

# EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

---

*Zittingsdocument*

**A6-0013/2008**

29.1.2008

## **VERSLAG**

over het Verdrag van Lissabon  
(2007/2286(INI))

Commissie constitutionele zaken

Rapporteurs: Richard Corbett en Íñigo Méndez de Vigo

## INHOUD

	<b>Blz.</b>
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT .....	3
TOELICHTING .....	12
BIJLAGE 1: Bevoegdheden van de Unie.....	
BIJLAGE 2: Lijst van de nieuwe gevallen van gekwalificeerde meerderheid .....	59
BIJLAGE 3: Wetgevingshandelingen - gewone wetgevingsprocedure.....	63
BIJLAGE 4: Wetgevingshandelingen - bijzondere wetgevingsprocedures.....	71
BRIEF VAN DE COMMISSIE REGIONALE ONTWIKKELING .....	74
ADVIES VAN DE COMMISSIE BUITENLANDSE ZAKEN.....	
ADVIES VAN DE COMMISSIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING.....	83
ADVIES VAN DE COMMISSIE INTERNATIONALE HANDEL .....	87
ADVIES VAN DE BEGROTINGSCOMMISSIE .....	91
ADVIES VAN DE COMMISSIE INDUSTRIE, ONDERZOEK EN ENERGIE.....	94
ADVIES VAN DE COMMISSIE BURGERLIJKE VRIJHEDEN, JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN .....	98
UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE.....	105

## ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

### over het Verdrag van Lissabon (2007/2286(INI))

*Het Europees Parlement,*

- gezien het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend op 13 december 2007,
- gezien het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, zoals gewijzigd door de Europese Akte en de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice,
- gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 12 december 2007<sup>1</sup>,
- gezien de Verklaring van Laken van 15 december 2001 over de toekomst van de Europese Unie<sup>2</sup>,
- gezien het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 7 juni 2007 over het stappenplan voor het grondwettelijke proces van de Europese Unie<sup>3</sup> en zijn resolutie van 11 juli 2007 over de bijeenroeping van de Intergouvernementele Conferentie<sup>4</sup>,
- gelet op artikel 45 van zijn Reglement,
- gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken en de adviezen van de Commissie regionale ontwikkeling, de Commissie buitenlandse zaken, de Commissie ontwikkelingssamenwerking, de Commissie internationale handel, de Begrotingscommissie, de Commissie industrie, onderzoek en energie en de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A6-0013/2008),

overwegende hetgeen volgt:

- A. De ontwikkeling van de Europese Unie heeft gedurende de afgelopen 50 jaar wezenlijk bijgedragen aan de totstandkoming van een ruimte van vrede en stabiliteit op een daarvoor door oorlogen geteisterd continent, aan de consolidering van democratie, vrijheid en burgerrechten, de vergroting van welvaart, solidariteit en welzijn door de vorming van de grootste interne markt in de wereld met gemeenschappelijke regels voor sociale normen, milieu- en consumentenbescherming en eerlijke mededinging en met een economische en monetaire unie, het samenbrengen van lidstaten om gezamenlijk zaken aan te pakken die

---

<sup>1</sup> Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, als afgekondigd in Straatsburg op 12 december 2007.

<sup>2</sup> Europese Raad van Laken, Verklaring van Laken over de toekomst van de Europese Unie, SN 273/01, 15.12.2001.

<sup>3</sup> *Aangenomen teksten*, , P6\_TA(2007)0234.

<sup>4</sup> *Aangenomen teksten*, , P6\_TA(2007)0328.

nationale grenzen overschrijden en vergroting van de invloed van Europa in de wereld,

- B. Het besef bestaat dat de structuren van de Unie hervormd en versterkt moeten worden om deze verworvenheden te consolideren en de Unie met haar 27 en wellicht straks meer lidstaten beter in staat te stellen efficiënt te werken, teneinde gemeenschappelijke nieuwe uitdagingen tegemoet te kunnen treden en meer democratische verantwoording af te kunnen leggen,
- C. Het besef van deze noodzaak lag aan de wortel van de successieve hervormingen waarmee sinds het Verdrag van Maastricht - dat een verschuiving in de Europese integratie markeerde met de totstandkoming van een economische en monetaire unie en de overgang van een hoofdzakelijk economische Gemeenschap naar een politieke unie - is geprobeerd de institutionele structuur van de Unie te regelen en die leidden tot de Verklaring van Laken, die tegelijkertijd de weg baande voor een ander proces van hervorming op basis van de methode van de Conventie en niet langer uitsluitend op basis van intergouvernementele conferenties,
- D. Het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa werd uitgewerkt door een Conventie, bestaande uit twee vertegenwoordigers van elk nationaal parlement, 16 leden van het Europees Parlement, twee vertegenwoordigers van de Commissie en een vertegenwoordiger van elke nationale regering, die in openbare beraadslagingen een ontwerp hebben opgesteld, op basis waarvan een consensus tot stand kwam die in grote lijnen ongewijzigd werd overgenomen door de Intergouvernementele Conferentie van 2004, terwijl het daaropvolgende Verdrag van Lissabon, waarin een aantal van de kenmerken van de grondwet kwamen te vervallen, het resultaat was van traditionelere intergouvernementele werkmethode met vergaderingen achter gesloten deuren, maar wel met volledige participatie van drie vertegenwoordigers van het Europees Parlement,
- E. overwegende dat de eerdere poging om de Unie te hervormen door de Verdragen te vervangen door een grondwet werd gesteund door een zeer grote meerderheid van de gekozen vertegenwoordigers van de Europese burgers in het Europees Parlement<sup>1</sup> en door tweederde van de lidstaten werd geratificeerd, maar door twee andere (Frankrijk en Nederland) werd verworpen, en dat na een periode van bezinning waarin duidelijk werd dat de nodige instemming van alle lidstaten niet kon worden verkregen, deze aanpak werd opgegeven ten gunste van een wijziging van de al bestaande Verdragen,
- F. Deze verandering van methode (en werkwijze) kwam, ondanks handhaving in een nieuwe vorm van een groot aantal van de beoogde praktische aanpassingen van de institutionele structuur van de Unie, neer op een minder ambitieuze benadering en het opgeven van verschillende kenmerken van de grondwet, het uitstel van de inwerkingtreding van een aantal van zijn nieuwe mechanismen en de opneming in de Verdragen van een aantal specifiek op verschillende lidstaten toegesneden maatregelen,
- G. Het feit dat alle afzonderlijke regeringen van de lidstaten van de Europese Unie hebben ingestemd met het Verdrag van Lissabon, toont evenwel aan dat de gekozen regeringen van de lidstaten allemaal van oordeel zijn dat dit compromis de grondslag is waarop zij in de

---

<sup>1</sup> Met 500 stemmen voor en 137 tegen bij 40 onthoudingen (resolutie van het Europees Parlement van 12 januari 2005 over het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa (Verslag-Corbett/Méndez de Vigo), PB C 247E van 6.10.2005, blz. 88.

toekomst willen samenwerken, en dat zij allemaal een maximale politieke bereidheid zullen moeten tonen om er voor te zorgen dat het Verdrag vóór 1 januari 2009 wordt geratificeerd,

H. Het is wenselijk dat het Verdrag van Lissabon uiterlijk eind 2008 is geratificeerd teneinde de burgers in staat te stellen bij de verkiezingen van 2009 hun stem met volledige kennis van het nieuwe institutionele kader van de Unie uit te brengen,

### ***Een positieve stap voor de toekomst van de Unie***

1. concludeert dat het Verdrag van Lissabon over het geheel genomen een aanzienlijke verbetering betekent in vergelijking met de bestaande Verdragen, waardoor er in de Unie sprake zal zijn van meer democratische verantwoording en besluitvormingscapaciteit (door een versterking van de rol van het Europees Parlement en die van de nationale parlementen), de rechten van de Europese burgers ten overstaan van de Unie worden versterkt en de doeltreffende werking van de instellingen van de Unie wordt verbeterd;

### ***Meer democratische verantwoording***

2. is ingenomen met het feit dat de democratische verantwoording en de besluitvormingscapaciteit zullen worden verbeterd, waardoor de burgers in staat worden gesteld meer controle uit te oefenen op het optreden van de Unie, met name als gevolg van de navolgende verbeteringen:

- a) de aanneming van alle wetgeving van de Europese Unie zal gepaard gaan met een niveau van parlementaire controle dat in geen enkele andere supranationale of internationale structuur bestaat:
  - alle Europese wetgeving zal op een paar uitzonderingen na worden onderworpen aan de dubbele goedkeuring, op basis van gelijkheid, door de Raad (samengesteld uit nationale ministers die verantwoording schuldig zijn aan hun parlementen) en door het Europees Parlement (bestaande uit rechtstreeks gekozen leden);
  - de voorafgaande controle door de nationale parlementen van alle wetgeving van de Unie zal worden versterkt, omdat zij alle voorstellen voor Europese wetgeving tijdig zullen ontvangen teneinde daarover met hun ministers te debatteren alvorens de Raad een standpunt inneemt, en zij ook het recht krijgen om een nieuwe behandeling van een voorstel te eisen, wanneer zij van oordeel zijn dat het niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel;
- b) de voorzitter van de Commissie zal worden gekozen door het Europees Parlement, op voordracht van de Europese Raad en rekening houdend met de verkiezingen voor het Europees Parlement,
- c) de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid wordt zowel door de Europese Raad als de voorzitter van de Commissie benoemd en moet zich, als lid van de Commissie, in het Parlement aan dezelfde installatieprocedure onderwerpen als elk ander lid van de Commissie;
- d) er wordt een nieuwe, eenvoudiger en democratischer begrotingsprocedure met een

enkele lezing ingevoerd; het verschil tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven wordt afgeschaft, waardoor een volledige pariteit van Parlement en Raad bij de goedkeuring van de gehele jaarlijkse begroting wordt gewaarborgd, terwijl het Parlement eveneens het instemmingsrecht krijgt voor het wettelijk bindende meerjarig financieel kader;

- e) de democratische controle met betrekking tot de aan de Commissie gedelegeerde wetgevingsbevoegdheden wordt versterkt door een nieuw systeem van toezicht, krachtens welk het Europees Parlement of de Raad, hetzij Commissiebesluiten kan herroepen of de delegatie kan intrekken;
- f) de instemming van het Europees Parlement is vereist voor de goedkeuring van een ruime verscheidenheid aan door de Unie ondertekende internationale overeenkomsten, o.m. met betrekking tot sectoren waarvoor binnen de Unie de gebruikelijke wetgevingsprocedure geldt;
- g) de Raad vergadert in het openbaar wanneer hij beraadslaagt en stemt over ontwerpen voor wetgeving van de Unie, waardoor de burgers in staat worden gesteld om met eigen ogen te aanschouwen hoe hun regeringen in de Raad optreden;
- h) organen, in het bijzonder Europol en Eurojust, zullen worden onderworpen aan een verdergaande parlementaire controle;
- i) het Comité van de regio's krijgt de bevoegdheid beroep in te stellen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, het mandaat van zijn leden wordt vastgesteld op vijf jaar en zijn betrekkingen met het Europees Parlement worden nauwkeuriger omschreven;
- j) de procedure voor herziening van de Verdragen wordt in de toekomst transparanter en democratischer, omdat ook het Europees Parlement de bevoegdheid krijgt om daartoe voorstellen te doen, en eventuele voorstellen tot herziening moeten worden getoetst door een Conventie, mede samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen en van het Europees Parlement, tenzij het Parlement te kennen geeft dat dit niet noodzakelijk is, terwijl nieuwe, vereenvoudigde herzieningsprocedures worden ingevoerd tot wijziging, bij eenparig besluit, van bepaalde voorzieningen van het verdrag, met goedkeuring van de nationale parlementen;

**Bevestiging van waarden, waardoor de burgers meer rechten krijgen en de duidelijkheid wordt vergroot**

- 3. is ingenomen met het feit dat de rechten van de burgers worden uitgebreid door navolgende verbeteringen:
  - a) het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin alle actuele burgerlijke, politieke, economische en sociale rechten zijn omschreven, wordt juridisch bindend; het biedt rechtszekerheid aan de burgers van de Europese Unie en verzekert dat alle EU-wetgevingsbepalingen en alle maatregelen die door de EU-instellingen worden genomen of op EU-recht zijn gebaseerd, in overeenstemming moeten zijn met die normen, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel;
  - b) de Unie zal ook een verzoek doen tot toetreding tot het Europees Verdrag tot

bescherming van de rechten van de mens, wat betekent dat de Unie wordt onderworpen aan hetzelfde externe toezicht op de verplichting de rechten van burgers na te leven als de afzonderlijke lidstaten;

- c) nieuwe bepalingen vergemakkelijken de deelneming van burgers en representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld aan de beraadslagingen van de Europese Unie; de dialoog met sociale partners en de dialoog met kerken, religieuze gemeenschappen en niet-confessionele organisaties zal worden bevorderd;
  - d) de invoering van een Europees burgerinitiatief biedt burgers de mogelijkheid voorstellen in te dienen wanneer zij van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie "nodig is ter uitvoering van de Verdragen";
  - e) de rechtsbescherming van de burgers wordt opgevoerd, aangezien de rechterlijke bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie worden uitgebreid tot vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en de besluiten van de Europese Raad, de Europese Centrale Bank en de organen van de Europese Unie, terwijl er tevens een uitbreiding wordt overwogen van de mogelijkheden om ook fysieke en rechtspersonen toegang te verlenen tot de procedures;
4. is ingenomen met het feit dat het de Verdrag op een duidelijker en meer zichtbare wijze de waarden vastlegt die alle lidstaten gemeen hebben en waarop de Unie is gebaseerd, alsmede de doelstellingen van de Unie en de beginselen die aan haar optreden en haar betrekkingen met lidstaten ten grondslag liggen:
- a) de bevoegdheden van de Unie ten opzichte van de lidstaten worden duidelijk afgebakend, met als onderliggende beginsel dat alle bevoegdheden die bij de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, aan de lidstaten toebehoren;
  - b) een grotere nadruk op beleidsmaatregelen die zichtbaar ten goede komen aan de burgers: nieuwe algemeen toepasselijke bepalingen ter bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, waarborging van een adequate sociale bescherming, bestrijding van sociale uitsluiting, alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid, bestrijding van iedere vorm van discriminatie en bevordering van de gelijkheid van mannen en vrouwen; door nieuwe bepalingen wordt de bevordering van duurzame ontwikkeling en de bescherming van het milieu verbeterd, met inbegrip van de bestrijding van klimaatverandering, en worden diensten van algemeen belang beter beschermd; economische, sociale en territoriale samenhang worden herbevestigd als doelstellingen van de Unie;
  - c) er komt een eind aan de verwarring tussen de "Europese Gemeenschap" en de "Europese Unie", omdat de Europese Unie één rechtsentiteit wordt en één structuur krijgt;
  - d) een clausule betreffende solidariteit tussen de lidstaten maakt dat burgers de verwachting mogen koesteren dat zij in geval van een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp steun ontvangen uit alle delen van de Unie;

- e) het vormt de bekrachtiging van het specifieke karakter van de institutionele organisatie van de Unie, waaraan de lidstaten een aantal van hun bevoegdheden toevertrouwen die volgens hen beter kunnen worden uitgeoefend door middel van gemeenschappelijke mechanismen, terwijl ter voorkoming van eventuele twijfels voldoende garanties worden geboden dat de Unie geen centraal geleide almachtige "superstaat" wordt:
- de verplichting tot eerbiediging van de "nationale identiteit (van de lidstaten) die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur", alsmede hun "essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid";
  - de beginselen van bevoegdheidstoedeling (waarbij de Unie uitsluitend die bevoegdheden heeft welke door de lidstaten aan haar zijn toegedeeld), subsidiariteit en evenredigheid;
  - deelname van de lidstaten zelf aan het besluitvormingssysteem van de Unie en aan de goedkeuring van eventuele wijzigingen daarvan;
  - erkenning van het recht van elke afzonderlijke lidstaat om op eigen wens de Unie te verlaten;

### ***Meer doeltreffendheid***

5. is ingenomen met het feit dat het nieuwe Verdrag de mogelijkheden van de instellingen van de Unie om hun taken op een meer doeltreffende wijze ten uitvoer te leggen zal versterken, met name doordat:
- a) het aantal onderwerpen waarover de regeringen in het kader van de Raad bijeen met een gekwalificeerde meerderheid besluiten in plaats van met eenparigheid van stemmen aanzienlijk wordt uitgebreid, zodat de Unie van zeventwintig lidstaten op meer terreinen kan functioneren zonder door veto's in een impasse te geraken;
  - b) het gemakkelijker wordt om in de Raad tot een besluit te komen dankzij een nieuw systeem van een "dubbele meerderheid";
  - c) de Europese Raad wordt een volwaardige instelling van de Europese Unie en zijn om de zes maanden roulerend voorzitterschap maakt plaats voor een voorzitter die door de leden wordt gekozen voor een periode van tweeënhalve jaar, hetgeen ten goede zal komen van de samenhang bij de voorbereiding en continuïteit van zijn werkzaamheden;
  - d) het aantal leden van de Commissie per 2014 zal worden verminderd tot tweederde van het aantal lidstaten, waardoor het werk van het college samenhangender wordt en nog duidelijker wordt dat de leden van de Commissie vertegenwoordigers van het Europees belang zijn en niet van het belang van hun land van herkomst, terwijl een toerbeurtsysteem garandeert dat een gelijke participatie van alle lidstaten behouden blijft;
  - e) er sprake zal zijn van een aanzienlijke verbetering van de zichtbaarheid van de Unie en



haar mogelijkheden om in de wereld invloed uit te oefenen doordat:

- de posten van hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en commissaris voor externe betrekkingen - twee posten die de oorzaak waren van overlapping en verwarring - zullen worden samengevoegd tot de post van vice-voorzitter van de Commissie/hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, die voorzitter zal zijn van de Raad Buitenlandse Zaken en namens de Unie het woord kan voeren over onderwerpen waar laatstgenoemde een gemeenschappelijk standpunt heeft, zodat op die manier zal worden gezorgd voor meer samenhang in het externe optreden van de Unie;
  - een Europese dienst voor extern optreden, samengesteld uit ambtenaren van de Commissie en de Raad en van nationale diplomatieke diensten, die door de Raad slechts met instemming van de Commissie en na raadpleging van het Parlement kan worden opgezet, onder leiding van de vice-voorzitter van de Commissie/hoge vertegenwoordiger en die meer samenhang bij de formulering en tenuitvoerlegging van het externe optreden van de Unie mogelijk moet maken;
  - de Unie meer mogelijkheden krijgt om gemeenschappelijke structuren te ontwikkelen op het gebied van het veiligheids- en defensiebeleid, o.m. door opneming van een solidariteitsbepaling waarin wordt gesteld dat wederzijdse hulp en steun wordt geboden, indien een lidstaat met wapengeweld wordt aangevallen, waardoor het gevoel van veiligheid van de burgers wordt opgevoerd, waarbij wel gezorgd wordt voor de nodige flexibiliteit om rekening te houden met de verschillende benaderingen van lidstaten ter zake;
- f) het onderscheid tussen wetgevings- en uitvoerende instrumenten zal worden verduidelijkt en een nieuwe definitie van gedelegeerde wetgeving het mogelijk zal maken om de wetgeving van de Unie te vereenvoudigen en te stroomlijnen;
- g) de pijlerstructuur komt te vervallen, waardoor eenheid van optreden op de verschillende activiteitenterreinen van de Unie mogelijk wordt met vereenvoudigde mechanismen en instrumenten, hoewel het specifieke karakter van het buitenlandse en veiligheidsbeleid op deze gebieden specifieke procedures vereist;
- h) maatregelen op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zullen worden gekenmerkt door meer ambitieuze doelstellingen en doeltreffender procedures, waarbij niet langer gebruik wordt gemaakt van afzonderlijke intergouvernementele instrumenten en procedures, en zullen worden onderworpen aan rechterlijke toetsing, zodat tastbare vooruitgang met betrekking tot justitie, veiligheid en immigratievraagstukken in het verschieft ligt;
- i) de doelstellingen en bevoegdheden van de Unie op het gebied van klimaatverandering, rechten van het kind, Europees nabuurschapsbeleid, humanitaire hulp, energie (o.m. een verwijzing in het Verdrag naar solidariteit tussen de lidstaten op dit gebied), ruimtevaart, onderzoek, toerisme, sport, volksgezondheid en burgerbescherming duidelijker worden gedefinieerd; het gemeenschappelijk handelsbeleid wordt erkend als een exclusieve bevoegdheid van de Unie;

- j) het ten aanzien van een aantal andere zaken mogelijk wordt om doeltreffender besluitvormingsmethodes toe te passen, zodra de politieke bereidheid daartoe bestaat;
- k) er meer ruimte is voor flexibele regelingen, wanneer niet alle lidstaten bereid of in staat zijn tegelijkertijd bepaalde beleidsmaatregelen ten uitvoer te leggen;

### ***Punten van zorg***

6. is zich ervan bewust dat in brede kring wordt betreurd dat het na de resultaten van de referenda in Frankrijk en Nederland noodzakelijk was om, teneinde tussen de 27 lidstaten opnieuw overeenstemming te bereiken ten einde:
  - de constitutionele aanpak te laten vallen alsmede een aantal van de kenmerken daarvan, zoals een Unie gebaseerd op de wil van haar burgers en lidstaten, één nieuwe gestructureerde tekst, de duidelijker terminologie voor de aanduiding van wetgevingsinstrumenten, de verankering in het Verdrag van vlag en volkslied en het gebruik van de titel "minister van Buitenlandse Zaken" in plaats van "Hoge Vertegenwoordiger";
  - de tenuitvoerlegging van belangrijke elementen van het nieuwe Verdrag uit te stellen, zoals de inwerkingtreding van het nieuwe stelsysteem in de Raad (met in het kader daarvan bijzondere bepalingen betreffende het uitstel van stemmingen, het zogenaamde "compromis van Ioannina"), en op een aantal bevoegdheidssterreinen restrictieve mechanismen toe te voegen zoals "noodrembepalingen" met betrekking tot toepassing van de gewone wetgevingsprocedure;
  - in het Verdrag maatregelen op te nemen die specifiek zijn toegesneden op bepaalde individuele lidstaten, zoals uitbreiding van de "opt-in"-regelingen voor twee lidstaten in verband met politiewerking en strafrechtelijke aangelegenheden, het protocol ter beperking van de gevolgen van het Handvest voor het binnenlandse recht van twee lidstaten en de extra Parlementszetel die in afwijking van het beginsel van de degressieve evenredigheid aan een lidstaat is toegewezen;
  - wijzigingen aan te brengen in de tekst van verschillende passages in het Verdrag of de protocollen en verklaringen die daaraan zijn gehecht, waardoor sprake is van een niet-gerechtigde overgang op een negatieve toonzetting, waarmee de indruk wordt gewekt dat er sprake is van wantrouwen ten opzichte van de Unie en haar instellingen en derhalve een verkeerd signaal naar het publiek uitgaat;

### ***Conclusies***

7. steunt het Verdrag en wijst erop dat alle lidstaten van de Unie de ratificatie ervan tijdig moeten afronden zodat het op 1 januari 2009 in werking kan treden;
8. is van mening dat het Verdrag van Lissabon een stabiel kader biedt dat een toekomstige verdere ontwikkeling van de EU mogelijk maakt;
9. is zich ervan bewust dat een wijzigingsverdrag onvermijdelijk minder duidelijk en leesbaar is dan een gecodificeerd verdrag; verzoekt dan ook om spoedige publicatie van de

geconsolideerde Verdragen als herzien bij het Verdrag van Lissabon, waardoor de burgers de beschikking zouden krijgen over een duidelijker basistekst van de Unie;

10. herhaalt zijn verzoek dat zowel de instellingen van de Europese Unie als de nationale autoriteiten overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking alle mogelijke inspanningen doen om de Europese burgers duidelijk en objectief te informeren over de inhoud van het Verdrag;
11. verzoekt zijn bevoegde commissie voorbereidingen te treffen voor de nodige wijzigingen van zijn Reglement en de noodzaak van verdere uitvoeringsmaatregelen te beoordelen;
12. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie en het verslag van de Commissie constitutionele zaken te doen toekomen aan de nationale parlementen van de lidstaten, aan de Raad, de Commissie, alsmede aan de voormalige leden van de Conventie over de toekomst van Europa, en ervoor te zorgen dat de diensten van het Parlement, met inbegrip van zijn externe bureaus, ruimschoots informatie verschaffen over het standpunt van het Parlement inzake het Verdrag.

## TOELICHTING

*There is a tide in the affairs of men,  
Which, taken at the flood, leads on to fortune;  
Omitted, all the voyage of their life  
Is bound in shallows and in miseries.  
On such a full sea are we now afloat;  
And we must take the current when it serves,  
Or lose our ventures.*

*William Shakespeare. Julius Caesar.*

### **I. Terugblik**

Het Europese eenmakingsproces gaat niet van een leien dakje. In 2004 hadden wij co-rapporteurs het voorrecht het verslag op te stellen over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en nu, drie jaar later, is ons dezelfde taak opgedragen voor het Verdrag van Lissabon dat ervoor in de plaats is gekomen.

