

**NOTA**

---

van: het praesidium

aan: de Conventie

---

Betreft: Ontwerp-artikelen 24 tot en met 33 van het Constitutioneel Verdrag

---

**INLEIDING**

De Conventie heeft in de eerste artikelen van de grondwet de vraagstukken behandeld die betrekking hebben op de aard, de waarden, de doelstellingen en de bevoegdheden. Met het (bijgevoegde) ontwerp voor een titel V, over de uitoefening van de bevoegdheden, verzoekt het praesidium thans de Conventieleden zich te buigen over de actiemiddelen waarover de Unie beschikt om haar taken te vervullen.

De vereenvoudiging van de instrumenten van de Unie vormt een essentieel onderdeel van de Verklaring van Laken. De Conventie heeft op 23 en 24 mei en op 12 en 13 september twee plenaire zittingen gewijd aan de vragen die in de verklaring aan de orde werden gesteld. Daarna is een werkgroep opgericht, waarvan de conclusies door de Conventie zijn besproken in de plenaire zitting van 5 december 2002.

Het ontwerp voor een titel V van de grondwet (artikel 24 en volgende) dat het praesidium aan de leden van de Conventie voorlegt, is gebaseerd op de conclusies van werkgroep IX "Vereenvoudiging", terwijl voorts rekening is gehouden met het debat dat in de Conventie heeft plaatsgevonden.

Er bestond een brede consensus ten gunste van het voorstel van de werkgroep flink te snoeien in het aantal rechtsinstrumenten waarover de Unie beschikt voor de uitoefening van haar bevoegdheden en die instrumenten een naam te geven die voor de burgers gemakkelijker te begrijpen is. Met de voorgestelde instrumenten wordt ook gevolg gegeven aan de wens van vele Conventieleden om in de grondwet een normenhiërarchie in te voeren.

In het ontwerp wordt daarom onderscheid gemaakt tussen wetgevingsbesluiten – de Europese wet en de Europese kaderwet – en niet-wetgevingsbesluiten – de Europese verordening en het Europees besluit. De aanbeveling en het advies blijven niet-bindende instrumenten. Conform de conclusies van werkgroep IX en ter wille van de duidelijkheid voor de burgers wordt in artikel 24, lid 2, bovendien bepaald dat wanneer een wetgevingsprocedure aan de gang is, er geen andere dan de in dat artikel genoemde instrumenten mogen worden gebruikt.

De in artikel 24 gedefinieerde instrumenten gelden voor alle gebieden van de grondwet, met inbegrip van de gebieden die nu onder de tweede en derde pijler vallen. Zoals voorgesteld in het verslag van werkgroep IX kunnen er evenwel bijzondere voorwaarden aan worden verbonden, die in de artikelen 29, 30 en 31 zullen worden gepreciseerd in het licht van de conclusies van de andere werkgroepen en de besprekingen in de Conventie.

### **Wetgevingsprocedure**

De wet en de kaderwet, waarvan de definitie overeenkomt met die van de verordening en de richtlijn in het huidige artikel 249 VEG, worden door de twee instellingen met wetgevingsbevoegdheid, het Europees Parlement en de Raad, gezamenlijk aangenomen volgens de medebeslissingsprocedure. Het praesidium stelt voor de medebeslissingsprocedure "wetgevingsprocedure" te noemen. Deze benaming brengt beter tot uitdrukking dat deze procedure de nieuwe algemene regel is voor de aanneming van wetgeving, en is begrijpelijker voor de burger. Bij wijze van tegemoetkoming aan de wens van de werkgroep en van vele Conventieleden bevat artikel 25, lid 2, de uitzonderingen op die regel. Die uitzonderingen zullen specifiek in de bepalingen van deel II van de Grondwet worden vermeld. Het praesidium zal de lijst van uitzonderingen ter overweging voorleggen aan de Conventie, zodat deze daar rekening mee kan houden bij de bespreking van de onderhavige ontwerp-artikelen.

Teneinde rekening te houden met de conclusies van werkgroep IX bevat deel I van de grondwet alleen de wezenlijke elementen van de wetgevingsprocedure opgenomen: de gelijkheid van Parlement en Raad, het wetgevingsinitiatief van de Commissie en de transparantie van de procedure. Een gedetailleerde beschrijving zal worden opgenomen in een specifieke bepaling van deel II die, behoudens enkele wijzigingen, zal overeenkomen met het huidige artikel 251. De openbaarheid van de besluitvorming geldt ook voor de Raad wanneer hij bij wijze van uitzondering wetgevingsbesluiten aanneemt volgens een andere procedure dan de wetgevingsprocedure.

