

NOTA

Betreft: Samenvattend verslag van de plenaire zitting
- Brussel, 3 en 4 april 2003

I. OPENING VAN DE ZITTING

Vice-voorzitter Amato opende de zitting met de aankondiging dat de plenaire zitting van medio mei, die gewijd is aan het debat over de ontwerp-teksten betreffende het "externe optreden" en de "instellingen", ten minste twee volledige dagen in beslag zal nemen (15 mei vanaf 10.00 uur en 16 mei de hele dag) en indien nodig kan worden voortgezet tot zaterdag (17 mei) in de voormiddag.

1. Debat over de ontwerp-artikelen betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid
(CONV 614/03, CONV 644/03)

Vice-voorzitter Amato beklemtoonde in zijn inleiding dat het praesidium bij het opstellen van deze ontwerp-teksten gepoogd heeft de conclusies van Werkgroep X, voorgezeten door de heer Bruton, zo getrouw mogelijk om te werken tot artikelen van het Constitutionele Verdrag. Deze werkgroep is er in geslaagd een delicaat en evenwichtig compromis te bereiken, dat het praesidium heeft willen bewaren. Deze artikelen maken de gemeenrechtelijke instrumenten en procedures weliswaar in ruime mate toepasselijk, maar erkennen tevens een aantal specifieke kenmerken van dit bevoegdheidsgebied, zoals een initiatiefrecht van de lidstaten en een bijzondere rol voor de nationale parlementen. De vice-voorzitter wees erop dat later kan worden bekeken of sommige bepalingen, zoals die betreffende de Europese Raad of de controle op de subsidiariteit, in deze afdeling moeten blijven staan of naar een andere afdeling van de Grondwet moeten worden verplaatst. Naar aanleiding van bepaalde wijzigingsvoorstellen, waarin nog eenparigheid van stemmen wordt geëist voor de volledige huidige derde pijler, wees de vice-voorzitter erop dat deze regel in een verruimde

Unie te star is; hij beklemtoonde daarbij het verband dat de werkgroep heeft geconstrueerd tussen een duidelijke inspanning om met name op strafrechtelijk gebied de bevoegdheden van de Unie, die thans vaag zijn geformuleerd, nader te omschrijven en in te perken, enerzijds, en de invoering van de regel van gekwalificeerde meerderheid voor deze beperkte bevoegdheden, anderzijds. Tot slot vermeldde de vice-voorzitter de voorzichtige aanpak die het praesidium voorstaat met betrekking tot de mogelijke instelling van een Europees openbaar ministerie. Dat O.M. zou met eenparigheid van stemmen en zonder dat de Grondwet daartoe een verplichting behelst, kunnen worden opgericht als sluitstuk van een ontwikkelingsproces uitgaande van Eurojust.

Algemeen gesproken was een grote meerderheid van de sprekers tevreden over het evenwichtige karakter en de redactionele kwaliteit van de ontwerp-artikelen van het praesidium, alsmede over de belangrijke vorderingen in de daaruit voortvloeiende totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, met name de samenvoeging van de pijlers en de toepassing van de instrumenten en de algemene procedures. Velen beklemtoonden dat deze artikelen een grote doorbraak mogelijk zouden moeten maken, die van cruciaal belang zal worden geacht voor het succes van de Conventie, in haar totaliteit beschouwd. Deze sprekers pleitten er met name voor de regel van eenparigheid af te schaffen, omdat deze regel het in een uitgebreide Unie van 25 leden vrijwel onmogelijk zou maken om op dit terrein op te treden, en geheel onmogelijk om aan de hoge verwachtingen van de burgers te voldoen. Op het gebied van veiligheid en justitie steunden deze Conventieleden dan ook de voorstellen van het praesidium om op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid over te schakelen; sommigen stelden voor om voor bepaalde bijzonder gevoelige terreinen eventueel een versterkte meerderheid of een overgangsperiode voor te schrijven. Een zeer beperkt aantal Conventieleden gaf evenwel de voorkeur aan het behoud van de regel van eenparigheid voor de volledige huidige derde pijler.

Een groot aantal Conventieleden wenste de schrapping van artikel 31 in het eerste deel van de Grondwet, omdat zij specifieke punten van dat artikel betwisten of vinden dat deze specifieke punten in ieder geval in het tweede deel van de Grondwet moeten worden behandeld. De belangrijkste kritiek van deze Conventieleden is, dat deze bepaling de indruk zou kunnen wekken dat de huidige derde pijler in weerwil van de aangekondigde samenvoeging zou blijven voortbestaan. Andere Conventieleden steunden evenwel de handhaving van dat artikel of dienden voorstellen in tot redactionele wijziging ervan.

Voor artikel 1 van het tweede deel, waarin de voornaamste doelstellingen en elementen worden omschreven, werden slechts enkele tekstvoorstellen ingediend. Het in dat artikel verankerde beginsel van eerbiediging van de verschillende juridische systemen en tradities werd in verscheidene toespraken toegejuicht. Sommige Conventieleden beklemtoonden tevens het bijzondere belang van het subsidiariteitsbeginsel voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Artikel X van het tweede deel, dat gewijd is aan de rol van de Europese Raad, heeft talrijke opmerkingen van de kant van de Conventieleden opgeleverd. Sommigen betwistten dat de Europese Raad met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (RVVR) een speciale rol speelt die niet dezelfde is als op de andere gebieden voor Europees optreden. Deze Conventieleden vragen dan ook om schrapping van dat artikel. Sommigen vreesden dat de Europese Raad de Europese wetgever (Raad en Parlement) via deze bepaling instructies of bevelen zou kunnen geven, en deze instellingen zo zelfs hun bevoegdheden zou kunnen ontnemen. De reactie daarop luidde dat de door het praesidium voorgestelde formulering niet in die zin kan worden geïnterpreteerd.

