

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0168/2001

4 mei 2001

VERSLAG

over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie
(2001/2022(INI))

Commissie constitutionele zaken

Rapporteur: Iñigo Méndez de Vigo en António José Seguro

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP	4
ONTWERPRESOLUTIE	5
TOELICHTING.....	12
MINDERHEIDSSTANDPUNT	38
ADVIES VAN DE COMMISSIE BUITENLANDSE ZAKEN, MENSENRECHTEN, GEMEENSCHAPPELIJKE VEILIGHEID EN DEFENSIEBELEID	39
ADVIES VAN DE BEGROTINGSCOMMISSIE	45
ADVIES VAN DE COMMISSIE VRIJHEDEN EN RECHTEN VAN DE BURGER, JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN	53
ADVIES VAN DE COMMISSIE INDUSTRIE, EXTERNE HANDEL, ONDERZOEK EN ENERGIE	58
ADVIES VAN DE COMMISSIE WERKGELEGENHEID EN SOCIALE ZAKEN	68
ADVIES VAN DE COMMISSIE LANDBOUW EN PLATTELANDSONTWIKKELING	71
ADVIES VAN DE COMMISSIE VISSERIJ	76
ADVIES VAN DE COMMISSIE CULTUUR, JEUGD, ONDERWIJS, MEDIA EN SPORT ...	81
ADVIES VAN DE COMMISSIE RECHTEN VAN DE VROUW EN GELIJKE KANSSEN	86
ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCHRIFTEN	89

PROCEDUREVERLOOP

Op 15 maart 2001 deelde de Voorzitter van het Parlement mede dat de Commissie constitutionele zaken toestemming was verleend tot opstelling van een initiatiefverslag, overeenkomstig artikel 163 van het Reglement, over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie, en dat alle geïnteresseerde commissies waren aangewezen als medeadviserende commissie.

De Commissie constitutionele zaken benoemde reeds op haar vergadering van 24 januari 2001 Iñigo Méndez de Vigo en António José Seguro tot rapporteurs.

Zij behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 5 en 21 maart, 2, 9 en 25 april en 3 mei 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 22 stemmen voor en 4 tegen bij 2 onthoudingen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Stemming onder voorzitterschap van Giorgio Napolitano:

- voor: Iñigo Méndez de Vigo en António José Seguro (rapporteurs); Teresa Almeida Garrett, Christopher J.P. Beazley (ondervoorzitter), Margrietus J. van den Berg (verving Enrique Barón Crespo), Guido Bodrato (verving Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (verving Lennart Sacrédeus), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, Monica Frassoni, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Jo Leinen, Cecilia Malmström, Gérard Onesta (verving Johannes Voggenhuber), Jacques F. Poos (verving Giorgio Napolitano), Alonso José Puerta (verving Armando Cossutta), Ursula Schleicher (ondervoorzitter), The Earl of Stockton en Dimitrios Tsatsos;

- tegen: Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Hans-Peter Martin en José Ribeiro e Castro (verving Mariotto Segni);

- onthoudingen: Hanja Maij-Weggen en Marielle de Sarnez (verving François Bayrou).

Het minderheidsstandpunt en de adviezen van Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid, de Begrotingscommissie, de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, de Commissie industrie, externe handel, onderzoek en energie, de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken, de Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling, de Commissie visserij, de Commissie cultuur, jeugd, onderwijs, media en sport, de Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen en de Commissie verzoekschriften zijn bij dit verslag gevoegd. De Economische en Monetaire Commissie, de Commissie juridische zaken en interne markt en de Commissie regionaal beleid, vervoer en toerisme hebben respectievelijk op 3 april, 20 maart en 25 april 2001 besloten geen advies uit te brengen.

Het verslag werd ingediend op 4 mei 2001.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

ONTWERPRESOLUTIE

Resolutie van het Europees Parlement over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie (2001/2022(INI))

Het Europees Parlement,

- gelet op het Verdrag van Nice, dat op 26 februari 2001 is ondertekend,
 - onder verwijzing naar zijn resoluties van 19 november 1997 over het Verdrag van Amsterdam¹, 18 november 1999 over de voorbereiding van de volgende IGC², 3 februari 2000 over de bijeenroeping van de IGC³, 13 april 2000 over de voorstellen van het Europees Parlement voor de IGC⁴ en 25 oktober 2000 over de constitutionalisering van de Verdragen⁵ en de versterking van de samenwerking⁶,
 - gezien de conclusies van de Europese Raden van Tampere, Helsinki, Feira en Nice,
 - gelet op artikel 163 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken en de adviezen van de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid, de Begrotingscommissie, de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, de Commissie industrie, externe handel, onderzoek en energie, de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken, de Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling, de Commissie visserij, de Commissie cultuur, jeugd, onderwijs, media en sport, de Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen en de Commissie verzoekschriften (A5-0168/2001),
- A. overwegende dat de Intergouvernementele Conferentie, die op 11 december 2000 in Nice is afgesloten, het mandaat had de hervormingen van de Verdragen te verwezenlijken die noodzakelijk zijn om de Unie voor te bereiden op de uitbreiding en daarbij een bevredigende oplossing te vinden voor de zogeheten "franjes van Amsterdam",
- B. overwegende dat het Europees Parlement herhaaldelijk aangedrongen heeft op de totstandbrenging van een globale en diepgaande hervorming van de Verdragen, teneinde in het licht van de uitbreiding de instellingen te democratiseren en hun doelmatigheid te verbeteren,
- C. overwegende dat door de uitbreiding de heterogeniteit van de nationale belangen zal toenemen, hetgeen betekent dat er behoefte is aan doelmatige instellingen en besluitvormingsmechanismen waarmee het risico van een verlamming van de Europese eenwording wordt voorkomen,
- D. overwegende dat het ook zelf verantwoordelijk is voor instemming met de toetredingsverdragen,

¹ PB C 371 van 8.12.1997, blz. 99.

² PB C 189 van 7.7.2000, blz. 222.

³ PB C 309 van 27.10.2000, blz. 85.

⁴ PB C 40 van 7.2.2001, blz. 409.

⁵ Punt 7 van de aangenomen teksten.

⁶ Punt 8 van de aangenomen teksten.

- E. overwegende dat de voltooiing van de Monetaire Unie een tegenwicht in de vorm van een Politieke Unie absoluut noodzakelijk maakt,
- F. overwegende dat het Verdrag van Nice het proces van de Politieke Unie dat met het Verdrag van Maastricht op gang is gebracht niet heeft voltooid,
- G. overwegende dat in Verklaring nr. 23 over de toekomst van de Unie, dat aan het Verdrag is gehecht, is vastgelegd dat in 2004 opnieuw een herziening zal plaatsvinden; overwegende dat deze verklaring de weg opent voor een nieuwe methode van herziening van de Verdragen,
- H. overwegende dat voorafgaande aan de intergouvernementele conferentie verklaringen over diepgaande hervormingen in Europa zijn afgelegd die tot bespiegelingen over de toekomst van de Unie hebben geleid;
- I. gelet op de hoorzitting met de parlementen van de lidstaten en van de kandidaat-lidstaten die op 20 maart 2001 te Brussel heeft plaatsgevonden,
 - 1. stelt vast dat met het Verdrag van Nice de laatste formele belemmering voor de uitbreiding uit de weg is geruimd en onderstreept opnieuw het strategische belang van de uitbreiding van de Europese Unie op weg naar de eenwording van Europa, waardoor vrede en vooruitgang worden gewaarborgd; is zich ervan bewust dat het Verdrag van Nice op enkele punten tot verbeteringen leidt, maar is van opvatting dat voor een Unie van 27 of meer lidstaten diepgaandere hervormingen vereist zijn, teneinde democratie, doeltreffendheid, transparantie, duidelijkheid en bestuurbaarheid te garanderen;
 - 2. betreurt ten eerste dat het Verdrag van Nice een zwak en in sommige gevallen ontoereikend antwoord heeft gegeven op de punten van de toch al beperkte agenda van de Intergouvernementele Conferentie; spreekt de hoop uit dat de leemten en tekortkomingen met betrekking tot een doelmatig werkende en democratische Europese Unie in het post-Nice-proces kunnen worden opgevuld;
 - 3. bestempelt als de meest negatieve aspecten van de Intergouvernementele Conferentie dat de besluitvorming binnen de Unie in sommige opzichten nog ingewikkelder en minder transparant is geworden, dat het beginsel om de medebeslissingsprocedure op alle terreinen toe te passen waar de wetgeving met gekwalificeerde meerderheid wordt aangenomen niet is geëerbiedigd, en dat het Handvest van de grondrechten niet in de Verdragen is opgenomen;
 - 4. is van oordeel dat bij de voorbereiding en onderhandelingen omtrent het Verdrag van Nice evenals eerder al bij het Verdrag van Amsterdam is gebleken dat de mogelijkheden van de louter intergouvernementele methode bij de herziening van de Verdragen zijn uitgeput, hetgeen de regeringen impliciet ook hebben erkend door hun goedkeuring te hechten aan Verklaring nr. 23 (die aan de Slotakte van het Verdrag is gehecht);
 - 5. verlangt dat de bijeenroeping van een nieuwe IGC steunt op een totaal ander, transparant proces, dat openstaat voor participatie van het Europees Parlement, de nationale parlementen en de Commissie, en waaraan de burgers van de lidstaten en de kandidaat-landen kunnen deelnemen, zoals vastgelegd in Verklaring nr. 23, en dat zij een constituerende cyclus inluit;

6. erkent dat met het Verdrag van Nice een cyclus wordt afgerond die in Maastricht is begonnen en in Amsterdam is voortgezet, en verlangt dat een constitutioneel proces op gang wordt gebracht waarvan de aanneming van een Grondwet van de Europese Unie de bekroning zal zijn;

Grondrechten

7. neemt akte van de plechtige afkondiging in Nice van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat is opgesteld door de conventie samengesteld uit vertegenwoordigers van de regeringen, de nationale parlementen, het Europees Parlement en de Commissie; herhaalt zijn toezegging¹ de rechten en vrijheden die in het Handvest worden erkend te zullen eerbiedigen, constateert met voldoening dat ook de Commissie en het Europese Hof van Justitie zich in deze zin hebben uitgesproken en verzoekt de overige instellingen en organen van de Unie zich eveneens achter deze verplichting te scharen;
8. herhaalt opnieuw zijn eis dat het Handvest in de Verdragen wordt opgenomen en aldus juridisch bindend wordt, teneinde de rechten voor iedere persoon volledig te kunnen waarborgen, en verzoekt de instellingen van de Unie de in het Handvest erkende rechten en vrijheden reeds nu in het kader van hun werkzaamheden in toepassing te brengen;
9. constateert tot zijn tevredenheid dat in artikel 7 van het EU-Verdrag een preventie- en waarschuwingsinstrument is opgenomen waarmee de inzet van de Europese Unie voor de waarden van de democratie, de vrijheid, de rechten van de mens en de rechtsstaat wordt geconsolideerd; is tevens verheugd over het feit dat het recht van initiatief krijgt, en dat zijn instemming vereist is;

Institutionele hervorming

10. stelt vast dat het nieuwe systeem van stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad het resultaat is van een akkoord over de verdeling van de macht tussen de vijftien lidstaten dat de deur voor de uitbreiding formeel openzet, maar dat het wat de doeltreffendheid en de transparantie van het besluitvormingsproces betreft geen verbetering inhoudt van het huidige systeem, hetgeen ernstige zorgen baart ten aanzien van het functioneren ervan in een Unie met 27 lidstaten;
11. betreurt dat geen enkele maatregel is genomen om de transparantie van de werkzaamheden van de Raad te vergroten, met name wanneer de Raad handelt als wetgever;
12. is van oordeel dat het bereikte akkoord betreffende de samenstelling van de Commissie aanvaardbaar is in die zin dat deze op basis hiervan kan worden aangepast aan de vereisten van het uitbreidingsproces;
13. is verheugd over de invoering van de stemming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen voor de aanwijzing en benoeming van de leden van de Commissie evenals over de versterking van de bevoegdheden van haar voorzitter, aangezien hierdoor het supranationale en onafhankelijke karakter van deze instelling wordt bekrachtigd;
14. betreurt dat aan de samenstelling van het Europees Parlement geen duidelijke concepten

¹ Resolutie van 14 november 2000 over het Handvest van de grondrechten (aangenomen tekst, punt 3).

ten grondslag liggen; uit zijn verbazing over het besluit om het plafond van 700 leden, dat in Amsterdam was vastgelegd, op te trekken; waarschuwt voor de risico's die kunnen voortvloeien uit een buitensporige verhoging van het aantal leden tijdens de overgangsperiode en verzoekt de Raad bij het vaststellen van het rooster voor de toetredingen terdege met deze risico's rekening te houden;

15. verlangt dat in het kader van de onderhandelingen over de respectieve toetredingsverdragen het aantal afgevaardigden van Hongarije en de Republiek Tsjechië in het Europees Parlement gelijkgetrokken wordt met dat van België en Portugal (22), landen met een vergelijkbaar inwonertal, en de gelegenheid ook reeds wordt aangegrepen om de besluitvormingsprocedures transparanter, doelmatiger en democratischer te maken;
16. betreurt dat de pijlerstructuur van het Verdrag blijft bestaan en vooral op het gebied van het GBVB onnodige dubbele structuren tot stand worden gebracht; dringt erop aan dat de bevoegdheden van de commissaris voor externe betrekkingen en de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB worden samengevoegd in het takenpakket van een vice-voorzitter van de Commissie met bijzondere verplichtingen ten overstaan van de Raad;
17. neemt kennis van het overgangsstelsel waarin wordt voorzien in Verklaring nr. 20 betreffende de uitbreiding van de Europese Unie (die aan de Slotakte van het Verdrag is gehecht) voor de geleidelijke aanpassing van de instellingen gedurende de toetredingsperiode, en kondigt aan dat het de aanpassingen op de voet zal volgen en hiermee rekening zal houden wanneer het zijn bindend besluit neemt over de toetredingsverdragen;
18. is voldaan over het feit dat in artikel 230 van het EG-Verdrag zijn recht wordt erkend om beroep aan te tekenen aangaande het controleren van de wettigheid van handelingen van de andere instellingen;
19. is ingenomen met de substantiële hervormingen die zijn ingevoerd met betrekking tot de structuur, de werking en de bevoegdheden van het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg, teneinde de administratie van het recht in de Unie slagvaardiger te maken, de eenheid van het communautaire recht te handhaven en de functie van de Unie op het gebied van de rechtspraak te versterken;
20. betreurt dat de leden van het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg ook in de toekomst door de lidstaten in onderlinge overeenstemming zullen worden benoemd, hetgeen de enige nog bestaande uitzondering is op de benoeming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad, die sinds het Verdrag van Nice de algemene regel is geworden;
21. is van oordeel dat de taken van de Rekenkamer door de bepalingen in het Verdrag zullen worden vergemakkelijkt en verzoekt diens voorzitter het comité voor de contacten met de voorzitters van de nationale controle-instanties snel in het leven te roepen (conform de bij de Slotakte van het Verdrag gevoegde Verklaring nr. 18), teneinde de samenwerking tussen deze instanties te verbeteren;
22. bevestigt zijn opvatting dat er een Europees Openbaar Ministerie en een Europese Openbare Aanklager moeten komen die belast zouden worden met de bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad;

23. is verheugd over de bepalingen betreffende het Economisch en Sociaal Comité, waardoor de vertegenwoordiging van de verschillende sectoren van de samenleving wordt verdiept, evenals betreffende het Comité van de Regio's, die tot een versterking van de democratische legitimiteit van diens leden leiden;
24. constateert met voldoening dat in het Verdrag een rechtsgrondslag is opgenomen voor de goedkeuring, in het kader van de medebeslissingsprocedure, van een statuut van de Europese politieke partijen en de regels voor hun financiering;
25. erkent dat met de overgang van de unanimiteitsregel naar stemming met gekwalificeerde meerderheid als regel voor de goedkeuring van het statuut van de leden vooruitgang is geboekt, maar betreurt dat deze regel ook niet wordt toegepast op vraagstukken van fiscale aard;

Besluitvorming

26. constateert dat ten aanzien van 35 rechtsgrondslagen is overgegaan op stemming met gekwalificeerde meerderheid; is ontevreden over het feit dat fundamentele vraagstukken aan de unanimiteitsregel blijven onderworpen omdat hierdoor hindernissen worden opgeworpen voor de politieke en sociale verdieping van de Unie;
27. wijst in dit verband op de dwingende noodzaak als element van democratische medewerking en controle sterker te worden betrokken bij het gemeenschappelijk handels- en extern economisch beleid, zowel in de oriënterende fase als in de onderhandelings- en afsluitende fase; is van mening dat, nu bevoegdheden van de nationale parlementen op het terrein van het handelsbeleid van de EU niet meer bestaan, zijn medewerking absoluut noodzakelijk is;
28. benadrukt nogmaals dat de uitbreiding van stemming met gekwalificeerde meerderheid, samen met de medebeslissingsprocedure, de sleutel vormt voor het bereiken van een echt interinstitutioneel evenwicht en het welslagen van de uitbreiding en stelt tegen deze achtergrond vast dat de door het Verdrag van Nice ingevoerde wijzigingen verre van toereikend zijn; onderstreept opnieuw dat stemming met gekwalificeerde meerderheid, wat de wetgeving betreft, gepaard moet gaan met de toepassing van de procedure van medebeslissing van het Europees Parlement, als een noodzakelijke democratische garantie van het wetgevingsproces;
29. betreurt dat de IGC de medebeslissingsprocedure niet heeft uitgebreid tot rechtsgrondslagen die wat de vaststelling van wetgeving betreft reeds voor Nice aan stemming met gekwalificeerde meerderheid waren onderworpen of waarvoor dit sedert Nice geldt; is van mening dat het nieuwe Verdrag de medebeslissingsprocedure overeenkomstig artikel 251 van het EG-Verdrag als algemene regel voor de besluitvorming in de Unie onvoldoende heeft erkend;
30. is bezorgd over het feit dat door het Verdrag van Nice tal van rechtsgrondslagen waarbij voortaan stemming met gekwalificeerde meerderheid geldt ingewikkelder worden en verzoekt de Raad om vóór de uitbreiding meer gebruik te maken van de mogelijkheid van overgang op stemming met gekwalificeerde meerderheid en toepassing van de medebeslissingsprocedure waarin in een aantal gewijzigde artikelen, met name in het kader van Titel IV van het EG-Verdrag, wordt voorzien;

Versterkte samenwerking

31. is ingenomen met de wijzigingen die op zijn verzoek en op verzoek van de Commissie zijn doorgevoerd ten aanzien van de versterkte samenwerking, in het bijzonder het verdwijnen van het vetorecht omwille van nationale belangen, en verheugt zich erover dat dit is omgevormd tot een instrument dat alleen in het uiterste geval mag worden gebruikt, teneinde de Europese eenwording en de communautarisering van de in aanmerking komende terreinen voort te zetten;
32. is van mening dat de rol die het kan spelen bij de goedkeuring van versterkte samenwerking ontoereikend en ondemocratisch is, in het bijzonder op vitale gebieden in de eerste pijler waar eenparigheid van stemmen in de Raad nog steeds noodzakelijk is;
33. betreurt dat de intergouvernementele methode die karakteristiek is voor de tweede pijler ook wordt toegepast op de versterkte samenwerking op het gebied van het buitenlands- en veiligheidsbeleid en dat het derhalve mogelijk is dat een lidstaat een veto uitspreekt, dat zijn rol beperkt wordt tot een simpel recht van informatie en dat de Commissie zich ertoe beperkt een advies uit te brengen;
34. betreurt dat de versterkte samenwerking niet van toepassing is op de gemeenschappelijke strategieën en het defensiebeleid;

Verklaring over de toekomst van de Unie

35. is verheugd over Verklaring nr. 23 over de toekomst van de Unie, omdat deze een vernieuwing behelst met betrekking tot het proces van herziening van de Verdragen, in die zin dat wordt uitgegaan van een doelmatige voorbereiding waarbij alle belanghebbende partijen worden betrokken en vooraf een brede en diepgaande maatschappelijke discussie plaatsvindt;
36. benadrukt dat de discussie zowel op Europees als op nationaal vlak moet worden gevoerd; is van mening dat de ontwikkeling van de discussie en het opmaken van de balans, met name op nationaal niveau, van de uitkomsten hiervan onder de verantwoordelijkheid van de regeringen en nationale parlementen valt; beveelt zowel de huidige lidstaten als de kandidaat-lidstaten aan een "comité" op te richten, bestaande uit vertegenwoordigers van de regering, het nationale parlement en Europese afgevaardigden, dat de maatschappelijke discussie moet sturen en bevorderen;
37. is van oordeel dat dit debat open moet staan voor de civil society en gepaard moet gaan met een adequate voorlichtingscampagne om de Europese burgers te informeren over hetgeen er op het spel staat en hen tot actieve deelname aan te moedigen; wenst dat dit debat tot concrete resultaten leidt, dat bij de voorbereiding van de herziening van de Verdragen alle bijdragen in aanmerking worden genomen en dat het debat wordt voortgezet totdat de Intergouvernementele Conferentie is afgerond, hetgeen impliceert dat wordt voorzien in adequate begrotingskredieten voor de begrotingsjaren 2002 en 2003;
38. is van mening dat het eindresultaat van de volgende hervorming van de Verdragen vooral afhangt van een goede voorbereiding ervan; bepleit dan ook de organisatie van een conventie (die begin 2002 van start moet gaan), met deelneming van leden van de nationale parlementen, het Europees Parlement, de Commissie en de regeringen, die aan de IGC een constitutioneel voorstel moet voorleggen, uitgaande van de resultaten van een

ruim maatschappelijk debat, dat als basis zal dienen voor de werkzaamheden van de IGC;

39. is van oordeel dat de landen die kandidaat zijn voor toetreding aan de conventie moeten deelnemen in de hoedanigheid van waarnemers, tot de ondertekening van hun respectieve toetredingsverdragen, en daarna als volwaardige leden;
40. neemt kennis van het feit dat de vier thema's waarvan in de Verklaring nr. 23 gewag wordt gemaakt niet exclusief zijn, en wijst erop dat een debat over de toekomst van Europa niet beperkt mag zijn, en dat het dan ook concrete voorstellen zal formuleren in het vooruitzicht van de bijeenkomst van de Europese Raad in Laken; zal daarbij terdege rekening houden met de onderwerpen die zijn gespecialiseerde commissies hebben aangegeven in hun adviezen met het oog op de opstelling van deze resolutie, die bij het verslag van de Commissie constitutionele zaken (A5-0168/2001) zijn gevoegd;
41. is er voorstander van de IGC voor de tweede helft van 2003 bijeen te roepen, zodat het nieuwe Verdrag in december van dat jaar kan worden goedgekeurd; meent dat een en ander ertoe zal bijdragen dat de Europese verkiezingen in 2004 een democratische impuls geven aan de Europese eenwording en dat het met de Commissie in optimale omstandigheden aan dit proces zal kunnen deelnemen;
42. is van mening dat de toekomstige werking van de Unie afhangt van de resultaten van de komende herziening en zal hiermee rekening houden wanneer het zijn instemming zal dienen te betuigen met de toetredingsverdragen;
43. verzoekt de nationale parlementen wanneer zij zich zullen uitspreken over het Verdrag van Nice, zich ook duidelijk uit te spreken voor de bijeenroeping van een conventie;
44. stelt zich op het standpunt dat het Verdrag van Nice zal worden gezien in het licht van de resultaten van de top van Laken, en dat bij die gelegenheid de tekortkomingen van het Verdrag kunnen worden weggewerkt; is vast van plan rekening te houden met de resultaten van de Europese Raad van Laken wanneer het zijn advies zal uitbrengen inzake de opening van de volgende IGC;
45. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de regeringen en parlementen van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten.

TOELICHTING

INLEIDING

Toen Europa na de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog een dieptepunt had bereikt, zetten enkele visionairs het weer op poten met behulp van een aantal gezamenlijke idealen: vrede als hoogste waarde, een democratisch stelsel van vrijheden als middel van samenleving, economische en sociale vooruitgang als materiële grondslag van het stelsel en de Unie als doelstelling op lange termijn en draagvlak van de andere elementen.

Het teleologische karakter van de Europese structuur verklaart de verbondenheid ervan met de gedachte van geleidelijke ontwikkeling. In tegenstelling tot de opstelling van een nationale grondwet, waarvan het de bedoeling is dat zij onmiddellijk in werking treedt, vond de opbouw van ons continent plaats door middel van communautaire instellingen met behulp van een beleid van concrete stappen, met als doel de schepping van feitelijke solidariteit. De twee opbouwende elementen van genoemd communautair model zijn de geleidelijke totstandbrenging van Europa door middel van gemeenschappelijke instellingen.

Deze methode die wordt geschetst in de verklaring van Robert Schuman van 9 mei 1950, staat uitdrukkelijk in de preambule van het EGKS-Verdrag en is het referentiepunt voor de Europese ontwikkeling in de laatste vijftig jaar.

De mislukking van de Europese Defensiegemeenschap en de Europese Politieke Gemeenschap gaf het volgende te overwegen: aangezien een kwaliteitsverbetering van politieke aard niet mogelijk was, was de keuze de terugkeer tot de integratie van louter economische sectoren. Vanaf de Verdragen van Rome van 1957 hield de Europese opbouw zich aan dit economische draaiboek en tegelijkertijd nam het aantal lidstaten toe - van 6 tot 15 -, evenals de bevoegdheden.

De eerste uitgebreide herziening van de Oprichtingsverdragen, de Europese Akte, betekende een grote vooruitgang op weg naar de economische eenwording, waarbij de gemeenschappelijke interne markt werd ingesteld, een voorloper van het plan van economische convergentie met als gevolg de lancering van de euro in mei 1998. Deze economische overheersing rechtvaardigde de bekende definitie van de Europese Gemeenschap als "economische reus en politieke dwerg".

De aanzienlijke veranderingen in het karakter van het Europese eenwordingsproces zijn te danken aan de val van de muur van Berlijn in 1989 en de daaropvolgende desintegratie van het Sovjetsysteem. Deze politieke gebeurtenissen waren van het grootste belang en vereisten derhalve een politieke reactie van gelijke omvang. Het binnendringen van de politiek in de Europese opbouw leidde in het begin van de jaren negentig tot de convocatie door de buitengewone Raad van Dublin in april 1990 van twee Intergouvernementele Conferenties, de ene lang van tevoren voorzien en voorbereid voor de articulatie van de Economische en Monetaire Unie en de andere het gevolg van de noodzaak te reageren op de nieuwe uitdagingen – en derhalve minder ontwikkeld dan oorspronkelijk was voorzien – voor de formulering van de Politieke Unie.

Ondanks de economische crisis die onze economieën in het midden van de jaren negentig trof en de problemen bij de vervanging van de nationale munten door de euro – een initiatief zonder precedent in de geschiedenis – kan worden gezegd dat het economische

integratieproces zijn weg volgens de vastgestelde termijnen vervolgt.

Daarentegen heeft wat zo opschepperig Politieke Unie werd genoemd andere soorten van ups en downs gekend. Volgens de rapporteur leidt het ondubbelzinnige politieke karakter van de Europese eenwording, met name in de fase gedurende de jaren negentig, geen twijfel. Alle analyses van de Politieke Unie vereisen echter een zeker perspectief om een diagnose te kunnen maken. Derhalve moet de analyse van de laatste mijlpaal ervan - het Verdrag van Nice - worden opgenomen in een meer algemene beschouwing over de vooruitgang van de Politieke Unie, en wel omdat de oorsprong van het Verdrag van Nice in het Verdrag van Amsterdam ligt en laatstgenoemd zijnerzijds voortvloeit uit een overeengekomen passage in het Verdrag van Maastricht.

Bekijken wij de onderdelen van de Politieke Unie, dan moet worden erkend dat de bevoegdheden van de Unie inzake buitenlands beleid en veiligheid voor het Verdrag van Maastricht zeer bescheiden waren. De val van de muur van Berlijn en de Duitse hereniging, de crisis in het voormalige Joegoslavië of de Golfoorlog, vereisen de opneming in het VEU van de zogenaamde tweede pijler die voor de eerste keer in het kader van de verdragen deel uitmaakt van het GBVB. Het buitenlandse beleid van de Unie kreeg, ook al bleef het verankerd in de intergouvernementele samenwerking, een politieke ruggesteun in het Verdrag van Amsterdam door de instelling van een Hoge Vertegenwoordiger en de vaststelling van institutionele regelingen die de doeltreffendheid ervan moeten vergroten.

Echter noch de instelling van taken, noch de formulering van institutionele regelingen kunnen in de plaats komen van de politieke wil. Dit is de sleutel van het probleem. Nog niet lang geleden waren de toen tien lidstaten van de Gemeenschappen niet in staat het eens te worden over een tekst van veroordeling van de Sovjetunie wegens het neerschieten van een passagiersvliegtuig van de Zuid-Koreaanse luchtvaartmaatschappij. Momenteel zou iets dergelijks ondenkbaar zijn, omdat er voldoende cohesie bestaat tussen de vijftien, maar tevens de noodzakelijke politieke wil om een dergelijk euvel te vermijden.

Ook is er vooruitgang geboekt in het kader van veiligheid en defensie. Er zij slechts herinnerd aan de mislukking van de Europese Defensiegemeenschap, het debat over een zelfstandige kernmacht of de betrekkingen met de NAVO, om een beeld te krijgen van de vooruitgang ten gevolge van de opneming van de taken van Petersberg in het Verdrag van Amsterdam of de oprichting van een strijdmacht voor snelle interventie gedurende het Franse voorzitterschap in 2000. Daarom mogen volgens de rapporteurs de bereikte resultaten niet worden onderschat en moeten de kwesties in verband met de tweede pijler in een realistisch perspectief worden gezien. Niemand kan verwachten dat honderdjarige staten afzien van een eigen buitenlands beleid. Wij kunnen en moeten van hen verlangen dat zij overeenstemming bereiken over die kwesties die zij gemeenschappelijk willen behandelen en oplossen en de noodzakelijke middelen ter beschikking stellen om hun doelstellingen te bereiken, zonder ooit te vergeten dat het bereiken van vrede de belangrijkste doelstelling is.

Een ander politiek onderdeel, de derde pijler van het VEU, die thans "ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" wordt genoemd, heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt. Het Verdrag van Maastricht had als een van de doelstellingen van de Unie de ontwikkeling van een nauwe samenwerking in het kader van justitie en binnenlandse zaken erkend, terwijl het Verdrag van Amsterdam koos voor integratie door middel van een communautaire aanpak.

Deze keuze werd spoedig in de praktijk gebracht, het in 1998 goedgekeurd actieplan van

Wenen drong aan op de opnemings van het Schengensysteem in het juridische kader van de Unie, en gaf stuwende kracht aan het vrije verkeer van personen, de ontwikkeling van Europol en de bestrijding van de mensenhandel en de georganiseerde misdaad.

De Europese Raad van Tampere van oktober 1999 betekende een nieuwe mijlpaal voor de geleidelijke communautaire regeling van justitie en politie, die sedert het werk van Jean Bodin de kern vormen van de nationale soevereiniteit, door middel van de voorstellen voor een gemeenschappelijk asiel- en emigratiebeleid en de schepping van een Europese ruimte van justitie, waarbij opsporing en aanhouding een sleutelement zullen zijn ter bestrijding van terroristen en misdadigers.