Wij bevinden ons dus in de vreemde positie dat we de eeuwenoude vraag moeten beantwoorden of het mogelijk is voor een tweede keer in dezelfde rivier te stappen. En het antwoord moet bevestigend zijn, daar dit de enige manier is om het Parlement te wijzen hoe het, vrij naar Shakespeare, een gunstige stroming kan volgen om onze inzet niet te verliezen.

De aan de co-rapporteurs opgelegde taak kan niet anders dan didactisch van aard zijn: evenals in 2004 stellen we ook thans voor de huidige Verdragen te vergelijken met het op 13 december 2007 in Lissabon ondertekende Verdrag dat momenteel door de 27 lidstaten wordt geratificeerd.

Om te weten waar wij heengaan, moeten we weten waar we vandaan komen: Meer dan een halve eeuw geleden werd met de Verklaring van Schuman het startsein gegeven voor een ambitieus project: de Europeanen, na eeuwenlange onderlinge twisten, verenigen rond een gemeenschappelijk project.

Sinds de oprichting van de eerste Europese Gemeenschap (de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal: Verdrag van Parijs van 18.4.1951<sup>1</sup>), waarin zes West-Europese landen werden verenigd<sup>2</sup>, heeft het communautaire project zich uitgebreid tot 27 Europese landen<sup>1</sup> en is de

---

<sup>1</sup> In werking getreden op 23.7.1952.

<sup>2</sup> België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland.

werkings sfeer uitgebreid met nieuwe terreinen in de vorm van de Economische Gemeenschap en de Gemeenschap voor Atoomenergie/Euratom (Verdragen van Rome van 25.3 1957<sup>2</sup>), en in een later stadium de Europese Unie (Verdrag van Maastricht van 7.2.1992).

2. Het Europees Parlement heeft sinds 1979, het jaar waarin het voor het eerst in algemene verkiezingen werd gekozen, altijd gestreefd naar een zo democratisch, efficiënt en transparant mogelijk functioneren van hetgeen later de Europese Unie zou worden. Met de goedkeuring op 14 februari 1984 van het eerste ontwerpverdrag tot oprichting van de Europese Unie (het zogenaamde "Spinelli"-ontwerp, vernoemd naar zijn rapporteur), zette het Parlement een reeks hervormingen in gang die in de daaropvolgende 20 jaar zouden leiden tot achtereenvolgens de Europese Akte<sup>3</sup>, het Verdrag van Maastricht<sup>4</sup>, het Verdrag van Amsterdam<sup>5</sup>, het Verdrag van Nice<sup>6</sup>, het Verdrag tot instelling van een Grondwet voor Europa<sup>7</sup> en thans het Verdrag van Lissabon<sup>8</sup>.

Bij elk van deze etappen heeft het Europees Parlement, onder de impuls van zijn Commissie institutionele zaken - die later in 1999 de Commissie constitutionele zaken werd, actief deelgenomen aan de voorbereidende beraadslagingen en de resultaten van de verschillende Intergouvernementele Conferenties (IGC's)<sup>9</sup> geëvalueerd.

---

<sup>1</sup> Bij de eerste zes landen hebben zich later gevoegd: Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk in 1973, Griekenland in 1981, Spanje en Portugal in 1986, Oostenrijk, Finland en Zweden in 1995, Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije in 2004, Bulgarije en Roemenië in 2007.

<sup>2</sup> In werking getreden op 1.1.1958.

<sup>3</sup> Verdrag van Luxemburg van 17.2.1986, in werking getreden op 1.7.1987.

<sup>4</sup> Ondertekend op 7.2.1992, in werking getreden op 1.11.1993.

<sup>5</sup> Ondertekend op 2.10.1997, in werking getreden op 1.5.1999.

<sup>6</sup> Ondertekend op 26.2.2001, in werking getreden op 1.2.2003.

<sup>7</sup> Ondertekend op 29.10.2004 in Rome; moet in principe op 1.11.2006 in werking treden (zie art. IV-447), mits voor deze datum alle oorkonden voor de ratificatie zijn neergelegd.

<sup>8</sup> Ondertekend in Lissabon op 13.12.2007

<sup>9</sup> Vermeld worden hier: de resoluties ter voorbereiding van de IGC, enerzijds, en de resoluties met de resultaatbeoordeling, anderzijds.

- **Europese Akte:**

- . resolutie van 14.2.1984: verslag en ontwerpverdrag-Spinelli (PB C 77 van 19.3.1984, blz. 33)
- . resoluties van 16.1.1986: verslag-Planas (PB C 36 van 17.2.1986, blz. 144)
- en van 17.4.1986 (PB C 120 van 20.5.1986, blz. 96)

- **Verdrag van Maastricht**

- . resoluties over het verslag van de heer D. Martin van 14.3.1990 (PB C 96 van 17.4.1990, blz. 114), 11.7.1990 (PB C 231 van 17.9.1990, blz. 97) en van 22.11.1990 (PB C 324 van 24.12.1990, blz. 219)
- . resolutie van 7.4.1992: verslag-D. Martin (PB C 125 van 18.5.1992, blz. 81)

- **Verdrag van Amsterdam**

- . resoluties van 17.5.1995: verslag-D. Martin/Bourlanges (PB C 151 van 19.6.1995, blz. 56)
- en van 13.3.1996: verslag-Dury/Maij-Weggen (PB C 96 van 1.4.1996, blz. 77)
- . resolutie van 19.11.1997: verslag-Méndez de Vigo/Tsatsos (PB C 371 van 8.12.1997, blz. 99)

- **Verdrag van Nice**

- . resoluties over het verslag- Dimitrakopoulos/Leinen van 18.11.1999 (PB C 189 van 7.7.2000, blz. 222), 3.2.2000 (PB C 309 van 27.10.2000, blz. 85)
- en van 13.4.2000 (PB C 40 van 7.2.2001, blz. 409)
- resolutie van 31.5.2001: verslag- Méndez de Vigo/Seguro (PB C 47E van 21.2.2002, blz. 108).

**Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa**

- . resolutie van 24.9.2003: verslag-Gil Robles/Tsatsos (PB C 77E, 26.3.2004, blz. 255).

Vanaf het begin van dit proces is het Parlement een pleitbezorger geweest van verduidelijking en verbetering van de constitutionele grondslag van de Europese Unie, een eis die steeds belangrijker werd naarmate de verschillende uitbreidingen zich opvolgden, met alle risico's van dien voor de politieke dimensie van de integratie.

Te dien einde heeft het Europees Parlement drie verschillende, zij het onderling verband houdende doelstellingen nagestreefd:

Ten eerste heeft het Parlement ernaar gestreefd de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Europese Unie zelf te verduidelijken en, waar nodig, te versterken. Het Parlement heeft er voortdurend op gehamerd dat bevoegdheden aan de Unie moeten worden toegewezen en door de Unie moeten worden uitgeoefend op basis van het "subsidiariteitsbeginsel", d.w.z. dat de Europese Unie alleen die verantwoordelijkheden en taken voor haar rekening moet nemen die efficiënter kunnen worden verricht of uitgevoerd in de vorm van gemeenschappelijk beleid dan in de vorm van afzonderlijk beleid van de lidstaten.

Ten tweede heeft het Parlement gepleit voor een efficiëntere uitvoering van taken op Europees niveau. Het Parlement stond in dit verband zeer kritisch tegenover de praktijk van besluitvorming met algemene stemmen door de Raad, waarbij het aanvoerde dat het niet logisch was om elk van de lidstaten van de Unie een blokkagemacht te geven als eerder is besloten om gezamenlijk beleid te voeren. Het Parlement pleitte hierbij ook voor een zwaardere rol voor de Commissie bij de uitvoering van beleid als hier eenmaal overeenstemming is bereikt, met dien verstande dat er wel goede controle op moest worden uitgeoefend.

Ten derde heeft het Parlement een lans gebroken voor meer democratische controle en het afleggen van verantwoording op Europees niveau. Taken en verantwoordelijkheden die door nationale parlementen met de ratificatie van de Verdragen zijn overgedragen aan de Unie, zouden niet moeten worden uitgeoefend door de Raad (d.w.z. de nationale ministers) alleen. Het verlies aan parlementaire bevoegdheden op nationaal niveau moet worden gecompenseerd door versterking van de parlementaire bevoegdheden op Europees niveau.

Gezien de duidelijk ontoereikende resultaten van de Verdragen van Amsterdam en Nice met betrekking tot het vraagstuk van de verdubbeling van het aantal lidstaten, doch tevens tegen de achtergrond van de verdere verdieping van de Unie, werd het steeds duidelijker dat de methode van herziening van de Verdragen zoals die tot nog toe was gevolgd, niet langer passende oplossingen bood voor de ontwikkeling van Europa.

Tot deze slotsom was het Europees Parlement reeds gekomen in zijn resolutie van 19 november 1997 (naar aanleiding van het verslag-Iñigo Méndez de Vigo en Dimitri Tsatsos (*zie voetnoot 8 hierboven*)), waarin de aanzet werd gegeven tot een politieke bezinning die in 1999 zou uitmonden in de opstelling, op initiatief van het Duitse voorzitterschap van de Raad, van het model voor een Conventie - voor het eerst toegepast bij de opstelling van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De ondertekenaars van het Verdrag van Nice, die zich bewust waren van de onvolkomenheden

---

. resolutie van 12.1.2005: verslag Corbett/Méndez de Vigo (PB C 247E, 6.10.2005, blz. 88)

van dit verdrag, hadden overigens een verklaring aan dit verdrag gehecht, Verklaring nr. 23 "betreffende de toekomst van de Unie"<sup>1</sup>, die de weg heeft gebaad voor een nieuwe hervorming van de Verdragen, welke oorspronkelijk gepland was voor 2004. Deze hervorming moest worden voorbereid door "een brede discussie (...) waarbij alle belanghebbende partijen worden betrokken: vertegenwoordigers van de nationale parlementen en van de gehele publieke opinie, (...) vertegenwoordigers van de civiele samenleving enz. ...", die in 2001 moest worden gehouden met het oog op de aanneming tijdens de Europese Raad van Laken van een verklaring "waarin passende initiatieven worden ontvouwd om dit proces voort te zetten".

3. Het Europees Parlement, na in de vorm van een partnerschap te hebben samengewerkt met de nationale parlementen in de aanloop naar de IGC's<sup>2</sup>, stelde als eerste<sup>3</sup> voor, zich baserend op het precedent dat was geschapen bij de opstelling van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>4</sup>, om een Conventie bijeen te roepen bestaande uit vertegenwoordigers van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, de nationale parlementen, het Europees Parlement en de Commissie, en waaraan tevens als volwaardige leden werden toegevoegd vertegenwoordigers van de regeringen en de parlementen van de kandidaat-lidstaten.

De Conventie voor het Handvest van de grondrechten had nl. aangetoond dat een dergelijk orgaan in staat was een ontwerp op te stellen dat de goedkeuring kon wegdragen van de staatshoofden en regeringsleiders. Het open en transparante karakter van de Conventie en de kwaliteit van de beraadslagingen hadden tevens het bereiken van consensus vergemakkelijkt, voornamelijk omdat eenieder in de gelegenheid werd gesteld zijn standpunten naar voren te brengen en vervolgens kennis te nemen van die van de overige deelnemers.

De op 14 en 15 december 2001 gehouden Europese Raad van Laken, tijdens welke de "verklaring van Laken over de toekomst van de Europese Unie"<sup>5</sup> werd aangenomen, gaf gevolg aan dit initiatief door de organisatie en werkmethode van de Conventie te bepalen en vooral door de inhoud van haar mandaat en de te behandelen onderwerpen vast te stellen. Aldus werd de Conventie voor de toekomst van Europa, onder voorzitterschap van Valéry Giscard d'Estaing en met als vice-voorzitters Giuliana Amato en Jean-Luc Dehaene, belast met de taak een voorontwerp op te stellen voor een Grondwet die als basis zou kunnen dienen voor de

---

<sup>1</sup> PB C 80 van 10.3.2001, blz. 85 en 86.

<sup>2</sup> Gewezen kan worden op de "Assisen" van Rome met de nationale parlementen (Conferentie van de parlementen van de Europese Gemeenschap van 27 t/m 30.11.1990), de interinstitutionele conferenties die gelijktijdig met de IGC's werden georganiseerd over de Economische en Monetaire Unie en de Politieke Unie, die later zouden leiden tot het Verdrag van Maastricht, de participatie van vertegenwoordigers van het Europees Parlement aan de studiegroep voorafgaand aan de IGC van Amsterdam, vervolgens hun betrokkenheid bij de eigenlijke werkzaamheden van deze IGC, en ten slotte hun integratie als waarnemers in de werkgroep ter voorbereiding van de IGC van Nice.

<sup>3</sup> Resolutie van 25.10.2000 (verslag van Olivier Duhamel over de constitutionalisering van de Verdragen), bekrachtigd door de resolutie van 31.5.2001 (verslag-Méndez de Vigo/Seguro over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie).

<sup>4</sup> Het idee voor de goedkeuring van een dergelijk Handvest, dat later deel II is geworden van het Grondwettelijk Verdrag, is afkomstig van het Duitse voorzitterschap van de Raad, en werd goedgekeurd door de Europese Raad van Keulen op 3 en 4 juni 1999. Op deze zelfde Raad werd ook bepaald hoe dit Handvest zou worden opgesteld, een besluit dat verder werd gepreciseerd op de bijeenkomst van Tampere op 15 en 16 oktober 1999. Toen werd besloten om een gremium te vormen - dat vervolgens "Conventie" zou worden genoemd, waarin dezelfde vier actoren zouden worden opgenomen die later zouden worden betrokken bij de Conventie over de toekomst van Europa, zij het zonder deelname van de kandidaat-landen.

<sup>5</sup> Doc. SN 300/1/01 REV 1, bijlage 1, blz. 19

werkzaamheden van de IGC in een later stadium.

Het resultaat dat deze Conventie heeft bereikt, heeft de juistheid van de keuze voor deze methode bevestigd, aangezien de Conventie er na zestien maanden in geslaagd is een op consensus berustende tekst te presenteren, die de vrucht was van intensieve beraadslagingen, waaraan ook was bijgedragen door een intensieve dialoog met het maatschappelijk middenveld.

Het Europees Parlement heeft via de werkzaamheden van zijn Commissie constitutionele zaken een belangrijke bijdrage geleverd aan de inhoud van het ontwerpverdrag betreffende de Grondwet<sup>1</sup>, een ontwerp dat de IGC slechts op een zeer beperkt aantal punten zou wijzigen. Op deze IGC werd het Parlement voor het eerst op voet van gelijkheid ten volle betrokken bij de werkzaamheden, en wel in de persoon van zijn Voorzitter Pat Cox en zijn twee vertegenwoordigers: Iñigo Méndez de Vigo, later vervangen door Elmar Brok, en Klaus Hänsch.

4. Helaas is de ratificatieprocedure niet verlopen zoals wij hadden verwacht: naar aanleiding van de negatieve uitslag van de referenda in Frankrijk en Nederland waren nieuwe initiatieven nodig.

Tijdens de Europese Raad van juni 2005 is een bedenperiode (van minstens een jaar) verordend, die moet worden gebruikt voor een breed debat in alle lidstaten “waaraan zowel de burgers als de civiele samenleving, de sociale partners, de nationale parlementen en de politieke partijen deelnemen”. Ook de Europese instellingen is verzocht om mee te werken. Intussen gaat het ratificatieproces verder, o.m. door middel van referenda.

5. Het Parlement heeft al zijn verplichtingen op dit gebied vervuld. Vanaf het begin heeft het een diepgaande publieke dialoog op Europees niveau ondersteund over de belangrijkste uitdagingen van de Europese integratie, en elke poging tot een selectief invoeren (“cherry picking”) van het Grondwettelijk Verdrag verworpen. Een belangrijke bijdrage van het Parlement aan het publieke debat was het lanceren van “interparlementaire fora” voor de discussie over belangrijke

---

<sup>1</sup> . Resolutie van 16.3.2000: verslag-Duff/Voggenhuber over de opstelling van een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 377 van 29.12.2000, blz. 329)  
 . Besluit van 14.11.2000: verslag-Duff/Voggenhuber over de goedkeuring van het ontwerp voor een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 223 van 8.8.2001, blz. 74)  
 . Resolutie van 23.10.2002: verslag-Duff over de gevolgen van het Handvest van de grondrechten van de Unie en de toekomstige status hiervan (PB C 300E van 11.12.2003, blz. 432)  
 . Resolutie van 29.11.2001: verslag-Leinen/Méndez de Vigo over de Europese Raad van Laken en de toekomst van de Unie (PB C 153 van 27.6.2002, blz. 310(E))  
 . Resolutie van 25.10.2001: verslag-Poos over de hervormingen van de Raad (PB C 112 van 9.5.2002, blz. 317 (E))  
 . Resolutie van 14.3.2002: verslag-Carnero González over de rechtspersoonlijkheid van de Europese Unie (PB C 47 van 27.2.2003, blz. 594 (E))  
 . Resolutie van 7.2.2002: verslag-Napolitano over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen in het kader van de opbouw van Europa (PB C 284 van 21.11.2002, blz. 322 (E))  
 . Resolutie van 16.5.2002: verslag-Lamassoure over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten (PB C 180 van 31.7.2003, blz. 493 (E))  
 . Resolutie van 17.12.2002: verslag- Bourlanges over de typologie van besluiten en de hiërarchie van normen in de Europese Unie (PB C 31 van 5.2.2004, blz. 126)  
 . Resolutie van 14.1.2003: verslag- Napolitano over de rol van de regionale en plaatselijke overheden in de opbouw van Europa (PB C 38E van 12.2.2004, blz. 167)  
 . Resolutie van 24.9.2003: over het ontwerpverdrag tot instelling van een Grondwet voor Europa en het advies van het Europees Parlement inzake het bijeenroepen van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) (PB C 77E van 26.3.2004, blz. 255).



onderwerpen voor de toekomst van Europa. Tot de Europese Raad van juni 2007, die besloot om de IGC opnieuw bijeen te roepen<sup>1</sup>, zijn er in totaal 3 fora georganiseerd. Mede door deze fora is de overtuiging van de door de burgers uit de hele Unie gekozen vertegenwoordigers versterkt, dat de problemen die het Grondwettelijk Verdrag wilde aanpakken met de mislukking van de ratificatie niet waren verdwenen, en dat de institutionele vernieuwingen van dit Grondwettelijk Verdrag, hoewel in een andere vorm, in het geheel genomen vitaal waren, en de Europese Unie in staat stelden de uitdagingen aan te gaan van een steeds meer geglobaliseerde wereld.

Met het Duitse voorzitterschap kwam het institutionele dossier weer centraal te staan op de agenda van de Unie. Degenen die de sfeer van transparantie en dialoog van de Conventie hadden meegemaakt, waren natuurlijk niet te spreken over de procedure, hoewel die sfeer een "besmettelijke" invloed heeft gehad op de IGC 2004. Om een serieuze kans op succes te garanderen, vonden de gesprekken over het weer op de rails zetten van de hervorming van de Verdragen in eerste instantie plaats op bilateraal niveau, tussen het voorzitterschap en elk van de lidstaten afzonderlijk. Wij wijzen er op dat het EP vanaf het eerste moment aan de besprekingen heeft deelgenomen, op het niveau van de "sherpa's"<sup>2</sup> en zo een bijdrage heeft kunnen leveren voor het opstellen van het mandaat dat het Duitse voorzitterschap heeft voorgelegd aan de Europese Raad van juni 2007. Omdat deze vertegenwoordiging op het niveau van het secretariaat plaatsvond, op rechtstreekse nominatie van de Voorzitter van het Parlement, is er een ad hoc procedure ingesteld voor informatie en overleg tussen de Voorzitter, de voorzitter van de Commissie constitutionele zaken en de coördinatoren van de politieke groeperingen binnen deze commissie.

6. Door deze voorbereidende werkzaamheden kon de Europese Raad van juni 2007 een nieuwe IGC bijeen roepen om de hervorming van de Verdragen opnieuw aan te pakken en eveneens een zeer heldere, nauwkeurige en gedetailleerde taakomschrijving bepalen, waardoor het Portugese voorzitterschap in staat was de werkzaamheden van de IGC doelmatig en snel af te ronden.

De IGC is op 23 juli geopend tijdens de zitting van de Raad van Algemene Zaken, en is in wezen op twee niveaus werkzaam geweest: op ministersniveau, waar het Parlement door drie leden - Elmar Brok, Enrique Barón Crespo en Andrew Duff - werd vertegenwoordigd, en op het niveau van de groep juristen-deskundigen, wiens werkzaamheden werden voorbereid door de Juridische Dienst van de Raad en waarbij EP en Commissie eveneens vertegenwoordigd waren.

De werkzaamheden van deze groep juristen-deskundigen bleken bepalend te zijn voor het akkoord dat de IGC in zo korte tijd heeft bereikt. Op politiek niveau is de IGC vóór de Europese Raad van Lissabon in feite slechts drie maal bijeen geweest. Zij heeft echter een groot aantal gevoelige vraagstukken kunnen oplossen of bezweren - het Portugese voorzitterschap is er namelijk in geslaagd het beginsel toe te passen dat het mandaat niet opnieuw werd geopend tenzij de lidstaten het eens waren - met het gevolg dat de staatshoofden of regeringsleiders in Lissabon slechts twee fundamentele vraagstukken op de agenda hadden staan, waarvan het eerste

---

<sup>1</sup> Nadat er politieke overeenstemming is bereikt over het Verdrag van Lissabon, vindt er op 3 en 4 december 2007 nog een IGC plaats

<sup>2</sup> Benaming van de beide vertegenwoordigers van iedere lidstaat, alsook van het EP en de Commissie, die aan deze voorbereidende fase van de onderhandelingen hebben deelgenomen. De "sherpa's" van het EP waren Klaus Welle, hoofd van het kabinet van Hans-Gert Pötering, Voorzitter, en José Luís Pacheco, lid van het secretariaat van de Commissie constitutionele zaken.

voortkwam uit het Verdrag zelf: vaststelling van het nieuwe stelsel van stemming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad, gezien de aanhoudende ontevredenheid van Polen niet alleen over de overeenkomst van oktober 2004, maar ook over het tijdens de Europese Raad van juni 2007 in Brussel moeizaam tot stand gebrachte vergelijk. De andere onopgeloste kernvraag was de samenstelling van het EP met ingang van de zittingsperiode vanaf 2009, die weliswaar niet rechtstreeks voortvloeide uit het Verdrag, maar die zich had ontwikkeld tot een van de belangrijkste redenen om niet tot overeenkomst te komen, daar Italië zich fel verzette tegen het door het EP op verzoek van de Europese Raad opgestelde voorstel voor een besluit.

De andere vraagstukken waarover nog werd onderhandeld - de opt-out/opt-in regelingen voor Groot-Brittannië en Ierland met betrekking tot de voormalige derde pijler, handhaving van de rol van het EP bij de benoeming van de vice-voorzitter/Hoge vertegenwoordiger van de Unie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid, enz. - waren alle vrijwel opgelost in de laatste dagen voor de Europese Raad, met name tijdens de bijeenkomst van de IGC op ministersniveau tijdens de zitting van de Raad van Algemene Zaken van 15 oktober in Luxemburg.

Aldus konden de staatshoofden en regeringsleiders in Lissabon snel tot overeenstemming komen: rond één uur 's nachts is op vrijdag, 17 oktober 2007 de IGC afgerond.

De gevolgen van de positieve (of negatieve) aspecten van het Verdrag van Lissabon, dat op 13 december 2007 in Lissabon plechtig is ondertekend, zullen door ons in het tweede deel van deze toelichting nader worden gezien.

## **II. De veranderingen van het nieuwe Verdrag ten opzichte van de geldende Verdragen**

Het Verdrag van Lissabon omvat een groot aantal ingrijpende hervormingen en verbeteringen ten opzichte van de huidige Verdragen. Uiteraard is het een compromis, en zijn er tot spijt van het Parlement sommige in de Grondwet belangrijke punten weggelaten, zo is ook de ingangsdatum vooruitgeschoven van andere punten en zijn er, ter voldoening van de eisen van enkele lidstaten, speciale maatregelen opgenomen. Om uit de crisis te geraken waarin het “neen” van het Franse en Nederlandse referendum de Unie hadden gestort, moest deze politieke prijs wel worden betaald.

