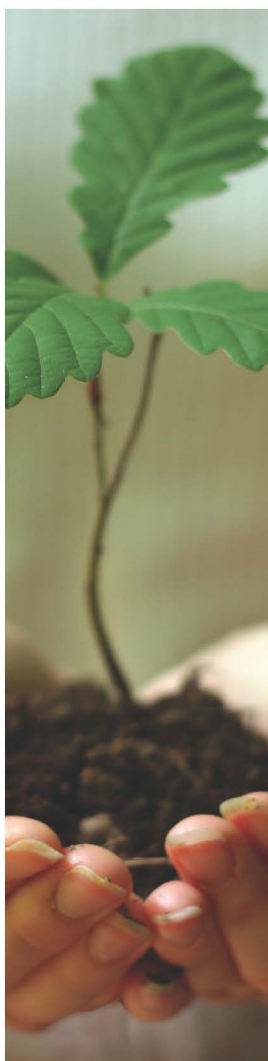


DIRECTORAAT-GENERAAL INTERN BELEID
BELEIDSONDERSTEUNENDE AFDELING **B**
STRUCTUURBELEID EN COHESIE



Landbouw en plattelandontwikkeling



Cultuur en onderwijs



Visserij



Regionale ontwikkeling



Vervoer en toerisme



HET STRUCTUUR- EN
COHESIEBELEID NA HET
VERDRAG VAN
LISSABON

STUDIE



**DIRECTORAAT-GENERAAL INTERN BELEID VAN DE UNIE
BELEIDSONDERSTEUNENDE AFDELING B: STRUCTURBELEID
EN COHESIE**

Het structuur- en cohesiebeleid na het Verdrag van Lissabon

Handboek over

- het gemeenschappelijk landbouwbeleid**
- het gemeenschappelijk visserijbeleid**
- het regionaal beleid**
- het vervoer- en toerismebeleid**
- het onderwijs- en cultuurbeleid**

STUDIE

Dit document is tot stand gekomen op verzoek van de directeur van het Directoraat structuur- en cohesiebeleid.

AUTEUR

Dhr. Albert MASSOT

met medewerking van:

Dhr. Nils DANKLEFSEN
Mevr. Esther KRAMER
Dhr. Gonçalo MACEDO
Mevr. Ana Maria NOGUEIRA

TAALVERSIES

Oorspronkelijke taal: FR.

Vertalingen: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

OVER DE REDACTEUR

Om contact op te nemen met de beleidsondersteunende afdeling of om u aan te melden voor de maandelijkse nieuwsbrief kunt u een e-mail sturen naar: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscript voltooid in februari 2010.
Brussel, © Europees Parlement, 2010

Dit document is op internet beschikbaar op:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

BEPERKTE AANSPRAKELIJKHEID

De standpunten die in dit document naar voren worden gebracht vallen onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de auteur en geven niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van het Europees Parlement weer.

Vermenigvuldiging en vertaling voor niet-commerciële doeleinden zijn toegestaan, mits de bron wordt vermeld en de uitgever vooraf op de hoogte wordt gesteld en een kopie krijgt toegezonden.



**DIRECTORAAT-GENERAAL INTERN BELEID VAN DE UNIE
BELEIDSONDERSTEUNENDE AFDELING B: STRUCTURBELEID
EN COHESIE**

Het structuur- en cohesiebeleid na het Verdrag van Lissabon

Handboek over

- het gemeenschappelijk landbouwbeleid**
- het gemeenschappelijk visserijbeleid**
- het regionaal beleid**
- het vervoer- en toerismebeleid**
- het onderwijs- en cultuurbeleid**

STUDIE

Inhoud:

Het moge duidelijk zijn dat het Verdrag van Lissabon grote gevolgen zal hebben voor het structuur- en cohesiebeleid. Deze studie analyseert de wijzigingen in het beleid die onder de bevoegdheid van het Directoraat B van het Directoraat-generaal intern beleid van het Europees Parlement vallen (van institutionele, procedurele en financiële aard, alsmede beleid dat hoofdzakelijk een juridische basis heeft).

INHOUDSOPGAVE

LIJST MET AFKORTINGEN	5
1. INLEIDING	7
1.1. Het Verdrag van Lissabon en het Europees Parlement	7
1.2. De tenuitvoerlegging van het Verdrag van Lissabon: de overgangperiode	9
2. HET VERDRAG VAN LISSABON EN HET STRUCTUUR- EN COHESIEBELEID	11
2.1. Reikwijdte van de nota: het structuur- en cohesiebeleid	11
2.2. De verdeling van de bevoegdheden in de Unie: de inbreng van het Verdrag van Lissabon	12
2.3. De juridische gevolgen van de verdeling van de bevoegdheden voor het structuur- en cohesiebeleid	17
3. DE VERANDERINGEN IN DE WETGEVING TEN AANZIEN VAN HET STRUCTUUR- EN COHESIEBELEID	23
3.1. De veranderingen in de rechtsgrondslagen en de besluitvormingsprocedures	23
3.2. De veranderingen in de wetgeving ten aanzien van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Artikelen 38 tot en met 44 VWEU)	24
3.3. De veranderingen in de wetgeving ten aanzien van het Gemeenschappelijke visserijbeleid (artikelen 38 tot en met 44 VWEU)	29
3.4. De veranderingen in de wetgeving ten aanzien van het regionale beleid (artikel 3, lid 3 en artikel 3, lid 5, VEU; artikelen 174 tot en met 177 VWEU)	30
3.5. De veranderingen in de wetgeving ten aanzien van het gemeenschappelijk vervoerbeleid (artikelen 90 tot en met 100 VWEU) en de trans-Europese netwerken (artikelen 170 tot en met 172 VWEU)	33
3.6. De veranderingen in de wetgeving ten aanzien van het cultuur-, onderwijs-, jongeren- en sportbeleid (artikelen 165 en 167 VWEU)	35
3.7. De veranderingen in de wetgeving ten aanzien van het toerismebeleid (artikel 195 VWEU)	37
3.8. De veranderingen in de wetgeving ten aanzien van internationale akkoorden die gevolgen hebben voor het structuur- en cohesiebeleid (artikelen 207 en 218 VWEU)	38
3.9. Het nieuwe stelsel van rechtshandelingen van de Unie: specifieke analyse van de gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen (artikelen 290 en 291 VWEU)	42
3.10. Andere horizontale aanpassingen in de wetgeving: de herzieningsprocedures voor verdragen (artikel 48 VEU) en het burgerinitiatiefrecht (Artikelen 11, lid 4, VEG en 24 VWEU)	45
4. WIJZIGINGEN OP BEGROTINGSNIVEAU	49
4.1. Verreikende gevolgen voor het structuur- en cohesiebeleid	49
4.2. Afschaffing van het onderscheid tussen VU en NVU	50
4.3. Nieuwe bijzondere procedure voor de aanneming van de jaarlijkse begroting	51
4.4. Consolidatie van het meerjarig financieel kader en de financiële discipline in het VWEU	55
5. EPILOOG: OVER DE GELEIDELIJKE TENUITVOERLEGGING VAN HET VERDRAG VAN LISSABON	57

LIJST MET AFKORTINGEN

EG	Europese Gemeenschap
MFK	Meerjarig financieel kader
IGC	Intergouvernementele Conferentie
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Unie
VU	Verplichte uitgaven
NVU	Niet-verplichte uitgaven
Mercosur	Brazilië, Paraguay, Uruguay en Argentinië
OCM	Open coördinatiemethode
GMO	Gemeenschappelijke marktordening
WTO	Wereldhandelsorganisatie
RVO	Regionale visserijorganisatie
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
ACS-landen	Landen die de Overeenkomst van Lomé hebben ondertekend (landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan)
GVB	Gemeenschappelijk visserijbeleid
GBVB	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid
SAP	Stelsel van algemene preferenties
TAC	Totaal toegestane vangst
VEG	Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
EU	Europese Unie

1. INLEIDING

1.1. Het Verdrag van Lissabon en het Europees Parlement

Het Verdrag van Lissabon werd op 13 december 2007 door de vertegenwoordigers van de 27 lidstaten van de Unie ondertekend. Het nieuwe verdrag realiseert een algehele herziening van het *Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)* en het *Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap* (dat later werd omgedoopt tot *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – VWEU*) ⁽¹⁾. Conform artikel 6 ⁽²⁾ van het nieuwe verdrag, is het verdrag door de lidstaten bekrachtigd en op 1 december 2009 in werking getreden, de eerste dag van de maand die volgde op de nederlegging van de laatste akte van bekrachtiging.

De wijzigingen die door het Verdrag van Lissabon zijn ingevoerd, komen voor een groot deel overeen met de vernieuwingen van het voorgaande verdragsproject waarin een *Europese Grondwet* ⁽³⁾ tot stand werd gebracht. Hoewel het Verdrag van Lissabon wezenlijke veranderingen aanbrengt aan het institutioneel kader in zijn geheel (de Europese Raad wordt officieel een instelling van de EU, het initiatiefrecht en de uitvoerende bevoegdheden van de Commissie worden uitgebreid, de bevoegdheden van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid worden versterkt), is het Europees Parlement de instelling die er het sterkst op vooruit gaat.

Het Europees Parlement, de enige instelling van de EU waarvan de leden rechtstreeks worden verkozen, krijgt nieuwe bevoegdheden en nieuwe instrumenten tot zijn beschikking om de stem van de burgers te laten horen.

1.1.1. Nieuwe wetgevende bevoegdheden op een groot aantal beleidsterreinen

Het Verdrag van Lissabon versterkt de rol van het Europees Parlement als wetgever. Voortaan wordt de medebeslissingsprocedure de "gewone wetgevingsprocedure" waardoor het EP, op enkele uitzonderingen na, op voet van gelijkheid met de Raad komt. Door de toevoeging van *nieuwe gebieden* is het aantal gebieden dat onder de medebeslissingsprocedure valt, nu uitgebreid van 44 naar 85. De belangrijkste gebieden zijn landbouw, visserij, de tenuitvoerlegging van de structuurfondsen, gemeenschappelijke handelspolitiek, energiezekerheid, de regels van de multilaterale toezichtsprocedure met het oog op een sterkere economische coördinatie, immigratie, justitie en binnenlandse zaken, volksgezondheid, intellectueel eigendom, de tenuitvoerlegging van de Europese onderzoeksruimte, sport, toerisme en het statuut van de ambtenaren van de Unie.

¹ Verdrag van Lissabon: PB C 306 van 17.12.2007. Geconsolideerde versies van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU): PB C 115 van 9.5.2008 (<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=nl>). Over de herzieningen van de verdragen, zie ook: http://europa.eu/abc/treaties/index_nl.htm.

² Biz. 135, PB C 306 van 17.12.2007.

³ In het Verdrag van Lissabon wordt de term "grondwet" echter vermeden en alle termen en symbolen die aan een grondwet doen denken zijn uit de tekst verdwenen (Europese Wet, minister van Buitenlandse Zaken van de Unie, volkslied, vlag, leus, dag van Europa). In plaats van de EG- en EU-verdragen in te trekken en deze te vervangen, worden deze verdragen nu gewijzigd. Overigens is het beginsel van voorrang van het Gemeenschapsrecht niet in het Verdrag van Lissabon opgenomen (hetgeen aanleiding was voor de Juridische dienst van de Raad om een advies uit te brengen, dat als bijlage aan de Slotakte is gehecht – Verklaring nr. 17). Het Handvest van de grondrechten is evenmin in de tekst van het verdrag opgenomen. Men heeft zich beperkt tot een verwijzing middels artikel 6, lid 1 VEU.

1.1.2. Nieuwe bevoegdheden inzake internationale overeenkomsten

Het Verdrag van Lissabon kent het Europees Parlement ook nieuwe wetgevende bevoegdheden toe op het gebied van *internationale overeenkomsten*. Voortaan zullen de leden van het Europees Parlement hun goedkeuring moeten geven aan alle multilaterale of bilaterale overeenkomsten die de EU afsluit (inzake handel, vervoer, visserij, milieu, klimaatverandering enz.).

1.1.3. Nieuwe begrotingsbevoegdheden

Het Europees Parlement krijgt ook ruimere *begrotingsbevoegdheden*. Aangezien het eerdere onderscheid tussen "verplichte uitgaven" en "niet-verplichte uitgaven" wordt afgeschaft, beslissen de twee takken van de begrotingsautoriteit (het Europees Parlement en de Raad) nu gezamenlijk over de gehele EU-begroting. In het Verdrag van Lissabon wordt ook een *nieuwe jaarlijkse begrotingsprocedure* vastgelegd en wordt het *meerjarig financieel kader* geconsolideerd in het VWEU.

1.1.4. Een nieuw institutioneel kader

Het nieuwe verdrag bevat ook bepalingen over een uitgebreid scala aan onderwerpen die, direct of indirect, invloed hebben op het werk van het Parlement:

- Het verdrag vervangt de Europese Gemeenschap en de Europese Unie door een nieuwe *Unie* ⁽⁴⁾ die *rechtspersoonlijkheid bezit* ⁽⁵⁾ in de nationale en in de internationale rechtsorde ⁽⁶⁾;
- Het verdrag zet een streep door de *pijlerstructuur van de Europese Unie*, met dien verstande dat de speciale procedures op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), inclusief het defensiebeleid, behouden blijven;
- Het verdrag consolideert *de waarden van de Unie* die het referentiekader worden voor toekomstige toetredingen tot de Unie en voor eventuele sancties tegen lidstaten die de waarden van de Unie in ernstige en aanhoudende mate schenden
- Het verdrag verduurzaamt eveneens het *burgerschap van de Unie* ⁽⁷⁾ en de *rechten van de ingezetenen* ⁽⁸⁾, waartoe ook het *recht een verzoekschrift* tot het Europees Parlement te richten ⁽⁹⁾ en het *initiatiefrecht van de burger* ⁽¹⁰⁾ behoren. Het initiatiefrecht van de burger is uitgegroeid tot een rechtstreeks inspraakinstrument in het bestuur van de Unie (zie hieronder paragraaf 3.10.2).
- Het verdrag versterkt de democratische controle door de samenstelling van het Europees Parlement uit te breiden (met 18 extra leden) en door de bijdrage van de

⁴ Artikel 1, derde alinea, VEU.

⁵ Artikel 47 VEU en Verklaring nr. 24 gehecht aan de Slotakte van de Intergouvernementele Conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen.

⁶ Deze rechtspersoonlijkheid zal *in de nationale rechtsorde* blijken uit het feit dat de Unie verplicht kan worden tot contractuele aansprakelijkheid (artikel 340 VWEU) en ze in de lidstaten de ruimste handelingsbevoegdheid heeft welke door de nationale wetgevingen aan rechtspersonen worden toegekend (artikel 335 VWEU). De *internationale rechtspersoonlijkheid* van de Unie zal tot uitdrukking komen door de bevoegdheid van de Unie internationale overeenkomsten af te sluiten in de haar toegewezen bevoegdheidsgebieden en door haar gezantschapsrecht in derde landen en bij internationale organisaties (artikel 35 VEU, artikel 221 VWEU) en door het externe optreden van de Unie (artikel 21 t/m 46 VEU) (concreet vormgegeven door de handelspolitiek, de samenwerking met derde landen, humanitaire hulp en het GBVB).

⁷ Artikel 20 VWEU.

⁸ Artikel 18 t/m 24 VEU.

⁹ Artikel 20, lid 2, onder d) en 24 VWEU.

¹⁰ Artikel 11, lid 4 VEU en artikel 24 VWEU.

nationale parlementen aan de goede werking van de Unie te erkennen ⁽¹¹⁾; in dit verband kent het verdrag de nationale parlementen de bevoegdheid toe hun bezorgdheid te uiten over de wetsvoorstellen van de Commissie als zij van mening zijn dat deze vraagstukken conform het subsidiariteitsbeginsel beter op nationaal niveau behandeld kunnen worden ("*mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing*") (zie hieronder paragraaf 2.3.3);

- Het verdrag bevordert inspraak van het *maatschappelijk middenveld*, met name van sociaaleconomische en culturele organisaties en burger- en beroepsorganisaties ⁽¹²⁾; het verdrag bevestigt het beginsel van de *dialogo* met de sociale partners ⁽¹³⁾ en breidt deze dialoog uit naar de kerken en levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties ⁽¹⁴⁾;
- Wat betreft de *typologie van rechtshandelingen*, wordt er een duidelijk onderscheid gemaakt tussen wetgevingshandelingen (verordeningen, richtlijnen en besluiten) die in overeenstemming met een gewone of speciale wetgevingsprocedure worden vastgesteld en handelingen niet zijnde wetgevingshandelingen; bovendien bevat het Verdrag van Lissabon vernieuwingen met betrekking tot *gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen* ("*comitologie*") (zie hieronder paragraaf 3.9.2);
- Tot slot kent het Verdrag van Lissabon aan het Parlement een nieuw recht toe om *ontwerpen tot herziening van de Verdragen* ⁽¹⁵⁾ voor te leggen en het verdrag bevestigt het *recht van iedere lidstaat zich uit de Unie terug te trekken* ⁽¹⁶⁾.

1.2. De tenuitvoerlegging van het Verdrag van Lissabon: de overgangperiode

Zodra het Verdrag van Lissabon in werking trad, en zelfs daarvoor al, hebben de Europese instellingen de nodige stappen gezet om nieuwe wetgevingsprocedures te definiëren, eventuele wijzigingen in de interinstitutionele samenwerking aan te brengen en de van kracht zijnde teksten waarop het verdrag van toepassing was, te herzien.

De Commissie heeft een *overkoepelende mededeling* gepresenteerd over de gevolgen van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon voor de lopende interinstitutionele besluitvormingsprocedures. Deze mededeling bevat een lijst van de in behandeling zijnde wetgevingsvoorstellen en wijzigt hun rechtsgrondslag ⁽¹⁷⁾. De Commissie heeft ook een mededeling gepresenteerd inzake de nieuwe *gedelegeerde handelingen* (artikel 290 van het VWEU) ⁽¹⁸⁾. Op basis hiervan moeten de Conferentie van commissievoorzitters van het EP en de plenaire vergadering zich uitspreken over het kader dat in de toekomst moet worden toegepast op wetgevende delegaties (zie hieronder paragraaf 3.9.1).

Er is in december 2009 eveneens een eerste *interinstitutionele verklaring* ondertekend met betrekking tot de tenuitvoerlegging van artikel 291 van het VWEU. In afwachting van een nieuw regelgevingskader inzake *de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden*, dat in principe voor juni 2010 zal worden aangenomen, hebben

¹¹ Artikel 12 VEU en Protocol nr. 1.

¹² Artikel 300, lid 2 VWEU.

¹³ Artikel 152 VWEU.

¹⁴ Artikel 17 VWEU.

¹⁵ Artikel 48 VEU.

¹⁶ Artikel 50 VEU.

¹⁷ COM (2009)665 van 2.12.2009.

¹⁸ COM (2009)673 van 9.12.2009.

het Europees Parlement, de Raad en de Commissie besloten de geldende regels inzake "*comitologie*" ⁽¹⁹⁾ voorlopig te handhaven.

Het Europees Parlement heeft op haar beurt meerdere *resoluties* aangenomen met het oog op de inwerkingtreding van het nieuwe verdrag:

- Over de *perspectieven voor een dialoog met de burger* (T6-0007/2009 van 13.1.2009). Verslag GRABOWSKA, INI/2008/2067 ⁽²⁰⁾.
- Over de *algemene herziening van het Reglement van het Europees Parlement* (T6-0359/2009 van 6.5.2009). Verslag CORBETT, REG/2007/2124 ⁽²¹⁾.
- Over de *nieuwe rol en verantwoordelijkheden van het Parlement* (T6-0373/2009 van 7.5.2009). Verslag LEINEN, INI/2008/2063 ⁽²²⁾.
- Over de *gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor de ontwikkeling van het institutioneel evenwicht van de Europese Unie* (T6-0387/2009 van 7.5.2009). Verslag DEHAENE, INI/2008/2073 ⁽²³⁾.
- Over de *financiële aspecten van het Verdrag van Lissabon* (T6-0374/2009 van 7.5.2009). Verslag GUY-QUINT, INI/2008/2054 ⁽²⁴⁾.
- Over de *ontwikkeling van de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen* (T6-0388/2009 van 7.5.2009). Verslag BROK, INI/2008/2120 ⁽²⁵⁾.
- Over *het Europees burgerinitiatief* (T6-0389/2009 van 7.5.2009). Verslag KAUFMANN, INI/2008/2169 ⁽²⁶⁾.
- Over de *tijdelijke procedurele richtsnoeren inzake begrotingskwesties* met het oog op de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (T7-0067/2009 van 12.11.2009). Verslag LAMASSOURE, INI/2009/2168 ⁽²⁷⁾.
- Over de *aanpassing van het Reglement van het Europees Parlement* aan het Verdrag van Lissabon (T7-0088/2009 van 25.11.2009). Verslag MARTIN, REG/2009/2062 ⁽²⁸⁾.
- Over de *verbetering van het wettelijk kader voor de toegang tot documenten* (T7-0116/2009). Gezamenlijke resolutie ingediend na de mondelinge vragen O-0122/2009 aan de Raad en O-0123/2009 aan de Commissie ⁽²⁹⁾.
- Over een *herzien Kaderakkoord tussen het Europees Parlement en de Commissie* voor de volgende zittingsperiode. Resolutie van 9.2.2010. RSP/2010/2519 ⁽³⁰⁾.

In dit verband is eveneens voorzien dat in de loop van de zitting van april 2010, de plenaire vergadering een resolutie aanneemt over de *gedelegeerde bevoegdheid tot wetgeving*. Verslag SZAJER, INI/2010/2021 ⁽³¹⁾.

¹⁹ Verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie inzake de tenuitvoerlegging van artikel 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608922¬iceType=null&language=nl>.

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5491432>.

²² <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=nl>.

²³ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=nl>.

²⁴ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=nl>.

²⁵ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5636922¬iceType=null&language=nl>.

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862¬iceType=null&language=nl>.

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5817052¬iceType=null&language=nl>.

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5786912¬iceType=null&language=nl>.

²⁹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5822882>.

³⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5838672>.

³¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

2. HET VERDRAG VAN LISSABON EN HET STRUCTUUR- EN COHESIEBELEID

2.1. Reikwijdte van de nota: het structuur- en cohesiebeleid

De nieuwe geconsolideerde verdragen brengen belangrijke veranderingen met zich mee *voor alle onderdelen van het gemeenschappelijke beleid*. Deze nota zal zich echter beperken tot een analyse van het structuur- en cohesiebeleid. Om dit doel te bereiken, is de hier gebruikte definitie van "*structuur- en cohesiebeleid*" dezelfde als die het Europees Parlement op organisatorisch niveau gebruikt (tegenwoordig onder de verantwoordelijkheid van Directoraat B van het DG Intern Beleid van het EP en heel specifiek onder verantwoordelijkheid van de secretariaten van de betrokken parlementaire commissies en van de sectie beleidsondersteuning B), te weten:

- het gemeenschappelijk landbouwbeleid,
- het gemeenschappelijk visserijbeleid,
- het regionaal beleid,
- het vervoerbeleid,
- het onderwijs-, cultuur-, jongeren- en sportbeleid,
- en tot slot het toerismebeleid.

In artikel 3 VEU worden de *doelstellingen van de Unie* omschreven. Tot de doelstellingen behoort de totstandkoming van de interne markt (artikel 3, lid 3 VEU) en van een economische en monetaire unie om evenwichtige economische groei en prijsstabiliteit mogelijk te maken. Maar er staat ook dat de Unie zich inzet voor een *sociale markteconomie* met een groot concurrentievermogen, die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en een hoog niveau nastreeft inzake bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. Dit *Europese model van een sociale markteconomie* moet dus gebaseerd zijn op duurzame ontwikkeling, de bevordering van wetenschappelijke en technische vooruitgang, economische, sociale en territoriale samenhang en de solidariteit tussen lidstaten. In die context vervult het structuur- en cohesiebeleid een sleutelrol in de toekomst van de Unie, in het bijzonder in de huidige omstandigheden waarin de economie weer op gang moet worden gebracht.

Daarnaast is het zo dat de Conventie die belast was met het herschrijven van de grondwet voor Europa haar werk beperkt heeft tot *institutionele en procedurele vraagstukken*, aangezien de actualisering van de *materiële beleidsvoorschriften* niet onder haar mandaat viel. De lidstaten hadden die beperking tijdens de IGC echter niet en zij hebben hun bevoegdheden in meerdere beleidsvelden uitgeoefend, vooral op sommige gebieden van het structuur- en cohesiebeleid: het regionaal beleid (zie hieronder paragraaf 3.4), vervoer (zie hieronder paragraaf 3.5), sport (zie hieronder paragraaf 3.6.1) of het toerisme (zie hieronder paragraaf 3.7). Deze wijzigingen in de inhoud van het gemeenschappelijk beleid zijn uiteindelijk overgenomen in het VWEU.