Het Verdrag van Maastricht verleende een constitutioneel kader aan het beleid van de Europese Unie, terwijl het Verdrag van Amsterdam, dat beantwoordde aan het bepaalde sub N van het VEU, een andere mijlpaal van dit proces betekent.

Het Verdrag van Amsterdam dat op 1 oktober 1997 werd ondertekend, breidde de bevoegdheden van de Unie uit, voerde het principe in van de versterkte samenwerking en omvatte voor de eerste keer het recht van de nationale parlementen in het kader van de COSAC (Conferentie van in Europese zaken gespecialiseerde organen) om bijdragen tot de Europese instellingen te leveren.

Het Verdrag van Amsterdam werd echter opgezet om een hangende kwestie goed te keuren: de hervorming van de instellingen. Dit was een reeds langlopende zaak. De institutionele driehoek – Raad, Commissie en Parlement – was praktisch ongewijzigd sedert de oprichtingsverdragen, afgezien van de veranderingen in het Europees Parlement (van een vergadering van de tweede rang tot een met algemene stemmen gekozen Parlement; van een raadgevende vergadering tot een medebeslissend Parlement) en de institutionalisering van de Europese Raad als instantie die niet alleen een stimulans geeft aan het politieke debat, maar tevens beslissingen neemt.

De hervorming van de instellingen die de eerste keer was uitgesteld met het oog op de uitbreiding tot Oostenrijk, Zweden en Finland, werd onafwendbaar toen de uitbreiding tot de Midden- en Oost-Europese landen op de Europese agenda kwam te staan. De staatshoofden en regeringsleiders waren echter niet in staat de institutionele kwesties op te lossen en de zaak bleef hangende. Een minimumovereenkomst, het protocol betreffende de instellingen in het vooruitzicht van uitbreiding van de Europese Unie, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam, stelt een herziening in twee etappes vast: omvang van de Europese Commissie en weging van stemmen in de Raad voor de inwerkingtreding van de eerste uitbreiding, althans binnen een maximumaantal van vijf lidstaten. De tweede etappe betekent dat een jaar voor de zesde uitbreiding een diepgaande hervorming van de instellingen is vereist, zonder dat het onderhavige protocol enige aanwijzing geeft over de betekenis van dit mandaat.

In zijn resolutie van 19 november 1997¹ over het Verdrag van Amsterdam op grond van het verslag-Méndez de Vigo/Tsatsos, verwierp het Europees Parlement deze benadering in twee stappen van genoemd protocol en sprak zich uit voor een meer uitgebreide agenda van hervormingen.

De documenten over de uitbreiding - Agenda 2000 - die waren voorgelegd door de

¹ PB C 371 van 8.12.1997, blz. 99-104.

Commissie-Santer, en de voorstellen van voorzitter Prodi die in de Europese Raad van Helsinki werden bekrachtigd en die beogen dezelfde onderhandelingsvoorwaarden te verlenen aan alle kandidaat-landen, stelden de doelstellingen van genoemd protocol buiten werking.

Naast de werkzaamheden van de Intergouvernementele Conferentie stelde een Conventie van vertegenwoordigers van regeringsleiders, nationale en Europese parlementsleden en de Europese Commissie een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op, overeenkomstig het op de Europese Raden van Keulen en Tampere ontvangen mandaat, en zij legden dit de Europese Raad van oktober 2000 te Biarritz voor, waar het met algemene stemmen werd goedgekeurd. Dit Handvest, dat beantwoordt aan een lang gekoesterde wens van het Europees Parlement, die is opgenomen in paragraaf 12 van zijn resolutie over het Verdrag van Amsterdam, legt niet alleen de nadruk op de gemeenschap van waarden die de Unie is, maar onderstreept dat zij tevens een duidelijk voorbeeld is van versterking van de Politieke Unie. Het Handvest werd plechtig openbaar bekend gemaakt door de Raad, het Europees Parlement en de Commissie op de Europese Raad van Nice.

Bij de analyse van de inhoud van het Verdrag van Nice is het Europees Parlement zich ervan bewust dat een democratisch gewettigde integratie de deelneming vereist van de twee terreinen van politieke vertegenwoordiging van de burgers van de Unie, t.w. zowel op het niveau van de Unie als op dat van de verschillende lidstaten. De rechtstreekse verkiezing van de Europese parlementsleden door de burgers van de Unie wettigt het Europees Parlement en verleent het het mandaat om zich uit te spreken over de fundamentele kwesties van de Europese eenwording. Derhalve heeft het zeer actief bijgedragen tot alle fasen van de Intergouvernementele Conferentie¹.

Bovendien was het aanwezig op de vergaderingen van de Intergouvernementele Conferentie met twee door het Europees Parlement gekozen vertegenwoordigers - de heren Brok en Tsatsos.

De Voorzitter, mevrouw Fontaine, speelde een zeer actieve rol bij de verdediging van de standpunten van het Europees Parlement gedurende de gehele Intergouvernementele Conferentie.

De Commissie constitutionele zaken van het Parlement, voorgezeten door Giorgio Napolitano, volgde nauwkeurig de ontwikkeling van de Conferentie.

Naar aanleiding hiervan en verwijzend naar de nauwkeurige analyse hieronder van de draagwijdte van de amendementen op de Verdragen van Nice, zij het volgende overwogen. Het Verdrag van Nice is momenteel de laatste mijlpaal in het structureringsproces van de Politieke Unie en het logische gevolg van de Verdragen uit de jaren negentig.

Het is een feit dat zelfs de krachtigste verdedigers van het intergouvernementele model voor

¹ Resolutie over de voorbereiding van de komende IGC van 18 november 1999 (verslag-Dimitrakopoulos/Leinen), PB C 189 van 7.7.2000.

Resolutie over de convocatie van de Intergouvernementele Conferentie van 3 februari 2000 (verslag-Dimitrakopoulos/Leinen), PB C 309 van 27.10.2000.

Resolutie over de voorstellen van het Europees Parlement voor de Intergouvernementele Conferentie van 13 april 2000 (verslag-Dimitrakopoulos/Leinen), PB C 40 van 7.2.2001.

Resolutie over de constitutionalisering van de Verdragen van 25 oktober 2000 (verslag-Duhamel).

Resolutie over de versterkte samenwerking van 25 oktober 2000 (verslag-Gil Robles).

de herziening van de Verdragen niet kunnen verhullen dat het is verouderd. In zijn resolutie van 19 november 1997, die zo vaak wordt geciteerd, gaf het Europees Parlement zijn uitgesproken mening dat een historische etappe was afgesloten, waarin de Europese eenwording stap voor stap tot stand was gekomen door middel van de klassieke diplomatie (par. 18). In de paragrafen 19 e.v. stelde het een nieuw model voor - in werkelijkheid een variant van de communautaire methode - voor de volgende herziening van de Verdragen. De regeringen hielden zich doof voor zowel onze waarschuwingen als onze voorstellen en handhaafden in Nice de klassieke intergouvernementele procedures.

De resultaten voldeden niet aan onze verwachtingen en waren onvoldoende, de IGC 2000 gaf de publieke opinie de indruk van starre regeringsvertegenwoordigers die gedurende 10 lange maanden waren opgesloten, zonder contact met de verzoeken van de burgers en vooral zonder de Europeanen te betrekken bij de behandelde kwesties, noch bij de genomen besluiten. Het is niet alleen het Europees Parlement dat deze analyse maakt. De veroudering van de intergouvernementele methode wordt uitdrukkelijk erkend in de verklaring over de toekomst van de Unie, gehecht aan het Verdrag van Nice, en toont aan dat de regeringen zich bewust zijn van de beperkingen van deze methode en naar andere mogelijkheden voor de IGC 2004 willen zoeken.

De rapporteurs hebben de opeenvolging Maastricht/Amsterdam/Nice verdedigd als formulering - weliswaar onnauwkeurig en onvoldoende, maar per slot van rekening een formulering - van de Politieke Unie overeenkomstig de communautaire methode. Uit de bij het Verdrag van Nice gevoegde Verklaring IV kan worden geconcludeerd dat de volgende IGC een diepgaande hervorming tot stand moet brengen. Wij zullen daar te zijner tijd op terugkomen. Of onze interpretatie juist is of niet, de revolutie die de vervanging van de nationale munten door een gemeenschappelijk munt zal zijn, en de uitdaging om in de nabije toekomst Malta, Cyprus en de landen in Midden- en Oost-Europa in de Europese Unie te integreren, vereisen een constitutioneel debat over Europa, met medewerking van de Europese burgers, om een Unie tot stand te brengen die democratischer, efficiënter en transparanter is.

ANALYSE VAN HET VERSLAG VAN NICE

De opdracht van de Intergouvernementele Conferentie

Het kader van het nieuwe Verdrag, d.w.z. de onderwerpen die aan de orde moesten komen, vormde de eerste polemiek waar de Intergouvernementele Conferentie van meet af aan mee te maken kreeg.

De IGC was bijeengeroepen omdat de voorbereiding van de uitbreiding van de Unie (het Verdrag van Amsterdam) nog steeds niet afgerond was. Hierboven hebben wij al verteld hoe de staatshoofden en regeringsleiders, toen men het in Amsterdam niet eens kon worden, een nieuwe afspraak in twee etappes hebben gemaakt, zoals blijkt uit het protocol over de instellingen.

De door de regeringsleiders en staatshoofden in Helsinki genomen besluiten openden de weg voor onderhandelingen voor 13 staten en maakten het mogelijk dat daadwerkelijk onderhandelingen werden geopend met bijna al deze staten. Daardoor steeg het aantal staten waarmee onderhandeld werd tot 12, zonder rangorde in prioriteiten, alleen de vooruitgang telde ten opzichte van de voorbereiding op toetreding. Deze besluiten maakten de in het protocol genoemde twee etappes overbodig. Zij vinden hun weerslag in de opdracht aan de

IGC die, hoewel dubbelzinnig, de agenda vastlegde: een totale herziening van "andere wijzigingen in de Verdragen die nodig zijn ten aanzien van de Europese instellingen en het in praktijk brengen van het Verdrag van Amsterdam". Verder kwam op de agenda te staan de "eventuele" uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid. Tegelijkertijd gaf de Europese Raad aan het Portugese voorzitterschap opdracht andere punten op de agenda te zetten.

Het Europees Parlement heeft zich in de al genoemde resoluties van 18 en 19 november 1999 en 3 februari 2000 sterk gemaakt voor het op de agenda van de IGC plaatsen van een totale institutionele hervorming. De Conferentie zou de Verdragen diepgaand moeten hervormen om steun te geven aan twee eisen die met elkaar verband houden en die in Amsterdam op tafel waren blijven liggen: democratisering van de instellingen en meer efficiency ten opzichte van de uitbreiding. Dezelfde lijn werd gevolgd in het rapport van de Commissie van 26 januari 2000.

De IGC is haar werkzaamheden begonnen en het Portugese voorzitterschap deed de bij het Parlement gedane toezegging gestand over een lijst van onderwerpen die het gevolg waren van de dubbelzinnige opdracht van Helsinki. Hoewel sommige lidstaten hierop aandrongen heeft de meerderheid zich weinig enthousiast getoond over uitbreiding van gekwalificeerde meerderheid en stonden zij zelfs vijandig tegenover uitbreiding van de agenda van de Conferentie.

Van meet af aan bleek dat voorwaarde voor een overeenstemming het systeem van gekwalificeerde meerderheid bij de Raad zou zijn en dat de meeste kwesties afhankelijk zouden zijn van het bereiken van overeenstemming over dit onderwerp en het soort overeenkomst die gesloten zou worden. Een al te grote uitbreiding van de agenda kon volgens tegenstanders de voor afsluiting van de Conferentie gekozen termijn in gevaar brengen en daarmee het welslagen en het tijdschema van de toetredingen. Paradoxaal genoeg kan men in het licht van wat plaats heeft gevonden op de Europese Raad van Nice beweren dat de stemming bij de Raad het minst voorbereide onderwerp was van alle onderwerpen waar de Conferentie zich tien maanden lang mee heeft beziggehouden.

Het aangaan van de discussie over het systeem van stemmen in de Raad in verband met de samenstelling van de Commissie en in mindere mate de samenstelling van het Parlement betekende aansturen op een herschikking van het relatieve gewicht en de invloedcapaciteit van de lidstaten. Sinds de Verdragen van Rome had geen enkele Intergouvernementele Conferentie dit probleem zo vastberaden aangepakt.

Onder deze omstandigheden waren er niet alleen de moeilijkheden inherent aan het intergouvernementeel hervormingssysteem van de Verdragen, maar was er ook de extreme ingewikkeldheid van de taak. In plaats van een gedachtevorming rond institutionele mechanismen die geschikt waren om democratie en efficiency te garanderen in een Europa met 27 lidstaten werd in de discussie een oplossing gezocht voor de vraag: wat moet er veranderen wil de uitbreiding acceptabel zijn voor elk van de 15 lidstaten?

Op de Europese Raad van Feira was de agenda van de Conferentie vastgesteld naar aanleiding van het rapport van het Portugese voorzitterschap, waarin een getrouw beeld werd geschetst van de stand van de onderhandelingen bij de IGC. Twee onderwerpen waren al aangekondigd in het protocol over de instellingen - de stemming binnen de Raad en de omvang van de Commissie. In Helsinki was daar nog aan toegevoegd de uitbreiding van gekwalificeerde

meerderheid en nu kwamen ook nog op de agenda te staan: hervorming van alle instellingen en organen van de Unie alsmede een sterkere samenwerking en hermodellering van artikel 7 over eerbiediging van de fundamentele rechten in de Unie.

I. De institutionele hervorming

Besluitvorming in de Raad: stemming bij gekwalificeerde meerderheid

Bij het behandelen van deze kwestie begon men niet bij nul. In Amsterdam was al een principeovereenkomst bereikt die te lezen staat in het protocol over de instellingen en waartoe alle lidstaten zich bereid toonden: het nieuwe systeem moest de grote lidstaten compenseren voor het verlies van de tweede commissaris. De concrete formulering van het systeem, de vraag of het om dubbele meerderheid of weging van stemmen ging, lag nog open.

Wij wensen er nogmaals op te wijzen dat elk wegingssysteem twee elementen impliceert: het aantal staten dat minimaal nodig is om de stemmen te vergaren die noodzakelijk zijn om een besluit goed te keuren en het bevolkingspercentage dat deze staten vertegenwoordigt. In werkelijkheid is een wegingsstelsel een "gecorrigeerde" dubbele meerderheid, aangezien weging, waarbij weliswaar de demografische factoren worden meegeteld, geen recht doet aan het relatieve gewicht van de bevolking, en een te groot belang toekent aan het element "staten".

Het bestaande systeem (artikel 205 EG-Verdrag) noemt 62 stemmen nodig voor een besluit bij gekwalificeerde meerderheid (n.b.: elke lidstaat heeft, wanneer er besloten wordt bij unanimité, één stem). Dit betekent dat ten minste 8 lidstaten, die 58% van de Europese bevolking uitmaken, de maatregel moeten steunen. Dit impliceert *sensu contrario* ook dat een blokkerende minderheid, d.w.z. 26 stemmen, goedkeuring van een besluit kunnen verhinderen: drie grote landen (die tussen 42 en 52% van de bevolking uitmaken) of zeven kleine (die nog geen 12,3% van de bevolking vertegenwoordigen).

Wanneer in een Unie van 27 landen het huidige systeem van toepassing zou zijn, dan zouden minimaal 14 lidstaten die 50% van de bevolking vertegenwoordigen, nodig zijn om een besluit te nemen. Een besluit zou kunnen worden geblokkeerd door vier grote landen of 13 kleine die nog geen 10% van de Europese bevolking hoeven uit te maken. Het essentiële verschil tussen beide situaties is de demografische factor, voor zover deze betrekking heeft op de besluitvorming alsook op de blokkerende minderheid. Dit komt doordat de meeste kandidaat-lidstaten klein zijn.

Het gevolg van dit alles is dat de relatieve positie van de grote landen zal worden verzwakt. Dit is in tegenspraak met de compensatie voor het verlies van de tweede commissaris, zoals voorzien in het protocol. Deze problematiek maakte dat de grote landen zich tijdens de onderhandelingen over het Verdrag nogal verkrampt opstelden, waardoor sommige analisten zelfs spraken van het Lilliput-complex: de angst van de grote landen om onder de voet te worden gelopen door een horde kleine landjes.

Het Parlement en de Commissie hebben zich sterk gemaakt voor een systeem van dubbele "eenvoudige" meerderheid: een besluit wordt goedgekeurd wanneer het instemming vindt bij een meerderheid van staten die de meerderheid van de bevolking uitmaken. Zoals al is gebleken levert dit voorstel vrijwel hetzelfde resultaat op als het bestaande systeem wanneer dat wordt toegepast in een Unie met 27 lidstaten. Er is weinig kans dat dit voorstel het haalt,

omdat de hervormingsexercitie nu juist een gevolg was van de weigering met deze situatie akkoord te gaan. De substantiële verschillen en de voordelen van dit stelsel ten opzichte van weging zijn eenvoud, transparantie en verstaanbaarheid.

Toen het Europees Parlement met zijn voorstel kwam in de resolutie van 13 april 2000, ging het uit van een concept dat gebaseerd was op het beginsel van dubbele legitimiteit van de Unie. De definitie van gekwalificeerde meerderheid bij de Raad als een meerderheid van de lidstaten die ten minste de meerderheid van de bevolking van de Unie uitmaken, is enerzijds ingegeven door het karakter van de instelling die de staten vertegenwoordigt, en beantwoordde anderzijds aan de constatering dat bij de huidige besluitvorming de Raad een overwicht heeft waardoor een op de bevolking gebaseerde correctie nodig is. Zo komen de rechten van de staten die de Unie uitmaken, en de democratische eisen met elkaar in evenwicht. Deze definitie werd gecomplementeerd met het voorstel ten opzichte van het Parlement dat gebaseerd was op de representativiteit van de instelling zoals die voortvloeit uit het karakter van de instelling die de volkeren van de Unie vertegenwoordigt. Uitbreiding van de medebeslissing en in het algemeen van de bevoegdheden van het Parlement (ook daartoe werd in genoemde resolutie opgeroepen) zouden leiden tot een beter evenwicht tussen de beide takken van de legislatieve macht in de Unie, waardoor de logica verzekerd is van een Raad die zijn legitimiteit allereerst ontleent aan de staten, en een Parlement dat zijn legitimiteit ontleent aan de volkeren.

De IGC is tien maanden lang bezig geweest met getalsmatige projecties van stemming bij de Raad. De wens bestond om de oplossing van dit vraagstuk over te laten aan de staatshoofden en regeringsleiders. Hertzelfde gold voor de omvang van de Commissie en de samenstelling van het Parlement, zoals in de praktijk ook is gebeurd.

De discussies gingen over de algemene parameters van het systeem. Van meet af aan was het duidelijk dat bijna alle kleinere lidstaten de voorkeur gaven aan een systeem van dubbele meerderheid dat zal waarborgen dat steun van een meerderheid van landen nodig is voor goedkeuring van een besluit. De grote landen gaven de voorkeur aan een herschikking van het evenwicht te hunnen gunste, ook al hield het in dat een besluit door een minderheid van landen zou kunnen worden genomen. Te allen tijde was men het eens over de noodzaak dat de steun demografisch gezien gelijk moest zijn aan de huidige (58%, hoewel historisch nooit een besluit is genomen met minder dan 62% van de Europese bevolking voor). Aan de vooravond van de Europese Raad van Nice was het systeem van dubbele meerderheid (meerderheid van staten en ongeveer 60% van de bevolking) duidelijk de dominante positie.

Naast de algemene parameters van het systeem op het punt van landen en bevolking en de invloed van elke lidstaat ten opzichte van het geheel, werd ook een andere factor als essentieel beschouwd bij het vaststellen van het te kiezen systeem: het gaat om het relatief gewicht van groepen staten. Het huidige wegingssysteem stelde landen met een heel verschillende demografisch gewicht op één lijn. Dit evenwicht wijzigen heeft een sterke impact voor de visibiliteit van de machtsverdeling en bleek bij de IGC uitermate lastig. Dit heeft grotendeels de uiteindelijke gekozen methode bepaald. Bijvoorbeeld leidt de Franse positie ten gunste van een weging paradoxaal genoeg tot een verlies van het relatieve gewicht van Frankrijk in het geheel: de 29 Franse stemmen in een EU van 27 leden maken 8,40% van het totaal uit, terwijl een systeem van dubbele meerderheid met dezelfde in Nice goedgekeurde parameters (meerderheid van staten en 62% van de bevolking) Frankrijk een groter gewicht zou geven met 12,31% van de bevolking. Natuurlijk was Frankrijk niet het enige land dat zich zorgen maakte.

Voor een analyse van de in Nice genomen besluiten is het nodig afstand te nemen. Men moet onderscheid maken tussen de teneur van de discussies zoals de strijd om de verdeling van de macht met een nationale component die het geheel uit het oog verloor, en de uitkomst van de onderhandelingen. Volgens de rapporteurs is de in Nice gekozen stemmingsmethode het resultaat van een verzoening van de lidstaten rond een compromis dat acceptabel is en per definitie de verdienste heeft dat het de uitkomst is van consensus.

Het *protocol over uitbreiding* gewijzigd in artikel 3 artikel 205 van het EG-Verdrag met ingang van 1 januari 2005 en kiest voor een nieuw stelsysteem bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad voor de vijftien *bestaande lidstaten*. De gewogen stemverdeling wordt gewijzigd ten gunste van de 5 grote landen via een ruimere meetlat: van 4 stemmen voor Luxemburg tot 27 voor Spanje en 29 voor Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië. De homogene groepen landen blijven bestaan met uitzondering van Nederland dat 13 stemmen krijgt en daarmee 1 meer dan de 12 die Griekenland, België en Portugal krijgen.

Het protocol stelt vast dat *besluiten worden genomen* wanneer op een totaal van 237 er 169 stemmen vóór zijn (71,30% tegenover nu 71,26%). Om 169 stemmen te halen is steun nodig van een meerderheid van staten (net als nu 8) en van minstens 60% van de bevolking (nu kan een besluit worden genomen met de steun van 58,15%). Het protocol voegt hier twee elementen aan toe: de eis dat ten minste een meerderheid van staten aan het besluit deelneemt; deze clausule is in een EU15 volledig zinloos omdat 169 stemmen al impliceert dat ten minste 8 staten meedoen; het tweede element is een demografische verificatie die niet automatisch is, waardoor een staat kan verzoeken dat wordt nagegaan of een bepaalde stemming 62% van de bevolking vertegenwoordigt. In de praktijk is deze clausule een instrument dat Duitsland in staat stelt eventueel een besluit te blokkeren. Dat is een compensatie die Duitsland heeft gekregen omdat het aantal stemmen gelijk blijft aan dat van Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië, hoewel Duitsland ongeveer 20 miljoen meer inwoners heeft.

Het nieuwe systeem maakt het moeilijker om de besluitvorming in de Unie te blokkeren in termen van bevolkingspercentage: nu kunnen zeven staten die 12,3% van de bevolking uitmaken (en 26 stemmen hebben), de goedkeuring van een besluit verhinderen. In het nieuwe systeem zijn acht landen nodig die 13,79% van de bevolking vertegenwoordigen om de 69 benodigde stemmen te vergaren.

Wat betreft het minimumaantal staten dat een besluit kan blokkeren blijft de situatie ongewijzigd: in beide systemen kan daartoe worden besloten door drie staten, hoewel niet dezelfde: drie grote landen (inclusief Spanje) kunnen momenteel een besluit blokkeren; in het nieuwe systeem kunnen twee grote landen en een middelgroot land dat doen (bijvoorbeeld Portugal) dankzij de clausule van demografische verificatie wanneer een van de landen Duitsland is kan het de goedkeuring van een besluit verhinderen samen met een ander groot land en welk ander derde land dan ook, behalve Luxemburg.

Uit een analyse van het in Nice bereikte akkoord blijkt dat het nieuwe stemmingssysteem, dat er ingewikkeld uitziet, eigenlijk erg lijkt op het huidige, met een herweging ten gunste van de 5 grootste landen. Twee nu nog impliciete factoren - staten en bevolking - zullen expliciet meespelen.

In de verklaringen schetst het ontwerpverslag de *evolutie van het stemmingssysteem* via het uitbreidingsproces van de Unie tot een totaal van 27 lidstaten. Zowel de verklaring over

uitbreiding als de verklaring over de drempel voor een gekwalificeerde meerderheid en een blokkerende minderheid vormen politieke compromissen en zijn een weerspiegeling van het gemeenschappelijk standpunt dat de Vijftien willen innemen bij de toetredingsonderhandelingen.

De fundamentele elementen van het toetredingsproces zijn:

- het toekennen vooraf aan de nieuwe lidstaten van hun respectievelijke gewogen stemmen,
- een meetlat waarbinnen de drempel zich beweegt voor de besluitvorming die zich beweegt tussen een percentage dat beneden het bestaande ligt (71,26%) en een maximum van 73,4%,
- het eindresultaat van het systeem in een unie met 27 lidstaten.

De in het protocol over uitbreiding vastgelegde mechanismen – het minimum aantal staten en de demografische verificatieclausule – kunnen lopende het proces als beschermingsclausule fungeren. Het systeem moet worden aangepast bij elke nieuwe toetreding binnen de grenzen die zijn vastgelegd in het protocol en de twee verklaringen.

In een *Unie met 27 lidstaten* (volgens de verklaring over de drempel voor gekwalificeerde meerderheid en blokkerende minderheid) kunnen de besluiten worden genomen wanneer 255 stemmen op een totaal van 345 vóór zijn (73,91%).

13 lidstaten kunnen deze 255 stemmen vergaren d.w.z. met 27 lidstaten treedt de clausule in werking die bepaalt dat een meerderheid van staten aan het besluit deelneemt: dit impliceert dat hoewel 255 stemmen nodig zijn, de steun van één lidstaat meer nodig is evenals de veertien lidstaten die een blokkerende minderheid vormen niet minder dan 11,62% van de bevolking mogen vertegenwoordigen.

255 stemmen betekenen minimaal 58,39% van de bevolking. Deze correctie wordt aangebracht door de demografische clausule die identiek functioneert als in de EU van vijftien lidstaten.

Tot besluit kan worden gesteld dat de parameters voor het systeem vrijwel identiek zijn aan de bestaande. Of de drempel nu bij 73,91% van de stemmen ligt (dat is meer dan nu: 71,26%) heeft geen belang wanneer het gaat om een andere verdeling van de stemmen. Het zijn niet de stemmen niet tellen, maar de lidstaten die ze vergaren. Zo bezien zal een meerderheid van 14 staten nodig zijn om besluiten te nemen, net zoals nu. De eisen uit demografisch oogpunt zijn eveneens identiek: 58,39%; alleen de demografische clausule wijzigt de situatie voor Duitsland, zoals wij hebben gezien.

De door het Europees Parlement verdedigde stelling zou volgens de rapporteurs de besluitvorming hebben vergemakkelijkt. De uiteindelijk in het Verdrag opgenomen formule is het resultaat van de consensus die nodig is om de voor een herziening van de Verdragen vereiste unanimiteit te bereiken. In die zin heeft die consensus de weg geopend voor uitbreiding. Alleen de tijd zal leren of het systeem al dan niet doeltreffend is.

De Commissie

Het Europees Parlement heeft in al zijn resoluties de rol van de Commissie verdedigd als motor van het proces van opbouw van Europa en met name ook haar sleutelrol bij de uitoefening van de wettelijke bevoegdheden van de Europese Unie door middel van het alleenrecht van initiatief en voorstel. Vandaar het belang van het Parlement voor de wijze

waarop de IGC de Europese Commissie in het algemeen en vooral zijn samenstelling zal behandelen.

De samenstelling van de Commissie ondervond tijdens de Conferentie dezelfde moeilijkheden als de stemming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Van meet af aan was het duidelijk dat het merendeel van de lidstaten faliekant tegen het zelfs maar tijdelijk opgeven van hun Commissaris waren. Tegenover de argumenten van efficiency en grotere collegialiteit die naar voren werden gebracht door degenen die het aantal Commissarissen wilden beperken, stelden zij de noodzaak om te zorgen voor de duidelijke zichtbaarheid van de Unie en de legitimiteit van de Commissie in de ogen van de burger. Mede met het oog op de toetreding van nieuwe landen beklemtoonden velen dat de nieuwe lidstaten in ieder geval onmiddellijk op een eigen Commissaris moesten kunnen rekenen omdat anders het welslagen van hun opnemings in de Unie in gevaar kwam.

Noch het Parlement noch de Commissie spraken zich openlijk uit voor een van beide standpunten. De reden is duidelijk. Het debat over het aantal leden van de Commissie hield duidelijk verband met de weging van de stemmen in de Raad. Ieder compromis moest een antwoord zijn op beide kwesties. Aangezien noch de Commissie, laat staan het Europees Parlement, onderhandelende partij waren bij de IGC hadden zij de gelegenheid een "compromispakket" uit te werken. Het Parlement en de Commissie drongen dan ook aan op de dringende noodzaak om de rol van de voorzitter te versterken en om een interne reorganisatie te doen plaatsvinden, in plaats van te kiezen voor een Commissie die bestond uit een onderdaan van iedere lidstaat.

Het protocol over de uitbreiding wijzigde artikel 213 in twee stadia:

- bij de eerste wijziging met ingang van 1 januari 2005 zal de Commissie één Commissaris voor iedere lidstaat tellen,
- bij de tweede wijziging die van kracht wordt wanneer de Unie 27 lidstaten telt (na ondertekening van het laatste toetredingsverdrag) stelt de Raad met unanimiteit het aantal leden van de Commissie vast dat geringer moet zijn dan het aantal lidstaten, alsmede de voorwaarden voor een billijke roulering. Het protocol voegt toe dat de roulering zodanig moet zijn dat geen enkele lidstaat meer dan een achtereenvolgend mandaat in het college afwezig is en dat de achtereenvolgende colleges op een bevredigende wijze de demografische en geografische verscheidenheid van de Unie weerspiegelen.

Hoewel de toepassing is uitgesteld, wat door velen een bevredigende oplossing wordt geacht, te meer omdat dit de beste manier is om te zorgen dat iedere nieuwe lidstaat vanaf het moment van toetreding op een eigen Commissaris kan rekenen, zoals het protocol bepaalt, leidt het geen twijfel dat de Conferentie in staat is geweest een besluit te nemen over een van de moeilijkste kwesties waarvoor zij zich zag gesteld.

Belangrijker nog dan de samenstelling van de Commissie zijn de overige wijzigingen van het Verdrag betreffende de benoeming van de voorzitter en de leden van de Commissie en de versterking van de rol van de voorzitter.

De aanwijzing en benoeming van de voorzitter door de Raad op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders door gekwalificeerde meerderheid is niet alleen een betere garantie voor de rationaliteit van de keuze aangezien zij niet aan een veto is onderworpen, maar geeft ook meer relevantie aan de goedkeuring ervan door het Parlement. Hetzelfde kan worden gezegd voor de aanwijzing van Commissieleden en de stemming over de investituur van het college

als geheel.