### **1. Terugkeer naar de klassieke herziening van Verdragen en het opgeven van de idee van een Grondwet**

1.1. Een terugkeer naar de klassieke methode voor de herziening van Verdragen, door het aannemen van een nieuw verdrag dat amendementen invoegt in de huidige Verdragen, die van kracht blijven, impliceert dat men afziet van de Grondwet als één enkel geconsolideerd verdrag dat alle huidige Verdragen geheel zou vervangen. De vraag die zoveel polemiek heeft veroorzaakt, of het nu om een Grondwet ging of om een verdrag, is dus niet meer van belang. Zo wordt een oneigenlijke discussie vermeden: er was nooit een enige twijfel dat het formeel gesproken om een verdrag ging dat moest worden aangenomen en goedgekeurd volgens de van kracht zijnde regels voor de wijziging van Verdragen. Het had ook niet anders gekund. Maar het is ook waar dat het Grondwettelijk Verdrag vanwege de aard en de inhoud een zichtbaarder “grondwet” is. Met de terugkeer naar een klassieke methode geeft men de naam Grondwet op, en wordt de polemiek op politieke wijze beëindigd.

Deze benadering impliceert ook dat de eenheid van de tekst wordt doorbroken, en alleen al bij de gedachte aan een enkele tekst van grondwettelijke aard reageert men negatief, sommigen waren van mening dat men met een dergelijke tekst te dicht aanleunde tegen een staat, en dat een dergelijke tekst niet paste bij de Unie.

- 1.2. Het nieuwe verdrag geeft echter wel een wezenlijke toelichting bij de omschrijving van de waarden, beginselen en doelstellingen van de Europese Unie (EU); het beschrijft de bevoegdheden van de Unie, vermeldt de instellingen, schetst de besluitvormingsprocedures en precificeert de wetgevingsprocedures; het definieert de rechten van de burgers ten opzichte van de EU; het legt o.m. de regels voor de herziening van het verdrag vast. In die zin kan men zeggen, dat de Verdragen voor de oprichting van de Europese Unie als het ware haar “grondwet” vormen, wanneer men het woord “grondwet” in de materiële betekenis gebruikt. De rol van een grondwet is uiteindelijk toch het definiëren van de voorwaarden en het aangeven van de grenzen voor de uitoefening van de macht in het kader van een politieke entiteit, en het waarborgen van de rechten van de burger, en dat doet het nieuwe verdrag. Maar het feit dat men geen poging heeft willen doen om dit materiële begrip te formaliseren, betekent dat men de Unie niet in de formele of verheven betekenis, oftewel in de meer normale politieke betekenis een “Grondwet” heeft willen geven. In dit opzicht is er dus een verschil met Grondwettelijk Verdrag .
- 1.3. In wezen is dit al het geval met de huidige Verdragen: de Unie heeft reeds een “grondwet”, die kan worden gedestilleerd uit de aan de Unie ten grondslag liggende Verdragen, zoals elke politieke entiteit haar eigen grondregels heeft. Door de Verdragen te vereenvoudigen en een begrijpelijker structuur te geven, wordt een belangrijke stap gezet op weg naar verduidelijking van het systeem en wordt dit systeem transparanter en begrijpelijker gemaakt voor de burger. Maar de gekozen methode – een verdrag met amendementen voor de twee van kracht zijnde Verdragen – maakt de tekst onleesbaar voor de burger. Noodzakelijk is een geconsolideerde versie.
- 1.4. Het is duidelijk dat de lidstaten alle vrees – hoe ongegrond ook - hebben willen uitbannen, dat een Grondwet voor de Unie zou betekenen dat deze zich zou ontwikkelen tot een gecentraliseerde “superstaat”, hetgeen het onherroepelijke einde zou inluiden van de nationale staten en de aard van de Europese Unie zou wijzigen. Het Parlement heeft sinds het begin van dit proces gestreden voor een “grondwettelijk karakter” van de Unie, en is zich ervan bewust dat deze vrees eigenlijk voorbij gaat aan de betekenis van een grondwet als fundamentele disciplinerende norm voor de uitoefening van de macht in elke politieke entiteit (behalve wanneer men de “politieke” aard van de Unie wil ontkennen). Er zijn overigens voorbeelden te over van internationale organisaties waarvan het oprichtingsverdrag terecht wordt vergeleken met een grondwet, zoals de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), of, de Wereldpostunie (WPU). Wanneer men het zo bekijkt, betekent de idee van een “grondwet” zelfs een formele garantie voor de lidstaten en de burgers tegen eventuele uitwassen van communautair optreden. Het EP kan dus alleen maar betreuren dat men de grondwettelijke benadering heeft opgegeven, al heeft dit in politiek opzicht – dat moet erkend worden - ertoe geleid dat de lidstaten uit de institutionele impasse zijn geraakt.
- 1.5 Evenzo kunnen uw co-rapporteurs slechts betreuren dat de symbolen van de Unie - vlag, volkslied, motto, euro en dag van Europa - in het nieuwe Verdrag niet zijn opgenomen,

zoals in het Grondwettelijk Verdrag . Weliswaar betekent dit niet dat deze symbolen niet meer bestaan - zijn bestonden reeds lang zonder als zodanig ooit in de Verdragen genoemd te zijn en zij zullen op dezelfde manier blijven bestaan, maar het zou volstrekt voor de hand liggen als zij werden genoemd in de teksten waarin het juridisch-politieke statuut van de Unie wordt vastgelegd. Sommige lidstaten hebben dit loslaten van de symbolen afgedwongen onder het voorwendsel dat erkenning in de Verdragen samensmeltingen mogelijk zou maken met betrekking tot de veronderstelde "nationale" aard van de Unie. Dat over dit standpunt geen eenstemmigheid bestond, blijkt waarschijnlijk uit Verklaring nr. 52 over de symbolen van de Unie die door 16 lidstaten aan het Verdrag is gehecht, waarin andermaal wordt bevestigd dat genoemde symbolen voor hen " de symbolen blijven van het gemeenschappelijk lidmaatschap van de burgers van de Europese Unie en van hun band met de Unie." Uw co-rapporteurs kunnen dan ook slechts instemmen met het initiatief van de Commissie constitutionele zaken, die momenteel een verslag<sup>1</sup> opstelt juist over het gebruik van de symbolen van de Unie waarin waarschijnlijk wijzigingen van het Reglement van het EP worden voorgesteld ten einde het gebruik van deze symbolen door het Parlement op te voeren.

## 2. Eén enkele entiteit: de Europese Unie

- 2.1. Ondanks het feit dat er twee afzonderlijke Verdragen blijven bestaan, is de versmelting van de verschillende entiteiten die elkaar doorkruisten (de Europese unie, de Europese Gemeenschap) tot een enkele entiteit, de Europese Unie<sup>2</sup>, die is uitgerust met een rechtspersoonlijkheid, een belangrijke stap voorwaarts wat betreft transparantie en begrip bij de burger omtrent de Europese realiteit. Dit zal ook de doelmatigheid en de zichtbaarheid versterken van het internationale optreden van de Unie, en een eind maken aan de onduidelijke situatie waarin de Europese Unie door iedereen wordt erkend als gemeenschappelijke entiteit, terwijl de Europese Gemeenschap, die slechts een deel van de functies van de Unie dekt, een uitdrukkelijke rechtspersoonlijkheid krijgt toebedeeld<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ontwerpverslag Carnero González over opneming in het Reglement van het Europees Parlement van een artikel 202bis over het gebruik door het Parlement van de symbolen van de Europese Unie, doc. PE 398.505v03-00.

<sup>2</sup> Het nieuwe verdrag heeft echter geen gevolgen voor het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom-Verdrag) - dat dus naast het nieuwe verdrag van toepassing zal blijven - ofschoon sommige bepalingen van dit verdrag worden gewijzigd door het protocol houdende wijziging van het Euratom-Verdrag, teneinde deze verenigbaar te maken met de nieuwe tekst. Duitsland, Ierland en Oostenrijk hebben evenwel in de aan de Slotakte van de IGC gehechte Verklaring nr. 54 de wens geuit dat zo spoedig mogelijk een intergouvernementele conferentie wordt bijeen geroepen om het Euratom-Verdrag te herzien.

Daarnaast moet geconstateerd worden dat het nieuwe verdrag wordt aangevuld met een verwarring scheppend aantal protocollen, bijlagen en verklaringen: 12 protocollen (een groot aantal van de aan bestaande Verdragen gehechte protocollen zijn eenvoudigweg aangepast aan de tekst van de Grondwettelijk Verdrag ); hiervan kunnen de protocollen genoemd worden die betrekking hebben op het acquis van Schengen, de rol van de nationale parlementen, de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, overgangsbepalingen betreffende de instellingen, gestructureerde permanente samenwerking op het gebied van defensie, enz.), twee bijlagen (reeds bestaande bijlagen betreffende de lijst van landbouwproducten en de lijst van landen en overzeese gebiedsdelen) en 65 verklaringen. De protocollen, die dezelfde rechtskracht hebben als het verdrag , moeten eveneens door alle lidstaten worden geratificeerd. Dit geldt niet voor de verklaringen, die niet juridisch bindend zijn, maar die kunnen worden gebruikt als elementen voor de interpretatie van de Verdragen.

<sup>3</sup> Hoewel het nogal discutabel is dat de Europese Unie als zodanig geen internationale rechtspersoonlijkheid heeft, ondanks het feit dat deze rechtspersoonlijkheid in de Verdragen niet aan haar wordt toegekend.

2.2. Dit betekent ook dat het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap nu wordt gewijzigd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Beide Verdragen neigen momenteel dus naar een zelfde politieke entiteit: de Europese Unie. Het eerste verdrag concentreert zich op de beginselen, waarden en fundamentele organisatorische aspecten van de Unie. Het tweede verdrag is een gedetailleerde verhandeling over de organisatie en het functioneren van de Unie, een omschrijving van de beginselen en doelen van het optreden van de Unie in alle afzonderlijke beleidssectoren, en geeft een gedetailleerde omschrijving van de reikwijdte en de grenzen van de bevoegdheden van de Unie op elk afzonderlijk gebied. De uitzondering, inderdaad een behoorlijke aantasting van de logica van de scheiding tussen beide Verdragen, zit hem hierin dat het VEU een hele titel bevat over het externe optreden van de Unie, waarin alles wat te maken heeft met de externe politiek en de gemeenschappelijke veiligheid uitvoerig wordt behandeld.

2.3. Deze versmelting in een enkele entiteit gaat gepaard met afschaffing van de driepijlerstructuur [gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), justitie en binnenlandse zaken (JBZ) en Gemeenschap]. De drie pijlers gaan op in één enkel corpus van de Unie, met één enkel institutioneel kader en generalisering van de communautaire methode, met dien verstande dat op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (met inbegrip van defensie) bijzondere besluitvormingsprocedures van toepassing blijven, overeenkomstig de specifieke aard van deze materie.

### 3. Een heldere definitie van de waarden, beginselen en doelstellingen van de Unie

In het nieuwe verdrag wordt bepaald dat het VEU opener wordt met artikelen die een omschrijving geven van de aard, de waarden en beginselen waarop de Unie is gebaseerd, en de doelstellingen die zij geacht wordt na te streven.

3.1. In het allereerste artikel van het gewijzigde VEU worden de fundamentele gelegd voor de Europese opbouw: het omschrijft de Unie als een Unie die is opgericht door de lidstaten, en waaraan zij “bevoegdheden toekennen om hun gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken”. Deze omschrijving wijkt dus af van de omschrijving van de Grondwet, die een dubbele legitimiteit van de Unie bekrachtigde, gebaseerd op de wil van de burgers en de staten. Maar zelfs wanneer de formele erkenning van deze dubbele legitimiteit van de Unie vervalt, in de teksten van de Verdragen duiken hier en daar materiële termen uit deze Grondwet op als uitdrukking van een beweging die al in gang werd gezet bij de verkiezing met algemeen stemrecht van het Europees Parlement.

3.2. Deze Europese Unie dient stevig te worden verankerd in de waarden die haar grondslag vormen en die als richtsnoer moeten dienen bij elk optreden van de instellingen van de Unie.

In artikel 2 van het herziene VEU wordt aangegeven dat de Europese opbouw berust op de volgende waarden: eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden vormen voorts een referentiekader voor toekomstige toetredingen en kunnen dienen als grondslag voor de toepassing van sancties tegen lidstaten die deze waarden ernstig en langdurig schenden.

In hetzelfde artikel worden ook de beginselen genoemd die het optreden van de Unie sturen:

pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

Wij benadrukken dat het Verdrag van Lissabon in dezen het Grondwettelijk Verdrag op de voet volgt. En dit Grondwettelijk Verdrag is toch de gemeenschappelijke grondslag van de waarden van de Unie, gebaseerd op de consensus van de lidstaten, en tijdens de discussieprocedure over de toekomst van Europa nooit betwist.

3.3. De doelstellingen van de Unie, nu te vinden in artikel 2 van het VEU en artikel 3 van het EG-Verdrag, zijn in het nieuwe verdrag bijeengezet in het VEU, onmiddellijk achter de lijst van de waarden. De omschrijving van de doelstellingen is enigszins gewijzigd ten opzichte van de Grondwet. Zo streeft de Unie volgens het nieuwe artikel 3 van het VEU politieke doelstellingen na, die haar bestaansgrond vormen. Kort samengevat, zijn deze doelstellingen: het bevorderen van vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren. Deze doelstellingen worden geconcretiseerd in het derde artikel van het VEU, in de vorm van haar politieke, economische en sociale doelstellingen, zowel intern, binnen de Unie, als in haar externe betrekkingen.

Zo streeft de Unie er intern naar haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te bieden, waarbinnen de een vrij verkeer van personen is verzekerd, en adequate controlemaatregelen voor de buitengrenzen, asiel, immigratie en criminaliteitspreventie en –bestrijding. Zij richt een interne markt op<sup>1</sup>. Zij zet zich in voor een duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. De Unie bevordert wetenschappelijke en technische vooruitgang. Ten slotte bestrijdt de Unie sociale uitsluiting en discriminatie, en bevordert zij sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van mannen en vrouwen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind. De Unie bevordert de economische, sociale en territoriale samenhang, en de solidariteit tussen de lidstaten. Zij eerbiedigt haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal en ziet toe op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europees cultureel erfgoed.. En ten slotte sticht zij een economische en monetaire unie (met de euro als munteenheid).

Op het internationale vlak ontwikkelt de Unie haar waarden en belangen, en draagt bij tot de vrede, de veiligheid, de duurzame ontwikkeling van de Aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind, alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties.

Deze doelstellingen vormen een politiek basisprogramma dat ten grondslag ligt aan de oprichting van de Unie. De Unie streeft deze doelstellingen met passende middelen na, naar

---

<sup>1</sup> Wij wijzen erop dat men naar aanleiding van een Frans voorstel de verwijzing in dit artikel heeft opgegeven naar loyale mededinging waarop de interne markt volgens de tekst van de Grondwet is gebaseerd. Dit was gerechtvaardigd in die zin dat loyale mededinging slechts een van de middelen was voor de opbouw van deze interne markt, die het eigenlijke doel is van de Unie. Overigens heeft dit geen juridische gevolgen voor de rol van concurrentie, zoals bewezen in Protocol (nr. 6) over de interne markt en de concurrentie.

gelang van de bevoegdheden die haar daartoe in de Verdragen zijn toegeedeeld.

- 3.4. De grondslagen van de betrekkingen tussen de Unie en de lidstaten staan ook in de eerste artikelen van het gewijzigde VEU: de Unie verplicht zich de nationale identiteit van de lidstaten, oftewel de fundamentele elementen van hun binnenlandse politieke en grondwettelijke structuur, te eerbiedigen. Aldus wordt aangegeven dat de Unie de besluiten respecteert van afzonderlijke lidstaten met betrekking tot de territoriale verdeling van de macht - van de vaststelling van de landsgrenzen tot regionale of plaatselijke autonomie -, de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de nationale veiligheid. Overigens benadrukt het in Lissabon tot stand gekomen akkoord dat “elke lidstaat zelf verantwoordelijk blijft voor zijn eigen nationale veiligheid”<sup>1</sup>. Ten slotte wordt in hetzelfde artikel van het gewijzigde VEU het beginsel verankerd van loyale samenwerking tussen de Unie en de lidstaten bij de verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen.

Het gewijzigde VEU voert in zijn inleidende bepalingen ook het basisbeginsel in van toewijzing van bevoegdheden (de Unie beschikt uitsluitend over de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegekend) en de subsidiariteits- en evenredigheidsbeginselen waaraan de uitvoering van de bevoegdheden van de Unie onderworpen is, hoewel het hoofdstuk over de omschrijving van de bevoegdheden van de Unie in het VWEU is opgenomen.

Om te voldoen aan het standpunt van sommige lidstaten die vooral een bewijs wilden dat het gewijzigde verdrag niet een “tweede versie van de Grondwet” was, is het beginsel van het primaat van de wetgeving van de Unie boven de nationale wetgeving helaas in de Verdragen niet zichtbaar behouden, maar staat in een verklaring (Verklaring nr. 17), waarin wordt gewezen op de standvastige stroom jurisprudentie van het Hof van Justitie over het primaat van het recht van de Unie, en een advies wordt opgenomen van de Juridische dienst van de Raad die meent dat dit beginsel een grondbeginsel is van het recht van de Unie, en dat het feit dat dit niet in het toekomstige verdrag staat “geen wijzigingen aanbrengt inzake het bestaan van dit beginsel of de van kracht zijnde jurisprudentie van het Hof”.

- 3.5. Deze waarden en beginselen vormen dus de ethische grondslag van de Unie, een grondslag die zich in het bijzonder concretiseert in het Handvest van de grondrechten, dat niet zoals de Grondwet is opgenomen in de Verdragen, maar is onderworpen aan een goedkeuringsnorm die haar haar dwingende rechtskracht verleent door haar dezelfde waarde toe te kennen als de Verdragen zelf.

De doelstellingen van de Unie rechtvaardigen haar bestaan en zijn de reden waarom de lidstaten hebben besloten de Unie te vormen. De Unie laat zich in haar optreden leiden door deze beginselen. Ofschoon de in deze artikelen genoemde waarden, beginselen en doelstellingen niet helemaal nieuw zijn, waren sommige toch nooit zo duidelijk geformuleerd en zijn zij nooit eerder voorwerp geweest van een systematische codificatie. Dit draagt er in belangrijke mate toe bij dat burgers een duidelijk en zeer symbolisch inzicht krijgen in waar de Unie voor staat.

#### 4. De burgers in het hart van de opbouw van Europa: het Europese burgerschap en de

---

<sup>1</sup> Hetgeen reeds voortvloeide uit het eerste deel van paragraaf 2 van artikel 5 van het VEU.

## nieuwe status van het Handvest van de grondrechten

In zijn eerste bepalingen erkent het VEU ook het Europese burgerschap, dat een toevoeging is aan het burgerschap van elke lidstaat en geen vervanging hiervan (het nationale burgerschap vormt in feite de grondslag voor de erkenning van het Europese burgerschap). De artikelen betreffende de concrete inhoud van de rechten van de Europese burgers zijn nu opgenomen in het VWEU<sup>1</sup>. Maar deze betreuenswaardige redactionele scheiding doet geen afbreuk aan het feit dat personen in de Verdragen steeds meer centraal komen te staan binnen de Europese opbouw. Personen, dat wil zeggen mannen en vrouwen met rechten en verplichtingen, burgers van de Unie omdat zij burgers zijn van een lidstaat, en dus daarom de beschikking hebben over alle aanvullende rechten van het Europese burgerschap.

- 4.1. Het Handvest van de grondrechten was geïntegreerd in deel II van de Grondwet, zoals het Europees Parlement ook ten zeerste had gewenst, en dit betekende de volwaardige erkenning dat de mensen centraal staan binnen de opbouw van Europa. Tijdens de IGC van 2007 heeft men wegens de oppositie van sommige lidstaten beide teksten weer moeten loskoppelen. De grote meerderheid van de lidstaten stond echter aan de kant van het Parlement, dat deze concessie verwierp als daar niet tegenover stond dat in de Verdragen de dwingende rechtskracht van het Handvest werd erkend. Dat gebeurt in artikel 6 van het nieuwe VEU, waarin het volgende staat: “De Unie erkent de rechten, vrijheden en beginselen van het Handvest van de grondrechten van 7 december 2000, zoals dit is aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg, dit Handvest heeft dezelfde juridische waarde als de Verdragen.” Middels deze formele ontvangst krijgt het Handvest een dwingende rechtskracht en dezelfde waarde als de Verdragen (overigens de enige manier om het te kunnen laten dienst doen als parameter voor de rechtsgeldigheid van het optreden van de Unie), en wordt daarom algemeen erkend, enerzijds door de Europese instellingen in het kader van hun respectieve bevoegdheden, en anderzijds door de lidstaten, echter alleen wanneer zij optreden als uitvoerders van het gemeenschapsrecht. Het betreft dus een aan aanvullende garantie ter bescherming van de fundamentele rechten voor de burgers ten opzichte van de Unie.
- 4.2. Dit betekent absoluut niet dat afbreuk wordt gedaan aan de bescherming van de grondrechten van de burgers zoals die zijn verankerd in het nationale recht van veel lidstaten, noch betekent dit een verkapte toewijzing van nieuwe bevoegdheden aan de Unie, die volgens sommigen langs deze weg de lidstaten richtsnoeren zou kunnen opleggen op het gebied van economisch en sociaal beleid. De verklaring in het Handvest zelf betekent geen verruiming van de werkingssfeer van het Gemeenschapsrecht tot buiten de bevoegdheden van de Unie en wijzigt geenszins de bevoegdheden en taken die de Unie zijn toebedeeld in de Verdragen (artikel 52 (2) van het Handvest); het laat op dit punt aan duidelijkheid niets te wensen over).
- 4.3. Omdat het Handvest niet meer noodzakelijk deel uitmaakt van de Verdragen en om tegemoet te komen aan de verzoeken van de meest weerbarstige lidstaten, heeft de IGC 2007 deze garanties herhaald in het artikel van het VEU dat het Handvest erkent.

---

<sup>1</sup> Ook in het in juli 2007 ingediende ontwerp-Verdrag werd de omschrijving van het burgerschap verplaatst naar het VWEU en alleen door ingrijpen van de vertegenwoordigers van het EP in de IGC kon zij worden opgenomen in de aanvangsbepalingen van het VEU (hetgeen des te noodzakelijker was daar in de bepalingen van dit Verdrag vaak wordt verwezen naar de "burgers").



Dit was echter nog niet voldoende om sommige lidstaten te overtuigen. Op aandringen van het Groot-Brittannië en uiteindelijk ook Polen, heeft de IGC een Protocol (nr. 9) toegevoegd over de toepassing van het Handvest van de grondrechten in Polen en Groot-Brittannië. Hierin staat dat het Handvest de bevoegdheid van het Hof van justitie of de rechtsmacht van deze twee landen niet zodanig verruimt dat men “van mening kan zijn dat de wetten, verordeningen of bepalingen, praktijken of het administratieve optreden van Polen of Groot-Brittannië onverenigbaar zijn met de rechten, vrijheden en grondbeginselen die het opnieuw bevestigt”. In het bijzonder wat betreft de sociale rechten (Titel IV van het Handvest) specificeert het protocol dat het Handvest in Polen en Groot-Brittannië alleen toepasselijke en afdwingbare rechten instelt, voor zover hun respectieve nationale wetgeving hierin voorziet (hetgeen overigens voor deze Titel van het Handvest de algemene regel is)..

In deze bepalingen worden grotendeels slechts de reeds in het Handvest opgestelde beginselen herhaald. Toch kan het EP, indien zulks het geval blijkt te zijn, niet anders dan betreuren dat de burgers van twee lidstaten eventueel door hun Staat de mogelijkheid ontnomen wordt om ten volle te genieten van de bescherming van de door het Handvest erkende grondrechten. En wij benadrukken dat dit Handvest zich in de eerste plaats juist richt tot de instellingen van de “Unie en slechts bindend is voor de lidstaten voor zover zij het recht van de Unie implementeren”.

- 4.4. Er zij op gewezen dat de in het Handvest genoemde rechten in het algemeen overeenkomen met een gemeenschappelijke basis van grondrechten die door de Unie reeds werden erkend en die terug waren te voeren tot de constitutionele tradities van de lidstaten of het Europese Verdrag inzake de rechten van de mens.

In het aangepaste VEU wordt bepaald dat de Unie zich moet aansluiten bij het Europese Verdrag inzake de rechten van de mens (waarbij alle lidstaten zijn aangesloten) - waarmee een langgekoesterde wens van het Europees Parlement in vervulling gaat - is dit artikel nog een stap voorwaarts op weg naar bescherming van de grondrechten op het niveau van de Unie. De aansluiting bij het Europese Verdrag zal geschieden in de vorm van een akkoord met de Europese Raad. Het besluit tot sluiting van dit akkoord zal door de Raad moeten worden genomen met eenparigheid van stemmen (terwijl de Grondwet een gekwalificeerde meerderheid voorschreef), na goedkeuring van het Europees Parlement.

- 4.5. Er zouden nog andere aspecten van het nieuwe verdrag kunnen worden genoemd die de medezeggenschapsrechten van de burger in het Europese politieke proces versterken (zoals het volkswetgevingsinitiatief of *burgerinitiatief*: art. 11, § 4 van het gewijzigde VEU) of bijdragen tot verbetering van de rechterlijke bescherming van hun rechten door de gang naar het Hof van Justitie te vergemakkelijken. Het Parlement is zeer ingenomen met deze verbeteringen.