Andere Conventieleden - de meesten - betwisten niet dat de Europese Raad inderdaad een speciale functie heeft, maar vragen zich af of het niet beter zou zijn deze bepaling niet in het hoofdstuk van het tweede deel van het Verdrag, dat aan de RVVR is gewijd, op te nemen, maar in het artikel van het eerste deel, dat over de Europese Raad zal handelen (artikel 15 van het in oktober van vorig jaar verspreide voorontwerp). Anderen verwerpen dat voorstel en staan erop dat deze bepaling wordt opgenomen in het hoofdstuk dat aan de RVVR is gewijd. Sommigen merken op dat de vermelding van de speciale rol ter zake van de Europese Raad - los van de vraag waar deze in de tekst moet staan - een onderdeel is van het algehele compromis, dat de afschaffing van de pijlerconstructie mogelijk heeft gemaakt. Zij wensen niet terug te komen op de elementen die tot dat compromis hebben geleid.

Verscheidene Conventieleden plaatsen vraagtekens bij het bepaalde in artikel 3 betreffende de rol van de nationale parlementen. Sommigen stellen voor deze bepaling te schrappen en het mechanisme van vroegtijdige waarschuwing op gang te brengen wanneer het minimum van een derde van de leden, in plaats van de lagere drempel van lid 2, is bereikt. Anderen stellen voor deze bepaling op te nemen in het protocol betreffende de nationale parlementen of het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Talrijke Conventieleden verdedigden evenwel de door het praesidium voorgestelde bepalingen, die volgens hen een correcte weergave vormen van de conclusies van Werkgroep X. Andere leden tenslotte vinden de voorstellen onvoldoende ambitieus om de prerogatieven van de nationale parlementen te vrijwaren. Zij dienen diverse voorstellen in die zin in, met name de invoering van een gezamenlijk toezicht op Europol, dat moet worden uitgeoefend door een gemengde commissie bestaande uit leden van het Europees Parlement en de nationale parlementen.

Artikel 4 betreffende de evaluatiemechanismen werd over het algemeen positief onthaald, al waren er ook Conventieleden die het wilden schrappen. Verscheidene Conventieleden dienden evenwel diverse tekstvoorstellen in, die ertoe strekken de draagwijdte en de gevolgen nader te omschrijven. Het belang van het evaluatiemechanisme, met name in het kader van de justitiële samenwerking, werd beklemtoond.

Artikel 5 betreffende de operationele samenwerking werd positief onthaald; slechts zeer weinig Conventieleden wensten het te schrappen. Talrijke leden juichten de impliciete verdeling tussen de uitvoerende functie (operationele samenwerking) en de wetgevende functie toe. Velen van hen wilden dat het in dat artikel bedoelde comité rechtstreeks door de Grondwet wordt ingesteld. De - naar het inzicht van de Conventieleden belangrijke - behoeften op het stuk van de versteviging van de operationele samenwerking werden meermaals beklemtoond. Van de Conventieleden die zich over deze bepaling hebben uitgesproken, wilde een zeer grote meerderheid dat de met grenscontrole verband houdende samenwerking uitdrukkelijk in de werkingssfeer van artikel 5 wordt opgenomen. Deze leden vinden dat de tekst van het praesidium in die zin moet worden aangescherpt.

Wat het initiatiefrecht van een groep lidstaten betreft (artikel 8) verzetten sommige sprekers zich weliswaar tegen deze afwijking van het monopolie van de Commissie inzake initiatief, maar talrijke andere Conventieleden drongen aan op handhaving van dit recht, omdat het een cruciaal element is van het door de werkgroep uitgewerkte compromis. Vele Conventieleden wezen er evenwel op dat moet worden onderzocht hoe dat initiatiefrecht verenigbaar kan worden gemaakt met de medebeslissingsprocedure, gezien de bijzondere rol van de Commissie in deze procedure. Sommigen opperden het idee dat de Commissie verplicht zou kunnen worden om een door een groep lidstaten gevraagd initiatief in eigen naam voort te zetten, maar dit idee werd door andere sprekers verworpen. Sommige Conventieleden, tot slot, stelden voor om het voor een initiatief vereiste minimumaantal lidstaten te beperken (bijvoorbeeld 1/5 van de lidstaten); anderen wensten het te verhogen (tot 1/3).

Verscheidene sprekers vroegen om schrapping van artikel 9 (rechterlijke toetsing), omdat de eerbiediging van het recht op dit gevoelige terrein er volgens hen bij gebaat is dat het algemene stelsel van de rechtsmacht van het Hof van toepassing is, zonder dat *a priori* bevoegdheden worden uitgesloten; volgens hen spreekt het in ieder geval vanzelf dat het Hof geen controle zal uitoefenen op de proportionaliteit van het optreden van de nationale politie uit hoofde van het nationaal recht. Verscheidene andere Conventieleden eisten evenwel dat de tekst een clausule over de grenzen van de bevoegdheden op dit terrein zou blijven bevatten, soms met de precisering dat zij willen terugkeren naar de formulering van het huidige artikel 35, lid 5, VEU.

Over de artikelen betreffende het beleid inzake asiel en immigratie (artikelen 10, 11, 12 en 13 van het ontwerp van het praesidium) hebben verscheidene Conventieleden het woord genomen. Deze bepalingen vond men in het algemeen ambitieus, al weerspiegelen zij wel op bevredigende wijze de conclusies van de werkgroep, met name wat de veralgemening van de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid betreft. De opmerkingen of wijzigingsvoorstellen betroffen de volgende punten:

- Verscheidene Conventieleden wilden bevestigd zien dat het begrip "buitengrenzen" in artikel 10 ook betrekking heeft op de zee grenzen en niet alleen op de landgrenzen. De vicevoorzitter van de Conventie bevestigde dat dit wel degelijk de interpretatie van het praesidium is .
- Sommige Conventieleden wilden duidelijker tot uiting brengen dat de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen niet uitsluit dat deze controles bij wijze van uitzondering opnieuw worden ingevoerd in geval van bedreiging van de openbare orde. Sommige Conventieleden stelden voor de bepaling betreffende dat recht (artikel 2 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst) in de ontwerp-tekst van de Grondwet op te nemen.