Belangrijk is eveneens de versterking van de rol van de voorzitter, waar het Parlement nadrukkelijk om heeft gevraagd:

- de voorzitter besluit over de interne organisatie van de Commissie,
- kan de verdeling van de portefeuilles tijdens het mandaat wijzigen,
- benoemt de ondervoorzitters na goedkeuring door het college,
- kan een lid van de Commissie vragen om af te treden na de steun van het college te hebben gekregen.

Samengevat wordt met het Verdrag van Nice de rol van de Commissie als supranationale en onafhankelijke instelling beklemtoond en wordt ontkomen aan een gevaar dat inherent is aan sommige voorstellen, namelijk dat de Commissie louter een secretariaat van de Raad wordt. Naar onze mening zal de Commissie met het van kracht worden van het nieuwe Verdrag in een betere positie zijn om met alle verantwoordelijkheid en onpartijdigheid het communautaire belang te definiëren.

De samenstelling van het Europees Parlement

De samenstelling van het Parlement is momenteel gebaseerd op een systeem van regressieve proportionaliteit. In zijn resolutie van 13 april had het Parlement aangedrongen op een zetelverdeling die meer met het demografische gewicht van de lidstaten in overeenstemming is. Zonder in te gaan op de zetelverdeling per lidstaat, die het resultaat een consensus is zoals ook al in verband met de Raad werd gesteld, valt het op dat het onmogelijk is om enige logica te ontdekken, daar er geen sprake is noch van regressiviteit noch van proportionaliteit als landen zoals Tsjechië en Hongarije minder zetels krijgen toegewezen dan andere met hetzelfde demografische gewicht. Deze anomalie zal moeten worden weggenomen bij de onderhandelingen over de toetredingsverdragen, aangezien de verklaring inzake de uitbreiding waarin de verdeling van de zetels binnen de EU 27 is vermeld, slechts de status van een politiek compromis bezit.

Wat het uitbreidingsproces betreft, is de aanpassing van de samenstelling van het Parlement aan de achtereenvolgende toetredingen nogal complex, waarschijnlijk onzeker en niet zonder risico's. Het protocol over de uitbreiding, dat met ingang van 1 januari 2004 en met ingang van de zittingsperiode 2004-2009 artikel 190 EGV wijzigt, stelt het aantal gekozen parlementsleden in elk van de lidstaten vast, maar bepaalt bovendien dat zolang de grens van 732 niet is bereikt de zetels per lidstaat pro rata worden verhoogd met een limiet: geen enkele lidstaat kan meer afgevaardigden krijgen dan in de huidige zittingsperiode 1999-2004, hetgeen betekent dat als er voor 1 januari 2004 geen toetredingen plaatsvinden het aantal leden per lidstaat even groot zal zijn als nu.

Wat betreft de toetredingen die tijdens een zittingsperiode kunnen plaatsvinden, krijgen de nieuwe lidstaten het aantal afgevaardigden toegewezen waar zij overeenkomstig de Verklaring inzake de uitbreiding recht op hebben en geldt voor hen dezelfde pro rata-verhoging als voor de overige lidstaten. De limiet van 732 kan tot aan het eind van de betreffende zittingsperiode tijdelijk worden overschreden (iets waar het Parlement in zijn resolutie van 30 november 2000 mee heeft ingestemd). Dit betekent dat als er vóór 2004 geen of heel weinig toetredingen plaatsvinden en er tussen 2004 en 2009 veel een groot aantal toetredingen plaatsvindt, de overschrijding van de limiet van 732 aanzienlijke omvang kan

aannemen met alle problemen van dien.

De Raad is de instantie die voor elke zittingsperiode over het concrete aantal Parlementsleden per land beslist. Aangezien het protocol verrassenderwijs hier niets over zegt, moet worden aangenomen dat de Raad bij eenvoudige meerderheid beslist.

Met het bij het Verdrag van Nice ingevoerde systeem is het onmogelijk om van tevoren het aantal parlementsleden per lidstaat noch het totale aantal leden te bepalen, en wel voor de zittingsperiode die volgt op die tijdens welke het toetredingsproces van de 12 landen waarmee onderhandelingen zijn aangegaan, afloopt. Het kan zeer wel gebeuren dat het in de Verklaring opgenomen kader pas in 2014 van toepassing wordt.

Hoewel in het systeem dat aan de stemming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad ten grondslag ligt, moeilijk enig criterium van "grondwettelijke" aard kan worden vastgesteld, geldt dit eens te meer voor de verborgen logica die ten grondslag ligt aan de samenstelling van het Europees Parlement die, naar de mening van de rapporteurs, in wezen is gebruikt als tegenwicht tegen het besluit inzake de afweging van de stemmen. Waarschijnlijk om dezelfde reden werd het in Amsterdam vastgestelde maximumaantal Parlementsleden verhoogd tot voortaan 732.

Het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg

De herziening van het Hof van Justitie is een van de onbetwiste winstpunten van Nice. Doel van de hervorming is de communautaire rechtsbedeling te vergemakkelijken met behoud van de eenheid van het communautaire recht.

De hervorming betreft zowel het Hof van Justitie als het Gerecht van eerste aanleg. Maar ook moet worden gezegd dat de hervorming vooral de nieuwe rol van laatstgenoemde instantie betreft.

Het Hof van Justitie zal bestaan uit één rechter per lidstaat, waarmee in werkelijkheid de in het huidige Verdrag impliciet bepaalde situatie wordt voortgezet. Vooral nieuw is de oprichting, naast de Voltallige Zitting, van een Grote Kamer waarvan de bijzonderheden zijn vervat in het bij het Verdrag gevoegde Statuut.

Het Gerecht van eerste aanleg bestaat eveneens uit één rechter per lidstaat. De twee belangrijkste nieuwigheden in verband met dit Gerecht zijn de mogelijkheid om aparte Kamers in te stellen en de aanzienlijke uitbreiding van de bevoegdheden, dit teneinde de werklast van het Hof van Justitie te verlichten. Behalve beroepen voor toetsing van de wettigheid, ingebrekestelling, contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap en de rechtzaken tussen de Gemeenschap en haar uitvoerende organen, wordt het Gerecht ook bevoegd voor het horen van een deel van de prejudiciële verzoeken. Ook zal het uitspraken kunnen doen over ingestelde beroepen tegen besluiten van de gespecialiseerde gerechtelijke kamers. Deze uitspraken kunnen bij wijze van uitzondering opnieuw worden behandeld door het Hof van Justitie ingeval er ernstig gevaar bestaat voor de coherentie of de eenheid van het communautair recht.

Belangrijke nieuwigheid voor het Parlement is dat in het Verdrag de actieve legitimatie van het Parlement werd erkend als het gaat om het instellen van beroepen tot toetsing van de wettigheid (art. 230) tegen de communautaire instellingen onder dezelfde voorwaarden als de

lidstaten, de Raad en de Commissie. Bovendien kan het verzoeken om een uitspraak van het Hof over de verenigbaarheid met de Verdragen van een in voorbereiding zijnde internationale overeenkomst (art. 300, lid 6).

Deze hervorming, die in grote lijnen overeenkomt met de verzoeken van het Parlement, bevat echter een punt dat de aandacht verdient: terwijl de leden en de voorzitter van de Commissie door de Raad bij gekwalificeerde meerderheid worden aangewezen en benoemd, zijn het Hof en het Gerecht van eerste aanleg bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice de twee enige communautaire instellingen waarvan de leden in onderlinge overeenstemming door de regeringen van de lidstaten worden benoemd. De rechters van de gespecialiseerde kamers worden daarentegen door de Raad benoemd, en wel bij unanimiteit.

De Rekenkamer

De voornaamste wijzigingen in het ontwerpverdrag hebben betrekking op.

- de samenstelling - de Rekenkamer bestaat uit één onderdaan van elke lidstaat, momenteel zijn dit er 15 en in de praktijk blijft dit zo. Hoewel het Parlement in zijn resolutie van 13 april 2000 had aangedrongen op een vast aantal leden, noemde het geen precies aantal.
- de procedure voor de benoeming van de leden: de Raad besluit bij gekwalificeerde meerderheid.
- de instelling van gespecialiseerde kamers waarvoor de Rekenkamer wordt bevoegd.
- de vaststelling door de Rekenkamer zelf van zijn intern reglement dat door de Raad bij gekwalificeerde meerderheid moet worden goedgekeurd.
- de verklaring van betrouwbaarheid van de rekeningen die kan worden aangevuld met specifieke beoordelingen voor ieder belangrijk werkterrein van de Gemeenschap.

Deze wijzigingen betekenen een versterking van de positie van de Rekenkamer. Een bij het Verdrag gevoegde verklaring verzoekt de Rekenkamer en de nationale controle-instellingen bovendien hun samenwerking te verbeteren en staat de voorzitter van de Rekenkamer toe een comité in te stellen om contact te onderhouden met de voorzitters van de nationale instellingen dat nauw aansluit bij hetgeen het Parlement in genoemde resolutie had verzocht: versterking van de controlerende bevoegdheden van de Rekenkamer jegens de nationale en regionale besturen.

Verder zij vermeld dat het door het Parlement gesteunde voorstel van de Commissie om een Europees openbaar ministerie op te richten dat als onafhankelijk orgaan is gespecialiseerd in de vervolging van fraude tegen de financiële belangen van de Unie bij de nationale overheden, geen enkele plaats in het nieuwe Verdrag heeft gekregen.

Het Economisch en Sociaal Comité

Het door het Parlement gesteunde voorstel van de Commissie om in het ESC vertegenwoordigers uit de maatschappij op te nemen, is, zij het in minder ambitieuze bewoordingen dan wij het hadden gewenst, opgenomen in de definitieve formulering van artikel 257 EG, dat bepaalt dat het Comité is samengesteld uit vertegenwoordigers van de diverse georganiseerde sectoren van het economische en sociale leven. Bij de diverse in dit artikel genoemde categorieën moeten thans ook de consumenten worden vermeld.

Met het oog op de uitbreiding is het maximale aantal leden van het Comité uitgebreid tot in

totaal 350, wat betekent dat het huidige aantal vertegenwoordigers per lidstaat in de EU van 15 ongewijzigd blijft. De handhaving van het aantal leden van het ESC werd ingegeven door de noodzaak om ook het aantal leden van het Comité van de regio's te handhaven, waarvan de samenstelling veel problematischer is. Voorts verandert de procedure voor de benoeming van de leden, waarover de Raad bij gekwalificeerde meerderheid beslist.

Het Comité van de regio's

De door het ontwerpverdrag aangebrachte wijzigingen zijn wat dit Comité betreft veel belangrijker.

Ten eerste moeten de leden tevoren in een regionaal of plaatselijk orgaan gekozen zijn of politieke verantwoording schuldig zijn aan een gekozen vergadering. Dit was een bij herhaling gestelde eis van het Parlement. Dit vereiste is opnieuw versterkt, aangezien artikel 263 bovendien bepaalt dat elk lid van het Comité dat zijn verkiezingsmandaat heeft verloren, moet worden vervangen.

Het aantal vertegenwoordigers van het Comité per lidstaat is niet gewijzigd en het totaal aantal leden na de toetredingen is verhoogd tot maximaal 350. Dit was ingegeven door de noodzaak tot behoud van de vertegenwoordiging van de regio's die in de lidstaten met een federale of sterk geregionaliseerde structuur grondwettelijk zijn erkend. Er zij aan herinnerd dat het Parlement om dezelfde reden de handhaving van het huidige aantal leden in de genoemde resolutie van april had gesteund.

De Raad beslist van tevoren bij gekwalificeerde meerderheid over de lijst van leden van het Comité van de regio's.

Er zij op gewezen dat de besluiten bij gekwalificeerde meerderheid over de benoeming van de Rekenkamer en de beide Comités in ieder geval overeenkomstig de door elk van de lidstaten gedane voorstellen worden genomen. Deze verduidelijking in de desbetreffende artikelen van het Verdrag zorgt voor een zekere verwarring en doet twijfel rijzen aan de effectiviteit van de genoemde gekwalificeerde meerderheid.

II. Uitbreiding van de stemming met gekwalificeerde meerderheid

In een door België, Italië en Frankrijk ondertekende verklaring die als bijlage bij het Verdrag van Amsterdam gaat wordt gewezen op de noodzaak om de instellingen te versterken en met name om het aantal gevallen uit te breiden waarin met gekwalificeerde meerderheid wordt gestemd. Met deze verklaring gaven deze lidstaten in feite te kennen dat deze herziening van de Verdragen volgens hen niet toereikend was. Ook in paragraaf 14 van de resolutie van het Europees Parlement van 19 november 1997 wordt het betreurd dat dit Verdrag niet ver genoeg gaat.

Tijdens de laatste IGC werd dit thema eerst met enige omzichtigheid en vervolgens met luide stem aan de orde gesteld. Uiteindelijk besteedden de persoonlijke vertegenwoordigers op de conferentie, ten minste statistisch gezien, het grootste aantal uren juist aan dit onderwerp.

Uitbreiding van het aantal lidstaten tot 27 betekent een grotere verscheidenheid van belangen en een grotere heterogeniteit van de politieke culturen, wat de besluitvorming kan verlammen op gebieden waar voor een besluit eenparigheid van stemmen in de Raad is vereist. Niet

alleen het Parlement en de Commissie waren en zijn zich bewust van dit risico. Ook tal van lidstaten delen deze bezorgdheid. Dit blijkt wel uit de belangstelling die op de IGC werd getoond voor het instrument van de versterkte samenwerking en de inspanningen die er zijn gedaan om de tenuitvoerlegging daarvan te vergemakkelijken. Deze belangstelling nam nog toe naarmate duidelijker werd hoe moeizaam daadwerkelijke vooruitgang werd geboekt bij de uitbreiding van de stemming met gekwalificeerde meerderheid. Sommigen gedroegen zich alsof versterkte samenwerking een middel zou kunnen zijn tegen de verlamming op wetgevingsgebied: als de integratie van het geheel niet vooruit komt, leken ze te zeggen, laat dit dan ten minste geen belemmering zijn voor de integratie van de koplopers.

Voor het Parlement zou uitbreiding van de stemming met gekwalificeerde meerderheid gelijk op moeten gaan met rationalisatie en democratisering van de besluitvormingsprocedures in de Unie. Door toepassing van het fundamentele (en consensuele) beginsel van de dubbele legitimiteit van de Unie op de beslissingsprocedures bepleitte het Parlement dat de stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad met medebeslissing door het Parlement de algemene regel moest zijn in wetgevingsaangelegenheden. Zo wordt doelmatigheid in de besluitvorming gepaard aan democratische legitimiteit van de procedures. Alleen constitutionele kwesties, gedefinieerd als kwesties waarbij ratificatie door de nationale parlementen vereist is, zouden onderworpen moeten blijven aan de eenparigheidsregel.

Niet alleen bij de hervorming van de instellingen ontbrak het dus aan meer algemene beginselen, ook de besluitvormingsprocedures zijn op de IGC zeer gebrekkig behandeld. En dit ondanks de inspanningen van het Portugese Voorzitterschap om het debat te rationaliseren door middel van een zekere classificatie van de Verdragsartikelen. Deze poging liep op niets uit en tijdens de conferentie besprak men een toch al beperkte lijst van rechtsgronden die ter discussie waren voorgelegd alleen van geval tot geval. Amsterdam lag bovendien nog te vers in het geheugen en nogal wat lidstaten waren er huiverig voor het debat te heropenen. Als voorbeeld zij eraan herinnerd dat het Portugese Voorzitterschap in de genoemde classificatie rechtsgrondslagen waarbij eenparigheid in de Raad en co-decisie met het Parlement geldt, presenteerde onder de titel "institutionele anomalieën". Bepaalde delegaties stelden vast dat als deze gevallen als anomalieën te beschouwen waren, deze heel goed konden worden opgelost door co-decisie te vervangen door eenvoudige raadpleging van het Parlement.

Bovendien was de conferentie eensgezind van mening dat de samenwerkingsprocedure, die nog geldt voor vier onderwerpen in het monetaire gedeelte van het EG-Verdrag, opgeheven en heel goed vervangen kon worden door eenvoudige raadpleging van het Parlement. Hiertegen werd nauwelijks twee weken voor de top van Nice verzet aangetekend door nota bene de ECOFIN, die dit een institutionele stap terug noemde. Wanneer voor het ontwerpverdrag kwalificaties worden gebruikt als "het had nog erger kunnen zijn" - een mening die de rapporteurs overigens absoluut niet delen - dan geeft de bestendinging van de samenwerkingsprocedure reden tot voldoening.

De Raad noemt het aantal gevallen waarin de stemming met gekwalificeerde meerderheid wordt uitgebreid. De gekwalificeerde meerderheid gaat gelden voor 35 nieuwe gevallen, waarvan 22 onmiddellijk na de vankrachtwording van het Verdrag en de overige later dan wel na een eenstemmig besluit van de Raad om zo te voorkomen dat er een nieuwe Intergouvernementele Conferentie moet komen.

Maar wat is de kwalitatieve betekenis van de hervorming? Ten minste 8 van de nieuwe artikelen waarvoor de gekwalificeerde meerderheid geldt betreffen benoemingen, waarvan de

belangrijkste wel de benoeming van de Voorzitter en de leden van de Commissie is. De overige bepalingen zijn van ongelijk belang. Ook bij de thema's die we als "wezenlijk" kunnen omschrijven zijn de resultaten van ongelijk belang, wat onder meer hieraan te wijten is dat de thema's niet slechts "van geval tot geval" werden besproken, maar later ook in onderdelen. Wat evenwel pas echt opvalt is de grote hoeveelheid verklaringen, uitzonderingen, vrijwaringclausules, gevallen van uitstel niet tot een concrete datum maar afhankelijk van het nemen van besluiten over kwesties die grotendeels verband houden met de belangrijkste rechtsgrondslagen waarover besluiten zijn genomen.

Dit zijn weer problemen die intrinsiek verbonden zijn met de intergouvernementele methode van onderhandelen die op deze conferentie bovendien versterkt werd door de noodzaak om op het institutionele vlak tot overeenstemming te komen, wat de weg heeft geëffend voor de vele veto's die werden uitgesproken tegen uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheid.

De co-decisie met het Parlement was tijdens de conferentie een minder belangrijk thema en de resultaten zijn ernaar. Het ontwerpverdrag voorziet in 6 nieuwe gevallen van co-decisie (als we de bepalingen van Titel IV EGV meerekenen, waarin co-decisie samen met de gekwalificeerde meerderheid afhankelijk worden gesteld van een eenparig besluit van de Raad). Onder de nieuwe gevallen van gekwalificeerde meerderheid zijn er slechts drie van wetgevende aard waarvoor geen co-decisie geldt: de financiële regelingen, de interne toepassingsmaatregelen van samenwerkingsakkoorden en de Structuurfondsen en het Cohesiefonds, waarvoor het eensluidend advies van het Parlement vereist blijft. Het gaat om bijzonder belangrijke thema's, gezien hun budgettaire consequenties. Indien ze worden uitgesloten van de medebeslissingsprocedure, dan blijft er een niet te rechtvaardigen onevenwichtigheid bestaan tussen de begrotingsbevoegdheden van het Parlement en zijn bevoegdheden op wetgevingsgebied. Dat de begrotingskwesties voor de lidstaten een politiek uiterst gevoelige aangelegenheid zijn komt met name toe uiting op het niveau van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds. Op deze terreinen wordt de toepassing van de gekwalificeerde meerderheid niet alleen uitgesteld tot na de inwerkingtreding van het Verdrag (1 januari 2001), maar wordt zij tevens afhankelijk gesteld van een extra voorwaarde: de voorafgaande goedkeuring van de volgende financiële vooruitzichten. Het ergste is eigenlijk dat de conferentie, door de toepassing van co-decisie voor zaken waarvan eerder met gekwalificeerde meerderheid werd gestemd vierkant af te wijzen, een institutioneel grondbeginsel verwerpt waarover in Amsterdam aanzienlijke vooruitgang is geboekt: co-decisie moet als algemene regel samengaan met stemming met gekwalificeerde meerderheid inzake wetgevingskwesties.

Co-decisie mag dan de belangrijkste vorm van betrokkenheid van het Parlement bij de wetgevingsprocedures zijn, het is niet de enige. Er zijn slechts twee nieuwe gevallen van eensluidend advies toegevoegd (zie hierna). Het Parlement stelde deze eis voor de meeste benoemingen, maar ook voor de ratificatie van internationale akkoorden, een gebied waarop niet alleen de bevoegdheden maar ook de procedures onduidelijk zijn, wat maakt dat de positie van de Unie in de wereld wordt verzwakt.

De rapporteurs beschouwen de uitbreiding van de stemming met gekwalificeerde meerderheid als een van de sleutels van de IGC, uit het oogpunt van zowel het uitbreidingsproces als de verdieping van de Europese integratie. De toepassing van het beginsel gekwalificeerde meerderheid = toepassing van de medebeslissingsprocedure is een democratische vereiste. Volgens de rapporteurs zijn de resultaten van het in Nice bereikte akkoord wat dat betreft duidelijk ontoereikend.

III. Versterkte samenwerking

Hoewel het thema van de versterkte samenwerking pas laat op de agenda van de conferentie is gezet, kwam het al gauw centraal te staan in het hervormingsstreven en wekte het ongewoon grote belangstelling, als men bedenkt dat deze vorm van samenwerking door zijn recente opneming in de Verdragen nog niet toegepast kon worden.

Zoals boven reeds opgemerkt, is versterkte samenwerking voor tal van lidstaten een lapmiddel voor de onvoldoende uitbreiding van de stemming met gekwalificeerde meerderheid en een middel om eventuele verlamming na de uitbreiding te verhinderen. In zijn resolutie van 25 oktober 2000 op basis van een verslag van de heer Gil Robles waarschuwde het Parlement ervoor dat de gedachte dat versterkte samenwerking een alternatief zou kunnen zijn voor stemming met gekwalificeerde meerderheid een illusie is.

Het voornaamste doel van de hervorming was om de toepassing van het mechanisme te vergemakkelijken door de afschaffing van het vetorecht met een beroep op de Europese Raad. Dit doel is volledig bereikt ten aanzien van de eerste en de derde pijler, de twee terreinen waarvoor het Verdrag van Amsterdam versterkte samenwerking had voorzien.

De rol van het Parlement in de besluitvorming is versterkt, hoewel niet zoveel als het zelf had gewenst. Het Parlement was van oordeel dat zijn eensluidend advies een democratische garantie vormt die samen moet gaan met de verdwijning van het vetorecht. In de derde pijler wordt het recht op informatie omgezet in verplichte raadpleging. In de eerste pijler blijft raadpleging als algemene regel gehandhaafd, maar is instemming van het Parlement vereist wanneer de versterkte samenwerking betrekking heeft op een van de terreinen waarvoor co-decisie geldt. Zo wordt er weliswaar voor gezorgd dat de "gewone" bevoegdheden van het Parlement aansluiten bij zijn bevoegdheid om toestemming te verlenen voor versterkte samenwerking, maar het is wel paradoxaal, daar het Parlement in de reeds genoemde resolutie van oktober 2000 bepleitte dat terreinen waarover met gekwalificeerde meerderheid wordt gestemd (en waarvoor dus co-decisie geldt) niet het voorwerp van versterkte samenwerking kunnen zijn.

Het derde onderdeel van de hervorming dat reden geeft tot, zij het gematigde, tevredenheid is de opneming van de versterkte samenwerking in de tweede pijler. Ten eerste, waarom blijft dit beperkt tot "de toepassing" van gemeenschappelijke optredens en standpunten, terwijl zowel de toepassing van gemeenschappelijke strategieën als, wat veelbetekenend is, het defensiebeleid erbuiten blijven? Ten tweede, waarom wordt voorzien in de mogelijkheid om toestemming te onthouden middels een beroep op de Europese Raad? Ten derde, waarom blijft de rol van het Parlement beperkt tot het recht op informatie en ten vierde en laatste, waarom blijft de functie van de Commissie beperkt tot een simpel advies, waarbij de samenhang van de voorgenomen versterkte samenwerking met de bepalingen van de Verdragen centraal staat?

Het Europees Parlement had aangedrongen op een concentratie en uniformisering van de voorschriften ter zake die verschillend zijn in de eerste en de derde pijler. Dit is niet gebeurd ten aanzien van de procedures, maar wel zijn de noodzakelijke voorwaarden voor goedkeuring voor versterkte samenwerking gerationaliseerd en geüniformiseerd. Dit is wellicht een goed moment om erop te wijzen dat hoewel het Parlement zich in het kader van deze laatste herziening van de Verdragen voorstander toonde van een soepeler toepassing van

de versterkte samenwerking, het zich ook herhaaldelijk terughoudend heeft getoond tegenover dit instrument. Een terughoudendheid die voortkomt uit de wens om "een Europa à la carte" te vermijden. Het Parlement heeft dan ook aangedrongen op handhaving van de voorschriften die reeds in de Verdragen staan.

Dit streven van het Parlement heeft succes gehad. De voorwaarden zijn inderdaad gehandhaafd en twee daarvan verdienen aparte vermelding. Het aantal lidstaten dat vereist is om een begin te maken met versterkte samenwerking wordt 8. Dit is nu de helft van het aantal lidstaten, maar als de Unie wordt uitgebreid tot 27 landen dan is het minder dan een derde (de wens van het Parlement). De clause van "laatste beroep", waarvan het Parlement wil dat zij juridisch bindend is, blijft weliswaar binnen het gebied van de politiek, maar is iets concreter geworden door de vermelding dat alleen toestemming gegeven kan worden voor versterkte samenwerking wanneer is aangetoond dat de doelstellingen daarvan niet "op redelijke termijn" bereikt kunnen worden.

IV. Bescherming van de grondrechten

Sinds Amsterdam is het krachtens artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie mogelijk om bepaalde rechten die voortvloeien uit het lidmaatschap van de Unie op te schorten als een ernstige en voortdurende schending van de grondrechten door een lidstaat is geconstateerd.

De onmogelijkheid om op te treden binnen de legaliteit van de Verdragen in het "geval" van Oostenrijk wees op een lacune die het nieuwe Verdrag wegneemt door de invoering van een "alarmmechanisme" waarbij de Raad (met een meerderheid van vier vijfde van zijn leden) kan besluiten dat de eerbiediging van de grondrechten in een lidstaat van de Unie ernstig gevaar loopt. Er zij op gewezen dat Oostenrijk zelf als eerste een dergelijk voorstel had gedaan, omdat het zich bedreigd voelde door deze lacune in het Verdrag.

Het Europees Parlement heeft hierbij niet alleen een recht van initiatief, maar het advies van het Parlement is ook bindend. Dit advies wordt gegeven als het Parlement hiertoe besluit met een meerderheid van twee derde der uitgebrachte stemmen en tevens bij meerderheid van zijn leden.

V. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

De Conventie voor de opstelling van een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie hechtte met de eensluidende instemming van alle vier de componenten haar goedkeuring aan een ontwerp, dat door de staatshoofden en regeringsleiders op de Europese Raad te Biarritz op 14 oktober 2000 is besproken en eenstemmig is aangenomen. Vervolgens hechtte ook het Europees Parlement bij resolutie van 14 november 2000 (gebaseerd op het verslag Duff/Voggenhuber) zijn goedkeuring aan het Handvest, dat op 7 december 2000 in Nice door de drie instellingen plechtig werd afgekondigd.

In de resolutie Duff/Voggenhuber van 16 maart 2000 sprak het Europees Parlement zich voor het eerst ondubbelzinnig uit voor de opnemings van het Handvest in de Verdragen. Het standpunt van het Parlement berustte op logica. De inhoud van het Handvest is positief - het werd door de Europese Raad met algemene stemmen aangenomen - en het Handvest zou dan ook volledige juridische werkingskracht moeten hebben. De logica geeft echter niet altijd de doorslag bij de Europese opbouw en zo waren zes regeringen - Groot-Brittannië, Ierland,

Denemarken, Finland, Zweden en Nederland - tegen de opneming van het Handvest en ook tegen het compromisvoorstel van het Parlement om een verwijzing naar het Handvest op te nemen in artikel 6, lid 2 van het VEU. Paradoxaal genoeg bevat dit artikel wel een verwijzing naar het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, wat ook door de IGC was afgewezen.

Dat het Handvest niet in het Verdrag is opgenomen betekent geenszins dat het geen rechtskracht heeft. Er vloeien politieke gevolgen uit voort, zoals blijkt uit de verwijzingen naar het Handvest in het verslag dat door de heren Ahtisaari, Frowein en Oreja is opgesteld over de situatie in Oostenrijk; normatieve gevolgen voortvloeiende uit de afspraak van het Parlement en de Commissie om in alle wetgeving een onontkoombare verwijzing naar het Handvest op te nemen; en juridische gevolgen zoals blijkt uit de eerste arresten waarin naar het Handvest wordt verwezen door het Bundesverfassungsgericht en het Spaanse constitutionele hof.

Dat het Handvest niet in de Verdragen is opgenomen is voor het Europees Parlement een teleurstelling. Dit in Nice niet opgeloste probleem dient tijdens de IGC van 2004 opnieuw ter sprake te worden gebracht.

VI. Andere wijzigingen van het Verdrag

Wat het **gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het defensiebeleid betreft**, heeft de Intergouvernementele Conferentie in haar voorbereidende werkzaamheden alleen de toepassing van de stemming met gekwalificeerde meerderheid voor de benoeming van bijzondere vertegenwoordigers (artikel 23 van het EU-Verdrag) en de sluiting van internationale overeenkomsten (artikel 24 van het EU-Verdrag), en de opneming van het mechanisme van versterkte samenwerking in de tweede pijler behandeld.

Parallel daaraan vond tijdens de IGC een ruimer debat plaats over de Raad Algemene Zaken. De twee door respectievelijk het Portugese en het Franse voorzitterschap opgestelde verslagen hebben geleid tot wijzigingen in het EU-Verdrag, waarvan de draagwijdte evenwel vrij beperkt is. Zo wordt artikel 17 gewijzigd in die zin dat de formaliteiten voor de integratie van de WEU in de EU verdwijnen.

Echt belangrijk is de opneming in het Verdrag (artikel 25) van het nieuwe politiek en veiligheidscomité, dat ermee belast wordt de internationale situatie te volgen en bij te dragen aan het bepalen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Het zal ook toezien op de tenuitvoerlegging van het overeengekomen beleid, "onverminderd de bevoegdheden van het voorzitterschap en van de Commissie". De opneming van dit comité in het Verdrag was technisch noodzakelijk, omdat het op grond van de huidige bepalingen niet de volle bevoegdheid kan krijgen om een crisis te beheren, en omdat op die manier de coördinatie van de besluiten kan worden verbeterd.

Een door de Conferentie aangenomen Verklaring (nr. 1) inzake het Europees veiligheids- en defensiebeleid weerspiegelt de op de bijeenkomst van de Europese Raad in Nice terzake goedgekeurde teksten. In deze verklaring wordt gesteld dat de Europese Raad een besluit moet nemen om dit beleid operationeel te maken, en dit zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk op zijn bijeenkomst van Laken, op grond van de bestaande bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Inwerkingtreding van het Verdrag van Nice is derhalve geen voorwaarde.