Tegen die achtergrond zal de reikwijdte van het werk van de *parlementaire commissies* die verantwoordelijk zijn voor het structuur- en cohesiebeleid (*landbouw en plattelandsontwikkeling; visserij; regionale ontwikkeling; cultuur en onderwijs; vervoer en*

toerisme) grondige veranderingen ondergaan, met name op het wetgevend, uitvoerend en financieel niveau en op het niveau van de internationale overeenkomsten ⁽³²⁾.

Deze veranderingen zullen echter per beleidsveld sterk verschillen en in de eerste plaats afhankelijk zijn van de aard van de door de lidstaten in ieder beleidsveld *aan de Unie toegekende bevoegdheden*.

2.2. De verdeling van de bevoegdheden in de Unie: de inbreng van het Verdrag van Lissabon

De afbakening van de bevoegdheden van de Unie wordt beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling ⁽³³⁾. Krachtens dit beginsel, handelt de Unie enkel binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken ⁽³⁴⁾. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, behoren toe aan de lidstaten ⁽³⁵⁾.

Tegen die achtergrond staat in Titel I van het VWEU een *algemene typologie van de bevoegdheden* van de Unie op het niveau van het van het primaire recht afgeleide recht (wetgevingshandelingen en overeenkomsten/akkoorden). Deze typologie is gebaseerd op *drie categorieën*, waarbij iedere keer een lijst met gebieden of beleidsvelden wordt opgesomd, afhankelijk van het bevoegdheidsniveau van de Unie. Het gaat om *exclusieve bevoegdheden*, *gedeelde bevoegdheden* en de bevoegdheid om het optreden van de lidstaten *te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen* ⁽³⁶⁾.

2.2.1. De exclusieve bevoegdheden van de Unie

Op de gebieden waar de Unie exclusieve bevoegdheid heeft, kan alleen de Unie wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen ⁽³⁷⁾. In die gevallen kunnen de lidstaten zulks slechts zelf doen als zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn of ter uitvoering van de handelingen van de Unie. Een aanspraak op exclusieve bevoegdheid komt overigens niet te vervallen en is onomkeerbaar, zelfs als de Unie zich onthoudt van de uitoefening van deze bevoegdheid, dit in tegenstelling tot gedeelde bevoegdheden (zie hieronder paragraaf 2.2.2) ⁽³⁸⁾.

³² Een eerdere nota van de sectie beleidsondersteuning B heeft een analyse uitgevoerd naar de effecten van het oude grondwettelijke verdrag op deze zelfde gebieden: "*Het grondwettelijk verdrag en het structuur- en cohesiebeleid*", IP/B/COMM/NT/2006_02, PE 369.037, 29/5/2006. Gepubliceerd in alle talen: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=59&language=NL>. Daarnaast bedankt de sectie beleidsondersteuning B de secretariaten van de betrokken parlementaire commissies voor de bijdrage die zij hebben geleverd aan de redactie van de onderhavige studie.

³³ Artikel 5, lid 1 VEU en artikel 7 VWEU.

³⁴ Artikel 5, lid 2 VEU.

³⁵ Artikel 5, lid 2 VEU en Verklaring 18 gehecht aan de Slotakte van de Intergouvernementele Conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen.

³⁶ Overigens zijn er meerdere protocollen en/of verklaringen in het Verdrag van Lissabon opgenomen om de verdeling en de uitoefening van de bevoegdheden nader toe te lichten: zie Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang; Verklaringen nr. 13 en 14 betreffende het GBVB; Verklaring nr. 18 betreffende de afbakening van bevoegdheden of tot slot Verklaring nr. 24 betreffende de rechtspersoonlijkheid van de Europese Unie. Er dient echter te worden opgemerkt dat de verklaringen op zichzelf geen juridisch bindende waarde hebben.

³⁷ Artikel 2, lid 1 VWEU. Zie in deze context het advies van het HvJ 1/75 van 11 november 1975, Jur. blz. 1355.

³⁸ HvJ, 14 december 1971, zaak 7/71, *Commissie/ Frankrijk*, Jur. blz. 1003.

In *artikel 3 VWEU* worden de gebieden genoemd waarop de Unie exclusief bevoegd is:

- de oprichting van de *douane-unie* ⁽³⁹⁾;
- de vaststelling en de aansturing van de *gemeenschappelijke handelspolitiek* ⁽⁴⁰⁾;
- de vaststelling en de tenuitvoerlegging van de *mededingingsregels* die voor de werking van de interne markt nodig zijn ⁽⁴¹⁾;
- het *monetair beleid* sinds de invoering van de euro ⁽⁴²⁾;
- de *instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee* in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) ⁽⁴³⁾;
- de Unie is tevens exclusief bevoegd een *internationale overeenkomst* ⁽⁴⁴⁾ te sluiten indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet, indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen of indien die sluiting gevolgen kan hebben voor gemeenschappelijke regels of de strekking daarvan kan wijzigen ⁽⁴⁵⁾.

2.2.2. De gedeelde bevoegdheden van de Unie

In de gevallen waarin bij de Verdragen op een bepaald gebied aan de Unie een met de lidstaten *gedeelde* bevoegdheid wordt toegekend, kunnen de Unie en de lidstaten in het betreffende gebied wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen ⁽⁴⁶⁾. De gedeelde bevoegdheden kenmerken zich door het feit dat de lidstaten geleidelijk stoppen met het uitoefenen van bepaalde bevoegdheden al naargelang de Unie die bevoegdheden uitoefent.

In die gevallen oefenen de lidstaten hun bevoegdheid uit voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend ⁽⁴⁷⁾, maar ook voor zover de Unie besloten heeft deze niet langer uit te oefenen. Deze laatste situatie doet zich voor wanneer de bevoegde EU-instellingen besluiten een wetgevingshandeling in te trekken, met name om beter te

³⁹ Artikel 3, lid 1, onder a) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 28 t/m 37 VWEU.

⁴⁰ Artikel 3, lid 1, onder e) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 207 VWEU. Er dient te worden opgemerkt dat de gemeenschappelijke handelspolitiek een noodzakelijke aanvulling vormt op de eerder genoemde douane-unie – artikel 3, lid 1, onder a) (HvJ, Advies 1/75 van 11 november 1975, eerder aangehaald).

⁴¹ Artikel 3, lid 1, onder b) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 101 t/m 109 VWEU.

⁴² Artikel 3, lid 1, onder c) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 105 e.v. VWEU.

⁴³ Artikel 3, lid 1, onder d) VWEU. Exclusieve bevoegdheid op basis van uitvoerige jurisprudentie: HvJ, 5.5.1981, zaak 804/79, Jur. 1045, punt 17; HvJ, 16.1.2003, *Annie Pansard en anderen*, zaak C-265/01, Jur. 2003, blz. 1-683. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 43, lid 3, VWEU.

⁴⁴ De internationale overeenkomsten vormen een integrerend bestanddeel van de communautaire rechtsorde, aldus de jurisprudentie (HvJ, 30 april 1974, zaak 181/73, *Haegeman*, Jur. blz. 459), hetgeen ook geldt voor de rechtshandelingen die op basis daarvan zijn uitgevoerd door de instellingen die door die overeenkomsten zijn opgericht (HvJ, 5 februari 1976, zaak 87/75, *Bresciani*; HvJ 20 september 1990, zaak C-192/89, *Sevince*).

⁴⁵ Artikel 3, lid 2 VWEU. De tekst van dit artikel onderkent *expliciete externe bevoegdheden* (die voortvloeien uit een expliciete toedeling in het verdrag) en *impliciete externe bevoegdheden* (die impliciet voortvloeien uit het bestaan van een interne bevoegdheid), een onderscheid dat tot stand is gekomen na uitgebreide jurisprudentie. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheden betreffende internationale overeenkomsten worden geregeld door artikel 207, lid 3, lid 4 en lid 5 en door artikel 216 e.v. VWEU. De onderhandelingen over en sluiting van internationale overeenkomsten vinden plaats overeenkomstig de procedure in artikel 218, lid 6, VWEU.

⁴⁶ Artikel 2, lid 2, VWEU. Overigens is het zo dat wanneer de Unie op een bepaald gebied optreedt, deze uitoefening van de bevoegdheden enkel betrekking heeft op de door de betrokken handeling van de Unie geregelde materie en niet op het hele gebied (Protocol nr. 25).

⁴⁷ Beginsel dat reeds is opgesteld door het HvJ (HvJ, 16 februari 1978, zaak 61/77, *Commissie/ Ierland*, Jur. blz. 417).

waarborgen dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid te allen tijde worden geëerbiedigd ⁽⁴⁸⁾. Dientengevolge zijn de gedeelde bevoegdheden *omkeerbaar*, in tegenstelling tot de exclusieve bevoegdheden waarvan het gemeenschappelijke karakter uit het VWEU zelf voortvloeit en waar dus slechts door herziening daarvan op kan worden teruggekomen (zie hierboven paragraaf 2.2.1.). Overigens moet, volgens het Verdrag van Lissabon, de wetgever van de Unie, conform Protocol 2 betreffende de toepassing van de *beginselen van subsidiariteit en evenredigheid*, bewijzen dat de voorwaarden zoals gesteld in artikel 5, lid 3 VEU (te weten onvoldoende verwezenlijking van de doelstellingen door de lidstaten en betere verwezenlijking door de Unie) ten gunste van de Unie uitvallen. De bewijslast rust bij de Unie (en in het bijzonder bij de Commissie).

Onder deze gedeelde bevoegdheid vallen alle gebieden die buiten de in de artikelen 3 en 6 VWEU bedoelde gebieden vallen (exclusieve bevoegdheden en aanvullende bevoegdheden). In artikel 4, lid 2 VWEU worden in het bijzonder genoemd:

- de *interne markt* ⁽⁴⁹⁾ (met uitzondering van de vaststelling van mededingingsregels binnen die interne markt die als exclusieve bevoegdheid is aangemerkt) ⁽⁵⁰⁾;
- de vaststelling van minimumnormen inzake het *sociaal beleid* ⁽⁵¹⁾; voor het overige is de Unie slechts bevoegd te ondersteunen, te coördineren en aan te vullen ⁽⁵²⁾;
- *economische, sociale en territoriale samenhang* ⁽⁵³⁾;
- *landbouw en visserij* ⁽⁵⁴⁾, met uitzondering van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee die onder de exclusieve bevoegdheden valt (zie hierboven paragraaf 2.2.1.);
- *Milieu* ⁽⁵⁵⁾;
- *consumentenbescherming* ⁽⁵⁶⁾;
- *vervoer* ⁽⁵⁷⁾;
- *trans-Europese netwerken* ⁽⁵⁸⁾;
- *energie* ⁽⁵⁹⁾, een onderwerp dat tot nu toe in de categorie van de aanvullende bevoegdheden viel;
- *de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht* ⁽⁶⁰⁾;

⁴⁸ Verklaring 18 gehecht aan de Slotakte van de Intergouvernementele Conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen. Er dient echter opnieuw te worden opgemerkt dat verklaringen op zichzelf geen bindende juridische waarde hebben.

⁴⁹ Artikel 4, lid 2, onder a) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 26 en 27 VWEU.

⁵⁰ Artikel 3, lid 1, onder b) VWEU (zie hierboven par. 2.2.1) en Protocol nr. 27.

⁵¹ Artikel 4, lid 2, onder b) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 151 e.v. VWEU.

⁵² Artikel 153 VWEU.

⁵³ Artikel 4, lid 2, onder c) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 174 t/m 178 VWEU, alsmede door Protocol nr. 28.

⁵⁴ Artikel 4, lid 2, onder d) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 38 e.v. VWEU. Een toelichting op het GLB en het gemeenschappelijk visserijbeleid is echter opgenomen in paragraaf 2.3 (hieronder).

⁵⁵ Artikel 4, lid 2, onder e) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 191 e.v. VWEU.

⁵⁶ Artikel 4, lid 2, onder f) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 169 VWEU.

⁵⁷ Artikel 4, lid 2, onder g) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 90 e.v. VWEU.

⁵⁸ Artikel 4, lid 2, onder h) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 170 t/m 172 VWEU.

⁵⁹ Artikel 4, lid 2, onder i) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 194 VWEU.

⁶⁰ Artikel 4, lid 2, onder j) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 67 e.v. VWEU. In de huidige situatie moet op dit gebied onderscheid worden

- De vaststelling van *veiligheidsnormen op het gebied van volksgezondheid* ⁽⁶¹⁾, want voor het overige is het optreden van de Unie in dit gebied erop gericht het nationale beleid aan te vullen en samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen ⁽⁶²⁾;
- tot slot erkent het VWEU de bevoegdheid van de Unie om op te treden op het gebied van *onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte* ⁽⁶³⁾ en op het gebied van *humanitaire hulp* ⁽⁶⁴⁾, maar wordt er wel op gewezen dat de uitoefening van die bevoegdheid de lidstaten niet belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen: Het gaat dus meer om activiteiten die de activiteiten van de lidstaten aanvullen dan om gedeelde bevoegdheden in strikte zin ⁽⁶⁵⁾.

2.2.3. Ondersteunende, coördinerende en aanvullende bevoegdheden van de Unie

Op bepaalde gebieden is de Unie bevoegd om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen, zonder evenwel de bevoegdheid van de lidstaten op die gebieden over te nemen ⁽⁶⁶⁾. De juridisch bindende handelingen van de Unie die over die gebieden worden vastgesteld, kunnen generlei harmonisatie van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inhouden, aangezien dergelijke harmonisatie-initiatieven in de voorgaande categorie van de gedeelde bevoegdheden vallen (zie hierboven paragraaf 2.2.2).

Er vallen verschillende onderdelen van door het VWEU aan de Unie toegekende bevoegdheidsgebieden in deze categorie (artikel 6 VWEU):

- *bescherming en verbetering van de volksgezondheid* ⁽⁶⁷⁾;
- *industrie* ⁽⁶⁸⁾;
- *cultuur* ⁽⁶⁹⁾;
- *toerisme* ⁽⁷⁰⁾;
- *onderwijs, beroepsopleiding, jongeren en sport* ⁽⁷¹⁾;
- *civiele bescherming* ⁽⁷²⁾;
- en tot slot *administratieve samenwerking* ⁽⁷³⁾.

gemaakt tussen enerzijds de aspecten die onderdeel uitmaken van de communautaire pijler (beleid inzake immigratie, visa, asiel of de Schengenwetgeving in het algemeen) die onder de gedeelde bevoegdheden vallen en anderzijds de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (artikel 82 e.v. VWEU) die eerder onder de aanvullende bevoegdheden moet worden geschaard.

⁶¹ Artikel 4, lid 2, onder k) VWEU.

⁶² Artikel 168, lid 1 en lid 2 VWEU.

⁶³ Artikel 4, lid 3, VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 179 e.v. VWEU.

⁶⁴ Artikel 4, lid 4, VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 214 VWEU.

⁶⁵ Artikel 180 en artikel 214, lid 1, VWEU.

⁶⁶ Artikel 2, lid 5, VWEU.

⁶⁷ Artikel 6 onder a) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 168, lid 1 en lid 2, VWEU.

⁶⁸ Artikel 6 onder b) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 173 VWEU.

⁶⁹ Artikel 6, onder c) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 167 VWEU.

⁷⁰ Artikel 6, onder d) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 195 VWEU.

⁷¹ Artikel 6, onder e) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 165 en 166 VWEU.

⁷² Artikel 6, onder f) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 196 VWEU.

⁷³ Artikel 6, onder g) VWEU. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden geregeld door artikel 197 VWEU.

2.2.4. Andere bevoegdheden van de Unie

Hier dient te worden opgemerkt dat het VWEU nog een vierde categorie bevoegdheden van de Unie onderscheidt, namelijk de *coördinatie van het economisch beleid, het sociaal beleid en het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten* waarbij de Unie globale richtsnoeren of richtlijnen op die gebieden vaststelt (⁷⁴). Ons inziens gaat het hier meer om coördinerende bevoegdheden die onder de aanvullende bevoegdheden geschaard moeten worden, dan om een aparte categorie. Er dient te worden opgemerkt dat de coördinatie van het economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid een sleutelelement zal gaan vormen om uit de crisis te komen en een nieuw economisch bestuur in de Unie tot stand te brengen (EU 2020-strategie) (⁷⁵).

- Wat het *economisch beleid* (⁷⁶) betreft, kan de Raad een aanbeveling aannemen waarin globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten worden vastgelegd (⁷⁷) en de Raad kan dit heel gericht doen als het economisch beleid van een lidstaat de goede werking van de economische en monetaire unie in gevaar dreigt te brengen (⁷⁸). Bovendien hebben de Commissie en de Raad de bevoegdheid toe te zien op de economische ontwikkeling in alle lidstaten en in de Unie en moeten zij toezien of het economisch beleid overeenkomt met de eerder vastgelegde globale richtsnoeren. In dit verband kunnen de instellingen van de Unie in geval van buitensporige overheidstekorten een speciale procedure in gang zetten (⁷⁹), maar ook financiële bijstand verlenen aan lidstaten die in grote moeilijkheden verkeren (⁸⁰).
- Hetzelfde geldt op het gebied van *werkgelegenheid*, aangezien de Unie kan bijdragen tot een hoog werkgelegenheidsniveau door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en hun maatregelen te steunen en, indien nodig, aan te vullen (⁸¹).
- Wat het *sociaal beleid* in ruime zin betreft, heeft de Unie de bevoegdheid het optreden van de lidstaten te ondersteunen en aan te vullen (⁸²). Te dien einde kunnen het Europees Parlement en de Raad maatregelen nemen die erop gericht zijn de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zelfs door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen die geleidelijk van toepassing zullen worden (⁸³).

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de bevoegdheden op het gebied van het GBVB en defensie in geen enkele categorie van het VWEU zijn opgenomen.

⁷⁴ Artikel 2, lid 3 en Artikel 5 VWEU.

⁷⁵ COM (2009) 647 van 24.11.2009. In het kader van de definiëring van de *EU 2020-strategie* (die de Lissabonstrategie zal opvolgen in 2010), zullen het structuur- en cohesiebeleid een belangrijke rol moeten spelen ten gunste van een nieuw groeimodel dat duurzamer is en meer op de kenniseconomie is gebaseerd.

⁷⁶ Artikel 5 VWEU en artikel 120 e.v. VWEU.

⁷⁷ Artikel 121, lid 2, VWEU. De Raad moet het Parlement informeren over zijn aanbeveling.

⁷⁸ Artikel 121, lid 4, VWEU ("*Wanneer (...) blijkt dat het economisch beleid van een lidstaat (...) de goede werking van de economische en monetaire unie in gevaar dreigt te brengen, kan de Commissie een waarschuwing tot de betrokken lidstaat richten. De Raad kan op aanbeveling van de Commissie de nodige aanbevelingen tot de lidstaat richten.*")

⁷⁹ Artikel 126 VWEU en Protocol nr. 12.

⁸⁰ Artikel 122, lid 2, VWEU. Opgemerkt dient te worden dat de interventie van de Unie naar aanleiding van de crisis in Griekenland (februari 2010) gebaseerd was op de nieuwe artikelen 121, lid 4 en 122, lid 2 VWEU. Met name deze laatste bepaling maakte het mogelijk een gericht reddingsplan ten gunste van de Griekse economie op poten te zetten.

⁸¹ Artikel 147, lid 1, VWEU.

⁸² Artikel 153, lid 1, VWEU.

⁸³ Artikel 153, lid 2, VWEU. Artikel 156 VWEU omvat ook de open coördinatiemethode (OCM).

2.3. De juridische gevolgen van de verdeling van de bevoegdheden voor het structuur- en cohesiebeleid

Afhankelijk van het supranationale integratieniveau dat op de afzonderlijke gebieden van toepassing is, brengt de typologie van bevoegdheden zoals die door het Verdrag van Lissabon uiteen is gezet, zeer uiteenlopende gevolgen met zich mee voor het structuur- en cohesiebeleid en voor het werk van de betrokken parlementaire commissies (⁸⁴).

Het structuur- en cohesiebeleid valt grotendeels onder de *gedeelde bevoegdheden*:

- het *regionaal beleid* (voor het gebied van de economische, sociale en territoriale cohesie, toegewezen aan de *Commissie regionale ontwikkeling, REGI*);
- het *gemeenschappelijk landbouwbeleid, GLB* (gebied onder verantwoordelijkheid van de *Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling, AGRI*);
- het *gemeenschappelijk visserijbeleid, GVB*, met uitsluiting van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee die onder de exclusieve bevoegdheden valt (onderwerp toegewezen aan de *Commissie visserij, PECH*);
- en het *vervoerbeleid* en de totstandbrenging en ontwikkeling van de *trans-Europese netwerken* (gebieden toegewezen aan de *Commissie vervoer en toerisme, TRAN*).

Een tweede categorie beleid valt onder de *bevoegdheden om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren en aan te vullen*:

- *cultuur, onderwijs, jongeren en sport* (gebieden die zijn toegewezen aan de *Commissie cultuur en onderwijs, CULT* (⁸⁵);
- *toerisme* (verantwoordelijkheid van de *Commissie vervoer en toerisme, TRAN*).

Tot slot hebben ook de *exclusieve bevoegdheden* van de Unie gevolgen voor het structuur- en cohesiebeleid en wel op twee niveaus:

- de *instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee* in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB); in werkelijkheid betekent de erkenning van deze exclusieve bevoegdheid door het VWEU enkel dat de jurisprudentie van het HvJ wordt geformaliseerd (⁸⁶).
- *internationale overeenkomsten* met een of meerdere derde landen of internationale organisaties; deze hebben directe gevolgen voor bepaalde delen van het structuur- en cohesiebeleid en hun parlementaire commissies, in het bijzonder: *vervoer* (⁸⁷), *cultuur en onderwijs* (⁸⁸), *landbouw* (⁸⁹) en *visserij* (⁹⁰).

⁸⁴ Voor bijdragen van de permanente parlementaire commissies, zie bijlage VII van het Reglement van het Europees Parlement, blz. 135 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+VO//FR&language=NL>).

⁸⁵ Beroepsopleidingen vallen daarentegen weer onder de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken (Zie bijlage VI, Punt VII, van het Reglement van het Europees Parlement).

⁸⁶ HvJ, 5 mei 1981, zaak 804/79, *Commissie/ VK*, Jur. blz. 1045.

⁸⁷ Artikel 207, lid 5, VWEU dat verwijst naar artikel 90 t/m 100 en naar artikel 218 VWEU. Bijlage VI van het Reglement van het Europees Parlement (Punt XI, blz. 140) wijst de "*betrekkingen met internationale vervoersorganisaties*" toe aan de Commissie vervoer en toerisme.

⁸⁸ Artikel 207, lid 4, onder a) en onder b) VWEU. Bijlage VI van het Reglement van het Europees Parlement (Punt XV, blz. 141) kent de "*samenwerking met derde landen op het gebied van cultuur en onderwijs, en betrekkingen met relevante internationale organisaties en instellingen*" toe aan de Commissie cultuur en onderwijs.