## 5. Een duidelijke en begrijpelijke afbakening van de bevoegdheden van de Unie

- 5.1. Een van de belangrijkste vragen sinds het begin van het hervormingsproces dat heeft geleid tot het Verdrag van Lissabon, was de vraag "wie doet wat in Europa?". Hierop moest een duidelijk antwoord komen wilden de burgers een goed inzicht krijgen in de politieke verantwoordelijkheden op Europees niveau. Een duidelijk antwoord draagt bij tot een efficiënter optreden van de Unie, en vormt ook een aanvullende garantie voor al diegenen

die bang waren voor een te zware rol voor de Unie.

- 5.2. Het gewijzigde Verdrag behoudt in grote lijnen de bepalingen van de Grondwet inzake de afbakening van de bevoegdheden van de Unie, die zelf de afbakening van de huidige Verdragen tot grondslag heeft. Vanwege de twee huidige gewijzigde Verdragen is de conceptuele eenheid van het hoofdstuk over de bevoegdheden van de Unie in Deel I van de Grondwet echter verbroken. De beginselen voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie zijn te vinden in de algemene bepalingen van het VEU, maar de verschillende soorten bevoegdheden zijn opgesomd in Titel I van het VWEU, inzake de "Categorieën en bevoegdheidsgebieden van de Unie". Hoewel beide Verdragen dezelfde juridische waarde hebben, doet deze benadering noodzakelijkerwijze afbreuk aan de doelstelling dat de Verdragen duidelijk dienen te zijn voor de burger.

Het nieuwe verdrag geeft een omschrijving van de bevoegdheden van de Unie, die worden onderverdeeld in drie verschillende categorieën, die elk een verschillende juridische en wettelijke status hebben en gekoppeld zijn aan een verschillende mate van communautaire interventie: de exclusieve bevoegdheden van de Unie; de met de lidstaten gedeelde bevoegdheden; en de acties ter ondersteuning van of aanvulling op het optreden van de lidstaten. Vanwege hun specifieke karakter zijn voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de coördinatie van het economisch beleid en het werkgelegenheidsbeleid bijzondere bepalingen in het leven geroepen, die zich onttrekken aan deze driedeling (zie bijlage 1).

Deze definitie van de bevoegdheden van de Unie is in overeenstemming met het basisbeginsel van toewijzing van bevoegdheden, d.w.z. dat de Unie uitsluitend beschikt over de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegekend teneinde de hierin vastgelegde doelstellingen te verwezenlijken. Dit beginsel maakt het ontstaan van een gecentraliseerde superstaat per definitie onmogelijk, aangezien het impliceert dat alle bevoegdheden toevallen aan de lidstaten, tenzij zij deze overdragen aan de Unie.

- 5.3. Het Verdrag van Lissabon verruimt de bevoegdheden van de Unie niet: de paar "nieuwe" bevoegdheden die eerder zijn vermeld, hebben vooral betrekking op terreinen waarop de Unie reeds uit hoofde van bestaande artikelen, en zelfs van artikel 308 van het EG-Verdrag actief was en die nu in de nieuwe tekst een nauwkeurige juridische grondslag krijgen. De in het VWEU geïntroduceerde wijzigingen komen namelijk vooral tegemoet aan de noodzaak de bepalingen hiervan aan te passen aan de nieuwe besluitvormingsprocedures en de nieuwe rechtsinstrumenten (zie paragraaf 7 hieronder).

- 5.4. Daarnaast wordt in het Verdrag van Lissabon de verplichting van de Unie benadrukt om de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in de uitoefening van haar bevoegdheden te eerbiedigen. De regeringen hebben reeds in het kader van de Raad en het Europees Parlement tot taak hierop toe te zien.

Weliswaar komt de definitie van de in het nieuwe verdrag verankerde beginselen overeen met die van de reeds geldende Verdragen, maar het Protocol betreffende het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel voorziet in nieuwe mechanismen ter waarborging van de eerbiediging van deze beginselen, in het bijzonder door de rol van de nationale parlementen te versterken.

- 5.5. De nationale parlementen verwerven namelijk het recht tijdig te worden geïnformeerd over

alle wetgevingsvoorstellen van de Commissie, die moeten worden gemotiveerd uit het oogpunt van subsidiariteit en evenredigheid. Dit informatierecht stelt de nationale parlementen beter in staat hun nationale bevoegdheden uit te oefenen en stelt hen voorts in staat meer invloed uit te oefenen op het optreden van hun regering binnen de ministerraden. Bovendien kunnen de nationale parlementen volgens een bijlage bij het Verdrag<sup>1</sup> met name wat betreft de subsidiariteit binnen acht weken, gerekend vanaf de toezending van het voorstel, rechtstreeks met redenen omklede adviezen doen toekomen aan de instellingen van de Unie, die verplicht zijn hiermee rekening te houden. In deze adviezen kunnen zij redenen opvoeren waarom zij menen dat een bepaald voorstel niet in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel. Een zogeheten mechanisme van "vroegtijdige waarschuwing" verplicht de Commissie zelfs om haar voorstel te heroverwegen ingeval een derde van de nationale parlementen van oordeel is dat het voorstel niet in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel.

Dit mechanisme, dat al in de Grondwet voorhanden was, heeft de IGC 2007 aangevuld met een bepaling dat de Commissie, in het kader van een gewone wetgevingsprocedure, indien het aantal met redenen omklede adviezen minimaal de helft van de nationale parlementen vertegenwoordigt, na het voorstel te hebben heroverwogen, besluit dit te handhaven - dit ook in een met redenen omkleed advies dient te motiveren. Al deze adviezen dienen vervolgens aan de twee takken van de wetgevende autoriteit, het EP en de Raad te worden overgedragen, welke instellingen voordat het stuk voor de eerste keer wordt gelezen de subsidiariteitsvraag dienen te beoordelen. Indien het EP met een meerderheid van zijn leden, of de Raad met een meerderheid van 55% van de lidstaten besluit het bezwaar van de nationale parlementen te ondersteunen, wordt de wetgevingsprocedure niet vervolgd.

Ten slotte voorziet ditzelfde protocol ook in de mogelijkheid voor de lidstaten om namens hun nationale parlement of één van de wetgevingkamers (al naar gelang hun staatsbestel) een beroep in te stellen bij het Hof van Justitie tegen een wetgevingsbesluit, op grond van schending van het subsidiariteitsbeginsel. Het Comité van de Regio's krijgt eveneens het recht om dergelijke beroepen in te stellen tegen wetgevingsbesluiten waarover het krachtens de Verdragen moet worden geraadpleegd.

Deze mechanismen vormen belangrijke aanvullende waarborgen tegen mogelijke uitwassen bij de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie en leveren een belangrijke bijdrage aan en versterking van de democratische controle op de communautaire wetgeving. Zij zijn met name ook een belangrijke versterking van de rol van de nationale parlementen.

- 5.6. Weliswaar kan men alleen een compleet beeld krijgen van de specifieke wijzen van tenuitvoerlegging van de bevoegdheden als de definitie van deze bevoegdheden wordt gekoppeld aan de specifieke bepalingen in deel III en IV van het VWEU, maar toch kan de Europese burger door eenvoudige lezing van deze bepalingen reeds een vrij duidelijk antwoord krijgen op de vraag wie wat doet in Europa. Dit betekent dus een zekere verbetering in termen van transparantie. Deze verbetering was echter veel groter geweest indien alle bepalingen inzake de bevoegdheden van de Unie in het VEU in een enkele titel bijeen gezet waren, zoals het geval was in Deel I van de Grondwet.

---

<sup>1</sup> Protocol nr 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

- 5.7. Een ander positief element is het gegeven dat het nieuwe verdrag het systeem de nodige flexibiliteit verleent door een clause die vergelijkbaar is met de clause van het huidige artikel 308 van het EG-Verdrag (artikel 352 van het nieuwe VWEU), waarin de Raad de mogelijkheid wordt geboden om zonnig maatregelen vast te stellen op terreinen waarop de Unie geen expliciete bevoegdheden heeft. Deze flexibiliteitsclause biedt de lidstaten alle nodige waarborgen: besluit met eenparigheid van stemmen, en wel uitsluitend in het kader van in de Verdragen welomschreven beleidspunten en het nastreven van doelstellingen die in de Verdragen zijn vastgelegd; met een democratischer karakter van de procedure voor tenuitvoerlegging omdat de maatregel voor goedkeuring aan het Europees Parlement wordt voorgelegd, en de verplichting de maatregel tijdig, en vóórdat een besluit is genomen, ter kennis te brengen van de nationale parlementen. Bovendien heeft de IGC 2007 nog verklaard dat de op deze clause gebaseerde maatregelen geen harmonisatie van de wetgevingen kunnen inhouden op die gebieden waarvoor de Verdragen een dergelijke harmonisatie uitsluiten. Dit artikel kan ook niet worden gebruikt voor het bereiken van doelstellingen die vallen onder de het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.
6. Een nieuw institutioneel kader voor een sterkere, democratischer en transparantere Unie

Een van de essentiële vraagstukken die in het nieuwe verdrag moest worden geregeld, betrof de aanpassing van de instellingen van de Unie aan de nieuwe situatie die ontstaan is na de uitbreiding. De institutionele organisatie van de Unie blijft in wezen gebaseerd op dezelfde structuren als die van bijna vijftig jaar geleden, terwijl haar taken veel ruimer zijn geworden en de Unie van zes lidstaten is uitgegroeid tot zevenentwintig lidstaten. Ondanks opeenvolgende intergouvernementele conferenties zijn de belangrijkste institutionele vraagstukken open blijven staan. De in Nice gevonden oplossingen waren voor sommige van de onderhandelende partijen niet bevredigend. Het Parlement heeft de publieke opinie en de regeringsleiders voortdurend gewezen op de noodzaak van een ingrijpende institutionele hervorming die de Unie efficiënter, democratischer en transparantere instellingen moest geven, onder behoud van het institutionele evenwicht en de communautaire methode: de Commissie stelt voor, het Parlement en de Raad besluiten, en het Hof van Justitie staat borg voor toepassing van de goedgekeurde teksten.

De Grondwet bevatte reeds belangrijke institutionele wijzigingen die tegemoet kwamen aan dit desideratum en die tijdens de ratificatieprocedure niet fundamenteel zijn aangevochten.

Behalve enkele wijzigingen die rechtstreeks voortvloeiden uit het opgeven van het begrip Grondwet en het handhaven van beide huidige Verdragen door deze te wijzigen, en het opgeven van de symbolische elementen of formuleringen die aanleiding zouden kunnen geven tot denkbeelden over een (super)staat, zouden institutionele vragen dus niet in centraal staan in de onderhandelingen van 2007. Deze vragen hadden ook niet centraal gestaan in de publieke debatten met name in de lidstaten waar het “neen” had gezegevierd, zoals ook het merendeel van de lidstaten de discussie over het institutionele pakket niet wilden heropenen, omdat zij zich ervan bewust waren dat zij zo het hele bouwwerk weer in twijfel zouden trekken. Enkele van die vragen hebben echter centraal gestaan tijdens de onderhandelingen in de IGC 2007, hoewel gezegd kan worden dat het akkoord van 2004 voor het grootste deel goed heeft standgehouden.

### *6.1. Europees Parlement*

- (1) De rol van het Europees Parlement, de enige Europese instelling die rechtstreeks door de burgers is gekozen, wordt door het Verdrag van Lissabon aanzienlijk versterkt:
- zijn rol als medewetgever wordt ten volle erkend doordat de huidige medebeslissing de gewone wetgevingsprocedure wordt, maar ook doordat de deelneming van het Parlement aan de bijzondere wetgevingsprocedures wordt versterkt. De burgers zullen voortaan duidelijk kunnen zien dat de Europese wetgevingsbesluiten worden aangenomen door de instelling die hen vertegenwoordigt en door de instelling die de staten vertegenwoordigt. Tegelijk wordt ook bij internationale overeenkomsten de goedkeuring door het Parlement de algemene regel;
  - het EP krijgt mede het initiatiefrecht tot herziening van de Verdragen en het neemt deel aan de procedure via de Conventie die de herziening moet voorbereiden (de Raad kan alleen dan beslissen geen Conventie bijeen te roepen indien het Parlement het ermee eens is);
  - de bevoegdheden van het EP op begrotingsgebied, die het op voet van gelijkheid deelt met de Raad, gelden voortaan voor alle uitgaven van de Unie;
  - zijn politieke controletaken worden uitgebreid, met name doordat het de Voorzitter van de Commissie kiest;
  - verschillende besluiten die van groot belang zijn in het leven van de Unie en die tot nu toe onder de uitsluitende bevoegdheid van de Raad vallen, worden nu ook ter goedkeuring voorgelegd aan het Parlement: het besluit om tot nauwere samenwerking over te gaan, het gebruik van de flexibiliteitsclausule op grond waarvan de Unie maatregelen kan nemen die niet in de Verdragen staan om doeleinden van die Verdragen te bereiken, het besluit over de gebruikmaking van algemene faciliteiten voor de overstap van unanimititeit op gekwalificeerde meerderheid of van bijzondere wetgevingsprocedures op de gewone wetgevingsprocedure, bepaalde besluiten om het toepassingsgebied van rechtsgrondslagen in de Verdragen uit te breiden, zoals besluiten over het Europees Openbaar Ministerie of justitiële samenwerking in strafzaken;
  - zelfs op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, waar het EP geen bevoegdheden heeft, krijgt het een algemeen recht om geïnformeerd en geraadpleegd te worden.
- (2) Concluderend kan gezegd worden dat het Europees Parlement, afgezien van enkele gebieden waarop meer mogelijk was geweest, tot "medebeslisser" wordt op bijna alle beleidsgebieden van de Unie. Het gaat erom concreet vorm te geven aan de dubbele legitimiteit van de Unie als unie van staten en van burgers, welke dubbele legitimiteit dan wel niet expliciet wordt erkend in de nieuwe Verdragen, maar die toch ten grondslag ligt aan de Europese opbouw. Het Verdrag van Lissabon vormt in die zin zonder twijfel een belangrijke verdieping van de democratische dimensie van de Unie.
- (3) Het aantal leden van het Europees Parlement wordt vastgesteld op maximaal 751<sup>1</sup>. Het

---

<sup>1</sup> Nauwkeuriger gezegd, 750 "plus zijn Voorzitter" volgens de formule van artikel 14 van het VEU. Afgezien van

gewijzigde VEU zegt niets over de verdeling van de zetels over de lidstaten, maar machtigt de Europese Raad om op initiatief van en na goedkeuring door het Parlement vóór de verkiezingen van 2009 een besluit te nemen over deze verdeling op basis van het beginsel van "*degressieve evenredige vertegenwoordiging*" met ten minste 6 en ten hoogste 96 zetels per lidstaat (de Conventie stelde een minimum voor van 4 en geen maximum). Op deze wijze kan flexibeler worden ingespeeld op de toekomstige ontwikkeling van de Unie, terwijl de belangen van elke lidstaat onverlet blijven, zij het dat het minimum van 6 op termijn problemen zal opleveren.

## 6.2. Europese Raad

De Europese Raad wordt erkend als autonome instelling met een stimulerende politieke rol, waarbij het VEU uitdrukkelijk bepaalt dat de Europese Raad geen wetgevende bevoegdheden heeft<sup>1</sup>. De belangrijkste vernieuwing van het Verdrag van Lissabon, dat hierin overigens de Grondwet volgt, is dat het roulerende voorzitterschap van zes maanden komt te vervallen en wordt vervangen door een voorzitter die door de leden van de Europese Raad wordt gekozen voor een periode van 30 maanden die eenmaal kan worden verlengd. Deze voorzitter bereidt de werkzaamheden van de Europese Raad voor en leidt ze, maar hij treedt eveneens als vertegenwoordiger van de Unie naar buiten op ten einde de zichtbaarheid, continuïteit en samenhang van de vertegenwoordiging van de Unie zowel op het interne vlak als naar buiten te verbeteren. Enkele bepalingen zorgen ervoor dat de voorzitter van de Europese Raad geen uitvoerende taken heeft en dat eventuele belangenconflicten met de voorzitter van de Commissie of de vice-voorzitter/Hoge vertegenwoordiger van de Unie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid worden vermeden. In de praktijk moet blijken of deze bepalingen volstaan.

## 6.3. Raad

- (1) Een kernvraag van het hervormingsproces betreft de stemprocedure in de Raad wanneer deze met een gekwalificeerde meerderheid besluit. Het mislukken van de Top van Brussel in december 2003 was voor een deel het gevolg van meningsverschillen tussen de lidstaten over deze kwestie. Volgens een van de rapporteurs is het mogelijk dat de

---

deze last minute toevoeging om aan de eisen van Italië tegemoet te komen, zijn de regels voor de samenstelling van het EP en voor de procedure om deze te bepalen identiek aan die van de Grondwet. De Europese Raad van juni 2007 had het EP verzocht om te zijner tijd voor de Europese Raad van oktober een voorstel in te dienen voor de herverdeling volgens de nieuwe regels van de zetels in het EP, hetgeen is geschied door het aannemen van de resolutie in het rapport Lamassoure-Severin (resolutie van het Europees Parlement van 11.10.2007 over de samenstelling van het Europees Parlement, P6\_TA-PROV(2007)0429. In dit rapport probeerde het EP een herverdeling voor te stellen die meer in overeenstemming was met het begrip degressieve evenredigheid zoals bepaald in het nieuwe verdrag en dat voor geen enkele lidstaat een bijkomend verlies van zetels tot gevolg zou hebben boven het in het toetredingsverdrag van Bulgarije en Roemenië reeds overeengekomen aantal. Italië was niet tevreden over dit voorstel en heeft uiteindelijk bereikt dat er in het Verdrag, in afwijking van het beginsel van de degressieve evenredigheid een extra zetel is toegevoegd, ten einde gelijk te blijven met het Verenigd Koninkrijk. Een als bijlage aan het Verdrag van Lissabon gevoegde verklaring (nr. 4) bepleit dat "de extra zetel aan Italië wordt toegekend". Natuurlijk wordt de nieuwe verdeling van de zetels pas van kracht wanneer het verdrag van kracht is, en het besluit van artikel 9 C formeel is aangenomen.

<sup>1</sup> De rol die de Europese Raad krijgt toebedeeld als "noodrem" bij bepaalde besluiten op het gebied van de sociale zekerheid en de justitiële samenwerking in strafzaken, mag de Raad dan wellicht niet bewegen om bepaalde wetgevingstaken rechtstreeks uit te oefenen (hij neemt niet deel aan de vaststelling van de regels), maar hij kan wel vrijwel beslissend ingrijpen in het verloop van een wetgevingsprocedure - zie hieronder de punten 9.1 en 9.2.

invoering van het bevolkingscriterium zowel bij de zetelverdeling in het Europees Parlement als bij de stemmingen in de Ministerraad geen garanties biedt voor een evenwichtig stelsel en hij was dan ook voorstander van een weging van de stemmen voor de Raad. Het Europees Parlement heeft echter naar aanleiding van het verslag-Dimitrakopoulos-Leinen<sup>1</sup> met grote meerderheid gekozen voor het stelsel van een dubbele meerderheid. Daarom heeft het Parlement sinds het begin van de Intergouvernementele Conferentie 2004 erop gewezen dat een oplossing in zijn ogen alleen aanvaardbaar is als wordt uitgegaan van het beginsel van een dubbele meerderheid van lidstaten en bevolking, zodat de dubbele legitimiteit van de opbouw van de Unie als unie van staten en van burgers bij voorbaat duidelijk is. Ook wees het Parlement erop dat de nieuwe procedure de besluitvorming makkelijker maakt dan het systeem waarvoor in het Verdrag van Nice was gekozen.

- (2) Ten slotte is inderdaad gekozen voor het instrument van de dubbele meerderheid dat de Conventie had voorgesteld, in plaats van voor een weging van stemmen. Ondanks het optrekken van de drempels die door de Conventie waren voorgesteld (55% van de staten in plaats van 50% en 65% van de bevolking in plaats van 60%), zal het nieuwe systeem de besluitvorming toch gemakkelijker maken. Het systeem van weging betekende in veel combinaties nl. dat veel hogere bevolkingsdrempels nodig zijn om een besluit te kunnen nemen. Bovendien heeft de eis dat een blokkerende minderheid minstens uit vier lidstaten moet bestaan, in veel gevallen tot gevolg dat de drempel van 65% van de bevolking aanzienlijk lager ligt<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 18.11.1999 over de voorbereiding van de herziening van de Verdragen en de aanstaande intergouvernementele conferentie (PB C 189, 7.7.2000, blz. 222)

<sup>2</sup> Dat de IGC heeft bepaald dat sprake is van een blokkerende minderheid als ten minste vier lidstaten tegen stemmen betekent dat in bepaalde omstandigheden een besluit kan worden aangenomen met veel minder dan 62% van de bevolking, het percentage dat in Nice als onderdrempel voor het criterium bevolking is gesteld. Als bijvoorbeeld Duitsland, Frankrijk en Italië tegen een besluit stemmen, dan kan het toch aangenomen worden hoewel het maar ruim 58% van de bevolking vertegenwoordigt, want deze drie landen vormen geen blokkerende minderheid hoewel zij meer dan 41% van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen (bij de huidige 27 lidstaten). Bovendien moet men bedenken, gezien de verschillende combinaties die mogelijk zijn om op het minimumaantal gewogen stemmen te komen dat nodig is om een gekwalificeerde meerderheid te verkrijgen, dat het er in veel gevallen op neerkomt dat het vereiste percentage van de bevolking aanzienlijk hoger ligt dan deze cijfers. Anderzijds zal het optrekken van de drempel van de lidstaten in de praktijk geen groot effect hebben, want dit had slechts een betekenis in de Unie van 25 lidstaten, zoals in 2004 het geval was: 55% van de lidstaten in plaats van de helft (50%) zou in de Unie van 25 landen immers betekenen dat minstens 14 lidstaten voor moeten stemmen (in plaats van 13), indien niet de door de IGC vastgestelde aanvullende eis bestond dat de meerderheid minstens 15 lidstaten omvat; het aantal lidstaten dat nodig is om de aanneming van een besluit te verhinderen wordt evenwel van 13 naar 12 verlaagd. Maar in een Unie met 27 lidstaten is 55% van de lidstaten in ieder geval gelijk aan 15 lidstaten. Overigens is de kans dat door deze verhoging een blokkerende minderheid ontstaat, in de praktijk zeker niet veel groter geworden. De kans dat een besluit wordt genomen met twee tegenover elkaar staande blokken die vrijwel even groot zijn, komt in werkelijkheid nooit voor.

