

**BEGELEIDENDE NOTA**

---

|          |   |
|----------|---|
| van:     | het secretariaat  |
| aan:     | de Conventie  |
| Betreft: | door de heer Íñigo Méndez de Vigo y Montojo ingezonden resoluties van het Europees Parlement<br>"Rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw"<br>"De typologie van besluiten en de hiërarchie van normen in de Europese Unie" |

---

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heer Íñigo Méndez de Vigo y Montojo, lid van de Conventie, de documenten in bijlage dezes ontvangen die hij onder de aandacht van de leden van de Conventie wenst te brengen:

- resolutie van het Europees Parlement van 14 januari 2003 over "de rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw",
- resolutie van het Europees Parlement van 17 december 2002 over "de typologie van besluiten en de hiërarchie van normen in de Europese Unie".

---

**Rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw**

**Resolutie van het Europees Parlement over de rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw (2002/2141(INI))**

*Het Europees Parlement,*

- gezien het op 26 februari 2001 ondertekende Verdrag van Nice, in het bijzonder paragraaf 6 van Verklaring nr. 23 over de toekomst van de Unie,
  - gezien de verklaring van de Europese Raad van Laken van 15 december 2001 over de toekomst van de Europese Unie,
  - gezien het Witboek van de Commissie over Europese governance<sup>1</sup> en zijn resolutie van 29 november 2001 over dat Witboek<sup>2</sup>,
  - onder verwijzing naar zijn resolutie van 16 mei 2002 over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten<sup>3</sup>,
  - gezien de territoriale organisatie van elk van de lidstaten als vastgelegd in hun grondwetten,
  - gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
  - gezien het communautaire handvest van de regionalisatie<sup>4</sup>,
  - gezien artikel 265 van het EG-Verdrag,
  - gelet op de artikelen 53 en 163 van zijn Reglement,
  - gezien het advies van het Comité van de regio's van 21 november 2002 over de rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw<sup>5</sup>,
  - gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken en de adviezen van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken en de Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen (A5-0427/2002),
- A. overwegende dat de Europese Unie gebaseerd is op de dubbele legitimering van staten en burgers; vaststellende dat de laatste decennia gelijktijdig met de Europese opbouw een toenemende tendens naar regionalisatie en decentralisatie in de meeste lidstaten geconstateerd kan worden, die de verantwoordelijkheden van tal van territoriale eenheden op het terrein van de formulering van de wetgeving en van het beleid van de Europese Unie en het toezicht daarop

<sup>1</sup> PB C 287 van 12.10.2001, blz. 1.

<sup>2</sup> PB C 153 E van 27.6.2002, blz. 314.

<sup>3</sup> P5\_TA(2002)0247.

<sup>4</sup> Communautair handvest van de regionalisatie, door het Europees Parlement aangenomen op 18 november 1988, art. 23, § 1 (PB C 326 van 19.12.1988, blz. 289).

<sup>5</sup> CdR 237/2002.

heeft vergroot, en hen een nieuw bewustzijn van hun rol in Europa heeft gegeven; tevens vaststellende dat de institutionele praktijk vaak verder gaat dan de wettelijke bepalingen,

- B. vaststellende dat hierbij sprake was van een rijke nationale, culturele en institutionele verscheidenheid, zoals blijkt uit het constitutionele en bestuursrecht van de lidstaten,
- C. van oordeel dat de EU, gezien de bedreigingen, eventualiteiten en onzekerheden die samenhangen met mundialisering, tegelijkertijd haar potentieel met betrekking tot haar optreden op het wereldtoneel moet ontwikkelen, alsmede de mogelijkheden van cohesie en participatie van de burgers, waarvoor de regio's en de gemeenten borg staan,
- D. overwegende dat er in de afgelopen jaren een sterker bewustzijn ontstaan is voor de functies en de autonomie van de verschillende regionale en lokale bestuursorganen in de lidstaten; dat de regionale en lokale autoriteiten een belangrijke rol kunnen spelen om de EU nader tot de burgers te brengen, wat een belangrijk aspect van het proces van Nice is, en dat het Witboek van de Commissie inzake Europees bestuur een nauwere samenwerking tussen de Europese instellingen, de nationale regeringen, de regionale en lokale autoriteiten en de maatschappelijke organisaties vereist,
- E. overwegende dat de regio's en de lokale overheden op velerlei wijze bijdragen aan het welslagen van het Europese eenwordingsproces, doordat het Gemeenschapsrecht regionaal en ter plaatse wordt toegepast, door internationale vormen van partnerschap en in de grensregio's door grensoverschrijdende samenwerking,
- F. herinnerend aan de Preambule van het Handvest van de grondrechten, waarin staat: "de Unie draagt bij aan de instandhouding en de ontwikkeling van deze gemeenschappelijke waarden, met inachtneming van de verscheidenheid van de culturen en tradities van de volkeren van Europa, alsmede van de nationale identiteit van de lidstaten en van hun staatsinrichting op nationaal, regionaal en lokaal niveau",
- G. zich ervan bewust dat de bescherming en versterking van het regionale en lokale zelfbestuur in de diverse Europese landen een belangrijke bijdrage vormen tot de totstandbrenging van een Europa dat gebaseerd is op de beginselen van democratie, nabijheid en decentralisering van de macht,
- H. overwegende dat elke vorm van democratische legitimiteit van de instellingen op alle bestuursniveaus zijn eigen waarde en merites heeft en dat men afstand moet nemen van een hiërarchische en piramidale opvatting van het institutionele stelsel van de Unie,
- I. overwegende dat de Europese Unie moet zorgen voor een grotere deelneming van de regionale en lokale overheden aan de Europese besluitvorming reeds bij de voorbereiding van de communautaire politiek en wetgeving, en dat zij tevens moet zorgen voor een betere samenwerking met de entiteiten die feitelijk belast zijn met de uitvoering van de besluiten van de Unie,
- J. vaststellende dat artikel 203 van het EG-Verdrag reeds de mogelijkheid biedt dat ministers van regionale regeringen deel uitmaken van de Raadsdelegaties van hun respectieve lidstaten voor zover dit in overeenstemming is met de grondwettelijke verdeling van bevoegdheden in de desbetreffende lidstaat,
- K. zich bewust van de wens van de lokale en regionale overheden om een grotere rol te spelen in het besluitvormingsproces; van mening dat aan deze wens gehoor gegeven moet worden zonder