Overeenkomstig de conclusies van werkgroep X zullen voor de wetgevingsprocedure inzake het politieel en justitieel beleid op strafrechtelijk gebied bijzondere regels gelden, met name voor het initiatiefrecht. Hoewel dat reeds in artikel 25 wordt aangegeven, zullen zij uitvoeriger worden behandeld in artikel 31.

### **Niet-wetgevingsbesluiten**

Niet-wetgevingsbesluiten worden aangenomen door de twee instellingen die uitvoeringsbevoegdheden uitoefenen – de Raad of de Commissie. Het gaat hier om de Europese verordening, waarvan de definitie gebaseerd is op het huidige artikel 249 VEG, en het Europees besluit, dat een ruimere definitie krijgt dan in het huidige artikel 249. Conform de conclusies van werkgroep IX zou het besluit krachtens de bepalingen van artikel 29 het enige rechtsinstrument van het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid moeten worden.

De verordening en het besluit moeten uitvoering geven aan wetgevingsbesluiten en aan een aantal specifieke grondwetsbepalingen. In bepaalde gevallen nemen de Commissie, maar vooral de Raad, immers besluiten aan die rechtstreeks op het Verdrag gebaseerd zijn maar niet wetgevend van aard zijn. Het verslag van werkgroep IX noemt enkele selectiecriteria voor dat type van besluiten<sup>1</sup>, die specifiek in deel II van de grondwet moeten worden opgenomen. Ook de Europese Centrale Bank zal bij de uitoefening van haar taken verordeningen en besluiten aannemen, zoals dat nu reeds het geval is.

### **Gedelegeerde besluiten**

Werkgroep IX heeft voorgesteld een nieuwe categorie besluiten in het leven te roepen, de gedelegeerde besluiten, die bepaalde niet-wezenlijke onderdelen van de wetgevingsbesluiten aanvullen of wijzigen. Aldus wordt moet de wetgever aangemoedigd zich op de fundamentele aspecten te concentreren en zullen de wetten en de kaderwetten niet te gedetailleerd worden. De wetgever kan besluiten de meer technische aspecten te delegeren; hij kan daaraan strikte voorwaarden verbinden, zodat hij de wetgevingsbevoegdheid in voorkomend geval opnieuw naar zich toe kan trekken. De Conventieleden hebben met belangstelling kennis genomen van dit voorstel, maar sommigen hebben om nadere preciseringen verzocht.

---

<sup>1</sup> Zie de technische noot op blz. 12.

In ontwerp-artikel 27 worden de voorwaarden voor de delegatie gepreciseerd en gedefinieerd. Volgens een meerderheid in werkgroep IX en in de Conventie is de Commissie de enige instelling die gedelegeerde bevoegdheden mag uitoefenen. De wetgever besluit per geval over de doelstellingen, de inhoud en de strekking van de delegatie, die in geen geval essentiële beleidsonderdelen mag betreffen. Met het oog op de transparantie noemt de grondwet de voorwaarden voor de toepassing van de delegatie, waarover de wetgever eveneens per geval besluit, alsmede de stemregels voor de uitvoering ervan in het Europees Parlement en de Raad. Aangezien het normatieve handelingen zal betreffen, zullen zij de vorm van verordeningen hebben, hetgeen de benaming gedelegeerde verordeningen verklaart.

### **Uitvoeringsbesluiten**

Verordeningen en besluiten worden ook gebruikt ter uitvoering van wetgevingsbesluiten. Het ontwerp van artikel 28 is een verduidelijking ten opzichte van artikel 202 VEG, waarin de communautaire uitvoeringsbevoegdheden thans geregeld zijn.

Artikel 28 herhaalt eerst de algemene regel: de besluiten van de Unie worden uitgevoerd door de lidstaten. Die regel is een toepassing van het beginsel dat in een ruimere context reeds in artikel 9 van de grondwet is neergelegd. De uitzondering, die gerechtvaardigd wordt door de noodzaak van eenvormige uitvoeringsvoorwaarden, bestaat in de toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie of, in voorkomend geval, aan de Raad, met name wanneer het om het GBVB gaat.