Met betrekking tot het tekstvoorstel waarbij voorzien wordt in "de geleidelijke invoering van het gemeenschappelijk systeem van geïntegreerd beheer van de buitengrenzen", in artikel 10, wilden verscheidene sprekers dat deze bepaling de oprichting van een gemeenschappelijk corps voor grensbewaking, dat volgens sommigen over echte uitvoerende bevoegdheden moet beschikken, toestaat of zelfs oplegt. Anderen, die minder talrijk waren, waren daartegen. Nog anderen tenslotte beklemtoonden dat geïntegreerd beheer geenszins betekent, zoals de vorige sprekers deden

uitschijnen, dat de nationale grensbewakingsfunctionarissen van statuut veranderen en Europese ambtenaren worden. Dat was niet het doel van deze bepaling. De verantwoordelijkheid voor en het beheer van de controles aan de buitengrenzen zou tot de bevoegdheid van de lidstaten blijven behoren, zelfs in het kader van een gemeenschappelijke geïntegreerde regeling. Dit zou niet van invloed zijn op de administratieve status van het personeel.

- Verscheidene Conventieleden stemden ermee in dat voor asielkwesties voortaan een gekwalficeerde meerderheid van stemmen geldt, mits de Europese wetgeving beperkt blijft tot minimumvoorschriften. Anderen, die zich volledig achter het ontwerp van het praesidium scharen, vonden dat voorstel onbespreekbaar, omdat het het gebied dat reeds door de Europese wetgeving wordt bestreken, zou verkleinen. Voorts kreeg het voorstel van een Conventielid om de externe dimensie van het asielbeleid beter tot uitdrukking te brengen, de steun van verscheidene andere leden; de onderlinge samenhang van het interne onderdeel van dat beleid moet daarbij evenwel onverlet worden gelaten.
- Ook het immigratievraagstuk heeft tal van reacties opgeleverd. Sommige Conventieleden wensen een ambitieus gemeenschappelijk Europees beleid. Over de vraag of de rechtsgrondslag voor het immigratiebeleid ook moet slaan op de toegang tot werk liepen de meningen evenwel uiteen. Verscheidene Conventieleden wensten dat dit vraagstuk tot de bevoegdheid van de lidstaten zou blijven behoren, ofwel onder de eenparigheidsregel zou vallen. Voorts beklemtoonden diverse sprekers dat dit beleid alleen tot doel zou mogen hebben voor elke lidstaat immigratiequota te bepalen.
- Sommige Conventieleden betwisten de invoering van het solidariteitsbeginsel in artikel 13. Volgens hen gaat deze bepaling het kader van asiel, immigratie en grenzen te buiten. Anderen plaatsen vraagtekens bij de praktische draagwijdte van het begrip "solidariteit" of willen de werkingssfeer ervan beperken tot financiële solidariteit. Verscheidene andere Conventieleden beklemtoonden evenwel het belang van dat artikel en stonden erop dat het wordt behouden.

Op het gebied van justitiële samenwerking op het gebied van het civiel recht was het belangrijkste vraagstuk dat tijdens de gedachtewisseling aan de orde werd gesteld, de vraag in hoeverre met gekwalficeerde meerderheid besluiten kunnen worden genomen over aspecten die aan het familie-recht raken. Veel Conventieleden waren voorstander van de eenparigheid van stemmen voor al deze

aspecten, terwijl anderen deze aspecten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen geregeld wilden zien. Sommigen verdedigden de compromisaanpak van het praesidium, die erin bestaat alleen de ouderlijke verantwoordelijkheid onder de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid te laten vallen. Anderen merkten op dat in ieder geval verduidelijkt moet worden dat lid 3 alleen in het kader van het volledige artikel kan worden toegepast en dat het geen aparte algemene bevoegdheid voor familierecht creëert. Tot slot waren sommige Conventieleden gewonnen voor een onderlinge aanpassing van de wetgevingen op het gebied van het materieel civielrecht, zulks op bepaalde uitdrukkelijk op te sommen terreinen.

Vele Conventieleden steunden het evenwicht dat in de artikelen 15, 16 en 17 is bereikt. Eén Conventielid vond evenwel dat inzake de wederzijdse erkenning, die hij in de Grondwet verankerd wilde zien, en de onderlinge aanpassing van de wetgevingen nog geen volkomen evenwicht was bereikt. Naast de kleine minderheid van Conventieleden die vinden dat besluiten op dit gebied altijd met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen (zie *supra*), waren er anderen die de eenparigheid van stemmen alleen wensten voor artikel 16 (strafvordering) of voor de "cruciale terreinen" van het strafrecht. Deze stellingname werd door diverse andere sprekers bekritiseerd. Verscheidene Conventieleden wensten bovendien dat de onderlinge aanpassing van de bepalingen inzake strafvordering (artikel 16) gekoppeld wordt aan een grensoverschrijdende dimensie, zulks om de louter interne aspecten van de strafvordering uit te sluiten. Enkele Conventieleden pleitten voor een bepaling waarin de bevoegdheid van de lidstaten om internationale overeenkomsten op justitieel en politieel gebied te sluiten, wordt gevrijwaard.

Artikel 17 betreffende de onderlinge aanpassing van de bepalingen inzake het materieel strafrecht werd door talrijke sprekers toegejuicht. Sommige Conventieleden vonden dat dit artikel van meer ambitie moet getuigen, en met name de oprichting van een "gemeenschappelijke stam" moet beogen, en zich niet mag beperken tot minimumvoorschriften. Andere Conventieleden maakten een voorbehoud bij de draagwijdte van het tweede streepje van artikel 17 (dat de onderlinge aanpassing mogelijk maakt van bepalingen op alle terreinen van de criminaliteit die het beleid van de Unie raken): volgens hen was de formulering van dit streepje te ruim, en zij stelden voor om in een tweede lijst met vormen van criminaliteit een nadere omschrijving van het toepassingsgebied van die bepaling te geven. Eén Conventielid beklemtoonde meer in het algemeen de behoefte aan een nauwkeuriger omschrijving van de bevoegdheden van de Unie (waarop het antwoord luidde dat de voorgestelde artikelen reeds een veel nauwkeuriger en beter afgebakende omschrijving van de bevoegdheden bevatten dan de huidige artikelen).