inbreuk te plegen op het institutionele evenwicht waarop het succes van de Gemeenschap en de Unie tot nog toe was gebaseerd en dat verstevigd moet worden nu Europa het hoofd moet bieden aan de uitdaging van een uitbreiding tot 25 of zelfs meer lidstaten,

- L. opnieuw wijzend op de legitimiteit en de wezenlijke rol van het Comité van de regio's als institutionele gesprekspartner van de lokale en regionale overheden in het kader van de Unie,
- M. in het bewustzijn van de Europese betrokkenheid van de regionale en communale vergaderingen, die eveneens gebruik moeten maken van de gelegenheid zich uit te spreken over Europese plannen;
- N. gezien het belang van de werkzaamheden van het Congres van lokale en regionale besturen in Europa, de Vergadering van de regio's van Europa (VRE), de Werkgemeenschap van Europese grensgebieden (WEG), de Conferentie van de perifere kustregio's (CPRM), de Raad der Europese Gemeenten en Regio's (REGR) en Eurocities, die op Europees niveau democratische lokale en regionale structuren en grensoverschrijdende en interregionale samenwerking bevorderen,

### ***De Unie dichter bij haar burgers brengen***

- 1. is van mening dat de Unie, om dichter bij de burgers te staan nieuwe participatiemethoden moet uitwerken, met erkenning van de sleutelrol die de lokale en regionale organen spelen bij de voorbereiding van de communautaire besluiten en de uitvoering van het beleid van de Unie, wat de instemming van de burgers met het Europese eenwordingsproces alleen maar kan vergroten;
- 2. wenst dat de rol van de regio's, provincies, gemeenten en alle territoriale organisaties waaruit lidstaten samengesteld zijn in de relevante bepalingen van de Europese grondwet worden erkend, met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Unie; wenst dan ook dat de implementatie en toepassing van en de controle op het subsidiariteitsbeginsel duidelijk in de Europese grondwet worden omschreven; is tevens van oordeel dat, wanneer de omzetting van richtlijnen in de nationale wetgeving tot de bevoegdheden van de regio's behoort, de regio's hun methoden moeten kunnen kiezen op dezelfde flexibele wijze als de nationale autoriteiten, wanneer deze bevoegd zijn; verzoekt tevens de lidstaten met klem de instrumenten te versterken om de deelneming van de regio's en territoriale collectiviteiten, met name lichamen met wetgevende bevoegdheden<sup>1</sup>, in het kader van het proces van de wilsvorming van de staat betreffende Europese aangelegenheden die voor hen van specifiek belang zijn, mogelijk te maken;

### ***Participerende vertegenwoordiging***

- 3. steunt het voorstel van het Comité van de regio's om in het constitutionele kader van de Europese Unie een Europees Handvest van het lokale zelfbestuur op te nemen als onderdeel van de communautaire verworvenheden teneinde een Unie op te bouwen die is gebaseerd op de beginselen van democratie en doorzichtigheid<sup>2</sup> en op dialoog en samenwerking;
- 4. verzoekt de Commissie om bij de voorbereiding van wetgevingsbesluiten en het uitwerken van communautaire beleidsmaatregelen een volledig en voortdurend beroep te doen op de mensen die ze moeten uitvoeren, waarbij het nationale kader bepaalt op welke wijze de lokale en

---

<sup>1</sup> Zie Conventie, samenvattend verslag, plenaire vergadering van 3-4 oktober 2002 (Doc. CONV 331/02, blz. 9).

<sup>2</sup> CdR 237/2002, § 1.21.

regionale overheden bij deze voorbereidende werkzaamheden worden betrokken; meent dat de gewenste vereenvoudiging van de werking van de Unie samen moet gaan met het openen van nieuwe wegen voor de deelneming van alle, bestaande dan wel toekomstige, spelers in Europees verband;

5. bekrachtigt zijn steun voor het concept van het witboek "Europese governance" van de Commissie, waarin de regio's en gemeentes worden gezien als intermediair tussen de burgers en de Europese instellingen; zou ingenomen zijn met voorstellen van de Conventie om artikel 5 van het EG-Verdrag aan te vullen met een verwijzing naar de rol van constitutionele regio's in de lidstaten; wenst dat, naast de directe raadpleging van de regionale en gemeentelijke belangengroepen, de consultatie in eerste instantie verloopt via het Comité van de regio's of via de meest representatieve regionale, stedelijke en lokale belangenverenigingen; verzoekt de Commissie derhalve uitvoering te geven aan de principevoorstellen die zij gedaan heeft in het witboek over governance;
6. spreekt zijn voldoening uit over de indiening van voorstellen door de Commissie over de mogelijkheid van "tripartiete contracten" tussen de Unie, de lidstaten en de door hen benoemde territoriale lichamen en zal deze voorstellen zorgvuldig bestuderen, in het bijzonder vanuit het oogpunt van de prerogatieven van het Europees Parlement;
7. stelt voor de samenwerking tussen de regionale parlementen en het Europees Parlement te versterken, met name in het kader van zijn Commissie regionaal beleid, vervoer en toerisme,