Tenslotte voorziet artikel 28 in de rechtsgrondslag voor de aanneming van de voorwaarden voor het toezicht op de uitvoeringsbevoegdheden die door de Commissie worden uitgeoefend (het betreft het huidige "comitologiebesluit"). Hoewel in werkgroep IX een eventuele wijziging van deze rechtsgrondslag niet aan de orde is geweest, stelt het praesidium in het licht van de opvattingen van een groot aantal Conventieleden voor, de wetgevingsprocedure toe te passen. Het praesidium is van oordeel dat als het nodig mocht blijken de concrete voorwaarden voor het toezicht op de uitvoeringsbesluiten opnieuw te bezien (comitologie), zulks binnen het kader van de bepalingen van deel II moet gebeuren.

## **Bijzondere voorwaarden voor de uitvoering van bepaalde beleidsonderdelen**

De artikelen 29, 30 en 31, over de bijzondere voorwaarden voor de uitvoering van respectievelijk het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, het gemeenschappelijk defensiebeleid en het politieel en justitieel beleid op strafrechtelijk gebied, worden samen met de betreffende hoofdstukken van deel II van de grondwet gepresenteerd om het geheel begrijpelijker te maken.

## **Gemeenschappelijke bepalingen**

Artikel 32 memoreert dat de keuze van het rechtsinstrument voor de uitoefening van de bevoegdheden bepaald wordt door het evenredigheidsbeginsel. Dit artikel vermeldt ook de motiveringsplicht voor besluiten, die nu in artikel 253 VEG vermeld staat.

Artikel 33 bevat de bepalingen over de afkondiging, de bekendmaking en de inwerkingtreding van de besluiten, die essentieel zijn voor de rechtszekerheid. Het gaat hier om een aanpassing van het huidige artikel 254 aan de nieuwe rechtsinstrumenten.

## **TITEL V: UITOEFENING VAN DE BEVOEGDHEDEN VAN DE UNIE**

### **Artikel 24: De rechtsinstrumenten van de Unie**

1. De rechtsinstrumenten waarvan de Unie overeenkomstig de bepalingen van deel II gebruikmaakt bij de uitoefening van de haar bij de grondwet toegewezen bevoegdheden, zijn de Europese wet, de Europese kaderwet, de Europese verordening, het Europees besluit, de aanbeveling en het advies.

De Europese wet is een wetgevingsbesluit van algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

De Europese kaderwet is een wetgevingsbesluit dat elke lidstaat waartoe het gericht is bindt ten aanzien van het te bereiken resultaat en de bevoegdheid omtrent de keuze van vorm en middelen aan de nationale instanties overlaat.

De Europese verordening is een niet-wetgevingsbesluit van algemene strekking, ter uitvoering van een wetgevingsbesluit of van bijzondere bepalingen van de grondwet. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Het Europees besluit is een niet-wetgevingsbesluit dat verbindend is in al zijn onderdelen. Het is in voorkomend geval alleen verbindend voor degene tot wie het is gericht. De aanbevelingen en adviezen van de instellingen hebben geen bindende kracht.

2. Wanneer bij het Europees Parlement en de Raad een voorstel voor een wetgevingsbesluit is ingediend, onthouden zij zich van het aannemen van instrumenten waarin de grondwet niet voorziet.

### **Artikel 25: Wetgevingsbesluiten**<sup>1</sup>

1. De Europese wet en de Europese kaderwet worden, op voorstel van de Commissie, door het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk aangenomen volgens de in artikel X (tweede deel van de grondwet) vastgelegde wetgevingsprocedure. Indien deze twee geen overeenstemming bereiken, is het wetgevingsbesluit niet aangenomen.

In de gevallen, waarin artikel Z voorziet (*vroegere derde pijler*), zijn bijzondere bepalingen van toepassing.

---

<sup>1</sup> Artikel 29 zal bepalen dat in het kader van het GBVB geen wetgevingsbesluiten kunnen worden aangenomen.

2. In de bij de grondwet bepaalde bijzondere gevallen worden de Europese wet en de Europese kaderwet door de Raad aangenomen.
3. Besluiten in het kader van een procedure tot aanneming van een Europese wet of een Europese kaderwet worden door het Europees Parlement en de Raad in openbare zitting genomen.

#### **Artikel 26: Niet-wetgevingsbesluiten**

De Raad, de Commissie en de Europese Centrale Bank nemen Europese verordeningen en Europese besluiten aan in de gevallen, bedoeld in de artikelen 27 en 28, alsmede in de bij de grondwet bepaalde gevallen.

#### **Artikel 27: Gedelegeerde verordeningen**

1. Bij Europese wet en Europese kaderwet kan aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen gedelegeerde verordeningen uit te vaardigen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-wezenlijke onderdelen van de wet of de kaderwet.

De wet en de kaderwet omschrijven uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de delegatie. Essentiële beleidsonderdelen kunnen niet het voorwerp uitmaken van delegatie. Deze worden uitsluitend bij wet of bij kaderwet geregeld.