De artikelen betreffende Europol en Eurojust werden positief onthaald, behoudens enkele redactievoorstellen voor de beschrijving van de mogelijke taken van die organen (in lid 2 van de respectieve artikelen). Een aantal leden van de Conventie stelde echter voor, deze artikelen meer gewicht te geven door te bepalen dat de taken rechtstreeks krachtens de Grondwet worden toegekend en niet aan het inzicht van de wetgever worden overgelaten, zoals voorzien in de artikelen van het praesidium. Andere leden daarentegen verzochten dat voor de uitbreiding van de taken van Europol de unanimiteitsregel zou worden opgelegd.

Het voorstel betreffende het Europees openbaar ministerie (artikel 20) gaf aanleiding tot een zeer levendige discussie. Een aantal sprekers was tegen dit voorstel en beklemtoonde niet overtuigd te zijn van de praktische noodzaak van de oprichting van een openbaar ministerie, noch van de verenigbaarheid daarvan met de verschillende nationale strafrechtssystemen. Voor hen volstond een ontwikkeling van Eurojust. Een groot aantal leden sprak echter zijn steun uit voor het idee van een Europees openbaar ministerie en verzocht, meer dan eens, dat de oprichting van een openbaar ministerie als een uit de Grondwet voortvloeiende verplichting zou worden opgenomen, en zelfs dat het openbaar ministerie bij gekwalificeerde meerderheid (voor sommigen bij versterkte gekwalificeerde meerderheid) zou kunnen worden opgericht. Sommige leden stelden voor, de taak van dit orgaan te beperken tot het vervolgen van fraude tegen de financiële belangen van de Unie. Andere leden daarentegen toonden zich tevreden met de huidige formulering, die de wetgever grote vrijheid laat.

Concluderend sprak de heer Bruton, voorzitter van Werkgroep X, vooreerst zijn tevredenheid uit over het in het algemeen positieve en constructieve onthaal van de voorstellen van het praesidium door de Conventieleden. Hij herinnerde er vervolgens aan dat wel nog van gedachten kan worden gewisseld over de beste plaats van de bepalingen betreffende de Europese Raad en de nationale parlementen, met inbegrip van hun rol in de evaluatiemechanismen, maar dat de inhoud van die bepalingen deel uitmaakt van het in de groep bereikte compromis. De heer Bruton bevestigde het beginsel van een initiatiefrecht voor een groep lidstaten en de één-vierde-drempel, die volgens hem "redelijk" is, maar erkende tegelijk dat moet worden bekeken hoe de medebeslissingsprocedure in dit verband kan functioneren. Verder onderstreepte hij dat artikel 14, lid 3, geen brede harmonisatie van het materieel burgerlijk recht beoogt, maar dat het praesidium vooral een compromisformule wilde voorstellen om meer vooruitgang te kunnen boeken op het specifieke vlak van de ouderlijke verantwoordelijkheid. Naar aanleiding van de kritiek op het artikel betreffende de strafrechtelijke

procedure tekende de heer Bruton aan dat dit artikel in ieder geval slechts minimumvoorschriften betreft en dat tijdens de hoorzitting van de werkgroep met deskundigen aan het licht is gekomen dat er een uitgesproken praktische behoefte bestaat aan onderlinge aanpassing van de procedureregels om de grensoverschrijdende criminaliteit beter te kunnen bestrijden. Verder was hij van oordeel dat een progressieve formulering van minimumvoorschriften op dit gebied het idee van een Europees openbaar ministerie uiteindelijk minder controversieel zou kunnen maken dan vandaag het geval is; hij voegde daaraan toe dat de door het praesidium voorgestelde middenweg – een gewone, facultatieve rechtsgrondslag, die met eenparigheid van stemmen wordt toegepast – hem in het licht van het debat de juiste weg leek. De heer Bruton toonde zich tevreden over de duidelijke steun voor het artikel betreffende het materieel strafrecht, maar nam tevens nota van de bezorgdheid van de leden die streven naar een betere afbakening van het toepassingsgebied van het tweede streepje; het praesidium zal zich over mogelijke oplossingen moeten buigen. Tot besluit verwelkomde de heer Bruton met name het feit dat nagenoeg alle regeringsvertegenwoordigers bijzonder actief en constructief aan het debat hebben deelgenomen.

2. Presentatie van de ontwerp-artikelen

Het democratisch leven van de Unie

Vice-voorzitter Dehaene presenteerde de ontwerp-artikelen 33 tot en met 37, die moeten deel uitmaken van een inspanning om meer transparantie te bewerkstelligen inzake de activiteiten van de Unie en tot doel hebben de Unie nader tot de burgers te brengen, door een dialoog op gang te brengen tussen de instellingen en de civiele samenleving.

De Unie en haar naaste omgeving

Vice-voorzitter Dehaene presenteerde ontwerp-artikel 42 betreffende de Unie en haar naaste omgeving. Hij onderstreepte het innoverende karakter van dit artikel, dat ten doel heeft een kader vast te leggen voor de toekomstige betrekkingen tussen de Unie en haar buurlanden, op basis van bilaterale overeenkomsten.

Het lidmaatschap van de Unie en de algemene en slotbepalingen

Vice-voorzitter Dehaene presenteerde de bepalingen betreffende titel X van deel II van de Grondwet, betreffende het lidmaatschap van de Unie, alsmede de algemene en slotbepalingen van deel III.