2.3.1. Gedeelde bevoegdheden versus exclusieve bevoegdheden: grijze gebieden

De reikwijdte van de exclusieve bevoegdheden behoeft op meerdere vlakken enige nuancering. Ten eerste dient te worden opgemerkt dat er grijze gebieden bestaan in sommige delen van het structuur- en cohesiebeleid:

- a) Wat de landbouw betreft, plaatst het Verdrag van Lissabon het GLB in een compleet andere categorie tegen het algemene oordeel van de doctrine, van de juridische diensten van de Commissie ⁽⁹¹⁾ en van de jurisprudentie ⁽⁹²⁾ in, die het marktbeleid (eerste pijler van het GLB) altijd als een exclusieve bevoegdheid van de Unie hebben beschouwd. Waarschijnlijk is deze wijziging van karakter mogelijk geworden na de geleidelijke omzetting van een GLB dat om de prijzen draaide naar een ander soort GLB dat sinds 1992 op subsidies is gebaseerd. Toch lijkt het vreemd dat de *vaststelling van de landbouwprijzen*, op zijn minst in het productiestadium, als een gedeelde bevoegdheid zou worden beschouwd. Wat de openbare marktinterventie betreft, die door de *gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten (GMO)*⁽⁹³⁾ tot stand is gebracht, hebben de lidstaten geen enkele speelruimte, in tegenstelling tot wat gebruikelijk is in de andere mechanismen van de eerste pijler van het GLB (subsidies, quota, particuliere opslag, afzetregels enz.) waar het kader verre van uniform is en de nationale overheden over een ruime bevoegdheid bij de tenuitvoerlegging beschikken (principe van de flexibiliteit van het beheer). Hetzelfde geldt voor de oriëntatieprijzen en de productieprijs voor bepaalde *visserijproducten* ⁽⁹⁴⁾. Als het om de prijzen gaat, geldt er echter een exclusieve bevoegdheid, niet omdat dat zo is vastgelegd, maar omdat dat *in de praktijk* zo is gegroeid ⁽⁹⁵⁾. Dit onderscheid, dat wordt bevestigd door de verdeling van de bevoegdheden in het VWEU, is van groot belang voor de toekomst van het GLB en het GVB: gezien het feit dat de exclusieve bevoegdheid die door de Europese wetgever geactiveerd moet worden, minder sterk is dan de bevoegdheden die rechtstreeks uit het verdrag voortvloeien, is er op prijsgebied een *mogelijke omkeerbaarheid*, als de Europese instellingen dat wensen en geen gebruik maken van hun regelgevende bevoegdheden (omkeerbaarheid die zich zelfs zou kunnen aftekenen in een proces van *renationalisatie van het GLB of van het GVB*). Wat de omkeerbaarheid betreft, zijn er dus geen aanzienlijke verschillen tussen gedeelde bevoegdheden en in de praktijk uitgeoefende exclusieve bevoegdheden.

⁸⁹ De overeenkomsten van de Uruguayronde van de WTO, en in het bijzonder de landbouwovereenkomst, bepalen vandaag de dag de handel in landbouwproducten. Deze multilaterale overeenkomsten vallen onder de bevoegdheid van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en onder de parlementaire Commissie internationale handel, INTA (bijlage VI van het Reglement van het Europees Parlement, punt III, blz. 136). De Commissie landbouw en plattelandontwikkeling, AGRI, heeft op dit gebied geen specifieke bevoegdheden toegekend gekregen (bijlage VI van het Reglement van het Europees Parlement, punt XIII, blz. 140). Gezien het belang van de landbouwonderhandelingen binnen de WTO, is zij echter wel altijd nauw betrokken geweest bij de werkzaamheden van de Commissie INTA.

⁹⁰ De visserijovereenkomsten zijn meegenomen in de procedure van artikel 218, lid 6, onder a).v VWEU met goedkeuring van het Europees Parlement (zie hierboven paragraaf 3.8). Bijlage VI van het Reglement van het Europees Parlement (Punt XIV, blz. 141) bedeeft de Commissie visserij (PECH) het onderwerp van de "*internationale visserijovereenkomsten*" toe.

⁹¹ Mededeling over het subsidiariteitsbeginsel (SEC (1992) 1990 van 27.10.1992).

⁹² HvJ, 23 januari 1975, *Galli*, zaak 31/74, Jur. 47; 14 juli 1994, *Rustica Semences*, zaak C-438/92, Jur. I-3528.

⁹³ Verordening (EG) 1234/2007, PB L 299 van 16.11.2007 (Deel II. Titel I. Marktinterventie). Zie met name artikel 2.c) (prijsdefinities), 6 (toepassingsgebied), 8 (referentieprijs) en 18 e.v. (interventieprijs).

⁹⁴ Verordening (EG) 104/2000, PB L 17 van 21.1.2000 (Titel IV – Hoofdstuk I). De prijzen voor het visseizoen 2010 zijn vastgesteld door Verordening (EG) 1212/2009 (PB L 327 van 12.12.2009).

⁹⁵ "*The EU's vigorous deployment of its normative competence reduced the Member States' remaining margin for manoeuvre to nothing, and consequently they could no longer legislate in the sector concerned.*" (Claude Blumann, "*The CAP and the Lisbon Treaty*", Europees Parlement – Sectie beleidssteun B, Studie IP/B/AGRI/IC2008-061, EP 408.952, Punt 1.1, blz. 3, Brussel (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=nl&file=23412>)).

- b) Bovendien trekken de externe onderdelen van het GLB en het gemeenschappelijk visserijbeleid de aandacht van de *gemeenschappelijke handelspolitiek* (GHP) die wel onder de exclusieve bevoegdheid valt. De verdeling van de gebieden tussen het GLB en het handelsbeleid is door het Hof vastgelegd in zijn advies 1/94 met betrekking tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) ⁽⁹⁶⁾. De deelname aan een multilateraal stelsel om de handel te reguleren valt onder artikel 207 VWEU (GHP), maar de interne beheersmaatregelen van dat stelsel moeten worden goedgekeurd op basis van artikel 43 VWEU (landbouw en visserij). In dit kader zijn er binnen de GMO verschillende mechanismen van het GLB ontwikkeld ⁽⁹⁷⁾: invoer- en uitvoercertificaten, accijnzen en heffingen, uitvoerrestituties, beheer van contingenten, vrijwaringsmaatregelen enz. De *gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijproducten en producten van de aquacultuur* ⁽⁹⁸⁾ doet hetzelfde voor de handel met derde landen door een douaneregeling, referentieprijzen en vrijwaringsmaatregelen te ontwikkelen.
- c) Tot slot vallen het GLB en het gemeenschappelijk visserijbeleid onder een speciale regeling op het gebied van het *mededingingsbeleid* ⁽⁹⁹⁾. Bij uitbreiding van de bepalingen van artikel 3, lid 1, onder b) van het VWEU, zouden die regels betreffende de mededinging die van toepassing zijn op landbouw- en visserijproducten, onder de exclusieve bevoegdheden vallen.

We kunnen concluderen dat de communautaire bevoegdheid na het Verdrag van Lissabon op het gebied van landbouw en visserij geenszins het voorwerp mag worden van een monistische aanpak. Er moet in de aanpak rekening worden gehouden met de *verschillende onderdelen* binnen het GLB en het GVB ⁽¹⁰⁰⁾. Zo vallen de tweede pijler van het GLB (plattelandontwikkeling), de structurele steun aan de visserij en de subsidies van de eerste pijler van het GLB ⁽¹⁰¹⁾ duidelijk onder de gedeelde bevoegdheden. Maar de interventieprijzen, het externe onderdeel en het concurrentiestelsel binnen het GLB, evenals het behoud van de visbestanden, de prijzen en de internationale visserijovereenkomsten, vallen weer veel eerder onder de exclusieve bevoegdheden.

2.3.2. Onduidelijke scheidslijnen waar het de doelstellingen en de gebieden betreft

Er dient tevens te worden opgemerkt dat de scheidslijnen tussen de gebieden niet altijd even duidelijk zijn, waardoor de verdeling van de bevoegdheden zoals die door het VWEU is vastgesteld in zekere zin aan kracht inboet:

- a) Het verdrag stelt naast de lijst met bevoegdheden per gebied, soms *horizontale doelstellingen of beginselen* vast. Deze doelstellingen moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van *elk beleid en elk optreden van de Unie*, in het bijzonder in het kader van het beleid van de gedeelde bevoegdheden. Dit is het geval voor de bevordering van de werkgelegenheid ⁽¹⁰²⁾, de bescherming van het milieu met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling ⁽¹⁰³⁾, de bescherming van

⁹⁶ HvJ, Advies 1/94 van 15 november 1994, Jur. I-5267.

⁹⁷ Verordening (EG) 1234/2007, eerder aangehaald (Deel III. Handelsverkeer met derde landen).

⁹⁸ Verordening (EG) 104/2000, eerder aangehaald (Titel V).

⁹⁹ Artikel 42 VWEU Zie hieronder paragraaf 3.2.2.

¹⁰⁰ Claude Blumann op.cit.: "*The CAP and the Lisbon Treaty*", Studie IP/B/AGRI/IC2008-061, EP 408.952, 1.1, blz. 4 (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=nl&file=23412>).

¹⁰¹ Verordening (EG) 72/2009, PB L 30 van 31.1.2009.

¹⁰² Artikel 9 VWEU.

¹⁰³ Artikel 11 VWEU.

consumenten (¹⁰⁴), de eisen met betrekking tot het welzijn van dieren als wezens met gevoel (¹⁰⁵), een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid (¹⁰⁶) en, tot slot, de economische, sociale en territoriale samenhang (¹⁰⁷).

Tegen deze achtergrond kunnen deze doelstellingen zich gedeeltelijk op meerdere beleidsterreinen ontwikkelen of zelfs buiten het basisbeleid. Zo valt, bij gebrek aan een hergroepering van de voor de structuurfondsen bedoelde gelden, het beginsel van economische, sociale en territoriale samenhang voor de plattelandsgebieden, momenteel hoofdzakelijk onder de verantwoordelijkheid van de tweede pijler van het GLB (¹⁰⁸). Op dezelfde manier wordt het programma Natura 2000, een van de belangrijkste instrumenten met het oog op de bescherming van de biodiversiteit (en integraal onderdeel van het milieubeleid) (¹⁰⁹), primair gefinancierd door het ELFPO in het kader van het beleid op het gebied van plattelandsontwikkeling (¹¹⁰). Als laatste kunnen we ook het aan het regionaal beleid verbonden Cohesiefonds noemen, dat projecten financiert op het gebied van milieu en vervoersinfrastructuur (trans-Europese netwerken) (¹¹¹).

- b) Ten tweede voorziet het VWEU in de toepassing van een *flexibiliteitsclausule* vergelijkbaar met het oude artikel 308 VEU, waarvoor echter wel de goedkeuring van het Europees Parlement nodig is: indien een optreden nodig blijkt om een van de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken zonder dat deze Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, stelt de Raad, op voorstel van de Commissie en na goedkeuring van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen passende bepalingen vast (¹¹²).

2.3.3. Horizontale gevolgen van de verdeling van de bevoegdheden in het VWEU op procedureel niveau

Tot slot zien we dat naast de gevolgen van de verdeling van de bevoegdheden in het VWEU voor de feitelijke reikwijdte van het structuur- en cohesiebeleid, er andere gevolgen uit voortvloeien op het niveau van de *wetgevingsprocedures*.

- a) Ten eerste is het *subsidiariteitsbeginsel* niet van toepassing op de gebieden die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen (¹¹³). In dit verband geldt dat, in het kader van het structuur- en cohesiebeleid dat niet onder de exclusieve bevoegdheid valt, de *nationale parlementen* de naleving van het subsidiariteitsbeginsel bewaken. Zij kunnen de voorzitter van het Europees Parlement, van de Raad en van de Commissie derhalve een met redenen omkleed

¹⁰⁴ Artikel 12 VWEU.

¹⁰⁵ Artikel 13 VWEU. Dit artikel noemt onder de gebieden die betrokken zijn bij de eerbiediging van het welzijn van dieren: landbouw, visserij, vervoer, interne markt en onderzoek en technologische ontwikkeling en de ruimte.

¹⁰⁶ Artikel 168, lid 1 VWEU.

¹⁰⁷ Artikel 175 VWEU en Protocol nr. 28.

¹⁰⁸ Artikel 174, derde alinea VWEU stelt dat er in het kader van het cohesiebeleid bijzondere aandacht wordt besteed aan de plattelandsgebieden. Maar artikel 175, eerste alinea, en artikel 178 bieden de mogelijkheid de ontwikkeling van de plattelandsgebieden onder te brengen bij het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, tegenwoordig het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) binnen het GLB.

¹⁰⁹ Zie de mededeling "*Opties voor een EU-visie en een EU-doel voor biodiversiteit na 2010*" (COM (2010) 4 van 19.1.2010) over de toekomst van het communautair optreden op dit gebied (http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/index_nl.htm).

¹¹⁰ Over de financieringsmaatregelen van Natura 2000, zie het handboek dat hierover in 2007 is gepubliceerd (in het Engels) (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/financing_it_tool.pdf).

¹¹¹ Artikel 177, tweede alinea, VWEU.

¹¹² Artikel 352 VWEU.

¹¹³ Artikel 5, lid 3, eerste alinea, VEU.

advies toezenden betreffende de overeenstemming van een ontwerp van een wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel, volgens de procedures van de protocollen die aan het verdrag zijn gehecht (¹¹⁴).

- b) Ten tweede is het *systeem van een nauwere samenwerking* enkel toepasbaar in het kader van de niet-exclusieve bevoegdheden van de Unie (¹¹⁵). In dat opzicht kunnen bepaalde lidstaten (in dit geval minimaal negen) er op meerdere gebieden van het structuur- en cohesiebeleid, voor kiezen onderling aanvullende betrekkingen aan te gaan en op de andere lidstaten van de Unie vooruit te lopen op de weg van samenwerking en integratie. Nauwere samenwerking mag echter geen afbreuk doen aan de interne markt, noch aan de economische, sociale en territoriale samenhang en zij mag de mededinging tussen de lidstaten niet verstoren. Het besluit houdende machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan wordt in laatste instantie vastgesteld door de Raad, wanneer deze constateert dat de met de nauwere samenwerking nagestreefde doelstellingen niet binnen een redelijke termijn door de Unie in haar geheel kunnen worden verwezenlijkt (¹¹⁶), op voorstel van de Commissie en na goedkeuring van het Europees Parlement. De nauwere samenwerking, waar ten minste negen lidstaten aan deelnemen, zou in de toekomst bijvoorbeeld kunnen gaan over het beheer van de landbouwriscico's (zie hieronder paragraaf 3.2.3) of tot stand kunnen worden gebracht met het oog op een versterkt controleregime van de visserijinspanningen in bepaalde maritieme zones.

¹¹⁴ Artikel 5, lid 3, tweede alinea, VEU en Protocol nr. 1 en nr. 2.

¹¹⁵ Artikel 20, lid 1 VEU. De regels voor een nauwere samenwerking staan in artikel 326 t/m 334 VWEU.

¹¹⁶ Artikel 20, lid 2 VEU.

3. DE VERANDERINGEN IN DE WETGEVING TEN AANZIEN VAN HET STRUCTUUR- EN COHESIEBELEID

3.1. De veranderingen in de rechtsgrondslagen en de besluitvormingsprocedures

De veranderingen in de wetgeving ten aanzien van het structuur- en cohesiebeleid die het gevolg zijn van het Verdrag van Lissabon, zijn in essentie van *institutionele* (verdeling van bevoegdheden, zie hoofdstuk 2 hierboven) en *procedurele* aard (invoering van de gewone wetgevingsprocedure voor diverse beleidsdomeinen- en maatregelen en van de instemmingsprocedure voor internationale overeenkomsten). De materiële wijzigingen betreffen vooral sommige *rechtsgrondslagen*, die zijn verruimd.

Formeel is in alle artikelen van het nieuwe Verdrag de "*Gemeenschap*" vervangen door de "*Unie*". Aangezien de Unie *rechtspersoonlijkheid bezit*, kan alleen zij *een internationale overeenkomst* sluiten binnen haar bevoegdheidssferen, waarvan de meeste evenwel de voorafgaande goedkeuring van het Europees Parlement vereisen (zie 3.8).

Bovendien is de vroegere medebeslissingsprocedure van artikel 251 VEG vervangen door de *gewone wetgevingsprocedure* (artikel 294 VWEU) ⁽¹¹⁷⁾ voor het gemeenschappelijk vervoersbeleid (zie 3.5.1), het *regionaal beleid* (zie 3.4), de maatregelen ter ontwikkeling van de *trans-Europese netwerken* (zie 3.5.2) alsmede maatregelen ten behoeve van *jongeren en onderwijs* (zie 3.6.2). Het *culturele beleid*, voorheen door de Raad binnen de medebeslissingsprocedure met eenparigheid van stemmen vastgesteld, valt voortaan onder de gewone wetgevingsprocedure (zie 3.6.3). *Nieuwe rechtsgrondslagen* zijn geschapen voor *toerisme* (zie 3.7) en *sport* (zie 3.6.1), die ook zijn onderworpen aan de gewone wetgevingsprocedure.

Ten aanzien van *landbouw en visserij* (zie 3.2 en 3.3) verdwijnt de zuivere raadpleging van het Parlement ten gunste van de gewone beslissingsprocedure. Maar de Raad behoudt op enkele gebieden zijn bevoegdheden, zonder parlementaire deelneming. Een strikte interpretatie van deze uitzonderingen wordt weliswaar geschraagd door uitgebreide jurisprudentie, maar dit neemt niet weg dat de verdeling van bevoegdheden krachtens het VWEU aanzienlijke (politieke en juridische) problemen oproept, wat in de toekomst voedsel kan geven aan veel interinstitutionele geschillen.

Het Verdrag van Lissabon behelst ook wijzigingen in het *stelsel van rechtshandelingen*, die voortaan *gedelegeerde handelingen* en een herziening van de reeds geldende *uitvoeringsmaatregelen* omvat (*comitologiestelsel*) (zie 3.9).

Tot slot worden door het Verdrag *horizontale aanpassingen in de wetgeving* ingevoerd ten aanzien van het gehele structuur- en cohesiebeleid. (zie 3.10). Deze wijzigingen kunnen leiden tot belangrijke *veranderingen* op een aantal terreinen. Het gaat met name om het initiatiefrecht van het Parlement op *wijzigingen in verdragen* (in het bijzonder in het kader van *vereenvoudigde wijzigingsprocedures*) en het *burgerinitiatiefrecht*.

¹¹⁷ Deze studie bevat geen analyse van de gewone wetgevingsprocedure, die overigens al in verscheidene Parlementaire documenten is ontvouwd. Zie de gids "*Codecisie en bemiddeling. Een wegwijzer voor de rol van het Parlement als medewetgever in het kader van het Verdrag van Lissabon*" (DV/795985FR.doc). Tevens is er ten aanzien hiervan een gedragscode aangenomen door de werkgroep over de hervorming van het Europees Parlement, tijdens zijn vergadering van 23 april 2008. Voor verwijzingen, zie: http://www.europarl.europa.eu/code/about/background_en.htm.

3.2. De veranderingen in de wetgeving ten aanzien van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Artikelen 38 tot en met 44 VWEU)

Het Verdrag van Lissabon heeft geen materiële wijzigingen tot gevolg voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het gaat simpelweg om een verlenging van de bepalingen in het VEG (oud artikelen 32 tot en met 38). Zo zijn de regels die het GLB onderscheiden van de bepalingen van de interne markt gehandhaafd (¹¹⁸). Hetzelfde geldt voor de bijzondere regeling inzake de mededingingsregels (Artikel 42, eerste alinea van het VWEU), waarin de strekking van artikel 36 van het EG-Verdrag ongewijzigd is overgenomen (¹¹⁹). Evenzo zijn de doelstellingen van het GLB verlengd zoals ze waren (Artikel 39 VWEU – oud artikel 33 VEG). Tenslotte is de mogelijke structurering van de landbouwmarkten als gemeenschappelijke ordeningen (GMO's) in dezelfde vorm gehandhaafd (artikel 40 VWEU – oud artikel 34 VEG).

De wijzigingen ingevolge het Verdrag van Lissabon van het GLB zijn dus van institutionele aard (op het vlak van de verdeling van bevoegdheden) (zie 2.3.1 hierboven) en van procedurele aard (artikelen 42 en 43 VWEU ten opzichte van de oude artikelen 36 en 37 VEG) (¹²⁰).

3.2.1. De gewone wetgevingsprocedure op landbouwgebied

Met het VWEU wordt de gewone wetgevingsprocedure ingevoerd doordat de bestaande raadplegingsprocedure op twee niveaus wordt vervangen:

- de *specifieke regels voor mededinging* die van toepassing zijn op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten (artikel 42, eerste alinea van het VWEU) (¹²¹);
- en de *instelling van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten, alsmede de overige bepalingen die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid na te streven*. (Artikel 43, lid 2 van het VWEU)

De gewone wetgevingsprocedure wordt zo de gebruikelijke procedure op landbouwgebied, maar er zijn *twee belangrijke uitzonderingen*:

¹¹⁸ Behoudens de vervanging van verwijzingen naar de "gemeenschappelijke markt" door "interne markt", wijzigt artikel 38, lid 2 van het VWEU niet het oude artikel 32, lid 2 van het VEG: "Voor zover in de artikelen 39 tot en met 44 niet anders is bepaald, zijn de regels voor de instelling en de werking van de interne markt van toepassing op de landbouwproducten." De totstandbrenging van de interne voedingsmiddelenmarkt behelst dus een afwijking van de artikelen 26 en 114 VWEU voor zover de Europese wetgever de bevoegdheden uitoefent die krachtens het Verdrag ten gunste van het GLB zijn verleend.

¹¹⁹ Artikel 42 VWEU, eerste alinea: "De bepalingen van het hoofdstuk over regels betreffende de mededinging zijn op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten slechts in zoverre van toepassing, als door het Europees Parlement zal worden bepaald" in het kader van de nieuwe gewone wetgevingsprocedure (die de raadplegingsprocedure vervangt, zie 3.1), "met inachtneming van de specifieke doelstellingen" van het GLB.

¹²⁰ In dit hoofdstuk grijpen wij terug naar de analyse van Claude Blumann in de studie waar de Commissie landbouw en plattelandontwikkeling van het EP om had verzocht: "*Het GLB en het Verdrag van Lissabon*", Europees Parlement – Thematische afdeling B, Studie IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, Point 1.1, p. 3, Brussel (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

¹²¹ Er zij opgemerkt dat de bevoegdheden van het Parlement ruimer worden op het gebied van "landbouw"-mededinging dan op het gebied van algemene mededinging, aangezien het Parlement enkel wordt geraadpleegd over wetgevingshandelingen op het gebied van afspraken, overheersende posities of staatssteun, overeenkomstig de artikelen 103 en 109 VWEU (die zonder enige wijziging de procedurele bepalingen van de oude artikelen 84 en 87 VEG overnemen).

- binnen de bijzondere regeling betreffende de mededinging, kan alleen de *Raad* machtiging geven tot het verlenen van steun ter bescherming van door structurele of natuurlijke omstandigheden benadeelde bedrijven en in het kader van economische ontwikkelingsplannen (artikel 42, tweede alinea van het VWEU) ⁽¹²²⁾;
- alleen de Raad stelt de maatregelen vast voor de *prijsbepaling, de heffingen, de steun en de kwantitatieve beperkingen* (artikel 43, lid 3 van het VWEU).

3.2.2. De strekking van de uitzonderingen op de gewone landbouwwetgevingsprocedure

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is altijd van oordeel geweest dat de uitzonderingen op een regel of een algemeen beginsel aan *strikte interpretatie* onderworpen dienden te zijn ⁽¹²³⁾. Dat is hier ook het geval: de gewone wetgevende procedure is op landbouwgebied de gebruikelijke procedure geworden. Deze interpretatie wordt versterkt door algemene verwijzingen naar de *"doelstellingen van het GLB"* ⁽¹²⁴⁾ – het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft altijd een ruime opvatting van de doelstellingen in artikel 39 (oud artikel 33 VEG) bepleit ⁽¹²⁵⁾. Overigens bevatten de in artikelen 42 en 43 genoemde uitzonderingen geen enkele verwijzing naar een bijzondere wetgevingsprocedure. Hieruit moet worden afgeleid dat de op deze gronden vastgestelde handelingen niet meer een wetgevend, maar uitvoerend karakter hebben. Er is hier dus een rechtstreekse uitvoerende bevoegdheid ten gunste van de Raad geschapen, wat overigens indruist tegen het beginsel van de normenhiërarchie ⁽¹²⁶⁾.

Op grond hiervan pleit het Parlement voor *een strikte interpretatie* van de Artikelen 42, tweede alinea, en 43, lid 3, en onderstreept het dus dat deze bepalingen slechts van kracht kunnen zijn in *gevallen waarop de uitzonderingen expliciet betrekking hebben*:

- *Artikel 43, lid 3 van het VWEU* beperkt de uitzondering *"tot de "prijsbepaling", de heffingen, de steun en de kwantitatieve beperkingen"*. De term *"bepaling"* moet in zijn eenvoudigste betekenis worden begrepen: de vaststelling van bedragen of niveaus (kwantificering). Er is geen sprake van dat alleen de Raad zich uitspreekt over *de stelsels* van prijzen of heffingen als geheel. Elke andere interpretatie zou de uitbreiding van de gewone wetgevingsprocedure naar de landbouw als een bedrieglijke hervorming doen lijken. Dit zou in de praktijk een ruime interpretatie van artikel 43, lid 3 van het VWEU met zich meebrengen en het Parlement uitsluiten van de herziening van bijna alle aangelegenheden die vallen onder de integrale GMO. In feite zullen de *basisbeginselen* van de stelsels aangaande prijzen, steun, heffingen en kwantitatieve beperkingen (quota), alsmede *algemene regels* ter uitvoering, onder de

¹²² In het VWEU wordt niet gepreciseerd of het communautaire steun dan wel staatssteun betreft. De communautaire steunregelingen van artikel 42 VWEU worden momenteel ontwikkeld als deel van het beleid van plattelandsontwikkeling (tweede pijler van het GLB). De mededingingsregels vallen binnen het kader van de integrale GMO (Artikelen 175 tot en met 181 van Verordening (EG) 1234/2007, PB L 299 van 16.11.2007).