2. De wet of de kaderwet bepaalt uitdrukkelijk onder welke voorwaarden de delegatie wordt toegepast, te weten één of meer van de volgende mogelijkheden:
  - het Europees Parlement en de Raad kunnen besluiten tot intrekking van de delegatie;
  - de gedelegeerde verordening treedt pas in werking indien het Europees Parlement of de Raad geen bezwaar heeft aangetekend binnen de bij de wet of de kaderwet gestelde termijn;
  - de bepalingen van de gedelegeerde verordening vervallen na een bij de wet of de kaderwet vastgestelde termijn. Hun geldigheid kan, op voorstel van de Commissie, bij besluit van het Europees Parlement en de Raad worden verlengd.

Voor de toepassing van het bepaalde in de vorige alinea besluit het Europees Parlement met meerderheid van stemmen van zijn leden en besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

## **Artikel 28:      Uitvoeringsbesluiten**

1. De lidstaten nemen alle maatregelen van intern recht die nodig zijn ter uitvoering van de juridisch bindende instrumenten van de Unie.
2. Wanneer het noodzakelijk is dat bindende instrumenten van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, kunnen bij die instrumenten aan de Commissie, of in specifieke gevallen en in de bij artikel [GBVB] bepaalde gevallen aan de Raad, uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend.
3. De uitvoeringsbesluiten van de Unie kunnen worden onderworpen aan een toezicht dat beantwoordt aan de beginselen en de voorschriften die het Europees Parlement en de Raad vooraf volgens de wetgevingsprocedure hebben vastgesteld.
4. De uitvoeringsbesluiten van de Unie hebben de vorm van een Europese uitvoeringsverordening of een Europees uitvoeringsbesluit.

## **Artikel 29:      [Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid]**

## **Artikel 30:      [Gemeenschappelijk defensiebeleid]**

## **Artikel 31:      [Politieel en justitieel beleid op strafrechtelijk gebied]**

## **Artikel 32:      Gemeenschappelijke beginselen betreffende de instrumenten van de Unie**

1. Behoudens andersluidende bepaling in de grondwet, besluiten de instellingen, met eerbiediging van de toepasselijke procedures, welk soort van rechtsinstrument in elk afzonderlijk geval overeenkomstig het in artikel 8 neergelegde evenredigheidsbeginsel wordt aangenomen.
2. De Europese wetten, de Europese kaderwetten, de Europese verordeningen en de Europese besluiten worden met redenen omkleed en verwijzen naar de voorstellen of de adviezen waarin deze grondwet voorziet.

## **Artikel 33:      Bekendmaking en inwerkingtreding**

1. De Europese wetten en de Europese kaderwetten die volgens de wetgevingsprocedure zijn aangenomen, worden door de voorzitter van het Europees Parlement en de voorzitter van de Raad ondertekend. In de overige gevallen worden zij door de voorzitter van de Raad ondertekend. De wetten van de Europese Unie en de kaderwetten van de Europese Unie worden in het Publicatieblad van de Europese Unie bekendgemaakt; zij treden in werking op de daarin bepaalde datum of, bij ontbreken daarvan, op de twintigste dag volgende op die van hun bekendmaking.



2. De Europese verordeningen van de Commissie of de Raad en de Europese besluiten die geen adressaat vermelden of die tot alle lidstaten zijn gericht, worden in het Publicatieblad van de Europese Unie bekendgemaakt; zij treden in werking op de daarin bepaalde datum of, bij ontbreken daarvan, op de twintigste dag volgende op die van hun bekendmaking.
  3. Van de overige besluiten wordt kennisgegeven aan degenen tot wie zij zijn gericht; zij worden door deze kennisgeving van kracht.
-

## TOELICHTING

### Artikel 24

*Dit artikel geeft een overzicht van de instrumenten waarover de instellingen beschikken voor de uitoefening van hun bevoegdheden. Het is een limitatieve lijst die van toepassing is op alle door de grondwet bestreken gebieden, in overeenstemming met de bepalingen van deel II. Met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, het gemeenschappelijk defensiebeleid en het politieel en justitieel beleid op strafrechtelijk gebied werd in het verslag van werkgroep IX gepleit voor de handhaving van hun bijzondere kenmerken, zonder dat dit ten koste mag gaan van de harmonisatie van de rechtsinstrumenten. Die bijzondere kenmerken zullen worden opgenomen in de artikelen 29, 30 en 31.*

