PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

Straatsburg, 23 oktober 2007

HET VERDRAG VAN LISSABON

Op 19 oktober 2007 hebben de staatshoofden en regeringsleiders overeenstemming bereikt over het nieuwe Hervormingsverdrag, waarmee de Intergouvernementele Conferentie (IGC) werd afgesloten.

Het nieuwe Verdrag geeft de Unie meer mogelijkheden om te handelen doordat het de doelmatigheid en effectiviteit van de instellingen vergroot en de mechanismen voor besluitvorming verbetert, vooral gelet op de nieuwe mondiale uitdagingen - en belangrijke zaken voor de burger - zoals klimaatverandering, veilige energievoorziening, internationaal terrorisme, georganiseerde grensoverschrijdende misdaad, immigratie en verdere uitbreiding.

Het Verdrag van Lissabon zorgt ook voor betere democratische verantwoording van de Unie en de rechtsstaat doordat het de doelstellingen en waarden van de Unie bekrachtigt.

Het nieuwe Hervormingsverdrag wijzigt het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, dat voortaan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt genoemd (VWEU). Beide verdragen krijgen dezelfde wettelijke status.

Hoewel het nieuwe Verdrag niet langer van grondwettelijke aard is, behoudt het de belangrijkste voordelen van de Grondwet als het gaat om democratische legitimiteit, doelmatigheid en uitbreiding van de rechten van burgers (met enkele belangrijke uitzonderingen voor het Verenigd Koninkrijk en andere lidstaten):

1. Een artikel aan het begin van het VEU omschrijft duidelijk de waarden waarop de Unie is gebaseerd. Een tweede artikel noemt de doelstellingen van de Unie.

2. Het Handvest van de grondrechten wordt wettelijk bindend en krijgt dezelfde wettelijke status als de Verdragen, hoewel de tekst niet in de Verdragen wordt opgenomen. Op aandringen van de vertegenwoordigers van het EP in de IGC wordt het Handvest op 12 december 2007 in een plenaire vergadering van het Parlement plechtig door de Voorzitters van het Parlement, de Raad en de Commissie geproclameerd en vervolgens in het Publicatieblad gepubliceerd. De afkondiging weerspiegelt de bijzondere aard van het Handvest en zorgt dat het meer aandacht krijgt. Het artikel van het Verdrag dat het Handvest een wettelijk bindend karakter geeft, verwijst naar de bovengenoemde plechtige verklaring. Een Protocol introduceert specifieke maatregelen voor het Verenigd Koninkrijk en Polen met uitzonderingen ten

aanzien van de jurisdictie van het Europese Hof van Justitie en nationale rechtbanken waar het de bescherming van de door het Handvest erkende rechten betreft.

3. Het Ontwerpverdrag biedt een nieuwe rechtsgrondslag voor de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag inzake de mensenrechten. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, met instemming van het Europees Parlement en de goedkeuring van de lidstaten.

4. Hoewel de bepalingen omtrent het burgerschap in het VWEU zijn opgenomen, krijgt het begrip Europees burger weer de plaats die het verdient en op aandrang van de vertegenwoordigers van het EP luidt artikel 8 van het VEU nu dan ook als volgt: "*Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap en treedt niet in de plaats daarvan.*"

5. De democratische inspraak is verbeterd, met name door het burgerinitiatief, waardoor ten minste één miljoen burgers, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, de Commissie kunnen verzoeken een initiatiefvoorstel op een bepaald terrein in te dienen.

6. De medebeslissing is aanzienlijk uitgebreid (zoals ook in de Grondwet voorzien) en wordt een gewone wetgevingprocedure. Daarmee wordt het Europees Parlement voor 95% van de Europese wetgeving medewetgever op voet van gelijkheid. De medezeggenschap van het Europees Parlement vergroot de democratische legitimiteit van de Europese wetgeving.

7. De nieuwe begrotingsprocedure zorgt voor volledige gelijkheid van het Parlement en de Raad als het gaat om de goedkeuring van de gehele begroting (het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven vervalt) en van het meerjarig financieel kader, dat wettelijk bindend wordt.