Hij wees op het belang van titel X, die betrekking heeft op alles wat met de hoedanigheid van lid van de Unie te maken heeft: de voorwaarden om in aanmerking te komen en de procedure om lid van de Unie te worden, de beweegredenen om de uit de Grondwet voortvloeiende rechten van een lidstaat te schorsen en de procedure voor de vrijwillige terugtrekking van een lidstaat uit de Unie. Hij voegde daaraan toe dat deze titel twee belangrijke innovaties inhoudt ten opzichte van de huidige verdragen: er worden uitdrukkelijk voorwaarden vastgelegd om in aanmerking te komen als lid van de Unie en er wordt voorzien in de mogelijkheid dat een lidstaat van de Unie zich vrijwillig terugtrekt.

De vice-voorzitter ging vervolgens in op de bepalingen van deel III, die de algemene bepalingen en de slotbepalingen van de huidige verdragen gedeeltelijk overnemen en een aantal van die bepalingen op enkele punten wijzigen, en voorts twee nieuwe bepalingen – betreffende de intrekking van de huidige verdragen en betreffende de opvolging van de Europese Gemeenschap en de voormalige Europese Unie door de nieuwe entiteit, "Europese Unie" genoemd – toevoegen. Door deze laatste toevoeging wordt in het verdrag concreet gestalte gegeven aan de wens van de Conventie dat de Grondwet niet beperkt zou blijven tot een wijziging van de huidige verdragen, maar deze zou vervangen.

De vice-voorzitter deelde mee dat de thans gepresenteerde artikelen tijdens de plenaire zitting van 24 en 25 april door de Conventie zullen worden behandeld en dat de uiterste termijn voor de toezending van wijzigingsvoorstellen op 11 april 2003 is vastgesteld, opdat met die voorstellen nog rekening kan worden gehouden in de analysenota van het secretariaat.

Tot slot informeerde de vice-voorzitter de voltallige zitting dat het praesidium, na rijp beraad, besloten heeft geen ontwerp-tekst betreffende open coördinatiemethode in te dienen. Het praesidium is ervan overtuigd dat – met name op de gebieden van ondersteunend optreden – reeds in coördinatie van nationaal beleid is voorzien, zoals in ontwerp-artikel 15 is weergegeven. Het praesidium vreest dat een nieuw algemeen artikel over deze methode de mogelijkheid om daarvan gebruik te maken, veeleer zou afzwakken dan versterken, en dat een dergelijk artikel een element van verwarring zou introduceren in de bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de lidstaten. De vice-voorzitter tekende aan dat het praesidium wel openstaat voor eventuele suggesties van de Conventieleden.

3. Artikelen 38 tot en met 40: de financiën van de Unie

Inleiding

De heer Dehaene leidde het debat in en memoreerde dat het praesidium de ontwerp-artikelen 38 tot en met 40 nog moet aanpassen in het licht van de lopende besprekingen en de resultaten van de door de heer Christophersen voorgezeten Studiegroep begrotingsprocedure, die haar besprekingen naar verwachting diezelfde namiddag zou voltooien. Hij kondigde aan dat er een nieuwe studiegroep, over de eigen middelen, zal worden opgericht, die door de heer Méndez de Vigo zal worden voorgezeten (de door het praesidium goedgekeurde taakomschrijving van deze groep is tijdens de vergadering uitgedeeld, zie doc. CONV 654/03).

Vervolgens nam de heer Dehaene de 69 ingediende wijzigingsvoorstellen door, waarin onderling zeer uiteenlopende standpunten worden verwoord. Desalniettemin trok hij daaruit enkele conclusies:

- Er lijkt een consensus te bestaan over het voorstel om de financiële vooruitzichten, waarin per uitgavencategorie de verplicht in acht te nemen maxima zouden worden vastgelegd, in de Grondwet formeel te verankeren als bindend kader voor de jaarlijkse begroting.
- De door het praesidium in ontwerp-artikel 39 voorgestelde begrotingsbeginselen zijn goed onthaald; een aantal leden stelt voor daaraan het beginsel van voldoende middelen toe te voegen dat thans in artikel 6, lid 4, van het VEU staat.
- Met betrekking tot de eigen middelen wordt in veel wijzigingsvoorstellen voorgesteld om de mogelijkheid open te laten Europese belastingen te heffen.

Veruit de meeste wijzigingsvoorstellen hebben echter betrekking op de besluitvormingsprocedures, zowel wat betreft het stelsel van eigen middelen, de financiële vooruitzichten als de jaarlijkse begroting. In deze voorstellen worden meestal onderling tegenstrijdige standpunten geformuleerd.

Stand van zaken in de Studiegroep begrotingsprocedure

Alvorens het debat te openen verzocht de heer Dehaene de heer Christophersen een overzicht te geven van de stand van de besprekingen in de Studiegroep begrotingsprocedure.

De heer Christophersen deelde mee dat zich in de studiegroep een consensus lijkt af te tekenen over de opnemings van de financiële vooruitzichten in de Grondwet, waardoor deze juridische bindend zouden worden. Dit zou de begrotingsprocedure kunnen vereenvoudigen, omdat met name de procedureverschillen tussen de verplichte uitgaven (VU) en de niet-verplichte uitgaven (NVU) daardoor zouden vervallen.

Hij zei voorts dat tijdens het debat in de studiegroep is gebleken dat met drie niveaus rekening moet worden gehouden wanneer de concrete voorwaarden voor de opnemings van het "financieringskader" (de studiegroep stelt namelijk voor, het niet langer over financiële vooruitzichten, maar over het "meerjarig financieringskader" te hebben) in de Grondwet worden behandeld. Het betreft met name de vraag welke bepalingen betreffende dat "meerjarig financieringskader" in deel I van de Grondwet moeten worden opgenomen en welke bepalingen in deel II, en, ten slotte, wat aan het domein van het afgeleid recht moet worden overgelaten in de vorm van op basis van de Grondwet vast te stellen rechtshandelingen.