*De nieuwe instrumenten worden conform de voorstellen van werkgroep IX gedefinieerd aan de hand van een prealabele indeling in wetgevings- en niet-wetgevingsbesluiten.*

*De definities van wet en kaderwet komen overeen met de huidige definities van verordening, respectievelijk richtlijn in artikel 249 VEG.<sup>1</sup>*

*De volledige benamingen zijn Europese wet en Europese kaderwet. In de conclusies van de werkgroep werden de benamingen "wet van de Europese Unie" en "kaderwet van de Europese Unie" gesuggereerd. In de hier voorgestelde benamingen is rekening gehouden met het feit dat de wetten van de Unie moeten worden onderscheiden van de nationale wetten, wat de prioriteit van de werkgroep was; en wordt niet vooruitgelopen op de naam die de Conventie aan de Europese entiteit zal geven.*

*De definitie van de Europese verordening komt overeen met de huidige definitie van de verordening in artikel 249<sup>2</sup>, maar dan als niet-wetgevingsbesluit toegepast op de uitvoering van wetgevingsbesluiten en van een aantal specifieke bepalingen van de grondwet.*

---

<sup>1</sup> Artikel 249, tweede en derde alinea, bepaalt dat "een verordening een algemene strekking heeft. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen".

<sup>2</sup> Zie voetnoot 3.

*De definitie van het Europees besluit komt, eveneens conform de conclusies van werkgroep IX, overeen met die van artikel 14 EGKS<sup>1</sup>. Anders dan in de definitie van artikel 249<sup>2</sup> behoeven geen adressaten te worden aangegeven. Doel van deze ruimere definitie is onder meer, van het besluit het rechtsinstrument van het GBVB te maken dat "het gemeenschappelijk optreden" en "het gemeenschappelijk standpunt" vervangt.*

*Lid 2 beperkt het gebruik van atypische instrumenten, conform de conclusies van werkgroep IX. De groep vond dat atypische instrumenten (resoluties, conclusies, verklaringen, enz.) de instellingen, ondanks het ontbreken van bindende rechtskracht, een zekere flexibiliteit bieden die behouden moet blijven. Aan de andere kant heeft de werkgroep voorgesteld in het verdrag de regel op te nemen dat de wetgever (Parlement/Raad) met betrekking tot een bepaald onderwerp geen atypische instrumenten aanneemt wanneer hem voorstellen of wetgevingsinitiatieven betreffende dat onderwerp worden voorgelegd. Die regel staat reeds in artikel 7<sup>3</sup> van het reglement van orde van de Raad. Het is zaak niet de indruk te wekken dat de Unie wetgeving vaststelt door middel van atypische instrumenten.*

#### Artikel 25

*Zoals voorgesteld in het verslag van werkgroep IX en aanvaard in de plenaire zitting is de algemene regel voor de besluitvormingsprocedure dat de wet en de kaderwet worden aangenomen volgens de medebeslissingsprocedure, die nu in artikel 251 VEG staat.*

---

<sup>1</sup> In de tweede alinea van artikel 14 EGKS wordt bepaald dat "de beschikkingen verbindend zijn in al hun onderdelen".

<sup>2</sup> Artikel 249, vierde alinea, VEG, bepaalt dat "een beschikking verbindend is in al haar onderdelen voor degene tot wie zij uitdrukkelijk is gericht".

<sup>3</sup> Artikel 7, tweede alinea, van het reglement van orde van de Raad luidt als volgt: "Wanneer hem wetgevingsvoorstellen of -initiatieven worden voorgelegd, onthoudt de Raad zich ervan instrumenten aan te nemen waarin de Verdragen niet voorzien, zoals resoluties of andere dan de in artikel 9 bedoelde verklaringen." (de in artikel 9 bedoelde verklaringen zijn de verklaringen in de Raadsnotulen over de aanneming van wetgevingsbesluiten).

*Noch tijdens de werkzaamheden van de werkgroep, noch in de plenaire zitting van de Conventie is een beslissing genomen over de benaming van deze procedure. In het verslag van de werkgroep wordt melding gemaakt van het voorstel haar de "wetgevingsprocedure" te noemen, maar ook van de voorkeur van sommigen voor de benaming "medebeslissingsprocedure". Het praesidium stelt "wetgevingsprocedure" voor omdat deze benaming begrijpelijker is voor de burger en om te doen uitkomen dat deze procedure de algemene regel is voor de aanneming van wetgevingsbesluiten.*