<sup>2</sup> Naast de twee correctiecriteria die in de tekst worden genoemd (minimaal 4 staten om een blokkerende minderheid te vormen en minimaal 15 staten om een besluit aan te nemen), heeft de IGC 2007 – om de tegenstand van Polen te overwinnen tegen de invoering van een in 2004 erkend systeem – aanvullende mechanismen toegevoegd waardoor de kans bestaat dat de toepassing van het nieuwe systeem onbegrijpelijk wordt. Enerzijds voorziet het bereikte akkoord in een uitstel van de in werking treding naar november 2014. Het systeem van Nice zal dus tot die datum van toepassing zijn. Bovendien voorziet een protocol dat een bijlage vormt bij het nieuwe verdrag, dat tot 31 maart 2017, wanneer een besluit moet worden aangenomen met een gekwalificeerde meerderheid, indien een lidstaat hierom vraagt, het momenteel van kracht zijnde kiessysteem toch kan worden toegepast. Bovendien is de IGC 2007 het eens geworden over de consolidering van een soort herzien compromis van Ioannina voor een overgangperiode, dat reeds in 2004 is aangenomen (verklaring nr. 5 bij de Slotakte van de IGC): volgens

- (3) Helaas heeft het toevoegen van mechanismen waarmee de van krachtwording van het nieuwe systeem enigszins vertraagt en die zogenaamde beschermmechanismen bieden aan sommige lidstaten die bang zijn dat het nieuwe systeem hun positie verzwakt, heeft tot gevolg gehad, dat de vooruitgang in termen van transparantie en leesbaarheid van het systeem echter veel te wensen over laat.... De logica van een dubbele meerderheid is veel makkelijker te begrijpen dan elke weging van stemmen, maar het risico bestaat dat de vastgestelde drempels de burgers vrij willekeurig voorkomen. Bovendien wordt de winst aan eenvoud en begrijpelijkheid van het systeem zeer sterk afgezwakt door de toevoeging van extra criteria<sup>1</sup>.
- (4) De IGC heeft in 2007 – om de tegenstand van Polen te overwinnen tegen de invoering van een in 2004 erkend systeem – aanvullende mechanismen toegevoegd. Enerzijds voorziet het bereikte akkoord in een uitstel van de in werking treding naar november 2014. Het systeem van Nice zal dus tot die datum van toepassing zijn. Bovendien voorziet een protocol dat een bijlage vormt bij het nieuwe verdrag, dat tot 31 maart 2017, wanneer een besluit moet worden aangenomen met een gekwalificeerde meerderheid, indien een lidstaat hierom vraagt, het momenteel van kracht zijnde kiessysteem toch kan worden toegepast. Bovendien is de IGC 2007 het eens geworden over de consolidering van een soort herzien compromis van Ioannina voor een overgangperiode, dat reeds in 2004 is aangenomen (verklaring nr. 7 bij de Slotakte van de IGC): volgens de verklaring van 2004, als leden van de Raad die ten minste 3/4 van het aantal lidstaten of van de bevolking vertegenwoordigen die nodig is om een besluit te blokkeren, laten weten dat zij tegen de aanneming van een besluit door de Raad met een gekwalificeerde meerderheid zijn, dan blijft de Raad dat onderwerp bespreken om op redelijke termijn tot een bredere overeenstemming te komen. Dit akkoord was voorzien voor een periode tot 2014 en blijft van toepassing voor de periode van 1 november 2014 tot en met 31 maart 2017. Met ingang van die datum worden de drempels om het mechanisme te starten verlaagd tot 55% van de lidstaten of de bevolking die nodig is om een besluit te blokkeren. Dit akkoord is geformaliseerd in een ontwerpbesluit dat de Europese Raad heeft bekrachtigd en dat vanaf de dag van inwerkingtreding van het nieuwe verdrag deze uitwerking zal hebben. In de versie van 2004 zou het besluit ten minste van kracht blijven

---

de verklaring van 2004, als leden van de Raad die ten minste 3/4 van het aantal lidstaten of van de bevolking vertegenwoordigen die nodig is om een besluit te blokkeren, laten weten dat zij tegen de aanneming van een besluit door de Raad met een gekwalificeerde meerderheid zijn, dan blijft de Raad dat onderwerp bespreken om op redelijke termijn tot een bredere overeenstemming te komen. Dit akkoord was voorzien voor een periode tot 2014 en blijft van toepassing voor de periode van 1 november 2014 tot en met 31 maart 2017. Met ingang van die datum worden volgens het tijdens de nacht van de Europese Raad in Lissabon verkregen akkoord, de drempels om het mechanisme te starten verlaagd tot 55% van de lidstaten of de bevolking die nodig is om een besluit te blokkeren. Dit akkoord is geformaliseerd in een ontwerpbesluit dat de Europese Raad heeft bekrachtigd en dat vanaf de dag van inwerkingtreding van het nieuwe verdrag deze uitwerking zal hebben. In de versie van 2014 zou het besluit ten minste van kracht blijven tot 2014, en kon dan door de Raad worden herroepen (met een gekwalificeerde meerderheid, zoals de algemene regel wordt voor besluiten van de Raad); in de versie van 2007 wordt het besluit aangehouden voor onbepaalde tijd en kan het slechts worden herroepen of gewijzigd na een discussie in de Europese Raad, wanneer deze zich met eenparigheid van stemmen hiervoor uitspreekt. Het nieuwe verdrag bepaalt ook dat als het initiatief van de Commissie niet vereist is of een besluit niet op initiatief van de minister van Buitenlandse Zaken is aangenomen, de vereiste gekwalificeerde meerderheid wordt vergroot tot 72% van de lidstaten (in plaats van 2/3 zoals de Conventie voorstelde) die ten minste 65% van de bevolking vertegenwoordigen (in plaats van 60%, zoals de Conventie voorstelde).



tot 2014, en kon dan door de Raad worden herroepen (met een gekwalificeerde meerderheid, zoals de algemene regel wordt voor besluiten van de Raad); in de versie van 2007 wordt het besluit volgens een nieuwe protocol voor onbepaalde tijd aangehouden en kan het slechts worden herroepen of gewijzigd na een discussie in de Europese Raad, wanneer deze zich met eenparigheid van stemmen hiervoor uitspreekt.

- (5) Hoe betreuenswaardig het ook is dat het door de Conventie opgestelde compromis is opgegeven en de in 2004 genomen besluiten zijn afgekeurd, het is een feit dat de uiteindelijke oplossing is verkregen na een harde gedachtewisseling tussen de lidstaten, waarvan de standpunten niet altijd even logisch waren: door al het op- en aftellen van percentagepunten in het relatieve gewicht van elke lidstaat bij stemming werd nogal eens uit het oog verloren dat een tweedeling tussen de "grote" landen aan de ene kant en de "kleine" aan de andere in feite eigenlijk niet bestaat. Vaak werden met één initiatief tegenstrijdige doelen beoogd, zoals de eigen mogelijkheden om een besluit te blokkeren te behouden, maar de mogelijkheden tot blokkering van anderen te beperken.... En vooral vergat men bij deze hele discussie dat bij de onderhandelingen in de Unie is gebleken dat het eigenlijk maar zeer zelden tot een stemming komt. Gezien de politieke realiteit kan het Parlement het door de staatshoofden en regeringsleiders bereikte akkoord aanvaarden, al is het niet helemaal tevreden.
- (6) Voor welke besluitvormingsmethode ook gekozen wordt, deze moet ook nog eens uitvoerbaar zijn. Vandaar het belang van de kwestie van het toepassingsgebied van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid. Het Verdrag van Lissabon boekt op dit punt grote vooruitgang: in zo'n 44 nieuwe gevallen wordt met een gekwalificeerde meerderheid gestemd op verschillende gebieden (zie bijlage 2). Eenparigheid van stemmen is echter nog steeds vereist in 72<sup>1</sup> gevallen. Hoewel de algemene tendens positief is, kan men het toch betreuen dat men in bepaalde gevallen niet verder is gegaan.
- (7) Een andere belangrijke verbetering die het Verdrag van Lissabon aanbrengt in de transparantie is de bepaling dat er een tweedeling wordt aangebracht in de vergaderingen van de verschillende Raadsformaties al naar gelang de Raad een wetgevingstaak of andere taken uitoefent, met dien verstande dat de Raad in openbare zitting vergadert als hij over wetgevingsbesluiten beraadslaagt of stemt. Ook al kan men het vaststellen dat de lidstaten niet zijn meegegaan met het voorstel van de Conventie om een echte autonome Wetgevingsraad te vormen, toch kan men van oordeel zijn dat de kern van het voorstel, ervoor te zorgen dat de wetgevingsactiviteit van de Raad openbaar en transparant is, bewaard is gebleven.

---

<sup>1</sup> Op dit gebied zijn in het nieuwe Verdrag vrijwel alle in de Grondwet voorgestelde wijzigingen gevolgd. De enige uitzonderingen zijn het Verdrag inzake toetreding tot de Europees Verdrag van de rechten van de mens, die met algemene stemmen moet worden goedgekeurd (volgens de Grondwet bij gekwalificeerde meerderheid) en de schepping van een nieuwe rechtsgrondslag inzake de vaststelling van voorschriften met betrekking tot de behandeling van persoonlijke gegevens in het kader van het GBVB (artikel 39 VEU). Hoewel het volgens de optimale interpretatie slechts gaat om bepaling van gezamenlijke voorschriften voor de uitoefening van een bevoegdheid die ten volle aan de lidstaten toekomt (voor alles wat de bevoegdheid van de Unie op het gebied van de bescherming van persoonlijke gegevens betreft geldt artikel 16 VWEU), is het betreuenswaardig dat het Parlement niet bij deze procedure is betrokken en dat er niet uitdrukkelijk is verwezen naar het toezicht door het Hof van Justitie.

- (8) Wat de diverse formaties en de werking van de Raad betreft is de voornaamste vernieuwing de vorming van een autonome Raad Buitenlandse Zaken die wordt voorgezeten door de Hoge Vertegenwoordiger/vice-voorzitter van de Commissie. Deze Raad en de Raad Algemene Zaken zijn de enige twee Raadsformaties die in het nieuwe verdrag worden genoemd, terwijl de andere Raadsformaties gevormd worden bij een met gekwalificeerde meerderheid genomen besluit van de Europese Raad.
- (9) De pogingen om het bestaande toerbeurtsysteem voor het Raadsvoorzitterschap te veranderen om een grotere zichtbaarheid, samenhang en continuïteit van de werkzaamheden te verzekeren, hebben maar matig resultaat gehad; de lidstaten hebben het voorstel van de Conventie niet gevolgd en hebben ten slotte gekozen voor een toerbeurtsysteem op basis van gelijkheid waarbij het voorzitterschap door groepen wordt vervuld bij besluit van de Europese Raad die met gekwalificeerde meerderheid beslist. Wat de voordelen van een dergelijk systeem precies zullen zijn, is nu nog niet helemaal duidelijk.<sup>1</sup> Alleen de Raad van ministers van Buitenlandse Zaken (en de Europese Raad ) hebben een vaste voorzitter.

#### 6.4. Commissie

- (1) Een andere institutionele kwestie die centraal stond bij de discussies betrof de samenstelling van de Commissie. De oplossing waarvoor uiteindelijk op termijn is gekozen wijkt af van het voorstel van de Conventie, maar beantwoordt beter aan de politieke realiteit en kan als positief worden gezien, aangezien zij tegemoet komt aan de wens van de nieuwe lidstaten om in de eerste jaren na hun toetreding vertegenwoordigd in de Commissie te zijn om vervolgens op redelijke termijn (2014) over te gaan tot de noodzakelijke vermindering van het aantal commissarissen (tot 2/3 van het aantal lidstaten, wat ook bij 27 lidstaten al een vermindering van het huidige aantal commissarissen zou betekenen). Dankzij deze oplossing, met een toerbeurtsysteem op basis van gelijkheid (dat een afspiegeling dient te zijn van de demografische en geografische samenstelling van de Unie), kan de omvang van de Commissie binnen aanvaardbare grenzen worden gehouden. De frequentie van de periode gedurende welke elke lidstaat geen commissaris aanwijst is een keer per drie ambtstermijnen.
- (2) Het Verdrag van Lissabon maakt ook belangrijke vorderingen ten aanzien van de benoeming van de voorzitter van de Commissie, die voortaan wordt gekozen door het Europees Parlement op voorstel van de Europese Raad, die bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit.  
Dit vergroot de politieke legitimatie van de Commissie, vooral omdat de Europese Raad rekening moet houden met de verkiezingen in het Europees Parlement en alvorens een kandidaat aan te wijzen moet overgaan tot “de juiste raadplegingen”.  
Vervolgens wordt de hele Commissie, de Voorzitter, de Hoge Vertegenwoordiger, die volgens een bijzondere procedure wordt benoemd (*zie hieronder*), en de door de Raad in overleg met de voorgedragen voorzitter gekozen commissarissen als college ter

---

<sup>1</sup> In een als bijlage aan het verdrag gehechte verklaring (nr. 9) is het politieke akkoord tussen de lidstaten uitgedrukt inzake een besluit dat voorziet in voorzittersteams van drie lidstaten voor periodes van 18 maanden, die alle voorzitterschappen van de verschillende sectoren van de raad eventueel onder elkaar kunnen opdelen per zes maanden (zoals dat momenteel het geval is) of deze voor de hele 18 maanden onder elkaar verdelen, bijvoorbeeld.

goedkeuring voorgelegd aan het Europees Parlement<sup>1</sup>. Door deze procedure wordt het de publieke opinie duidelijk gemaakt dat de Commissie een instelling is die beleid uitvoert en die het vertrouwen van het Parlement nodig heeft, en niet, zoals her en der beweerd wordt, bestaat uit "anonieme, ongecontroleerde bureaucraten".

- (3) Er zij op gewezen dat de rol van de Commissievoorzitter belangrijker is geworden, met name ten aanzien van de interne organisatie van de Commissie en het recht om het ontslag van een commissaris te eisen, wat de doelmatigheid van de Commissie ten goede kan komen.

#### *6.5. Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid/ vice-voorzitter van de Commissie*

- (1) Een van de belangrijkste institutionele vernieuwingen van het Verdrag van Lissabon is de instelling van een Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, die de reeds bestaande functies van Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid en de functie van commissaris voor buitenlandse betrekkingen in zich verenigt). Het doel van deze nieuwe functie is te zorgen voor samenhang en zichtbaarheid van het hele externe optreden van de Unie. De institutionele positie van deze Hoge Vertegenwoordiger is tweeledig: hij wordt belast met het voeren van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie en zit uit dien hoofde de Raad Buitenlandse Zaken voor, dient voorstellen in en verzekert de uitvoering van de besluiten van de Raad; tegelijkertijd is hij vice-voorzitter van de Commissie, bekleedt de bevoegdheden van deze instellingen op het gebied van de externe betrekkingen en coördineert alle aspecten van het externe optreden van de Unie. Hij zal worden bijgestaan door een Europese dienst voor extern optreden bestaande uit personeel van de Commissie, het Secretariaat-generaal van de Raad en de nationale diplomatieke diensten. Deze dienst zal worden gevormd bij besluit van de Raad na raadpleging van het Europees Parlement en na goedkeuring door de Commissie.
- (2) De Hoge Vertegenwoordiger is dus vice-voorzitter van de Commissie, maar hij heeft een bijzondere status die blijkt uit de procedures voor zijn benoeming en eventuele ontslag: hij wordt benoemd door de Europese Raad die bij gekwalificeerde meerderheid beslist met instemming van de voorzitter van de Commissie. Hij kan volgens dezelfde procedure door de Europese Raad worden ontslagen en hij dient zijn ontslag in als de voorzitter van de Commissie hierom verzoekt. Als lid van de Commissie wordt zijn benoeming samen met die van het hele college ter goedkeuring voorgelegd aan het Europees Parlement en wordt hij getroffen door het collectieve ontslag als het Parlement een motie van wantrouwen aanneemt.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> De IGC 2004 is niet meegegaan met het voorstel van de Conventie dat de regering van elke lidstaat een lijst met drie namen moest voorleggen waaruit de voorzitter de door deze lidstaat voorgedragen commissaris zou kiezen. Ook kan men het betreuren dat de IGC 2004 niet heeft ingestemd met het voorstel van de Commissie om de benoeming van de Commissie af te sluiten met de politiek gezien zeer symbolische stemming door het Europees Parlement, en dat zij nog een fase aan de procedure heeft toegevoegd, zodat deze wordt afgesloten met de benoeming van de Commissie door de Europese Raad, die met een gekwalificeerde meerderheid besluit.

<sup>2</sup> De overgang naar een nieuwe institutionele werkelijkheid die het gevolg is van het instellen van een Hoge Vertegenwoordiger heeft de laatste dagen van de onderhandelingen voor enkele problemen gezorgd, het EP wilde al deze rechten veiligstellen, in verband met een voorlopige benoeming vlak na de in werking treding van het verdrag

- (3) Deze bepalingen komen grotendeels overeen met dat wat het Europees Parlement al langere tijd bepleit. De Hoge Vertegenwoordiger kan de samenhang en de doelmatigheid van het externe optreden van de Unie vergroten, bevorderen dat er een echt gemeenschappelijk buitenlands beleid komt en ervoor zorgen dat de Unie een eigen "gezicht" krijgt in de wereld. De driedubbele politieke verantwoordelijkheid van de Hoge Vertegenwoordiger tegenover het Europees Parlement, de Raad en de Commissievoorzitter is een goede zaak. Wel kunnen er conflicten ontstaan tussen de Hoge Vertegenwoordiger en de voorzitter van de Commissie of de voorzitter van de Europese Raad en zijn hybride status kan leiden tot een loyaliteitsconflict tussen de Raad en de Commissie.

#### 6.6. *Het Hof van Justitie van de Europese Unie*

Door het Verdrag van Lissabon wordt ook de rol versterkt van het gerecht van de Unie, dat "Hof van Justitie van de Europese Unie" wordt genoemd en bestaat uit het "Hof van Justitie", de "Rechtbank van de Europese Unie" en eventuele gespecialiseerde rechtbanken die bij verordening<sup>1</sup> kunnen worden ingesteld. Hoewel er geen grote veranderingen worden aangebracht in de samenstelling en de organisatie van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg ten aanzien van de procedure voor de benoeming van rechters en advocaten-generaal, wordt er wel een voorafgaande fase ingevoerd: alvorens benoemd te worden door de lidstaten worden de door de regeringen voorgedragen kandidaten gehoord door een comité dat moet vaststellen of de kandidaten aan alle gestelde eisen voldoen om hun ambt te kunnen uitoefenen. Dit comité bestaat uit 7 leden (voormalige leden van het Hof van Justitie of afkomstig uit de hoogste nationale rechtsinstanties en juristen van aanzien) van wie één door het EP wordt voorgedragen.

Besluiten van de Europese Raad en de agentschappen worden voortaan door het Hof getoetst op hun wettigheid. Beroepen die door natuurlijke en rechtspersonen worden ingesteld tegen wetsbesluiten worden makkelijker ontvankelijk verklaard. Tegen besluiten op het gebied van de justitiële samenwerking in strafzaken en de politieke samenwerking kan volledig beroep worden aangetekend bij de rechtelijke instantie, behalve als het gaat om de toetsing van de rechtsgeldigheid en evenredigheid van het optreden van de politie en de uitoefening door de staten van hun verantwoordelijkheden voor de handhaving van de openbare orde en het verzekeren van de binnenlandse veiligheid. Hoewel deze beroepsmogelijkheid evenmin geldt voor besluiten op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, kan het Hof wel een uitspraak doen over de wettigheid van Europese besluiten die voorzien in restrictieve maatregelen tegen natuurlijke en rechtspersonen. Het kan zich eveneens uitspreken over de vraag of een maatregel past in het toepassingsgebied van het GBVB dan wel van andere bevoegdheden van de Unie).

---

(gepland voor 1 januari 2009) en de benoeming van de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger bij de oprichting van de volgende Commissie, in november 2009, na de Europese verkiezingen. In een tijdens de Europese Raad van Lissabon aangenomen verklaring (nr. 12) wordt aan de wensen van het EP tegemoet gekomen.

<sup>1</sup> Vast te stellen door het Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure, dat wil zeggen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Hof van Justitie, hetzij op verzoek van het Hof van Justitie en na raadpleging van de Commissie.

## 6.7. Andere instellingen en adviesorganen

- (1) De bepalingen inzake de Europese Centrale Bank (die tot een instelling van de Unie wordt verheven) en de Rekenkamer blijven vrijwel onveranderd, maar vernieuwend in vergelijking met de Grondwet is het feit dat deze beide instellingen nu op de lijst staan van de instellingen van het nieuwe artikel 13 van het gewijzigde VEU. Wat wel verandert is dat de leden van de directie van de Bank voortaan worden benoemd door de Raad die bij gekwalificeerde meerderheid beslist en niet meer met eenparigheid van stemmen.
- (2) Comité van de regio's en Economisch en Sociaal Comité: Het Comité van de regio's krijgt het recht beroep bij de rechter vanwege schending van het subsidiariteitsbeginsel aan te tekenen ten aanzien van wetgevingsbesluiten voor de aanneming waarvan het Verdrag van Lissabon raadpleging van het Comité voorschrijft

\* \* \*

De conclusie kan dus zijn dat, hoewel de doelmatigheid van de voorgestelde wijzigingen op een aantal punten niet vooraf te bepalen is, het Verdrag van Lissabon er toch in slaagt de handelingsmogelijkheden van de instellingen te verduidelijken en te versterken en tegelijk de "communautaire methode" en het institutionele evenwicht te bewaren, zodat de Unie in staat moet zijn te functioneren in de nieuwe situatie die ontstaan is door de uitbreiding en in internationaal verband een woordje mee te spreken.

## 7. Besluiten en procedures: een coherenter, duidelijker, begrijpelijker maar niet volmaakt systeem

7.1. Het nieuwe verdrag is een grote vooruitgang als het gaat om vereenvoudiging en rationalisatie van de besluitvormingsprocedures en handelingsinstrumenten. De winst aan doelmatigheid van de procedures en de democratische legitimatie daarvan is duidelijk. Helaas hebben de lidstaten juist daarom besloten de terminologische wijzigingen van de Grondwet te laten vallen, die toch van belang waren om de burgers duidelijk te maken wie er wat beslist in de Unie, en hoe. Het EP betreurt deze stap terug die de transparantie beduidend vermindert.

7.2. De typologie van de rechtsinstrumenten wordt ongeveer gehandhaafd, hoewel iets eenvoudiger: er worden vijf typen rechtsinstrumenten ingevoerd: de Europese verordening, het Europese richtsnoer, het Europees besluit, de aanbeveling en het advies.

Het in de Grondwet gemaakte onderscheid tussen wetgevingsbesluiten en uitvoeringsmaatregelen blijft behouden, dat is erg positief, maar de terminologie van het Grondwettelijk Verdrag voor de wetgevingsbesluiten, wet en kaderwet, is dus opgegeven, en dat is niet bevorderlijk voor de transparantie. Voortaan hebben wij wetgevingsbesluiten die verordeningen of richtsnoeren of besluiten worden genoemd... en uitvoeringsmaatregelen die ook verordeningen, richtsnoeren (of besluiten) worden genoemd... een duidelijke hiërarchie in de rechtsmiddelen wordt zo verstoord.

De terminologie van de Grondwet bestond uit eenvoudige, exacte termen die door de

toevoeging van "Europees/Europese" begrijpelijk voor de burger moeten zijn, omdat zij overeenkomen met de terminologie die in de meeste lidstaten gangbaar is (een wet is een wetgevingshandeling die uitgaat van het Parlement, een verordening een wetgevingshandeling die uitgaat van het uitvoerend bestuur of de lokale overheden), hiermee kwam er een eind aan de verwarring en de terminologische onduidelijkheid die tot nu toe heersten. In plaats hiervan behoudt men nu de termen verordeningen en richtsnoeren om te verwijzen naar wetgevingsbesluiten, deze termen worden ook gebruikt voor de niet-wetgevingsbesluiten, met de toevoeging "uitvoerend" (of "gedelegeerd") ter onderscheiding van de wetgevingsbesluiten. Men handhaaft dus een onduidelijk taalgebruik, hetgeen de burger het gevoel kan geven van een bureaucratische, niet transparante en misleidende macht, met als meest in het oog springende paradox (althans voor de landen die deze terminologie toepassen) het feit dat een wetgevingsbesluit wordt aangeduid als "verordening"!

7.3. Ondanks de genoemde terminologische problemen brengt het nieuwe verdrag ook een duidelijke hiërarchie van normen. Er wordt duidelijk aangegeven dat wetgevingsbesluiten boven uitvoeringshandelingen staan. En hoewel volgens de algemene regel de implementering van de Europese besluiten een taak is van de lidstaten, wordt de Commissie duidelijk genoemd als Europese executieve, die tot taak heeft de nodige maatregelen te nemen om de wetgevingsbesluiten op het Europese vlak uit te voeren. De Raad heeft slechts bij uitzondering uitvoeringstaken in gevallen waarin het Verdrag zulks uitdrukkelijk bepaalt of wanneer wetgevingsbesluiten dit met redenen omkleed vermelden.

7.4. De vorming van een nieuwe categorie van gedelegeerde verordeningen, waarbij de wetgevingsbevoegdheid (Europees Parlement en Raad) wordt overgedragen aan de Commissie, kan het optreden van de Unie efficiënter maken, want de wetgever kan zo bevrijd worden van technische details die door de executieve sneller en adequater behandeld kunnen worden. Er wordt daarbij gezorgd voor de nodige garanties voor controle door de wetgevingsautoriteit (met name door twee mechanismen die haar in staat stellen vaststelling van een maatregel door de Commissie tegen te houden of de delegatie van de bevoegdheden in te trekken) en volledige pariteit tussen het Europees Parlement en de Raad<sup>1</sup>.

Men wordt dus geconfronteerd met een hiërarchie van rechtsmiddelen waarin verordeningen, richtsnoeren en besluiten (zonder toevoeging) wetgevingsbesluiten zijn, en uitvoerende verordeningen en richtlijnen wetgevingshandelingen zijn van het uitvoerend bestuur, die de wetgevingsbesluiten toepassen, terwijl besluiten ook uitgesproken beleidshandelingen kunnen zijn (het besluit van de Raad om gebruik te maken van een zogenaamde "passerelle" clause, bijvoorbeeld) of afzonderlijke uitvoeringsmaatregelen.

7.5. Nieuwe wetgevingsprocedures: het Verdrag van Lissabon legt duidelijk de nadruk op de gewone wetgevingsprocedure (die overeenkomt met de huidige medebeslissing). Dit is de wetgevingsprocedure bij uitstek, terwijl de andere typen procedures te zien zijn als

---

<sup>1</sup> Deze mechanismen worden intussen reeds op ruime schaal toegepast via het interinstitutioneel akkoord over de herziening van het comitologiestelsel waarover in 2006 namens het EP is onderhandeld door Richard Corbett en Joseph Daul [ Sluiting van een interinstitutioneel akkoord in de vorm van een gezamenlijke verklaring over het ontwerpbesluit van de Raad tot wijziging van besluit 1999/468/EG van de Raad tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (nieuwe regelgevingsprocedure met toetsing)].

uitzonderingen (“speciale wetgevingsprocedures”) die uitdrukkelijk in de Verdragen voorzien moeten zijn. Bij de gewone wetgevingsprocedure neemt de Commissie het initiatief (behalve op bepaalde terreinen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarop zij het initiatief deelt met ten minste 1/4 van de lidstaten) en wordt gezamenlijk beslist door het Europees Parlement en de Raad (enkele kleine wijzigingen vergeleken bij de huidige medebeslissingsprocedure beogen volledige pariteit tussen beide instellingen), waarbij de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit.