#### ***Beroepsmogelijkheid bij het Hof van Justitie***

8. verzoekt de Conventie ervoor te zorgen dat regio's en andere territoriale eenheden - in het licht van het subsidiariteitsbeginsel en indien hun prerogatieven rechtstreeks door een communautair besluit zijn aangetast - hun rechten onder het gezag van de betrokken lidstaat voor het Hof van Justitie kunnen verdedigen overeenkomstig de constitutionele of nationale wetgeving van die lidstaat;
9. wijst erop dat de vaststelling van de respectieve bevoegdheden van de lidstaten in de regio's in concrete gevallen in ieder geval uitsluitend de taak is van de constitutionele hoven of andere in het constitutionele recht van de lidstaten daarvoor bedoelde organen;
10. stelt voor het Comité van de regio's het recht te geven om zich tot het Hof van Justitie te wenden als het vermoedt dat het subsidiariteitsbeginsel is geschonden en om zijn prerogatieven te verdedigen;

#### ***Grensoverschrijdende samenwerking***

11. herinnert eraan dat grensoverschrijdende samenwerking een Europese taak en een politieke doelstelling van de Unie is; verzoekt de Commissie om in nauwe samenwerking met de lidstaten en de regionale en lokale overheden grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen op alle niveaus en in de eerste plaats tussen aan elkaar grenzende regio's; verzoekt de Commissie een ontwerpstatuut voor een soepele uitvoering van de grensoverschrijdende samenwerking op te stellen;

#### ***Conventie***

12. verheugt zich over het door het presidium van de Conventie georganiseerde debat over de rol van de regio's en de plaatselijke overheden dat op 6 en 7 februari 2003 zal plaatsvinden;

13. stelt voor de volgende wijzigingen in de Verdragen aan te brengen:

- a. in de eerste alinea van artikel 2 van het VEU de doelstelling "territoriale cohesie" toevoegen,
- b. artikel 6, lid 3 VEU als volgt wijzigen: "De Unie eerbiedigt de nationale identiteiten van haar lidstaten en hun territoriale structuur, alsmede de autonomie van de regio's en gemeenten";
- c. in artikel 5, tweede alinea EGV na "de lidstaten" inlassen: "of door de regionale en lokale overheden uit hoofde van de bevoegdheden die hun door het recht van de betreffende lidstaat zijn toegekend" (rest ongewijzigd),
- d. artikel 10, eerste alinea, eerste zin EGV als volgt wijzigen: "De lidstaten en hun lokale en regionale overheden treffen, indien de constitutionele bepalingen daarin voorzien, in het kader van hun respectieve bevoegdheden alle passende algemene of bijzondere maatregelen om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te waarborgen",
- e. het volgende nieuwe artikel 10 bis aan het EGV toevoegen: "Op de door de nationale wetgevingen geregelde gebieden nemen de regionale en plaatselijke overheden van de lidstaten deel aan de verwerkelijking van de doelstellingen en de versterking van het optreden van de Unie";
- f. het volgende nieuwe artikel 151 bis aan het EG-Verdrag toevoegen: "Binnen het kader van haar bevoegdheden eerbiedigt de Gemeenschap de taalkundige verscheidenheid in Europa, met inbegrip van de positie van regionale en minderheidstalen als uitdrukking van die verscheidenheid, en bevordert zij deze door de samenwerking tussen lidstaten te stimuleren en gebruik te maken van andere daartoe geëigende instrumenten die deze doelstelling helpen verwezenlijken",
- g. artikel 158 EGV, aan het eind een derde alinea toevoegen: "De lidstaten verplichten zich ertoe de grensoverschrijdende samenwerking aan haar binnen- en buitengrenzen te bevorderen, het daarvoor noodzakelijke wettelijke kader te creëren en het statuut van de grensoverschrijdende samenwerking in praktijk te brengen",
- h. artikel 211 EGV, aan het eind toevoegen: "- verricht de Commissie haar werkzaamheden in een geest van wederzijds partnerschap met de lidstaten en hun lokale en regionale organen",
- i. artikel 230 EGV, na de derde alinea nieuwe alinea toevoegen: "Het Hof van Justitie kan bovendien uitspraak doen over door het Comité van de regio's ingediende beroepen tot nietigverklaring van besluiten die inbreuk kunnen maken op het subsidiariteitsbeginsel of om zijn prerogatieven te beschermen",
- j. artikel 265 EGV, aan het eind nieuwe alinea toevoegen: "De Raad en de Commissie hechten op gezette tijden hun goedkeuring aan een met redenen omkleed verslag over de maatregelen die ten gevolge op adviezen van het Comité van de regio's zijn genomen";

14. wenst dat artikel 299, lid 2, van het EG-Verdrag betreffende ultraperifere regio's gehandhaafd blijft;

o

15. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie, het Comité van de regio's, de parlementen van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten en de Conventie inzake de toekomst van Europa.