*In het verslag van werkgroep IX wordt voorgesteld in het eerste deel van het constitutioneel verdrag een opsomming van de besluitvormingsprocedures en een beschrijving van de wezenlijke onderdelen op te nemen, en een gedetailleerde beschrijving van de werking ervan onder te brengen in het tweede deel. Derhalve bevat dit artikel een beknopte beschrijving van de procedure, die beperkt blijft tot de hoofdzaken: initiatief van de Commissie, gezamenlijk besluit van het Parlement en de Raad, gelijkheid van beide instellingen en transparantie. De gedetailleerde voorwaarden komen te staan in het tweede deel van het verdrag.*

*Conform de conclusies van werkgroep X wordt voorzien in bijzondere procedurele voorwaarden voor het gebied dat nu bestreken wordt door de derde pijler. Het gaat om het initiatiefrecht, dat ook door de lidstaten zou kunnen worden uitgeoefend onder de voorwaarden die in artikel 31 zullen worden bepaald.*

*Werkgroep IX heeft aanbevolen de stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad uit te breiden tot alle gevallen waarin de wetgevingsprocedure (voorheen medebeslissing) van toepassing is. Dat voorschrift moet tot uitdrukking worden gebracht bij de aanpassing van het tweede deel van de grondwet. De bepalingen betreffende de meerderheden in de Raad en het Parlement, die overigens verschillen afhankelijk van de fasen in de wetgevingsprocedure, maken deel uit van de gedetailleerde voorschriften van die procedure.*

*Lid 2 geeft aan dat er uitzonderingen zijn op de algemene regel dat de wetgevingsbesluiten volgens de medebeslissingsprocedure worden aangenomen. Die uitzonderingen moeten specifiek worden genoemd in het deel II van de grondwet. Het praesidium zal de lijst van uitzonderingen ter overweging voorleggen aan de Conventie, zodat zij daar rekening mee kan houden bij de bespreking van deze ontwerp-artikelen.*

*Alleen de instelling die het besluit aanneemt, wordt vermeld, te weten de Raad. De vraag is gerezen of ook de rol van het Parlement (raadpleging) en het initiatief van de Commissie moeten worden*

*genoemd. Het praesidium heeft besloten dit niet te doen om het uitzonderlijke karakter van deze procedure beter te doen uitkomen en om niet de indruk te wekken dat het om een alternatieve regeling voor de aanneming van wetgevingsbesluiten zou gaan. Vanzelfsprekend zullen de besluiten worden aangenomen conform de bepalingen van deel II, met name wat betreft het wetgevingsinitiatief en de adviezen.*

*Daarnaast moet worden gememoreerd dat de werkgroep in haar verslag voorstelt artikel 251 te vereenvoudigen en de formulering ervan aan te passen om de gelijkheid van Parlement en Raad beter te doen uitkomen.*

*Tenslotte hoeft hier niet te worden ingegaan op andere procedures dan de medebeslissings-procedure. In alle andere gevallen (de Raad die met eenparigheid van stemmen of met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit, hetzij alleen hetzij na advies of instemming van het Parlement) valt de procedure samen met de algemene besluitvormingsregels van iedere instelling of met de stemregels waarin bepaalde rechtsgrondslagen uitdrukkelijk voorzien.*

#### Artikel 26

*Dit artikel bestrijkt alle niet-wetgevingsbesluiten en in het bijzonder (laatste zin) de gevallen waarin de Raad en de Commissie niet-wetgevingsbesluiten rechtstreeks op grond van het verdrag aannemen.*

*Er zijn geen problemen met betrekking tot de aard van de besluiten die door de Commissie worden aangenomen - al dan niet wetgevend - want de Commissie kan geen wetgevingsbesluiten aannemen. Wordt het besluit echter aangenomen door de Raad, dan rijst de vraag of dat besluit:*

- *een wetgevingsbesluit is waarvan de procedure een uitzondering op de medebeslissing is, dan wel*
- *een niet-wetgevingsbesluit is dat door de Raad rechtstreeks op grond van het Verdrag wordt aangenomen.*

*Dit heeft gevolgen voor de gevallen waarin het bestaande verdrag uitdrukkelijk bepaalt welk instrument (huidige verordening of richtlijn) gebruikt moet worden. Als het om een wetgevingsbesluit gaat, moeten zij worden vervangen door een wet of kaderwet; bij een niet-wetgevingsbesluit moet de term verordening of besluit worden gebruikt. In de praktijk wordt in de rechtsgrondslagen in het verdrag slechts zelden aangegeven welk instrument moet worden gebruikt; als het toch wordt vermeld, is er geen twijfel over de aard ervan, want het gaat in alle gevallen om wetgevingsbesluiten. Indien evenwel besluiten die rechtstreeks op basis van de grondwet worden aangenomen als "niet-wetgevingsbesluiten" werden aangemerkt, zou medebeslissing in ieder geval uitgesloten zijn.*