- 7.6. Het toepassingsgebied van de gewone wetgevingsprocedure is aanzienlijk uitgebreid: een vijftigtal nieuwe rechtsgrondslagen (zodat het totaal op 86 komt), waarvan er enkele uiterst belangrijk zijn, zoals de rechtsgrondslagen voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, het landbouw- en visserijbeleid, de Europese onderzoeksruimte, de vaststelling van de uitvoeringsbevoegdheden (tot nu toe geregeld door het kaderbesluit inzake comitologie) en het bestaande Financieel Reglement (zie bijlage 3). Op al deze terreinen kan de Raad niet meer op zijn eentje besluiten, maar alleen in overleg met het Parlement.
- 7.7. Er zijn helaas nog te veel gevallen van bijzondere wetgevingsprocedures waarin een van de instellingen een besluit aanneemt met deelneming van de andere - goedkeuring of alleen raadpleging. In bepaalde gevallen is de keuze voor dit type procedure alleen te begrijpen als het resultaat van concessies die zijn gedaan tijdens de onderhandelingen van de Intergouvernementele Conferenties. In drie gevallen worden wetgevingsbesluiten (verordeningen) van het Europees Parlement aangenomen met de goedkeuring van de Raad<sup>1</sup>. In 28 gevallen betreft het wetgevingsbesluiten van de Raad<sup>2</sup>. Voor het wetgevingsbesluit houdende de jaarlijkse begroting geldt een bijzondere procedure waarbij het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk besluiten (*zie paragraaf 8 hieronder*).
- 7.8. Ondanks deze uitzonderingen valt niet te ontkennen dat het Verdrag van Lissabon duidelijk tot meer efficiency en democratische legitimiteit van de Europese wetgeving leidt. Hetzelfde geldt voor de aanneming van internationale overeenkomsten van de Unie, dankzij de uitbreiding van het aantal gevallen waarin binnen de Raad met een gekwalificeerde meerderheid wordt gestemd, en de eis dat het Europees Parlement zijn goedkeuring moet verlenen (bijvoorbeeld voor overeenkomsten ter uitvoering van het gemeenschappelijke handelsbeleid).

## 8. De financiën van de Unie

- 8.1. Een van de kwesties waarover in de Conventie en de Intergouvernementele Conferentie van 2004 het meest is gediscussieerd betreft de hervorming van de financiën van de Unie, in het bijzonder de begrotingsprocedure. Het gaat erom een stelsel in te voeren waarmee de Unie ook in de toekomst degelijk, transparant en democratisch gefinancierd kan worden. Voor het Europees Parlement is het van belang zijn macht als tak van de begrotingsautoriteit te

---

<sup>1</sup> De verordeningen tot vaststelling van het Statuut van de leden van het Europees Parlement, van het Statuut van de Europese Ombudsman en van de uitvoeringsvoorwaarden voor het enquêterecht (waarvoor tevens de goedkeuring van de Commissie vereist is) - zie bijlage 4.

<sup>2</sup> In 22 van deze gevallen besluit de Raad met eenparigheid van stemmen (in 5 gevallen met goedkeuring van het Europees Parlement, in 17 gevallen na raadpleging). In 6 gevallen besluit de Raad bij gekwalificeerde meerderheid (1 met goedkeuring van het Europees Parlement, 5 met raadpleging) - zie bijlage 4.

consolideren door een beslissende stem te krijgen over de hele begroting, met inbegrip van de uitgaven die tot nog toe "verplicht" waren, zoals de uitgaven voor het gemeenschappelijke landbouw- en visserijbeleid. Hoewel het eindresultaat positief genoemd kan worden, is de Intergouvernementele Conferentie van 2004 toch enigszins afgeweken van de voorstellen van de Conventie. Dit punt is echter tijdens de onderhandelingen van 2007 nooit ter discussie gebracht.

8.2. De Conventie had een simpel en evenwichtig model voorgesteld met drie "etages":

- De Raad zou met eenparigheid van stemmen (met vervolgens goedkeuring door de lidstaten volgens hun eigen constitutionele regels) blijven besluiten over de hoofdpunten en de plafonds van de eigen uitgaven<sup>1</sup>; het EP kon niet meer dan advies uitbrengen;
- het Europees Parlement en de Raad zouden gezamenlijk besluiten over de financiële vooruitzichten, die het "meerjarig financieel kader" zouden gaan heten (de Raad zou met gekwalificeerde meerderheid besluiten vanaf het eerste financieel kader na de inwerkingtreding van de Grondwet);
- beide instellingen zouden gezamenlijk besluiten over de jaarlijkse begroting: na een eerste lezing in elke instelling, waarna eventueel een bemiddelingscomité bijeengeroepen kan worden, zou in geval van onenigheid het Parlement het laatste woord hebben, mits hiervoor binnen het Parlement een zeer grote meerderheid bestaat; is dit niet het geval, dan is het standpunt van de Raad doorslaggevend.

8.3. Dit zou betekenen dat de lidstaten blijven beslissen over de hoogte en de aard van de ontvangsten van de Unie, dat de twee takken van de begrotingsautoriteit het eens moeten worden over de programmering van de uitgaven en dat het Europees Parlement bij onenigheid over de jaarlijkse begroting het laatste woord zou kunnen krijgen over alle uitgaven (waarbij het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven komt te vervallen), dat alles binnen de grenzen van de plafonds van het financieel kader. In de praktijk zouden de beide instellingen sterk worden gestimuleerd om tot overeenstemming te komen.

8.4. Meerdere lidstaten wilden af van dit evenwichtige systeem en op de Intergouvernementele Conferentie werden herhaaldelijk voorstellen ingediend die zelfs de huidige bevoegdheden van het Europees Parlement op dit gebied wilden uithollen en de doodsteek voor de financiële democratie in de Unie zouden betekenen. Met name dankzij de inspanningen van de vertegenwoordigers van het Europees Parlement en het Italiaanse en het Ierse Voorzitterschap heeft men een compromis kunnen vinden dat het merendeel van de rechten van het Parlement ter zake in stand houdt. Dit compromis is in 2007 niet ter discussie gesteld. De enige wijzigingen in dit hoofdstuk zijn een gevolg van het betreurenswaardige feit dat men afstand heeft gedaan van de terminologie van de wetgevingsbesluiten zoals voorzien in de Grondwet.<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> De Conventie had evenwel voorgesteld dat de maatregelen ter uitvoering van het stelsel van de eigen middelen vastgesteld zouden worden bij een met gekwalificeerde meerderheid aangenomen wet van de Raad, met goedkeuring van het Parlement.

<sup>2</sup> Een wet die het systeem en de plafonds omschrijft van de eigen middelen wordt in feite een verordening, zoals een



- de voorstellen van de Conventie inzake de eigen middelen blijven gehandhaafd;
- het financieel kader moet steeds door beide instellingen worden aangenomen, maar de Raad besluit met eenparigheid van stemmen totdat de Europese Raad, ook met eenparigheid van stemmen, beslist dat de Raad bij gekwalificeerde meerderheid kan besluiten;
- ook de jaarlijkse begroting wordt door het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk aangenomen, maar als deze het niet eens worden dan moet de procedure opnieuw beginnen met de indiening door de Commissie van een nieuwe ontwerpbegroting<sup>1</sup>.

8.5. Zoals reeds gezegd, blijven de budgettaire bevoegdheden van het Europees Parlement bij dit compromis grotendeels overeind en krijgt het Parlement een beslissende stem over de hele begroting, omdat het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven komt te vervallen. Wel worden de onderhandelingen over deze materie ernstig gecompliceerd doordat voor de vaststelling van het meerjarig financieel kader eenparigheid van stemmen vereist blijft, en worden de instellingen minder geprikkeld om door overleg tot overeenstemming over de begroting te komen, zoals de bedoeling was van het voorstel van de Conventie.

## 9. Vooruitgang op het gebied van het sectorbeleid

De bepalingen aangaande de wijzigingen in het beleid van de Unie staan in het VWEU (behalve de algemene regels inzake het externe optreden en de bepalingen inzake het GBVB in het VEU). Deel III bevat bepalingen inzake het “Beleid en werking van de Unie”, Deel IV “De associatie van de landen en gebieden overzee” en Deel V “Het externe optreden van de Unie”. Het nieuwe verdrag beperkt zich praktisch tot de procedurewijzigingen in de bepalingen van de huidige Verdragen met betrekking tot de omschrijving en tenuitvoerlegging van het sectorbeleid, en in het bijzonder de rechtsgrondslagen voor het optreden van de Unie op elk gebied. Men kan van mening zijn dat veel van deze bepalingen vereenvoudigd hadden kunnen worden of aangepast aan de veranderingen die sinds de opstelling ervan zijn geconstateerd. De waarheid is echter dat het mandaat dat de Europese Raad indertijd aan de Conventie had verleend haar niet machtigde om deze bepalingen ingrijpend te herzien, de IGC 2004 heeft dit niet gedaan en in het proces van de hervatting van de onderhandelingen in 2007 waren er in feite geen politieke redenen om dit omvangrijke dossier te heropenen.

De wijzigingen die in het beleid van de Unie worden voorgesteld komen dus hoofdzakelijk voort uit de wijzigingen binnen de structuur, de instellingen en de procedures die in het nieuwe verdrag zijn ingevoerd, zoals de afschaffing van de pijlerstructuur, de omschrijving

---

wet die uitvoeringsmaatregelen voor dit systeem vaststelt; de wet die een meerjarig financieel kader vaststelt wordt ook een verordening, terwijl de begroting, die middels een wet zou worden goedgekeurd, nu eenvoudigweg “de begroting” wordt, zonder dat men de vorm van het wetgevingsbesluit bepaalt dat deze wet goedkeurt; artikel 314 van het VWEU vermeldt echter dat deze wet wordt goedgekeurd middels een speciale wetgevingsprocedure, waardoor het een wetgevingsbesluit wordt, volgens artikel 289, paragraaf 3 van het VWEU.

<sup>1</sup> Dit is de algemene regel. In een specifiek geval kan het EP zijn standpunt nog steeds doorzetten door middel van een zeer grote meerderheid. Dit is echter een theoretische mogelijkheid.

van de bevoegdheden van de Unie, de instellingen, besluitvormingsprocedures en rechtsinstrumenten. Op beleidsinhoudelijk gebied op zich zijn er niet zoveel nieuwe elementen, alleen op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (ongeveer samenvallend met de vervallen derde pijler) en op dat van de externe betrekkingen, in het bijzonder het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid, is sprake van belangrijke veranderingen. Op de overige terreinen van het sectorbeleid hebben de veranderingen vooral betrekking op de toepasselijke procedures en de rechtsgrondslagen, die verschillen naar gelang het om wetgevingsbesluiten of niet-wetgevingsbesluiten gaat. Wat op zich al de weg opent voor een grotere efficiency, democratische legitimatie en transparantie van het optreden van de Unie gezien het positieve karakter van de wijzigingen die wij hiervoor hebben geanalyseerd. Het lijkt er weliswaar op dat enkele nieuwe rechtsgrondslagen in de Grondwet schijnbaar nieuwe bevoegdheden erkennen, maar het betrof vooral gebieden waarop de Unie reeds optrad op grond van andere artikelen o.m. artikel 308, het ging er dus vooral om, de manier te verduidelijken waarop de Unie deze bevoegdheden gebruikt (op het gebied van energie, gezondheid, ruimte, sport, toerisme...). Deze nieuwe bepalingen zijn met enkele wijzigingen gehandhaafd. Bovendien zijn er twee belangrijke vernieuwingen ingevoerd inzake de bestrijding van klimaatsveranderingen en energiesolidariteit, twee problemen waarbij de Europese burger nauw betrokken is en waarbij het optreden van de Europese Unie een duidelijke toegevoegde waarde kan hebben. In dit geval betreft het veeleer nieuwe doelen dan nieuwe bevoegdheden. Er zij ook gewezen op de invoering van een eerste hoofdstuk met "horizontale bepalingen" die gelden voor alle beleidsonderdelen. Wij laten hierna de voornaamste wijzigingen de revue passeren om vast te stellen of deze de Unie helpen om doelmatiger en democratischer te opereren op de betrokken gebieden.

### *9.1. Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*

- (1) Ten aanzien van het intern beleid is het Verdrag van Lissabon vooral vernieuwend wat de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid betreft. Dat is met name te danken aan de opheffing van de pijlerstructuur en aan het feit dat de justitiële samenwerking in strafzaken en de politieke samenwerking (die tot dusver tot de derde pijler behoorden) door de algemene invoering van de gewone wetgevingsprocedure en de stemming met gekwalificeerde meerderheid in het "communautaire" besluitvormingsproces zijn geïntegreerd. Dit was al het geval in het Grondwettelijk Verdrag, maar het Verdrag van Lissabon heeft nog veel gewijzigd op dit gebied, dat voor de Europese opbouw in het vervolg van essentieel belang is.

Ondanks de "communautarisering" van de vervallen pijler III blijft er op institutioneel gebied echter nog steeds sprake van een uitzonderingssituatie: de strategische richtsnoeren van de wetgevende en operationele programmering worden door de Europese Raad (met eenparigheid van stemmen) vastgesteld, zonder dat het Europees Parlement hierbij wordt betrokken; het wetgevingsinitiatief op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking ligt bij de Commissie of een kwart van de lidstaten (niet langer een enkele lidstaat zoals nu het geval is); de nationale parlementen krijgen een grotere rol, met name wat het toezicht op de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel betreft (voor het instellen van het vroegtijdig waarschuwingssysteem volstaat een vierde van de nationale parlementen, in plaats van een derde), ter beoordeling van de invoering van het beleid van de Unie op dit gebied en

het toezicht op de activiteiten van Eurojust en Europol.

- (2) De doelstellingen van het beleid worden verduidelijkt en de definitie ervan uitgediept. grondrechten. De toegang tot de rechter wordt een algemene doelstelling. De wederzijdse erkenning van de verschillende stelsels en de onderlinge aanpassing van de wetgevingen worden erkend als twee mogelijke middelen om dit beleid te verwezenlijken.

Het beleid inzake asiel en immigratie, grenscontroles en visa wordt erkend als gemeenschappelijk beleid van de Unie, gebaseerd op de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten.

Het nieuwe verdrag betekent ook een aanzienlijke stap voorwaarts op het gebied van justitiële samenwerking in civiele en strafzaken, en op het gebied van politieke samenwerking, vooral dankzij de toepassing van de gewone wetgevingsprocedure.

- (3) Zo wordt de justitiële samenwerking in civiele zaken uitgebreid tot alle zaken met grensoverschrijdende gevolgen en berust zij op het beginsel van de wederzijdse erkenning van gerechtelijke en buitengerechtelijke beslissingen. Voor de vaststelling van eventuele maatregelen tot onderlinge aanpassing van de wetgevingen is de gewone wetgevingsprocedure van toepassing, met uitzondering van het familierecht, waar eenparigheid van stemmen de regel is (verordening van de Raad, na raadpleging van het Europees Parlement). De Raad kan echter zelf, na raadpleging van het EP, en indien geen enkel nationaal parlement zich hiertegen verzet, besluiten de gewone wetgevingsprocedure uit te breiden tot bepaalde aspecten van het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen.
- (4) De grootste vernieuwing op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken is dat de gewone wetgevingsprocedure (met gekwalificeerde meerderheid) van toepassing is voor de onderlinge aanpassing van de wetgevingen, zowel ten aanzien van de procedure (minimumvoorschriften met het oog op de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen, enz.), als ten aanzien van het materiële strafrecht: minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties voor de in het VWEU opgesomde bijzonder zware criminele feiten met een grensoverschrijdende dimensie). Het nieuwe verdrag bepaalt zelfs dat de Raad met eenparigheid van stemmen en de goedkeuring van het EP andere aspecten van de strafrechtelijke procedure en andere vormen van criminaliteit kan vaststellen waarvoor de gewone wetgevingsprocedure kan worden toegepast.

Deze ontwikkeling stuitte in bepaalde lidstaten op heel wat verzet, ondanks de garantie dat de Europese wetgeving op dit gebied de fundamentele aspecten van de rechtsstelsels van de lidstaten moet eerbiedigen. Om tot een overeenkomst te kunnen komen voorzag de Intergouvernementele Conferentie van 2004 daarom in een "noodrem"-regeling, die tijdens de onderhandelingen van 2007 nog is gewijzigd en die aan lidstaten die op dit gebied moeilijkheden ondervinden alle nodige garanties biedt, zonder echter verdere ontwikkelingen te blokkeren. Zo kan een lidstaat die van mening is dat een wetgevingsvoorstel raakt aan "fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel" vragen dat de Europese Raad zich hierover buigt. De Europese Raad beschikt over een termijn van vier maanden om de kwestie met eenparigheid van stemmen door te verwijzen naar

de Raad, zodat de procedure kan worden voortgezet. Indien binnen de termijn van vier maanden geen overeenstemming is bereikt, wordt op dit gebied automatisch een nauwere samenwerking aangegaan op basis van het betreffende wetsvoorstel zodra negen lidstaten dat wensen.

- (5) Het Europees Parlement kan zich tevens verheugen over het feit dat het nieuwe verdrag ondanks hevig verzet van verschillende delegaties tijdens de IGC 2004 het voorstel van de Conventie heeft overgenomen om een Europees Openbaar Ministerie in te stellen dat bevoegd is om strafbare feiten die de belangen van de Unie schaden te bestrijden en de daders ervan te vervolgen. . Zoals in Grondwet blijft echter eenparigheid van stemmen vereist voor de aanneming van de Europese verordening van de Raad tot instelling van het Openbaar Ministerie, na goedkeuring door het Europees Parlement, maar tijdens de onderhandelingen van 2007 heeft men een clause ingevoerd die symmetrisch is aan de in de voorafgaande paragraaf genoemde clause. Dit zou men een “noodversnelling” kunnen noemen: bij afwezigheid van eenparigheid in de Raad kan een groep van ten minste negen lidstaten eisen dat een voorstel wordt voorgelegd aan de Europese Raad; indien daar een consensus wordt bereikt, wordt het voorstel naar de Raad teruggestuurd ter voortzetting van de procedure. Indien in de Europese Raad na 4 maanden nog geen consensus is bereikt, kan door ten minste negen lidstaten worden geëist om automatisch over te gaan tot een nauwere samenwerking.

Anderzijds voorziet een bijzondere clause ("passerelle") in de mogelijkheid om de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie uit te breiden tot de bestrijding van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie, door middel van een eenparig besluit van de Raad, na goedkeuring door het Europees Parlement.

- (6) Ook op het gebied van politiële samenwerking wordt de gewone wetgevingsprocedure ingevoerd, al blijft eenparigheid van stemmen de regel voor de operationele samenwerking en het optreden van de bevoegde autoriteiten van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat. Zoals in het geval van het Openbaar Ministerie, heeft de IGC 2007 ook hier een “noodversnelling” toegevoegd, die indien de procedure blokkeert, de mogelijkheid schept voor een nauwere samenwerking wanneer negen lidstaten dit wensen.
- (7) Ten slotte wijzen wij erop, dat vooral op initiatief van het Verenigd Koninkrijk – wiens speciale positie op het gebied van Justitie en Binnenlandse zaken al eerder is erkend (zoals de positie van Ierland en anderszins ook die van Denemarken<sup>1</sup>) – door middel van protocollen speciale bepalingen zijn opgenomen die deze speciale *status* versterken. Het Verenigd Koninkrijk heeft als tegenprestatie voor zijn akkoord wijzigingen geëist van de twee protocollen waarin de speciale positie wordt erkend van het Verenigd Koninkrijk en Ierland (dat gezien de inhoud van de bijzondere akkoorden op dit gebied tussen deze twee lidstaten, in zekere zin verplicht is om het Verenigd Koninkrijk te volgen) inzake het creëren van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en in het bijzonder de ontwikkeling van het Schengen-acquis.

---

<sup>1</sup> De bijzondere positie van Groot-Brittannië en Ierland vloeit voort uit de in de volgende voetnoten genoemde twee protocollen. De positie van Denemarken, die geen belangrijke wijzigingen heeft ondergaan, vloeit voort uit het Protocol over de positie van Denemarken.

Het standpunt van deze beide lidstaten komt voort uit de bijzondere omstandigheid dat het allebei eilanden zijn, dat hun burgers geen identiteitsbewijs hoeven te dragen en dat beide jurisprudentiewetgeving hebben.

Zo is de reeds bestaande afwijkende regeling voor Groot-Brittannië en Ierland op het gebied van immigratie-, asiel- en visabeleid, en civielrechtelijke samenwerking uitgebreid tot strafrechtelijke samenwerking en politieke samenwerking<sup>1</sup>. Wat betreft het Schengen-acquis, waaraan Groot-Brittannië en Ierland van geval tot geval konden deelnemen, zoals de Raad had goedgevonden, voor zover zij ook deelnemen aan de ontwikkeling van deze afzonderlijke maatregelen, beide staten zijn niet verplicht deel te nemen aan deze ontwikkelingsmaatregelen indien zij dit niet wensen. Maar als de Raad, de Europese Raad of in laatste instantie de Commissie hiertoe besluiten<sup>2</sup>, kunnen zij geheel of gedeeltelijk buiten het betreffende Schengengebied worden geplaatst.

Overigens heeft Groot-Brittannië – wat betreft de overgang naar een nieuwe rechtsstatus van de besluiten van de vervallen derde pijler, met name het feit dat deze onder het rechterlijke toezicht staat van het Hof van Justitie en onder toezicht van de Commissie - gedaan gekregen dat er een toevoeging bij het protocol komt inzake overgangsbepalingen, waarin staat dat de op de datum waarop het nieuwe verdrag van kracht werd reeds bestaande maatregelen op het gebied van strafrechtelijke en politieke samenwerking buiten dit toezicht vallen, voor een periode van hoogstens vijf jaar (of totdat deze besluiten volgens de nieuwe procedures zijn gewijzigd). Groot-Brittannië kan er zelfs voor de afloop van deze periode van vijf jaar voor kiezen om de nieuwe rechtsstatus van deze besluiten niet te accepteren, maar in dat geval zijn alle op dit gebied bestaande besluiten niet meer van toepassing op Groot-Brittannië, dat zelfs verplicht kan worden om de financiële gevolgen te dragen “die noodzakelijkerwijze en onvermijdelijk voortvloeien uit het feit dat het deze nieuwe rechtsstatus niet meer accepteert” indien de Raad dit zo besluit<sup>3</sup>.

## 9.2. Intern beleid – Overige beleidsterreinen

- (1) Naast de invoering van een aantal nieuwe rechtsgrondslagen voor enkele “nieuwe” – of beter omschreven – bevoegdheden, zijn de belangrijkste wijzigingen die het nieuwe verdrag op andere sectorale beleidsterreinen aanbrengt vooral het gevolg van de bekrachtiging van de medebeslissingsprocedure (en dus van de stemming met gekwalificeerde meerderheid) als gewone wetgevingsprocedure en de nieuwe indeling in wetgevings- en uitvoeringsbesluiten.
- (2) Enkele van de belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op het landbouw- en visserijbeleid: de gewone wetgevingsprocedure is van toepassing voor de vaststelling van wetgevingsbesluiten inzake de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten, alsmede voor de andere maatregelen die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid ten uitvoer te leggen (momenteel hoeft het Parlement enkel te worden geraadpleegd). Dit betekent dat

<sup>1</sup> Protocol over de positie van Groot-Brittannië en Ierland ten opzicht van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

<sup>2</sup> Protocol tot opnemng van het Acquis van Schengen in het kader van de Europese Unie.

<sup>3</sup> Artikel 10 van het Protocol (nr. 11) over de overgangsregelingen.

het uittekenen van de hoofdlijnen van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid niet langer alleen een zaak van de Landbouwministers is, maar dat het Europees Parlement hierover mee beslist. De vaststelling van de prijzen, de heffingen, de steunbedragen en de kwantitatieve beperkingen behoren evenals de verdeling van de vangstquota tot de uitvoeringsbesluiten en komen toe aan de Raad, door verordeningen of uitvoeringsbesluiten.

