



HET VERDRAG VAN NICE EN DE CONVENTIE OVER DE TOEKOMST VAN EUROPA

Het Verdrag van Nice bereidde de Unie slechts gedeeltelijk voor op de grote uitbreidingen naar het oosten en het zuiden in 2004 en 2007. Naar aanleiding van de vragen die in de verklaring van Laken waren gesteld, probeerde de Conventie over de toekomst van Europa daarom een nieuwe rechtsgrond voor de Unie op te stellen in de vorm van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Na een negatief referendum in twee lidstaten werd het verdrag niet geratificeerd.

VERDRAG VAN NICE

Het Verdrag is ondertekend op 26 februari 2001 en in werking getreden op 1 februari 2003.

A. Doelstellingen

Volgens de conclusies van de Europese Raad van Helsinki van 1999 moest de Unie in staat zijn om vanaf eind 2002 kandidaat-lidstaten die klaar waren voor toetreding als nieuwe lidstaten op te nemen. Omdat slechts twee van de kandidaat-lidstaten een inwoneraantal hadden dat hoger was dan het gemiddelde van de bestaande lidstaten, zou het politieke gewicht van landen met een kleiner inwoneraantal aanzienlijk toenemen. Daarom beoogde het [Verdrag van Nice](#) de Europese instellingen doeltreffender te maken en meer legitimiteit te geven en de Unie voor te bereiden op de volgende grote uitbreiding.

B. Achtergrond

Een aantal institutionele kwesties was al aan de orde gekomen op de Intergouvernementele Conferenties (IGC) van Maastricht en Amsterdam, maar was nog niet naar tevredenheid opgelost (de "residuele kwesties van Amsterdam"). Hierbij ging het onder meer om de grootte en de samenstelling van de Commissie, de weging van de stemmen in de Raad en de uitbreiding van het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid. De Europese Raad van Helsinki besloot eind 1999 op basis van een verslag van het Finse voorzitterschap dat een IGC de residuele kwesties alsmede de overige voor de uitbreiding noodzakelijke veranderingen moest oplossen.

C. Inhoud

De IGC ving op 14 februari 2000 aan en voltooide zijn werkzaamheden op 10 december 2000 in Nice. Er werd een overeenkomst bereikt over bovengenoemde institutionele kwesties en een aantal andere punten, namelijk de nieuwe zetelverdeling in het Europees Parlement, een flexibelere nauwere samenwerking, toezicht op de



fundamentele rechten en waarden van de Unie en een versterking van het gerechtelijke systeem van de Unie.

1. Weging van de stemmen in de Raad

De IGC besefte – gelet op de onderlinge samenhang tussen het systeem van stemming in de Raad, de samenstelling van de Commissie en in zekere zin ook de zetelverdeling in het Europees Parlement – dat de belangrijkste opdracht was om de onderlinge weging van de lidstaten aan te passen. Over dit onderwerp had nog geen enkele IGC zich sinds het Verdrag van Rome gebogen.

Er werden twee methoden voorgesteld om de gekwalificeerde meerderheid te bepalen: een nieuw systeem van stemmenweging (anders dan het huidige systeem) of toepassing van een dubbele meerderheid (van stemmen en bevolking). Deze laatste oplossing was voorgesteld door de Commissie en werd gesteund door het Parlement. De IGC koos echter voor de eerste oplossing. Elk van de lidstaten kreeg weliswaar meer stemmen dan voorheen, maar het aandeel van de meer dichtbevolkte landen nam af: het werd verlaagd van 55% van de stemmen tot 45% na de toetreding van 10 nieuwe lidstaten, en vervolgens tot 44,5% op 1 januari 2007. Daarom werd het demografische "veiligheidsnet" ingevoerd: een lidstaat kan verzoeken dat wordt nagegaan of de gekwalificeerde meerderheid ten minste 62% van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigt. Mocht dit niet het geval zijn, dan komt het besluit alsnog te vervallen.

2. Europese Commissie

a. Samenstelling

Met ingang van 2005 telt de Commissie één commissielid per lidstaat. De Raad heeft de bevoegdheid om met eenparigheid van stemmen het aantal commissieleden vast te stellen en te beslissen over de regelingen die nodig zijn voor een toerbeurtensysteem, vooropgesteld dat elke Commissie de demografische en geografische omvang van de lidstaten weerspiegelt.

b. Interne organisatie

Het Verdrag van Nice heeft de voorzitter van de Commissie de bevoegdheid gegeven om de portefeuilles van de commissarissen te verdelen en tijdens zijn mandaat te herverdelen; bovendien kan hij de vicevoorzitters kiezen en hun aantal bepalen.

