreding van de nieuwe lidstaten **dient de structuur van de Commissie evenwel** te worden afgestemd op de voornaamste taken van de Unie, zodat zij haar uitvoerende bevoegdheid doeltreffend kan uitoefenen. De aan de **voorzitter van de Commissie** toevertrouwde bevoegdheden stellen hem in staat het College zodanig te structureren dat de Commissie doeltreffend kan blijven functioneren. Zo ligt het in de bedoeling dat bepaalde leden van de Commissie – onder toezicht van de voorzitter – de werkzaamheden van hun collega's kunnen coördineren, met inachtneming van het collegialiteitsbeginsel.

Hiertoe dient er in het toekomstige constitutionele verdrag plaats te worden ingeruimd voor nog andere veranderingen van institutionele aard. Zoals de Commissie reeds heeft voorgesteld¹, moet de voorzitter een grotere bevoegdheid krijgen inzake het uitstippelen van de beleidskoers, met name de bevoegdheid zich te verzetten tegen initiatieven die hij ongewenst acht. Ook moeten er **nieuwe interne regels** worden vastgelegd om de leden van de Commissie in staat te stellen een groter aantal besluiten namens de Commissie te nemen.

Hierna dient – in een situatie waarin de instellingen van de Unie nieuwe taken zouden uitvoeren, waarin het voorzitterschap van de Raad stabiel en doeltreffender zal zijn en de Commissie haar regeringstaken uitoefent – het aantal leden van de Commissie te worden teruggebracht in overeenstemming met de in het Verdrag van Nice neergelegde procedures.

2.4. De betrekkingen tussen de instellingen en de nationale parlementen

Binnen het systeem van de parlementaire democratie van de lidstaten van de Unie is de controle die de nationale parlementen op de regeringen uitoefenen het beste middel dat zij bezitten om de werkzaamheden van de Unie te beïnvloeden. Door bepaalde wijzigingen aan te brengen in het protocol van Amsterdam zou deze taak vereenvoudigd kunnen worden. Zoals de voor de rol van de nationale parlementen verantwoordelijke werkgroep van de Conventie heeft voorgesteld, zou de Commissie **haar voorstellen voor wetgeving, haar overlegdocumenten** (groenboeken, witboeken en mededelingen) en haar **documenten in verband met strategische planning** (jaarlijkse beleidsstrategie, jaarlijks wetgevend programma en jaarlijks werkprogramma) **rechtstreeks aan de nationale parlementen kunnen voorleggen**.

De Commissie zal ingaan op de verzoeken van de nationale parlementen om het overleg tussen de Europese instellingen en de nationale parlementen te intensiveren.

Voorts is de Commissie van mening dat de **transparantie van de werkzaamheden van de Raad** betreffende kwesties op het terrein van de wetgeving de nationale parlementen in staat zal stellen om het verloop van de discussies binnen de Raad beter te volgen. Door de banden tussen de nationale parlementen en de nationale delegaties die zitting hebben in de Raad, nauwer aan te halen zal het toezicht op de werkzaamheden van de regeringen worden verbeterd.

Zoals voorgesteld door de werkgroepen van de Conventie, acht de Commissie het wenselijk dat de nationale parlementen een rol spelen bij het toezicht op het **subsidiariteitsbeginsel**, zonder dat zij zich erover uit te spreken of de voorstellen opportuun zijn. De politieke controle ex ante moet gelden voor de gehele wetgevingsprocedure en zich niet beperken tot de fase die voorafgaat aan door de Commissie ingediende voorstellen. De Conventie onderzoekt ook de mogelijkheid van een inschakeling van het Hof door de nationale parlementen en het Comité van de regio's. Als de parlementen de mogelijkheid krijgen tot juridische toetsing achteraf, dan moeten volgens de Commissie alle nationale parlementen daartoe de gelegenheid krijgen, zonder dat zij een standpunt krachtens de procedure voor vroegtijdige waarschuwing hoeven mede te delen.

De Commissie is de mening toegedaan dat de Conventie zich nader moet blijven bezinnen op de mogelijkheden om de **nationale parlementen** beter te betrekken bij de aansturing van Europese aangelegenheden. Naast de hierboven genoemde voorstellen die op dit ogenblik worden bestudeerd door de werkgroepen, moeten twee kwesties die van bijzonder belang zijn voor de nationale parlementen, door de Commissie diepgaand verkend worden:

¹ *Aanpassing van de instellingen voor een geslaagde uitbreiding*, mededeling van de Commissie van 26 januari 2000 [COM (2000) 34 def.].

- de verbetering van de instrumenten tot coördinatie van het economisch beleid op Europees niveau dient gepaard te gaan met een **intensievere samenwerking tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen**;
- de nationale parlementen dienen zich uit te spreken over de **regelingen inzake de financiering van de Europese Unie**.