Wat de justitiële samenwerking betreft werd de **Europese eenheid voor justitiële samenwerking (Eurojust)** opgenomen in het Verdrag (artikelen 29 en 31). Eurojust, dat samengesteld is uit door de lidstaten gedetacheerde officieren van justitie, rechters of politieambtenaren, heeft volgens het Verdrag tot taak bij te dragen tot een goede coördinatie tussen de met vervolging belaste nationale autoriteiten van de lidstaten, mee te werken aan onderzoek met betrekking tot zaken van zware grensoverschrijdende criminaliteit, in het bijzonder wanneer het om georganiseerde criminaliteit gaat, met name rekening houdend met de door Europol verrichte analyses, en samen te werken met het Europees justitieel netwerk, met name om de uitvoering van rogatoire commissies en de behandeling van uitleveringsverzoeken te vergemakkelijken.

Dat in het kader van het EU-Verdrag kan worden gerekend op een nieuwe vorm van justitiële samenwerking is ongetwijfeld nuttig, maar het kan worden betreurd dat de nieuwe bepalingen terzake niet voorzien in concrete administratieve bevoegdheden en dat deze samenwerking volgens de intergouvernementele methode geschiedt.

Een aparte vermelding verdient, gezien het belang ervan voor het Parlement, de opneming in het Verdrag van een nieuwe rechtsgrond die de goedkeuring, met gekwalificeerde meerderheid en met toepassing van de medebeslissingsprocedure, van een **statuut van de Europese politieke partijen**, en met name van de regels inzake de financiering ervan, mogelijk maakt. Dat het **statuut van de leden van het Europees Parlement** voortaan met gekwalificeerde meerderheid door de Raad kan worden goedgekeurd kan eveneens worden toegejuicht. Helaas blijft voor de regels en voorwaarden inzake de belastingregeling eenparigheid vereist.

Het Verdrag van Nice stelt nog enkele andere kwesties aan de orde die gezien hun specifieke karakter een veel gedetailleerdere analyse vergen dan in de context van dit verslag mogelijk is.

DE VERKLARING BETREFFENDE DE TOEKOMST VAN DE UNIE

De Verklaring betreffende de toekomst van de Unie weerspiegelt terzelfder tijd het succes en de mislukking van de Intergouvernementele Conferentie van Nice.

Zij is de weerspiegeling van een mislukking, omdat de verschillende punten van deze verklaring eigenlijk een antwoord zijn op alles wat in Nice ontbrak. Zij vormen een soort van "mea culpa", een uiting van ontevredenheid van de auteurs van het Verdrag zelf. De verklaring is anderzijds ook de weerspiegeling van een succes, omdat zij een reactie is die de weg opent voor een nieuwe manier om "Europa" te zien, zoals zal blijken uit onze analyse van de inhoud ervan.

Nice betekent het einde van de intergouvernementele formule van hervorming van de Verdragen als een methode om de Unie vooruit te helpen. Het niveau van de discussies tijdens deze Conferentie heeft aangetoond dat de som van de belangen van vijftien naties niet noodzakelijk het gemeenschappelijk belang is.

In de Verklaring wordt een IGC in 2004 voorgesteld. Dat kon ook niet anders, omdat het

Verdrag van Nice de procedure van herziening van de Verdragen waarin is voorzien in artikel 48 van het EU-Verdrag niet heeft gewijzigd, zodat een institutionele anomalie waarop het Parlement herhaaldelijk heeft gewezen, blijft bestaan. In het huidige stadium van de politieke unie kan men de Europese Unie niet langer beschouwen als een klassiek internationaal orgaan. Maar in de Verklaring wordt ook gesteld dat de IGC zal worden voorafgegaan door een "brede discussie", waarop evenwel niet in detail wordt ingegaan. Wie bij deze brede discussie moet worden betrokken en wat haar voornaamste doelstellingen zijn wordt wél vermeld.

Deze brede discussie betekent in elk geval dat er een groot openbaar debat moet plaatsvinden om de IGC van 2004 voor te bereiden. Probeert men aldus de toestand van schizofrenie te overwinnen waarin het debat over de Europese integratie blijkbaar is geraakt? De doelstellingen van de twee conferenties die het Verdrag van Maastricht hebben voorbereid waren ambitieus. Men kon toen van een echte strategie spreken. Ten aanzien van deze strategie hebben de drie verdragen van het vorige decennium slechts hier en daar lapmiddelen verschaft.

Merkwaardig genoeg is in de lente van 2000, parallel aan de ontwikkeling van een IGC waarvan de draagwijdte en de ambities beperkt waren, in diverse politieke fora op het hoogste niveau een diepgaand debat over de toekomst van de Unie op gang gekomen, waarvan de communicatiemediata trouwens ruimschoots verslag hebben gedaan. Vooraanstaande politici hebben zich in de publieke arena gewaagd om er te debatteren over de uitdagingen van de Europese integratie en er hun visie op de toekomst te ventileren.

De IGC zette inmiddels onverstoord haar werkzaamheden voort, en bleef onverschillig voor de evolutie van dit openbaar debat. Maar we mogen ons geen rad voor de ogen draaien: de hoofdrolspelers van de Intergouvernementele Conferentie waren uiteindelijk wel dezelfde als die van het ambitieuze strategische debat.

Betekent de Verklaring het einde van het soort van schizofrenie dat wij sinds Maastricht meemaken, waarbij het strategische debat een koers volgt die ver verwijderd is van de wisselvalligheden van de opeenvolgende hervormingen van de Verdragen? Het strategische karakter van de in de Verklaring vermelde thema's voor de volgende hervorming (overigens een onvolledige lijst) lijkt daarop te wijzen.

De voornaamste verdienste die de Verklaring aan de in Nice tot stand gebrachte hervorming toeschrijft, is dat zij de weg opent voor uitbreiding van de Europese Unie, maar dit houdt ook de erkenning in van het beperkte karakter van deze hervorming. Het is alsof de Verklaring ons wou zeggen: nu wij de voornaamste nog overblijvende hinderpalen uit de weg hebben geruimd en wij het over een aantal voor de uitbreiding essentiële punten eens zijn geworden, kunnen wij echt over de toekomst spreken.

Een toekomst waaraan de kandidaat-lidstaten reeds deelnemen. Het is van grote betekenis dat in de Verklaring wordt voorzien in de aanwezigheid van de kandidaat-lidstaten (uiteeraard de landen die nog niet tot de Unie zullen zijn toegetreten) als waarnemers op de IGC van 2004. Er dient daarnaast ook voor te worden gezorgd dat zij ten volle bij de voorbereiding van de IGC van 2004 worden betrokken.

Het belang dat in de Verklaring aan de kandidaat-lidstaten wordt gehecht kan in zekere zin worden geïnterpreteerd als de uiting van de politieke wil een Europees project ten uitvoer te

leggen waarvan het hoofddoel de toetreding van alle Europese staten is, en niet een vooraf vastgesteld constitutioneel bestel dat een aantal landen kan uitsluiten.

In de Verklaring wordt tevens het belang onderstreept van democratische legitimiteit en transparantie, en van de noodzaak de Unie dichter bij de burgers te brengen, en dit zowel ten aanzien van de door te voeren hervormingen als van de brede discussie die eraan vooraf moet gaan en waardoor ze moeten worden voorbereid.

De democratische legitimiteit van de deelnemers aan een IGC - de regeringen van de lidstaten - lijdt geen twijfel. Maar daar houdt de democratische legitimiteit niet op. De nationale parlementen en het Europees Parlement, die de burgers rechtstreeks vertegenwoordigen, zijn eveneens dragers van een legitimiteit die voor de vooruitgang van de Europese Unie onontbeerlijk is.

De Verklaring heeft de verdienste dat voor de eerste keer wordt erkend dat de bezinning over de toekomst van de Unie ook een parlementaire - Europese en nationale - dimensie heeft. De medewerking van de parlementen aan het formuleren van voorstellen in de fase van de voorbereiding van de in de Verklaring in het vooruitzicht gestelde IGC moet dan ook worden gegarandeerd, om aan deze voorstellen het politieke en institutionele gewicht te geven dat ze verdienen.

De parlementaire dimensie impliceert dat de burgers, waarvan de parlementen de rechtstreekse emanatie zijn, nauwer bij het proces van voorbereiding van de hervorming worden betrokken. Maar de Verklaring beperkt zich daar niet toe. Zij voorziet in een nog ruimere openbare discussie, waaraan de publieke opinie in het algemeen moet kunnen deelnemen: economische, politieke en academische kringen en niet-gouvernementele organisaties. Deze openbare discussie "bottom up", die van essentieel belang is voor het proces van collectieve bezinning, mag evenwel niet worden verward (en de Verklaring kan daartoe aanleiding geven) met de formele institutionele rol van de parlementen in het hele proces.

Wij wensen nader in te gaan op drie aspecten van het in de Verklaring geschetste proces van hervorming: de agenda, de methode en het tijdschema.

1. In de Verklaring worden een aantal thema's van de volgende hervorming omschreven. De lijst is evenwel niet exhaustief. Er wordt duidelijk gesteld dat de vier vermelde thema's kunnen worden aangevuld. Deze vier thema's zijn op zichzelf echter reeds veelbetekenend. De afbakening van de bevoegdheden, de rol van de nationale parlementen, de vereenvoudiging van de Verdragen en de status van het Handvest van de grondrechten zijn thema's die het constitutionele bestel en de grondbeginselen van de Unie diepgaand kunnen beïnvloeden. De rapporteurs zijn van oordeel dat het niet toepassen van een *numerus clausus* in Agenda 2004 voor het Europees Parlement een principekwestie moet zijn. Anders zou het in de Verklaring in het vooruitzicht gestelde debat louter formeel zijn. Wij wensen te onderstrepen dat in elk geval twee van de vier thema's voor de Europese integratie een Copernicaanse wending impliceren: een duidelijker afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten die strookt met het subsidiariteitsbeginsel, en de rol van de nationale parlementen in het bestel van de Europese Unie.

Het eerste van deze thema's houdt de vaststelling in van een lijst van bevoegdheden, hetgeen typisch is voor federale stelsels. Op het niveau van de Unie betekent dit de vaststelling van

een eerste lijst van exclusieve bevoegdheden van de Europese Unie, een tweede lijst van exclusieve bevoegdheden van de lidstaten, en een derde lijst van gedeelde bevoegdheden, waarbij in de praktijk op elk concreet geval het subsidiariteitsbeginsel moet worden toegepast.

Indien deze hypothese wordt bevestigd, dan betekent dit een radicale breuk met een van de fundamentele aspecten van de communautaire methode, omdat de geleidelijke toekenning van bevoegdheden aan de Unie zou worden vervangen door de definitieve vaststelling - als op een vast fotografisch beeld - van de diverse bevoegdheidsterreinen. Iets helemaal anders dus dan de tot nu toe toegepaste methode en vrijwel niet haalbaar, aangezien hiermee in wezen een stelsel met drie kamers zou worden geschapen.

Het Europees Parlement zal de gelegenheid hebben zich uit te spreken over deze belangrijke kwestie bij de behandeling van het verslag dat de heer Lamassoure voor de Commissie constitutionele zaken zal opstellen.

Hetzelfde kan worden gezegd van het tweede thema, de rol van de nationale parlementen bij de opbouw van de Europese Unie. De Parlementaire Vergadering van de Gemeenschappen was oorspronkelijk samengesteld uit nationale parlementsleden. Pas sinds 1979 worden de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen verkozen. Deze evolutie beantwoordt aan het beginsel van democratische legitimiteit en aan de overgang van onze instelling van een louter adviserend orgaan naar een Parlement met medebeslissingsbevoegdheid. De eventuele deelneming van de nationale parlementen aan het besluitvormingsproces op wetgevingsgebied, die door sommigen wordt verlangd, doet een aantal vragen rijzen waarover een diepgaand debat moet worden gevoerd, dat kan steunen op het verslag dat de voorzitter van de Commissie constitutionele zaken, de heer Napolitano, zal opstellen.

De rapporteurs zijn niettemin van oordeel dat de burgers attent dienen te worden gemaakt op de radicale verandering die deze twee voorstellen, indien ze in de praktijk worden omgezet, zouden betekenen voor de wijze waarop het Europa van de toekomst tot stand zal worden gebracht. Een dergelijke wijziging vergt een groot openbaar debat over de Europese Unie die de burgers wensen. Daarom zal de IGC van 2004 geen herziening van de Verdragen zijn zoals de voorgaande, maar zal zij een constitutionele draagwijdte hebben.

Het te voeren debat heeft betrekking op de aard van de Europese integratie. De thema's die ter tafel zullen worden gebracht en die zich, wij herhalen het, niet dienen te beperken tot de vier thema's die in de Verklaring worden vermeld, moeten een antwoord geven op twee vragen: Wat willen wij samen verwezenlijken? en: Welke rol moet Europa in de wereld spelen?

2. De Verklaring voorziet in een proces in drie fasen:

In een **eerste fase** moet tijdens het Zweedse en het Belgische voorzitterschap in 2001 een brede discussie worden gevoerd, met deelneming van de Europese instellingen en de nationale parlementen, maar ook de publieke opinie, de burgers in het algemeen. Het Europees Parlement heeft wat dat betreft een grote verantwoordelijkheid waaraan het zich niet mag onttrekken, niet alleen als deelnemer, maar ook omdat het moet meewerken aan de organisatie van dit debat en de omzetting ervan in concrete voorstellen, in nauwe samenwerking met de opeenvolgende voorzitterschappen van de Raad, en met de Commissie.

Het voornaamste doel van deze eerste fase is, naast het verzamelen van de opinies en

voorstellen die tijdens het openbaar debat naar voren zullen worden gebracht, een strategie voor de tweede fase te ontwikkelen, waaraan vorm zal worden gegeven in de conclusies van de Europese Raad van Laken.

In de **tweede fase** moet het in 2001 op gang gebrachte openbare debat worden geformaliseerd. Om van de "brede discussie" een echte voorbereiding van de IGC van 2004 te maken met het oog op een diepgaande wijziging van de intergouvernementele methode, moet wat wij een "forum voor het formuleren van voorstellen" zouden kunnen noemen, een officiële status krijgen.

Wij herinneren ons allen nog de Conventie die het Handvest van de grondrechten opgesteld heeft, en die kan worden gezien als een alternatief voor louter intergouvernementele onderhandelingen.

De rapporteurs zijn van oordeel dat het model van een conventie talrijke voordelen heeft. Vertegenwoordigers van de staten (regeringen en nationale parlementen) en vertegenwoordigers van de communautaire instellingen (Europees Parlement en Commissie) werken er samen, en deze samenstelling maakt het mogelijk politieke representativiteit te combineren met juridische legitimiteit, die beide noodzakelijk zijn voor de uitwerking van een tekst die in de Verdragen zal worden geïntegreerd. De Handvest-conventie heeft dan ook kunnen werken "alsof het Handvest in de Verdragen zou worden opgenomen".

Het systeem van de conventie heeft het mogelijk gemaakt de unanimiteit uit te bannen, omdat de vier componenten collegiaal samenwerkten en tegen elkaar geen veto konden uitspreken. Bovendien werkte elke component op basis van consensus, zodat ruime meerderheden konden worden gevormd die niet de eenparige instemming van alle deelnemers vereisten. Het beste argument ten gunste van het model van de conventie is het resultaat ervan: na slechts negen maanden beraadslaging werd het voorstel voor een Handvest van de grondrechten in Biarritz unaniem goedgekeurd door de Europese Raad, en met zeer ruime meerderheid door de plenaire vergadering van het Europees Parlement aangenomen.

Een kritische analyse van de mogelijkheid de werkmethode van een dergelijke conventie ook toe te passen op de hervorming van de Verdragen is noodzakelijk, en is trouwens een van de aspecten van de bezinning in de eerste fase, waarin wij ons reeds volop bevinden. In het huidige stadium stellen de rapporteurs zich vooral vragen:

- Het minst polemisch is waarschijnlijk de samenstelling van dit "forum voor het formuleren van voorstellen". De grote innovatie van dit proces van open debat is de versterking van de democratische legitimiteit. Een quadripartiete samenstelling - nationale parlementen, Europees Parlement, Commissie en vertegenwoordigers van de regeringen - is dan ook geboden, en kan normaal gesproken geen grote problemen opleveren. Men kan zich afvragen wat de dimensie van dit forum moet zijn, en met name of het aantal parlementsleden niet moet worden verhoogd (ten opzichte van de Conventie die als model zou dienen), ter bevordering van het politieke pluralisme.
- Dit forum kan geen beslissingsbevoegdheid hebben, omdat het Verdrag zulks niet mogelijk maakt. Er zijn wat dat betreft twee mogelijkheden: de interinstitutionele conferentie bereidt de IGC voor door voor de diverse thema's een aantal mogelijke oplossingen voor te stellen en moet dus op zijn minst overeenstemming bereiken over de agenda van de Conferentie (naar het model van de groep-Westendorp), of er wordt een gezamenlijk project opgesteld

(zoals bij de Conventie die het Handvest van de grondrechten opgesteld heeft). De Europese Raad van Laken zal dit forum in elk geval een duidelijk mandaat moeten geven.

De **derde fase** is de Intergouvernementele Conferentie, die volgens de Verklaring in 2004 zal plaatsvinden. Indien wij een doeltreffende methode willen om de Verdragen te hervormen, dan mag de nieuwe IGC zich er niet toe beperken het schema van de vorige IGC's over te nemen. Zij moet het eindresultaat zijn van het soort conventie waarover wij het hierboven hebben gehad, en moet in die zin het resultaat van het openbaar en open debat dat de jaren ervoor zal plaatsvinden, weerspiegelen.

3. Zoals reeds gezegd moet de IGC die het hervormingsproces zal afsluiten volgens de Verklaring in 2004 worden gehouden. Ze zal dus samenvallen met de verkiezingen voor het Europees Parlement. Een doeltreffende voorbereiding zal een vlot verloop van de IGC en daadwerkelijke besluitvorming mogelijk maken. De IGC dient volgens de rapporteurs te worden bijeengeroepen in de tweede helft van 2003. De campagne voor de verkiezingen zou dan de gelegenheid bieden de burgers te mobiliseren en voor het Europese project te winnen. Er dient in elk geval voor te worden gezorgd dat de verkiezingscampagne een impuls, en geen obstakel vormt voor de hervormingen. De instellingen dienen in de best mogelijke omstandigheden aan de IGC deel te nemen. De verkiezingen mogen geen afbreuk doen aan de rol van het Parlement en de Commissie, waarvan het mandaat in die periode ten einde loopt, moet van haar kant ook ten volle haar rol kunnen vervullen.

Blijft dan nog het probleem van de deelname van de openbare opinie aan het hele proces. Deze deelname mag niet beperkt blijven tot de eerste fase, maar moet het hele proces beslaan. De grote openbare hoorzitting die de Commissie constitutionele zaken op 20 maart organiseert, met vertegenwoordigers van de nationale parlementen van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten, is slechts een eerste stap. Er dient dan ook onverwijld te worden overeengekomen op welke wijze met de Commissie en het Zweedse en het Belgische voorzitterschap verder zal worden samengewerkt.

Naast deze grote fora dienen het Parlement en de andere instellingen zich tijdens het hele proces van voorbereiding van de IGC van 2004 ook rechtstreeks te richten tot de burgers en campagnes te organiseren teneinde in het veld te debatteren en informatie te verschaffen over de toekomst van de Europese integratie. In de daartoe benodigde begrotingsmiddelen moet reeds in het begrotingsjaar 2001 worden voorzien.

MINDERHEIDSSTANDPUNT

van José Ribeiro e Castro

De door velen na de Top van Nice gevoelde teleurstelling is hoofdzakelijk te wijten aan het Europees Parlement. Bijna een jaar lang is het Parlement via de verslagen-Dimitrakopoulos/Leinen en de daaruit voortvloeiende resoluties bezig geweest met het ontwerpen van scenario's betreffende de institutionele ontwikkeling van de Unie zonder dat sprake was van enig draagvlak in de realiteit. Sommige leden hebben hierop gewezen en gewaarschuwd voor de werkelijke bedoelingen van de regeringen en voor de inhoud van de Intergouvernementele Conferentie, maar de meerderheid heeft de voorkeur gegeven aan een ondeugdelijke aanpak.

Het Parlement mag zich hierover niet verbazen, aangezien het heeft afgezien van deelname overeenkomstig de definitie van de bevoegdheden als bedoeld in artikel 48 van het EU-Verdrag. Om werkelijk deel te nemen moet men niet alleen zijn stem willen laten horen, maar vooral luisteren en leren luisteren.

In het onderhavige verslag had tot uitdrukking moeten komen dat het Europees Parlement zich van deze situatie bewust is en dat dit verslag juist met het oog op een serieuze toepassing van de aan het Verdrag van Nice gehechte Verklaring 23 voor het Parlement de gelegenheid is voor de invoering van een succesvolle methode en een nieuwe aanpak van de institutionele hervorming. Respect voor de democratie, die op nationaal niveau en bij onze collega's van de nationale parlementen beter tot uiting komt, had dit zonder meer van ons geëist.

Helaas blijft de meerderheid de voorkeur geven aan een taalgebruik waarin in veel gevallen arrogantie doorklinkt, hetgeen schadelijk is voor de opbouw van Europa. Door in onze fouten te volharden en volledig langs elkaar heen te praten, zullen wij opnieuw slechte resultaten behalen.

Bovendien wordt vastgehouden aan een op de staat gebaseerde structuur van de Unie waar geen Europees volk bestaat, maar alleen nationale volkeren. Dit is een zeer ernstige politieke vergissing, een denaturatie van de Europese opbouw en een bron van ongelijkheden en spanningen waaraan een einde moet worden gemaakt.

10 april 2001

**ADVIES VAN DE COMMISSIE BUITENLANDSE ZAKEN, MENSENRECHTEN,
GEMEENSCHAPPELIJKE VEILIGHEID EN DEFENSIEBELEID**

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie (2001/2022(INI))

Rapporteur voor advies: Elmar Brok

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid benoemde op haar vergadering van 27 februari 2001 Elmar Brok tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 27 maart en 10 april 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 41 stemmen voor en 5 tegen bij 1 onthouding haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: William Francis Newton Dunn (voorzitter), Catherine Lalumière (ondervoorzitter), Elmar Brok (rapporteur voor advies), Alexandros Alavanos (vervang Andre Brie), Ole Andreasen (vervang Bertel Haarder), Danielle Auroi (vervang Daniel Marc Cohn-Bendit), Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, Gunilla Carlsson, John Walls Cushman, Joseph Daul (vervang The Lord Bethell), Rosa M. Díez González, Andrew Nicholas Duff (vervang Paavo Väyrynen), Olivier Dupuis (vervang Francesco Enrico Speroni), Giovanni Claudio Fava (vervang Jannis Sakellariou), Francesco Fiori (vervang Franco Marini overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Monica Frassoni (vervang Elisabeth Schroedter), Michael Gahler, Per Gahrton, Gerardo Galeote Quecedo, Jas Gawronski, Vitaliano Gemelli (vervang Ingo Friedrich), Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (vervang Hugues Martin), Klaus Hänsch, Magdalene Hoff, Giorgos Katiforis (vervang Ioannis Soulidakis), Efstratios Korakas, Alain Lamassoure, Pedro Marset Campos, José María Mendiluce Pereiro (vervang Hannes Swoboda), Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (vervang Jan Marinus Wiersma), Hans-Gert Poettering, Jacques F. Poos, Jacques Santer, Jacques Santkin, Jürgen Schröder, Ursula Stenzel, Ilkka Suominen (vervang José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra), Gary Titley, Johan Van Hecke, Geoffrey Van Orden en Christos Zacharakis.

BEKNOPTE MOTIVERING

I. HET VERDRAG VAN NICE: RESULTATEN OP HET GEBIED VAN HET GBVB

1. Bij de presentatie van de **uitkomsten** van Nice moet een tweeledig onderscheid worden gemaakt:

Enerzijds moet erop worden gewezen dat op de IGC alleen GBVB-kwesties werden besproken met betrekking tot:

- Artikel 23 VEU (*benoeming van speciale vertegenwoordigers voor het GBVB*). Als uitzondering op de algemene regel van eenparigheid van stemmen is *artikel 23, lid 2* gewijzigd om stemmen bij gekwalificeerde meerderheid mogelijk te maken voor gemeenschappelijke optredens en voor de *benoeming van een speciale vertegenwoordiger overeenkomstig artikel 18, lid 5*.
- Artikel 24 VEU (*sluiting van internationale overeenkomsten op het gebied van het GBVB en JBZ*) is vooral vervangen om een gekwalificeerde meerderheid in de Raad noodzakelijk te maken voor de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt, maar eenparigheid van stemmen is nodig wanneer de overeenkomst betrekking heeft op de goedkeuring van interne besluiten. Dit houdt in dat het nieuwe Verdrag wanneer overeenkomsten worden gesloten op intergouvernementeel terrein, m.i.v. het GBVB, volledig voorbijgaat aan het EP.

2. Anderzijds werden in de Raad Algemene Zaken ter voorbereiding op Nice **parallele gedachtewisselingen** gehouden. In het verslag van het Franse voorzitterschap worden richtsnoeren aangegeven over de noodzaak van wijzigingen in de Verdragen. Op grond hiervan:

- werd *artikel 17 VEU* gewijzigd - d.w.z. dat de verwijzing naar de uiteindelijke integratie van de *WEU* werd geschrapt;
- biedt *artikel 25 VEU* over de *rol van het Comité voor politieke en veiligheidsvraagstukken* de Raad thans de mogelijkheid dit comité toestemming te geven de noodzakelijke besluiten te nemen betreffende politiek toezicht en strategische aanwijzingen;
- een *verklaring* gehecht aan de Slotakte van de IGC over het EVDB behelst o.a. dat de Europese Raad teneinde de Europese Unie in staat te stellen snel operationeel te worden in 2001 en uiterlijk op zijn bijeenkomst in Laken/Brussel een besluit zal nemen op de basis van de huidige bepalingen van het Verdrag. De inwerkingtreding van het Verdrag van Nice is hiervoor geen voorwaarde.

3. Bovendien breidt het Verdrag van Nice de reikwijdte van de **versterkte samenwerking op het gebied van het GBVB (tweede pijler)** uit. Weliswaar is dit een stap vooruit in vergelijking met de vroegere situatie, maar er blijven een aantal bijzonder belangrijke tekortkomingen bestaan:

- de *reikwijdte* is te beperkt; *deze zal beperkt blijven tot de tenuitvoerlegging van gemeenschappelijke optredens en gemeenschappelijke standpunten, en kan niet worden uitgebreid tot het veiligheids- en defensiebeleid;*
- de *toestemmingsprocedure* is een stap terug in vergelijking met de in de eerste pijler ingestelde procedure, en met name is *niet gezorgd voor daadwerkelijke democratische*

controle via raadpleging van het EP;

- de Raad neemt zijn besluit op basis van stemming bij gekwalificeerde meerderheid, maar elke lidstaat heeft het *recht van veto*.

II. SPECIALE VERWIJZING NAAR HET GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES VEILIGHEIDS- EN DEFENSIEBELEID (GEVDB)

4. Op verzoek van het EP zijn op een na alle verwijzingen naar de WEU uit het nieuw geformuleerde artikel 17 VEU verdwenen, dat aangeeft dat het GBVB ook het geleidelijk vormen van een gemeenschappelijk defensiebeleid inhoudt. Niettemin bevatten, sinds het Verdrag van Amsterdam alle besluiten genomen door de Europese Raad (Keulen, Helsinki, Feira en Nice) verwijzingen naar de militaire en civiele instrumenten die nodig zijn om de Petersberg-taken te vervullen. Defensie op zich blijft een nationale zaak.

5. De *Petersberg-taken* (humanitaire en reddingstaken, vredesmissies en taken van de strijdkrachten bij crisisbescherming, m.i.v. het tot stand brengen van vrede) zijn in artikel 17, lid 2 van het EU-Verdrag opgenomen, en worden daardoor deel van het GBVB/GEVDB. In Helsinki was al besloten dat de lidstaten die vrijwillig samenwerken in door de EU geleide operaties voor 2003 in staat moeten zijn om binnen 60 dagen strijdkrachten van maximaal 50.000-60.000 personen in te zetten. Ook is besloten binnen de Raad nieuwe politieke en militaire instanties en structuren in te stellen en, zoals goedgekeurd in Nice, worden thans geleidelijk de volgende instanties opgericht: *a) een permanent comité voor politieke en veiligheidsvraagstukken (PVC), b) het Militair Comité (MC) en c) de Militaire Staf (MS)*.

6. In het verslag van het voorzitterschap over het GEVDB, dat in Nice werd goedgekeurd, wordt verklaard dat de EU door het ontwikkelen van autonoom vermogen om besluiten te nemen, en om in gevallen waarbij de NAVO als geheel niet betrokken is, in reactie op internationale crises militaire operaties onder leiding van de EU te starten en uit te voeren, in staat zal zijn om alle Petersberg-taken zoals omschreven in het EU-Verdrag uit te voeren, en dat dit niet de oprichting van een Europees leger inhoudt. De NAVO blijft de basis van de collectieve defensie van haar leden.

7. De Europese Raad van Feira wees vier prioriteitsgebieden aan (politie, versterking van de rechtsstaat, versterking van het civiele bestuur en civiele bescherming) waarop de Unie haar vermogens op het gebied van crisisbeheersing door middel van civiele middelen dient te ontwikkelen, zowel bij VN- en OVSE-operaties als bij eigen initiatieven van de EU. De goedkeuring van de verordening over de snellereactiefaciliteit op 26 februari 2001 is een eerste en belangrijke stap vooruit, die beoogt de civiele capaciteit van de EU te versterken ten behoeve van snelle en doeltreffende interventie in crisissituaties in derde landen en zal de flexibiliteit bieden om communautaire instrumenten die snel kunnen worden ingezet te mobiliseren.

III. DE TOEKOMST VAN HET GBVB NA NICE

8. Tekortkomingen na Amsterdam en Nice tonen aan dat het bij de meeste lidstaten aan duidelijke politieke ambitie en wil ontbreekt. Zoals het Parlement reeds eerder heeft aangegeven, is de beste manier om de consistentie van het GBVB te versterken *dit op te nemen in de communautaire pijler*.

9. Negatief aan de uitkomsten van Nice is onder andere een *recht van veto* voor de lidstaten

om belangrijke redenen van nationaal beleid bij stemmingen bij gekwalificeerde meerderheid, en verwijzing naar de Europese Raad voor besluitvorming bij eenparigheid van stemmen (art. 23, lid 2, sub 2). Evenals vóór Nice het geval was, blijft *eenparigheid van stemmen plus constructieve onthouding* in plaats van stemming bij gekwalificeerde meerderheid, waarom het EP had gevraagd *de algemene regel voor het GBVB*, ondanks de eerder genoemde uitzondering.

10. Omdat daadwerkelijke medebeslissing voor de begroting voor GBVB-zaken ontbreekt, is het noodzakelijk om *financiële solidariteit* te verlangen, omdat artikel 28 betrekking heeft op de financiering van de operationele uitgaven voor de Petersberg-taken. Maar zelfs wanneer de kosten van de troepen die worden ingezet bij crisisbeheersing en hun uitrusting door de deelnemende lidstaten moeten worden gedragen, worden de gemeenschappelijke optredens als geheel uit de communautaire begroting betaald.