¹²³ Onder meer: EHvJ, 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Zaak C-180/96, Jurispr. I-2265.

¹²⁴ Artikel 42 VWEU, eind eerste alinea: "...met inachtneming van de in artikel 39 vermelde doeleinden." Artikel 43, lid 2, VEG: "... en stellen de overige bepalingen vast die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid na te streven."

¹²⁵ Ten behoeve een teleologische en systemische jurisprudentie die het EHvJ overigens ontwikkelt op alle gebieden van het Gemeenschapsrecht.

¹²⁶ Zie artikel 291, lid 2 van het VWEU (3.9.2). Hierover schrijft C. Blumann: "*Het lijkt of er met artikel 43, lid 3, sprake is van een anomalie ten aanzien van het GLB, aangezien over het algemeen rechtshandelingen op grond van de Verdragen worden beschouwd als wetgevend (eerstegraads afgeleid recht) en de uitvoeringshandelingen pas daarna komen om de reeds bestaande wetgevingshandelingen uit te voeren (tweedegraads afgeleid recht)*", Blumann, blz. 8.

gewone wetgevingsprocedure vallen. Daarentegen zullen de concrete vaststelling van het prijsniveau, van het bedrag van de heffingen of van de steun en de vaststellingen van de quotaverdeling onder de bevoegdheid van de Raad vallen.

- Door *artikel 42 VWEU* is de verhouding tussen deze alinea's gewijzigd. In het VEG (oud artikel 36) was de wetgevingsprocedure in beide alinea's identiek (zuivere raadpleging). De tweede alinea, waarin het specifieke kader van landbouwmededingingsregels werd uiteengezet (¹²⁷), diende puur als illustratie van de eerste. Dat is door schrapping van het bijwoord "*met name*" in artikel 42 VWEU, tweede alinea, niet meer het geval. Anders gezegd, door niet onder de gewone wetgevingsprocedure te vallen wordt de *machtiging* voor het verlenen van steun een exclusieve bevoegdheid van de Raad: er is een uitzondering van zuivere bevoegdheid van de Raad, zoals in het geval van artikel 43. Voor het Europees Parlement vormt de tweede alinea van artikel 42 VWEU een afwijking op *de algemene regeling inzake staatssteun* van artikel 109 VWEU (waarin het ten minste over een raadplegende bevoegdheid beschikt) en net als elke afwijking moet de interpretatie ervan strikt zijn en kan zij dus uitsluitend van toepassing zijn op de twee gevallen die expliciet worden vermeld: enerzijds is dit ter bescherming van door structurele of natuurlijke omstandigheden benadeelde bedrijven, anderzijds in het kader van economische ontwikkelingsplannen. Volgens de interpretatie van het Europees Parlement kan de uitzondering ten gunste van de Raad niet van toepassing zijn op de *communautaire steun* van de tweede pijler van het GLB op deze gebieden. Een ruimere interpretatie zou inconsequent zijn ten aanzien van het beleid voor plattelandsontwikkeling in zijn geheel, dat valt onder de gewone wetgevingsprocedure, en zou het gevaar van ernstige vertekening met zich meebrengen.

Het Parlement heeft expliciet de kwestie van de reikwijdte van de uitzonderingen van artikel 43, lid 3 van het VWEU (¹²⁸) aan de orde gesteld. In punt 30 van zijn resolutie van 7 mei 2009 wordt benadrukt dat de gewone wetgevingsprocedure "*van toepassing is op alle wetgeving op het gebied van landbouw op grond van artikel 43, lid 2, van het VWEU, en dat dit met name het geval zal zijn ten aanzien van de vier belangrijkste teksten op het gebied van landbouw (de integrale gemeenschappelijke marktordening, de verordening betreffende rechtstreekse betalingen, de verordening betreffende plattelandsontwikkeling en de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid)*". De verwijzing naar de vier basisteksten van het GLB komt neer op een verwerping van de bevoegdheid van de Raad betreffende de regelingen van de prijzen, de steun, de heffingen en de kwantitatieve productiebeperkingen. Bovendien is het Parlement, blijkens punt 31 van dezelfde resolutie van 7 mei 2009, "*van mening dat artikel 43, lid 3 van het VWEU niet voorziet in een rechtsgrondslag of enige autonome bevoegdheid op grond waarvan de aanneming of wijziging van de thans vigerende besluiten van de Raad op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid kan worden gerechtvaardigd*". Bijgevolg verzoekt het Parlement de Raad "*geen maatregelen zoals bedoeld in artikel 43, lid 3, van het VWEU vast te stellen zonder voorafgaande raadpleging van het Parlement.*"

De Commissie heeft in haar antwoord op de resolutie van het Parlement erop gewezen dat de tekst van het Verdrag niet overeenkomt met de wijze waarop het Parlement de

¹²⁷ Artikel 36 VEG, tweede alinea: "De Raad kan met name machtiging geven tot het verlenen van steun:".

¹²⁸ Resolutie T6-0373/2009 over de nieuwe rol en bevoegdheden van het Parlement bij de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Lissabon (zie <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>).

verhouding tussen de twee leden van artikel 43 VWEU (¹²⁹) interpreteert. De benadering van de juridische diensten van de Commissie stoelt op het bestaan van twee autonome procedures waaruit kan worden gekozen, naar gelang de zaak die zich voordoet. Maar de nieuwe commissaris van Landbouw, dhr. Dacian Ciolos, heeft in zijn antwoorden op de vragen die de Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling voor zijn hoorzitting had aangediend, aangegeven dat artikel 43, lid 3 van het VWEU een uitzondering vormde en zich dus slechts voor een beperkte interpretatie leende. Hij is van mening dat er van geval to geval een analyse moet worden gemaakt om het algemene beginsel van medebeslissing dat op landbouwgebied de doorslag dient te geven, niet zijn betekenis te ontnemen. De Raad zelf heeft zich nog niet formeel over deze zaken uitgesproken.

Het is goed voor te stellen dat de uitzonderingen van de artikelen 42 en 43, lid 3 van het VWEU in de praktijk moeilijk toe te passen zullen zijn, gezien de interinstitutionele problemen waartoe zij aanleiding zullen geven (van het Parlement ten opzichte van de Raad over de reikwijdte van de gewone wetgevingsprocedure, maar ook van de Raad ten opzichte van de Commissie over de uitvoeringsbevoegdheden, die in handen van de Commissie zouden blijven). Uit zuiver juridisch oogpunt lijkt het echter wenselijk om vooraf een scheidslijn te trekken tussen de gewone wetgevingsprocedure en de uitzonderingen ten gunste van de Raad.

Door het ontbreken van een duidelijke afbakening van wetgevende bevoegdheden ten aanzien van het GLB, kunnen beleids- en rechtsconflicten zich naar onze mening vaak voordoen, zeker gezien de *fundamentele hervorming van het GLB* die in 2011 en 2012 haar beslag moet krijgen. Een analyse van geval tot geval biedt toch onvoldoende zekerheid. Een *interinstitutionele wetgevende samenwerkingsovereenkomst* lijkt dus noodzakelijk om het *juridisch vacuüm* ten aanzien van de structuur en de besluitvormingsniveaus van de landbouwbesluiten op te vullen.

Overigens leidt de verdeling van bevoegdheden krachtens het VWEU zelfs tot een teruggang van parlementaire bevoegdheden, aangezien het Parlement niet meer zal worden geraadpleegd op gebieden waarop de uitzonderingen betrekking hebben. In de gevallen waarin eventueel gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingen in de artikelen 42 en 43, lid 3 van het VWEU, zou de interinstitutionele overeenkomst dus ook de kwestie van de raadpleging van het Parlement moeten regelen.

3.2.3. Materiële gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het GLB

Er moet wel worden opgemerkt dat de amendementen van het Parlement op de wetsvoorstellen voor de landbouw vaak van rechtstreekse invloed zijn op de communautaire begroting. Dit verklaart deels de opgelopen achterstand in de toepassing van de medebeslissingsprocedure inzake het GLB. Ook al moeten sommige zaken nog worden verhelderd (zie 3.2.2 hierboven), in het VWEU is de gewone wetgevingsprocedure vastgesteld als de gewone, op het GLB toe te passen procedure. Overigens is in het VWEU het onderscheid tussen "*verplichte uitgaven*" (eerste pijler van het GLB) en "*niet verplichte uitgaven*" (tweede pijler van het GLB) (zie 4.2 hieronder) opgeheven. Voortaan zullen beide afdelingen van de begrotingsautoriteit (het Parlement en de Raad) samen beslissen over alle gelden van de eerste uitgavenpost van de Unie (zie hieronder 4.1 hieronder – Tabel 1).

¹²⁹ Reply of the Commission to the European Parliament resolution on Parliament's new role and responsibilities in implementing the Lisbon Treaty: XI. Agricultural Policy.

In dat verband kan reeds worden gesteld dat het GLB een ingrijpende verandering zal ondergaan met het nieuwe meerjarig financieel kader 2014/2020, dat sterk zal worden beïnvloed door het verloop van de economische crisis. Een radicale hervorming van het GLB na 2013 lag al langer in de lijn der verwachtingen. Die exercitie durfden de Europese instellingen in 2008, op het moment dat de laatste hervorming van dit beleid (de "*gezondheidscontrole*") werd aangenomen, niet in gang te zetten. Voor de periode na 2013 wordt zelfs gesproken van een *hervervorming van het GLB* aangaande doelstellingen, uitgangspunten en voornaamste mechanismen.

Op grond van de nieuwe wetgevende en budgettaire bevoegdheden die het Europees Parlement krachtens het VWEU zijn verleend, spreekt het voor zich dat het een bepalende rol zal moeten spelen in de omschrijving van dit nieuwe GLB en zijn financieel kader.

Daaraan voorafgaand moet het Parlement zijn nieuwe bevoegdheden consolideren. Afgezien van de interinstitutionele overeenkomsten aan de hand waarvan de artikelen 43 en 43 VWEU moeten worden geïnterpreteerd, is het zaak dat het Parlement oplettenheid aan de dag legt ten aanzien van de *aanpassingen van de basisverordeningen* (met name wat betreft de integrale GMO en de rechtstreekse betalingen) ⁽¹³⁰⁾ na het ingaan van het Verdrag van Lissabon. Het zal nauwkeurig moeten toezien op de nieuwe regels voor de gedelegeerde handelingen en de uitvoeringshandelingen (*comitologie*), die van voornamelijk belang zijn voor de landbouw (zie 3.9 hieronder).

Op de langere termijn, wanneer het nieuwe, na 2013 in werking tredende GLB zal zijn vastgesteld en geconsolideerd, kan het Europees Parlement eventueel het initiatief nemen om het landbouwhoofdstuk van het VWEU aan te passen door middel van de *vereenvoudigde wijzigingsprocedure* in artikel 48, lid 6 van het EU-Verdrag (zie 3.10.1 hieronder). Geconstateerd moet worden dat het Verdrag ongewijzigd is gebleven sinds het Verdrag van Rome. De in 1957 vastgelegde doelstellingen van het GLB waren gebaseerd op productivistische, thans achterhaalde beginselen en zijn nooit aangepast. Niet opgenomen zijn kernbegrippen van het huidige GLB, zoals de meervoudige landbouwfunctionaliteit, plattelandontwikkeling, voedselkwaliteit en –veiligheid, volksgezondheid en de strijd tegen overgewicht, dierenwelzijn, ruimtelijke ordening, de bescherming van natuurlijke hulpbronnen en van de biodiversiteit, de strijd tegen klimaatverandering, de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen met een agrarische oorsprong, en, ten slotte, financiële discipline. Hetzelfde geldt voor de mechanismen die worden gebruikt: de van de bedrijven ontkoppelde betalingen, de differentiëring van de steun, de financieringsinstrumenten (EOGFL,ELFPO), de traceerbaarheid, de voorwaarden voor steun (*cross-compliance*), enz.

Tot slot openen de bepalingen betreffende *nauwere samenwerking* (Artikel 20, lid 1, VEG – artikelen 326 en v. van het VWEU) (zie 2.3.3.b hierboven) wegen die op middellange termijn kunnen worden verkend, met het oog op de toekomstige ontwikkeling van het hervormde GLB (bijv. over risicobeheer of de ontwikkeling van brancheorganisaties op Europees niveau).

¹³⁰ Verordening (EG) 1234/2007 (PB L 299 van 16.11.2007) en Verordening (EG) 73/2009 (PB L 30 van 31.1.2009).

3.3. De veranderingen in de wetgeving ten aanzien van het Gemeenschappelijke visserijbeleid (artikelen 38 tot en met 44 VWEU)

In Titel III van het derde deel van het VWEU zijn aan het woord "*landbouw*" de woorden "*en visserij*" toegevoegd. Daarnaast stelt de Unie krachtens artikel 38, lid 1 van het VWEU een gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid vast en voert dat uit. In beginsel zou men van een betrekkelijk kleine verandering kunnen spreken, aangezien visserijproducten sinds het ontstaan van de Gemeenschap op één lijn worden gesteld met landbouwproducten (¹³¹).

Niettemin maakt deze duidelijke verwijzing naar een visserijbeleid, waarvan ook artikel 43, lid 2, getuigt, het mogelijk om het autonoom te maken ten opzichte van het GLB, ook al is in het VWEU om redenen van wetgevende zuinigheid een nieuwe paragraaf aan artikel 38, lid 1 toegevoegd: "*Verwijzingen naar het gemeenschappelijk landbouwbeleid of naar de landbouw worden geacht tevens te gelden als verwijzing naar de visserij, met inachtneming van de bijzondere kenmerken van de visserijsector.*" Met andere woorden: door de specifieke *landbouw*regeling toe te passen op zowel het *groene* als het *blauwe* Europa, wordt in het VWEU ervan afgezien een eigen regelgeving voor de visserij te ontwikkelen.

Zo bezien zijn de reeds over het GLB gemaakte opmerkingen (zie 3.2.2 hierboven) ook van toepassing op het gehele GVB. Toch dringen zich enkele kanttekening op bij de specifieke verwijzing naar de "*prijsbepaling en de verdeling van de vangstmogelijkheden*" (TAC's en quota), die zijn opgenomen in de bijzondere maatregelen van artikel 43, lid 3, en tot de bevoegdheden van de Raad blijven behoren.

In het verleden beschikte het Europees Parlement over een recht van raadpleging voor het gehele GVB, met uitzondering van de vaststelling van de TAC's ("*totaal toegestane vangst*") en van de quota. De Raad gebruikte een juridische grondslag van het afgeleide recht – artikel 20 van de basisverordening van de Raad inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (¹³²) – om de parlementaire raadpleging voor de toewijzing van *vangstmogelijkheden* (¹³³) te omzeilen. In feite heeft de Raad deze bepaling herhaaldelijk gebruikt, niet alleen om toewijzingen van *vangstmogelijkheden* vast te stellen, maar ook om andere bepalingen van het GVB aan te passen, zonder daarbij het parlement te raadplegen.

Met de inwerkingtreding van het VWEU komt aan deze abnormale situatie een einde. Voortaan zal de gewone wetgevingsprocedure regel worden voor het gehele GVB, behalve wat betreft de "*prijsbepaling en de verdeling van vangstmogelijkheden*" (TAC's en quota) waar de uitzondering van artikel 43, lid 3, VWEU van toepassing zal zijn, maar volgens een beperkte interpretatie (zie 3.2.2 hierboven) (¹³⁴). De termen "*bepaling*" en "*verdeling*" van de *vangstmogelijkheden* moeten dus worden begrepen in hun eenvoudigste betekenis en hebben uitsluitend betrekking op de hoeveelheden of niveaus van TAC's en quota.

¹³¹ "Onder landbouwproducten worden verstaan de voortbrengselen van bodem, veeteelt en visserij alsmede de producten in eerste graad van bewerking welke met de genoemde voortbrengselen rechtstreeks verband houden." (Artikel 38, lid 1 van het VWEU – oud artikel 32, lid 1 VEG). Bijlage I van het Verdrag bevat de lijst van landbouw- en visserijproducten die onder de GLB- en GVB-regeling vallen.

¹³² Verordening (EG) 2371/2002, PB L 358 van 31.12.2002.

¹³³ Inbegrepen zijn vangstbeperkingen en/of de verdeling van visserijinspanningen over de lidstaten, en ook over de bij die beperkingen behorende (artikel 20.1 van Verordening (EG) 2371/2002).

¹³⁴ Met punt 32 van de resolutie PE T6-0373/2009 van 7.5.2009 wordt deze beperkende interpretatie bevestigd (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>).

Overigens zullen de internationale visserijovereenkomsten, een van de pijlers van het GVB, worden gesloten na de *goedkeuring door het Parlement* volgens de procedure van artikel 218 lid 6, punt a van het VWEU. Wij zullen hun werking krachtens het VWEU analyseren in het deel dat is gewijd aan internationale overeenkomsten (zie hieronder, paragraaf 3.8). Nu al wijzen wij erop dat de Unie beschikt over een brede waaier aan overeenkomsten met Afrikaanse kuststaten, staten in de Stille Zuidzee en noordelijke staten (Noorwegen, IJsland, de Faeröer en Groenland). Daaraan kunnen de overeenkomsten met diverse regionale visserijorganisaties (RVO's) worden toegevoegd.

Tot slot moet worden opgemerkt dat net als bij het GLB, er met het VWEU de kans is gemist om het algemene kader van het GVB aan te passen. Zoals het ooit in het leven is groepen, is dit kader inmiddels achterhaald. Kernbegrippen en –instrumenten van het GVB (zoals "*visserijinspanningen*", de "*mechanismen voor de instandhouding van de visbestanden*" – TAC's -, de "*internationale visserijovereenkomsten*", het "*Europees visserijfonds*", enz.) worden in het verdragshoofdstuk inzake de visserij nog altijd niet genoemd. Een ingrijpende herziening van het primaire recht voor deze sector is inmiddels gewenst. De vereenvoudigde herzieningsprocedures waarin artikel 48, lid 6 en 7 van het VWEU voorziet, zouden waarschijnlijk wel daarvoor kunnen worden gebruikt, in afwachting van een autonome regeling van het *blauwe Europa* ten opzichte van het GLB (zie hieronder 3.10.1).

3.4. De veranderingen in de wetgeving ten aanzien van het regionale beleid (artikel 3, lid 3 en artikel 3, lid 5, VEU; artikelen 174 tot en met 177 VWEU)

3.4.1. Materiële en procedurele wijzigingen in het VEU en VWEU

Door toevoeging van de "*territoriale samenhang*" ⁽¹³⁵⁾ vergroot het VEU het werkkterrein van de Unie ten aanzien van de economische en sociale samenhang. Behalve door de totstandbrenging van de interne markt (artikel 3, lid 3, VEU) ⁽¹³⁶⁾ zal de harmonieuze en duurzame ontwikkeling van de gehele Unie nu worden bewerkstelligd doordat de nieuwe *economische, sociale en territoriale samenhang* als een van haar basisbeginselen is opgenomen. Overigens verruimt het VEU het subsidiariteitsbeginsel naar regionale en lokale overheden (artikel 5, lid 3, VEU).

Wat het VWEU betreft, vervangen *artikelen 174 tot en met 177* de artikelen 158 tot en met 162 van het VEG over het optreden van de Gemeenschap, ten behoeve van de economische, sociale en territoriale samenhang. Bovendien is er een *protocol* toegevoegd aan de nieuwe verdragen (EU en werking EU) ⁽¹³⁷⁾. Om dit doel te bereiken, wil de Unie de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's verkleinen (artikel 174, tweede alinea van het VWEU). Op basis hiervan is in het VWEU een *nieuwe alinea aan artikel 174* toegevoegd, die voorrang geeft aan regio's waar de Gemeenschap ten behoeve van de economische, sociale en territoriale samenhang moet optreden: er wordt bijzondere aandacht besteed aan de plattelandsgebieden, de regio's die een industriële overgang doormaken, en de regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals

¹³⁵ Over dit punt, zie de notitie van de Thematische afdeling B "*The impact of the Treaty of Lisbon on Regional Policy*", PE 431.586, januari 2010.

¹³⁶ Op basis hiervan kunnen de eventuele versterkte samenwerkingen de samenhang niet aantasten (Artikel 326 VWEU).

de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid, alsmede insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden (artikel 174, derde alinea van het VWEU).

Afgezien van de artikelen 174 tot en met 177 VWEU, zijn er met het Verdrag van Lissabon enkele andere belangrijke veranderingen doorgevoerd:

- het betreft onder meer de economische, sociale "*en territoriale*" samenhang als gedeelde bevoegdheden van de Unie (artikel 4, lid 2, sub c van het VWEU) (zie 2.2.2 en 2.3.1 hierboven);
- artikel 14 VWEU is gewijd aan de rol van de *diensten van algemeen economisch belang* bij het bevorderen van sociale en territoriale samenhang van de Unie; in dat verband kent protocol nr. 26 ruime discretionaire bevoegdheid toe aan de nationale, regionale en lokale autoriteiten om diensten van algemeen economisch belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren (artikel 1);
- Gewijzigd is het kader van de *steunmaatregelen van de staten* ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid is: in het VWEU is een vervalclausule (van vijf jaar) opgenomen voor steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland (Artikel 107, lid 2, sub c van het VWEU); inbegrepen is ook de steun bestemd voor ultraperifere gebieden (Artikel 107, lid 3, sub a van het VWEU);
- in het VWEU is tevens een bepaling opgenomen betreffende stappen bij het EHvJ voor *schending van het subsidiariteitsbeginsel*: het Comité van de regio's kan het beroep op het nagaan van de wettigheid van wetgevingshandelingen (artikel 263 VWEU) instellen tegen wetgevingshandelingen voor de vaststelling waarvan het volgens het VWEU moet worden geraadpleegd (¹³⁸);
- tot slot wordt in het VWEU de staatsinrichting op nationaal, regionaal en lokaal niveau erkend in het *Handvest van de grondrechten* van de Europese Unie;

In feite biedt het Verdrag geen regionaal beleid, maar slechts mechanismen die zijn bedoeld om de economische, sociale en territoriale samenhang te versterken. Ook al wordt er voorzien in een eventuele samenvoeging (artikel 177 VWEU; Protocol nr. 28), toch wordt het communautaire optreden ten behoeve van de samenhang tot op heden uitgevoerd aan de hand van verscheidene financieringsinstrumenten:

- *Drie structuurfondsen* (artikel 175 VWEU): a) het *Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)* (Artikel 176 VWEU); b) het *Europees Sociaal Fonds (EST)*, uitgewerkt in de artikelen 162 tot en met 164 VWEU als onderdeel van sociaal- en werkgelegenheidsbeleid; en c) het *Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGL-O)*, uitgewerkt in artikel 40, lid 3 van het VWEU, binnen het bestek van het GLB. In 2005 is dit laatste fonds het *Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)* (¹³⁹) geworden.
- Het *Cohesiefonds* (Artikel 177, tweede alinea van het VWEU).
- De *Europese Investeringsbank (EIB)* (Artikelen 308 en 309 VWEU en Protocol nr. 5, gevoegd bij de verdragen).

¹³⁷ Protocol nr. 28 (PB C 115 van 9.5.2008, blz. 310).

¹³⁸ Artikel 8 van Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

¹³⁹ Verordening (EG) 1698/2005, PB L 277 van 21.10.2005.

- Andere financieringsinstrumenten, die niet expliciet in artikel 175 VWEU worden vermeld, zoals het *Solidariteitsfonds* (om aan natuurlijke rampen het hoofd te bieden) ⁽¹⁴⁰⁾ of het *Europees Visserijfonds (EVF)*.

De opstellers van het Verdrag van Lissabon hebben de gelegenheid gemist om de terminologie inzake het EOGFL (ELFPO) te actualiseren en het Solidariteitsfonds en het Visserijfonds in het primaire recht op te nemen.