De meerderheid van de leden is van oordeel dat deel I van de Grondwet een specifiek artikel over het "financieringskader" moet bevatten, dat de volgende elementen inhoudt:

- het moet specificeren dat het "financieringskader" een bindend kader vormt voor de jaarlijkse begroting;
- het moet het beginsel bevatten dat in het "financieringskader" voor elk begrotingsonderdeel de bindende bedragen van de jaarlijkse maxima van de vastleggingskredieten worden vastgelegd, binnen de grenzen van de eigen middelen van de Unie;
- het moet tevens de rechtsgrond bevatten op basis waarvan de instellingen voor een bepaalde periode de rechtshandeling kunnen vaststellen die het "financieringskader" zelf en, bijgevolg, de medebeslissingsprocedure omvat. De voorkeur van de studiegroep lijkt uit te gaan naar een procedure waarvoor het initiatief bij de Commissie zou berusten maar die, wat de stemming in de Raad betreft, een uitzondering zou vormen op de gevolgen van het initiatiefrecht van de Commissie. De Raad, bijeen op het hoogste politieke niveau, zou bij supergekwalficeerde meerderheid – indien een dergelijke meerderheid in een ruimere context in de Grondwet zou worden gedefinieerd – of bij gekwalficeerde meerderheid de wet betreffende het financieringskader vaststellen. Hij zou besluiten na eensluidend advies van het Europees Parlement.

Deel II van de Grondwet zou het volgende moeten behelzen:

- het beginsel dat het "financieringskader" niet alleen het jaarlijks maximumbedrag van de vastleggingskredieten per rubriek vaststelt, maar ook het jaarlijks maximumbedrag van de betalingskredieten. Het aantal rubrieken moet worden beperkt, omdat anders de jaarlijkse begroting zijn betekenis verliest;
- het beginsel dat het een flexibel instrument moet zijn, waarvan de details binnen het "kader" zelf worden vastgesteld;
- de periode waarvoor dit "financieringskader" geldt, die tenminste vijf jaar moet belopen;
- een mechanisme om de gevolgen te ondervangen van een eventuele mislukking van de procedure voor de aanneming van het "kader"; dat mechanisme zou kunnen bestaan in een verlenging van het laatste jaar van het voorgaande "kader";
- het beginsel dat de begrotingsautoriteit en de Commissie toezien op de beschikbaarheid van de financiële middelen die nodig zijn voor de uitgaven waardoor de Unie zich ten opzichte van derden van haar juridische verplichtingen kan kwijten.

Deze groep is nog niet tot een conclusie gekomen ten aanzien van de jaarlijkse procedure. Wel lijken zich bepaalde elementen af te tekenen die de basis van een consensus zouden kunnen vormen:

- de Commissie zou het ontwerp van begroting indienen, wat met name inhoudt dat zij haar voorstel tot aan de bemiddelingsfase kan wijzigen. Hiermee zou niet worden vooruitgelopen op de regels voor de stemming in de Raad;
- het verschil tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven zou komen te vervallen. Een en ander zou afhankelijk worden gesteld van de versterking van de begrotingsdiscipline via de vastlegging van het "financieringskader" in de Grondwet, met name door hierin het beginsel op te nemen dat de begrotingsautoriteit en de Commissie waken over de beschikbaarheid van de financiële middelen die de Unie in staat stellen om ten aanzien van derden aan haar juridische verplichtingen te voldoen;
- de procedure dient de overlegmechanismen die zich in de praktijk hebben ontwikkeld, te formaliseren;
- de procedure kan worden ingekort: zij zou ingaan op 1 september en tegen medio december aflopen. Zij zou één enkele lezing omvatten van elke instelling, Parlement en Raad, alsook een bemiddelingsfase.

De studiegroep is nog verdeeld over de procedure die moet worden gekozen voor het geval dat een akkoord tussen beide instellingen zou uitblijven.

Het debat

Ten aanzien van de procedure van aanneming van het stelsel van eigen middelen waren de Conventieleden onderling verdeeld: sommigen wilden de procedure wijzigen, anderen wilden haar onveranderd handhaven. Een flink aantal Conventieleden is van mening dat handhaving van de huidige procedure, waarvoor niet alleen eenparigheid van stemmen in de Raad is vereist, maar ook nationale bekrachtiging, de capaciteit van de Unie om in de toekomst haar beleid te financieren in gevaar zou kunnen brengen. Andere Conventieleden verdedigden daarentegen de handhaving van de huidige procedure om met name de bevoegdheden van de nationale parlementen ter zake te behouden.

Tal van Conventieleden zijn voor een versterking van de rol van het Europees Parlement in de procedure.

Degenen die een versoepeling wensen van de procedure houdende aanneming van het stelsel van eigen middelen wezen erop dat de huidige procedure niet adequaat lijkt om nieuwe, "echt" eigen middelen te creëren, naast de nationale bijdragen. Vanuit die optiek steunde een aantal Conventieleden het denkbeeld om de mogelijkheid te creëren Europese belastingen vast te stellen. Enkele sprekers stelden een tweeledige procedure voor: de huidige voor de vaststelling van het maximumbedrag aan middelen, en een soepeler procedure voor de overige elementen van het stelsel van middelen. Anderen spraken zich uit voor handhaving van de huidige procedure: deze heeft het in het verleden mogelijk gemaakt nieuwe bronnen van eigen middelen te introduceren.

Het voorstel van het praesidium om de financiële vooruitzichten in de Grondwet vast te leggen, kreeg brede steun. Deze vooruitzichten zouden uitgavenmaxima per rubriek vaststellen die een juridisch bindend kader voor de jaarlijkse begroting zouden worden. De meningen ten aanzien van de procedure waren verdeeld. Tal van sprekers waren van mening dat de Raad een doorslaggevende rol zou moeten spelen bij de omschrijving van de vooruitzichten. Bepaalde Conventieleden stelden voor de medebeslissingsprocedure te gebruiken. Een enkeling was van mening dat de Raad ten minste over de uitgavenmaxima per rubriek met eenparigheid van stemmen moet besluiten.

Verscheidene Conventieleden wensen dat de looptijd van de vooruitzichten samenvalt met het politiek mandaat van het Parlement en van de Commissie.