## **Typologie van besluiten en de hiërarchie van normen in de Europese Unie**

### **Resolutie van het Europees Parlement over de typologie van besluiten en de hiërarchie van normen in de Europese Unie (2002/2140(INI))**

*Het Europees Parlement,*

- gezien de verklaring van de Europese Raad van Laken van 15 december 2001 over de toekomst van de Europese Unie<sup>1</sup>,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 18 april 1991 over de aard van de communautaire besluiten<sup>2</sup>,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 13 april 2000 met voorstellen voor de intergouvernementele conferentie: aanpassing van de instellingen voor een geslaagde uitbreiding<sup>3</sup>,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 29 november 2001 over de grondwettelijke procedure en de toekomst van de Unie<sup>4</sup>,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 29 november 2001 over het Witboek van de Commissie "Europese governance"<sup>5</sup>,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 5 februari 2002 over de tenuitvoerlegging van de financiëldienstenwetgeving<sup>6</sup>,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 16 mei 2002 over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten<sup>7</sup>,
- gelet op artikel 163 van zijn Reglement,
- gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken (A5-0425/2002),

A. overwegende dat de hiërarchie van rechtsnormen van de Unie langs twee afzonderlijke lijnen loopt:

- een horizontale hiërarchie tussen de besluiten van de Unie en die van de lidstaten volgens drie beginselen: de bevoegdheid naar het gemeen recht komt toe aan de lidstaten; de aan de Unie overgedragen bevoegdheden zijn gebaseerd op de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit; de besluiten naar communautair recht hebben voorrang boven die van de

---

<sup>1</sup> Conclusies van het voorzitterschap - bijlage I.

<sup>2</sup> PB C 129 van 20.5.1992, blz. 136.

<sup>3</sup> PB C 40 van 7.2.2001, blz. 409.

<sup>4</sup> PB C 153 E van 27.6.2002, blz. 310.

<sup>5</sup> PB C 153 E van 27.6.2002, blz. 314.

<sup>6</sup> P5\_TA(2002)0035.

<sup>7</sup> P5\_TA(2002)0247.



lidstaten,

- een verticale hiërarchie tussen de verschillende categorieën van rechtsinstrumenten van de Unie: Verdragen, richtlijnen, verordeningen, individuele beschikkingen,

B. overwegende dat behoudens enkele beperkte wijzigingen de onderlinge verhouding tussen de besluiten van de Unie en die van de lidstaten adequaat is en dat het scala aan rechtsinstrumenten waarin het EG-Verdrag voorziet aan de behoefte voldoet, waar dit op een dubbel onderscheid berust:

- tussen enerzijds richtlijnen die de doelstellingen van het optreden van de Unie voorschrijven maar aan de lidstaten de keuze en de uitvoering van de daartoe benodigde middelen overlaat, en anderzijds verordeningen die verbindend zijn in al hun onderdelen en rechtstreeks van toepassing zijn;
- tussen bindende besluiten, zoals richtlijnen en verordeningen, en niet-verbindende besluiten, zoals adviezen en aanbevelingen,

C. overwegende dat niettemin de volgende actie moet worden ondernomen:

- hervorming van de procedure voor het bepalen van de bevoegdheden van de Unie, door een instantie als de Europese Conventie, die de burgers van de Unie directer vertegenwoordigt dan de nationale regeringen alleen en die beter dan die regeringen bij de vaststelling van bevoegdheden recht kan doen aan het dubbele vereiste van subsidiariteit en proportionaliteit, te institutionaliseren en meer te betrekken bij de uitoefening van constitutionele macht;
- de bestaande rechtsinstrumenten zoals richtlijn of verordening meer toe te spitsen, zodat bij het optreden van de Unie meer recht kan worden gedaan aan het intensiteitscriterium,
- invoering van instrumenten voor de coördinatie van het nationale beleid met het oog op een grotere doelmatigheid van de "actiestrategieën" waartoe de Europese Raad besluit,

D. overwegende dat daarentegen de onderlinge samenhang van de normatieve besluiten die door de instellingen van de Unie worden uitgevaardigd weinig bevredigend is om twee belangrijke redenen:

- de dualiteit van de instrumenten waarin het EU-Verdrag, met name in titel VI, respectievelijk het EG-Verdrag voor het optreden van de Unie voorzien,
- de fundamentele inconsistentie van de verschillende categorieën waarin de communautaire besluiten kunnen worden ingedeeld, welke toe te schrijven is aan het ontbreken van een homogene normatieve inhoud, een uniforme goedkeuringsprocedure en een specifieke benaming voor de respectieve besluiten van elke categorie,

E. overwegende dat daarom een algehele herziening van de nomenclatuur voor de besluiten van de Unie nodig is, door

- eenheid te brengen in de rechtsinstrumenten waarin het EU- en EG-Verdrag voorzien,
- invoering van meer uniforme categorieën van rechtsinstrumenten, gedefinieerd naar hun functie, goedkeuringsprocedure en benaming: constitutionele besluiten, wetgevingsbesluiten, met inbegrip van begrotingsbesluiten, en uitvoerende besluiten;