In het Verdrag is evenmin een wijziging opgenomen van het procedure stelsel voor de maatregelen die specifiek zijn bestemd voor *ultraperifere gebieden*, waarvoor een *bijzondere wetgevingsprocedure* is gehandhaafd ⁽¹⁴¹⁾. Daarentegen zijn alle andere maatregelen ten behoeve van de economische, sociale en territoriale samenhang vastgesteld door middel van de gewone wetgevingsprocedure ⁽¹⁴²⁾. Er zij opgemerkt dat over de omschrijving van de taken, de hoofddoelstellingen en de organisatie van structuurfondsen aanvankelijk door de Raad bij eenparigheid van stemmen werd beslist (oud artikel 161 VEG– nieuw artikel 177 VWEU).

3.4.2. Het toekomstige effect van de invoering van de territoriale samenhang

Noch het begrip territoriale samenhang zelf, noch de gevolgen ervan voor de uitvoering van gemeenschappelijk beleid zijn duidelijk omschreven in het Verdrag van Lissabon. Het Europees Parlement heeft de Commissie gevraagd een witboek uit te brengen teneinde de territoriale samenhang te consolideren ⁽¹⁴³⁾, maar tot op heden geen reactie ontvangen. Ondanks alles kan al wel worden voorzien dat de invoering van het territoriale aspect in het cohesiebeleid gevolgen zal hebben voor het regionale beleid in strikte zin, en in meer of mindere mate ook iets teweeg zal brengen binnen het geheel van financieringsinstrumenten met een structureel karakter.

Dit zou zich kunnen uiten in een intensievere coördinatie van al het sectoraal beleid met territoriale gevolgen ⁽¹⁴⁴⁾. In dat geval zou er een nieuwe, (geïntegreerde) aanpak moeten worden opgezet voor de besluitvorming en het beheer van gemeenschappelijk beleid, waarbij de intersectorale synergieën op alle niveaus (lokaal, regionaal, nationaal en communautair) moeten worden versterkt. Overigens zou in elk beleidsterrein een evaluatie van de territoriale effecten kunnen worden opgenomen en zouden er misschien zelfs geïntegreerde evaluaties van al het gemeenschappelijke beleid in een specifiek gebied kunnen worden uitgevoerd. In dit verband zal de discussie over de toekomst van het

¹⁴⁰ Verordening (EG) 2012/2002 (PB L 3111 van 14.11.2002).

¹⁴¹ De regeling van ultraperifere regio's (Franse DOM-TOM, Azoren, Madeira en Canarische eilanden) is gebaseerd op artikelen 349 en 355 VWEU.

¹⁴² Artikelen 175 en 177 VWEU in het algemeen; artikel 178 VWEU voor het EFRO; artikel 43, lid 2 van het VWEU voor landbouw en visserij; artikel 164 VWEU voor het ESF.

¹⁴³ Punt 24 van resolutie T6-0163/2009 van 24.3.2009 over het *groenboek over de territoriale cohesie* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5666042>). Overigens heeft het EP zich in verscheidene resoluties gebogen over verslagen betreffende de territoriale cohesie en gemeenschappelijk beleid met territoriale effecten: resolutie T6-0157/2009 van 26.3.2009 over de *complementariteit en de coördinatie van het cohesiebeleid met maatregelen voor* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5625302>); resolutie T6-0164/2009 van 24.3.2009 over het verslag *over de stedelijke dimensie van het cohesiebeleid in de nieuwe* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5637232>); resolutie T6-0156/2009 van 24.3.2009 over de *bewezen methoden op het gebied van regionaal beleid en obstakels voor de deelname aan de structuurfondsen* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608562>); en resolutie T6-0432/2008 van 21.10.2008 over het *verslag over governance en partnerschap op nationaal en regionaal niveau* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608632>).

¹⁴⁴ Punt 10 van de bovenvermelde resolutie van 26.3.2009 over het groenboek over de territoriale cohesie (T6-0163/2009). Overigens is het EP in punt 8 van resolutie T6-0373/2009 van 7.5.2009 van mening dat de vermelding van territoriale samenhang om het territoriale effect van belangrijk Uniebeleid te beoordelen. Zie <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>.

regionale- en cohesiebeleid worden beïnvloed door de resultaten van de ervaringen die op dit moment worden opgedaan met de *macroregio's* en in het bijzonder met de *Strategie voor de Oostzee*, die een poging is tot een nieuwe, meer open en op participatie gerichte aanpak. Indien dit model van versterkte samenwerking op het niveau van macroregio's tot ontwikkeling komt, zullen daarin ongetwijfeld de maatregelen voor het structuur- en cohesiebeleid moeten worden opgenomen (¹⁴⁵).

Voor 2010 staat een *tussentijdse herziening* van het regionale beleid gepland. Gezien het aandeel van het regionale beleid in de communautaire begroting (Tabel 1, zie 4.1 hieronder), zal deze discussie in hoge mate worden bepaald door de onderhandelingen over het *nieuwe financiële kader 2014/2020* (mochten de Europese instellingen niet besluiten de huidige financiële vooruitzichten tot 2016 te verlengen) (zie 4.4 hieronder).

3.5. De veranderingen in de wetgeving ten aanzien van het gemeenschappelijk vervoerbeleid (artikelen 90 tot en met 100 VWEU) en de trans-Europese netwerken (artikelen 170 tot en met 172 VWEU)

Aangaande het vervoerbeleid vervangen de *artikelen 90 tot en met 100 VWEU* de artikelen 70 tot en met 80 VEG. Daarnaast vervangen de *artikelen 170 tot en met 172 VWEU* de vorige rechtsgrondslagen betreffende de trans-Europese netwerken (artikelen 154 tot en met 156 van het EG-Verdrag). Het gemeenschappelijke vervoerbeleid en de maatregelen ten behoeve van de trans-Europese netwerken vallen onder de regeling van *gedeelde bevoegdheden* (artikel 4, lid 2, sub g en sub h van het VWEU) (zie 2.2.2 hierboven).

3.5.1. Het gemeenschappelijk vervoerbeleid

Het vervoerbeleid ondergaat door het Verdrag van Lissabon slechts kleine veranderingen. De oude, door het Verdrag van Amsterdam ingevoerde medebeslissingsprocedure in de artikelen 71, 75 en 80 VEG is vervangen door de *gewone wetgevingsprocedure* (artikelen 91, 95 en 100 VWEU). Bovendien is in het Verdrag van Lissabon de mogelijkheid ingevoerd tot intrekking van de uitzonderlijke maatregelen door de Bondsrepubliek genomen, voor zover deze noodzakelijk zijn om de economische nadelen door de deling van Duitsland berokkend aan de economie van die streken in de Bondsrepubliek welke door deze deling zijn getroffen, te compenseren (artikel 98 VWEU): vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kan de Raad op voorstel van de Commissie een besluit tot intrekking van dit artikel 98 vaststellen (¹⁴⁶).

Totdat de gemeenschappelijke regels op het gebied van vervoer (ingevolge artikel 91 VWEU) zijn vastgesteld, behoudt de Raad de bevoegdheid om afwijkende maatregelen toe te staan (artikel 92 VWEU). Deze afwijkingen worden met eenparigheid van stemmen vastgesteld, zonder deelname van het Parlement. Afgezien van deze veranderingen in de specifieke rechtsgrondslag van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, moet worden opgemerkt dat er door het Verdrag van Lissabon andere gebieden zijn gewijzigd die indirecte gevolgen zullen hebben voor de werkzaamheden van de Commissie TRAN. In de

¹⁴⁵ De eerste concrete resultaten van de Strategie voor de Oostzee worden voor 2011 verwacht en zullen eventueel leiden tot een herziening van de gevolgde benadering en een bezinning op de mogelijkheid en de wenselijkheid dit samenwerkingsmodel toe te passen op andere gebieden.

¹⁴⁶ Deze zelfde bepaling is opgenomen in artikel 107, lid 2, sub c van het VWEU in het kader van staatssteun (mededingingsregels). Zie 3.4.1.

eerste plaats wordt door artikel 191, lid 1 van het VWEU, *de bestrijding van klimaatverandering* opgenomen in de eisen inzake milieubescherming die moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie (artikel 11 VWEU). Op grond hiervan zal na de ondertekening van het Protocol van Kyoto en met het oog op de maatregelen die volgen op de Conferentie van Kopenhagen van december 2009, met name het weg- en luchtvervoerbeleid zeer direct worden beïnvloed door de communautaire strategie inzake de vermindering van broeikasgassen.

Bovendien is in de titel "*onderzoek en technologische ontwikkeling*" van het VWEU de verwijzing naar de "*ruimte*" toegevoegd en is er een nieuw artikel 189 ingevoerd voor het Europees ruimtevaartbeleid. De Unie is bevoegd op dit gebied te treden, en met name programma's vast te stellen en uit te voeren zonder dat de uitoefening van deze bevoegdheid de lidstaten belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 3 van het VWEU). Het meerjarenkaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling en ruimte wordt vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure (artikel 182, lid 1 van het VWEU), maar de specifieke op te zetten programma's worden vastgesteld overeenkomstig een bijzondere wetgevingsprocedure waarbij alleen het Parlement het recht op raadpleging heeft (artikel 182, lid 4 van het VWEU).

Ten slotte kunnen de nieuwe bepalingen aangaande de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (artikelen 67 en 89 VWEU) van invloed zijn op het vervoerbeleid, zeer in het bijzonder als het gaat om justitiële samenwerking in burgerzaken en strafzaken (artikelen 81 en 82 VWEU) en van passagierscontroles. Dit gebied is een gedeelde bevoegdheid geworden na het verdwijnen van de derde pijler in de verdragen (artikel 4 lid 2, sub j van het VWEU) (zie 2.2.2 hierboven).

3.5.2. Trans-Europese netwerken

De voorgenomen koers en maatregelen op het gebied van trans-Europese netwerken zijn eveneens vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad, overeenkomstig de *gewone wetgevingsprocedure* (artikel 172 VWEU), die de medebeslissingsprocedure vervangt. De trans-Europese netwerken omvatten de vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur (artikel 170 VWEU) ⁽¹⁴⁷⁾. Zij dragen bij aan een de totstandkoming van de interne markt (artikel 26 VWEU) en aan de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang (artikel 174 VWEU) door rekening te houden met de noodzaak de insulaire, niet aan zee grenzende en perifere regio's met de centrale regio's van de Unie te verbinden (artikel 170, lid 2, VWEU).

¹⁴⁷ Het Parlement heeft echter om organisatorische redenen trans-Europese netwerken exclusief aan de Commissie TRAN toegewezen. Zie bijlage VII van het Reglement van het Europees Parlement, XI, blz. 140 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>).

3.6. De veranderingen in de wetgeving ten aanzien van het cultuur-, onderwijs-, jongeren- en sportbeleid (artikelen 165 en 167 VWEU)

De rechtsgrond voor het optreden van de EU op het gebied van cultuur is opgenomen in *artikel 167 VWEU*, dat in de plaats komt van artikel 151 VEG. De doelstellingen van het optreden van de Unie op het gebied van onderwijs, jongeren en sport vallen onder artikel 165 VWEU (oud artikel 149 VEG) ⁽¹⁴⁸⁾.

3.6.1. Sport

Hoewel sport in geen enkel artikel van het VEG expliciet werd vermeld, heeft de Europese Unie een beslissende rol gespeeld op dit gebied, met name door middel van de jurisprudentie van het EHvJ. Vooral de zaak-Bosman ⁽¹⁴⁹⁾ was van grote invloed op de beroepssport doordat daarmee werd bepaald dat transfervergoedingen het vrije verkeer van arbeidskrachten (voetballers) belemmerden en krachtens het Verdrag derhalve onwettig waren.

De Verdragen van Amsterdam en van Nice omvatten verklaringen over sport. Wat ontbrak was echter een specifieke juridische grondslag in het primaire recht. In het Verdrag van Lissabon is sport opgenomen in de lijst van EU-bevoegdheden inzake ondersteunend, coördinerend en aanvullend optreden (artikel 6, sub e van het VWEU) (zie 2.2.3 hierboven). Daarnaast voorziet het Verdrag in een eigen rechtsgrondslag voor sport in *artikel 165 VWEU*, naast die voor onderwijs en jongeren.

De Unie draagt bij tot de bevordering van de Europese inzet op sportgebied, rekening houdend met haar specifieke kenmerken, haar op vrijwilligerswerk berustende structuren en haar sociale en educatieve functie (artikel 165, lid 1, tweede alinea van het VWEU). Het communautaire optreden op dit gebied is erop gericht de Europese dimensie van de sport te ontwikkelen, door de eerlijkheid en de openheid van sportcompetities en de samenwerking tussen de verantwoordelijke sportorganisaties te bevorderen, en door de fysieke en morele integriteit van sportlieden, met name jonge sporters, te beschermen (artikel 165, lid 2 van het VWEU) ⁽¹⁵⁰⁾.

Het eerste praktische gevolg van deze nieuw ingevoerde rechtsgrond in het Verdrag is de uitvoering van een *nieuw programma inzake sport* op Europees niveau. Dit besluit, alsmede de besluiten die op dit terrein zullen volgen, zal worden genomen door middel van de *gewone wetgevingsprocedure* (Artikel 165, lid 4 van het VWEU).

¹⁴⁸ De beroepsopleiding, eveneens opgenomen in Titel XII van het VWEU (artikel 166), wordt niet geanalyseerd in deze studie, aangezien zij geen deel uitmaakt van het structuur- en cohesiebeleid en niet valt onder de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken (Zie bijlage VII, Punt VII, van het Reglement van het Europees Parlement).

¹⁴⁹ EHvJ Zaak C-145/93 van 15.12.1995, Jurispr. blz. 4921.

¹⁵⁰ In punt 27 van resolutie T6-0373/2009 van 7.5.2009 wordt benadrukt dat de Unie eindelijk maatregelen kan nemen ten aanzien van de ontwikkeling van sport als het gaat om de Europese dimensie hiervan en op passende wijze rekening kan houden met het specifieke karakter van sport bij de tenuitvoerlegging van andere Europese beleidsmaatregelen. Zie <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>.

3.6.2. Onderwijs en jongeren

De voornaamste veranderingen op het gebied van onderwijs en jongeren zijn van procedurele aard. De gewone wetgevingsprocedure vervangt de medebeslissingsprocedure (artikel 165, lid 4 van het VWEU).

Overigens is in het Verdrag van Lissabon de aanmoediging van de deelneming van jongeren aan het *democratisch leven van Europa* toegevoegd (artikel 165, lid 2, vijfde alinea van het VWEU). De Unie is echter al actief op dit gebied: de bevordering van burgerparticipatie is een van de voornaamste doelstellingen van het programma "*Jeugd in actie*". Er mag vanuit worden gegaan dat door de invoering van deze nieuwe doelstelling het communautaire optreden op dit gebied wordt versterkt.

Wat humanitaire hulpacties betreft, wordt in het Verdrag tevens melding gemaakt van een "*Europees vrijwilligerskorps*" met als nauw omschreven doelstelling om de bijdragen van jongeren aan humanitaire hulpacties aan te moedigen (artikel 214, lid 5 van het VWEU). Dit vrijwilligerskorps zal tot stand worden gebracht aan de hand van de gewone wetgevingsprocedure.

Voorts wordt de *handel in onderwijsdiensten* expliciet vermeld in artikel 207, lid 4, sub b van het VWEU. Indien er een gevaar is dat internationale akkoorden de organisatie van interne onderwijsdiensten verstoren en de verantwoordelijkheid van de staten voor de levering van deze diensten aantasten, beslist de Raad met *eenparigheid van stemmen* over onderhandelingen over of sluiting van deze akkoorden. Dit is dus een regeling die afwijkt van internationale akkoorden in het algemeen, waar een gekwalificeerde meerderheid regel is (artikel 207, lid 4, eerste alinea en artikel 218, lid 8 van het VWEU). Niettemin bezit het Europees Parlement goedkeuringsbevoegdheden in alle handelsovereenkomsten, voor zover het gemeenschappelijk handelsbeleid onder de gewone wetgevingsprocedure valt (artikel 218, lid 6, sub a, punt v van het VWEU) (zie 3.8 hieronder).

Tot slot moet worden opgemerkt dat *artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie* bepaalt dat eenieder recht heeft op onderwijs, alsmede op toegang tot beroepsopleiding en bijscholing ⁽¹⁵¹⁾. Dit Handvest scheidt weliswaar geen enkele nieuwe taak of bevoegdheid voor de Unie, maar heeft dezelfde juridische status als de verdragen. Derhalve is het sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon juridisch bindend. ⁽¹⁵²⁾.

3.6.3. Cultuur

In de inhoudsopgave van het VEU worden de culturele, religieuze en humanistische tradities erkend als inspiratiebron voor de waarden van de Europese Unie. Bovendien wordt in het nieuwe artikel 3 VEU erkend dat een van de doelstellingen van de Unie de eerbiediging van haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal is, alsmede het toezicht op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europese culturele erfgoed.

Maar de belangrijkste verandering die door het Verdrag van Lissabon op het gebied van cultuurbeleid teweeg is gebracht betreft de invoering van de gewone wetgevingsprocedure (artikel 167, lid 5 van het VWEU). Tot nu toe besloot de Raad met eenparigheid van stemmen, wat geheel in overeenstemming was met de oude medebeslissingsprocedure.

¹⁵¹ Zie http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

¹⁵² Zie Artikel 6, lid 1 VEU en de eerste bij het Verdrag gevoegde verklaring (PB C 115 van 9.5.2008, blz. 19 en 337).

Deze wijziging zal echter geen aanzienlijk effect hebben op een gebied waar de staten de gewoonte hadden besluiten per consensus te nemen. Bovendien wordt de bevoegdheid van de Raad om aanbevelingen op voorstel de Commissie vast te stellen, hier gehandhaafd.

Verder wordt de *handel in culturele en audiovisuele diensten* vermeld in artikel 207, lid 4 van het VWEU (gemeenschappelijk handelsbeleid). Indien er een gevaar is dat internationale akkoorden de organisatie van interne onderwijsdiensten verstoren en de verantwoordelijkheid van de staten voor de levering van deze diensten aantasten, beslist de Raad met *eenparigheid van stemmen* over onderhandelingen over of sluiting van deze akkoorden. Op identieke wijze als bij de akkoorden over de handel in onderwijsdiensten (zie 3.6.2 hierboven) is dit een afwijking van internationale akkoorden, waarbij een gekwalificeerde meerderheid regel is (artikelen 207, lid 4 en 218, lid 8 van het VWEU) (zie 3.8 hieronder). De Raad ziet aldus toe op eerbiediging van de "*culturele uitzondering*", die steeds door de Unie wordt ingeroepen tijdens WTO-onderhandelingen⁽¹⁵³⁾. Niettemin bezit het Europees Parlement goedkeuringsbevoegdheden bij overeenkomsten die dit terrein bestrijken, voor zover vallend onder de gewone wetgevingsprocedure (artikel 218, lid 6, sub a. van het VWEU) (zie 3.8 hieronder).

3.7. De veranderingen in de wetgeving ten aanzien van het toerismebeleid (artikel 195 VWEU)

In de verdragen van Maastricht en van Amsterdam was het toerisme opgenomen als een van de doelstellingen van de EU (artikel 3, lid 1, sub u, VEU), zonder dat er in uitvoeringsinstrumenten was voorzien.

In het Verdrag van Lissabon wordt het toerisme vermeld onder de bevoegdheden van ondersteuning, coördinatie en aanvulling van de Unie (zie 2.2.3 hierboven). Er is tevens in een rechtsgrondslag voorzien (artikel 195 VWEU). De Unie vult voortaan het optreden van de lidstaten aan, met name door het concurrentievermogen van bedrijven te stimuleren in deze sector, die almaar belangrijker wordt voor de Europese economie en werkgelegenheid.

Het Europees Parlement en de Raad besluiten door middel van de *gewone wetgevingsprocedure* tot maatregelen ten behoeve van de toeristische sector. Elke harmonisatie van wetgevende en regelgevende bepalingen van de lidstaten wordt echter uitgesloten indien dergelijke initiatieven tot harmonisatie binnen de categorie van gedeelde bevoegdheden vallen (zie 2.2.2 hierboven).

Het toerisme genereert een aanzienlijke vraag naar vervoerdiensten. Om die reden heeft het Parlement dit gebied aan de permanente commissie TRAN toegewezen⁽¹⁵⁴⁾.

¹⁵³ De "culture uitzondering" is gebaseerd op de specifieke aard van de audiovisuele en culturele sector en de bescherming van de culturele diversiteit en het pluralisme van de media. Bovendien is Protocol 29 van het VWEU gewijd aan het systeem van de publieke radio-omroep in de lidstaten, een onderwerp dat nauw verband houdt met het audiovisuele vlak.

¹⁵⁴ Zie bijlage VII van het Reglement van het Europees Parlement, XI, blz. 140 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>).

3.8. De veranderingen in de wetgeving ten aanzien van internationale akkoorden die gevolgen hebben voor het structuur- en cohesiebeleid (artikelen 207 en 218 VWEU)

Oorspronkelijk ontwikkelden de bevoegdheden die door het Verdrag aan de Gemeenschap werden verleend om internationale akkoorden in het kader van de eerste communautaire pijler te sluiten, zich op basis van een algemene procedure (oud artikel 300 VEG), met enkele aanpassingen voor *specifieke akkoorden*.

De bevoegdheden om te onderhandelen over akkoorden inzake structuur- en cohesiebeleid en om deze te sluiten vielen onder deze *specifieke akkoorden*. Zij beperkten zich tot twee gevallen:

- op douanegebied en inzake gemeenschappelijke handelspolitiek voor tarief- en handelsakkoorden (oud artikel 133 VEG);
- inzake associatieakkoorden (oud artikel 310 VEG).

Voorts is met het Verdrag van Nice het toepassingsgebied van internationale akkoorden (aanvankelijk beperkt tot handel in goederen) uitgebreid naar diensten (oud artikel 133, lid 4, VEG) ⁽¹⁵⁵⁾.

Volgens het VEG was het Europees Parlement op generlei wijze betrokken bij de fase van onderhandelingen over internationale akkoorden. Het beschikte slechts over een recht op informatie over reeds gesloten associatieovereenkomsten (oud artikel 300, lid 2, VEG). Het werd slechts geraadpleegd over akkoorden betreffende diensten en intellectuele eigendomsrechten (oud artikel 133, lid 5, VEG).

Sinds de inwerkingtreding van het VWEU behoren alle zaken die onder de gemeenschappelijke handelspolitiek vallen tot de exclusieve bevoegdheid van de Unie (paragraaf 2.2.1). Er zal dus geen sprake meer zijn van handelsakkoorden die zowel door de Unie als door de lidstaten zijn gesloten. Tegelijkertijd worden in dit kader de *artikelen 207 en 218 VWEU* aanzienlijk gewijzigd, door een verruiming van de bevoegdheden van het Parlement.

3.8.1. Procedurele wijzigingen: de rol van het Parlement inzake internationale akkoorden

Met het VWEU wordt de gewone wetgevingsprocedure voor de *uitvoering* van de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 207, lid 2 van het VWEU) vastgesteld. Deze nieuwe procedure wordt voortaan toegepast op alle zelfstandige handelspolitieke instrumenten: op de basisverordeningen betreffende handelsbeschermingsinstrumenten, op het stelsel van algemene preferenties (SAP), op antidumping, op de oorsprongsregels, enzovoorts.

¹⁵⁵ Door de opeenvolgende herzieningen van de verdragen kon de lijst van internationale overeenkomsten van de eerste communautaire pijler met andere zaken worden verruimd: *onderzoek en technologische ontwikkeling* (oud artikel 170 VEG – nieuw artikel 186 VWEU); *milieu* (oud artikel 174, lid 4, VEG – nieuw artikel 191, lid 4 van het VWEU); *wisselkoers en monetair stelsel* (oud artikel 111 VEG – nieuwe artikelen 138 en 219 VWEU), *economische, financiële en technische samenwerking met derde landen* (oud artikel 181 VEG – nieuwe artikelen 212 tot en met 214 VWEU); en de *intellectuele eigendom* (oud artikel 133 lid 5 VEG – nieuw artikel 207, lid 4 van het VWEU). Aangezien deze onderwerpen geen betrekking hebben op het structuur- en cohesiebeleid, zullen we niet analyseren.

Met het VWEU (artikelen 207, lid 3 en 218, lid 1) is een bijzondere procedure vastgesteld voor het onderhandelen over en de sluiting van internationale overeenkomsten door raadplegende bevoegdheid of bevoegdheid tot goedkeuring aan het Parlement te verlenen, naar gelang van de aard van de overeenkomst (artikel 218, lid 6 van het VWEU). De positie van het Parlement, dat krachtens het EG-Verdrag zelfs niet werd geraadpleegd voor de sluiting van tarief- en handelsovereenkomsten, is dus aanzienlijk versterkt.