3. Europees Parlement

a. Samenstelling

Krachtens het Verdrag van Amsterdam werd het maximumaantal leden van het Europees Parlement vastgelegd op 700. In Nice besliste de Europese Raad dat het in het kader van de uitbreiding nodig was het aantal afgevaardigden per lidstaat te herzien. De nieuwe samenstelling van het Parlement diende tevens als compensatie voor de nieuwe stemmenweging in de Raad. Het maximumaantal afgevaardigden werd bijgevolg vastgesteld op 732.

b. Bevoegdheden

Evenals de Raad, de Commissie en de lidstaten, mag ook het Parlement de rechtsgeldigheid van de handelingen van de Raad, de Commissie of de Europese



Centrale Bank aanvechten wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van het Verdrag, van enige verordening of een uitvoeringsregeling daarvan, of misbruik van bevoegdheid.

Naar aanleiding van een voorstel van de Commissie is artikel 191 omgevormd tot de rechtsgrond voor de procedures betreffende het statuut en de financiering van politieke partijen op Europees niveau, welke moeten worden aangenomen op basis van de medebeslissingsprocedure.

De wetgevingsbevoegdheden van het Parlement zijn uitgebreid doordat het toepassingsgebied van de medebeslissingsprocedure enigszins is verruimd en doordat het Parlement voortaan toestemming moet verlenen voor nauwere samenwerking wanneer de medebeslissingsprocedure van kracht is. Ook moet het Parlement om zijn oordeel worden gevraagd als de Raad zich zou uitspreken over het risico van een ernstige schending van de grondrechten in een lidstaat.

4. Hervorming van het rechtsstelsel

a. Het Hof van Justitie van de Europese Unie

Het Hof van Justitie van de EU kreeg de mogelijkheid op verschillende manieren bijeen te komen: het mag zitting houden in de vorm van kamers (bestaande uit drie dan wel vijf rechters), in de vorm van een Grote Kamer (elf rechters) of als het volledige Hof. De Raad mag met eenparigheid van stemmen het aantal advocaten-generaal vermeerderen. Het Hof van Justitie van de EU behield de jurisdictie over kwesties met betrekking tot een prejudiciële beslissing, maar mocht volgens zijn statuten wel bepaalde zaken naar het Gerecht van eerste aanleg doorverwijzen, mits deze niet zijn opgenomen in de lijst van artikel 225 van het VEG-Verdrag.

b. Het Gerecht

De bevoegdheden van het Gerecht (voorheen, voordat het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 in werking trad, werd dit het Gerecht van eerste aanleg genoemd) werden uitgebreid met bepaalde categorieën van prejudiciële beslissingen. Voortaan kunnen rechterlijke kamers door een eenparig besluit van de Raad worden ingesteld. Al deze procedurele bepalingen, in het bijzonder de bevoegdheden van het Gerecht, zijn daarna in het Verdrag zelf vastgesteld.

5. Wetgevingsprocedures

Hoewel nieuw beleid en nieuwe bepalingen (27) in een aanzienlijk aantal gevallen onderworpen werden aan een stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad, werd de medebeslissing slechts naar enkele mindere belangrijke gebieden uitgebreid (die bedoeld zijn in de voormalige artikelen 13, 62, 63, 65, 157, 159 en 191 van het VEG-Verdrag), terwijl voor de in het voormalige artikel 161 bedoelde gebieden instemming nodig is van het Parlement.

6. Nauwere samenwerking

Net als het Verdrag van Amsterdam bevat het Verdrag van Nice algemene bepalingen die van toepassing zijn op alle gebieden van nauwere samenwerking en bepalingen die de desbetreffende pijler betreffen. Daar waar het Verdrag van Amsterdam uitsluitend



voorzag in nauwere samenwerking onder de eerste en de derde pijler, omvatte het Verdrag van Nice alle drie de pijlers.

Het Verdrag van Nice bracht nog andere wijzigingen aan: doorverwijzen naar de Europese Raad was niet langer mogelijk en het concept van "een redelijke termijn" werd verduidelijkt. De toestemming van het Parlement was voortaan vereist op alle vlakken waar nauwere samenwerking betrekking heeft op vragen die binnen de medebeslissingsprocedure vallen.

7. Bescherming van fundamentele rechten

Aan artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is een lid toegevoegd met als doel ook gevallen te dekken waar nog geen sprake is van een evidente schending van de grondrechten, maar waar wel een "duidelijk gevaar" bestaat dat dit zich kan gaan voordoen. De Raad, optredend namens een viervijfde meerderheid van haar leden en na toestemming te hebben gekregen van het Parlement, bepaalt of dit gevaar werkelijk bestaat en doet dienovereenkomstig aanbevelingen aan de desbetreffende lidstaat. Er werd een niet-bindend Handvest van de grondrechten afgekondigd.

D. Rol van het Europees Parlement

Evenals bij eerdere Intergouvernementele Conferenties is het Parlement actief betrokken geweest bij de voorbereidingen van de Intergouvernementele Conferentie 2000 door zijn visie te geven op de agenda en de voortgang en doelstellingen van de conferentie^[1]. Het Parlement heeft ook zijn mening gegeven over de essentie en de juridische gevolgen van het Handvest van de grondrechten. Het Parlement heeft er met name op aangedrongen dat de volgende IGC een transparant en open proces zou volgen waarbij zijn afgevaardigden, de nationale parlementen en de Commissie worden betrokken en de burgers eveneens een bijdrage kunnen leveren, en dat er een grondwettelijke tekst zou worden opgesteld.