*Met betrekking tot de bepalingen die niet in een bepaald instrument voorzien, zou een en ander daarentegen geen gevolgen hebben, want de procedure wordt bepaald door iedere specifieke rechtsgrondslag. Zodra vaststaat wat de uitzonderingen op de wetgevingsprocedure zijn, zouden de andere rechtsgrondslagen op grond waarvan de Raad een besluit dient te nemen, in ieder geval in niet-wetgevingsbesluiten resulteren.*

*Ook de Europese Centrale Bank neemt bij de uitvoering van haar taken niet-wetgevingsbesluiten aan, zoals nu reeds conform artikel 110<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Artikel 110, lid 1, luidt als volgt: "Ter uitvoering van de aan het ESCB opgedragen taken, zal de ECB, overeenkomstig het bepaalde in dit Verdrag en onder de voorwaarden van de statuten van het ESCB:

- verordeningen vaststellen voorzover nodig voor de uitvoering van de taken omschreven in artikel 3.1, eerste streepje, artikel 19.1, artikel 22 of artikel 25.2, van de statuten van het ESCB, alsmede in de gevallen die worden bepaald in de in artikel 107, lid 6, bedoelde besluiten van de Raad;
- de beschikkingen geven die nodig zijn voor de uitvoering van de bij dit Verdrag en de statuten van het ESCB aan het ESCB opgedragen taken;
- aanbevelingen doen en adviezen uitbrengen."

## Artikel 27

*In dit artikel zijn de aanbevelingen verwerkt van werkgroep IX over gedelegeerde besluiten. De definitie voorziet in het volgende:*

- *Het is steeds de wetgever die (door middel van een wet of een kaderwet) per geval besluit of er gedelegeerd zal worden.*
- *Het is tevens de wetgever die per geval de strekking van de delegatie en de doelstellingen en de inhoud bepaalt.*
- *Essentiële beleidsonderdelen moeten verplicht worden geregeld in het wetgevingsbesluit. Zij kunnen in geen geval het voorwerp van het gedelegeerde besluit uitmaken.*
- *De voorwaarden voor het toezicht worden per geval vastgesteld door de wetgever op basis van een limitatieve opsomming in artikel 27.*

## Artikel 28

*In de eerste zin wordt uitdrukkelijk en transparant het beginsel verwoord dat de bevoegdheid voor de uitvoering van de besluiten van de Unie bij de lidstaten berust. De tweede zin gaat over de uitzondering, te weten uitvoering door de instellingen van de Unie wanneer uniforme voorwaarden voor de uitvoering noodzakelijk zijn. Deze zin is nagenoeg identiek aan artikel 202 VEG, derde streepje<sup>1</sup>, maar is duidelijker geformuleerd.*

*Artikel 28 handhaaft de huidige status-quo met betrekking tot de aanneming van uitvoeringsbesluiten. In beginsel worden zij aangenomen door de Commissie en in uitzonderlijke gevallen door de Raad. Bovendien wordt het bijzondere geval van het GBVB gespecificeerd door een verwijzing naar het betrokken artikel.*

---

<sup>1</sup> Volgens artikel 202, derde streepje, VEG "verleent de Raad, in de besluiten die hij neemt, de Commissie de bevoegdheden ter uitvoering van de regels die hij stelt. De Raad kan de uitoefening van deze bevoegdheden aan bepaalde voorwaarden onderwerpen. Hij kan zich ook het recht voorbehouden in bijzondere gevallen bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen. De hierboven bedoelde voorwaarden dienen te beantwoorden aan de beginselen en regels die de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, vooraf met eenparigheid van stemmen heeft vastgesteld".

*Met betrekking tot de voorwaarden voor het toezicht op de uitvoeringsbesluiten (comitologie) wordt in de voorgestelde tekst uitgegaan van artikel 202. De voorgestelde besluitvormingsprocedure is de medebeslissing. Zoals bekend neemt de Raad in de huidige procedure zijn besluiten met eenparigheid van stemmen, na advies van het Parlement. Hoewel de besluitvormingsprocedure in werkgroep IX besproken is, heeft deze daarover geen aanbevelingen geformuleerd.*