Afgezien van nieuwe parlementaire bevoegdheden, neemt deze nieuwe procedure van artikel 218 VWEU het geheel van bepalingen over van het VEG, betreffende de ondertekening, de sluiting of zelfs de opschorting van internationale overeenkomsten, met inbegrip van de stemvoorschriften in de Raad (artikel 218, lid 5, 6, 8 en 9 van het VWEU). De Raad verleent machtiging tot het openen van de onderhandelingen, stelt de onderhandelingsrichtsnoeren vast, verleent machtiging tot ondertekening en sluit de overeenkomsten (artikel 218, lid 2 van het VWEU). Tijdens de gehele procedure besluit de Raad met *gekwalificeerde meerderheid* van (artikel 218, lid 8, eerste alinea van het VWEU). De Raad besluit evenwel met *eenparigheid van stemmen* wanneer de overeenkomst een gebied betreft waarop handelingen van de Unie met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dat is het geval bij de associatieovereenkomsten en de economische, financiële en technische samenwerkingsovereenkomsten met de kandidaat-lidstaten (artikel 218, lid 8, tweede alinea van het VWEU).

De Raad besluit ook met *eenparigheid van stemmen* ten aanzien van de onderhandelingen over en de sluiting van akkoorden betreffende *de handel in diensten en betreffende de handelsaspecten van intellectuele eigendom* en betreffende buitenlandse directe investeringen, voor zover het akkoord bepalingen bevat die met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld wat interne voorschriften betreft (artikel 207, lid 4, tweede alinea van het VWEU); *de handel in culturele en audiovisuele diensten*, indien deze akkoorden afbreuk dreigen te doen aan de verscheidenheid aan cultuur en taal in de Unie (artikel 207, lid 4, derde alinea, sub a van het VWEU) (zie 3.6.3 hierboven); sociale, onderwijs- en gezondheidsdiensten wanneer deze akkoorden de nationale organisatie van die diensten ernstig dreigen te verstoren en afbreuk dreigen te doen aan de verantwoordelijkheid van de lidstaten om die diensten te leveren (artikel 207, lid 4, derde alinea, sub b van het VWEU) (zie 3.6.3 hierboven).

De Commissie heeft niet de bevoegdheid overeenkomsten te sluiten. Ten hoogste kan de Raad haar in voorkomend geval, onder "*bijzondere voorwaarden*", machtigen om de wijzigingen die krachtens de overeenkomst volgens een vereenvoudigde procedure of door een bij de overeenkomst opgericht orgaan worden aangenomen, namens de Unie goed te keuren (artikel 218, lid 7 van het VWEU).

Wat dat betreft beschikt het Parlement voortaan over een werkelijke goedkeuringsbevoegdheid, door middel van *instemming*, voor de sluiting van diverse overeenkomsten (Artikel 218, lid 6, sub a van het VWEU):

- associatieovereenkomsten (vaak de opmaat tot toetreding) reeds vermeld in het VEG (oud artikel 310 VEG);
- overeenkomsten die door de instelling van samenwerkingsprocedures een specifiek institutioneel kader scheppen, eveneens reeds vermeld in het VEG (oud artikel 300, lid 3, VEG);
- overeenkomsten die aanzienlijke gevolgen hebben voor de begroting van de Unie, eveneens ontleend aan het VEG (oud artikel 300, lid 3, VEG);

- overeenkomsten houdende toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden; een nieuw gebied, ingesteld krachtens het VWEU;
- overeenkomsten betreffende gebieden waarop de *gewone wetgevingsprocedure* van toepassing is (sinds het VWEU, ook als geen enkele interne rechtshandeling volgens deze procedure is aangenomen) ⁽¹⁵⁶⁾;
- tot slot, overeenkomsten betreffende gebieden waarop een bijzondere wetgevingsprocedure van toepassing is wanneer de goedkeuring van het Europees Parlement vereist is; een nieuw gebied, ingevoerd door het VWEU.

Bij de andere overeenkomsten beschikt het Europees Parlement over een zuivere *raadplegende bevoegdheid* (artikel 218, lid 6, sub b, VWEU) ⁽¹⁵⁷⁾, behalve voor overeenkomsten betreffende het GBVB, waarvan het Parlement blijft buitengesloten (artikel 218, lid 6, eerste alinea, VWEU).

Buiten de bepalingen van artikel 218, lid 6 van het VWEU heeft het Parlement ook *goedkeuringsbevoegdheid* voor *toetredingsakkoorden* (artikel 49 VEU). Het spreekt zich uit bij een meerderheid van zijn leden. Verder zegt het VWEU niets over de nieuwe bijzondere overeenkomsten betreffende preferentiële betrekkingen met buurlanden van de Unie, mogelijk gemaakt door artikel 8 VWEU ⁽¹⁵⁸⁾. In principe zouden zij moeten worden gelijkgesteld met de associatieovereenkomsten en dus de goedkeuring van het Parlement vereisen, tenzij de opvatting wordt gehuldigd dat zij een soort extern nabuurschapsbeleid betreffen. Dan vallen zij onder het GBVB, zonder deelname van het EP.

Hoewel het Europees Parlement nog altijd is buitengesloten van de onderhandelingsfase van overeenkomsten, wordt het krachtens het VWEU wel geregeld op de hoogte gesteld van de voortgang van de onderhandelingen bij *handelsovereenkomsten* (artikel 207, lid 3) en, bij *alle overeenkomsten*, in iedere fase van de procedure (artikel 218, lid 10, VWEU).

3.8.2. Internationale overeenkomsten en structuur- en cohesiebeleid

Voortaan zal het *merendeel* van de internationale overeenkomsten die betrekking hebben op structuur- en cohesiebeleid worden gesloten na *goedkeuring van het Europees Parlement* voor zover zij gebieden betreffen waarop de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is (artikel 218, lid 6, sub a, VWEU) en/of aanzienlijke gevolgen hebben voor de Unie (artikel 21, lid 6, sub a. punt iv, VWEU). Het gaat met name om *internationale visserijovereenkomsten*, *vervoersovereenkomsten* en bilaterale dan wel multilaterale *handelsovereenkomsten*, die landbouw- en visserijproducten, alsmede culturele, audiovisuele en educatieve diensten omvatten.

Daarnaast vermeldt het VWEU expliciet twee akkoorden die vallen onder het structuur- en cohesiebeleid, in het kader van het gemeenschappelijk handelsbeleid (artikel 207 VWEU):

- Overeenkomsten op het gebied van *vervoer* (artikel 207, lid 5, VWEU), door materieel te verwijzen naar de artikelen 90 tot en met 100 VWEU en procedureel

¹⁵⁶ Vroeger was instemming slechts noodzakelijk als een interne handeling was goedgekeurd en gewijzigd moest worden uit hoofde van de overeenkomst (oud artikel 300, lid 3, VEG).

¹⁵⁷ De strafrechtelijke samenwerkingsovereenkomsten bijvoorbeeld.

¹⁵⁸ Dit nabuurschapsbeleid werd op 13 en 14 maart aangekondigd door de Europese Raad in Brussel, met het oog op het weer op gang brengen van het in 1995 geïnitieerde proces van Barcelona. De organen voor dit nabuurschapsbeleid zijn reeds gevormd (Unie voor het Middellandse Zeegebied).

naar artikel 218 voor de onderhandelingsprocedure en de sluiting van akkoorden op dit gebied (3.5);

- Handelsakkoorden over *culturele-, audiovisuele- en onderwijsdiensten* (artikel 207, lid 4, sub a en b, VWEU), waarop de procedure van artikel 218 van toepassing is; over deze internationale akkoorden besluit de Raad echter met eenparigheid van stemmen, met het oog op de bescherming van de culturele uitzonderingsbepaling en om de goede werking van de onderwijsdiensten op nationaal niveau te waarborgen (zie 3.6.2 en 3.6.3 hierboven).

Paradoxaal genoeg worden er in het VWEU geen internationale visserijovereenkomsten vermeld, terwijl deze het talrijkst zijn. Er is al op gewezen (zie 3.3 boven) dat deze specifieke overeenkomsten moeten worden opgenomen in de procedure van artikel 218, lid 6, sub a van het VWEU (met instemming van het Europees Parlement), aangezien de visserij valt onder de gebieden waarop de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is (artikel 43, lid 2, VWEU – artikel 218, lid 6, sub a.v, VWEU). Daarnaast zouden de *visserijovereenkomsten in partnerschap* met derde landen (waarbij de toegang tot bestanden aanleiding geeft tot financiële compensatie van de Unie) worden onderworpen aan de procedure van artikel 218, lid 6, sub a, punt .iv van het VWEU, aangezien zij aanzienlijke gevolgen hebben voor de begroting van de Unie (¹⁵⁹).

Verder is de handel in visserijproducten in het algemeen onderworpen aan multilaterale, in het kader van het WTO vastgestelde regels (¹⁶⁰), die vallen onder het gemeenschappelijke handelsbeleid (artikel 207 VWEU). Interne maatregelen worden evenwel vastgesteld op basis van artikel 43 VWEU (GVB) en in het bijzonder in het kader van de *gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijproducten en producten van de aquacultuur* (¹⁶¹) (zie 2.3.1 hierboven).

Wat internationale akkoorden betreft, wordt de *landbouw* evenmin in het VWEU vermeld, hoewel de landbouw een belangrijk onderdeel is van de meeste *preferentiële* overeenkomsten van de Unie (met de landen van het Middellandse Zeebekken, de ACS-landen, MERCOSUR, enz.). Deze preferentiële overeenkomsten (alsmede enkele eenzijdige concessies die zijn vastgesteld op grond van het algemeen preferentiestelsel – SAP) hebben zowel betrekking op het gemeenschappelijk handelsbeleid (artikel 207 VWEU) als op het beleid van samenwerking met derde landen (artikelen 208 tot en met 213 VWEU).

Op grond van het doel en het voornaamste voorwerp van *een overeenkomst*, kan de Unie *een specifieke samenwerkingsovereenkomst* (ingevolge artikelen 209, lid 2 of artikel 212, lid 3, VWEU) of een *handelsovereenkomst* (overeenkomstig de procedure van artikel 218, lid 6, sub a, VWEU) sluiten. Tegelijkertijd stellen het Europees Parlement en de Raad de maatregelen vast voor de *uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid* (artikel 209, lid 1, VWEU; artikel 212, lid 2, VWEU), alsmede het kader voor de *uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek* van de Unie (Artikel 207, lid 2, VWEU); zulks steeds in overeenstemming met de gewone wetgevingsprocedure.

¹⁵⁹ Er zijn verscheidene soorten *visserijovereenkomsten*: a) de *partnerschapsakkoorden*, uit hoofde waarvan de Europese vloot toegang krijgt tot bronnen als tegenprestatie voor financiële compensatie of toegang tot de Europese markt tegen voordelige douanetarieven; b) de *wederzijdse overeenkomsten*, die een uitwisseling van visserijmogelijkheden inhouden tussen de vloten van de Gemeenschap en die van derde landen (van Noord-Europa); c) de *multilaterale overeenkomsten met regionale visserijorganisaties* (ORP) met het oog op de voorkoming van illegale visserij; en d) de *internationale verdragen*, die eerlijk en efficiënt gebruik van visbestanden aanmoedigen en het mariene milieu beschermen.

¹⁶⁰ Besluit 94/800/EG, PB L 336 van 23.12.1994.

¹⁶¹ Verordening (EG) 104/2000, PB L 17 van 21.1.2000 (Titel V).

Hoe dan ook, doordat het Verdrag hierover zwijgt, wordt de handel in landbouwproducten nu geregeld door de multilaterale overeenkomsten met de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en in het bijzonder door de *overeenkomst inzake de landbouw* (¹⁶²). Reeds is opgemerkt (zie 2.3.1 hierboven) dat de verdeling van bevoegdheden tussen het GLB en het GVB is vastgesteld door het EHvJ in zijn advies 1/94 inzake het WTO (¹⁶³). Het algemene kader van de verbintenissen van de Unie ten opzichte van multilaterale regulering van de handel valt onder artikel 207, lid 2 van het VWEU (GVB) maar de interne beheersmaatregelen worden vastgesteld op grond van artikel 43 VWEU (GLB) en in het bijzonder in het kader van de *integrale GMO* (¹⁶⁴).

3.9. Het nieuwe stelsel van rechtshandelingen van de Unie: specifieke analyse van de gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen (artikelen 290 en 291 VWEU)

In het Verdrag van Lissabon (artikel 288 VWEU) zijn de juridische instrumenten waarin het VEG voorziet (oud artikel 249 VEG) behouden. Niettemin is er duidelijk een onderscheid aangebracht tussen *wetgevingshandelingen* (verordeningen, richtlijnen, besluiten en beschikkingen), die overeenkomstig een gewone of bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld (artikel 289 VWEU), en de *niet-wetgevingshandelingen* (adviezen, aanbevelingen, gedelegeerde handelingen, uitvoeringshandelingen) (artikelen 288 en 290 tot en met 292 VWEU). Maar de belangrijkste vernieuwingen houden verband met de *gedelegeerde handelingen* (artikel 290 VWEU) en de *uitvoeringshandelingen* (artikel 291 VWEU).

De communautaire wetgeving verbetert door het onderscheid tussen de wetgevingshandelingen en de gedelegeerde handelingen, alsmede door de erkenning van de uitvoerende taak van de Commissie onder gelijkkelijk verdeelde controle van de twee takken van de wetgevingsautoriteit (¹⁶⁵). Maar op onderdelen moeten deze gedelegeerde handelingen nog worden omschreven en hetzelfde geldt voor het nieuwe kader betreffende de uitvoeringshandelingen.

3.9.1. Gedelegeerde handelingen

Artikel 290, lid 1 van het VWEU bepaalt dat in een wetgevingshandeling aan de Commissie de bevoegdheid kan worden overgedragen om *niet-wetgevende handelingen van algemene strekking* vast te stellen, ter aanvulling of wijziging van bepaalde *niet-essentiële onderdelen* van de wetgevingshandeling.

Erkend moet worden dat het niet eenvoudig is om binnen een basisbesluit vast te stellen wat *wel* en wat *geen essentiële* onderdelen zijn. Niettemin bestaat er al een tamelijk nauwkeurige jurisprudentie van het EHvJ waarmee de scheidslijn kan worden aangebracht. (¹⁶⁶). Een *basiswetgevingsbesluit* zou dus drie reeksen bepalingen kunnen omvatten:

¹⁶² Besluit 94/800/EG, PB L 336 van 23.12.1994. In Verordening (EG) 3290/1994 (JO L 349 du 31.12.1994) is de landbouwovereenkomst van het WTO uitgewerkt op het interne vlak.

¹⁶³ EHvJ, Advies 1/94 van 15 november 1994, Jurispr. I-5267.

¹⁶⁴ Verordening (EG) 1234/2007, PB L 299 van 16.11.2007 (Deel III. Handelsuitwisselingen met derde landen).

¹⁶⁵ Punt 3 van de resolutie van het Europees Parlement T6-0387/2009 van 7.5.2009. Zie <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>.

¹⁶⁶ Jurisprudentie met name gebaseerd op landbouwcomitologie: EHvJ, 17 december 1970, *Koester*, Zaak 25/70, Jurispr. 1161; CJCE, 13 december 1997, *Eridiana Beghin-Say*, Zaak C-103/96, Jurispr. I-1453. Voor een lijst van de voornaamste arresten van het EHvJ over comitologie, zie op IPOLNET:

- de bepalingen die bestaan uit *essentiële* onderdelen en noch kunnen worden gedelegeerd, noch uitgevoerd: bijvoorbeeld de grote lijnen van een besluit, de algemene beginselen die eraan ten grondslag liggen of, ten laatste, de toepassingsgebieden van de stelsels (van regelgeving of van steun);
- de bepalingen die *niet-essentiële elementen* van het besluit betreffen en die kunnen worden *gedelegeerd* teneinde ze te wijzigen of aan te vullen;
- en, ten slotte, de bepalingen die niet-essentiële elementen betreffen en aan de hand van uitvoeringsprocedures kunnen worden gepreciseerd of verduidelijkt, (artikel 291 VWEU) (zie 3.9.2 hieronder).

De wetgevende taak van het Parlement kan in theorie in gevaar worden gebracht door de praktijk van gedelegeerde handelingen. Maar daarbij moet worden aangetekend dat de voorschriften inzake overdrachten het Parlement vele *waarborgen* biedt:

- in de eerste plaats omdat het met de overdracht moet instemmen, aangezien deze dient voort te vloeien uit een basiswetgevingsbesluit dat het Parlement daaraan voorafgaand en samen met de Raad moet hebben aangenomen (artikel 290 lid 1, tweede alinea, VWEU);
- vervolgens omdat in voornoemde wetgevingshandeling de inhoud, de *"strekking en de duur van de bevoegdheidsdelegatie uitdrukkelijk moeten worden afgebakend"* (artikel 290 lid 1, tweede alinea, VWEU);
- en ook omdat er nog andere voorwaarden kunnen worden vastgesteld, waaronder een *bevoegdheid tot intrekking* van de delegatie door de Raad of het Parlement (artikel 290, lid 2, sub a, VWEU) alsmede de *bevoegdheid bezwaar aan te tekenen* tegen de gedelegeerde handeling door een van de twee medewetgevers waardoor de betrokken handeling niet in werking kan treden (artikel 290, lid 2, sub b, VWEU); in deze twee gevallen besluit het Parlement bij meerderheid van zijn leden (artikel 290, lid 2, derde alinea, VWEU);
- omdat de voorwaarden in artikel 290 VWEU, tot slot, niet uitputtend zijn en het Europees Parlement andere voorwaarden kan stellen door middel van zijn recht op amendement in het kader van de gewone wetgevingsprocedure (bijvoorbeeld door zich veeleisender te tonen op het gebied van informatie over maatregelen van de Commissie, of op het gebied van controle).

Het spreekt voor zich dat voor een doeltreffende uitoefening van deze waarborgen, elke parlementaire commissie meer toezicht zal moeten houden op de bepalingen van elk wetgevingsvoorstel van de Commissie. Uiteraard kan de delegatie nooit een instrument van gewone wetgeving worden; het Parlement moet het uitzonderlijke karakter ervan bewaken. Een vrijzinnig gebruik van gedelegeerde handelingen zou het institutionele evenwicht, het beginsel van transparantie en ten slotte de legitimiteit van de EU-wetgevingsprocedures zelf in gevaar brengen.

De juridische controverse over de reikwijdte van de gedelegeerde handelingen is al begonnen vanwege een van de wetgevende voorstellen die deel uitmaken van de

"omnibus"-mededeling van de Commissie (¹⁶⁷) tot vaststelling van een vangstdocumentatieprogramma voor blauwvintonijn (¹⁶⁸).

In dit kader heeft de Commissie in december in 2009 een mededeling uitgebracht inzake de nieuwe *gedelegeerde handelingen* die van toepassing zijn ingevolge artikel 290 VWEU (¹⁶⁹). In dit document stelt de Commissie modellen voor met standaardformules, te gebruiken bij toekomstige overdrachten (met name voor de duur van de overdracht, alsmede het recht op intrekking/bezwaar). Er moet echter wel worden opgemerkt dat in het VWEU geen enkele beperking geldt voor de wetgevende bevoegdheden van het EP op dit vlak. Hoe het ook zij, de voorgestelde modellen zijn niet bindend voor de medewetgevers. Het Parlement zou daarom meer voorstander zijn van een analyse van geval tot geval, waarbij erop wordt toegezien dat de bevoegdheden van goedkeuring, bezwaar en intrekking van de overdrachten nog steeds goed worden geëerbiedigd. De komende maanden, voorafgaand aan de stemming in de plenaire vergadering, zou de conferentie van voorzitters van de commissies van het EP zich moeten uitspreken over het toe te passen kader op de wetgevende delegering, dit bij wijze van antwoord op de mededeling van de Commissie (¹⁷⁰).

3.9.2. Uitvoeringshandelingen (oude "comitologie"-procedures)

In het Verdrag van Lissabon is voor het eerst sprake van een onderscheid tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Voorheen werden deze twee soorten handelingen geregeld aan de hand van Besluit 1999/468/EG van 28.6.1999, zoals gewijzigd (Besluit inzake comitologie) (¹⁷¹). Voortaan wordt de vaststelling van gedelegeerde handelingen geregeld in het betrokken basiswetgevingsbesluit (zie 3.9.1 hierboven), terwijl het om een uitvoeringshandeling vast te stellen nodig zal zijn eerst een verordening vast te stellen inzake "de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren". (Artikel 291, lid 3, VWEU).

Artikel 291, lid 2 van het VWEU regelt de toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie, of – in specifieke GBVB-gevallen – aan de Raad. Een uitvoeringshandeling kan uitsluitend worden vastgesteld als eenvormige uitvoeringsvoorwaarden nodig zijn. In het tegengestelde geval nemen de lidstaten alle maatregelen van intern recht die nodig zijn ter uitvoering van de juridisch bindende handelingen van de Unie (artikel 291, lid 1, VWEU).

Het is van belang te constateren dat het Parlement krachtens het VWEU nieuwe bevoegdheden krijgt op dit gebied. Terwijl in het VEG de vaststelling van het besluit inzake de comitologie onder de exclusieve bevoegdheid van de bij eenparigheid van stemmen vaststellende Raad valt en het Parlement enkel wordt geraadpleegd (oud artikel 202, derde streepje van het VEG), is in het VWEU een belangrijker rol weggelegd voor het Parlement, door de bepaling dat de noodzakelijke verordening volgens de gewone wetgevingsprocedure wordt vastgesteld (artikel 291, lid 3, VWEU).

¹⁶⁷ COM (2009) 665 van 2.12.2009.

¹⁶⁸ COM (2009) 406 van 3.8.2009.

¹⁶⁹ COM (2009) 673 van 9.12.2009. Zie ook de "Non Paper": " *Tenuitvoerlegging van artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie* ", 12 november 2009.

¹⁷⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

¹⁷¹ PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23. Geconsolideerde versie door Besluit 2006/512/EG (PB C 255 van 21.10.2006, blz. 4). Over comitologie, zie "*Comitology Handbook – the European Parliament's work in the field of comitology*", Conference of Committee Chairs, 2009 (<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/lang/fr/pid/2335>).

Op grond van deze laatste bepaling zal de Commissie dus een *voorstel tot een verordening* moeten indienen, waarin de regels en algemene beginselen zijn vastgelegd inzake controle door lidstaten van de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden. Dit nieuwe reglementaire kader zou in principe vóór juni 2010 moeten worden vastgesteld, overeenkomstig de gewone wetgevingsprocedure. In afwachting hiervan hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (¹⁷²) besloten door te gaan met het provisorisch toepassen van de regels in het Besluit inzake comitologie, aangezien het VWEU geen overgangsbepaling kent waarmee de continuïteit van de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden is gewaarborgd (¹⁷³).

Op dit moment moet het Parlement zich beraden over de vorm van zijn betrokkenheid bij de nieuwe (zeer ingewikkelde) procedures, ter vervanging van de oude comitologieregeling. Mogelijkerwijs moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de reikwijdte van het kader (op te nemen in de nieuwe verordening met het oog op een betere controle door het Parlement) en de dagelijkse uitoefening (de werklast van deze uitoefening op de parlementaire commissies kennende). Overigens zou een vereenvoudiging ten opzichte van de oude comitologieprocedures welkom zijn.

3.10. Andere horizontale aanpassingen in de wetgeving: de herzieningsprocedures voor verdragen (artikel 48 VEU) en het burgerinitiatiefrecht (Artikelen 11, lid 4, VEG en 24 VWEU)

Het Verdrag van Lissabon bevat *horizontale aanpassingen in de wetgeving die mogelijk kunnen leiden tot aanzienlijke veranderingen* op het gebied van structuur- en cohesiebeleid. Het gaat met name om het recht van initiatief van het Parlement op de *herziening van verdragen* (in het bijzonder in het kader van de *vereenvoudigde herzieningsprocedure*) en het *burgerinitiatiefrecht*.

3.10.1. De vereenvoudigde herzieningsprocedures voor verdragen

In artikel 48 VEU zijn drie herzieningsprocedures voor verdragen vastgesteld: de *gewone procedure*, door middel van een Conventie en een IGC betreffende alle verdragen (artikel 48, lid 2 tot en met 5 VEU); en twee *vereenvoudigde herzieningsprocedures*, met de eerste waarvan de bepalingen van het derde deel van het VWEU (*intern beleid en optreden van de Unie*) (artikel 48, lid 6, VEU) geheel of gedeeltelijk kunnen worden gewijzigd, en de tweede gericht is op wijziging van het voorschrift van eenparigheid van stemmen naar een gekwalificeerde meerderheid van stemmen, alsook op de vervanging, bij de vaststelling van wetgevingshandelingen, van bijzondere wetgevingsprocedures door de gewone wetgevingsprocedure (artikel 48, lid 7, VWEU).