8. Stemming met gekwalificeerde meerderheid wordt in de Raad de regel. Er wordt vastgehouden aan de omschrijving van de dubbele meerderheid van 55% van de lidstaten die 65% van de bevolking vertegenwoordigen, net als in de Grondwet (terwijl een minderheid van minimaal 4 lidstaten vereist is om een besluit te kunnen tegenhouden), hoewel een en ander pas in 2014 van kracht wordt. Daarvoor geldt bovendien een overgangsperiode van drie jaar, tot 2017, tijdens welke een besluit kan worden geblokkeerd overeenkomstig de bepalingen betreffend stemming in het Verdrag van Nice. En dan is er nog een nieuwe regeling op basis van het "Ioannina compromis" die bepaalt dat een minderheid van de lidstaten, voordat een wetgevingsvoorstel wordt goedgekeurd, om hernieuwde behandeling kan verzoeken. Volgens een bij het nieuwe Verdrag gevoegde verklaring zal een besluit van de Raad wettelijke status aan deze regeling verlenen. Een tijdens de laatste uren van de IGC overeengekomen protocol bepaalt dat de Raad dit besluit alleen kan intrekken of wijzigen, handelend bij consensus en na voorafgaand overleg in de Europese Raad.

9. Bovendien wordt het gemakkelijker dan voorheen om tot nauwere samenwerking te komen. Het Parlement moet daarmee instemmen.

10. Een nieuwe permanente Voorzitter van de Europese Raad (die voor tweeënhalf jaar door de staatshoofden en regeringsleiders wordt gekozen) zit de Raad voor en zorgt

voor voortgang van de werkzaamheden. Hij of zij ziet toe op de voorbereiding en de continuïteit van de werkzaamheden van de Europese Raad, tracht de samenhang en de consensus binnen de Europese Raad te bevorderen en brengt na elke bijeenkomst van de Europese Raad verslag uit aan het Europees Parlement.

11. De IGC bereikte op basis van het voorstel van het Parlement overeenstemming over de nieuwe samenstelling van het Parlement, dat één zetel meer krijgt. Deze zetel valt toe aan Italië. Zodoende zal het Parlement bestaan uit 750 leden, plus de Voorzitter.

12. De Voorzitter van de Commissie wordt door het Europees Parlement gekozen bij volstrekte meerderheid van zijn leden. De kandidaat wordt door de Europese Raad bij het Europees Parlement voorgedragen. De Europese Raad nomineert de kandidaat met gekwalificeerde meerderheid, rekening houdend met de verkiezingen voor het Europees Parlement en na passende raadpleging. Het Parlement stemt eveneens over de benoeming van de Commissie als college, waaronder de hoge vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, die tevens vice-voorzitter van de Commissie is.

13. Ter wille van de doelmatigheid van de Commissie wordt het aantal leden na 2014 beperkt tot een aantal van 2/3 van het aantal lidstaten. Om voor gelijkheid van de lidstaten te zorgen wordt er een rouleringssysteem ingesteld dat maakt dat iedere lidstaat in twee van de drie colleges is vertegenwoordigd. Vanaf de inwerkingtreding van het Hervormingsverdrag tot aan 2014 zal de Commissie bestaan uit één lid per lidstaat (inclusief de vice-voorzitter/hoge vertegenwoordiger).

14. Het instellen van een hoge vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken met een dubbele functie, die de Raad voor Buitenlandse Zaken voorzit en tevens een van de vice-voorzitters van de Commissie is, moet zorgen voor de samenhang van het externe optreden van de Unie. Hij of zij wordt door de Europese Raad benoemd met instemming van de Voorzitter van de Commissie. Als vice-voorzitter van de Commissie is hij of zij onderworpen aan de stemming in het Parlement over de benoeming van de Commissie als geheel. Op initiatief van de EP-vertegenwoordigers garandeert een op het laatste moment door de IGC overeengekomen verklaring het recht van inspraak van het Parlement bij de benoeming van de eerste interim hoge vertegenwoordiger.

15. De bereikte vooruitgang op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid is volledig behouden gebleven, waaronder ook de aarzelende vorderingen wat betreft de grotere efficiency van het besluitvormingsproces en de oprichting van een Europese dienst voor extern optreden die de hoge vertegenwoordiger bijstaat bij het zorgen voor samenhang bij het algehele externe optreden van de Unie.

16. Op het gebied van de defensie kunnen de lidstaten die over de nodige capaciteiten beschikken en die dit wensen een gestructureerde samenwerking instellen, die tot een gemeenschappelijk defensiesysteem kan leiden. Er wordt ook een solidariteitsclausule opgenomen: wordt een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand aangevallen, dan zijn de overige lidstaten verplicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen.