*De werkgroep heeft er evenwel op geattendeerd dat, wanneer wordt gekozen voor het concept van gedelegeerde besluiten, de voorwaarden voor het toezicht op de uitvoeringsbesluiten vereenvoudigd moeten worden en met name het evocatierecht van de Raad in het kader van de procedure van de regelgevende comités moet worden ingetrokken.*

### *Onderscheid tussen gedelegeerde besluiten en uitvoeringsbesluiten*

*Werkgroep IX heeft aanbevolen een nieuwe categorie van gedelegeerde besluiten in te voeren om tegemoet te komen aan de vaak gehoorde kritiek betreffende de buitensporige gedetailleerdheid van de communautaire wetgeving en de rigiditeit en traagheid van de procedures. Volgens het verslag van werkgroep IX wordt "deze gedetailleerdheid misplaatst geacht, met name in bepaalde economische sectoren waar het vermogen tot aanpassing aan veranderende omstandigheden van groot belang is. De communautaire wetgever ziet zich zodoende voor een tweeledige opgave geplaatst: het produceren van een wetgeving die gebaseerd is op de onbetwistbare democratische legitimiteit die alleen door wetgevingsprocedures kan worden gewaarborgd, en het snel en doeltreffend inspelen op de uitdagingen en eisen van de werkelijkheid, en dus een zekere flexibiliteit bewaren.*

*Momenteel bestaat er geen mechanisme dat de wetgever in staat stelt de technische aspecten of bijzonderheden van de wetgeving te delegeren en daarop tegelijkertijd controle uit te oefenen. In de huidige situatie is de wetgever namelijk verplicht om hetzij de door hem aangenomen bepalingen tot in detail te formuleren, hetzij de technische aspecten of de details van de wetgeving aan de Commissie toe te vertrouwen als zou het hier gaan om uitvoeringsmaatregelen die onderworpen zijn aan het toezicht van de lidstaten overeenkomstig het bepaalde in artikel 202 VEG."*



*Als oplossing heeft de werkgroep "een nieuw type "gedelegeerd" rechtsinstrument voorgesteld dat in combinatie met doeltreffende controlemechanismen de wetgever kan aanmoedigen zich in het rechtsinstrument tot de hoofdzaken te beperken en de technische aspecten aan de uitvoerende machten te delegeren, voorzover hij de garantie heeft dat hij zijn wetgevingsbevoegdheid op enigerlei wijze kan terugkrijgen".*

*Sommigen vinden dat het probleem eenvoudiger kan worden opgelost door de wetgever - het Europees Parlement en de Raad - een evocatierecht toe te kennen voor de uitvoeringsbesluiten (artikel 202 VEG). In zijn conclusies heeft de werkgroep deze mogelijkheid om de volgende redenen verworpen:*

- in beginsel vallen de uitvoeringsbesluiten onder de bevoegdheid van de lidstaten en worden zij slechts bij wijze van uitzondering door de Commissie (of in bepaalde gevallen door de Raad) aangenomen*
- om diezelfde reden zijn de door de Commissie aangenomen uitvoeringsbesluiten onderworpen aan het toezicht van comités die uit vertegenwoordigers van de lidstaten bestaan*
- de uitvoeringsbesluiten behoren derhalve niet tot de bevoegdheid van de wetgever.*

*In deze context en vanuit dat uitgangspunt heeft de werkgroep aanbevolen een nieuwe categorie van besluiten in het leven te roepen (die overigens in diverse vormen voorkomt in grondwetten van vele lidstaten) om dit probleem op te lossen.*

### Artikel 32

*Het is nuttig in dit verband het evenredigheidsbeginsel in herinnering te brengen, want dat vormt het criterium voor de keuze van het instrument. De vraag op welke wijze besloten wordt over de intensiteit van het optreden van de Unie, dient op transparante wijze te worden beantwoord.*

*Het tweede lid komt overeen met het huidige artikel 253 VEG.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Artikel 253 luidt als volgt: "De verordeningen, richtlijnen en beschikkingen die door het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk worden aangenomen, en de verordeningen, richtlijnen en beschikkingen van de Raad of van de Commissie worden met redenen omkleed en verwijzen naar de voorstellen of adviezen welke krachtens dit Verdrag moeten worden gevraagd".

### Artikel 33

*Dit artikel komt overeen met de tekst van het huidige artikel 254, zoals herzien in het licht van de voorgaande ontwerp-artikelen. Hoewel het voorontwerp van grondwet niet in een dergelijk artikel voorziet, is de opneming ervan noodzakelijk omdat de voorwaarden voor de inwerkingtreding van de wetten (afkondiging en bekendmaking) fundamentele grondwettelijke elementen voor de rechtszekerheid zijn.*

---