Veel Conventieleden zouden het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven willen laten vervallen. Een aantal van hen stelt hieraan evenwel twee voorwaarden: ten eerste zouden de uitgavenmaxima per rubriek juridisch bindend moeten worden door de financiële vooruitzichten in de Grondwet vast te leggen, en ten tweede zou het beginsel volgens hetwelk in de begroting de noodzakelijke kredieten worden opgevoerd om de juridische verplichtingen ten aanzien van derden te dekken, in de Grondwet moeten worden opgenomen.

Met deze zelfde voorwaarden als uitgangspunt zou het volgens deze sprekers mogelijk zijn de jaarlijkse procedure te vereenvoudigen op basis van gezamenlijke besluitvorming. Voorts bleek er ten aanzien van het denkbeeld om de jaarlijkse begrotingsprocedure te herstructureren op basis van een vereenvoudigde medebeslissingsprocedure een ruime mate van consensus te bestaan. Wel bleek er verschil van mening te bestaan over het mechanisme dat een beslissing mogelijk moet maken in geval er geen akkoord tussen het Parlement en de Raad wordt bereikt. Sommigen zouden wensen dat het Parlement het laatste woord heeft, zoals in de huidige procedure het geval is voor de niet-verplichte uitgaven. Anderen stelden voor dat het laagste van de voorgestelde bedragen in de begroting wordt opgenomen.

Enkele sprekers wensten dat er in specifieke procedurevoorschriften wordt voorzien ten aanzien van het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

Enkelen verdedigden het denkbeeld dat zowel wat de vooruitzichten als wat de jaarlijkse begroting betreft, het initiatief aan de Commissie wordt toegekend, zonder dat wordt vooruitgelopen op de regels voor de besluitvorming in de Raad.

Een flink aantal Conventieleden was van mening dat de begrotingsprocedures een logisch geheel vormen, en dat in het kader daarvan rekening moet worden gehouden met het institutionele evenwicht. Bepaalde leden verdedigden een institutionele aanpak waarin de Raad het laatste woord heeft over de inkomsten en het Parlement over de uitgaven.

Ten aanzien van de begrotingsbeginselen die het praesidium in artikel 39 heeft voorgesteld, lijkt een ruime mate van consensus te bestaan. Bepaalde Conventieleden hebben echter voorgesteld hieraan het beginsel van voldoende middelen toe te voegen, dat thans in artikel 6, lid 4, VEU is ondergebracht.

Bepaalde sprekers hielden vast aan het beginsel van eenheid van begroting en verdedigden opneming in de begroting van het Europees Ontwikkelingsfonds.

Conclusies

De heer Dehaene wees erop dat de Conventieleden in hun verklaringen de conclusies hebben bevestigd die men uit de ingediende wijzigingsvoorstellen kan trekken, namelijk:

- veel Conventieleden maken zich op het punt van het stelsel van eigen middelen bezorgd over de toekomst van de financiering van de Unie wanneer de eenparigheid van stemmen in de Raad en de eis van nationale bekrachtiging zouden worden gehandhaafd. Enkele sprekers betoonden zich echter een groot voorstander van handhaving van de huidige procedure;
- er bestaat consensus ten aanzien van het voorstel de financiële vooruitzichten in de grondwet vast te leggen. Vele sprekers wensen dat de looptijd van het financieringskader samenvalt met het mandaat van de instellingen;
- de voorgestelde begrotingsbeginselen lijken te worden aanvaard;
- met betrekking tot de jaarlijkse procedure heeft men zich voor vereenvoudiging uitgesproken. Het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven lijkt onder bepaalde voorwaarden te kunnen worden opgegeven. Voor het GBVB zou in specifieke procedures kunnen worden voorzien.

4. Vragenuur

In antwoord op de vragen van de heren Fayot en Einem verklaarde vice-voorzitter Dehaene het volgende:

- de ontmoeting tussen de voorzitter van de Conventie en de Europese Raad van 16 april is de ontmoeting die aanvankelijk was gepland voor 20 maart, en die door de internationale gebeurtenissen moest worden uitgesteld. Deze ontmoetingen vloeien voort uit het mandaat van Laken. De voorzitter brengt mondeling verslag uit aan de Europese Raad. Deze laatste kan in zijn besprekingen een nuttig licht werpen op de zaken, zonder dat dit uitmondt in "richtsnoeren" voor de Conventie;
 - in de eindfase van de Conventie moet er, wanneer er een consensus moet worden opgebouwd over de gehele tekst, een nieuwe werkmethode worden uitgewerkt.
-

Plenaire zitting van donderdag 3 en vrijdag 4 april 2003

LIJST VAN SPREKERS

in de volgorde waarin zij het woord hebben gevoerd

Donderdag 3 april

**1. Debat over de ontwerp-artikelen betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid
(CONV 614/03, CONV 644/03)**

Mevrouw Teija TIILIKAINEN - Finland (Regering)
De heer Frans TIMMERMANS - Nederland (Parlement)
De heer Jan KOHOUT - Tsjechische Republiek (Regering)
De heer Alberto COSTA - Portugal (Parlement)
De heer Dick ROCHE - Ierland (Regering)
De heer António VITORINO - Commissie
De heer Paraskevas AVGERINOS - Griekenland (Parlement)
De heer Peter HAIN - Verenigd Koninkrijk (Regering)
De heer Andrew DUFF - Europees Parlement
De heer Alain LAMASSOURE - Europees Parlement
(Blauwe kaart: Voggenhuber, Abitbol, Meyer)
De heer Rytis MARTIKONIS - Litouwen (Regering)
Mevrouw Marietta GIANNAKOU - Griekenland (Parlement)
De heer Timothy KIRKHOPE - Europees Parlement
De heer Oguz DEMIRALP - Turkije (Regering)
De heer Erwin TEUFEL - Duitsland (Parlement)
De heer John CUSHNAHAN - Europees Parlement
De heer Göran LENNMARKER - Zweden (Parlement)
Mevrouw Neli KUTSKOVA - Bulgarije (Regering)
(Blauwe kaarten: Gerhards, Cushnahan)
De heer Esko HELLE - Finland (Parlement)
De heer George KATIFORIS - Griekenland (Regering)
De heer Ben FAYOT - Luxemburg (Parlement)
De heer Manuel LOBO ANTUNES - Portugal (Regering)
De heer Jürgen MEYER - Duitsland (Parlement)
Mevrouw Danuta HÜBNER - Polen (Regering)
De heer Gianfranco FINI - Italië (Regering)
De heer Hannes FARNLEITNER - Oostenrijk (Regering)
De heer Franc HORVAT - Slovenië (Parlement)
De heer René van der LINDEN - Nederland (Parlement)
(Blauwe kaarten: Van Lancker, Mac Cormick, Mendez de Vigo, Badinter, Stuart)
De heer Elmar BROK - Europees Parlement
De heer Dominique de VILLEPIN - Frankrijk (Regering)
De heer Algirdas GRICIUS - Litouwen (Parlement)
De heer Henning CHRISTOPHERSEN - Denemarken (Regering)
De heer Jan FIGEL - Slowaakse Republiek (Parlement)
De heer Eugen BÖSCH - Oostenrijk (Parlement)