11. Aangezien de uitgaven op grond van toekomstige operaties geen militaire of defensie implicaties zouden hebben maar eerder van civiele natuur zijn, lijkt het noodzakelijk dat de *administratieve en operationele uitgaven voor de toekomstige 5.000 man sterke politiestrijdkrachten voor internationale missies ook ten laste komen van de communautaire begroting (als niet-verplichte uitgaven)*. Hierdoor zou de Raad verplicht zijn met het Parlement te onderhandelen over een verhoging van het plafond van rubriek 4 van de financiële vooruitzichten voor de periode 2001-2006 om het bestaande hoofdstuk voor het GBVB (B8-01) te versterken.

IV. EEN AANTAL OPMERKINGEN OVER DE PARLEMENTAIRE DIMENSIE VAN HET GBVB/GEVDB

12. In het algemeen is in artikel 21 VEU duidelijk geregeld dat *het voorzitterschap het Parlement raadpleegt over de voornaamste aspecten en de fundamentele keuzen op het gebied van het GBVB (ook voor aangelegenheden met gevolgen op defensiegebied overeenkomstig artikel 13, lid 1)*, met de verplichting dat de standpunten van het EP naar behoren in aanmerking worden genomen. Voorts moeten het voorzitterschap en de Commissie het EP *op de hoogte houden van de ontwikkelingen in het GBVB*. Het EP kan de Raad *vragen stellen of aanbevelingen doen*, en een *jaarlijks debat* houden over de vooruitgang bij het GBVB.

13. Het lijkt geen twijfel dat het EP parlementaire controle moet uitoefenen over de Petersberg-taken op Europees niveau. In de praktijk wordt dit toezicht op bevredigende wijze uitgeoefend op grond van het bepaalde in artikel 21 VEU door middel van regelmatige verslagen van het voorzitterschap van de Raad na iedere bijeenkomst van het GAC, en door de heer Solana, wanneer hij ieder kwartaal verschijnt voor de Commissie buitenlandse zaken en de plenaire vergadering van het EP, alsmede door middel van de rol van het EP als begrotingsautoriteit. Aanvullende en versterkte parlementaire controle wordt door het EP uitgeoefend door middel van zijn eigen taken binnen de eerste pijler voor civiele crisisbeheersing.

14. Gezien de duidelijke begrotings- en controlebevoegdheden van het EP bij het EVDB/GBVB ontstaat er geen kloof door de integratie van een aantal WEU-taken in het EU-kader. Daarom, en in tegenstelling tot de standpunten geuit door de Assemblee van de WEU, is er geen behoefte aan een nieuwe "interim" Europese Assemblee voor het EVDB.

15. Natuurlijk *blijven de nationale parlementen hun eigen bevoegdheden houden en*

uitoefenen wanneer het gaat om militaire uitgaven en operationele kwesties betreffende hun eigen legers. Met hen is dus *een nauwere relatie noodzakelijk op het gebied van het GBVB/GEVDB*.

CONCLUSIES

De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande conclusies in de goed te keuren ontwerpresolutie op te nemen:

1. Wat het GBVB betreft, zijn de resultaten van het Verdrag van Nice zeer teleurstellend ondanks bemoedigende vooruitgang op het gebied van het GEVDB door de besluiten van de Europese Raad in Keulen, Helsinki, Feira en Nice, die echter zonder het EP heeft beraadslaagd en blijft beraadslagen;

De weigering om het Parlement een betekenisvolle rol te laten spelen in het internationale handelsbeleid uit hoofde van artikel 133 is ook schadelijk voor de ontwikkeling van een samenhangend gemeenschappelijk buitenlands beleid.

Het amendement op artikel 300, lid 6, waardoor het Parlement hetzelfde recht krijgt als de Raad en de Commissie om de geldigheid van internationale akkoorden voor het Hof van Justitie aan te vechten, moet echter worden toegejuicht

2. Het voornaamste doel voor de **verdere ontwikkeling van het GBVB** is een grote hervorming van het EU-Verdrag, die de volgende elementen dient te omvatten:
 - a) verankering in het Verdrag van een onvoorwaardelijk *engagement* van de Europese Unie met betrekking tot *de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties*;
 - b) *onderbrenging van het GBVB in de Gemeenschapspijler*, waarbij alle bepalingen met betrekking tot de verschillende aspecten van het buitenlands beleid samengebracht worden *in één hoofdstuk*;
 - c) *internationale rechtspersoonlijkheid voor de Unie* (voor de drie Gemeenschappen en voor de EU);
 - d) vestiging van *diplomatieke vertegenwoordigingen van de EU* in niet-lidstaten waar minder dan vier lidstaten een diplomatieke missie hebben, zodat geleidelijk een Unie-diplomatatie tot stand komt;
 - e) samenvoeging van de huidige taken van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB en de commissaris voor buitenlandse betrekkingen waarmee *één ondervoorzitter van de Commissie* wordt belast die verantwoordelijk is *voor buitenlandse zaken*;
 - f) *instelling van een diplomatiek corps binnen de Commissie onder verantwoordelijkheid van de ondervoorzitter van de Commissie*;
 - g) vaststelling van een kader waardoor *stemming bij gekwalificeerde meerderheid* de regel wordt voor het GBVB in plaats van de uitzondering
3. Ten aanzien van het **GEVDB** dienen de bepalingen van artikel 17 VEU aldus te worden herzien:
 - a) institutionalisering van een *Raad van ministers van Defensie* die zich bezighoudt met technische en operationele vraagstukken;
 - b) toevoeging van de *wederzijdse bijstandsclausule* op grond van artikel V van het

WEU-Verdrag aan het EU-Verdrag in de vorm van een *protocol* waartoe elke lidstaat kan toetreden;

- c) versterkte samenwerking voor het *hele gebied van het GBVB, met inbegrip van het veiligheids- en defensiebeleid*;

herziening of schrapping van artikel 296 van het EG-Verdrag om *de rationalisering van de Europese wapenindustrie te bevorderen* en deze sector aan de regels van de interne markt en het mededingingsbeleid te onderwerpen;

de oprichting van een *EU-Bureau voor wapenaankoop* zou de standaardisering en een goede prijs-prestatieverhouding bevorderen;

4. Ten aanzien van de **parlementaire dimensie van het GBVB/GEVDB**:

- a) het EP dient, *intensiever dan voorzien is in de bepalingen van artikel 21, lid 1 van het EG-Verdrag*, over alle GBVB/GEVDB-instrumenten te worden *geraadpleegd*, met inbegrip van gemeenschappelijke strategieën en belangrijke richtsnoeren;
- b) met het oog op de volledige integratie van het GBVB in de normale besluitvormingsprocedures van de EU dienen er nadere maatregelen te worden genomen *om ervoor te zorgen dat het Europees Parlement betrokken wordt bij de belangrijkste besluiten* en in de gelegenheid wordt gesteld bij te dragen tot de vaststelling van de algemene richtsnoeren voor het GBVB/GEVDB;
- c) er dient *een regelmatige gedachtewisseling plaats te vinden tussen het EP en de nationale parlementen over GBVG/GEVDB-kwesties* (de kandidaat-landen en de niet-EU-NAVO-landen kunnen hierbij betrokken worden).

5. Intussen doet de commissie, **met het oog op de huidige gedachtewisselingen binnen de Raad over GEVDB-kwesties**, de volgende aanbevelingen:

- a) de NAVO dient in te stemmen met de eisen van de EU om "gegarandeerde permanente toegang" (juridisch bindende automatische toegang zonder een ad hoc besluit van de Noord-Atlantische Raad) tot de militaire *planningscapaciteiten* van de Alliantie wanneer operaties onder leiding van de EU plaatsvinden. Zo niet dient de EU de noodzakelijke stappen te nemen om te zorgen voor aanvullende militaire vermogens onder eigen toezicht;
- b) ten aanzien van *andere gemeenschappelijke NAVO-voorzieningen* (gemeenschappelijke en toezichtscapaciteiten, AWACS-vliegtuigen, enz.) is een "gegarandeerde toegang" zonder besluit van de Noord-Atlantische Raad per geval wenselijk;
- c) alle niet-EU-NAVO-leden dienen de *nationale middelen en vermogens* aan te geven (m.i.v. die van de VS), die voor de EU beschikbaar zijn bij een ad hoc besluit per geval door de Noord-Atlantische Raad;
- d) wat de *relatie tussen de EU, de VN en de OVSE* op dit gebied betreft steunen wij het denkbeeld dat, zodra de snellereactiefaciliteit gereed is, *de VN steun kan verzoeken voor een crisisoperatie*, er een mandaat wordt verstrekt en de EU tot deelname kan besluiten. Deze snellereactietroepen kunnen op verzoek van de VN of de OVSE buiten Europa worden ingezet overeenkomstig het Handvest van de VN;
- e) *administratieve en operationele uitgaven voortvloeiende uit de toekomstige 5.000 man sterke politiemacht die wordt ingesteld voor internationale missies* en gebruikt bij conflictpreventie en crisisbeheersing moet ook ten laste komen van de *communautaire begroting (als niet-verplichte uitgaven)*.

25 april 2001

ADVIES VAN DE BEGROTINGSCOMMISSIE

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie (2001/2022(INI))

Rapporteur voor advies: Joan Colom I Naval

PROCEDUREVERLOOP

De Begrotingscommissie benoemde op haar vergadering van 27 februari 2001 Joan Colom I Naval tot rapporteur voor advies.

Zij behandelde het ontwerpadvies op haar vergadering van 25 april 2001.

Op dezelfde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende, gewijzigde conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Terence Wynn (voorzitter), Bárbara Dührkop Dührkop (ondervoorzitter), Joan Colom I Naval (rapporteur voor advies), Jean-Louis Bourlanges, Carlos Carnero González (vervang Giovanni Pittella overeenkomstig artikel 153, lid 2), Carlos Costa Neves, Den Dover, Göran Färm, Markus Ferber, Salvador Garriga Polledo, Catherine Guy-Quint, Jutta D. Haug, Anne Elisabet Jensen, John Joseph McCartin, Juan Andrés Naranjo Escobar, Bernhard Rapkay (vervang Constanze Angela Krehl overeenkomstig artikel 153, lid 2), Heide Rühle, Kyösti Tapio Virrankoski, Ralf Walter en Brigitte Wenzel-Perillo.

BEKNOPTE MOTIVERING

1. Het verslag van de Commissie constitutionele zaken heeft betrekking op het standpunt van het Parlement over het Verdrag van Nice. Het onderhavige advies beperkt zich tot de budgettaire implicaties van het Verdrag, die hoofdzakelijk voortvloeien uit de bepalingen betreffende de **uitbreiding**. Maar andere wijzigingen van het Verdrag geven eveneens aanleiding tot beknopt commentaar.

Verwijzing naar het standpunt van het Parlement

2. De rapporteur herinnert eraan dat de voorstellen van het Parlement voor de IGC¹ betrekking hadden op co-decisie voor alle wetgeving (met inbegrip van de financiële verordeningen in het kader van art. 279) en op de budgettaire bepalingen van het Verdrag (zie paragraaf 51 van de resolutie van 13 april).

3. **Ten aanzien van het financieel reglement**, merkt de rapporteur op dat de Commissie weliswaar co-decisie en gekwalificeerde meerderheid in de Raad heeft voorgesteld, maar dat de lidstaten in feite iedere wijziging van de hand wijzen. De goedkeuring van financiële verordeningen blijft plaatsvinden volgens de raadplegingsprocedure, wat in flagrante tegenspraak is met de begrotingsbevoegdheden van het Parlement. En de gekwalificeerde meerderheid wordt pas in 2007 ingevoerd, lang nadat de lopende herziening van het financieel reglement is afgesloten. De rapporteur kan op dit punt alleen maar verwijzen naar de conclusies die zijn getrokken in de richtlijnen van het Parlement voor de begrotingsprocedure voor 2002².

4. **Wat betreft de voorstellen van het Parlement in de begrotingssfeer**, is het te betreuren dat de lidstaten geen reden zien om van de gelegenheid gebruik te maken het systeem nu, vóór de uitbreiding, te hervormen. Het Parlement kan het zich veroorloven laconiek met dit vooruitzicht om te gaan. Indien de lidstaten geen dialoog over de hervorming wensen, het zij zo. De bevoegdheden van het Parlement inzake de begroting blijven desondanks onverlet - terwijl een eventuele hervorming waarschijnlijk onvermijdelijk zou hebben geleid tot een verdere deling van de bevoegdheden met de Raad. Er kan in dit verband op gewezen worden dat de niet-verplichte uitgaven al 59% van de jaarlijkse begroting van de Unie vormen en dat dat aandeel nog zal toenemen. De resterende 41% voor GLB-uitgaven zal verder dalen – en er zijn goede argumenten aan te voeren voor de opvatting dat dit deel van de begroting een volledige hervorming moet ondergaan, voordat de uitbreiding effect zal sorteren.

De status van de interinstitutionele overeenkomst (IIO) en de Financiële Vooruitzichten

¹ Resolutie van 13.4.2000 met de voorstellen van het Europees Parlement voor de intergouvernementele conferentie, PB C 40, 7.2.2001, blz. 409.

² Notulen van de vergadering van 3 april, Deel II, goedgekeurde teksten, punt 9: resolutie van het Europees Parlement over de richtsnoeren voor de begrotingsprocedure voor 2002, Sectie III – Commissie §12: "erkent het belang van het voorstel van de Commissie over de herziening van het Financieel Reglement; bekritiseert het besluit van de IGC om medebeslissing voor financiële regelgevingen af te wijzen, en pas vanaf 2007 stemming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad te zullen invoeren; beschouwt dit als een teken dat de lidstaten op deze gebieden fundamenteel weigeren samen te werken met het Parlement en betreurt ten eerste de schaduw die dit werpt op de samenwerking tijdens de begrotingsprocedure; zal niet aarzelen om zijn standpunt over het Financieel Reglement tot uiting te laten komen in zijn begrotingsbesluiten;".

5. De rapporteur betreurt in hoge mate de **bij voortdurende onduidelijke status van de interinstitutionele overeenkomst** over begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure van 6 mei 1999. Hij wijst erop dat het Parlement in zijn resolutie van 13 april 2000 (par. 51.3) heeft voorgesteld de financiële vooruitzichten in het Verdrag te integreren als een financieel plan voor de middellange termijn, dat door Parlement en Raad gezamenlijk wordt goedgekeurd.

6. Het is teleurstellend te moeten vaststellen dat het bij de lidstaten op dit punt aan gedrevenheid ontbreekt. Het Parlement heeft weinig bij een dergelijke hervorming te winnen, maar het had de begrotingsprocedure als geheel ten goede kunnen komen. Het Parlement kan leven met financiële vooruitzichten in de vorm van een interinstitutionele overeenkomst die rechtens niet bindend is en te allen tijde door de partijen kan worden opgezegd. Indien de lidstaten de koe bij de horens hadden gevat, had de lastige kwestie van de voor besluiten benodigde meerderheden bij de financiële vooruitzichten kunnen worden opgelost.

7. Zoals de zaken nu staan, heeft de IGC de verwarring alleen maar vergroot. De verklaring over artikel 10 van het EG-Verdrag schept de mogelijkheid tot het sluiten van overeenkomsten tussen de instellingen, maar bevestigt tegelijkertijd dat dergelijke overeenkomsten geen amendering van of aanvulling op de bepalingen in de verdragen mogen vormen, met inbegrip van de bepalingen ten aanzien van de meerderheden die voor het nemen van besluiten in Parlement en Raad zijn vereist. Maar dit is nu juist altijd de grootste bron van verwarring geweest inzake de financiële vooruitzichten: ze worden verondersteld via een eenvoudige meerderheid te worden goedgekeurd, terwijl ze de instellingen moeten binden op het punt van hun begrotingsbesluiten en daarom besluiten nemen over begrotingszaken die normaliter zijn onderworpen aan de meerderheidseisen in artikel 272.

8. Voor de lidstaten is de verwarring echter nog niet groot genoeg, ze verergeren de zaak alleen maar door in artikel 161 een verwijzing toe te voegen naar de financiële vooruitzichten - de eerste keer dat deze in de verdragen worden genoemd (hoewel ze al genoemd zijn in een aantal wetgevingsteksten)¹. De Begrotingscommissie heeft de opvattingen van de juridische dienst van het Parlement over deze innovatie al mogen vernemen²; deze bevestigde dat de wettelijke status van de financiële vooruitzichten (IIO) hierdoor niet wordt gewijzigd, dit geldt eveneens voor de situatie aangaande de vereiste meerderheden en voor de goedkeuring van de financiële vooruitzichten (IIO) die op geen enkele manier verplicht wordt gesteld.

9. De verwijzing naar de financiële vooruitzichten in het verdrag leidt alleen maar tot:

- a) het bemoeilijken van de herziening van bestaande financiële vooruitzichten, met name van de uiterst gevoelige materie van post 2 – de structuurfondsen en het cohesiefonds; dit geldt zowel voor herziening vóór 2006 om te voorzien in de uitbreiding als voor de onderhandelingen over het nieuwe financiële kader voor de periode na 2006;
- b) het voortduren van de verwarring ten aanzien van de meerderheden die vereist zijn om de financiële vooruitzichten goed te keuren of te wijzigen³.

¹ Verordening (EG) van de Raad nr. 2040/2000 van 26.9.2000 over de begrotingsdiscipline, PB L 244, 29.09.2000, blz. 27; Besluit nr. 182/1999/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22.12.1998 over het vijfde kaderprogramma van de Europese Gemeenschap inzake onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (1998 – 2002), PB L 026, 01.02.1999, blz. 1, en het Financieel Reglement zelf, art. 3, par. 3.

² Juridisch advies SJ-037/01 van 21.2.2001.

³ De rapporteur verwijst naar zijn werkdocument nr. 6/2001 "Las Mayorías requeridas en Acuerdo

Andere kwesties met budgettaire implicaties

10. De rapporteur verwijst naar zijn werkdocument nr. 4/2001 (Het Verdrag van Nice in relatie met de financiële vooruitzichten)¹, dat hij heeft opgesteld in zijn hoedanigheid als rapporteur voor de interinstitutionele overeenkomst, waarin al een uiteenzetting wordt gegeven over de belangrijkste vraagstukken betreffende de kosten op de begroting van de wijzigingen die in de Intergouvernementele conferentie zijn goedgekeurd. De rapporteur betreurt in algemene bewoordingen de werkwijzen van de IGC, die beraadslaagt over wijzigingen die onvermijdelijk geld gaan kosten zonder dat daarop doeltreffend toezicht kan worden uitgeoefend door nationale parlementen noch het Europees Parlement, in hun hoedanigheid als hoeders van de belangen van de belastingbetaler. **In dit verband kunnen de resultaten van de IGC zoals die tot uitdrukking komen in het Verdrag van Nice in het algemeen op twee punten gekritiseerd worden:**

- a) er worden veronderstellingen gedaan over de financiering van nieuwe verdragsbepalingen, waarbij de instemming van het Europees Parlement, als een van de takken van de begrotingsautoriteiten, als reeds verworven wordt beschouwd;
- b) er worden nieuwe verdragsbepalingen voorgesteld waarin weinig rekening wordt gehouden met de wijze waarop zij in het kader van de bestaande financiële vooruitzichten kunnen worden gefinancierd; een aantal van de overeengekomen innovaties hebben duidelijk betrekking op nieuwe behoeften die niet te voorzien waren ten tijde van de Europese Raad in Berlijn of bij de sluiting van de IIO in 1999.

11. De wijzigingen in het Verdrag waarop deze tweeledige kritiek van toepassing is, zijn die welke betrekking hebben op versterkte samenwerking; GBVB/EVDB, Justitie en binnenlandse zaken (Derde pijler – Art. 29 en 31 van het VEU inzake EUROJUST); financiële hulp aan lidstaten bij natuurrampen (art. 100 van het EG-Verdrag); sociale regelingen (art. 137, 144); structurele maatregelen (art. 161); milieu (art. 175 (2)); politieke partijen (art. 191); en de samenstelling van de instellingen met het oog op de uitbreiding. De rapporteur verwijst voor nadere bijzonderheden naar het bovengenoemde werkdocument. **De enige conclusie die getrokken kan worden is dat deze nieuwe initiatieven nieuwe financiering vergen in het kader van de financiële vooruitzichten en een herziening vereisen van de plafonds van de desbetreffende posten.**

Uitbreiding en de samenstelling van de instellingen

12. De ingrijpendste wijzigingen vanuit de begroting gezien zijn de veranderingen in de samenstelling van de instellingen om de voorwaarden te scheppen voor een uitgebreide Unie. De huidige financiële vooruitzichten voor de 15 (bijlage 1 van de IIO) moeten met het oog op de uitbreiding worden herzien. De indicatieve financiële vooruitzichten voor een Unie van 21 leden, die zijn opgenomen in bijlage 2 van de IIO kunnen als richtsnoer worden genomen voor de door te voeren herzieningen, met inbegrip van post 5 - administratieve kosten. Deze bijlage werd opgesteld in de veronderstelling dat er 6 toetredende landen zouden zijn.

13. Nu de lidstaten hun "bestellingen" hebben gedaan in het Verdrag van Nice, meent de

Interinstitutional" van 4.4.2001, PE 300.047, dat hij heeft opgesteld in zijn hoedanigheid van rapporteur inzake de IIO.

¹ PE 294.071 van 17.1.2001.

rapporteur dat het de hoogste tijd is een onderzoek in te stellen naar de rekening. De uitbreiding heeft effect voor alle instellingen en de meeste, ook het Europees Parlement, moeten zich daarop nu al gaan voorbereiden. **De rapporteur ondersteunt dan ook het idee van een interinstitutionele werkgroep op hoog niveau ter bestudering van de financiële behoeften van de instellingen en het presenteren van een adequaat voorstel ten aanzien van de financiële vooruitzichten.** Het Verdrag van Nice en de conclusies van de IGC zwijgen over de financiering van de gevolgen van de uitbreiding, ondanks het feit dat nog zoveel zaken op een oplossing wachten.

Stemweging in de Raad en nettobegrotingsposities

14. De rapporteur zou de aandacht willen vestigen op een aspect van de besluiten van de IGC inzake de stemweging in de Raad, dat tot dusverre weinig commentaar heeft losgemaakt, namelijk **de relatie tussen de voorgestelde weging en de nettobegrotingsposities van de lidstaten.** De tabel in de bijlage geeft de nettobegrotingsposities van de lidstaten weer, volgens de jongste gepubliceerde berekening (van 1998), te beginnen met de grootste nettobetalers, en hun relatieve steminvloed voor en na "Nice". De rapporteur heeft zich, en hij volgt hierin de resolutie van het Parlement van 1997 over de financiering van Agenda 2000¹, altijd verzet tegen het beginsel van "*juste retour*" en hij heeft deze berekening gemaakt om feiten vast te stellen, niet om een polemieek te ontketen.

15. De feiten tonen aan dat, ten minste in het huidige 15-leden-scenario, **het Verdrag van Nice het voor de grootste nettobetalers gemakkelijker maakt een blokkerende minderheid te vormen.** Waren voor "Nice" de vier grootste nettobetalers nodig om een blokkerende minderheid te vormen (29 stemmen, die 44,2% van de bevolking en 33,33% van de stemmen vertegenwoordigen), na "Nice" volstaan de stemmen van de drie grootste nettobetalers (D, NL, UK) die met elkaar 71 stemmen in de weegschaal leggen. Het bevolkingaandeel en het stemmenaandeel dat daarmee gemoeid is, is in feite gedaald (respectievelijk 41,84% en 29,96%).

16. Het nieuwe verificatiemechanisme dat een lidstaat de mogelijkheid biedt te laten verifiëren of een gekwalificeerde meerderheid ten minste 62% van de bevolking van de Unie vertegenwoordigt, is bovendien sterk in het voordeel van Duitsland zoals al eerder is opgemerkt, en dit geldt niet minder voor het terrein van de begroting. Als grootste nettobetalers hoeft Duitsland zich slechts te verzekeren van de steun van het Verenigd Koninkrijk, en van de stemmen van één van de andere lidstaten, met uitzondering van Luxemburg, om een gekwalificeerde meerderheid te kunnen verhinderen. Het Verenigd Koninkrijk en Duitsland die samen 37,64% van de bevolking vertegenwoordigen, kunnen samen bijna een drempel opwerpen waardoor een meerderheid van 62% van de bevolking wordt verhinderd.

17. Deze stembepalingen zullen het behalen van meerderheden voor een groot aantal begrotingsbesluiten moeilijker maken en de invloed van de nettobetalers bij de begrotingsonderhandelingen versterken. Dit is vooral ongewenst in verband met de onderhandelingen voor de aanpassing van de financiële vooruitzichten en de jaarlijkse begroting voor de uitbreiding.

¹ Resolutie over de mededeling van de Commissie over Agenda 2000: het financieel kader voor de Unie 2000 – 2006 en het toekomstig financieringssysteem (COM(97)2000 – C4-0372/97), Notulen van de vergadering van 4.12.1997.

18. Anderzijds wordt de weging van de vier grootste netto-ontvangers, de vier "cohesie"-landen niet aanmerkelijk gewijzigd. Zij waren voor "Nice" niet in staat een blokkerende meerderheid op te brengen (met slechts 21 stemmen) en kunnen dat ook na "Nice" niet, hoewel het percentage van het totaal aantal stemmen dat zij kunnen opbrengen in feite stijgt (van 16,96% tot 24,47%). De situatie wordt in beide gevallen anders, als Italië zou worden beschouwd als "honorair" lid van de "cohesieclub", aangezien de belangen van dat land vaak samenvallen met die van de "cohesie-vier"¹.

¹ Gegeven de moeilijkheid om de nettobegrotingspositie van de kandidaat-lidstaten te voorspellen, heeft de rapporteur zich onthouden van een extrapolatie van de gemaakte analyse, hoewel dit een interessante bezigheid zou zijn.

Weighting of votes in Council in relation to net budget positions

Country	Net position €m	Net % GDP	population (millions)	% population	Pre-Nice		Post-Nice	
	(1997)	(1997)	(2000)	(2000)	Votes	% Votes	Votes	% Votes
D	-11076,20	-0,60	82.038	21,86%	10	11,49%	29	12,24%
NL	-2317,20	-0,73	15.760	4,20%	5	5,75%	13	5,49%
UK	-1882,70	-0,17	59.247	15,79%	10	11,49%	29	12,24%
blocking minority of largest net payers post-Nice			157.045	41,84%	25	28,74%	71	29,96%
S	-1144,70	-0,59	8.854	2,36%	4	4,60%	10	4,22%
blocking minority of largest net payers pre-Nice			165.899	44,20%	29	33,33%	81	34,18%
B	-1.137,60	-0,52	10.213	2,72%	5	5,75%	12	5,06%
F	-971,70	-0,08	58.966	15,71%	10	11,49%	29	12,24%
A	-735,80	-0,41	8.082	2,15%	4	4,60%	10	4,22%
I	-153,10	-0,02	57.612	15,35%	10	11,49%	29	12,24%
L	-52,40	-0,35	429	0,11%	2	2,30%	4	1,69%
DK	36,60	0,03	5.313	1,42%	3	3,45%	7	2,95%
FIN	42,30	0,04	5.160	1,37%	3	3,45%	7	2,95%
IRL	2663,90	4,82	3.744	1,00%	3	3,45%	7	2,95%
P	2710,80	3,11	9.980	2,66%	5	5,75%	12	5,06%
GR	4359,80	4,12	10.533	2,81%	5	5,75%	12	5,06%
E	5911,00	1,27	39.394	10,50%	8	9,20%	27	11,39%
minority of cohesion countries			63.651	16,96%	21	24,14%	58	24,47%

Total population	375.325					
total votes			87	100,00%	237	100,00%
QMV threshold	232.702	62,00%	62	71,26%	169	71,31%
blocking minority	142.624	38,00%	26	28,74%	69	28,69%

Sources: European Commission: *Financing the EU*, Com (1998) 560 of 7 October 1998 and documents of EP Committee on Constitutional Affairs

CONCLUSIES

De Begrotingscommissie dringt er bij de Commissie constitutionele zaken, als commissie te principale, op aan de volgende punten in het ontwerp-resolutie op te nemen:

Het Europees Parlement,

betreurt het dat de lidstaten het niet wenselijk achten om een hervorming van de begrotingsprocedure van de Unie vóór de volgende uitbreiding af te ronden; meent dat wat betreft het GLB, een procedurele hervorming gelijke tred moet houden met de beleidshervorming; herhaalt zijn standpunt dat co-decisie inzake financiële verordeningen en het GLB onmisbare voorwaarden zijn voor de democratische legitimiteit in de uitgebreide Unie; betreurt vooral de bij voortduring onduidelijke status van de financiële vooruitzichten, een onzekerheid die vóór de uitbreiding dient te worden opgeheven;

neemt nota van de financiële gevolgen van de nieuwe initiatieven die in de Verdragen worden gelanceerd, zoals versterkte samenwerking; GBVB/EVDB, Justitie en binnenlandse zaken (art. 29, 31 van het VEU); financiële hulp aan lidstaten bij natuurrampen (art. 100, EG-Verdrag); sociale maatregelen (art. 137, 144); structurele maatregelen (art. 161); milieu (Art. 75(2)); en politieke partijen (art. 191); waarschuwt dat de lidstaten niet eenzijdig besluiten kunnen nemen over de financiering van deze kosten, zonder instemming van het Europees Parlement als de andere tak van de begrotingsautoriteit; merkt op dat de meeste van deze initiatieven niet waren opgenomen in de in 1999 goedgekeurde financiële vooruitzichten en dus een herziening van de desbetreffende plafonds noodzakelijk zouden kunnen maken;

dringt aan op de oprichting van een interinstitutionele werkgroep op hoog niveau met het oog op de samenstelling van de instellingen als gevolg van de uitbreiding en de daaruit voortvloeiende onkosten, zodat een onderzoek kan worden ingesteld naar de financieringsbehoeften van de instellingen en adequate voorstellen kunnen worden gedaan voor de financiële vooruitzichten en de noodzakelijke aanpassingen daarvan.

11 april 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE VRIJHEDEN EN RECHTEN VAN DE BURGER, JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie (2001/2022(INI))

Rapporteur voor advies: Elena Ornella Paciotti

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken benoemde op haar vergadering van 27 februari 2001 Elena Ornella Paciotti tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 20 maart en 10 april 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Graham R. Watson (voorzitter), Robert J.E. Evans (ondervoorzitter), Elena Ornella Paciotti (rapporteur voor advies), Niall Andrews, Alima Boumediene-Thiery, Carmen Cerdeira Morterero (vervang Adeline Hazan), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Marcello Dell'Utri, Giuseppe Di Lello Finuoli, Giorgos Dimitrakopoulos (vervang Charlotte Cederschiöld), Daniel J. Hannan, Jorge Salvador Hernández Mollar, Anna Karamanou, Margot Keßler, Alain Krivine (vervang Pernille Frahm), Hartmut Nassauer, William Francis Newton Dunn (vervang Jan-Kees Wiebenga), Arie M. Oostlander (vervang Timothy Kirkhope), Ingo Schmitt (vervang Eva Klamt), Patsy Sørensen, Sérgio Sousa Pinto, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Anne E.M. Van Lancker (vervang Gianni Vattimo) en Christian Ulrik von Boetticher.