- F. overwegende dat de ongeken­de toename van het aantal lidstaten en de omstandig­heid dat de wetge­vende macht uit twee exponen­ten bestaat, het Europees Parlement en de Raad, die han­delen in het kader van de medebeslissingsproce­dure, twee redenen zijn voor een grondige reorganisatie van de bevoegd­heid tot uitvoerende regelgeving, zoals met name bedoeld in artikel 202 van het EU-Verdrag, en wel volgens de volgende twee beginselen:
- de uitvoerende macht mag niet de Raad zelf zijn, die met de opeenvolgende uitbreidingen een wetge­vende vergadering neigt te worden, maar de Commissie, en, binnen de grenzen van hun territoriale bevoegd­heid, de lidstaten, of eventueel een gespecialiseerd agentschap of zelfregulerend orgaan,
  - de bevoegd­heid tot uitvoerende regelgeving moet worden uitgeoefend op grond van de proce­dures en binnen de grenzen die door de wetge­vende macht zijn gesteld en onder het toezicht van de twee exponen­ten daarvan;
1. beveelt de invoering aan van een geheel vernieuwde typologie van de besluiten van de Unie, gebaseerd op de volgende drie beginselen:
- beginsel van vereenvoudiging, dat de afschaffing inhoudt van het dubbele assortiment van rechtsinstrumenten van het EU- respectievelijk EG-Verdrag, met invoering van een enkele rechtsorde door vervanging van de huidige specifieke instrumenten in titel V en titel VI van het EU-Verdrag door communautaire instrumenten, omdat alleen de communautaire proce­dures, zoals het recht van initiatief van de Commissie, de besluitvorming door middel van stemmen bij gekwalificeerde meerderheid, medebeslissing en juridische toetsing door het Europese Hof van Justitie, de nodige garanties bieden op het punt van doelmatigheid, democratie en rechtszekerheid,
  - beginsel van specialisatie, gebaseerd op de regel "één besluit, één procedure, één naam", hetgeen de invoering inhoudt van een classificatie naar functie - constitutioneel, wetgevend en uitvoerend - van de besluiten van de Unie, alsmede het aanbrengen van een nauw verband tussen de normatieve inhoud, de goedkeuringsprocedure en de benaming van besluiten volgens die drie functionele categorieën,
  - beginsel van democratisering, hetgeen inhoudt dat de hervorming van de juridische nomenclatuur niet binnen het gevestigde recht haar beslag moet krijgen, maar een belangrijke democratische vooruitgang moet inhouden, waarbij de macht van de naar algemeen kiesrecht gekozen vertegenwoordigers stelselmatig moet worden versterkt, volgens adequate procedures, zowel waar het gaat om het opstellen van constitutionele en wetge­vende besluiten, waaronder begrotingsbesluiten, als om de controle op de uitvoerende regelgeving die krachtens machtiging van de wetge­vende macht wordt uitgevaardigd; dit beginsel leidt er in het bijzonder toe dat een wetgevings-, begrotings- of uitvoeringsbesluit niet genomen kan worden in het kader van een procedure die de gelijkheid van de twee exponen­ten van de wetge­vende macht, d.w.z. de Raad en het Parlement, niet in acht neemt;
2. stelt de Europese Conventie voor om in de toekomstige grondwet van de Unie drie categorieën van normatieve besluiten op te nemen, elk met relatief homogene goedkeuringsproce­dures en specifieke en begrijpelijke benamingen;

### ***Het constitutionele deel***

#### *Samenstelling*

3. stelt voor het constitutionele deel in één tekst onder te brengen, onderverdeeld in twee delen: deel A, de grondwet, moet de grondrechten vastleggen, de doelstellingen en beginselen van de Unie, de bevoegdheden die haar zijn toebedeeld, de instellingen en de procedures die het optreden van de instellingen regelen; het omvat het Handvest van de grondrechten; deel B omvat alle bepalingen die alle huidige Verdragsbepalingen die niet in het constitutioneel deel worden opgenomen en die niet komen te vervallen; het gaat met name om de bepalingen met de beginselen voor de sectoriële beleidsterreinen van de Unie; voor deel A en deel B zouden verschillende wijzigingsprocedures moeten gelden;

#### *Vorm*

4. stelt vast dat de grondwet een tekst naar internationaal recht blijft, door de lidstaten ondertekend en geratificeerd volgens hun respectieve grondwettelijke procedures; zij kan dus niet de vorm van een constitutioneel verdrag aannemen;

#### *Procedure*

5. is van mening dat de procedure ter herziening van de verdragen moet worden gewijzigd ter consolidering van de democratische vooruitgang, die blijkt uit de doorslaggevende rol die een conventie, waarvan de meerderheid bestaat uit vertegenwoordigers die bij algemeen kiesrecht zijn gekozen, speelt bij de opstelling van de grondwet; hierbij moet worden gestipuleerd dat de Europese Raad de ontwerpamendementen op het constitutioneel verdrag, die worden opgesteld door een conventie opgericht naar het model van de huidige Europese Conventie, moet goedkeuren; zou de Europese Raad wijzigingen willen aanbrengen in de hem voorgelegde tekst, dan zouden de voorgestelde amendementen aan de Conventie ter goedkeuring moeten worden voorgelegd,

#### ***Het wetgevende deel***

##### *Samenstelling*

6. stelt voor dat het wetgevende deel besluiten omvat die volgens de medebeslissingsprocedure op voorstel van de Commissie en met gekwalificeerde meerderheid worden vastgesteld door de twee exponenten van de wetgevende macht d.w.z. het Europees Parlement en de Raad; deze besluiten vallen onder de volgende categorieën:
  - de wet: zij is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks van toepassing. Zij bepaalt noodzakelijkerwijs de fundamentele beginselen, de algemene oriëntaties en de essentiële elementen van de ter uitvoering daarvan te nemen maatregelen; zij legt met name de rechten en plichten van natuurlijke personen en rechtspersonen vast, alsmede de aard van de waarborgen die hun in elke lidstaat toekomen; de wet bepaalt het doel en de omvang van de maatregelen die naar de bedoeling van de wetgever kunnen worden gedelegeerd<sup>1</sup>; de wetten die het juridisch, chronologisch en financieel kader vastleggen voor de actieprogramma's van de Unie en die voorzien in de omvang, de verdeling en het tijdschema voor de uitvoering van de nodige kredieten, worden als programmawetten<sup>2</sup> bestempeld;

---

<sup>1</sup> De wet kan in de plaats komen van de huidige wetgevende verordening, met uitzondering van de verordeningen die de communautaire interventieprogramma's regelen.