De heer Johannes VOGGENHUBER - Europees Parlement
(Blauwe kaarten: MacLennan of Rogart, Roche, Würmeling)
De heer Peter SERRACINO-INGLOTT - Malta (Regering)
Mevrouw Hanja MAIJ-WEGGEN - Europees Parlement
Mevrouw Eduarda AZEVEDO - Portugal (Parlement)
De heer Dimitrij RUPEL - Slovenië (Regering)
Mevrouw Elena PACIOTTI - Europees Parlement
De heer Vytenis ANDRIUKAITIS - Litouwen (Parlement)
De heer Edmund WITTBRODT - Polen (Parlement)
De heer Péter BALÁZS - Hongarije (Regering)
Mevrouw Sylvia-Yvonne KAUFMANN - Europees Parlement
De heer Pierre LEQUILLER - Frankrijk (Parlement)
De heer Puiu HASOTTI - Roemenië (Parlement)
(Blauwe kaarten: MacLennan of Rogart, Teufel, MacCormick)
De heer Joschka FISCHER - Duitsland (Regering)
Mevrouw Gisela STUART - Verenigd Koninkrijk (Parlement)
De heer Diego LÓPEZ GARRIDO - Spanje (Parlement)
De heer Alfonso DASTIS - Spanje (Regering)
Mevrouw Cristiana MUSCARDINI - Europees Parlement
De heer Rihards PIKS - Letland (Parlement)
De heer Jens-Peter BONDE - Europees Parlement
Mevrouw Hildegard PUWAK - Roemenië (Regering)
(Blauwe kaarten: Roche, Lennmarker, Van Eekelen, Duff, MacCormick)
Mevrouw Lena HJELM-WALLÉN - Zweden (Regering)
De heer Caspar EINEM - Oostenrijk (Parlement)
De heer Gijs de VRIES - Nederland (Regering)
De heer Antonio TAJANI - Europees Parlement
De heer Hubert HAENEL - Frankrijk (Parlement)
Mevrouw Anne VAN LANCKER - Europees Parlement
De heer David HEATHCOAT-AMORY - Verenigd Koninkrijk (Parlement)
De heer Henrik HOLOLEI - Estland (Regering)
De heer Alexandru ATHANASIU - Roemenië (Parlement)
De heer Sören LEKBERG - Zweden (Parlement)
(Blauwe kaarten: Vitorino, Christophersen, Würmeling, Peltomaki, Hain, MacCormick, Dybkjaer, Meyer, Einem, Bruton)

Vrijdag 4 april

3. Debat over de ontwerp-artikelen betreffende de financiën (CONV 602/03, CONV 643/03)

De heer Henning CHRISTOPHERSEN - Denemarken (Regering)
De heer Pierre LEQUILLER - Frankrijk (Parlement)
De heer Alfonso DASTIS - Spanje (Regering)
De heer Andrew DUFF - Europees Parlement
De heer Jürgen MEYER - Duitsland (Parlement)
Mevrouw Danuta HÜBNER - Polen (Regering)
De heer Michel BARNIER - Commissie
De heer Elmar BROK - Europees Parlement
De heer Göran LENNMARKER - Zweden (Parlement)
De heer Alain LAMASSOURE - Europees Parlement

Mevrouw Hanja MAIJ-WEGGEN - Europees Parlement
De heer Hans Martin BURY - Duitsland (Regering)
De heer Josep BORRELL - Spanje (Parlement)
De heer Peter HAIN - Verenigd Koninkrijk (Regering)
(Blauwe kaarten: Tomlinson, Lennmarker, Fayot)
De heer Valdo SPINI - Italië (Parlement)
De heer Guntars KRASTS - Letland (Parlement)
Filadelfio BASILE - Italië (Parlement)
De heer Carlos CARNERO GONZÁLEZ - Europees Parlement
De heer Guilherme NAZARE PEREIRA - Portugal (Parlement)
De heer Pierre CHEVALIER - België (Regering)
Mevrouw Cristiana MUSCARDINI - Europees Parlement
De heer Vytenis ANDRIUKAITIS - Litouwen (Parlement)
De heer Roberts ZILE - Letland (Regering)
De heer Franc HORVAT - Slovenië (Parlement)
De heer Erwin TEUFEL - Duitsland (Parlement)
Mevrouw Lena HJELM-WALLÉN - Zweden (Regering)
De heer Gijs de VRIES - Nederland (Regering)
Mevrouw Pascale ANDREANI - Frankrijk (Regering)
De heer Manuel LOBO ANTUNES - Portugal (Regering)
De heer Sören LEKBERG - Zweden (Parlement)
De heer Esko SEPPÄNEN - Europees Parlement
Mevrouw Marta FOGLER - Polen (Parlement)
Mevrouw. Teija TIILIKAINEN - Finland (Regering)
De heer Hannes FARNLEITNER - Oostenrijk (Regering)
(Blauwe kaarten: Demetriou, Barnier)