17. Het terrein van vrijheid, veiligheid en recht komt onder de communautaire bevoegdheden te vallen, en medebeslissing en stemming bij gekwalificeerde meerderheid worden uitgebreid, hoewel initiatieven van de lidstaten in sommige gevallen mogelijk blijven. De communautaire bevoegdheid wordt gecombineerd met enkele "noodremmen" die lidstaten de mogelijkheid bieden om kwesties aan de Europese Raad voor te leggen, als hun vitale belangen op dit terrein in het geding zijn. Voor die gevallen staat de nauwere samenwerking open. Voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn speciale protocollen opgesteld (opt-in/opt-out regeling).

18. De jurisdictie van het Hof van Justitie wordt uitgebreid tot alle activiteiten van de Unie behalve het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (maar wel toezicht op maatregelen die de rechten van personen beperken).

19. De Unie krijgt een enkelvoudige rechtspersoonlijkheid en de pijlerstructuur verdwijnt, zodat het gemeenschappelijk beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht onder de communautaire procedures komT te vallen. Het Gemeenschappelijk en Veiligheidsbeleid wordt echter in het VEU behandeld (terwijl andere sectoren van het extern optreden van de EU in het VWEU worden geregeld) en blijft aan speciale besluitvormingsprocedures onderworpen.

20. Er komt een duidelijke en nauwkeurig omschreven verdeling van bevoegdheden, met een flexibiliteitsclausule net als de huidige, maar waarbij het Parlement instemming moet verlenen.

21. Naast de zogenaamde "gele-kaart-procedure" (verwerpt eenderde van de nationale parlementen een wetgevingsvoorstel, dan moet de Commissie dit heroverwegen) komt er een nieuwe regeling die de nationale parlementen zeggenschap moet geven over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel: neemt een gewone meerderheid van de nationale parlementen een advies aan waarin staat dat een wetgevingsvoorstel het subsidiariteitsbeginsel niet in acht neemt en de Raad of het Parlement met dit advies instemt, dan is het voorstel verworpen.

22. Er komen nieuwe rechtsgrondslagen voor energie (uitgebreid), octrooien, toerisme, sport, ruimtevaart en administratieve samenwerking, en het milieubeleid is aangevuld met een verwijzing naar de klimaatverandering.

23. Een nieuwe horizontale "sociale" clausule zorgt ervoor dat de Unie bij de vaststelling en tenuitvoerlegging van haar beleid rekening houdt met vereisten zoals het bevorderen van een "een hoog niveau van werkgelegenheid", "adequate sociale bescherming", "bestrijding van sociale uitsluiting" en een "hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid".

24. Een speciale rechtsgrondslag erkent de bijzondere kenmerken van diensten van algemeen economisch belang. Een protocol vormt een verdere aanvulling van de zorgen van de Unie op dit punt.

25. De hiërarchie van normen blijft gehandhaafd doordat onderscheid wordt gemaakt tussen wetgevingshandelingen, gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen, hoewel de termen "wet" en "kaderwet" plaats hebben moeten maken voor de huidige terminologie (richtlijnen, verordeningen en besluiten of beschikkingen). Parlement en

Raad krijgen gelijke bevoegdheden bij de omschrijving van de middelen voor toezicht op gedelegeerde en uitvoeringsbesluiten (comitologie).

26. Het Europees Parlement heeft een belangrijker rol bij de procedure voor herziening van het Verdrag: het krijgt het recht van initiatief, heeft zitting in de Conventie die het kern van de gewone herzieningsprocedure vormt, en de instemming van het Parlement is vereist als de Raad geen Conventie bijeen wil roepen bij wijzigingen van ondergeschikt belang.

27. De in de Grondwet vastgelegde vereenvoudigde procedures voor wijziging van de Verdragen die beleid en procedures betreffen, blijven gehandhaafd:

    - het deel van het VWEU over het over het intern beleid en optreden van de Unie kan door de Europese Raad met eenparigheid van stemmen worden gewijzigd met instemming van de lidstaten (en na raadpleging van het EP);

    - een tweede vereenvoudigde procedure biedt de mogelijkheid om van eenparigheid van stemmen over te gaan op stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad of in plaats van de speciale wetgevingsprocedure de gewone wetgevingsprocedure (medebeslissing) te volgen door middel van een besluit van de Raad met eenparigheid van stemmen en met goedkeuring van het EP. Maakt een nationaal parlement bezwaar, dan kan het besluit niet worden goedgekeurd. In dat geval geldt uitsluitend de gewone procedure voor herziening van het Verdrag.

Tenslotte krijgt het VEU een exitclausule, die de voorwaarden en de procedure omschrijft volgens welke een lidstaat zich uit de Unie kan terugtrekken. Hiervoor is de goedkeuring van het Europees Parlement nodig.