Wij zullen ons hier beperken tot een bespreking van de *eerste vereenvoudigde procedure* die duidelijke mogelijkheden biedt tot herziening van structureel- en cohesiebeleid op

¹⁷² Verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie inzake de uitvoering van artikel 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Deze verklaring wordt dus de tussentijdse oplossing waar het EP om heeft gevraagd in zijn Resolutie van 7 mei 2009 (Punt 73 van Resolutie T6-0373/2009).

¹⁷³ Opgemerkt moet worden dat in het Verdrag van Lissabon artikel 2002 VEG is opgeheven. Op dit artikel waren de door de Raad aan de Commissie toegekende uitvoeringsbevoegdheden gegrond. Ook al is artikel 202 inhoudelijk vervangen door artikel 16, lid 1 VEU en de artikelen 290 en 291 VWEU, is er een juridisch vacuüm op dit punt.

initiatief van het Europees Parlement, zonder dat dit een toename van EU-bevoegdheden kan inhouden (Artikel 48, lid 6, derde alinea, VEU).

Het Europees Parlement kan de *Europese Raad* dus ontwerpen voorleggen ter *volledige of gedeeltelijke herziening van de hoofdstukken van het VWEU* inzake het structuur- en cohesiebeleid: landbouw en visserij (artikelen 38 tot en met 44 VWEU); vervoer (artikelen 90 tot en met 100 VWEU); onderwijs, jongeren en sport (artikel 165 VWEU); cultuur (artikel 167 VWEU); trans-Europese netwerken (artikelen 170 tot en met 172 VWEU); economische, sociale en territoriale samenhang (artikelen 174 tot en met 178 VWEU); en toerisme (artikel 195 VWEU). Deze vereenvoudigde procedure kan daarentegen niet worden gebruikt om het hoofdstuk van internationale overeenkomsten te herzien (opgenomen in het vijfde deel van het VWEU – het externe optreden van de Unie) (zie 3.8 hieronder) of om financiële bepalingen te wijzigen (opgenomen in het zesde deel van het VWEU) (zie 4 hieronder).

Door het VWEU wordt vermeden dat er een Conventie en een IGC voor vereenvoudigde procedures moeten worden gehouden. Wel blijft het aan de Raad voorbehouden wijzigingen definitief met eenparigheid van stemmen vast te stellen, na raadpleging van het Parlement. Ook zijn de lidstaten verplicht tot ratificering, overeenkomstig hun onderscheiden interne procedures (artikel 48, lid 6, tweede alinea, VEU).

Deze eerste vereenvoudigde procedure is vooral veelbelovend met betrekking tot de aanpassing en actualisering van het hoofdstuk *landbouw en visserij* (Titel III van het derde deel van het VWEU), dat verouderd is in het licht van de ontwikkeling die het GLB en GVB (zie 3.2 en 3.3 hierboven) hebben doorgemaakt. Het Europees Parlement zou de Raad dus een ontwerpaanpassing van dit hoofdstuk kunnen voorleggen met vermelding van de beginselen die deze twee beleidsvormen en hun voornaamste mechanismen inmiddels aansturen.

Het is misschien te vroeg om vooruit te lopen op deze sterk politieke benadering. Maar aangezien het GLB en het GVB nog voor de inwerkingtreding van de nieuwe financiële vooruitzichten ingrijpend worden hervormd, zou het Parlement de Europese Raad ontwerpherzieningen van primair recht kunnen voorleggen voor de periode na 2014. Daarmee zouden de mogelijke nieuwe kaders van het eerder vastgestelde afgeleide recht kunnen worden geconsolideerd.

3.10.2. Het burgerinitiatiefrecht

Artikel 11, lid 4 van het VEU bepaalt dat wanneer *ten minste één miljoen* burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen, zij het initiatief kunnen nemen de *Europese Commissie* te verzoeken *binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden* een passend voorstel daartoe in te dienen.

Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de bepalingen vast voor de procedures en voorwaarden voor de indiening van een burgerinitiatief in de zin van artikel 11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met inbegrip van het minimum aantal lidstaten waaruit de burgers die het verzoek indienen, afkomstig dienen te zijn. (Artikel 11 lid 4, tweede alinea, VEU; Artikel 24, eerste alinea, VWEU).

In dat verband heeft de Commissie recent een *Groenboek over een Europees burgerinitiatief* (¹⁷⁴) ingediend, in vervolg op de resolutie die het Europees Parlement op 7 mei 2009 heeft ingediend (¹⁷⁵). Daarmee wordt beoogd alle belanghebbenden te raadplegen over de belangrijkste punten waarop de toekomstige verordening over de procedure en de gebruikswijze van dit nieuwe institutionele gereedschap zullen worden afgestemd. In principe komt het wetgevingsvoorstel de komende maanden tot stand, met het oog op de inwerkingtreding vóór december 2010.

De raadpleging die met het Groenboek op gang wordt gebracht, behelst de volgende punten: *minimumaantal lidstaten* waarvan de burgers afkomstig moeten zijn (de Commissie stelt voor de drempel op een vierde van de lidstaten te stellen, wat overeenkomt met wat het EP in zijn resolutie voorstelt) (¹⁷⁶); *minimumaantal ondertekenaars* per lidstaat (de Commissie stelt 0,2% van de bevolking van elke lidstaat voor, een percentage dat overeenkomt met de drempel die in het advies van het EP wordt genoemd, 1/500^{ste} van de bevolking) (¹⁷⁷); *vaststelling van de minimumleeftijd van de deelnemers* (de Commissie stelt 16 of 18 jaar voor en het Parlement verwijst naar de wetgeving van de lidstaat over het stemrecht) (¹⁷⁸); en de *vorm en formulering van een burgerinitiatief* en de eisen betreffende de procedure, in het bijzonder de verzameling, de verificatie en de authenticatie van de handtekeningen (het EP heeft een specifieke procedure voorgesteld, die vijf fasen omvat) (¹⁷⁹).

Het burgerinitiatiefrecht zal een nieuwe dimensie verlenen aan de Europese democratie en het publieke debat over gemeenschappelijk beleid voeden, in het bijzonder het structuur- en cohesiebeleid. Concreter stelt dit initiatiefrecht de burgers van de Unie in staat directer deel te nemen aan de uitvoering van gemeenschappelijke acties en beleid. Bovendien zal het initiatiefrecht, in het licht van *voorgenomen ingrijpende hervormingen van enkele gemeenschappelijke beleidsterreinen (GLB, regionaal beleid, GVB)*, de rol van het maatschappelijk middenveld in de uitwerking en de herziening van het Europees recht bevestigen, en zal het dit impliciet ook doen in de *besluitvorming inzake nieuwe financiële vooruitzichten*. Zo bezien draagt het burgerinitiatiefrecht bij aan een ware Europese publieke ruimte voor discussie over *prioriteiten en strategieën van de Unie* (bijv. commerciële en financiële globalisering, vaststelling en verdediging van het Europese sociale model, strijd tegen klimaatverandering, bevolkingsafname, bestrijding van honger en voedselcrises, duurzame ontwikkeling, enz.).

Als enige rechtstreeks en algemeen gekozen EU-instelling kan het Europees Parlement zich slechts verheugen over de invoering van het burgerinitiatiefrecht in de verdragen. Tegelijkertijd moet het de uitkomst van concrete initiatieven nauwgezet volgen, en mogelijk de planning van zijn wetgevende werkzaamheden aanpassen.

¹⁷⁴ COM (2009) 622 van 11.11.2009.

¹⁷⁵ T6-0389/2009, Resolutie van het Europees Parlement van 7 mei 2009 met het verzoek aan de Commissie om een voorstel in te dienen voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitvoering van het burgerinitiatief (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862¬iceType=null&language=fr>).

¹⁷⁶ Punt 1 van de bijlage van de eerder genoemde resolutie van 7 mei 2009.

¹⁷⁷ Punt 2 van de bijlage van de eerder genoemde resolutie van 7 mei 2009.

¹⁷⁸ Punt 3 van de bijlage van de eerder genoemde resolutie van 7 mei 2009.

¹⁷⁹ Punt 4 en daaropvolgende punten van de eerder genoemde resolutie van 7 mei 2009.

4. WIJZIGINGEN OP BEGROTINGSNIVEAU

4.1. Verreikende gevolgen voor het structuur- en cohesiebeleid

Het Verdrag van Lissabon houdt belangrijke financiële wijzigingen in ten opzichte van de Verdragen en de van toepassing zijnde afgeleide regelgeving, inzonderheid voor wat betreft de interinstitutionele betrekkingen en de besluitvormingsprocedures. Het voorziet in een nieuwe Titel II, bestaande uit zes hoofdstukken en vijftien artikelen, binnen het zesde deel van het VWEU ⁽¹⁸⁰⁾. In feite neemt het nieuwe Verdrag de financiële bepalingen zoals overeengekomen op de Intergouvernementele Conferentie (IGC) van 2004 over zonder de inhoud ervan te wijzigen.

De meeste nieuwe financiële bepalingen hebben een algemene strekking. Desalniettemin hebben zij specifieke gevolgen voor de uitgaven in het kader van het structuur- en cohesiebeleid, dat tegenwoordig – laten we dat niet vergeten – het leeuwendeel van de communautaire begroting uitmaakt (73,7 procent in 2010) (Tabel 1). De gevolgen zijn vooral voelbaar in het GLB (42 procent van de begroting) en het regionaal beleid (28 procent), veruit de twee grootste uitgavenposten van de Unie.

Tabel 1: STRUCTUUR- EN COHESIEBELEID – BEGROTING 2010

BEGROTING VAN DE COMMISSIE VOOR 2010		
	Vastleggingen (miljoen euro)	% Totaal
Landbouw en plattelandsontwikkeling	58.080,71	41,9%
Regionaal beleid	38.896,65	28,1%
Vervoer	2.296,49	1,7%
Onderwijs en cultuur	1.821,86	1,3%
Visserij en maritieme zaken	1.001,19	0,7%
Toerisme	4,60	0,0%
Structuur- en cohesiebeleid	102.101,50	73,7%
Totale begroting van de Commissie ⁽¹⁸¹⁾	138.515,40	100%

Bron: *Algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2010*. Samenvatting in cijfers. Januari 2010 (http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2010_nl.pdf).

¹⁸⁰ Artikelen 310 t/m 325, VWEU.

¹⁸¹ *Landbouw*: hoofdstuk 05; *Regionaal beleid*: hoofdstuk 13; *Vervoer*: 06 02, 06 03 en andere kredieten uit hoofdstuk 06; *Onderwijs en cultuur*: hoofdstukken 09 (informatiemaatschappij en media) en 15 (onderwijs en cultuur) en lijn 09 06 (audiovisueel beleid en MEDIA-programma); *Visserij*: hoofdstuk 11; *Toerisme*: 02 02 08.

De *voornaamste elementen* van het Verdrag van Lissabon met betrekking tot het financieel kader zijn ⁽¹⁸²⁾:

- vereenvoudiging van de jaarlijkse begrotingsprocedure dankzij de *afschaffing van het onderscheid tussen verplichte uitgaven (VU) en niet-verplichte uitgaven (NVU), het voorontwerp van begroting (VOB) en de tweede lezing door het EP*;
- formalisering van een *nieuwe jaarlijkse begrotingsprocedure* naar het voorbeeld van de gewone wetgevingsprocedure, bestaande uit *één lezing plus bemiddeling* tussen de twee takken van de begrotingsautoriteit;
- consolidatie van het *meerjarig financieel kader* in het VWEU;
- toepassing van de nieuwe "*financiële grondwet*" door:
 - a) aanneming van een *nieuwe verordening met daarin het meerjarig financieel kader*,
 - b) aanpassing van het bestaande *Financieel Reglement* aan de nieuwe beginselen betreffende de wijze van vaststelling en uitvoering van de begroting, en
 - c) eventueel, goedkeuring van een *nieuw interinstitutioneel akkoord over de regels betreffende de samenwerking* tussen de instellingen tijdens de jaarlijkse begrotingsprocedure die niet zijn opgenomen in de twee voorgaande rechtsinstrumenten ⁽¹⁸³⁾ (zie onder paragraaf 5.a).

4.2. Afschaffing van het onderscheid tussen VU en NVU

In de artikelen 272 en 273 van het oude EG-Verdrag ⁽¹⁸⁴⁾ werd een onderscheid gemaakt tussen *twee soorten uitgaven*:

- a) "*de uitgaven die verplicht voortvloeien uit het Verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten*" (VU), met name de marktuitgaven en de steun uit de *eerste pijler van het GLB* alsmede de internationale overeenkomsten, waarover de Raad, als eerste tak van de begrotingsautoriteit, bij de vaststelling van de jaarlijkse begroting het laatste woord had;
- b) "*andere uitgaven dan die welke verplicht voortvloeien uit het Verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten*" (DNO), waarvoor het Europees Parlement (tweede tak van de begrotingsautoriteit) zijn beslissingsbevoegdheid behield met inachtneming van een maximaal stijgingspercentage ten opzichte van de uitgaven van dezelfde aard van het lopende begrotingsjaar en het beginsel van evenwicht tussen ontvangsten en uitgaven.

Met het oog op de *vereenvoudiging* van de jaarlijkse begrotingsprocedure *wordt dit onderscheid afgeschaft* in de nieuwe artikelen 314 (oud artikel 272) en 315 (oud artikel 273) van het VWEU. Voortaan beslissen de twee takken van de begrotingsautoriteit

¹⁸² Voor een overzicht van de toepassing van het bestaande financieel kader tijdens de laatste zittingsperiode (2004/2009) zie: "*The Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 and 2005/2009 Budgetary Procedures*", EP, Directoraat D – Begrotingszaken, PE 411.271, 30.7.2009.

¹⁸³ In afwachting van het nieuwe financieel kader heeft het EP in een zeer recente resolutie (T7-0067/2009 van 12.11.2009) *tijdelijke procedurele richtsnoeren inzake begrotingskwesities met het oog op de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon* vastgesteld. De richtsnoeren hebben inzonderheid betrekking op de uitvoering van de begroting, de aanneming van gewijzigde begrotingen, de goedkeuring van overschrijvingen en de voorwaarden voor interinstitutionele samenwerking (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0067+0+DOC+XML+VO//NL>).

¹⁸⁴ Artikel 272, lid 4, tweede alinea; artikel 272, lid 9, eerste en vierde alinea; artikel 273, derde alinea.

gezamenlijk over alle begrotingsuitgaven. Anders gezegd, de Raad heeft voortaan ook beslissingsbevoegdheid over de NVU en het Parlement over de VU ⁽¹⁸⁵⁾.

Het onderscheid tussen VU en NVU wordt echter nog wel gemaakt in het *Interinstitutioneel Akkoord betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer* ⁽¹⁸⁶⁾ alsmede in de *van toepassing zijnde algemene financiële regelgeving* ⁽¹⁸⁷⁾, die voortaan door het Parlement en de Raad moet worden vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure, na raadpleging van de Rekenkamer (artikel 322 VWEU). Er moeten derhalve wijzigingen worden aangebracht in het kader van de actualisering van het Interinstitutioneel Akkoord en het afgeleide financieel recht. In dit verband pleit het Europees Parlement in zijn resolutie van 7 mei 2009 over de financiële aspecten van het Verdrag van Lissabon ⁽¹⁸⁸⁾ voor een herziening van het Financieel Reglement met inbegrip van de tenuitvoerlegging van de bepalingen waarop het Verdrag van Lissabon een rechtstreekse invloed heeft (paragraaf 50 van de resolutie van 7 mei 2009). Tevens wordt onderstreept dat de instellingen overeenstemming moeten bereiken om een optimale overgang naar de nieuwe rechtshandelingen en de nieuwe besluitvormingsprocedures mogelijk te maken (overweging G en paragrafen 51, 52 en 53).

4.3. Nieuwe bijzondere procedure voor de aanneming van de jaarlijkse begroting

Het VWEU omvat een nieuw hoofdstuk met als titel "*De jaarlijkse begroting van de Unie*" dat deel uitmaakt van de titel "*Financiële bepalingen*" ⁽¹⁸⁹⁾ en een wijziging en vereenvoudiging van de bestaande begrotingsprocedure inhoudt.

In het kader van de oude procedure (artikel 272 EG-Verdrag) diende de Commissie rond de maand mei een *voorontwerp van begroting (VOB)* in, met een raming van de ontvangsten en een raming van de uitgaven. De Raad stelde uiterlijk op 1 september van het jaar voorafgaande aan de uitvoering van de begroting bij gekwalificeerde meerderheid de ontwerpbegroting (*OB*) vast en deed die uiterlijk op 5 oktober aan het Europees Parlement toekomen. In de regel stelde de Raad de OB vast in de maand *juli* en werd ze in september in stemming gebracht in de commissie en in oktober in de plenaire vergadering, waar ze bij *gewone meerderheid* werd aangenomen.

Het *nieuwe artikel 314* van het VWEU voorziet in de *afschaffing* van het VOB en de invoering van een *bijzondere wetgevingsprocedure*, waarbij de jaarlijkse begroting wordt aangenomen in onderling *overleg* tussen het EP en de Raad (de twee takken van de begrotingsautoriteit). Voortaan worden de twee lezingen vervangen door *één enkele lezing*:

¹⁸⁵ Het moet gezegd dat het volgende onderscheid tussen begrotingskredieten ook na het Verdrag van Lissabon gehandhaafd blijft: a) *gesplitste kredieten (GK)*, die worden gebruikt om meerjarenacties te bekostigen en *vastleggingskredieten* en *betalingskredieten* omvatten; b) *niet-gesplitste kredieten (NGK)*, die de vastlegging *én* de betaling van de uitgaven in de loop van elk begrotingsjaar dekken.

¹⁸⁶ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer (PB C 139 van 14.6.2006, blz.1 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:NL:PDF>). De VU/NVU worden genoemd in de punten 13, 23, 34 en 36 en in bijlage II, punten B en C.5. Dit akkoord is onlangs gewijzigd bij Besluit 2009/407/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 132 van 29.5.2009 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:132:0008:0009:NL:PDF>).

¹⁸⁷ Verordening (EG) 1605/2002 van de Raad (PB L 248 van 16.9.2002) (<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2002:248:SOM:NL:HTML>) en Verordening (EG) 2342/2002 van de Commissie (PB L 357 van 31.12.2002).

¹⁸⁸ P6_TA(2009)0374 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0374+0+DOC+XML+VO//NL>).

¹⁸⁹ PB C 115 van 9.5.2008, blz. 183-185.

de Commissie dient uiterlijk op 1 september een voorstel in dat de ontwerpbegroting bevat (artikel 314, lid 2, VWEU). De Raad stelt zijn *standpunt* vast en deelt dit standpunt uiterlijk op 1 oktober aan het Europees Parlement mee, waarbij hij het Parlement ten volle in kennis stelt van de redenen die hem ertoe hebben gebracht het voorstel van de Commissie te wijzigen (artikel 314, lid 3, VWEU). Er zij op gewezen dat de Raad voorheen geen redenen hoefde te geven voor de besnoeiingen waartoe hij besloot.

De resolutie van het EP van 7 mei 2009 (paragraaf 30) ⁽¹⁹⁰⁾ benadrukt dat de instellingen ten gevolge van de nieuwe procedure en de enkele lezing de facto niet langer de mogelijkheid hebben om hun standpunt in tweede lezing te herzien, zoals voordien het geval was. Daarom zal het Parlement zijn *beleidsprioriteiten* voortaan in een eerder stadium *moeten vaststellen* en zal het de operationele aanpak en de organisatie moeten aanpassen om te waarborgen dat de vastgestelde doelstellingen worden bereikt. Ofschoon het VWEU de algemene termijnen van de nieuwe jaarlijkse begrotingsprocedure aangeeft, bevat het *geen exacte data voor de parlementaire werkzaamheden*. Het is dan ook noodzakelijk om naar het voorbeeld van de huidige timing een pragmatisch tijdschema vast te stellen dat het mogelijk maakt de parlementaire prioriteiten te bevestigen en tijdig uitvoering te geven aan de in het genoemde Verdrag vervatte overlegmechanismen (paragrafen 31 en 32 van de voornoemde resolutie) ⁽¹⁹¹⁾.

De nieuwe procedure voorziet in *drie parlementaire stemmingen*:

- a) De eerste stemming geschiedt bij *gekwalificeerde meerderheid* binnen een termijn van *tweeënveertig dagen na de mededeling van het standpunt van de Raad* ⁽¹⁹²⁾ en betreft de *amendementen* op de OB (artikel 314, lid 4, VWEU). Het VWEU bevat geen bepalingen die het verloop van deze stemming in de plenaire vergadering regelen. Met de stemming wordt het *standpunt van het EP* betreffende alle kredieten vastgesteld en wordt de fase van de enkele lezing afgerond. Er is echter geen afdoende reden om af te zien van de vigerende procedure, waarbij de plenaire vergadering een verslag en een resolutie over de OB opstelt. Immers, dit wetgevingsbesluit biedt thans de mogelijkheid om strategische lijnen vast te stellen en proefprojecten en voorbereidende maatregelen in te voeren. Zoals het Parlement op 7 mei 2009 (paragraaf 34) ook al aangaf, zal deze resolutie, die voorafgaat aan de eerste overlegbijeenkomst, in de toekomst aan belang winnen, aangezien ze ervoor zal zorgen dat het Parlement zijn begrotingsprioriteiten formeel kan bekendmaken, zonder beïnvloed te worden door tactische overwegingen ten gevolge van het standpunt van de Raad. De gespecialiseerde commissies voor advies moeten (zoals ook nu het geval is) bij het opstellen van de ontwerpresolutie nauw betrokken worden bij de werkzaamheden van de Begrotingscommissie.
- b) De tweede stemming geschiedt bij *gewone meerderheid* en betreft de resultaten van het *bemiddelingscomité*, dat bestaat uit de vertegenwoordigers van de Raad en een gelijk aantal leden die het Europees Parlement vertegenwoordigen en dat bijeenkomt wanneer tussen de instellingen meningsverschillen bestaan over de

¹⁹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0374+0+DOC+XML+VO//NL>.

¹⁹¹ Voor het tijdschema van de nieuwe begrotingsprocedure zie: "*Werkdocument over de gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor de jaarlijkse begrotingsprocedure*", Begrotingscommissie, Rapporteurs Sidonia Elzbieta Jedrezejewska en László Surján, DT/804312NL.doc, PE 439.064, 9.2.2010.

¹⁹² Gelet op het feit dat de Raad zijn standpunt uiterlijk op 1 oktober moet meedelen (artikel 314, lid 3, VWEU), kan de stemming in de plenaire vergadering van het Europees Parlement rond half oktober plaatsvinden (zie het voornoemde *werkdocument* van 9.2.2010).

geamendeerde ontwerpbegroting (artikel 314, lid 5, VWEU). De stemming in de plenaire vergadering kan plaatsvinden rond half *november* indien het bemiddelingscomité tot een akkoord komt (artikel 314, lid 6, VWEU).

- c) Tot slot vindt een *derde stemming* plaats wanneer *het gemeenschappelijk ontwerp wordt afgewezen door de Raad*. In dit laatste geval kan het EP in de stemming besluiten alle of een aantal van de amendementen die in de enkele lezing zijn aangenomen te bevestigen (artikel 314, lid 7, letter d, VWEU). Dit betekent dat het EP bij *gekwalificeerde meerderheid* (met een meerderheid van zijn leden en van drie vijfde van het aantal uitgebrachte stemmen) het laatste woord heeft over de jaarlijkse begroting.