<sup>2</sup> De programmawetten kunnen de wetgevende verordeningen vervangen waarin de communautaire actieprogramma's zijn geregeld op gebieden als structurele ontwikkeling, onderzoek of hoger onderwijs en mobiliteit van personen.

- de kaderwet die de lidstaten verbindt ten aanzien van de te bereiken resultaten, maar de nationale instanties de bevoegdheid laat ten aanzien van de middelen om die doelstellingen te bereiken<sup>1</sup>, behoudens in uitzonderingsgevallen die expliciet door de wetgevende macht worden vastgesteld, stellen de Europese instellingen geen uitvoeringsmaatregelen vast om de kaderwetten ten uitvoer te brengen aangezien deze onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten vallen;
- de organieke wet waarin de bepalingen zijn opgenomen die nodig zijn voor de goede werking van de instellingen, maar waarvan de vaststelling zodanig flexibel moet zijn dat zij niet met de grondwettelijke procedure verenigbaar zijn: het eigenmiddelenbesluit, het Financieel Reglement, de bepalingen inzake het kiesstelsel en de wijze van stemming zoals die is geregeld voor de verkiezing van het Europees Parlement, het statuut van het Hof van Justitie en de Rekenkamer, de bepalingen in een aantal interinstitutionele akkoorden, de besluiten op basis van het huidige artikel 308;
- de financiële wetten die twee soorten besluiten omvatten:
  - de wet inzake de financiële vooruitzichten die de financiële planning van de Unie voor een periode van vijf jaar en het algemene maximum van de jaarlijks toegestane uitgaven vastlegt, de sectoriële maxima voor de gehele planningperiode, de nomenclatuur van de sectoriële rubrieken en de voorwaarden voor de uitoefening van de begrotingsdiscipline,
  - de jaarlijkse financiële wet, de begroting van de Unie genaamd, alsmede de financiële rectificatiewetten, die de benaming gewijzigde en aanvullende begrotingen (GAB) behouden; dit zijn de besluiten waarbij de begrotingsautoriteit de inning van ontvangsten en de verrichting van uitgaven in de loop van een begrotingsjaar van twaalf maanden alsmede de gedurende het begrotingsjaar in de oorspronkelijke financiële wet aangebrachte wijzigingen goedkeurt;

### *Procedure*

7. stelt voor de verschillende wetgevingsbesluiten bij medebeslissing vast te stellen volgens de volgende procedures:
  - de wetten en de kaderwetten worden vastgesteld volgens de medebeslissingsprocedure van het huidige artikel 251 van het Verdrag, die erbij zou winnen indien zij werd vereenvoudigd en verduidelijkt;
  - de organieke wetten worden vastgesteld in het kader van procedures die zowel democratisch - hetgeen deelname van het Europees Parlement in het kader van de medebeslissingsprocedure veronderstelt - als doeltreffend moeten zijn hetgeen impliceert dat niet langer gebruik van de unanimiteitsregel wordt gemaakt, en een zeker decorum moeten hebben - hetgeen deelname van de besluitvorming van de Raad bijeen op het niveau van de Europese staatshoofden en regeringsleiders vereist; voor de goedkeuring van deze wetten moet derhalve gekozen worden voor de basisprocedure die geldt voor de vaststelling van wetgevende besluiten volgens de medebeslissingsprocedure, behoudens de volgende wijzigingen:

---

<sup>1</sup> De kaderwet zal de huidige richtlijn vervangen.

- de Commissie kan haar recht van initiatief slechts uitoefenen op uitdrukkelijk verzoek van de Europese Raad,
- zij zouden moeten worden vastgesteld bij een versterkte gekwalificeerde meerderheid, zowel in het Parlement als in de Raad,
- het definitieve besluit van de Raad wordt vastgesteld op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders, die bovendien de bevoegdheid heeft de instellingen te vragen de procedure vanaf het stadium dat hij het meest geschikt acht over te doen;

8. stelt met betrekking tot financiële wetten voor dat

- de wetten met betrekking tot de financiële vooruitzichten in het kader van de medebeslissingsprocedure door beide exponenten van de begrotingsautoriteit moeten worden vastgesteld, volgens de procedure die ook voor wetgevende besluiten wordt gevolgd,
- de jaarlijkse, oorspronkelijke of gewijzigde begroting wordt goedgekeurd volgens een transparantere en eenvoudiger medebeslissingsprocedure die voor zowel de ontvangsten als alle uitgaven dezelfde is, omdat er geen reden meer is om het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven te handhaven; de begroting moet tevens de uitgaven en middelen omvatten van het EOF waarvoor niet langer een aparte begroting mag worden opgesteld;

9. is evenwel van mening dat medebeslissing in de begrotingsprocedure niet mag worden onderworpen aan dezelfde procedure als medebeslissing in de wetgevingsprocedure omdat de begroting binnen een nauwkeurige termijn moet worden vastgesteld en voor de mogelijkheid van definitieve verwerping van de financiële wet als gevolg van onenigheid tussen Raad en Parlement dus geen plaats is; benadrukt de noodzaak van een vereenvoudiging en verbeterde transparantie van de jaarlijkse begrotingsprocedure, teneinde concentratie op een kortere termijn mogelijk te maken; is van mening dat verschillende mogelijke opties onderzocht kunnen worden om eventuele onenigheid tussen beide exponenten van de begrotingsautoriteit op te vangen; geregeld zou bijvoorbeeld moeten worden dat de kredieten die nodig zijn voor de dekking van de wettelijke en contractuele verplichtingen van de Unie ofwel ambtshalve op de begroting worden opgenomen, dan wel dat het Parlement hierover het "laatste woord" krijgt, binnen de strikte grenzen van een maximaal percentage van de per rubriek vast te stellen uitgavenverhogingen ten opzichte van het voorafgaande begrotingsjaar; deze beide oplossingen zouden kunnen worden gecombineerd;