3. HERSTRUCTURERING VAN DE VERDRAGEN

De Commissie heeft met belangstelling kennis genomen van het voorstel van de voorzitter van de Conventie van 28 oktober jl. betreffende de structuur van het toekomstige constitutionele verdrag. De Commissie acht het wenselijk om een eenvoudige, toegankelijke verdragstekst op te stellen, waarin aan de Unie een specifieke rechtspersoonlijkheid wordt toegekend. Net zoals in dit voorstel wordt geopperd, acht de Commissie het met name noodzakelijk dat de **fundamentele waarden en rechten**, die ten grondslag liggen aan de werkzaamheden van de Unie, in een tekst met een grondwettelijk karakter worden neergelegd.

Behoud van de flexibiliteit van de werkzaamheden van de Unie

Tijdens haar besprekingen in het voorjaar van 2002 heeft de Conventie gewezen op het risico van een afbakening van de bevoegdheden die zou leiden tot een ernstig gebrek aan flexibiliteit bij het functioneren van de Unie. Het is van belang dat het toekomstige constitutionele verdrag bij de omschrijving van de categorieën van bevoegdheden niet meer bevat dan hetgeen noodzakelijk is om de burgers een goed begrip van de voornaamste taken van de Unie te bieden.

De Commissie is van oordeel dat de voorgestelde benadering in het door het presidium van de Conventie ingediende voorontwerp van het verdrag niet volledig beantwoordt aan deze eis. Met name het opnemen van een categorie "door de lidstaten in het kader van de Unie gezamenlijk uitgevoerde werkzaamheden" komt de duidelijkheid van het verdrag niet ten goede en laat buiten beschouwing dat **de Unie** ook nu al een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid voert en gemeenschappelijke activiteiten ontplooit op het terrein van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

De Commissie beveelt derhalve een omschrijving van de bevoegdheden aan die de **verschillen in draagwijdte** van de maatregelen van de Unie en de omvang van haar verantwoordelijkheden duidelijk maakt, zonder daarbij te vervallen in de stroefheid die gewoonlijk gepaard gaat met een opsomming van bevoegdheden. Zo zou in het verdrag het onderscheid kunnen worden aangegeven tussen het hoofdbeleid, het ondersteunende beleid en de aanvullende maatregelen. Op deze wijze zou kunnen worden benadrukt dat de Unie op talrijke terreinen slechts over geringe bevoegdheden beschikt.

Behoud van het "acquis"

Het voorontwerp van het constitutioneel verdrag beoogt de bestaande verdragen te vervangen. Toch dienen de **verworvenheden** van vijftig jaar integratie **veilig gesteld te worden. Er is derhalve geen sprake van dat de essentie van het beleid van de Unie in twijfel wordt getrokken.**

Een zekere behoedzaamheid is ook vereist met betrekking tot de wijze waarop het gemeenschappelijk beleid in het toekomstige constitutionele verdrag uiteengezet wordt. Afgezien van een algemene bepaling inzake de doelstellingen, wordt het algemeen beleid niet in het aan de constitutionele structuur gewijde gedeelte van het aan de Conventie voorgelegde voorontwerp van het constitutionele verdrag beschreven, maar slechts in het tweede gedeelte. Deze indeling doet niets af aan het feit dat alle onderdelen van het toekomstige constitutionele verdrag berusten op het primair recht van de Unie. Aangezien de toekomstige basistekst van de Unie niet gelijkgesteld kan worden aan een grondwet van een staat, is het niettemin **absoluut noodzakelijk de taken van de Unie nader te preciseren**, alvorens de bevoegdheden en de instellingen te omschrijven.

Inwerkingtreding van het verdrag

De vraag rijst in welke verhouding het constitutionele verdrag zal staan ten opzichte van de huidige verdragen. Deze vraag kan op verschillende manieren worden beantwoord.

De Conventie kan kiezen voor de traditionele aanpak en naar het voorbeeld van de verdragen van Amsterdam en Nice een verdrag opstellen, uit hoofde waarvan de huidige verdragen gewijzigd worden. Het voordeel van deze aanpak is dat niet de bepalingen worden gewijzigd, die door het proces van de opstelling van een constitutioneel verdrag onveranderd blijven. Dit leidt echter tot een hele reeks opeengestapelde teksten die moeilijk te begrijpen zijn.

De Conventie zou er ook voor kunnen kiezen om de huidige verdragen te vervangen door het nieuwe constitutionele verdrag. Deze tweede benadering heeft het voordeel van de eenvoud en maakt het mogelijk om duidelijk te maken waar het om gaat bij het constitutionele proces. De herformulering van alle bepalingen van de huidige verdragen brengt evenwel risico's met zich mee met betrekking tot de stabiliteit van het communautaire acquis.

Krachtens artikel 48 van het EU-Verdrag is voor een wijziging van de huidige verdragen een eenstemmig besluit van de staten en de bekrachtiging door alle lidstaten vereist. Of men nu kiest voor een wijzigingsverdrag of een geheel nieuw verdrag, het risico blijft bestaan dat bepaalde lidstaten niet in staat zijn om deze tekst te ratificeren en dat één enkele staat het gehele proces kan doen mislukken.

Deze kwestie en de mogelijkheid dat het toekomstige verdrag in werking treedt voordat alle staten het hebben geratificeerd, dient diepgaand te worden overwogen door de Conventie.