- (3) Het beleid inzake onderzoek en technologische ontwikkeling omvat een nieuw beleidsterrein, de ruimtevaart. Het kaderprogramma voor onderzoek, voortaan een wetgevingsbesluit, wordt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen vastgesteld. Tegelijkertijd moeten verordeningen die volgens de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld, leiden tot een Europese onderzoeksruimte waarin onderzoekers, wetenschappelijke kennis en wetenschappelijke technologieën vrij circuleren. Ook kan via de gewone wetgevingsprocedure een Europees ruimtevaartprogramma worden aangenomen.
- (4) De nieuwe titel betreffende energie is er met name op gericht de werking van de energiemarkt en de continuïteit van de energievoorziening te waarborgen, alsmede energie-efficiëntie en de ontwikkeling van duurzame energiebronnen te stimuleren. Het nieuwe verdrag heeft echter grenzen gesteld aan de bevoegdheid van de Unie, die geen afbreuk kan doen aan het recht van een lidstaat om de exploitatievoorwaarden van zijn energierijkdommen, zijn keuze tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening te bepalen. Hoewel de gewone wetgevingsprocedure en de stemming bij gekwalificeerde meerderheid op dit gebied de regel zijn, heeft de IGC bepaald dat alle maatregelen die in hoofdzaak van fiscale aard zijn door de Raad bij wet moeten worden vastgesteld met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Parlement. De Raad kan echter met eenparigheid van stemmen een besluit nemen dat de gewone wetgevingsprocedure op die gebieden toepasselijk maakt. Ten slotte heeft de IGC 2007, naar wens van het EP, na het publieke debat van afgelopen twee jaren een speciale verwijzing opgenomen naar de solidariteit tussen de lidstaten op het gebied van energie.
- (5) Tijdens de IGC 2007 zijn de lidstaten het er ook over eens geworden om een speciale verwijzing toe te voegen naar de bestrijding van de klimaatverandering, en de Unie zo een specifiekere rechtsgrondslag te verlenen voor dwingende acties op dat gebied.
- (6) Op het gebied van de volksgezondheid introduceert het nieuwe verdrag als ondersteunende maatregel van de Unie de bestrijding van grote bedreigingen van de gezondheid: de controle van, de alarmering bij en de bestrijding van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid. De Unie moet onder meer ook maatregelen nemen waarbij hoge kwaliteits- en veiligheidseisen worden gesteld aan medische producten, en maatregelen tot bescherming van de volksgezondheid met betrekking tot tabak en alcohol. Het nieuwe verdrag preciseert dat de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de vaststelling van hun gezondheidsbeleid bij het optreden van de Unie op dit gebied volledig wordt geëerbiedigd. Het gaat hierbij om de organisatie van de gezondheidsdiensten en de geneeskundige verzorging, en om de toewijzing van de desbetreffende middelen.

- (7) Het is te betreuren dat de uiteindelijke tekst niet meer wijzigingen bevat op het gebied van het sociaal beleid, met name wat de uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid betreft (geen verandering in vergelijking met de huidige situatie). Het is echter niet juist dat het Verdrag van Lissabon een stap achteruit betekent op sociaal gebied. Er is integendeel enige vooruitgang. Het nieuwe verdrag plaatst niet alleen het sociale beleid onder de gedeelde bevoegdheden, en stelt ook uitdrukkelijk dat de Unie het initiatief kan nemen voor het coördineren van het sociaal beleid van de lidstaten, het is ook een stap vooruit op het gebied van:
- de erkenning van volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang als doelstellingen van de Unie;
  - de invoering in de “Algemeen toepasselijke bepalingen” (in Deel I van het VWEU) van een horizontale "sociale clause", volgens welke de Unie bij de bepaling en uitvoering van alle beleidsvormen en maatregelen rekening moet houden met de vereisten in verband met "de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, het waarborgen van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting, alsmede een hoog niveau van opleiding, vorming en bescherming van de volksgezondheid";
  - de instelling van een rechtsgrondslag die de erkenning en instandhouding van diensten van algemeen economisch belang mogelijk maakt; bovendien heeft de IGC 2007 hieraan een protocol toegevoegd over de diensten van algemeen economisch belang, waarin de speciale status van deze diensten wordt uiteengezet, en duidelijk wordt gesteld dat niets in de Verdragen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de lidstaten wat betreft het leveren van “niet economische diensten van algemeen belang”, dat wil zeggen openbare diensten in de enge betekenis van het woord;
  - de uitdrukkelijke erkenning in het VWEU van de rol van de “sociale partners”, en met name de tripartiete sociale top voor groei en werkgelegenheid, die bijdraagt tot de sociale dialoog.
- (8) Ten slotte kan worden opgemerkt dat de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is voor socialezekerheidsmaatregelen betreffende het recht op uitkeringen voor al dan niet in loondienst werkzame migrerende werknemers. Ook hier wordt voorzien in een "noodrem": ingeval een lidstaat van mening is dat deze maatregelen afbreuk doen aan "fundamentele aspecten van zijn socialezekerheidsstelsel, daaronder begrepen de werkingssfeer, de kosten en de financiële structuur ervan, of gevolgen zouden hebben voor het financieel evenwicht van dat stelsel", kan de lidstaat verzoeken dat de maatregel wordt voorgelegd aan de Europese Raad (waarbij de wetgevingsprocedure wordt opgeschort). De Europese Raad beschikt over een termijn van vier maanden om de kwestie door te verwijzen naar de Raad, zodat de procedure kan worden voortgezet, of om de Commissie te verzoeken een nieuw voorstel in te dienen. In dat geval wordt het als eerste voorgestelde besluit geacht niet te zijn aangenomen, evenals wanneer er geen besluit wordt genomen.
- (9) Voorts kan worden geconstateerd dat het hervormingsverdrag geen wijzigingen bevat op het gebied van belastingen, waar eenparigheid van stemmen de regel blijft. Zelfs de

(weinig) gevallen waarbij de Conventie de gewone wetgevingsprocedure en dus een stemming bij gekwalificeerde meerderheid had voorgesteld, met name op het gebied van de maatregelen voor administratieve samenwerking en de strijd tegen fraude en illegale belastingontduiking (na vaststelling door de Raad, met eenparigheid van stemmen, dat de voorgestelde maatregelen tot deze werkerreinen behoren), zijn door de IGC niet overgenomen.

- (10) Een ander bevoegdheidssterrein dat tijdens de discussies centraal stond, maar waar de wijzigingen veel meer bescheiden zijn, is het economisch beleid. Wel wordt bevestigd dat de coördinatie van het economisch beleid en het werkgelegenheidsbeleid tot de bevoegdheden van de Unie behoort (hoewel de IGC 2004 de tekst van de Conventie heeft gewijzigd om de klemtoon te leggen op het feit dat het de lidstaten zijn die hun beleid coördineren volgens modaliteiten die binnen de Unie zijn vastgelegd); waardoor de positie van de Commissie enigszins wordt versterkt. Daarnaast dient te worden gewezen op de versterking van de specifieke bepalingen met betrekking tot de lidstaten die de euro als munt hebben. Zo moet het besluit van de Raad over de invoering van de euro in andere lidstaten (op voorstel van de Commissie) worden voorafgegaan door een aanbeveling van de gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten die reeds op de euro zijn overgegaan.

De werking van de Eurogroep is trouwens nader omschreven in een aan de Grondwet gehecht protocol. Het nieuwe Verdrag omvat tevens een verklaring over het stabiliteits- en groeipact. Het pact was tijdens de IGC van 2004 trouwens aanleiding tot bittere discussies tussen bepaalde delegaties, die hebben geleid tot een aantal wijzigingen in de tekst van de Conventie, met name de afzwakking van de voorgestelde rol van de Commissie in de procedure bij buitensporige begrotingstekorten (de aanbevelingen van de Raad aan de betrokken lidstaat moet worden vastgesteld op grond van een eenvoudige aanbeveling van de Commissie, zoals nu het geval is, en niet op basis van een voorstel, zoals in de Conventietekst was bepaald).

### *9.3. Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid*

- (1) Op het gebied van de buitenlandse betrekkingen zijn er ook diepgaande wijzigingen, met name op institutioneel vlak. Het verdrag van Lissabon wijkt echter op een bepaald gebied behoorlijk af van de tekst van het Grondwettelijk Verdrag, wat de structuur betreft.

Wat betreft de structurele eenheid van alle bepalingen met betrekking tot het externe optreden van de EU had de IGC 2004 immers de Conventie gevolgd, en deze - behalve de twee artikelen met de algemene beginselen in Deel I - bijeengezet in titel V van Deel III van de Grondwet: "Het externe optreden van de Unie". Het Verdrag van Lissabon heeft echter in titel V van het VEU de algemene bepalingen ondergebracht onder het hoofd "Extern optreden van de Unie", en alle bepalingen betreffende het GBVB, inclusief de bepalingen inzake defensie, terwijl de verdere bepalingen inzake de andere sectoren van het externe optreden (gemeenschappelijk handelsbeleid, samenwerking met derde landen, humanitaire hulp...) zijn opgenomen in Deel V van het VWEU. Door het feit dat beide Verdragen dezelfde juridische waarde hebben – zoals zij beide in de



eerste artikelen vermelden<sup>1</sup> - lijkt de vooruitgang gemaakt door het afschaffen van de pijlerstructuur behouden en het eventuele verlies aan samenhang van de bepalingen te beperken, zoals ook het gevaar dat het intergouvernementele gebied van het GBVB het meer “gecommunautariseerde” gebied van de overige externe betrekkingen “besmet”, maar wij zullen ons voortdurend moeten blijven inspannen voor een samenhangende interpretatie van beide Verdragen om deze vooruitgang veilig te stellen en deze gevaren te vermijden. Leve de duidelijkheid!

Het verdrag van Lissabon heeft echter de belangrijkste institutionele vernieuwing van het Grondwettelijk Verdrag behouden, wat de inhoud betreft althans, niet wat betreft de vorm. Het stelt een Hoge vertegenwoordiger van de Unie aan voor buitenlandse zaken en het veiligheidsbeleid, deze vervangt de Minister van Buitenlandse Zaken van de Grondwet, met praktisch het gehele behoud van diens functies en bevoegdheden (*zie hierboven, punt 6.5*). Deze Hoge Vertegenwoordiger heeft een tweeledige institutionele functie, heeft de leiding over het Gemeenschappelijk Buitenlandse en Veiligheidsbeleid en coördineert alle externe relaties van de Unie. Deze functie is inderdaad de grootste vernieuwing van het nieuwe verdrag op het gebied van de externe relaties van de Unie. Het Parlement hoopt dat deze nieuwe functie een bijdrage kan leveren aan een grotere samenhang en efficiëntie van het externe optreden van de Unie, maar veel zal afhangen van de betrekkingen die ontstaan tussen de Hoge Vertegenwoordiger, de Voorzitter van de Commissie en de nieuwe gekozen Voorzitter van de Raad.

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid blijft in hoofdzaak een domein van intergouvernementele samenwerking, waar de rol van de Europese Raad van doorslaggevend belang is. Eenparigheid van stemmen blijft de regel, stemming bij gekwalificeerde meerderheid is alleen van toepassing voor de uitvoering van besluiten van de Europese Raad (of voorstellen van de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, voorgelegd op verzoek van de Europese Raad) of van de Raad. Zelfs hier is voorzien in een "noodrem", indien een lidstaat zich om "essentiële redenen van nationaal beleid" tegen de vaststelling van een besluit met gekwalificeerde meerderheid verzet. Tijdens de IGC 2004 zijn er verschillende voorstellen gedaan die verder wilden gaan op het gebied van de gekwalificeerde meerderheid, maar niet een voorstel, noch van de Conventie (gekwalificeerde meerderheid voor voorstellen, ingediend door de minister met de steun van de Commissie), noch van het Italiaanse voorzitterschap (gekwalificeerde meerderheid voor alle voorstellen van de Hoge Vertegenwoordiger) hebben de tegenstand van een aantal lidstaten kunnen overwinnen. Het nieuwe verdrag behoudt echter een speciale “passerelle” in het GBVB die ook al in de Grondwet was voorzien, waarmee de Europese Raad de mogelijkheid heeft om met eenparigheid van stemmen te beslissen dat de gekwalificeerde meerderheid op andere gevallen van toepassing zal zijn (behalve wat betreft de besluiten die gevolgen hebben op militair gebied of op het gebied van defensie).

Het is zeer begrijpelijk dat de toepassing van deze passerelle op grote problemen zal stuiten.

Het Europees Parlement verwerft in het algemeen het recht om geïnformeerd en zelfs

---

<sup>1</sup> Artikel 1 derde lid van het VEU en artikel 1bis paragraaf 2 van het VWEU.

geraadpleegd te worden, alsook het recht op toezicht (vragen, debatten) en de begroting voor het GBVB vast te stellen. De bevoegdheid van het Hof van Justitie op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is beperkt tot de afbakening tussen het GBVB en de andere activiteitensectoren van de EU, en het toezicht op de wettigheid van de besluiten van de EU en die van de Europese besluiten die beperkende maatregelen tot gevolg hebben jegens natuurlijke personen.

Kortom, wij kunnen betreuren dat er niet meer stappen zijn gezet, met name op het gebied van besluiten met de gekwalificeerde meerderheid, maar wij moet realistisch blijven en begrijpen dat het buitenlandse beleid in de huidige staat van de Europese integratie zozeer is verbonden met de harde kern van de nationale bevoegdheden, dat wij niet kunnen verwachten dat er sprake is van een echt gezamenlijk buitenlands beleid, zonder de politieke bereidheid van alle lidstaten. De grote bijdrage van het nieuwe verdrag ligt vooral in de nieuwe institutionele voorwaarden om de lidstaten aan te sporen om onderling overleg te plegen en te proberen een gezamenlijke benadering te formuleren voor de internationale problemen die hierom vragen, en om elkaar te raadplegen alvorens eenzijdige acties te ondernemen die nadelig zouden kunnen zijn voor de gemeenschappelijke belangen.

- (2) Op het specifieke gebied van het gemeenschappelijk veiligheidsbeleid is in het nieuwe verdrag de grootste vooruitgang geboekt. De Intergouvernementele Conferentie 2004 heeft aanzienlijke vorderingen gemaakt, die zelfs verder gaan dan wat door de Conventie was voorgesteld, en die bij de onderhandelingen van 2007 bijna geheel zijn overgenomen.

Zo neemt het vooruitzicht van een gemeenschappelijke defensie, of in elk geval de vaststelling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, waarvan de beginselen reeds in het Verdrag van Maastricht waren vastgelegd, concretere vorm aan<sup>1</sup>. Dit gemeenschappelijk defensiebeleid geeft de Unie een operationeel vermogen dat op civiele en militaire middelen steunt. De belangrijkste vernieuwingen op dit gebied zijn:

- de bijstelling van de zogenaamde "Petersberg-taken"<sup>2</sup>,
- de oprichting van een Europees Defensiebureau ("Bureau voor de ontwikkeling van defensievermogen, onderzoek, aanschaf en bewapening"<sup>3</sup>,
- de mogelijkheid van een permanente gestructureerde samenwerking op defensiegebied tussen de lidstaten die hiertoe de vereiste militaire vermogens en politieke wil hebben, ingesteld door een met gekwalificeerde meerderheid genomen besluit van de Raad

---

<sup>1</sup> T.z.t. zal het besluit tot instelling van een gemeenschappelijke defensie door de Europese Raad met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dat besluit moet bovendien door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen worden goedgekeurd.

<sup>2</sup> Naast de reeds vastgestelde humanitaire taken en evacuatiemaatregelen, conflictpreventie en vredeshandhaving, alsmede gevechtstaken in het kader van crisisbeheer en acties voor het herstel van de vrede, omvatten de Petersberg-taken nu ook ontwapeningsacties, advies op militair gebied, stabiliseringsoperaties na afloop van conflicten en terrorismebestrijding, ook op het grondgebied van derde landen.

<sup>3</sup> Dit bureau heeft met name tot taak de rationalisatie van de militaire vermogens van de lidstaten te bevorderen, de onderzoeksactiviteiten op het gebied van defensietechnologie te coördineren en de efficiëntie van de militaire uitgaven te verbeteren.

(een aan de Grondwet gehecht protocol preciseert de voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van deze gestructureerde samenwerking),

- de invoering van een verplichting voor de lidstaten tot wederzijdse hulp en bijstand, met alle middelen waarover zij beschikken, ingeval het grondgebied van een lidstaat gewapenderhand wordt aangevallen, in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties en met eerbiediging van de verbintenissen van de lidstaten die deel uitmaken van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie. Het nieuwe verdrag onderstreept dat deze verplichting het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet laat. Dat is een belangrijke garantie voor de lidstaten die traditioneel "neutraal" zijn,
  - de mogelijkheid voor de Raad om de uitvoering van een taak tot bescherming van de waarden van de Unie toe te vertrouwen aan een groep lidstaten,
  - de instelling van een startfonds, gevormd door bijdragen van de lidstaten, voor militaire uitgaven die niet ten laste komen van de begroting van de Unie,
  - de vaststelling van een procedure voor snelle toegang tot de kredieten van de Unie.
- (3) Het gewijzigde Verdrag van de EU bevat ook een solidariteitsclausule, volgens welke alle andere lidstaten hulp verlenen indien een lidstaat die slachtoffer is van een terreuraanslag of van een natuurramp hierom verzoekt. De toepassing van deze solidariteitsclausule wordt geregeld bij besluit van de Raad, op gezamenlijk voorstel van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen of dit besluit consequenties heeft op defensiegebied. Het Parlement wordt hiervan in kennis gesteld.
- (4) De aanzienlijke vooruitgang die op dit gebied is geboekt, doet geen afbreuk aan het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten, noch aan de verbintenissen van de lidstaten die deel uitmaken van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie. De Unie wordt evenmin omgevormd tot een agressief militair blok, zoals sommigen vrezen. Voor anderen gaan de wijzigingen niet ver genoeg, vooral wat de gekwalificeerde meerderheid betreft. Gezien het bij uitstek intergouvernementele karakter van dit beleid en de politieke realiteit van de Unie, kan het eindresultaat evenwel veeleer positief worden genoemd. Bij de onderhandelingen van 2007 hebben sommige bepalingen echter onder druk van enkele lidstaten wijzigingen ondergaan vanwege de bereidheid om ervoor te zorgen dat de Unie zich op het gebied van het GBVB beperkt tot de bevoegdheden die de Verdragen haar toekennen – zelfs wanneer dit geheel onnodig blijkt. Bovendien is het nieuwe verdrag “aangevuld” met een reeks eveneens overbodige verklaringen<sup>1</sup>, die dit nogmaals bevestigen, en soms ongegrond.

---

<sup>1</sup> Dat is het geval van Verklaring 13, die benadrukt dat de bepalingen met betrekking tot het GBVB de huidige verantwoordelijkheden van de lidstaten voor de “opstelling en uitvoering van hun buitenlands beleid niet aantasten” en dat de bepalingen inzake het gezamenlijke veiligheids- en defensiebeleid hun nationale veiligheids- en defensiebeleid niet beperken. Hetzelfde kan gezegd worden over Verklaring 14, die zegt dat niets in het nieuwe verdrag de vertegenwoordiging van de lidstaten bij de internationale organisaties beperkt, hierbij inbegrepen het lidmaatschap van een lidstaat van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.... Bijzonder ongerechtvaardigd, en ook nog gedeeltelijk onjuist, is de tweede paragraaf van deze verklaring, die beweert dat de bepalingen met

Dit is weliswaar niet echt schadelijk, omdat slechts de inhoud van de bepalingen van het verdrag opnieuw op enigszins lachwekkend voor de hand liggende wijze wordt geformuleerd, het is echter wel tekenend voor een nogal negatief beeld van de Europese opbouw en zal de publieke opinie zeker verkeerd beïnvloeden.

#### 9.4. *Andere aspecten van de buitenlandse betrekkingen*

- (1) Ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen moeten ook de gunstige veranderingen op het gebied van het gemeenschappelijk handelsbeleid worden aangestipt. Het toepassingsgebied van het handelsbeleid wordt uitgebreid wat de handel in diensten en de intellectuele eigendom betreft. De rol van het Europees Parlement wordt versterkt: de gewone wetgevingsprocedure is van toepassing voor de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van het gemeenschappelijk handelsbeleid. Het Parlement wordt regelmatig op de hoogte gehouden van de stand van de onderhandelingen over internationale overeenkomsten, die alleen met goedkeuring van het Parlement kunnen worden gesloten. Het Verdrag van Lissabon bevestigt tevens ook op andere terreinen de zogenaamde "culturele uitzondering"<sup>1</sup>.
- (2) Wat ten slotte de humanitaire hulp betreft, kan het Europees Parlement zich verheugen over de invoering van een specifieke rechtsgrondslag, volgens de gewone wetgevingsprocedure, die voorziet in de oprichting van een vrijwilligerskorps voor humanitaire hulp.
- (3) Laten wij ook niet vergeten dat in het Verdrag van Lissabon alle speciale bepalingen voor de ontwikkeling van het nabuurschapbeleid van de Unie behouden blijven, met name de rechtsgrondslag die haar in staat stelt om op dat gebied akkoorden te sluiten met de betreffende landen. Maar het neemt die bepalingen op in titel I van het VEU ("Gemeenschappelijke bepalingen" van het VEU...) op een manier die weinig samenhang vertoont.

#### 10. Een aanzienlijke mate van flexibiliteit

Een andere fundamentele vraag is of het nieuwe institutionele kader flexibel genoeg is om de Unie in staat te stellen zich aan veranderende omstandigheden aan te passen en het hoofd te bieden aan de uitdagingen van de toekomst.

Deze vraag omvat twee aspecten: enerzijds de mogelijkheid tot herziening van de Verdragen, anderzijds de mogelijkheid van ontwikkelingen binnen het bestaande institutionele kader, zonder dat herziening van de Verdragen noodzakelijk is.

---

betrekking tot het GBVB de Commissie geen nieuwe bevoegdheden verlenen om het initiatief te nemen tot besluiten en evenmin de bevoegdheden van het Europees Parlement vergroten".

<sup>1</sup> De Grondwet bepaalt dat de Raad met eenparigheid van stemmen besluit ten aanzien van de sluiting van akkoorden betreffende culturele en audiovisuele diensten, indien deze afbreuk dreigen te doen aan de verscheidenheid aan culturen en talen in de Unie. Deze "uitzondering" is door de IGC uitgebreid tot de handel in sociale, onderwijs- en gezondheidsdiensten, wanneer het gevaar bestaat dat zij de nationale organisatie van die diensten ernstig verstoren en afbreuk doen aan de taak van de lidstaten om die diensten te leveren. De Raad besluit ook met eenparigheid van stemmen over akkoorden op het gebied van diensten in het algemeen en aspecten van de intellectuele eigendom, wanneer deze bepalingen bevatten waarvoor ook voor de vaststelling van de interne voorschriften eenparigheid van stemmen is vereist.

- (1) Wat de herzieningsprocedure betreft, bevat het nieuwe verdrag duidelijke verbeteringen. In de eerste plaats krijgt het Europees Parlement evenals de lidstaten en de Commissie initiatiefrecht voor de herziening. Daarnaast wordt de Conventie uitdrukkelijk aangewezen als de instantie die de herziening moet voorbereiden. Dat is de erkenning van de doorslaggevende rol die de Conventie bij de opstelling van de Grondwet heeft gespeeld en van de beperkingen die de intergouvernementele methode inhoudt. Het Europees Parlement, dat als eerste had voorgesteld de Conventie in het leven te roepen, kan niet anders dan zich verheugen over deze wijziging, die zal bijdragen tot een transparanter en democratischer, maar ook tot een doeltreffender herzieningsprocedure.

Bijzonder positief is ook dat de Raad alleen na goedkeuring van het Europees Parlement kan besluiten geen Conventie bijeen te roepen indien de reikwijdte van de wijzigingen dat niet rechtvaardigt.

- (2) Wat de vereenvoudiging van de herzieningsprocedure betreft, gaat het nieuwe verdrag helaas niet zover als het Europees Parlement wenste. De tekst van het gewijzigde artikel 48 van het VEU voorziet namelijk in een vereenvoudigde procedure voor de inhoudelijke herziening van de bepalingen van deel III van het VEU met betrekking tot intern beleid en optreden van de Unie, op voorwaarde dat deze herziening niet leidt tot een uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie. Deze vereenvoudiging bestaat er echter alleen in dat de Raad geen beroep hoeft te doen op de Conventie (zonder daarvoor de instemming van het Europees Parlement nodig te hebben), terwijl het vereiste van eenparigheid van stemmen en goedkeuring door alle lidstaten volgens hun respectieve grondwettelijke regels, behouden blijft. Het EP en de Commissie worden geraadpleegd.
- (3) Voor de herziening van de Verdragen is dus in alle gevallen eenparigheid van stemmen en bekrachtiging door alle lidstaten vereist. Nochtans waren er tijdens de Conventie een aantal voorstellen geformuleerd die ruime steun kregen van het Europees Parlement en de nationale parlementen, en die het mogelijk zouden hebben gemaakt dit vereiste enigszins te versoepelen voor de herziening van de bepalingen met betrekking tot het interne beleid van de Unie, zonder afbreuk te doen aan het essentiële beginsel dat de bevoegdheden van de Unie alleen kunnen worden uitgebreid wanneer alle lidstaten daarmee instemmen.
- (4) Het Europees Parlement kan daarentegen de instandhouding van de door de Conventie voorgestelde "passerelles" (overstapmogelijkheden) voor de overgang van eenparigheid van stemmen naar gekwalificeerde meerderheid in de Raad of van bijzondere wetgevingsprocedure naar gewone wetgevingsprocedure alleen maar toejuichen. Het feit dat een dergelijk besluit door de Europese Raad alleen kan worden genomen met eenparigheid van stemmen na goedkeuring door het Europees Parlement, en alleen indien geen enkel nationaal parlement hiertegen binnen een termijn van zes maanden verzet aantekent, biedt voldoende garanties voor de eerbiediging van de rechten van elke lidstaat en de transparantie en democratische legitimiteit van het besluit. Wij merken echter op dat er naast deze algemene passerelles meer specifieke passerelles bestaan waarvoor meestal toestemming nodig is van het EP (uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie), of die alle nationale parlementen

de mogelijkheid geven om het besluit van de Raad te blokkeren.