BEKNOPTE MOTIVERING

1. Voor de opstelling van dit advies is gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- de verklaring over de toekomst van de Europese Unie van de Europese Raad in Nice,
- het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
- het werkdokument over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Unie van de hand van de leden Méndez de Vigo en Seguro van de Commissie constitutionele zaken,
- eerdere resoluties van het EP ter voorbereiding van de Intergouvernementele Conferentie (18.11.1999 en 3.2.2000) en van de Europese Raad van Nice (30.11.2000), alsook over de resultaten van Nice (14.12.2000),
- de resoluties van het EP over de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (13.4.1999, 16.9.1999, 15.2.2000).

2. Op te merken valt dat het werkdokument van de leden Méndez de Vigo en Seguro een document met een grote culturele en politieke draagwijdte is, dat uitgebreid en diepgaand ingaat op de problematiek van de toekomst van de Unie. Het is de taak van de Commissie vrijheden om aan te geven wat er nodig is om de eerbiediging van de grondrechten van de Europese burgers te waarborgen in het licht van de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Daartoe moet het volgende in herinnering worden gebracht:

a) De Europese Raad van Nice heeft aangetoond dat de traditionele methode van de intergouvernementele conferentie niet voldoet. Het is dan ook raadzaam dat de voorbereiding van de volgende herziening van de Verdragen wordt toevertrouwd aan een "conventie" of interinstitutionele conferentie zoals die welke het Handvest van de grondrechten heeft uitgewerkt en waaraan ook vertegenwoordigers van de kandidaat-lidstaten hebben deelgenomen. Deze interinstitutionele conferentie moet een ontwerp opstellen dat tot doel heeft de Verdragen te herzien, te vereenvoudigen en een andere structuur te geven en moet er ook toe komen om de fundamentele beginselen van de Unie te omschrijven en de bevoegdheden van de instellingen vast te stellen in één enkel helder en beknopt document dat de tand des tijds moet kunnen doorstaan (zoals een grondwet)¹.

b) Het Handvest van de grondrechten moet in de Verdragen worden opgenomen (in het "constitutionele" gedeelte). Het is immers paradoxaal dat in artikel 6 van het VEU wordt verwezen naar het Europees Verdrag betreffende de bescherming van de rechten van de mens, dat de EU niet formeel heeft ondertekend, en niet naar het Handvest, dat wel door alle instellingen van de Europese Unie is ondertekend².

3. Over de aspecten van het Verdrag van Nice die rechtstreeks te maken hebben met de grondrechten kan het volgende worden gezegd:

a) de wijziging van artikel 7 van het EU-Verdrag die in Nice is goedgekeurd, is een goede zaak omdat hier een leemte wordt opgevuld door een alarmmechanisme in te voeren voor het geval de grondrechten in een lidstaat ernstig gevaar lopen³;

¹ Zie resolutie van het EP van 14.12.2000.

² Zie resoluties van het EP van 18.11.1999, 30.11.2000, 14.12.2000 e.v.

³ Zie resolutie van het EP van 14.12.2000.

b) ook positief, zij het nog onvoldoende, zijn de hervormingen met betrekking tot het Hof van Justitie, het Gerecht van eerste aanleg en de Rekenkamer.

In verband met dit laatste punt moet ook het volgende in overweging worden genomen:

- rechtstreekse toegang van de burger tot de Europese rechter wegens schending van de grondrechten¹;
- het voorstel van de Commissie dat de instemming van het Parlement wegdraagt om een Europees Openbaar Ministerie op te richten als gespecialiseerd onafhankelijk orgaan voor de vervolging van fraude met betrekking tot de financiële belangen van de Unie ten aanzien van nationale besturen²;
- het voorstel om de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming (ingesteld door verordening (EG) nr. 45/2001³) toe te staan om zich tot de Europese rechter te wenden (Gerecht van eerste aanleg en/of Hof van Justitie)⁴.

Het gaat hier om voorstellen die al de instemming van de Commissie vrijheden hebben gekregen ter gelegenheid van de goedkeuring van het advies van mevrouw Palacio Valleresundi op 23 februari 2000 (PE 285.880).

Een jaar later blijven deze eisen nog steeds actueel, daar de fundamentele doelstelling om van de Europese Unie een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te maken en derhalve de fundamentele doelstelling van de hervorming van de Verdragen, er nog steeds in bestaat de burger hierin een centrale plaats te geven. Het begrip ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zou ook beter moeten worden gedefinieerd. Momenteel blijft deze ruimte beperkt tot de maatregelen in het kader van Titel IV van het EG-Verdrag en Titel VI van het EU-Verdrag. Een en ander moet worden afgestemd op de grondrechten die zijn vastgesteld in het Handvest, in het bijzonder voor de gebieden waarvoor de Verdragen de EU-instellingen reeds specifieke bevoegdheden toevertrouwen, zoals de bevordering van een actief beleid tegen discriminatie (artikel 13 van het EG-Verdrag), de rechten in het kader van het burgerschap (artikelen 17 tot 22 van het EG-Verdrag), het recht op transparantie (artikel 255 van het EG-Verdrag), het recht op privacy (impliciet beschermd in artikel 286 van het EG-Verdrag) en het recht op behoorlijk bestuur, dat reeds erkend wordt in de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Het gaat er in feite om de wisselwerking tussen de vaststelling van de grondrechten en het nemen van de nodige maatregelen op Europees niveau om deze grondrechten te beschermen, expliciet te maken.

Gelet op de grondrechten en de rechten die verbonden zijn aan het Europees burgerschap is het dringend noodzakelijk om de politieke en gerechtelijke samenwerking in strafzaken (de huidige derde pijler) onder de communautaire pijler te brengen, zulks om voor juridische samenhang in de Verdragen te zorgen, de noodzakelijke democratische controle en de eerbiediging van de vrijheden van de burgers te garanderen, alle nodeloze ingewikkeldheid weg te werken, voor een daadwerkelijke onderlinge afhankelijkheid tussen de beleidsmaatregelen van de Unie inzake vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te zorgen en de wetgeving voor de burger begrijpelijk te maken. Zo'n consolidering hoeft niet per se een wijziging in de huidige verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Unie te omvatten (ook al is het denkbaar om ook op het communautaire terrein gebieden te omschrijven die gereserveerd blijven voor de staten, alsook bevoegdheden die de staten en de Unie delen en terreinen waarvoor alleen de Unie bevoegd is).

¹ Zie resolutie van het EP van 18.11.1999.

² ...

³ PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1-22.

⁴ Advies-Palacio.

Consolidering van de eerste en de derde pijler is ook gerechtvaardigd omdat beide pijlers in tegenstelling tot de tweede pijler beleid betreffen dat in de eerste plaats binnen de Unie moet worden gevoerd¹.

Consolidering in de eerste pijler van maatregelen die thans onder de derde pijler vallen, lost ook een probleem op dat het Europees Parlement meer dan eens ter sprake heeft gebracht, namelijk het ontbreken van **gerechtelijke controle** op activiteiten die van invloed zijn op de rechten van de burgers. Om voor een **democratische controle** te zorgen - waarop herhaaldelijk gehamerd is - moet voor deze aangelegenheden worden voorzien in medebeslissingsbevoegdheid voor het Europees Parlement².

Voorts moet voor een juiste institutionele inpassing worden gezorgd voor Europol en de nodige samenhang met Eurojust³.

Gelet op bovenstaande worden dan ook grotendeels de conclusies van het advies van 26 februari 2000 hierna herhaald.

CONCLUSIES

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande punten in haar ontwerpresolutie op te nemen:

1. dringt erop aan dat het Handvest van de grondrechten van de EU wordt opgenomen in de Verdragen om hieraan een juridisch bindend karakter te geven en het burgerschap van de Unie te bekrachtigen;
2. acht het van wezenlijk belang dat de grondrechten (als omschreven in artikel 6 van het EU-Verdrag en in het Handvest van de grondrechten van de EU), de burgerschapsrechten en alle andere beschikkingen die al dan niet direct verband houden met het optreden van de Europese instellingen ten voordele van de persoon als drager van een grondrecht, in het EG-Verdrag worden verankerd;
3. constateert dat de ontwikkeling van de Unie tot een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een aanzienlijke vereenvoudiging van het regelgevings- en institutionele kader noodzakelijk maakt:
 - door de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken samen met de justitiële samenwerking in burgerzaken en maatregelen in verband met het verkeer van personen in het communautaire kader te integreren,
 - door erkenning - in toepassing van het beginsel van de rechtsstaat (artikel 6, lid 1 van het EU-Verdrag) - van de volledige jurisdictie van het Hof van Justitie voor alle maatregelen in verband met de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid omdat het verschil in rechtsbescherming onder de derde pijler indruist tegen het beginsel van gelijkheid van de Europese burgers voor de wet,

¹ Zie resolutie van het EP van 16.9.1999.

² Zie resolutie van het EP van 15.2.2000.

³ Zie resolutie van het EP van 13.4.1999 e.v.

- door over te stappen op toepassing van de medebeslissingsprocedure en het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid bij alle maatregelen in verband met de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, omdat de medeverantwoordelijkheid van het Europees Parlement binnen de Unie het gevolg is van de rol van de parlementen van de lidstaten op het gebied van vrijheden en strafrecht; krachtens het democratiebeginsel moet bindende wetgeving op dit gebied echter worden genomen door gekozen vertegenwoordigers van het volk,
 - betreurt dat artikel 67, lid 1 van het Verdrag van Amsterdam niet is gewijzigd; verzoekt derhalve de lidstaten te verzaken aan hun initiatiefrecht, dat geldt voor de overgangsperiode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, of in ieder geval er zo weinig mogelijk gebruik van te maken en te accepteren dat de Commissie een coördinerende rol vervult, dit om een wildgroei van onsamenvangende initiatieven tegen te gaan;
4. neemt nota van de problemen op het vlak van visa, asiel en immigratie en onderstreept de noodzaak dat spoedig gemeenschappelijke Europese grondbeginselen worden vastgesteld inzake immigratie- en asielmaatregelen en de bescherming van ontheemden en vluchtelingen;
 5. dringt, teneinde in de Unie volledige uitvoering te geven aan de beginselen van de rechtsstaat (artikel 6 van het EU-Verdrag), erop aan dat ten behoeve van iedereen die onder het recht van de Unie valt, wordt voorzien in harde jurisdictiegaranties, en dat bijgevolg
 - elke natuurlijke of rechtspersoon het recht krijgt bij het Hof van Justitie beroep in te stellen bij schending van zijn rechten als gevolg van besluiten van de instellingen en organen van de Unie,
 - wordt voorzien in passende rechtsgaranties voor de activiteiten van het toekomstige Europese Openbaar Ministerie, dat bevoegd is vervolging in te stellen ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap of in andere gevallen waarin de Verdragen voorzien,
 - aan de in artikel 286 van het EG-Verdrag bedoelde instantie alsmede aan de Europese Ombudsman het recht wordt toegekend zich in het kader van de hun toegekende bevoegdheden tot het Hof te wenden;
 6. dringt aan op een wijziging van de rechtsgrondslag van EUROPOL en op integratie ervan in het institutionele kader van de Unie zodat waarborgen kunnen worden geschapen voor een adequate controle door het Europees Parlement en een rechterlijke toetsing door het Hof van Justitie;

26 april 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE INDUSTRIE, EXTERNE HANDEL, ONDERZOEK EN ENERGIE

aan de Commissie constitutionele zaken

over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie (2001/2022(INI))

Rapporteur voor advies: Carlos Westendorp y Cabeza

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie industrie, externe handel, onderzoek en energie benoemde op haar vergadering van 27 februari 2001 Pat the Cope Gallagher tot rapporteur voor advies.

Zij behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 20 maart, 27 maart, 10 april en 24 april 2001.

Voor de aanvang van de eindstemming heeft de heer Pat the Cope Gallagher verklaard dat hij niet langer rapporteur voor advies kon zijn, aangezien zijn oorspronkelijk standpunt door de aangenomen amendementen was gewijzigd. De commissie heeft vervolgens de heer Carlos Westendorp y Cabeza benoemd tot rapporteur voor advies.

Op de laatste van bovengenoemde vergaderingen hechtte zij met 36 stemmen voor en 2 tegen bij 2 onthoudingen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Aan de stemming namen deel: Carlos Westendorp y Cabeza (voorzitter en rapporteur voor advies), Nuala Ahern (ondervoorzitter), Konstantinos Alyssandrakis, Ward Beysen (verving Willy C.E.H. De Clercq), Guido Bodrato, Massimo Carraro, Giles Bryan Chichester, Nicholas Clegg, Elisa Maria Damião (verving Erika Mann), Harlem Désir, Concepció Ferrer, Colette Flesch, Glyn Ford, Pat the Cope Gallagher, Lisbeth Grönfeldt Bergman (verving Marjo Matikainen-Kallström), Michel Hansenne, Roger Helmer, Hans Karlsson, Bashir Khanbhai (verving Anders Wijkman), Helmut Kuhne (verving Norbert Glante), Bernd Lange (verving Rolf Linkohr), Peter Liese (verving Werner Langen), Eryl Margaret McNally, Nelly Maes, Reino Paasilinna, Elly Plooi-j-van Gorsel, Samuli Pohjamo (verving Astrid Thors), John Purvis, Alexander Radwan (verving Peter Michael Mombaur), Bernhard Rapkay (verving François Zimeray), Mechtild Rothe, Christian Foldberg Røvsing, Paul Rübig, Umberto Scapagnini, Konrad K. Schwaiger, Esko Olavi Seppänen, Helle Thorning-Schmidt (verving Imelda Mary Read), W.G. van Velzen, Alejo Vidal-Quadras Roca en Myrsini Zorba.

I. Inleiding

Dit ontwerpadvies gaat vooral in op twee aspecten van het Verdrag van Nice. Het eerste heeft betrekking op het Protocol betreffende de financiële gevolgen van de beëindiging van het EGKS-Verdrag en de totstandbrenging en het beheer van het Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal, en het tweede betreft artikel 133 inzake de gemeenschappelijke handelspolitiek. Er zal een kort commentaar worden gegeven op artikel 157, lid 3 over specifieke steunmaatregelen op industrieel terrein, en op artikel 181A over economische, financiële en technische samenwerking met derde landen op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking.

De Juridische Dienst van onze instelling heeft ons zijn advies inzake de juridische aspecten van de artikelen 133, 300, lid 2, en 300, lid 6, zoals gewijzigd door het Verdrag van Nice, doen toekomen. Uw rapporteur concentreert zich vooral op de beleidsaspecten van artikel 133.

II. Protocol inzake het EGKS-Verdrag

Het Protocol inzake de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) bepaalt het volgende: allereerst zullen alle activa en passiva van de EGKS op 24 juli 2002 worden overgedragen aan de Europese Gemeenschap (art. 1, lid 1). Ten tweede zullen alle activa bij de liquidatie van de EGKS worden bestemd voor onderzoek in de sectoren die verband houden met de kolen- en staalindustrie, waarna deze activa het vermogen zullen vormen voor het "Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal" (art. 1, lid 2). Ten derde wordt er een nieuw fonds voor onderzoek inzake kolen en staal in het leven geroepen dat zijn inkomsten zal putten uit het beheer van de geliquideerde activa van de EGKS. Dit nieuwe FOKS zal over zijn eigen activa beschikken, die zodanig beheerd zullen worden dat met het daaruit resulterende inkomen onderzoek in de sector van de kolen- en staalindustrie gefinancierd kan worden, op voorwaarde dat deze uitsluitend gebruikt worden voor onderzoek dat buiten het kaderprogramma voor onderzoek wordt verricht (art. 1, lid 3). Ten vierde is in artikel 2 bepaald op welke wijzen er besluiten er genomen zullen worden. De Raad zal besluiten nemen met eenparigheid van stemmen. De Commissie zal met passende voorstellen voor wetgeving komen en zal daarover het EP raadplegen.

Terwijl als einddatum voor het EGKS-Verdrag 23 juli 2002 is vastgesteld (na een periode van 50 jaar, aangezien het EGKS-Verdrag op 23 juli 1952 in werking trad), zal het statistisch systeem van de EGKS daarentegen tot 31 december 2002 worden voortgezet.

III. Artikel 133 over de gemeenschappelijke handelspolitiek

Uw rapporteur gaat met name in op de betekenis van de nieuwe toevoegingen:

Lid 3, alinea 1 verleent de Raad (als enige) de bevoegdheid om de Commissie te machtigen om de vereiste onderhandelingen voor het sluiten van een internationaal akkoord te openen. Het Verdrag van Nice heeft evenwel een nieuwe zin aan lid 3 toegevoegd: "De Raad en de Commissie zien erop toe dat die akkoorden verenigbaar zijn met het interne beleid en de interne voorschriften van de Gemeenschap". Met andere woorden, een internationaal akkoord kan niet of mag niet leiden tot wijzigingen van "het interne beleid en de interne voorschriften van de Gemeenschap". Deze waarborgclausule is van belang daar deze weer terugkomt in de leden 5 t/m 7.

Lid 3, alinea 2 roept een geheim comité 133 in het leven met als opdracht om de Commissie bij te staan bij haar taak om onderhandelingen met derde landen te voeren. Echter het Verdrag van Nice gaat verder en voegt daaraan een nieuwe zin toe. De Commissie brengt regelmatig verslag uit aan het speciaal comité over de onderhandelingen. Deze wijziging zou geïnterpreteerd kunnen worden als een versterking van de rol van de Raad, daar de Commissie geacht wordt verslag uit te brengen aan het Comité 133.

Lid 3, alinea 3 is gehandhaafd, maar de betrokken bepalingen van artikel 300 hebben niet bijgedragen tot bevordering van het gemeenschappelijk handelsbeleid (GHB). Lid 4 is eveneens ongewijzigd gebleven: "De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen".

Lid 5 is nieuw en inhoudelijk belangrijk: alinea 1 bepaalt dat: a) handel in diensten en b) handelsaspecten van intellectuele eigendom thans ook vallen onder de bepalingen van artikel 133, leden 1 t/m 4, en dat bijgevolg de gekwalificeerde meerderheid van stemmen van toepassing is, maar onverminderd hetgeen bepaald in lid 6. Bijgevolg zijn investeringen slechts ten dele inbegrepen, voorzover modus 3 van GATS gedefinieerd is als handel in diensten.

Alinea 2 kwalificeert en beperkt onmiddellijk het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid, daar eenparigheid van stemmen van toepassing zal zijn op twee aangelegenheden, namelijk wanneer a) interne voorschriften moeten worden aangenomen, b) aan de Gemeenschap nieuwe bevoegdheden moeten worden overgedragen op een terrein dat nog niet onder het Verdrag valt. Echter in geval b) zou een beroep gedaan kunnen worden op artikel 308 als rechtsgrondslag en zal bijgevolg het EP worden geraadpleegd.

Alinea 3 bepaalt dat terzake van "onderhandelingen over en de sluiting van een horizontaal akkoord" de Raad besluiten neemt met "eenparigheid van stemmen". Dit is van groot belang, daar er een aantal "horizontale akkoorden" op komst is en wij deze zorgvuldig zullen moeten bestuderen. Het is zeer waarschijnlijk dat "horizontale akkoorden" meer dan een sector zullen bestrijken, waarbij sprake zal zijn van meer dan een rechtsgrondslag. Deze situatie zal waarschijnlijk een dilemma creëren: voor aangelegenheden die vallen onder de categorie van de interne markt zal de Raad besluiten bij gekwalificeerde meerderheid nemen en het EP zal daarbij als medewetgever optreden, maar deze zelfde aangelegenheden zullen, als zij behandeld worden als een externe aangelegenheid, worden beslist met eenparigheid van stemmen zonder inmenging van het EP.

Alinea 4 verleent de lidstaten het recht om "akkoorden met derde landen te handhaven en te sluiten, voorzover die akkoorden in overeenstemming zijn met het Gemeenschapsrecht". Onder het Verdrag van Nice en de nieuwe bepalingen van artikel 133 is er bij bilaterale akkoorden sprake van een nieuwe aanpak. Op de Commissie zal de taak rusten om bij dergelijke akkoorden nauwgezet na te gaan of deze bepalingen bevatten die niet in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht zijn, of daarmee zelfs in tegenspraak zijn.

In een zaak waarin de Commissie zou concluderen dat een bilateraal akkoord tussen een lidstaat en een derde land clausules bevat die "niet volledig in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht zijn", wat zou de Commissie dan doen? Ingevolge lid 3 zou de Commissie dan een verslag aan het comité 133 moeten voorleggen. Dit verslag zou dan aanvaard, verworpen of niet-ontvankelijk moeten worden verklaard, als zijnde "onvoldoende beredeneerd of ongefundeerd".

Lid 6 is nieuw en bijzonder belangrijk daar het betrekking heeft op het parallellisme: alinea 1

verbiedt de sluiting van akkoorden die zouden kunnen leiden tot harmonisatie van aangelegenheden op het terrein van de interne markt, indien deze de lidstaten zouden verplichten om richtlijnen inzake de interne markt in overeenstemming met handelsakkoorden aan te passen.

Alinea 2 heeft betrekking op gedeelde bevoegdheden (of gemengde akkoorden) tussen de EG en de lidstaten op het terrein van de handel in diensten waarvoor een gemeenschappelijk akkoord met de lidstaten vereist is. Zo is voor de handel in culturele en audiovisuele diensten, onderwijsdiensten alsmede sociale en volksgezondheidsdiensten een besluit overeenkomstig de bepalingen van artikel 300 vereist. De bij onderhandelingen tot stand te brengen akkoorden op deze terreinen "worden door de Gemeenschap en de lidstaten gezamenlijk gesloten" (m.a.w. een gedeelde bevoegdheid).

Dit dubbele vereiste (t.w. gedeelde bevoegdheid en unanimiteit) wordt door de Commissie gemotiveerd met het argument dat handelsonderhandelingen niet gebruikt kunnen worden om het culturele, onderwijs- of sociale beleid van de lidstaten te ontmantelen. Er kan echter een vraagteken geplaatst worden bij de logica van het standpunt van de Commissie inzake gedeelde bevoegdheden en unanimiteit in het licht van de factoren die bepalend zijn voor mondiale processen. De handel is een van vier factoren die bepalend zijn voor de mondialisatie. De andere drie factoren, zoals investeringen, technologie en financiering, zijn krachtiger middelen voor het openen van de achterdeur naar harmonisatie op beleidsterreinen waarop gedeelde bevoegdheid en unanimiteit van toepassing zouden zijn. Wetgevingsbelemmeringen via handelsonderhandelingen en -akkoorden zijn niet opgewassen tegen de kracht van investeringen, technologie en de kapitaalmarkten.

Alinea 3 heeft betrekking op onderhandelingen over het sluiten van internationale akkoorden op het gebied van het vervoer in het kader van Titel V en artikel 300 EGV. Dat wil zeggen dat Titel V en artikel 300 eventueel gebruikt zullen worden als tweeledige rechtsgrondslag voor internationale akkoorden. We moeten echter zorgvuldig overwegen of artikel 71 (gekwalficeerde meerderheid en medebeslissing) in samenhang met artikel 300, lid 3, alinea 1 (gekwalficeerde meerderheid en eventueel medebeslissing) zal worden gebruikt.

Lid 7 is in twee opzichten nieuw en belangwekkend: Allereerst creëert het een optie om de bepalingen van artikel 133 uit te breiden tot aspecten als "intellectuele eigendom", voorzover het daarbij niet om handelsaspecten gaat. Ten tweede wordt het gebruikelijke type procedure aangehaald; unanimiteit op het niveau van de Raad en raadpleging op EP-niveau, na een voorstel van de Commissie.

IV. Artikel 157 over industrie

Dit artikel van het Verdrag werd opgenomen door het Verdrag van Maastricht en bestaat uit drie alinea's, maar deze vormen geen EG-beleid. Het Verdrag van Nice wijzigde slechts lid 3, maar wel in een essentieel opzicht. Het voert nu medebeslissing in - terwijl voorheen unanimiteit vereist was na raadpleging van het EP - voor besluiten over maatregelen ter verwezenlijking van de vier doelstellingen. Een tweede wijziging van de tekst van Maastricht door het Verdrag van Nice betreft "eerlijke mededinging". Er zijn klachten geweest dat begunstigende fiscale maatregelen en substantiële verschillen in rechten en belangen van werknemers in lidstaten een oneerlijke mededinging zouden hebben gecreëerd. Door deze nu te verbieden, kunnen verstoringen van de mededinging worden beperkt en dit is de logica die aan de wijziging van artikel 157, lid 3 ten grondslag ligt.

V. Artikel 181A over betrekkingen met derde landen

Het Verdrag van Nice heeft deze nieuwe Titel XXI via een nieuw artikel 181A geïntroduceerd. De in dit nieuwe artikel geformuleerde doelstellingen hebben ten dele te maken met de bevoegdheden van de volgende EP-commissies: DEVE, ITRE en AFET, alsmede BUDG en CONT.

Lid 1 formuleert het toepassingsgebied van dit artikel door te verklaren dat de Gemeenschap maatregelen ten uitvoer legt van driedelige aard: a) economische, b) financiële en c) technische samenwerking. De desbetreffende maatregelen zouden ingevolge het Verdrag moeten bijdragen aan de algemene doelstelling van ontwikkeling en consolidatie van de democratie en de rechtsstaat en tot de doelstelling van de eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Lid 2 bevat de procedure voor het stemmen met gekwalificeerde meerderheid na raadpleging van het EP voor de vaststelling van noodzakelijke maatregelen. Maar ook voor associatieovereenkomsten als bedoeld in artikel 310 is eenparigheid van stemmen vereist.

Lid 3 formaliseert de communautaire samenwerkingsakkoorden met derde landen en internationale organisaties. Als rechtsgrondslag voor de sluiting ervan geldt artikel 300, dat de rol van het EP degradeert tot een eenvoudige raadpleging.

VI. Het handelsbeleid in vergelijking met andere EG-beleidssectoren

In het Verdrag van Rome, dat in 1957 in werking trad, waren vier gemeenschappelijke beleidssectoren opgenomen: 1. Landbouw, 2. Vervoer, 3. Mededinging en 4. Handelsbeleid. Het Verdrag van Maastricht voegde een vijfde gemeenschappelijke beleidssector toe, de Economische en Monetaire Unie (EMU). De belangrijkste rechtsgrondslagen die gehanteerd worden voor de verwezenlijking van de draagwijdte en de doelstellingen van deze vijf gemeenschappelijke beleidssectoren alsmede van de rol van het EP op het terrein van de afzonderlijke gemeenschappelijke beleidssectoren en procedures zijn weergegeven in de hierbij gevoegde **Tabel 1**, die een vergelijking mogelijk maakt tussen het GHB en de andere vier gemeenschappelijke beleidssectoren.

Het GHB werd medio jaren vijftig geconcipieerd en had betrekking op goederen terwijl er nog maar zes lidstaten waren en de externe handel niet veel betekenis had. Maar sinds die tijd zijn de wereld en de EU veranderd.

Table 1

Nice Treaty Provisions concerning Community Common Policies

Common Policies	Main Legal Base	European Parliament's Role
1. Agriculture	Art. 37 (2) and (3) - QMV on - making regulations - issuing directives - taking decisions - establishing common organisation	Consultation
2. Transport	Art. 71 (1) on common rules and conditions – QMV Art. 71 (2) on standards of living (as derogation from QMV) – Unanimity	Co-decision Consultation
3. Competition	Art. 83 on definition of prohibitions and detailed rules - QMV Art. 87 (3) on Categories of State Aids – QMV Art. 89 on application of aids granted - QMV	Consultation No role Consultation
4. EMU	Art. 99 (5) on multilateral surveillance – QMV Art. 100 on financial assistance – Unanimity Art.102(2) on access to financial institutions – QMV Art. 103 (2) on No guarantees, nor liability assumed by EC - QMV Art. 104 (14) on excessive deficits: - Unanimity on replacing the relevant Protocol - QMV on Rules and definitions Art. 105 (6) on prudential supervision – unanimity Art. 106 (2) technical specifications of euro coins - QMV Art. 107 (6) on the ESCB Statute – QMV Art. 111 (1) on International Agreements on an exchange-rate system – Unanimity - QMV if changes of euro central rates Art. 111 (2) on Orientations – QMV Art. 111 (3) and (4) on concluding an agreement on monetary and exchange policy with IMF – QMV Art. 111 (5) on EMU representation – Unanimity	Cooperation To be informed Cooperation Cooperation Consultation Assent Cooperation Consultation Consultation To be informed No role No role No role
5. Common Commercial Policy	Art. 132 (1) on aid for exports – QMV Art. 132 (3) and (4) on mandate to Commission to open negotiations – QMV Art. 133 (5) to (7) See sections III and V , which also comments on Art. 181 (new) that falls in the competence of Development Cooperation, and Art. 300 on the conclusion of agreements	No role No role

CONCLUSIES

De Commissie industrie, externe handel, onderzoek en energie verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande punten in haar ontwerpresolutie op te nemen:

Wat betreft industrie, externe handel, onderzoek en energie

1. wijst op het Verdrag van Nice en met name op de amendementen op de artikelen 133 en 157, alsmede op artikel 181A en het Protocol inzake het EGKS-Verdrag, betreurt dat de regeringen niet tot overeenstemming konden komen over het versterken van de democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht voor het onder deze artikelen vallende beleid;
2. is ingenomen met het feit dat de IGC rekening gehouden heeft met de voorstellen van het Europees Parlement betreffende artikel 157 inzake industrie, als verwoord in zijn resolutie van 13 april 2000;
3. betreurt het feit dat de IGC geen rekening gehouden heeft met de voorstellen voor meer inspraak bij de wetgeving en meer democratische controle op de volgende terreinen:
 - a) besluitvorming, financiering en beheer van het nieuwe onderzoeksfonds voor kolen en staal,
 - b) het ingevoegde artikel 181A van het Verdrag stelt wel regels op voor het sluiten van overeenkomsten over de economische, financiële en technische samenwerking, maar voorziet ondanks de aanzienlijke budgettaire gevolgen slechts in raadpleging van het Parlement en vergroot aldus de kloof tussen de begrotingsbevoegdheden van het Parlement en zijn betrokkenheid bij de beleidsvorming;
 - c) het Verdrag van Nice leidt niet tot de dringend noodzakelijke verbetering van de handelsbekwaamheid van de Gemeenschap op het gebied van gemeenschappelijke handelspolitiek; betreurt met name dat niet de nodige stappen zijn gedaan op het gebied van investeringen, diensten en intellectueel eigendom; acht dit de voorwaarde voor een actieve rol in de Wereldhandelsorganisatie en in de multilaterale handelsbetrekkingen, die overeenkomt met de economische betekenis van de Gemeenschap; wijst erop dat de voorgenomen wijzigingen van artikel 133 van het Verdrag ook hadden kunnen worden aangebracht in het kader van een unaniem besluit van de Raad overeenkomstig artikel 133, lid 5 van het Verdrag na raadpleging van het Parlement,
 - d) er is niets vastgelegd over de informatie en de deelneming van het Parlement bij het sluiten van internationale overeenkomsten overeenkomstig de artikelen 133 en 300 van het Verdrag¹; verzoekt in dit verband de Raad met het Parlement tot overeenstemming te komen over een desbetreffende interinstitutionele overeenkomst over deelneming en informatie bij het sluiten van internationale overeenkomsten (zie bijlage I bij deze resolutie);
4. doet een beroep op de Commissie om bij de volgende herziening van het Verdrag met voorstellen te komen voor een ruimere participatie van het Europees Parlement op de vier

¹ Zie paragraaf 33 van het verslag over de voorstellen van het Europees Parlement voor de IGC, A5-0086/2000

voornoemde terreinen;

5. betreurt dat de IGC niet de nodige wijzigingen in het Verdrag heeft aangebracht om een gemeenschappelijk energiebeleid in het leven te roepen en vraagt dat een nieuw geconsolideerd energiehoofdstuk in het Verdrag wordt opgenomen.

Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk handelsbeleid

Het Europees Parlement en de Raad,

- a) overwegende dat de wijzigingen van het Verdrag tot oprichting van de EG zoals voorgesteld door het Ontwerpverdrag van Nice, en met name artikel 133, het democratisch tekort zullen vergroten en het institutionele evenwicht zullen wijzigen,
- b) overwegende dat het Ontwerpverdrag van Nice een nieuw artikel 181A heeft toegevoegd met het oog op overeenkomsten op hoofdzakelijk drie terreinen, de economische, financiële en technische samenwerking, maar alleen raadpleging van het Europees Parlement toestaat, ondanks de ernstige budgettaire gevolgen van dergelijke overeenkomsten,
- c) overwegende dat artikel 133, zoals gewijzigd door het Ontwerpverdrag van Nice, in feite de intergouvernementele benadering versterkt door de Commissie rekenschap te laten afleggen aan het Comité 133 in plaats van aan een communautaire instelling, en dat een wijziging in dier voege zowel de Commissie als de Raad voor parlementaire controle heeft gevrijwaard,
- d) overwegende dat de wijzigingen van artikel 133 volgens het Ontwerpverdrag van Nice geen enkel gemeenschappelijk beleidsterrein opener of transparanter hebben gemaakt dan het geval was in de oorspronkelijke opzet van het Verdrag van Rome in 1957, en zij aldus de geloofwaardigheid van gemeenschappelijk beleid van de EU niet hebben kunnen verhogen en daarmee de democratische legitimiteit van de EU verbeterd,
- e) overwegende dat het gemeenschappelijk handelsbeleid in bredere zin (indien de artikelen 133, 181A en 300 tezamen worden genomen), vergeleken met de andere vier beleidsterreinen van de EG, slechts in naam een gemeenschappelijk beleid is, aangezien het alle belangrijke aspecten van de intergouvernementele benadering behoudt, waarmee de essentie van het communautair gemeenschappelijk beleid te niet wordt gedaan, en het de EU niet voorziet van mechanismen of beleid waarmee zij het hoofd kan bieden aan de mondiale uitdagingen,

ZIJN HET VOLGENDE OVEREENGEKOMEN:

- 1. Krachtens de regeling van het Verdrag geldt voor het mandaat aan de Commissie, de sluiting en tenuitvoerlegging van internationale overeenkomsten, zoals associatieovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten en handelsovereenkomsten, voor zover mogelijk een communautaire aanpak als omschreven door de desbetreffende artikelen van het Verdrag en de vigerende communautaire wetgeving.
- 2. Voor alle voorstellen van de Commissie aan de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van artikel 133, lid 1, wordt de procedure, genoemd in de eerste alinea van artikel 300, lid 3, dat de betrokkenheid van het EP garandeert, als tweede rechtsgrond gebruikt.
- 3. De Raad verzoekt het Europees Parlement om advies alvorens de Commissie een mandaat te verlenen voor het openen van de nodige onderhandelingen overeenkomstig artikel 133, lid 3. Het Europees Parlement brengt zijn advies uit binnen een tijdslimiet die de Raad kan vaststellen al naar gelang het dringende karakter van de kwestie.

4. Nota's, verslagen en informatieve documenten die de Commissie aan het Comité 133 voorlegt, worden gelijktijdig aan het Europees Parlement ter kennisgeving voorgelegd overeenkomstig de procedure als bepaald in bijlage VII (inzake vertrouwelijke documenten) van het Reglement van het Parlement. Het Europees Parlement kan de voorzitter van het Comité 133 verzoeken voor zijn comité belast met externe handel te verschijnen voor een gedachtewisseling die, zonodig, achter gesloten deuren plaatsvindt.
5. Tijdens de onderhandelingen over een handels- of samenwerkings- of associatieovereenkomst en wanneer het Parlement dit nodig oordeelt stelt de Commissie het Parlement in besloten zitting van de voortgang van de onderhandelingen op de hoogte. Het Parlement kan in dit verband besluiten de overeenkomstig artikel 8 van het besluit van de Raad nr. 1999/468/EG verleende bevoegdheid uit te oefenen.
6. Iedere afsluiting van onderhandelingen over onder artikel 133 vallende goederen en diensten wordt voor instemming aan het Parlement voorgelegd krachtens de procedure vervat in de tweede en derde alinea van artikel 300, lid 3.
7. De procedure overeenkomstig artikel 300, lid 3 wordt toegepast voor alle associatieovereenkomsten krachtens artikel 310 en alle samenwerkingsovereenkomsten krachtens diverse titels van het Verdrag, waarover de Gemeenschap onderhandelt en welke zij sluit met derde landen of bevoegde internationale overeenkomsten, wanneer dergelijke overeenkomsten aanzienlijke financiële, economische en handelsgevolgen voor de Gemeenschap of de lidstaten met zich meebrengen.
8. De Commissie stelt het EP op de hoogte alvorens de Raad te verzoeken om toestemming voor het openen van procedures inzake handelsgeschillen en de Raad stelt het EP op de hoogte van het resultaat van de uitspraak.

25 april 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE WERKGELEGENHEID EN SOCIALE ZAKEN

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie (2001/2022(INI))

Rapporteur voor advies: Elspeth Attwooll

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie werkgelegenheid en sociale zaken benoemde op haar vergadering van 15 februari 2001 Elspeth Attwooll tot rapporteur voor advies.

Zij behandelde het ontwerpadvies op haar vergadering van 24-25 april 2001.

Op dezelfde vergadering hechtte zij met 36 stemmen voor en 2 tegen bij 3 onthoudingen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Michel Rocard (voorzitter), Winfried Menrad, Marie-Thérèse Hermange en José Ribeiro e Castro (ondervoorzitters), Elspeth Attwooll (rapporteur voor advies), María Antonia Avilés Perea, Regina Bastos, Philip Bushill-Matthews, Chantal Cauquil (vervang Arlette Laguiller), Alejandro Cercas, Luigi Cocilovo, Elisa Maria Damião, Proinsias De Rossa, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Hélène Flautre, Fiorella Ghilardotti, Marie-Hélène Gillig, Anne-Karin Glase, Ian Stewart Hughton, Stephen Hughes, Karin Jöns, Piia-Noora Kauppi (vervang Rodi Kratsa-Tsagaropoulou), Ioannis Koukiadis, Jean Lambert, Thomas Mann, Mario Mantovani, Claude Moraes, Mauro Nobilia, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Tokia Saïfi, Herman Schmid, Peter William Skinner (vervang Jan Andersson), Miet Smet, Ilkka Suominen, Helle Thorning-Schmidt, Bruno Trentin (vervang Harald Ettl), Ieke van den Burg, Anne E.M. Van Lancker en Barbara Weiler.

BEKNOPT MOTIVERING

Van de Verdragswijzigingen waarop de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken vóór de Top van Nice heeft aangedrongen is alleen de toepassing van de medebeslissingsprocedure voor stimuleringsmaatregelen krachtens artikel 13 doorgevoerd. De commissie blijft de mening toegedaan dat de aanbevolen wijzigingen wenselijk zijn en herhaalt deze in de conclusies.

Met betrekking tot de Verklaring over de toekomst van de Europese Unie steunt de commissie het standpunt dat er een brede discussie moet plaatsvinden met alle betrokken partijen. Zij meent dat ook de kandidaat-lidstaten bij deze discussie betrokken moeten worden. Wat betreft de burgerorganisaties is het belangrijkste punt de formele participatie bij de besluitvorming van de Europese Unie en de rechtsgrondslag die hiervoor moet worden vastgesteld.

Van de vier hoofdthema's van het debat – afbakening van de bevoegdheden, de status van het handvest, vereenvoudiging van de verdragen en de rol van de nationale parlementen – zijn alleen de eerste drie van specifiek belang voor de commissie:

- 1) Kwesties in verband met de werkgelegenheid en sociale zaken zijn momenteel een gedeelde bevoegdheid van de Europese Unie en de lidstaten, en het standpunt is dat dat zo moet blijven.
- 2) Voor de ontwikkeling van de sociale rechten zou het bevorderlijk zijn als het handvest bindend zou worden voor de instellingen van de Europese Unie en de lidstaten bij de implementatie van EU-wetgeving.
- 3) Vóór de Top van Nice heeft de commissie verzocht verwijzingen naar het herziene sociale handvest van de Raad van Europa en bepaalde centrale VN- en IAO-verdragen in de verdragen op te nemen. Deze verwijzingen kunnen worden opgenomen bij de vereenvoudiging van de verdragen, waarbij ook het verband tussen verschillende doelstellingen van de Unie, bijvoorbeeld het economisch beleid en het sociaal beleid, verduidelijkt kan worden.

CONCLUSIES

De Commissie werkgelegenheid en sociale zaken verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande suggesties in de goed te keuren ontwerpresolutie op te nemen:

1. verzoekt voor de volgende IGC voorstellen te laten ontwikkelen door een orgaan in de vorm van een conventie, dat nauw gelieerd is aan de sociale partners en de burgerorganisaties; is tevens van mening dat de lidstaten aangemoedigd moeten worden te zorgen voor een forum waar burgers met hun parlementen van gedachten kunnen wisselen over de toekomst van Europa;
2. betreurt het dat het Verdrag van Nice de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid niet heeft uitgebreid tot alle terreinen van het sociaal beleid, de uitzonderingen krachtens artikel 137, lid 6 van het EG-Verdrag niet geschrapt heeft, en het Parlement niet op voet van gelijkheid met de Raad geplaatst heeft op alle terreinen die onder de artikelen 13, 42, 138 en 139 van het EG-Verdrag vallen; is echter ingenomen met het feit dat dit wél is geschied voor stimuleringsmaatregelen krachtens artikel 13 van het EG-Verdrag;

3. betreurt tevens dat het principe van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, zoals vereist op grond van het in artikel 141 van het EG-Verdrag genoemde beginsel van gelijke beloning, niet is uitgebreid tot alle zaken in verband met de arbeidsmarkt en dat in artikel 137, lid 1 geen verwijzing is opgenomen naar de onderlinge afstemming van gezins- en beroepstaken, zowel voor mannen als vrouwen;
4. is van mening dat de bepalingen in het Verdrag (art. 16) inzake diensten van algemeen belang versterkt moeten worden om te waarborgen dat het Europese sociale model goed kan functioneren in een pluralistische economie;
5. dringt erop aan dat deze tekortkomingen worden verholpen in toekomstige voorstellen tot wijziging van de Verdragen;
6. dringt erop aan dat in het debat over de toekomst van de Europese Unie ook gesproken wordt over de bepaling van een rechtsgrondslag voor de participatie van burgerorganisaties in de besluitvorming van de Europese Unie; dringt daarom aan op een zo breed mogelijk discussie over dit onderwerp, zowel binnen de EU als in de kandidaat-lidstaten;
7. verwijst naar artikel 128 EG-Verdrag als rechtsgrondslag voor de open coördinatiemethode in het werkgelegenheidsbeleid en dringt aan op de toevoeging aan het Verdrag van een vergelijkbare rechtsgrondslag voor het beleid inzake sociale bescherming;
8. meent dat een nauwkeuriger afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, gepaard moet gaan met zowel een zekere flexibiliteit als met een aantal gedeelde bevoegdheden, en dat alle bestaande EG-maatregelen aangewend moeten worden op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken: wetgeving, de open coördinatiemethode, het sociaal overleg, de structuurfondsen, de ondersteuningsprogramma's, een geïntegreerde aanpak op het gebied van beleid, analyse en onderzoek; is van oordeel dat het Europees Parlement als deel van de Europese wetgevende macht ten volle betrokken moet worden bij al deze procedures en beleidsinstrumenten;
9. betreurt dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie niet is opgenomen in de Verdragen; dringt erop aan dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat is afgekondigd in Nice, bindend gemaakt wordt voor de instellingen van de Europese Unie en de lidstaten bij de implementatie van de wetgeving van de Europese Unie; is bijgevolg van oordeel dat het Handvest van de grondrechten als essentieel onderdeel moet worden geïntegreerd in het toekomstige Verdrag van de Europese Unie;
10. verzoekt dat bij de herziening van de Verdragen verwijzingen worden opgenomen naar het herziene Sociale Handvest van de Raad van Europa en de belangrijkste IAO- en VN-verdragen, met inbegrip van het VN-Verdrag inzake de rechten van de kinderen van 20 november 1989;
11. roept op tot het houden van een gezamenlijke jaarvergadering van delegaties van de commissies werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement, de parlementen van de lidstaten, de parlementen van de kandidaat-landen en de Raad van Europa.

25 april 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE LANDBOUW EN PLATTELANDSONTWIKKELING

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie (2001/2022(INI))

Rapporteur voor advies: María Rodríguez Ramos

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling benoemde op haar vergadering van 27 februari 2001 María Rodríguez Ramos tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 21 maart, 27 maart en 24 april 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf (voorzitter), Joseph Daul en Vincenzo Lavarra (ondervoorzitters), Georges Garot (rapporteur voor advies, verving María Rodríguez Ramos), Gordon J. Adam, Danielle Auroi, Alexandros Baltas (verving Bernard Poignant), António Campos, Giorgio Celli, Michl Ebner, Jonathan Evans (verving Elisabeth Jeggle), Anne Ferreira (verving Michel J.M. Dary), Christel Fiebiger, Lutz Goepel, Willi Görlach, María Izquierdo Rojo, Salvador Jové Peres, Hedwig Keppelhoff-Wiechert, Dimitrios Koulourianos, Albert Jan Maat, Xaver Mayer, Jan Mulder (verving Giovanni Procacci), James Nicholson (verving Francesco Fiori), Neil Parish, Mikko Pesälä, Agnes Schierhuber, Struan Stevenson en Robert William Sturdy.

BEKNOPTE MOTIVERING

1. Het Verdrag van Nice en het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het Verdrag van Amsterdam, voorzover het als centrale doelstelling had om de instellingen klaar te maken voor de uitdaging van de uitbreiding, heeft zijn doelstelling gemist en geeft geen antwoord op drie centrale vraagstellingen: samenstelling en omvang van de Commissie, uitbreiding van de stemming met gekwalificeerde meerderheid, en een nieuwe weging van de stemmen.

Het moet ons dan ook verheugen dat de Conferentie van Nice na moeizame onderhandelingen uiteindelijk in staat is geweest om een institutionele hervorming aan te nemen die de weg voor de aanstaande toetredingen vrij laat. Maar dat succes moet in mijn ogen op drie punten gerelativeerd worden:

a) Op de eerste plaats hebben de onderhandelingen over de institutionele aspecten de behandeling van andere problemen verhinderd, en dat geldt vooral voor de algemene uitbreiding van de medebeslissingsprocedure tot alle besluiten waar al een gekwalificeerde meerderheid voor nodig is. Het Europees Parlement heeft concrete voorstellen voor die uitbreiding van de medebeslissingsprocedure tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het concurrentiebeleid en de steunmaatregelen van de lidstaten gedaan, maar zijn voorstellen zijn nooit op de agenda van de Conferentie geplaatst.

b) Het uitblijven van de medebeslissingsprocedure in het gemeenschappelijk landbouwbeleid vormt één van de voornaamste hangende kwesties na het Verdrag van Nice, dat dus de landbouw discriminerend blijft behandelen tegenover beleidsterreinen die ermee samenhangen, zoals volksgezondheid, consumentenbescherming, milieubescherming of de interne markt, die vandaag onder de medebeslissingsprocedure vallen. Het onderscheid op zich is kunstmatig, houdt geen rekening met het feit dat er in de Europese Unie een geïntegreerd agroalimentair systeem bestaat, het druist in tegen de rechtszekerheid, en ten laatste vormt het een permanente bron van institutionele conflicten (tot zelfs binnen het Europees Parlement bij de toewijzing van de wetgevende voorstellen aan de parlementaire commissies voor behandeling ten principale). Van de andere kant moeten we eraan denken dat invoering van de medebeslissingsprocedure in het gemeenschappelijk landbouwbeleid alleen zou gelden voor de rechtsakten, en dat dus de uitvoerende en administratieve aspecten, zoals vandaag, tot de bevoegdheid van de Commissie zouden blijven behoren, volgens de regels van haar bevoegdheidsuitoefening ("comitologie").

c) We moeten hier ook stellen, tegen het argument in dat bij gelegenheid van de kant van de Commissie te horen is, dat de invoering van de medebeslissingsprocedure voor alle rechtsakten die te maken hebben met de landbouw een onoverzienbare werklast voor het Europees Parlement tot gevolg zou hebben. Laat ons alleen maar terugdenken aan 1998, toen het Europees Parlement, zelfs ondanks de voorlegging van Agenda 2000, nog over 53 rechtsakten voor de landbouw geraadpleegd is. In 1999 waren het er maar 28, waarvan er 16 te beschouwen waren als van fundamenteel belang en 12 als niet fundamenteel. Met dergelijke cijfers is een voorafgaand, en noodzakelijkerwijze betwistbaar onderscheid in de rechtsakten, met procedurele gevolgen, namelijk raadplegings- of medebeslissingsprocedure naar gelang van de aard van elk afzonderlijk stuk, niet te verantwoorden, nog afgezien van het bijkomend risico van aanhoudende interpretatieve betwistingen van de kwalificatie. Bovendien zijn er nog heel veel rechtsakten die in eerste lezing routinematig en met een vereenvoudigde procedure aangenomen zouden kunnen worden (technische aanpassing, verlenging van de geldigheidsduur van lopende

verordeningen, enz.) om eventuele vertraging in de uitvoering te voorkomen. Het komt erop neer dat het Europees Parlement, als hoogste vertegenwoordiger van de volkeren van Europa, op de eerstvolgende Intergouvernementele Conferentie van 2004 moet blijven aandringen op invoering van de medebeslissingsprocedure voor alle rechtsakten in de landbouw.

d) Verder heeft het Verdrag van Nice het besluitvormingsproces zo mogelijk nog ingewikkelder gemaakt, zodat het kan uitlopen op een blokkering van de komende hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en, parallel daarmee, een verzwakking van de standpunten van de Europese Unie in de landbouwonderhandelingen die aan de gang zijn bij de Wereldhandelsorganisatie.

e) Die toestand is des te betreuenswaardiger omdat de Intergouvernementele Conferentie van Nice ook diepe breuklijnen tussen de lidstaten aan het licht gebracht heeft voor wat betreft het toekomstig uitzicht van de Unie, en het doorbreken van de Frans-Duitse as bezegeld heeft, die traditioneel de drijvende kracht achter de Europese constructie vormt.

f) De resultaten van Nice hebben in de publieke opinie het beeld achtergelaten dat een paar landen op de eerste plaats bekommerd zijn om niets anders dan de machtsverdeling bij de instellingen, en ernstige twijfel over het vermogen en de politieke wil van de Raad gezaaid om de akkoorden tot stand te brengen die nodig zijn om het gemeenschappelijk landbouwbeleid aan te passen aan de hogere eisen die de Europese burgers stellen (zoals duidelijk blijkt uit de gekkekoeien crisis van dit ogenblik) en de uitdagingen van de uitbreiding en de lopende multilaterale onderhandelingen. De toestand wekt twijfel over het voortbestaan van het Europees landbouwmodel, een essentieel onderdeel van het Europees sociaal model, in een uitgebreide Europese Unie.

2. Na Nice: op weg naar een gemeenschappelijk landbouw- en plattelandsbeleid dat onder de medebeslissingsprocedure valt

Volgens de voorafgaande stellingen zou het debat over de toekomst van de Europese Unie, dat de verklaring in de Slotakte van de Conferentie van Nice in het vooruitzicht stelt (par. 3), rekening moeten houden met de komende functie van een gemeenschappelijk landbouw- en plattelandsbeleid in de Europese integratie en met de bijdrage van de landbouw tot milieu- en landschapsbescherming, werkgelegenheid en ruimtelijke ordening, en voedselkwaliteit en -veiligheid. Dat debat kan verder ook uitlopen op een nieuwe aflijning van de bevoegdheden van de Europese Unie en de lidstaten, zoals gesteld in paragraaf 5 van de bewuste verklaring, en zou het voortbestaan van het supranationaal karakter van het toekomstig landbouw- en plattelandsbeleid moeten waarborgen.

In de grond gaat het erom dat de komende Intergouvernementele Conferentie ook het landbouwhoofdstuk van de Verdragen behandelt (art. 32 t/m 38), zodat het behoud van het Europees landbouwmodel in een uitgebreide Europese Unie gewaarborgd is, in overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad van december 1997 in Luxemburg. In dat vooruitzicht zullen de Verdragen de principes van multifunctionaliteit, duurzaamheid en omzichtigheid uitdrukkelijk moeten vastleggen, vorm moeten geven aan een specifieke steun voor kleine boeren en voor de goederen en diensten van openbaar belang waar de landbouw voor zorgt en die de markt tegenwoordig niet meer kan vergoeden.

De volgende hervorming van de Verdragen op de Intergouvernementele Conferentie van 2004 moet dan ook absoluut de medebeslissingsprocedure invoeren voor het landbouwbeleid, om de

democratische rechtmatigheid en de doorzichtigheid van het beleid van de Unie te verzekeren en te verbeteren en dichterbij haar burgers te brengen, zoals uitdrukkelijk gesteld in paragraaf 6 van de Verklaring over de toekomst van de Unie in de Slotakte van de Conferentie van Nice.

CONCLUSIES

De Commissie landbouw en plattelandontwikkeling verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande suggesties in de goed te keuren ontwerp-resolutie op te nemen:

1. neemt kennis van de institutionele hervormingen van het Verdrag van Nice omdat ze de weg naar de komende toetredingen effenen; hoopt dat de Raad in dat vooruitzicht blijk geeft van een consequente gedachtegang en op korte en middellange termijn de middelen en de nodige maatregelen neemt om het gemeenschappelijk landbouwbeleid in staat te stellen om in een uitgebreide Europese Unie een duurzame landbouw van hoge kwaliteit te garanderen en aan de plattelandontwikkeling en de economische en sociale samenhang bij te dragen;
2. vreest dat de ingewikkelde besluitvorming volgens het Verdrag van Nice kan uitlopen op een blokkering van de komende hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en parallel daarmee een verzwakking van de standpunten van de Europese Unie in de lopende landbouwonderhandelingen bij de Wereldhandelsorganisatie; vraagt de leden van de Raad bijgevolg dat ze blijk geven van hun politieke wil om overeenkomsten tot stand te brengen waarmee alle hindernissen overwonnen kunnen worden en die de Europese burgers een duidelijk signaal geven dat een vernieuwd gemeenschappelijk landbouwbeleid de rechten van verbruikers, producenten en de landbouw in het algemeen zal waarborgen;
3. betreurt dat de invoering van een medebeslissingsprocedure in het gemeenschappelijk landbouwbeleid andermaal uitgesteld is, zodat het discriminerend behandeld wordt in vergelijking met een aantal beleidsonderdelen die met de landbouw verwant zijn en al wel onder de medebeslissingsprocedure vallen (volksgezondheid, verbruikersbescherming, milieu, interne markt); het gaat hier om een kunstmatig onderscheid dat indruist tegen de rechtszekerheid en een permanente bron van institutionele conflicten vormt;
4. vraagt dat het debat over de toekomst van de Europese Unie, dat in het vooruitzicht gesteld wordt in de verklaring in de Slotakte van de Conferentie van Nice, rekening houdt met de toekomstige functie van een gemeenschappelijk landbouw- en plattelandbeleid in de Europese integratie en de bijdrage van de landbouw tot milieu- en landschapsbescherming, werkgelegenheid en ruimtelijke ordening, en voedselkwaliteit en -veiligheid; meent dat de nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen de Europese Unie en de lidstaten, die uit het debat voortkomt, in geen geval ten koste van het supranationaal karakter van de beleidsvoering mag gebeuren;
5. verlangt dat het Europees Parlement en zijn commissies actief worden betrokken bij het beginnende post-Nice-proces en bij het geplande overleg over een nieuw Europees Verdrag; wenst met het oog op de procedure dat het Europees Parlement, de Europese Raad, de EU-Commissie en de kandidaat-lidstaten zo spoedig mogelijk in het kader van een conventie de discussie over de toekomst van de EU aangaan; wijst er in dit verband op dat het Europees Parlement met het oog op de inhoud van de discussie reeds in een vroeg stadium de absolute noodzaak van volledige medebeslissingsbevoegdheid van het Parlement voor het gehele landbouwbeleid en van een herziening van de artikelen 32-38 van het EU-Verdrag in de

richting van een moderne definitie van het Europese landbouwmodel, aan zijn partners duidelijk moet maken;

6. acht het onontbeerlijk, gezien de rechten van verbruikers, producenten en de landbouw in het algemeen, dat de volgende Intergouvernementele Conferentie zich ook bezighoudt met aanpassing van het landbouwhoofdstuk van de Verdragen (art. 32 t/m 38), zodat het behoud van het Europees landbouwmodel gewaarborgd is in een uitgebreide Europese Unie, in overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad van december 1997 in Luxemburg;
7. meent ook dat de volgende hervorming van de Verdragen moet dienen om de principes van multifunctionaliteit, duurzaamheid en omzichtigheid als grondslag van het Europees landbouwmodel vast te leggen, en om een degelijk raamwerk voor specifieke steun voor kleine boeren en de goederen en diensten van openbaar belang tot stand te brengen waar de landbouw voor zorgt en die de markt vandaag de dag niet kan vergoeden;
8. acht het in het licht hiervan noodzakelijk dat de begroting van het GLB grondig wordt herzien zodat de plattelandsontwikkeling uitgroeit tot de fundamentele en prioritaire pijler van de noodzakelijke hervorming van het landbouwbeleid;
9. eist dat bij de volgende hervorming van de Verdragen naar aanleiding van de Intergouvernementele Conferentie van 2004, de medebeslissingsprocedure en volledige begrotingsbevoegdheid van toepassing wordt op alle rechtsakten in het landbouwbeleid om de democratische rechtmatigheid en doorzichtigheid van de beleidsvoering van de Europese Unie te verzekeren en te verbeteren en dichter bij de burgers van de lidstaten te brengen, zoals uitdrukkelijk gesteld in de verklaring over de toekomst van de Europese Unie in de Slotakte van de Conferentie van Nice.

24 april 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE VISSERIJ

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie (2001/2022(INI))

Rapporteur voor advies: Brigitte Langenhagen

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie visserij benoemde op haar vergadering van 6 maart 2001 Brigitte Langenhagen tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 21 maart en 24 april 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Daniel Varela Suanzes-Carpegna (voorzitter), Rosa Miguélez Ramos en Hugues Martin (ondervoorzitters), Brigitte Langenhagen (rapporteur voor advies), Elspeth Attwooll, Arlindo Cunha, Pat the Cope Gallagher, Michael John Holmes (vervang Nigel Paul Farage overeenkomstig artikel 166, lid 3 van het Reglement), Ian Stewart Hudghton, Giorgio Lisi (vervang Antonio Tajani), John Joseph McCartin (vervang Carmen Fraga Estévez), Patricia McKenna, James Nicholson, Bernard Poignant en Catherine Stihler.

BEKNOPT MOTIVERING

Op de Intergouvernementele Conferentie van Nice in december 2000 werd een reeks hervormingen overeengekomen die van groot belang zijn voor de toekomst van de Europese Unie, met name ten aanzien van de institutionele aspecten met het oog op de toekomstige uitbreiding van de Europese Unie met nieuwe lidstaten.

De Intergouvernementele Conferentie keurde in Nice de bepalingen goed die onder de naam "Verdrag van Nice" op 26 februari 2001 werden ondertekend door de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten. Het wachten is nu op ratificatie door alle lidstaten.

De IGC van Nice had een beperkte agenda, die zich vooral richtte op de noodzakelijke hervorming van de communautaire instellingen ter voorbereiding op de toekomstige uitbreiding van de Unie, waarbij een algemene hervorming van alle bestaande communautaire beleidsvormen naar een latere datum werden verschoven. Hetzelfde gold voor een herziening van het wettelijk kader van de Europese Unie en de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten.

Vanuit deze optiek bezien is het Verdrag van Nice niets meer dan een verdere schakel in het gestage proces van de opbouw van de Europese Unie, een proces dat zijn eigen dynamiek heeft en sinds het Verdrag van Rome een constante ontwikkeling heeft doorgemaakt.

Tegen deze achtergrond en gezien het feit dat de vraagstukken die de Commissie visserij aan de orde had gesteld in haar advies voorafgaand aan deze Intergouvernementele Conferentie¹, op de Conferentie van Nice niet aan de orde zijn gekomen, heeft de Commissie visserij besloten tot handhaving van de in dit advies opgenomen wensen, in de verwachting dat zij aan de orde zullen worden gesteld in het kader van het nieuwe proces dat zal uitmonden in de in 2004 bijeen te roepen Intergouvernementele Conferentie, en waarvoor de eerste voorbereidende maatregelen zullen worden getroffen op de komende Europese Raad van Göteborg in juni dit jaar. De wensen en doelstellingen van de Commissie visserij voor deze nieuwe fase in de opbouw van de Europese Unie kunnen als volgt worden samengevat:

FUNDAMENTELE KWESTIES DIE OP DE KOMENDE INTERGOUVERNEMENTELE CONFERENTIE VAN 2004 AAN DE ORDE MOETEN WORDEN GESTELD

A. Specifieke vermelding in de Verdragen

Wij pleiten ervoor dat in de Verdragen gedetailleerdere aandacht wordt besteed aan een van de weinige communautaire sectoriële beleidsvormen. Kon de visserij immers namelijk vroeger nog worden beschouwd als een aanhangsel van de landbouw, tegenwoordig is de visserij voorwerp van zelfstandig, ver ontwikkeld sectorieel beleid, hetgeen opneming in het nieuwe Verdrag rechtvaardigt van een specifieke titel "visserij", waarin de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid en de wetgevingsprocedures voor de verwezenlijking hiervan worden uitgewerkt.

¹ A5-0018/2000.

B. Besluitvormingsprocedure

Aangezien het visserijbeleid een van de weinige echt communautaire economische sectoren vormt, omdat immers de belangrijkste besluiten op dit gebied toevallen aan de instellingen van de Unie, is het Europees Parlement als vertegenwoordiger van de burger en in de uitoefening van zijn controlebevoegdheden met betrekking tot de communautaire uitvoerende macht, van oordeel dat de rol van het EP bij belangrijke vraagstukken met betrekking tot visserijbeleid niet beperkt mag blijven tot die van adviseur, zoals die momenteel in het kader van de raadplegingsprocedure is voorzien.

De Commissie visserij is van oordeel dat als regel de medebeslissingsprocedure, of een soortgelijke in de toekomstige herziening van de Verdragen op te nemen procedure, moet worden gevolgd bij belangrijke vraagstukken die te maken hebben met de grote lijnen van het gemeenschappelijk visserijbeleid en de basisverordeningen voor de verschillende sectoren: marktordeningen, de beginselen van instandhouding en beheer van de visbestanden, controleregeling, technische instandhoudingsmaatregelen en instrumenten van het structuurbeleid. Er moet voor worden gezorgd dat het Parlement een serieuze rol gaat vervullen bij de besluitvorming inzake fundamentele wetgeving.