CONVENTIE OVER DE TOEKOMST VAN EUROPA

A. Grondslag en doelstellingen

Overeenkomstig Verklaring nr. 23 gehecht aan het Verdrag van Nice, besloot de Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001 een conventie te organiseren waarin de belangrijkste partijen bijeen zouden komen voor een debat over de toekomst van Europa. Doel was om de volgende Intergouvernementele Conferentie zo transparant mogelijk op te zetten en de vier belangrijkste doelstellingen te behandelen met betrekking tot de toekomst van Europa: een betere verdeling van de bevoegdheden, de vereenvoudiging van de instrumenten van de Unie, de versterking van de democratie, transparantie en doeltreffendheid, en de opstelling van een grondwet voor de Europese burgers.

[1] Resolutie van het Europees Parlement van 31 mei 2001 over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie ([PB C 47E van 21.2.2002, blz. 108](#)).

Resolutie van het Europees Parlement van 18 november 1999 over de voorbereiding van de herziening van de Verdragen en de volgende Intergouvernementele Conferentie ([PB C 189 van 7.7.2000, blz. 222](#)).



B. Organisatie

De conventie bestond uit een voorzitter (Valéry Giscard d'Estaing), twee vicevoorzitters (Giuliano Amato en Jean-Luc Dehaene), 15 vertegenwoordigers van de staatshoofden of regeringen van de lidstaten, 30 leden van de nationale parlementen (twee per lidstaat), 16 leden van het Europees Parlement en twee leden van de Commissie. Ook de kandidaat-lidstaten konden op gelijke voet deelnemen aan het debat, zonder echter de eventuele consensus van de lidstaten te kunnen tegenhouden. De Conventie telde dus in totaal 105 leden.

Het presidium van de Conventie bestond behalve uit de voorzitter en de vicevoorzitters uit negen leden van de Conventie en uit een gastvertegenwoordiger die door de kandidaat-lidstaten was gekozen. Het presidium was bedoeld om de Conventie een impuls te geven en om het een rechtsgrond te geven van waaruit de Conventie kan werken.

C. Resultaat

De werkzaamheden van de Conventie^[2] voorzagen in een luisterfase, waarin de verwachtingen en de behoeften van de lidstaten en de Europese burgers werden verzameld, een bespiegelingfase waarin de aangereikte ideeën werden onderzocht, en een ontwerpfase waarin de besprekingen werden herleid tot aanbevelingen. Eind 2002 presenteerden elf werkgroepen hun bevindingen aan de Conventie. Gedurende de eerste helft van 2003 zette de Conventie een tekst op papier, die vervolgens werd besproken. De tekst was bedoeld als ontwerpverdrag voor een Europese grondwet^[3].

Deel I (Beginselen en instellingen, 59 artikelen) en deel II (Handvest van de grondrechten, 54 artikelen) zijn op 20 juni 2003 voorgelegd aan de Europese Raad van Thessaloniki. Deel III (Beleid en werking, 338 artikelen) en deel IV (Algemene en slotbepalingen, 10 artikelen) zijn op 18 juli 2003 voorgelegd aan het Italiaanse voorzitterschap. Hoewel deze tekst, die op 18 juni 2004 werd aangenomen door de Raad, aanzienlijk was gewijzigd, bleef de basisstructuur van het project van de Conventie behouden. Na te zijn goedgekeurd door het Europees Parlement^[4], werd het Verdrag door Frankrijk en Nederland verworpen in nationale referenda, die respectievelijk op 29 mei 2005 en 1 juni 2005 werden gehouden. Na de negatieve referendums in Frankrijk en Nederland werd de ratificatieprocedure voor het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa afgebroken.

D. Rol van het Europees Parlement

Volgens de meeste waarnemers was de inbreng van de leden van het Europees Parlement van doorslaggevend belang voor de werkzaamheden van de Conventie. Dankzij tal van factoren, zoals de ervaring met internationale onderhandelingen en het feit dat de Conventie plaats had in de gebouwen van het Parlement, konden de leden van het Parlement hun stempel drukken op de debatten en de resultaten van de Conventie. Bovendien hebben zij actief meegewerkt aan de totstandkoming van politieke families, bestaande uit leden van het Europees Parlement

[2]<https://www.europarl.europa.eu/comparl/conv/default.htm>

[3]Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa ([OJ C 310 van 16.12.2004, blz. 1](#)).

[4]Resolutie van het Europees Parlement over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa ([PB C 247E van 6.10.2005, blz. 88](#)).



en nationale parlementsleden. Het Parlement heeft dus een groot aantal van zijn initiële doelstellingen verwezenlijkt, waarvan het merendeel later is opgenomen in het Verdrag van Lissabon.

Ina Sokolska
11/2020