Behalve de enkele lezing voert het VWEU nog andere belangrijke nieuwe elementen in de jaarlijkse begrotingsprocedure in:

- a) De beslissende rol die *aan het eind van de procedure aan het Europees Parlement wordt toegekend* (artikel 314, lid 7, VWEU): 1) de tekst van het bemiddelingscomité ("*gemeenschappelijk ontwerp*") wordt niet geacht te zijn aangenomen indien het Parlement hem (bij meerderheid van zijn leden) verwerpt; 2) indien de Raad het gemeenschappelijk ontwerp afwijst terwijl het EP het goedkeurt, wordt het ontwerp ongewijzigd van kracht of kan het Europees Parlement bij gekwalificeerde meerderheid (met een meerderheid van zijn leden en van drie vijfde van het aantal uitgebrachte stemmen) de amendementen bevestigen die het tijdens de enkele lezing van de ontwerpbegroting heeft aangenomen. Indien het EP en de Raad er niet in slagen om binnen een termijn van eenentwintig dagen overeenstemming te bereiken over een "*gemeenschappelijk ontwerp*" is de Commissie verplicht een nieuwe ontwerpbegroting in te dienen (OB) (artikel 314, lid 7, letters b en c, en artikel 314, lid 8, VWEU) ⁽¹⁹³⁾.
- b) Het initiatiefrecht dat aan de *Commissie* wordt toegekend en haar in staat stelt de ontwerpbegroting te wijzigen totdat het bemiddelingscomité bijeen wordt geroepen (artikel 314, lid 2, tweede alinea) ⁽¹⁹⁴⁾.
- c) En tot slot de belangrijke rol van het *bemiddelingscomité*, dat de interinstitutionele dialoog tussen de twee takken van de begrotingsautoriteit belichaamt.

Het *bemiddelingscomité* is paritair samengesteld en bestaat uit de vertegenwoordigers van de Raad en een gelijk aantal leden die het Europees Parlement vertegenwoordigen (artikel 314, lid 5, VWEU). Het VWEU omvat geen bepalingen betreffende het exacte aantal en het niveau van de politieke vertegenwoordigers van de Raad, maar laat de beslissing over deze ongetwijfeld zeer gevoelige kwesties over aan elk van de instellingen. Bovendien is het

¹⁹³ Indien de begroting bij het begin van een begrotingsjaar nog niet definitief is vastgesteld, kunnen de uitgaven bovendien maandelijks worden verricht per hoofdstuk, met een maximum van een twaalfde van de *in hetzelfde hoofdstuk* van de begroting van het vorige begrotingsjaar geopende kredieten, *en zonder meer dan een twaalfde te mogen bedragen van de in hetzelfde hoofdstuk van de ontwerpbegroting opgenomen kredieten* (artikel 315 VWEU).

¹⁹⁴ In dit verband vestigt de resolutie van het EP van 7 mei 2009 (paragraaf 45) de aandacht op het feit dat de bepaling volgens welke de Commissie haar ontwerp niet meer mag wijzigen nadat het bemiddelingscomité is bijeengeroepen het onmogelijk maakt om nog gebruik te maken van de traditionele nota van wijziging in de herfst en daarin rekening te houden met de geactualiseerde prognoses voor het landbouwbeleid en de gevolgen daarvan voor de begroting. Het EP is van mening dat het in voorkomend geval passend zou zijn dat de

noodzakelijk dat het EP en de Raad tot overeenstemming komen om de goede en snelle werking van het bemiddelingscomité te waarborgen (paragraaf 41 van de resolutie van 7 mei 2009). De ervaring die eerder met de bemiddelingscomités op wetgevingsgebied is opgedaan (¹⁹⁵), zou in beginsel moeten leiden tot een spoedig akkoord over de procedures en de interne organisatie van het bemiddelingscomité met betrekking tot de nieuwe begrotingsprocedure (bv. het voorzitterschap van het comité; de samenstelling van het secretariaat of het ondersteunende personeel en hun rol; de documenten die opgesteld en vertaald moeten worden; de werk- en vergaderwijzen – trialogen, interinstitutionele technische groepen; het tijdschema; de regels die moeten worden toegepast bij het onderhandelen, het stemmen en/of de procedure in het algemeen; enzovoort). In principe moet het *nieuwe Financieel Reglement*, waarmee dat van 2002 wordt vervangen (zie voetnoot 188), de bepalingen omvatten die de werkwijze van het bemiddelingscomité regelen (paragraaf 50 van de resolutie van 7 mei 2009). Het is tevens wenselijk dat wordt voorzien in een nieuw interinstitutioneel akkoord over de regels betreffende de samenwerking tussen de instellingen tijdens de jaarlijkse begrotingsprocedure (zie boven paragraaf 4.1 en onder paragraaf 5.1).

Sommige beslissingen berusten *uitsluitend bij het Europees Parlement*. De plenaire vergadering heeft reeds gesuggereerd dat de delegatie van het Parlement in het bemiddelingscomité moet worden voorgezeten door de voorzitter van de Begrotingscommissie en dat zij, behalve de leden van deze commissie, ook de leden van de gespecialiseerde parlementaire commissies van de delegatie moet omvatten indien de onderhandelingen betrekking hebben op een specifiek onderwerp waarvoor zij bevoegd zijn (paragraaf 40 van de resolutie van 7 mei 2009).

De nieuwe begrotingsprocedure is reeds opgenomen in het gewijzigde Reglement van het EP (¹⁹⁶): de leden van de delegatie worden elk jaar, vóór de stemming van het Parlement over het standpunt van de Raad, door de fracties benoemd, bij voorkeur uit de leden van de voor begrotingsaangelegenheden bevoegde commissie en van de andere betrokken commissies; de delegatie wordt voorgezeten door de Voorzitter van het Parlement, maar de Voorzitter kan deze taak delegeren aan een ondervoorzitter met ervaring in begrotingsaangelegenheden of aan de voorzitter van de voor begrotingsaangelegenheden bevoegde commissie. De vertegenwoordiging in het bemiddelingscomité van commissies die bevoegd zijn voor terreinen van het structuur- en cohesiebeleid die een aanzienlijk aandeel in de begroting hebben (bv. de Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling en de Commissie regionale ontwikkeling), moet evenwel nog nader worden bepaald.

Voor andere meer specifieke kwesties die verband houden met de interne organisatie (bv. de reikwijdte van het mandaat dat de plenaire vergadering aan de vertegenwoordigers van het Parlement in het bemiddelingscomité verleent en de onderhandelingsruimte; de betrekkingen tussen het secretariaat van het bemiddelingscomité en het secretariaat van de Begrotingscommissie; de betrekkingen tussen het bemiddelingscomité, de Begrotingscommissie, de overige gespecialiseerde commissies en de fracties; de rol van de gespecialiseerde commissies bij de tweede stemming ter bevestiging van de

Commissie een "specifiek ontwerp van gewijzigde begroting" (SGB) zou voorstellen zodra alle landbouwgegevens definitief bekend zijn.

¹⁹⁵ Artikel 68 van het Reglement van het EP (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+VO//NL&language=NL>). Zie ook de gids "Codecisie en bemiddeling. Een wegwijzer voor de rol van het Parlement als medewetgever in het kader van het Verdrag van Lissabon" (http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_nl.pdf).

¹⁹⁶ Artikel 75 quinquies ("Begrotingsbemiddeling") (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+VO//NL&language=NL>).

amendementen; enzovoort) kan gebruik worden gemaakt van de ervaring die is opgedaan op wetgevingsgebied (¹⁹⁷).

4.4. Consolidatie van het meerjarig financieel kader en de financiële discipline in het VWEU

Artikel 270 van het EG-Verdrag komt te vervallen, maar de bepalingen betreffende de begrotingsdiscipline zijn opgenomen in het nieuwe artikel 310, lid 4, van het VWEU (oud artikel 268), waarin tevens het "*meerjarig financieel kader*" wordt genoemd.

In feite herneemt en actualiseert het Verdrag het merendeel van de bepalingen inzake meerjarige financiële vooruitzichten die van kracht zijn in het kader van het *Interinstitutioneel Akkoord betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer* (¹⁹⁸). Artikel 312 van het VWEU zorgt er evenwel voor dat het "*meerjarig financieel kader*" (MFK) en de bijbehorende regels voor het eerst worden geïntegreerd in het primair recht.

De bepalingen van het Verdrag van Lissabon handhaven de *duur* van het bestaande MFK (vijf jaar) (artikel 312, lid 1, VWEU), stellen een *bijzondere wetgevingsprocedure* vast voor de aanneming van de *verordening* die de jaarlijkse maximumbedragen aan kredieten vaststelt en het huidige Interinstitutioneel Akkoord moet vervangen (artikel 312, lid 2, VWEU) en formaliseren de inhoud van de meerjarige programmering van de Gemeenschap per *uitgavencategorie* overeenkomstig de grote beleidsdomeinen van de Unie (artikel 312, lid 3, VWEU) (¹⁹⁹).

In dit verband moeten na de inwerkingtreding van het Verdrag onderhandelingen worden geopend met het oog op de aanneming van de *nieuwe verordening* tot actualisering van de regels betreffende de begrotingsdiscipline en de financiële vooruitzichten. Het Parlement en de Raad keuren de verordening gezamenlijk goed via de reeds genoemde *bijzondere procedure*.

Er zij op gewezen dat de Raad besluit *met eenparigheid van stemmen*, na goedkeuring door het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden. Het EP betreurt het dat de verordening met eenparigheid van stemmen door de Raad moet worden goedgekeurd, aangezien dit de procedure ernstig bemoeilijkt en onderhandelingen volgens het principe van de "*kleinste gemene deler*" in de hand werkt (paragraaf 8 van de resolutie van 7 mei 2009). Daarom heeft het de Raad aangemoedigd zo spoedig mogelijk gebruik te maken van de clausule die de Raad in staat stelt met eenparigheid van stemmen een besluit vast te stellen op grond waarvan hij met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan besluiten bij de aanneming van het meerjarig financieel kader (artikel 312, lid 2, tweede alinea, VWEU).

¹⁹⁷ Bovendien bepaalt artikel 75 quinquies van het Reglement van het EP dat de artikelen 68 en 69 betreffende de bemiddeling op wetgevingsgebied ook van toepassing zijn op begrotingsvlak.

¹⁹⁸ Reeds geciteerd (voetnoot 187): PB C 139 van 14.6.2006, blz.1 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:NL:PDF>)

¹⁹⁹ Resolutie T6-0387/2009 van 7 mei 2009 van het Parlement (paragraaf 50) dringt erop aan dat de financiële programmering gebaseerd wordt op een "*programma*" of "*contract*" dat aan het begin van het mandaat van de Commissie in onderling overleg wordt vastgesteld door het Parlement, de Raad en de Commissie (eventueel in de vorm van een interinstitutionele overeenkomst) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0387+0+DOC+XML+V0//NL>).

Het EP betreurt ook dat het slechts een goedkeuringsrecht en geen echte medebeslissingsbevoegdheid heeft met betrekking tot de nieuwe verordening (paragraaf 9 van de resolutie van 7 mei 2009). Het benadrukt evenwel dat in het Verdrag van Lissabon wordt bepaald dat de instellingen vanaf het begin van de procedure al het mogelijke moeten doen om haar tot een goed einde te brengen (artikel 312, lid 5, VWEU). Het verzoekt de Raad derhalve om zich vanaf het begin van de procedure beschikbaar te stellen om een *gestructureerde politieke dialoog* met het Parlement te voeren, zodat ten volle rekening kan worden gehouden met de prioriteiten van het Parlement.

Ten slotte zij erop gewezen dat het EP in zijn resoluties van 25 maart ⁽²⁰⁰⁾ en 7 mei 2009 ⁽²⁰¹⁾ pleit voor verlenging en aanpassing van de huidige financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 *tot 2016* om te garanderen dat het volgende MFK uiterlijk in 2017 van kracht wordt. Op die manier zou het MFK samenvallen met het mandaat van het Europees Parlement en van de Commissie en zou het beter geïntegreerd kunnen worden in de algemene logica van de interinstitutionele strategische programmering. In dit verband dient ook onderstreept dat de verlenging van de huidige financiële vooruitzichten in de huidige context van economische en financiële crisis bijzonder gelegen komt. Een dergelijke verlenging zou de geleidelijke terugkeer naar het Stabiliteitspact bevorderen en een krachtige impuls geven aan de economieën van de 27 lidstaten, wat ongetwijfeld de debatten over de financiële toekomst van de Unie ten goede zou komen.

²⁰⁰ Resolutie T6-0174/2009 van 25.3.2009 over de tussentijdse herziening van het financiële kader 2007-2013, overweging H en paragrafen 7.b) en 7.c) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0174+0+DOC+XML+V0//NL>).

²⁰¹ Voornoemde resolutie T6-0374/2009 (paragrafen 11, 13 en 16) en voornoemde resolutie T6-0387/2009 (overweging J en paragrafen 50 en 51) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0387+0+DOC+XML+V0//NL>).

5. EPILOOG: OVER DE GELEIDELIJKE TENUITVOERLEGGING VAN HET VERDRAG VAN LISSABON

Het Verdrag van Lissabon vormt een keerpunt in de institutionele ontwikkeling van de Unie. Ofschoon de nieuwe geconsolideerde Verdragen niet kunnen worden gelijkgesteld met een grondwet in formele zin kunnen zij worden gedefinieerd als een grondwet in materiële zin, volgens de omvangrijke jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie (EHvJ).

Het Verdrag van Lissabon erkent het Europees Parlement ten volle als een van de twee takken van de wetgevings- en begrotingsautoriteit van de Unie (artikel 14, lid 1, TUE). Toch moeten er nog een aantal leemten worden opgevuld met betrekking tot de uitoefening van de nieuwe bevoegdheden en de tenuitvoerlegging van de nieuwe instrumenten. Soms is de definitie van de bevoegdheden en/of procedures expliciet in de Verdragen aanwezig, maar is zij onvoldoende duidelijk en derhalve vatbaar voor tegenstrijdige interpretaties. In andere gevallen bevat het nieuwe primaire recht geen uitdrukkelijke verwijzing, maar kunnen de nieuwe bevoegdheden van het Parlement impliciet voortvloeien uit de rol van de wetgever zoals bepaald in het Verdrag van Lissabon.

Als voornaamste begunstigde van het nieuwe Verdrag moet het Europees Parlement zich derhalve doen gelden ten opzichte van de andere instellingen om te waarborgen dat zijn nieuwe voorrechten volledige erkenning genieten. In feite bevinden wij ons midden in een overgangsfase die beslissend zal blijken voor de toekomst.

a) Onmiddellijke uitdagingen op het gebied van de regelgeving

In de komende maanden moeten de leden van het Europees Parlement zich uitspreken over diverse *regelgevingsvoorstellen* van de Commissie die het op het Verdrag gebaseerde rechtskader moeten vervolledigen: voorstellen over burgerinitiatief, over de nieuwe comitologieregels en vooral over de nieuwe "*financiële grondwet*" van de Unie (²⁰²). Met betrekking tot deze financiële kwestie worden maar liefst zes "*wetgevingspakketten*" verwacht:

- a) Het *eerste pakket*, dat in februari 2010 zal worden ingediend, omvat de volgende elementen: de *voorlopige wijzigingen van het Financieel Reglement* met het oog op de aanpassing ervan aan het Verdrag van Lissabon (afschaffing van het onderscheid tussen VU en NVU; nieuwe regels voor overschrijvingen), waarop de medebeslissingsprocedure van toepassing is; het *voorstel voor een verordening tot bepaling van het meerjarig financieel kader*, dat door de Raad met algemene stemmen wordt aangenomen na goedkeuring door het EP; en de voorstellen van de Commissie over het *nieuwe Institutioneel Akkoord* betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer, dat in onderling overleg tussen het Parlement, de Raad en de Commissie wordt vastgesteld.
- b) Het *tweede pakket*, dat ook voor februari 2010 gepland is, omvat het voorstel over de *externe dienst van de Unie*, waarop de raadplegingsprocedure van toepassing is; de *aanpassing van de huidige financiële regelgeving*, waarop de medebeslissingsprocedure van toepassing is; de *nieuwe regeling voor*

²⁰² Deze uitdrukking wordt gebruikt in overweging C van resolutie T7-0067/2009 van het EP van 12.11.2009.

- ambtenaren*, waarop de medebeslissingsprocedure van toepassing is; en een voorstel over *amendementen op de begroting*.
- c) Het *derde pakket*, dat eind april 2010 zal worden ingediend, omvat de *ontwerpbegroting voor 2011* en het voorstel betreffende de *beoordeling van het Interinstitutioneel Akkoord voor de periode 2007/2013* ⁽²⁰³⁾.
 - d) Het *vierde pakket*, dat voor mei 2010 is gepland, omvat het voorstel voor de *driejaarlijkse herziening van de financiële regelgeving*.
 - e) Het *vijfde pakket*, dat in juli 2010 zal worden gepresenteerd, betreft de *herziening van de begroting* ⁽²⁰⁴⁾.
 - f) Het *zesde pakket*, ten slotte, dat in 2011 zal worden gepresenteerd, omvat het voorstel voor de *nieuwe meerjarige financiële vooruitzichten*.

In dit verband dient rekening te worden gehouden met het feit dat deze financiële voorstellen in feite één enkel "*beleidspakket*" vormen en op coherente wijze door het Parlement moeten worden bestudeerd ⁽²⁰⁵⁾. Tevens moet worden nagegaan of de nieuwe instrumenten de *regels betreffende de samenwerking* tussen de instellingen tijdens de jaarlijkse begrotingsprocedure omvatten waarop het Europees Parlement heeft aangedrongen ⁽²⁰⁶⁾. Zo niet, dan is het wellicht nodig om een *specifiek interinstitutioneel akkoord* toe te voegen.

b) Politieke en interinstitutionele uitdagingen

Behalve financiële akkoorden zullen tijdens de huidige overgangsfase nog andere *interinstitutionele akkoorden* tot stand komen. Tijdens de vergaderperiode van februari 2010 heeft de plenaire vergadering een resolutie over *een herzien Kaderakkoord tussen het Europees Parlement en de Commissie* voor de volgende zittingsperiode aangenomen ⁽²⁰⁷⁾. Hiermee wordt het Europees Parlement op voet van gelijkheid gesteld met de Raad, inclusief voor wat betreft de toegang tot vergaderingen en voorbereidende documenten op het gebied van de wetgeving ⁽²⁰⁸⁾. De resolutie verduidelijkt de procedurele aspecten van de wetgevingsinitiatieven van het Parlement, zoals bedoeld in artikel 225 van het VWEU, en verplicht de Commissie tot onderhandelingen over het Interinstitutioneel Akkoord "*Beter wetgeven*" ("*Better Law-Making*"). Zij omvat tevens diverse maatregelen ter versterking van de verantwoordelijkheid van de Commissie. En tot slot bevestigt zij ook de rol van het Europees Parlement in internationale onderhandelingen. Doel van de resolutie is een eerste aanzet te geven tot een speciaal partnerschap tussen het Europees Parlement en de Commissie.

Los van het kaderakkoord voor samenwerking met de Commissie dringt het Parlement aan op een *politieke overeenkomst* met de Raad over de betrekkingen tussen beide instellingen ⁽²⁰⁹⁾, alsook op *nieuwe interinstitutionele akkoorden* over: a) de richtsnoeren voor de

²⁰³ Overeenkomstig verklaring nr. 1 en artikel 7 van het Interinstitutioneel Akkoord van 17 mei 2006.

²⁰⁴ Overeenkomstig verklaring nr. 3 van het Interinstitutioneel Akkoord van 17 mei 2006.

²⁰⁵ Paragraaf 15 van resolutie T7-0067/2009, zie boven.

²⁰⁶ Overweging C van resolutie T7-0067/2009, zie boven.

²⁰⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0009+0+DOC+XML+VO//NL>.

²⁰⁸ Dit verzoek is reeds vervat in resolutie T6-0387/2009 van het Europees Parlement van 7.5.2009, paragraaf 8 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0387+0+DOC+XML+VO//NL>).

²⁰⁹ Paragraaf 16 van resolutie T6-0387/2009 van het EP van 7.5.2009, zie boven.

organisatie van intergouvernementele conferenties (IGC's), met name waar het betreft de participatie van het Europees Parlement en zaken als transparantie ⁽²¹⁰⁾; b) de werkrelaties tussen het EP en de Raad op het gebied van het *GBVB*, inclusief *het delen van vertrouwelijke informatie*; en c) de participatie van de instellingen in elk *stadium van de onderhandelingen over een internationaal akkoord* ⁽²¹¹⁾. Misschien moet in aanvulling hierop worden voorzien in een samenwerkingsakkoord op wetgevingsgebied dat de besluitvormingsprocedures op het gebied van *de landbouw en de visserij* verduidelijkt (paragraaf 3.2 en paragraaf 3.3).

c) Parlementair initiatief vs. institutionele inertie

Er zij op gewezen dat de inertie die diep in de instellingen geworteld is, zal verdwijnen naarmate het nieuwe Verdrag ten uitvoer wordt gelegd. Dit geldt met name voor beleidsterreinen waar de raadplegingsprocedure wordt vervangen door de gewone wetgevingsprocedure (GLB en GVB) en de wetgevingsbevoegdheden van het Parlement derhalve toenemen. In deze gevallen is de Raad duidelijk geneigd om alleen wetten te maken. Het Parlement heeft bovendien de gewoonte om symbolische amendementen op de Commissievoorstellen in te dienen, maar deze werkwijze zal in het kader van de nieuwe procedures (wetgevings- en begrotingsprocedure) geen zin meer hebben.

Het is met andere woorden belangrijk bepaalde parlementaire praktijken te wijzigen om de kwaliteit van de wetgevende werkzaamheden te verbeteren. Tegelijkertijd moeten wij echter blijk geven van de nodige verbeelding en het nodige initiatief om het werkkterrein van het Parlement uit te breiden. Onlangs nog is gebleken hoe het parlementaire initiatief de inertie van de instellingen kan doorbreken, in dit geval op het gebied van de visserij. Overeenkomstig het recht van het Europees Parlement om in iedere fase van de procedure met betrekking tot de onderhandelingen over een internationaal akkoord onverwijld en ten volle geïnformeerd te worden (artikel 218, lid 10, VWEU) (paragraaf 3.8.1) heeft de Raad in februari 2010 aan de voorzitter van de Commissie visserij van het EP het recht toegekend om deel te nemen aan de werkzaamheden van het gemengd comité dat is ingericht in het kader van de partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Marokko (Rabat, 2 en 3 februari 2010). Dit is een grote vooruitgang ten opzichte van de vorige situatie, waarin het EP slechts het recht had om in kennis te worden gesteld van alle besluiten van de Raad (oud artikel 310, lid 2, derde alinea, EG-Verdrag).

d) Uitdagingen op het gebied van de organisatie

Tot slot is het Europees Parlement ook al begonnen met de aanpassing van zijn structuren, procedures en werkwijzen aan de nieuwe bevoegdheden en de nieuwe eisen inzake interinstitutionele samenwerking die voortvloeien uit het Verdrag van Lissabon. De conclusies van de werkgroep die daartoe is ingesteld, hebben geleid tot een hervorming van het Reglement van het Europees Parlement ⁽²¹²⁾.

Naarmate de waaier van institutionele, wetgevende en financiële bepalingen van het Verdrag van Lissabon ten uitvoer wordt gelegd, zal het Parlement de bevoegdheden van

²¹⁰ Paragraaf 10 van resolutie T6-0387/2009 van het EP van 7.5.2009, zie boven.

²¹¹ Resolutie T6-0373/2009 van het EP van 7.5.2009, paragraaf 77 e.v.

²¹² Besluit van het Europees Parlement van 6 mei 2009 tot algemene herziening van het Reglement (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0359+0+DOC+XML+V0//NL>); en besluit van het Europees Parlement van 25 november 2009 over de aanpassing van het Reglement van het Parlement aan het Verdrag van Lissabon (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0088+0+DOC+XML+V0//NL>).

zijn diensten op het gebied van de wetgeving, ondersteuning en onderzoek echter verder moeten versterken. De versterking van de rol van het Parlement als medewetgever zal een verbetering van de kwaliteit van de wetgeving en dus indirect ook van de specialisatie en/of de deskundigheid van de diensten tot gevolg hebben. Tevens moet gestreefd worden naar een betere integratie van de eenheden die bij de parlementaire werkzaamheden betrokken zijn. De kans bestaat zelfs dat de bevoegdheden van de verschillende parlementaire commissies moeten worden gereorganiseerd naar aanleiding van de diepgaande hervormingen die voor na 2013 gepland zijn (met name op het gebied van het GLB, het regionaal beleid en het GVB, in het kader van het structuur- en cohesiebeleid).

DIRECTORAAT-GENERAAL INTERN BELEID

BELEIDSONDERSTEUNENDE AFDELING **B** STRUCTUURBELEID EN COHESIE

Rol

De beleidsondersteunende afdelingen zijn onderzoekseenheden die specialistisch advies verstrekken aan commissies, interparlementaire delegaties en andere parlementaire organen.

Beleidsterreinen

- Landbouw en plattelandontwikkeling
- Cultuur en onderwijs
- Visserij
- Regionale ontwikkeling
- Vervoer en toerisme

Documenten

Zie de website van het Europees Parlement:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

FOTO'S: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir



ISBN 978-92-823-3211-5