C. Internationale visserijovereenkomsten

Aan het begin van de vorige zittingsperiode bevond het Parlement zich in een situatie waarin het voor voldongen feiten werd gesteld: het werd geraadpleegd over een tekst - meestal een protocol betreffende verlenging van een vorige overeenkomst-, waarover unilateraal door de Commissie volgens een mandaat van de Raad was onderhandeld en dat vaak reeds voorlopig van toepassing was op het moment waarop de tekst van het protocol voor raadpleging aan het Parlement werd gezonden. Het advies van het EP had derhalve louter een formeel karakter.

Op 12 december 1996 ondertekenden Parlement, Commissie en Raad een gezamenlijke verklaring over verbetering van de informatieverstrekking aan de begrotingsautoriteit over visserijovereenkomsten¹. In dit document wordt met name gesteld dat de Commissie het Europees Parlement periodiek en via zijn parlementaire commissies op de hoogte houdt van de voorbereiding en het verloop van de onderhandelingen, met inbegrip van de begrotingsgevolgen en voorts dat de Commissie de begrotingsautoriteit driemaandelijks van gedetailleerde informatie voorziet over de uitvoering van de lopende overeenkomsten en over de financiële ramingen voor de rest van het jaar.

Op 5 juli 2000 hechtten het Europees Parlement en de Commissie hun goedkeuring aan een kaderakkoord² waarin de betrekkingen tussen beide instellingen worden geregeld en waarbij in de tweede bijlage bepalingen werden opgenomen betreffende toezending aan het Europees Parlement van informatie over internationale overeenkomsten en over de uitbreiding, en de betrokkenheid van het Parlement hierbij. Hierbij werden in wezen de in 1996 overeengekomen bepalingen herhaald.

Resultaat van deze bepalingen was dat de Commissie visserij aanzienlijk beter werd ingelicht over de begrotingsaspecten van de in de verklaring genoemde overeenkomsten, en over bepaalde gegevens over het gebruik van de visserijrechten. De Commissie stuurt onmiddellijk in de

¹ PB C 20 van 20.1.1997, blz. 109.

² C5-0349/2000.

beschikbare taal de officiële tekst door van het visserijprotocol, zoals bij de onderhandelingen overeengekomen, hetgeen het Parlement in staat stelt zijn advies op te stellen voordat de eerste betaling van de in de overeenkomst opgenomen financiële compensatie moet worden verricht.

De afgelopen tijd stuit deze procedure, die geruime tijd bevredigend heeft gefunctioneerd, op talloze moeilijkheden. De zo-even genoemde verbetering wordt de laatste tijd overschaduwde door de vertragingen die zijn opgetreden bij de opstelling van de wetgevingsvoorstellen door de Commissie.

Voor wat betreft de invloed van het Parlement op de besluitvormingsprocedure inzake internationale overeenkomsten kan erop worden gewezen dat onze instelling er in juridisch opzicht en op politiek gebied voor heeft geijverd te bewerkstelligen dat de instemmingsprocedure verplicht wordt gevolgd voor de vaststelling van internationale visserijovereenkomsten, aangezien dit het meest geschikte middel vormt om een daadwerkelijke beslissingsbevoegdheid te verkrijgen bij de sluiting van deze overeenkomsten.

D. Internationale organisaties

Een ander vraagstuk dat verband houdt met het externe optreden op visserijgebied en met betrekking waartoe het Parlement zich in een weinig bevredigende situatie bevindt, is de betrokkenheid van het Europees Parlement bij internationale organen van regionale aard als de Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee (CGPM), de visserijorganisaties voor het noordoostelijk gedeelte van de Atlantische Oceaan (NAFO/OPANO) en de Internationale Commissie voor de instandhouding van de tonijn in de Atlantische Oceaan (ICCAT), die een steeds protectionistischer houding innemen als het gaat om de instandhouding en rationele bevissing van de visbestanden in de wereld. Het kaderakkoord tussen het Europees Parlement en de Commissie van 5 juli 2000 bekrachtigt het in de gedragscode van 15 mei 1995 vastgelegde standpunt inzake betere informatievoorziening over het verloop van de werkzaamheden en de besluiten die in deze belangrijke fora worden genomen. In veel gevallen moeten deze besluiten verplicht worden opgenomen in het Gemeenschapsrecht en zijn zij van bijzonder grote invloed op het gemeenschappelijk visserijbeleid.

De Commissie zorgt ervoor dat leden van het Europees Parlement als waarnemers kunnen worden opgenomen in de onderhandelingsdelegaties van de Gemeenschap als het gaat om multilaterale akkoorden, doch verzet zich categorisch tegen rechtstreekse deelname van parlementsleden aan de onderhandelingsvergaderingen, waar de feitelijke onderhandelingen worden gevoerd.

CONCLUSIES

De Commissie visserij verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken in haar verslag over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie en bij de voorbereidende werkzaamheden voor de komende Intergouvernementele Conferentie rekening te houden met hetgeen volgt:

1. Het Europees Parlement betreurt het dat in het Verdrag van Nice voor de visserij geen specifiek hoofdstuk is opgenomen dat recht doet aan het grote belang en de ontwikkeling van een van de weinige gemeenschappelijke beleidsterreinen van de Unie. In een dergelijk hoofdstuk zouden de doelstellingen, de beginselen en de juridische procedures ter regulering van deze sector opgenomen moeten worden;

2. Voor een wijziging van de rol van het Parlement als waarnemer in die van actieve deelnemer aan de besluitvorming is een wijziging van de bestaande procedures noodzakelijk en dient de algemene regel te worden gewijzigd volgens welke het Parlement zich uitspreekt in het kader van de raadplegingsprocedure. Er moet een andere procedure komen die onze instelling een actieve rol geeft bij de totstandkoming van fundamentele besluiten, met het oog waarop procedures als de huidige medebeslissingsprocedure moeten worden gevolgd;
3. In dat opzicht en rekening houdend met de aan de gang zijnde herziening van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid is het raadzaam dat, overeenkomstig artikel 308 van het Verdrag, de medebeslissingsprocedure wordt uitgebreid tot het visserijbeleid;
4. Ten aanzien van het internationale visserijbeleid moet de rol van het Europees Parlement worden versterkt en moet voor de sluiting van internationale visserijovereenkomsten de instemmingsprocedure verplicht worden gesteld;
5. Samen met de Commissie moet worden nagegaan welke kanalen het meest geschikt zijn om te bewerkstelligen dat parlementsleden daadwerkelijk worden betrokken bij de werkzaamheden van de organen die in het kader van internationale organisaties van regionale aard op het gebied van visserij en bij de onderhandelingen over internationale visserijovereenkomsten besluiten nemen;
6. In de voorbereidende discussie over een nieuwe IGC moet het gemeenschappelijk visserijbeleid in aanmerking worden genomen, gezien de rol van de visserijsector bij de milieubescherming en regionale planning, en de bijdrage van deze sector tot veiligheid van levensmiddelen en tot de economische en sociale cohesie van gebieden die van de visserij afhankelijk zijn. De afbakening van de bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten mag het supranationale karakter van het gemeenschappelijk visserijbeleid niet in de weg staan.

25 april 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE CULTUUR, JEUGD, ONDERWIJS, MEDIA EN SPORT

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie (2001/2022(INI))

Rapporteur voor advies: Barbara O'Toole

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie cultuur, jeugd, onderwijs, media en sport benoemde op haar vergadering van 6 maart 2001 Barbara O'Toole tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 10 april en 24-25 april 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 24 stemmen voor en 3 tegen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Vasco Graça Moura (waarnemend voorzitter), Giorgio Ruffolo en Ulpu Iivari (ondervoorzitters), Barbara O'Toole (rapporteur voor advies), Pedro Ole Andreasen, Aparicio Sánchez, Rolf Berend (vervang Mónica Ridruejo), Thierry de La Perriere, Raina A. Mercedes Echerer, Lissy Gröner, Cristina Gutiérrez Cortines (vervang Vittorio Sgarbi), Christopher Heaton-Harris, Ruth Hieronymi, Timothy Kirkhope (vervang Giuseppe Gargani), Maria Martens, Mario Mauro, Pietro-Paolo Mennea, Doris Pack, Roy Perry, Martine Roure, Dana Rosemary Scallon (vervang Christine de Veyrac), The Earl of Stockton (vervang Sabine Zissener), Kathleen Van Brempt, Luckas Vander Taelen, Eurig Wyn, Theresa Zabell en Myrsini Zorba (vervang Phillip Whitehead).

BEKNOPTE MOTIVERING

In het advies van de commissie ten behoeve van het verslag van de Commissie constitutionele zaken, dat voorafgaand aan de Intergouvernementele Conferentie werd opgesteld¹, werd gepleit voor de verdere ontwikkeling van de Europese Unie op een aantal terreinen. Uw rapporteur blijft ervan overtuigd dat vooruitgang op deze terreinen van belang is, wil de uitbreiding een succes worden; zij heeft dit standpunt als uitgangspunt genomen voor de voorbereiding van het advies van de commissie over de resultaten van de Intergouvernementele Conferentie, het ontwerpverdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie.

Informatie en communicatie: De commissie - en zeker ook het Parlement als zodanig² - heeft consequent de aandacht gevestigd op de noodzaak om een alomvattend informatie- en communicatiebeleid tot stand te brengen, gebaseerd op pluralisme en eerbiediging van de culturele en linguïstische verscheidenheid, en om de burgers van Europa over alle aspecten van de Unie te informeren. Een succesvol beleid op dit terrein zou een deskundig openbaar debat over de toekomstige ontwikkeling van de Unie en haar beleid bevorderen. Tevens zou het de democratische credentials van haar instellingen versterken, en stimuleren dat actieve deelneming aan het politieke leven een van de kenmerken van een democratie is: jonge mensen - wie het conventionele "institutionele" beleid vaak onaantrekkelijk voorkomt - zijn een bijzonder belangrijke doelgroep. In het belang van een grotere doorzichtigheid en openheid zou de Raad een goed voorbeeld kunnen geven door volledige verslagen te publiceren over het stemgedrag van de individuele lidstaten en door ermee akkoord te gaan dat zijn vergaderingen openbaar toegankelijk worden. Gelet op het feit dat de Unie spoedig zal worden uitgebreid met samenlevingen die onlangs nog tientallen jaren totalitarisme achter zich gelaten hebben, moet een grotere doorzichtigheid binnen de Unie en de ontwikkeling van een doeltreffend informatie- en communicatiebeleid als een spoedeisende aangelegenheid worden beschouwd.

Media: Artikel 157, lid 3, van het Verdrag van Amsterdam had bepaald dat besluiten op het terrein van de industrie in de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen moeten worden genomen, na *raadpleging* van het Parlement: dit was de procedure waarmee het MEDIA PLUS-programma werd ingevoerd. De IGC voorziet in de invoering van *medebeslissing* op dit terrein: dit is een welkome stap naar een democratische verantwoordingsplicht op een belangrijk werkterrein van de commissie.

Cultuur: In 1997 gaf de commissie in haar advies aan de Commissie constitutionele zaken over het ontwerpverdrag van Amsterdam uiting aan haar ontevredenheid met het feit dat het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid niet was ingevoerd voor cultuur; en voorspelde zij dat de noodzaak van unanimiteit in de Raad de invoering van maatregelen op dit terrein zal belemmeren³. Deze voorspelling werd bevestigd door de problemen waarmee de uiteindelijke goedkeuring van het kaderprogramma Cultuur 2000 gepaard ging. Tegen deze achtergrond pleit de commissie nogmaals in haar advies inzake de IGC 2000 voor de overgang op dit terrein van unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid. Het is uiterst betreurenswaardig dat het verzoek tot wijziging van artikel 151, lid 5, houdende de invoering van het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad, genegeerd is.

Sport: Sport werd pas in 1999 aan de naam van de commissie toegevoegd, maar zij beschouwde

¹ A5-0086/2000.

² Recentelijk nog in B5-0174/2001, resolutie van het Europees Parlement over de informatie- en communicatiestrategie van de EU (notulen 14 maart 2001).

³ A4-0347/1997.

sport reeds lang als een van haar terreinen van bevoegdheid. De commissie heeft altijd de nadruk gelegd op de belangrijke gezondheids-, onderwijs- en sociale aspecten van de sport; en heeft consequent gepleit voor de invoering van een rechtsgrondslag om communautaire maatregelen op het terrein van de sport mogelijk te maken - recentelijk nog in haar advies over de Intergouvernementele Conferentie voor de AFOC. Het Verdrag van Amsterdam bevatte een verklaring inzake sport en het Verdrag van Nice bevat een bijlage (bijlage IV) over sport: deze vormen evenwel geen van beide een rechtsgrondslag voor communautaire maatregelen.

Onderwijs: Artikel 149 van het Verdrag is door de Intergouvernementele Conferentie niet gewijzigd. Dit valt te betreuren. Een expliciete verwijzing naar de totstandbrenging van een Europees onderwijsgebied zou de wenselijkheid ondersteunen van de totstandbrenging van onderling overeengekomen referentiepunten voor de vergelijking van de diverse nationale en regionale systemen (toetsing aan referenties), de bevordering van de uitwisseling van ervaringen en stimulering van de verspreiding van optimale praktijken.

Institutionele aangelegenheden en "post-Nice": Het Europees Parlement is als enige van de instellingen van de Unie democratisch gekozen. Het heeft derhalve recht op meer dan een consultatieve rol en om vollediger te participeren in een eventuele toekomstige Intergouvernementele Conferentie dan het bij de voorbereidingen voor de Topconferentie van Nice heeft kunnen doen.

Het Verdrag van Nice bevat een verklaring die vooruitloopt op een diepgaand en breed debat over de toekomstige ontwikkeling van de Europese Unie. Het Zweedse voorzitterschap en het Belgische voorzitterschap zullen het debat lanceren, waarbij de nationale parlementen en de publieke opinie in de gehele Unie geraadpleegd zullen worden, en waarbij tevens de kandidaat-lidstaten betrokken zullen worden. Er zal een verslag worden voorgelegd aan de Europese Raad te Göteborg in juni 2001 en de Europese Raad te Laken zal in december 2001 een verklaring aannemen inzake de voortzetting van het proces. Een van de kernonderwerpen die daarbij aan de orde zullen komen, is de totstandbrenging van een meer nauwkeurige afbakening van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, en het toezicht daarop.

Dit is een belangrijke aangelegenheid voor onze commissie. Een duidelijker afbakening van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten zou de besluitvorming in de Raad met eenparigheid van stemmen op het terrein van het cultuurbeleid overbodig maken en de belangrijkste belemmering voor een krachtiger cultuurbeleid op Europees niveau wegnemen; tevens zou dit een constitutionele waarborg bieden dat de culturen van de lidstaten geëerbiedigd worden. Nogmaals, een duidelijker afbakening van bevoegdheden zou de weg vrijmaken voor het ontstaan van een waarlijk Europees onderwijsgebied, waarbij tegelijkertijd de verantwoordelijkheid van lokale, regionale en nationale overheden voor de onderwijssystemen op deze niveaus erkend en gewaarborgd wordt.

Ervan uitgaande dat verdere veranderingen voor de institutionele structuur van de Unie noodzakelijk zijn, wil de uitbreiding slagen, is het van belang dat substantiële vooruitgang op dit terrein vóór eind 2003 geboekt wordt.

CONCLUSIES

De Commissie cultuur, jeugd, onderwijs, media en sport verzoekt de ten principale bevoegde

Commissie constitutionele zaken onderstaande punten in haar ontwerpresolutie op te nemen:

1. wijst nogmaals op zijn overtuiging dat een Europees informatie- en communicatiebeleid, gebaseerd op de beginselen pluralisme, openheid en verscheidenheid, het debat en de bewustwording onder het publiek zal versterken - met name onder jonge mensen - van de voordelen van de Europese samenwerking in het kader van de EU; is van oordeel dat de basisbeginselen van het informatiebeleid van de EU gedecentraliseerde tenuitvoerlegging, coördinatie (met name tussen Commissie en Parlement), doelgerichtheid en optimale benutting van de informatietechnologie moeten zijn; is er nog steeds van overtuigd dat een bredere samenwerking tussen de EU en de kandidaat-lidstaten op het terrein van het informatiebeleid zal helpen waarborgen om de komende uitbreidingen te laten welslagen; verzoekt de Commissie tevens om met een voorstel te komen voor een meerjarig informatieprogramma;
2. verwelkomt de uitbreiding van het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid, met name voor maatregelen ter ondersteuning van het optreden van de lidstaten op industriegebied (artikel 157, lid 3);
3. betreurt dat het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid nog steeds niet van toepassing is op elk terrein, zonder uitzondering, waarop de medebeslissingsprocedure van toepassing is; betreurt het feit dat unanimiteit in de Raad nog steeds van toepassing is op artikel 151, lid 5, en pleit voor uitbreiding van het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid ter ondersteuning van maatregelen op het terrein van de cultuur bij een eventuele herziening van het Verdrag;
4. is van mening dat er aan de sport belangrijke onderwijs-, gezondheids- en sociale aspecten verbonden zijn; betreurt dat zijn steeds weer naar voren gebrachte pleidooi voor de opnemings in het Verdrag van een rechtsgrondslag voor communautaire maatregelen op het terrein van de sport, opnieuw verworpen is; en pleit voor de totstandbrenging van een dergelijke rechtsgrondslag bij een eventuele herziening van het Verdrag, waarbij het specifieke karakter van de sport moet worden erkend en behouden;
5. wenst dat de EU een gemeenschappelijk jeugdbeleid voert, teneinde te garanderen dat specifieke jongerenkwesties over het hele spectrum van het EU-beleid aan bod komen en door alle EU-instellingen worden behartigd;
6. pleit ervoor om bij een eventuele toekomstige herziening van het Verdrag artikel 149, lid 2, zo te wijzigen dat daarin een verwijzing wordt opgenomen naar de doelstelling van de totstandbrenging van een Europees onderwijsgebied, gebaseerd op de vaststelling van onderling overeengekomen referentiepunten voor de vergelijking van de onderwijssystemen, de uitwisseling van ervaringen en de verspreiding van optimale praktijken;
7. betreurt de beperkte mate van betrokkenheid van het Parlement bij de Intergouvernementele Conferentie die voorafging aan het Verdrag van Nice; en, om tot een meer pluralistische en veelomvattende aanpak te komen, pleit voor een versterking van de rol van het Parlement bij toekomstige intergouvernementele conferenties, naar het voorbeeld van de conventie voor de opstelling van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie;
8. roept de Europese Raad ertoe op het Handvest van de grondrechten op te nemen in het Verdrag;

9. roept de Commissie ertoe op met het oog op de uitbreiding van de Europese Unie artikel 22 van het Handvest van de grondrechten in alle beleidsvormen en programma's van de Europese Unie in acht te nemen, in het bijzonder op de gebieden informatie- en communicatietechnologie, audiovisueel beleid, onderwijs, cultuur en het leren van talen;
10. is ingenomen met de in de conclusies van de Top van Nice opgenomen verbintenis om een nauwkeuriger afbakening van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel vast te stellen; nodigt de Raad en de Commissie uit de in bijlage IV van het Verdrag van Nice bedoelde brede discussie over het doel van de Europese Unie zo spoedig mogelijk op gang te brengen en daar alle burgers van de lidstaten en de kandidaat-landen bij te betrekken; en verwacht substantiële vooruitgang op de weg naar de verwezenlijking van deze doelstelling vóór eind 2003;
11. pleit, als aanvulling op een doeltreffende informatie- en communicatiestrategie en conform de verbintenis van de Unie tot een maximale openheid en doorzichtigheid, voor beëindiging van de geheimhouding die aan het stemmen in de Raad verbonden is en voor openbare toegang tot vergaderingen van de Raad.

24 april 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE RECHTEN VAN DE VROUW EN GELIJKE KANSEN

aan de Commissie constitutionele zaken

over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie (2001/2022(INI))

Rapporteur voor advies: Rodi Kratsa-Tsagaropoulou

PROCEDURE

De Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen benoemde op haar vergadering van 27 februari 2001 Rodi Kratsa-Tsagaropoulou tot rapporteur voor advies.

Zij behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 9 en 24 april 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de conclusies ervan.

Bij de stemming waren aanwezig: Maj Britt Theorin (voorzitter), Anne E.M. Van Lancker (ondervoorzitter), Rodi Kratsa-Tsagaropoulou (rapporteur voor advies), Lone Dybkjær, Ilda Figueiredo (vervang Armonia Bordes), Fiorella Ghilardotti, Lissy Gröner, Anna Karamanou, Christa Klab, Thomas Mann, Emilia Franziska Müller, Christa Prets, Patsy Sörensen, Joke Swiebel, Helena Torres Marques en Sabine Zissener.

CONCLUSIES

De Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken de volgende paragrafen in haar ontwerpresolutie op te nemen:

Verdrag van Nice

1. juicht het toe dat krachtens artikel 13 de Raad de mogelijkheid is gegeven om met gekwalificeerde meerderheid, overeenkomstig de procedure van artikel 251, te besluiten over communautaire stimuleringsmaatregelen, met uitzondering van harmonisaties van wetgevings- en reglementaire bepalingen van de lidstaten, om hun acties te ondersteunen tegen elke vorm van discriminatie, en met name op geslacht gebaseerde discriminatie;
2. betreurt het dat er geen enkele verbetering is aangebracht in de artikelen 137 en 141 wat betreft de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het vlak van alle arbeidsmarktkwesties en dat er voor deze gelijke behandeling geen rechtsgrondslag in het vooruitzicht is gesteld die juist verder gaat dan arbeidsaangelegenheden (evenwichtige deelname van vrouwen aan de besluitname, betere onderlinge afstemming van gezinsleven en beroepsleven);
3. betreurt het eveneens dat de op het juridische vlak zo noodzakelijke verduidelijking van de implicaties van artikelen 2 en 3 van het Verdrag voor de gelijkheid van mannen en vrouwen niet is uitgevoerd; vindt dat tijdens de hele post-Nice-periode en bij de voorbereiding van de volgende Intergouvernementele Conferentie van 2004 de kwestie van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op alle terreinen ter sprake moet komen en dat de passende rechtsgrond eindelijk moet worden vastgesteld;
4. vindt het positief dat de Europese eenheid voor justitiële samenwerking (Eurojust) in het Verdrag is opgenomen maar wijst erop dat artikel 29 en 31 sub e) moeten worden aangevuld met bepalingen inzake de activiteiten van dit nieuwe internationaal orgaan met het oog op de strijd tegen de georganiseerde misdaad, waarvan vooral vrouwen het slachtoffer zijn;

Handvest van de grondrechten

5. is ingenomen met artikel 21 van het handvest, dat alle discriminatie op grond van onder meer geslacht, ras en afkomst verbiedt, en met artikel 23, dat bepaalt dat de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op alle gebieden moet worden gewaarborgd; betreurt dat het principe van gelijkheid op het gebied van politieke, burgerlijke en sociale rechten tussen mannen en vrouwen niet uitdrukkelijk is genoemd als een plicht om actief de gelijkheid van de seksen te bevorderen en vindt daarom dat het Handvest verder moet worden verbeterd voor het in zijn definitieve vorm in de Verdragen wordt opgenomen;
6. betreurt dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie niet is opgenomen in de Verdragen en meent dat het Handvest absoluut in de Verdragen moet worden opgenomen om volledige juridische effecten te sorteren; meent dat wat betreft de rechten van de vrouw en de gelijke kansen het Handvest zijn volledige juridische effecten toegekend moeten worden en vindt dat ter gelegenheid van de Intergouvernementele Conferentie van 2004 deze kwestie opnieuw moet worden bekeken;
7. verzoekt alle lidstaten van de Unie a) uitvoering te geven aan de harde toezegging van het

Europees Parlement en de Europese Commissie om het Handvest als een verplichte referentie voor alle wetgeving te beschouwen (normatieve effecten) en b) de praktijk te volgen van de nationale constitutionele gerechtshoven van sommige lidstaten om het handvest als referentiepunt te nemen (gerechtelijke effecten); wenst dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in het kader van zijn rechtspraak en de uitoefening van zijn bevoegdheden rekening houdt met de inhoud en de bepalingen van het Handvest;

8. acht het absoluut noodzakelijk dat het Zweedse voorzitterschap direct concrete kansen schept voor een open publiek debat, wat in de Verklaring over de toekomst van de Europese Unie is vastgelegd als een van haar verplichtingen;

De Verklaring over de toekomst van de Europese Unie

9. meent dat het absoluut noodzakelijk is duidelijk en precies de middelen en wijzen aan te geven voor de participatie van de publieke opinie en burgerorganisaties, nationale parlementen en het EP aan de voorbereiding van de volgende IGC en bij toekomstige intergouvernementele conferenties, in alle fasen van de procedure, zoals de Verklaring over de toekomst van de Europese Unie bepaalt; wenst dat in dit kader de gelijke deelname van mannen en vrouwen wordt verzekerd, alsook de medewerking van representatieve netwerken van vrouwenorganisaties uit de Europese Unie en de kandidaat-lidstaten;
10. wijst er tot slot op dat bij de voorbereiding van de Intergouvernementele Conferentie van 2004 bewustwordings- en informatiecampagnes moeten worden georganiseerd die in het bijzonder op vrouwen gericht zijn.

17 april 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCHRIFTEN

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie (2001/2022(INI))

Rapporteur voor advies: Eurig Wyn

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie verzoekschriften benoemde op haar vergadering van 6 maart 2001 Eurig Wyn tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 21 maart en 10/11 april 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 9 stemmen voor bij 1 onthouding haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Vitaliano Gemelli (voorzitter), Roy Perry (ondervoorzitter), Herbert Bösch, Jonathan Evans, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Margot Keßler, Jean Lambert, María Sornosa Martínez en Christian Ulrik von Boetticher.

BEKNOPTE MOTIVERING

Inleiding

Het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat op 7 februari 1992 in Maastricht werd ondertekend, trad op 1 november 1993 in werking. De verankering van het petitierecht in dit Verdrag markeerde het begin van het ontstaan van het Europees burgerschap met nauwkeurig omschreven rechten en plichten. Aan het burgerschap van de Unie waren toen desondanks geen gegarandeerde grondrechten gekoppeld. Het Verdrag betreffende de Europese Unie werd gewijzigd bij het Verdrag van Amsterdam. De verdere ontwikkeling in de richting van een Europees burgerschap vond haar hoogtepunt in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat in december 2000 in Nice werd ondertekend.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Dit Handvest werd opgesteld door een conventie, bestaande uit vertegenwoordigers van regeringsleiders, leden van nationale parlementen, leden van het Europees Parlement en de Commissie. Het Parlement hechtte zijn goedkeuring aan dit Handvest, dat door de Raad, het Parlement en de Commissie plechtig werd afgekondigd op de Europese Raad van Nice, waar het werd toegejuicht als een document dat de grondslag vormt voor een Europese Unie die gegrondvest is op gemeenschappelijke waarden en constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben. Sommige beginselen van het Handvest, zoals nieuwe rechten op het gebied van bio-ethiek, milieu en databescherming, gaan zelfs verder dan die in het Europees Verdrag betreffende de bescherming van de rechten van de mens. Het expliciete discriminatieverbod en de bevestiging van culturele verscheidenheid zijn van groot belang in de multiculturele context van de EU.

De vraag die nu gesteld moet worden is wat we met het Handvest gaan doen en hoe dit van invloed is op de burgers van Europa en op het Europees burgerschap. Het Parlement is er voorstander van het Handvest op te nemen in het Verdrag. De goedkeuring van het Handvest - om het even of het nu wel of niet in het Verdrag wordt opgenomen - is een wezenlijk referentiepunt voor alle betrokkenen (lidstaten, instellingen, natuurlijke en rechtspersonen) in Europees verband (advies van advocaat-generaal Tizzano in zaak C-173/99, par. 28). Uw rapporteur voor advies is van oordeel dat de Commissie verzoekschriften het Handvest in aanmerking moet nemen bij haar besluit of een verzoekschrift binnen het terrein van de werkzaamheden van de Gemeenschap en onder de interpretatie van het Gemeenschapsrecht valt.

Het Handvest en het Europees burgerschap

Het recht om bij het Europees Parlement een verzoekschrift in te dienen, is een kenmerk van het Europees burgerschap. Dit recht geldt voor alle burgers van de Unie. Een verduidelijking van de constitutionele status van het Handvest is voor de burgers van de Europese Unie van eminent belang om hen te betrekken bij zaken die hen aangaan. Een Handvest met een duidelijke constitutionele status vergroot de legitimiteit en het belang van de Europese instellingen voor de Europese burger. Een verduidelijking van de status van het Handvest is ook van belang in verband met de uitbreiding. Een aanzienlijk aantal ontvangen verzoekschriften gaat over discriminatie, dikwijls op grond van nationaliteit, ras, geslacht, taal, enz. Gezien de problemen in verband met de rechten van minderheden in de kandidaat-landen dienen de nieuwe burgers van Europa vanaf de datum van toetreding het recht te hebben onder verwijzing naar het Handvest bij het Europees Parlement een verzoekschrift in te dienen over discriminatiekwesties.

Het recht om bij het Europees Parlement een verzoekschrift in te dienen onder verwijzing naar het Handvest is daarom voor een echt Europees burgerschap absoluut noodzakelijk.

CONCLUSIES

De Commissie verzoekschriften verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken de volgende punten in haar ontwerpresolutie op te nemen:

- A. overwegende dat de Unie zich net als haar lidstaten moet definiëren als een "rechtsgemeenschap",
- B. overwegende dat als het noodzakelijk wordt geacht dat de Unie de beschikking krijgt over een echte materiële en formele grondwet door de definiëring van een duidelijke en vaste orde van grondbeginselen allereerst de rechten moeten worden vastgelegd die verankerd zijn in het Handvest van de grondrechten,
 - 1. is ingenomen met het Handvest van de grondrechten, dat op 7 december 2000 in Nice werd ondertekend en afgekondigd, maar betreurt het gebrek aan eensgezindheid in de Raad om het Handvest een duidelijke constitutionele status te verlenen;
 - 2. is van oordeel dat de Unie niet uitsluitend op zuiver economische overwegingen kan worden gegrondvest. Willen alle burgers profijt trekken uit de Europese integratie, moet er sprake zijn van een verankering van de mensen- en grondrechten;
 - 3. legt de nadruk op het belang van het recht om onder verwijzing naar het Handvest bij het Europees Parlement een verzoekschrift in te dienen over kwesties van fundamentele rechten, in het bijzonder discriminatiekwesties en wijst erop dat de burgers van de nieuwe lidstaten derhalve dit recht dienen te hebben vanaf de datum van toetreding;
 - 4. is van oordeel dat het recht om, onder verwijzing naar het Handvest, bij het Europees Parlement - de instelling die de burgers van Europa vertegenwoordigt - een verzoekschrift in te dienen een belangrijke stap is op de weg naar een echt Europees burgerschap;
 - 5. de Commissie moet in het kader van haar communicatiestrategie het belang erkennen van een debat op nationaal en regionaal niveau over het op Nice volgende proces waar de burgers van Europa direct bij betrokken moeten worden.