10. verzoekt de Begrotingscommissie in het licht hiervan zo spoedig mogelijk een verslag over de herziening van de begrotingsprocedure op te stellen;

#### *Hiërarchie*

11. is van mening dat de organieke wetten in overeenstemming met de grondwet moeten zijn en dat de wetten, kaderwetten en financiële wetten in overeenstemming met de grondwet en de organieke wetten moeten zijn

12. wijst er evenwel op dat begrotingsbesluiten vier specifieke problemen qua juridische hiërarchie genereren, met name

- de financiële wetten inzake de financiële vooruitzichten en de begroting moeten in overeenstemming zijn met de bepalingen van de organieke wet inzake het Financieel Reglement;
- de begrotingsbesluiten in verband met ontvangsten moeten voldoen aan de bepalingen van de organieke wet waarbij het stelsel van eigen middelen is vastgesteld, d.w.z. het maximale bedrag van de toegestane inningen, de aard, de grondslag en de modaliteiten voor de inning en eventueel de maximale percentages van de belastingontvangsten en bijdragen aan de begroting van de Unie; deze organieke wet moet echter voldoende flexibel zijn om de begrotingsautoriteit voldoende armslag te geven bij de vastlegging van de noodzakelijke ontvangsten voor dekking van ieder begrotingsjaar;
- de "noodzakelijk geachte bedragen" die in de wetgevende besluiten worden vastgelegd, moeten de begrotingsautoriteit gedeeltelijk binden; deze moet gehouden zijn, behoudens uitzonderingen om aan de geest van het wetgevend besluit recht te kunnen doen, de bedragen die in dit besluit zijn opgevoerd niet te overschrijden, maar zij moet wel zijn gemachtigd om die bedragen niet in hun geheel in de financiële wet vast te leggen wanneer zij dat nodig acht,
- de begrotingsautoriteit moet in de jaarlijkse begrotingen de maxima respecteren die zijn vastgelegd in de wet inzake de financiële vooruitzichten, zij het uitsluitend voorzover die laatste volgens de medebeslissingsprocedure tot stand is gekomen; deze kunnen volgens dezelfde procedure worden gewijzigd;

### ***Het uitvoerende deel***

13. is van mening dat de bevoegdheid tot uitvoerende regelgeving de tenuitvoerlegging van wetgevende besluiten tot doel heeft; meent vanuit dit gezichtspunt dat deze bevoegdheid toekomt aan de Commissie en, in het kader van hun respectieve territoriale bevoegdheid, aan de lidstaten; meent evenwel dat de wetgevende macht, bestaande uit Raad en Parlement, het nemen van bepaalde technische uitvoeringsmaatregelen ook kan delegeren aan een gespecialiseerd agentschap of zelfregulerend orgaan;
14. herinnert eraan dat alle uitvoerende regelgeving in overeenstemming moet zijn met de wetgeving en moet zijn onderworpen aan de algemene wettigheidstoetsing door het Hof van Justitie;
15. wijst erop dat artikel 202 moet worden gewijzigd teneinde de verantwoordelijkheid van de wetgevende macht te bekrachtigen die gebaseerd is op de gelijke rechten tussen het Europees Parlement en de Raad bij het omlijnen van de wetgevende taken waartoe de uitvoerende macht wordt gemachtigd en de controle op de wijze waarop deze de haar toegekende bevoegdheden uitoefent, en dat hiertoe tevens een controle-instrument in het leven moet worden geroepen in de vorm van een recht van evocatie ("call back");

### ***Samenstelling***

16. stelt voor dat uitvoerende besluiten worden ingedeeld in twee categorieën:
  - uitvoeringsbepalingen, bestemd om de procedurele voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van wetgevende en budgettaire besluiten te regelen; de uitvoeringsbepalingen bevatten geen extra of aanvullende rechtsnormen ten opzichte

van het wetgevende besluit; zij zijn het rechtsinstrument naar gemeen recht waarover de communautaire uitvoerende macht beschikt om de tenuitvoerlegging van wetten te verzekeren en dat onder de exclusieve bevoegdheid van de Commissie valt, die eventueel beslist zich te doen bijstaan door een raadgevend comité samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten,

- gedelegeerde verordeningen die overeenkomstig de wet en binnen de daardoor gestelde grenzen, de regels bepalen ter aanvulling van de normen die door de wetgever zijn vastgesteld; zulke gedelegeerde verordeningen mogen alleen op machtiging en onder toezicht van de twee exponenten van de wetgevende macht worden vastgesteld; de wetgevingsmachtiging moet de inhoud, de beginselen, de doelstellingen en de grenzen van de delegatie specificeren; zij kan de delegatie aan een tijdslimiet binden; de wetgevende autoriteit houdt toezicht op de gedelegeerde verordeningen;

### *Procedure*

17. is van mening dat de procedure voor de goedkeuring van en de controle op uitvoeringsmaatregelen een andere moet zijn naar gelang de wetgevende macht de verantwoordelijkheid daarvoor aan de Commissie of aan een bijzondere entiteit, een gespecialiseerd agentschap of zelfregulerend orgaan, toevertrouwt; stelt in dit verband de volgende richtsnoeren voor:
  - de aan de Commissie gedelegeerde uitvoeringsmaatregel moet worden voorgelegd aan de Raad en het Europees Parlement; indien de Raad met gekwalificeerde meerderheid of het Parlement met meerderheid van zijn leden binnen drie maanden bezwaar tegen een uitvoeringsmaatregel aantekenen, wordt de betrokken maatregel aan de wetgevings(medebeslissings)procedure onderworpen teneinde de maatregel te bekrachtigen, te wijzigen of te herroepen, tenzij de Commissie de maatregel intrekt;
  - de aan een technisch of beroepsorgaan gedelegeerde uitvoeringsmaatregel, die als technische uitvoeringsmaatregel zou kunnen worden aangeduid, moet onder dezelfde voorwaarden aan beide exponenten van de wetgevende macht worden voorgelegd als een uitvoeringsmaatregel van de Commissie, waarbij de Commissie evenwel de mogelijkheid heeft om zich tegen het ontwerp te verzetten op dezelfde voet als de beide exponenten van de wetgevende macht;

### *Bijzondere gevallen*

#### *Normatieve besluiten uit hoofde van titel VI van het EU-Verdrag*

18. stelt voor dat de juridisch bindende besluiten genoemd in artikel 34 van het EU-Verdrag verdwijnen en door wetgevende besluiten worden vervangen; stelt vast dat bepaalde bijzonder gevoelige gebieden, met name strafrechtelijke vraagstukken waarvoor thans bepalingen in de vorm van overeenkomsten worden vastgesteld, met inachtneming van het medebeslissingsbeginsel de invoering van specifieke procedures kunnen rechtvaardigen met betrekking tot bijvoorbeeld het initiatiefrecht of de meerderheid die voor de goedkeuring ervan vereist is;

#### *Internationale overeenkomsten*

19. is van mening dat internationale overeenkomsten die door de Unie worden gesloten met

betrekking tot

- de totstandbrenging van een associatie met een of meerdere derde staten of internationale organisaties,
- de creatie van een specifiek institutioneel kader door de invoering van samenwerkingsprocedures,
- de gemeenschappelijke handelspolitiek,
- aangelegenheden die onder de wetgevende of budgettaire medebeslissingsprocedure vallen,

moeten worden goedgekeurd door de Raad met gekwalificeerde meerderheid, na instemming van het Europees Parlement; de onderhandelingen worden op basis van een door de Raad, na raadpleging van het Parlement, verleend mandaat door de Commissie gevoerd;

20. acht het noodzakelijk, gelet op het feit dat internationale overeenkomsten een hogere juridische status hebben dan alle interne juridische besluiten van de Unie, dat hun conformiteit met de grondwet en de organieke besluiten streng wordt gecontroleerd; stelt voor dat het recht om het Hof van Justitie advies te vragen omtrent de conformiteit van een internationale overeenkomst met de grondwet en de organieke besluiten van de Unie wordt uitgebreid tot het Europees Parlement en zelfs tot een aanzienlijke minderheid van de leden van deze instelling;

*De overeenkomsten tussen sociale partners bedoeld in artikel 139 van het Verdrag*

21. is van mening dat de overeenkomsten bedoeld in artikel 139 van het EG-Verdrag op verzoek van de sociale partners door de Commissie moeten worden goedgekeurd; is evenwel van mening dat die goedkeuring niet mag worden gegeven wanneer beide exponenten van de wetgevende macht, Europees Parlement en Raad, zich met gekwalificeerde meerderheid hiertegen verzetten;
22. wijst erop dat overeenkomsten tussen sociale partners de grondwet en de organieke besluiten moeten eerbiedigen;

*Interinstitutionele akkoorden*

23. herhaalt dat interinstitutionele akkoorden een belangrijk instrument zijn voor de coördinatie en de regeling van de werkrelaties tussen de instellingen; meent dat die overeenkomsten in overeenstemming moeten zijn met de constitutionele en organieke bepalingen; is van mening dat met het oog op een doelmatiger controle door het Hof van Justitie ook een aanzienlijk aantal Europese parlementsleden deze rechterlijke instelling omtrent zulke besluiten zou moeten kunnen raadplegen;

*Coördinatie van het nationaal beleid*

24. acht het onontbeerlijk dat de in de verdragen vastgelegde procedures voor optreden ter coördinatie van nationaal beleid worden gestroomlijnd en geherstructureerd. Stelt voor, met name in het geval waar de coördinatiebevoegdheid bij de Unie ligt,
- dat maatregelen met bindende werking de vorm krijgen van een kaderwet,



- dat maatregelen van niet-bindende aard op gebieden die onder de bevoegdheid van de lidstaten zouden vallen, door beide exponenten van de wetgevende macht worden genomen in de vorm van een "aanbeveling van de wetgevende autoriteit"; dit zou het geval moeten zijn waar het gaat om de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, die zouden moeten worden voorgesteld door de Commissie en goedgekeurd door de Raad en het Parlement volgens een adequate procedure;

25. roept de lidstaten op om hun samenwerkingsprocedures op onder hun bevoegdheid vallende gebieden te formaliseren in een politieke overeenkomst buiten het Verdrag om; stemt ermee in dat de Europese Raad kan verlangen dat de Commissie optreedt op dit gebied en herhaalt dat het Europees Parlement recht heeft op toegang tot alle nodige informatie, aangezien deze samenwerking onvermijdelijk van invloed is op de uitvoering van het communautaire deel van de gemeenschappelijke strategie;

o

o    o

26. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de Europese Conventie.

\_\_\_\_\_