- (5) Positief in de nieuwe tekst zijn ook de verbeteringen op het gebied van de nauwere samenwerking, die in de toekomst door de aanzienlijke toename van het aantal lidstaten aan belang kan winnen. Het nieuwe verdrag bevat de noodzakelijke voorwaarden om de samenhang en de institutionele eenheid van de Unie te waarborgen. Tegelijkertijd wordt het toepassingsgebied van de nauwere samenwerking uitgebreid (nauwere samenwerking wordt mogelijk op alle gebieden behalve de exclusieve bevoegdheidsgebieden, terwijl defensie hier momenteel van uitgesloten is) en wordt het aangaan van een nauwere samenwerking vergemakkelijkt: ten minste negen lidstaten moet eraan deelnemen en de Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid, behalve op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, waar eenparigheid van stemmen vereist blijft (hoewel zij tegenwoordig verboden zijn op dit gebied). Dat de goedkeuring van het Europees Parlement noodzakelijk is (behalve voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid), geeft het besluit om nauwere samenwerking aan te gaan ook een grotere democratische legitimiteit.
- (6) Ten slotte is het ook positief dat het nieuwe verdrag binnen de nauwere samenwerking een "passerelle" heeft behouden naar de gekwalificeerde meerderheid of de gewone wetgevingsprocedure, zoals de Conventie had voorgesteld.
- (7) Wij wijzen er ook op dat het Verdrag van Lissabon de bepalingen wijzigt met betrekking tot de uitbreidingsprocedure van de Unie, en nader aanduidt dat het EP en de nationale Parlementen op de hoogte worden gesteld van elk nieuw toetredingsverzoek, met uitdrukkelijke verwijzing "naar de door de Europese Raad goedgekeurde toetredingscriteria" (de huidige "criteria van Kopenhagen") die moeten worden verdisconteerd in het besluit van de Raad, dat zoals tegenwoordig met eenparigheid van stemmen moet worden genomen, na goedkeuring door de meerderheid van de leden van het EP.
- (8) De vrijwillige terugtrekking uit de Unie. Artikel 50 van het VEU voorziet in een procedure voor vrijwillige terugtrekking uit de Unie. Dat is voor het eerst in de constituerende Verdragen van de Europese Gemeenschappen, en nadien van de Unie, die – met uitzondering van het eerste Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal – uitdrukkelijk voor onbepaalde tijd werden gesloten en waarin geen procedure voor collectieve of individuele opzegging door de lidstaten was voorzien. Uittreden was op grond van het internationale verdragsrecht natuurlijk altijd al mogelijk, ook al ontbrak een specifieke bepaling. Dat deze mogelijkheid nu uitdrukkelijk in de tekst van het VEU is opgenomen, betekent niet alleen dat precieze modaliteiten worden vastgesteld voor een dergelijke situatie, maar is ook een sterk en duidelijk signaal dat geen enkele lidstaat gedwongen is aan het gemeenschappelijke avontuur te blijven deelnemen indien hij dat niet langer wenst. De mogelijkheid tot terugtrekking en de bepalingen met betrekking tot de nauwere en gestructureerde samenwerking bewijzen dat deelnemen aan de Unie en aan de ontwikkeling van haar beleid een vrije keuze is, die berust op een reëel politiek engagement.

#### 11. Inwerkingtreding van het nieuwe verdrag

Omdat het nieuwe Verdrag past in de traditie van de hervormingsVerdragen van de van kracht zijnde Verdragen, die als gewijzigde Verdragen blijven bestaan, en niet de pretentie heeft om alle huidige Verdragen te herroepen en geheel te vervangen, worden de voor het van kracht worden van dit verdrag gebruikelijke regels gehanteerd. Zo wordt het Verdrag van Lissabon van kracht op 1 januari 2009 (artikel 6, lid 2), als alle oorkonden voor de ratificatie zijn neergelegd, of indien dit niet het geval is, de eerst dag van de maand volgend op het neerleggen van de laatste oorkonde voor de ratificatie. Protocol (nr. 10) betreffende de overgangsbepalingen voorziet in de eventueel noodzakelijke aanpassingen gedurende de overgangperiode.

### **III. Algemene evaluatie**

1. In het licht van de bovenstaande analyse kan het algemene oordeel van de Commissie constitutionele zaken over de resultaten van de in oktober 2007 afgesloten IGC en het Verdrag van Lissabon alleen maar uitgesproken positief zijn. Ten eerste werd Europa aldus in staat gesteld uit het bijzonder verontrustende slop te raken waarin het zich bevond. Door de goedkeuring ervan wordt de weg vrijgemaakt voor hervatting van het ratificatieproces in Frankrijk en Nederland en het zal toepassing vergemakkelijken van de parlementaire methode om de nieuwe tekst in werking te stellen.
2. Het betreft uiteraard een compromis dat naar de mening van het Parlement pijnlijke concessies bevat; het opgeven van het denkbeeld van een grondwet als zodanig en van bepaalde onaantastbaar gewaande elementen in het Grondwettelijke Verdrag; de opneming van betreuenswaardige vertragingen voor de inwerkingtreding van bepaalde elementen en specifieke maatregelen om te voldoen aan de verzoeken van enkele lidstaten. Dat was de politieke prijs die moest worden betaald om uit de crisis te komen waarin het "neen" in het Franse en Nederlandse referendum de Unie had gestort. Toch bevat het compromis een groot aantal belangrijke hervormingen en verbeteringen ten opzichte van de huidige verdragen. En de meest wezenlijke vernieuwingen uit hoofde van de Grondwet zijn behouden. Bovenal zorgt het nieuwe verdrag voor meer democratie in de Europese Unie, voor een grotere doeltreffendheid in de besluitvorming, en voor een duidelijker inzicht in wie wat doet in de Unie en welke bevoegdheden toegewezen zijn aan de Unie enerzijds en aan de lidstaten anderzijds.

### **Aanvullende overwegingen van co-rapporteur Iñigo Mèndez de Vigo**

3. De intergouvernementele benadering van Verdragsherziening heeft andermaal haar beperkingen getoond. Er is geen enkele stap voorwaarts van betekenis gezet met betrekking tot het Grondwettelijke Verdrag, terwijl veel is verwijderd. Men was, kortom, eerder geneigd te snijden dan te scheppen. Sterker nog, sommige regeringen hebben de bereikte compromissen overduidelijk aan hun laars gelapt en zijn erin geslaagd voorgaande overeenkomsten uit elkaar te plukken en bijzondere vrijstellingen of interpretaties te bewerkstelligen die beter aansluiten op hun eigen belangen. Het voornaamste voorbeeld hiervan is de aanvaarding van de door de Britse regering van Tony Blair uitgezette "rode lijnen".

4. Het gebrek aan visie en ambitie dat de Europese leiders op het Europese toneel aan de dag leggen is nog nooit zo duidelijk geweest en het Verdrag van Lissabon is een duidelijke weerspiegeling van een gevoel van schroom - en zelfs regelrecht wantrouwen - ten opzichte van de Unie en haar instellingen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat tal van Europeanen zichtbaar ontsteld zijn over het lot van het Grondwettelijk Verdrag - een ontsteltenis die vergelijkbaar is met wat Altiero Spinelli voelde toen hij de door het Europees Parlement goedgekeurde Verdrag betreffende de Europese Unie vergeleek met de door de Raad aangenomen Europese Akte. Gezegd dient echter te worden dat tal van de vorderingen in dat ontwerp momenteel van kracht zijn. Iets dergelijks zal gebeuren als het Verdrag van Lissabon in werking treedt: de vooruitgang als gevolg van het Grondwettelijk Verdrag zal deel uitmaken van de primaire wetgeving van de Gemeenschap.
5. Als dat ogenblik gekomen is moeten wij gericht gebruik maken van de institutionele bepalingen en mogelijkheden van het Verdrag en de geboden instrumenten concretiseren om de Unie een meer integrale plaats te geven in het leven van de Europese burger. gericht. Europa moet het hoofs bieden aan de steeds toenemende strategische gevaren van terrorisme en proliferatie van kerntechnologie en aan de nieuwe situatie die is ontstaan door globalisering en de technologische revolutie. Gezien de omvang van de problemen kan Europa de kop niet in het zand steken: tenzij het zich volledig inzet voor economische groei, markthervorming en meer mededingingsvermogen, zal het er niet in slagen de confrontatie aan te gaan met de invloed van de VS-economie en de nieuwe wind die waait uit landen zoals India en China. De Unie moet de gelederen sluiten rond de beginselen en waarden waardoor de Europeanen worden verenigd en zij dient zich op te werpen als hoedster van een sociaal model dat, ondanks zijn onvolkomenheden ontelbare voordelen heeft. Zoals de heilige Augustinus het zou kunnen zeggen: "Alleen ben ik zeer weinig waard, in vergelijking met anderen, zeer veel".
6. Europa zal het probleem van de betrekkingen met de buurlanden moeten aanpakken. Het Verdrag van Lissabon biedt ons de noodzakelijke rechtsgrondslag op dit gebied, dat nauw samenhangt met de grenzen van de Unie. Het devies uit het Grondwettelijk Verdrag "Eenheid in verscheidenheid" vormt weliswaar geen deel meer van het Verdrag van Lissabon, maar het moet voor de EU een baken zijn in haar pogingen de mensen op te voeden over ons historisch erfgoed en dit te beschermen. Europa moet nieuwe vormen van bestuur verkennen die waarborgen dat de burgers in het algemeen meer betrokken zijn bij Europese thema's, o.m. meer democratisch overleg op plaatselijk niveau, e-democratie, participerend opstellen van begrotingen en bemiddeling voor het bijleggen van geschillen. Voorts moet de economische sturing, met bijzondere nadruk op de betrekkingen tussen de Eurogroep en de Europese Centrale Bank, in het middelpunt staan van een diepgaande gedachtewisseling die gericht is op beëindiging van de dialectische schermutselingen die steeds gebruikelijker worden.
7. Wij moeten beseffen dat het moeilijk zal zijn alle 27 lidstaten tegelijk voorwaarts te bewegen. Als het de bedoeling is dat de Unie haar doel bereikt, dan kan het Europese konvooi niet varen met de snelheid van de traagste schip. Voortaan zal dan ook meer gebruik moeten worden gemaakt van nauwere samenwerking.
8. Europa mag - en kan - zich niet overgeven aan navelstaren, zwelgen in zijn eigen crises



en ervan uitgaan dat de wereld lang genoeg blijft stilstaan zodat het in het reine kan komen met zijn twijfels en aarzelingen. Om de zaak op orde te brengen kan Europa thans echter terugvallen op het Verdrag van Lissabon en de vooruitgang die dat met zich meebrengt. Het Verdrag is het enige pad dat hoop biedt voor de toekomst. De Europese eenmaking is namelijk een proces dat, zoals Paul Valéry zei van gedichten, "nooit af is, alleen tijdelijk ter zijde wordt gesteld". En het Parlement zal voorgaan over dit pad.

## BIJLAGE 1: De bevoegdheden van de Unie<sup>1</sup>

Soort bevoegdheden	Exclusieve bevoegdheid (volledige lijst) <sup>2</sup>	Gedeelde bevoegdheid (niet-volledige lijst) <sup>3</sup>	Aanvullende bevoegdheid (volledige lijst)
Definitie	Alleen de Unie kan juridisch bindende handelingen vaststellen; de lidstaten kunnen zulks slechts zelf doen als zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn of ter uitvoering van de handelingen van de Unie.	De Unie en de lidstaten kunnen juridisch bindende handelingen vaststellen; de lidstaten oefenen hun bevoegdheid uit voorzover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend.	De Unie kan slechts handelen om het optreden van de lidstaten te ondersteunen (vooral door financiële steun); zij kan wetten maken, maar mag de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten niet harmoniseren.
Gebieden	<p>Douane-unie</p> <p>Vaststelling van mededingingsregels die voor de werking van de interne markt nodig zijn</p> <p>Monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben</p> <p>Instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid</p> <p>Gemeenschappelijke handelspolitiek</p>	<p>Interne markt</p> <p>Sociaal beleid</p> <p>Economische, sociale en territoriale samenhang</p> <p>Landbouw en visserij (met uitsluiting van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee)</p> <p>Milieu</p> <p>Consumentenbescherming</p> <p>Vervoer</p> <p>Trans-Europese netwerken</p> <p>Energie</p> <p>Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht</p> <p>Gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken op het gebied van volksgezondheid</p> <p><i>Onderzoek en technologische ontwikkeling</i></p> <p><i>Ruimtebeleid</i></p> <p><i>Ontwikkelingssamenwerking</i></p>	<p>Bescherming en verbetering van de volksgezondheid</p> <p>Industrie</p> <p>Cultuur</p> <p><u>Toerisme</u></p> <p>Onderwijs</p> <p>Jeugd</p> <p><u>Sport</u></p> <p>Beroepsopleiding</p> <p><u>Civiele bescherming</u></p> <p><u>Administratieve samenwerking</u></p>

<sup>1</sup> In het VWEU worden ook het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid genoemd, die gezien hun specifieke aard niet onder de drie categorieën van deze tabel ressorteren. De bevoegdheidsterreinen die in elk van de drie kolommen zijn opgesomd, komen overeen met terreinen waarvoor momenteel in de Verdragen geen bijzondere bepalingen zijn voorzien, maar waarop de Unie reeds is opgetreden, met name door hantering van de bepalingen betreffende de interne markt of van artikel 308 van het EG-Verdrag.

<sup>2</sup> De Unie is tevens exclusief bevoegd een internationale overeenkomst te sluiten indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet, indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen of indien die sluiting gevolgen kan hebben voor gemeenschappelijke regels of de strekking daarvan kan wijzigen.

<sup>3</sup> Hoewel de beleidsterreinen die in deze kolom cursief zijn weergegeven, in het VWEU in artikel 4 betreffende de gebieden van gedeelde bevoegdheid worden behandeld, gaat het om sectoren waarin het optreden van de Unie niet leidt tot het beletten van de uitoefening van nationale bevoegdheden.

## BIJLAGE 2: Lijst van de nieuwe gevallen van gekwalificeerde meerderheid

### I - Bestaande rechtsgrondslagen waarvoor gekwalificeerde meerderheid gaat gelden

*[de nummers van VEU- en VWEU-artikelen die al eerste vermeld staan, verwijzen naar artikelen die in het Verdrag van Lissabon zijn overgenomen; tussen [] staan de nummers die de artikelen zullen dragen in een toekomstige geconsolideerde versie (volgens de aan het Verdrag van Lissabon gehechte tabel); tussen haakjes en cursief: de huidige procedure]*

1. Art. 9C [16], lid 3 VEU en art. 201 ter [236], letter b VWEU: toerbeurtsysteem van het voorzitterschap van de Raad - besluit van de Europese Raad, geen voorstel van de Commissie (*art. 203 EGV - Raad besluit met eenparigheid van stemmen*)
2. Art. 42 [48] VWEU: vrij verkeer van werknemers, sociale uitkeringen - gewone wetgevingsprocedure<sup>1</sup> (*art. 42 EGV: medebeslissing - Raad besluit met eenparigheid van stemmen*)
3. Art. 47 [53], lid 1 VWEU: vrijheid van vestiging, toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst - gewone wetgevingsprocedure wanneer de uitvoering van de richtlijnen die hij uitvaardigt, in ten minste een der lidstaten een wijziging van de in de wetgeving neergelegde beginselen met zich meebrengt (*art. 47, lid 2 EGV - medebeslissing - Raad besluit met eenparigheid van stemmen*)
4. Art. 61 G [74] VWEU: bestuurlijke samenwerking in de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid - verordening van de Raad, raadpleging van het EP (*art. 66 EGV en 34, lid 1 VEU: procedure overeenkomstig art. 67, leden 1 en 2 VEU: eenparigheid in de Raad na raadpleging van het EP - de Raad kan na raadpleging van het Parlement met algemene stemmen besluiten de gekwalificeerde-meerderheidsprocedure toe te passen*)
5. Art. 62 [77], lid 2 VWEU: grenscontroles - gewone wetgevingsprocedure (*art. 62 EGV: procedure overeenkomstig art. 67 EGV: eenparigheid in de Raad na raadpleging van het EP - de Raad kan na raadpleging van het Parlement met algemene stemmen besluiten de gekwalificeerde-meerderheidsprocedure toe te passen*)
6. Art. 63 [78] VWEU: asiel en bescherming van vluchtelingen en ontheemden - gewone wetgevingsprocedure (*art. 63, leden 1 en 2 EGV: procedure overeenkomstig art. 67, lid 5 VEU: eenparigheid en raadpleging EP voor bepaalde aspecten; de Raad kan na raadpleging van het Parlement met algemene stemmen besluiten de gekwalificeerde-meerderheidsprocedure toe te passen*)

---

<sup>1</sup> Deze procedure is voorzien van een "noodrem"-mechanisme: wanneer een lidstaat van oordeel is dat desbetreffende maatregelen afbreuk zouden kunnen doen aan "fundamentele aspecten van zijn sociaalezekerheidsstelsel, met name het toepassingsgebied, de kosten en de financiële structuur ervan", of gevolgen zou hebben voor het "financiële evenwicht" van dat stelsel, kan hij verzoeken dat de kwestie wordt voorgelegd aan de Europese Raad (in dat geval wordt de wetgevingsprocedure geschorst). De Europese Raad moet binnen vier maanden na deze schorsing ofwel de kwestie terugverwijzen naar de Raad opdat de procedure wordt voortgezet, of de Commissie verzoeken een nieuw voorstel in te dienen .

7. Art. 63 bis [79] VWEU: immigratie - gewone wetgevingsprocedure (*art.63, leden 3 en 4 EGV: procedure overeenkomstig art. 67, lid 5 VEU: eenparigheid in de Raad en raadpleging EP; de Raad kan na raadpleging van het Parlement met algemene stemmen besluiten de gekwalificeerde-meerderheidsprocedure toe te passen*)
8. Art. 65 [81], lid 2 VWEU: juridische samenwerking in burgerlijke zaken (met uitzondering van het familierecht)<sup>1</sup> (*artikel 65 EGV: procedure overeenkomstig artikel 67 EGV: eenparigheid in de Raad en advies van het EP met de mogelijkheid na een eenparig besluit van de Raad na raadpleging van het Europees Parlement over te gaan tot de medebeslissingsprocedure*)
9. Artikel 69A [82], leden 1 en 2 VWEU: juridische samenwerking in strafrechtzaken - gewone wetgevingsprocedure<sup>2</sup> (*art. 31, lid 1, letters a), b) en c) VEU - eenparigheid in de Raad en advies van het EP*)
10. Art. 69B [83], leden 1 en 2 VWEU: harmonisatie strafrechtelijke normen, inbreuken en strafmaatregelen<sup>3</sup> (*art. 31, lid 1, letter e) VEU - eenparigheid in de Raad en advies van het EP*)
11. Art. 69D [85] VWEU: Eurojust - gewone wetgevingsprocedure (*art. 31, lid 2 VEU - eenparigheid in de Raad en advies van het EP*)
12. Art 69F [87], lid 2 VEU: niet-operationele politieke samenwerking - gewone wetgevingsprocedure (*art. 30, lid 1 VEU - eenparigheid in de Raad en advies van het EP*)
13. Art. 69G [88], lid 2 VWEU: Europol - gewone wetgevingsprocedure (*art 30, lid 2 VEU - eenparigheid in de Raad en advies van het EP*)
14. Art. 71 [91], lid 1 VWEU: Art. 91, lid 1 VWEU: gemeenschappelijk vervoerbeleid (met inbegrip van de in lid 3 genoemde gevallen) - gewone wetgevingsprocedure (*art. 71, lid 2 EGV - alleen in de in lid 2 genoemde uitzonderingsgevallen besluit de Raad met eenparigheid van stemmen na raadpleging EP*)
15. Art 107 [129], lid 3 VWEU: wijziging van enkele bepalingen in het Statuut van het ESCB - gewone wetgevingsprocedure (voorstel van de Commissie met raadpleging van de ECB of aanbeveling van de ECB met raadpleging van de Commissie) (*art. 107, lid 5 EGV - ingeval*)

---

<sup>1</sup> De letters e), g) en h) van lid 2 van dit artikel bevatten nieuwe rechtsgrondslagen; de andere letters vielen reeds onder artikel 65 van het VEU. Lid 3 van hetzelfde artikel 65 [81] VWEU maakt het voorts mogelijk dat de Raad een besluit neemt waarin de aspecten van het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen worden vastgelegd, waarop rechtsbesluiten van toepassing zijn die zijn bepaald volgens de gewone wetgevingsprocedure.

<sup>2</sup> Deze procedure is voorzien van een "noodrem"-mechanisme: wanneer een lidstaat van oordeel is dat een wetsontwerp op dit gebied afbreuk zou doen aan fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel, kan hij verzoeken dat het ontwerp aan de Europese Raad wordt voorgelegd en dat de procedure wordt geschorst. De Europese Raad moet binnen 4 maanden het ontwerp opnieuw aan de Raad voorleggen, opdat de procedure wordt voortgezet, of hij moet de Commissie of de groep lidstaten die het initiatief heeft genomen, verzoeken een nieuw ontwerp voor te leggen. Indien de Europese Raad bedoeld besluit niet binnen vier maanden heeft genomen of indien de nieuwe wetgevingsprocedure die op zijn verzoek is gestart na 12 maanden nog niet is afgerond, dan zal automatisch een procedure van nauwere samenwerking worden ingeleid, wanneer ten minste negen lidstaten zulks wensen.

<sup>3</sup> Ibidem.

*van een voorstel van de Commissie besluit de Raad met eenparigheid na raadpleging van de ECB; in alle gevallen moet het EP instemmen; ingeval van een aanbeveling van de ECB besluit de Raad bij gekwalificeerde meerderheid na raadpleging van de Commissie)*

16. Art. 151 [167], lid 5: stimuleringsmaatregelen op cultuurgebied - gewone wetgevingsprocedure (aanbevelingen van de Raad ook met gekwalificeerde meerderheid ) *(art. 151, lid 5 EGV - medebeslissing met eenparigheid van stemmen in de Raad; aanbevelingen: Raad besluit met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie)*
17. Art. 161 [177] VWEU: Structuurfondsen en cohesie *(art. 161 EGV: Momenteel: eenparigheid in de Raad en advies van het EP)*
18. Art. 225A [257] VWEU: Oprichting van gespecialiseerde gerechtshoven *(art. 225A EGV: eenparigheid in de Raad en advies van het EP)*
19. Art. 245 [281] VWEU: Wijziging van het Statuut van het Hof van Justitie, met uitzondering van Titel I en artikel 64 *(art.245 EGV: eenparigheid in de Raad en advies van het EP)*
20. Art. 245 ter [283], lid 2 VWEU: benoeming van de leden van de directie van de ECB - besluit van de Europese Raad op aanbeveling van de Raad, na raadpleging van het Europees Parlement en de Raad van bestuur van de ECB *(art. 112 EGV - benoeming door de staatshoofden en regeringsleiders in onderlinge overeenstemming, voor het overige identiek)*
21. Art. 249B [290], lid 2 en 249C [291], lid 3 VWEU: uitvoeringsvoorwaarden voor het toezicht op de uitvoering van de uitvoerende bevoegdheden van de Commissie (huidig besluit *comitologie*) - gewone wetgevingsprocedure *art. 202 EGV - eenparig besluit van de Raad na advies van het EP)*

## **II - Nieuwe rechtsgrondslagen met gekwalificeerde meerderheid**

1. Artikel 9 B [15], lid 5 VEU: Verkiezing van de voorzitter van de Europese Raad door de Europese Raad
2. Artikel 9 E [18], lid 1 VEU: Benoeming van de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid met instemming van de voorzitter van de Commissie
3. Art. 15 ter [31], lid 2, letter b) VEU: Initiatieven van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie op het gebied van het GBVB op verzoek van de Raad - besluit van de Raad
4. Art. 16 [14] VWEU: Beginselen en voorwaarden voor het functioneren van de diensten van algemeen economisch belang - gewone wetgevingsprocedure
5. Art. 20 [23] VWEU: maatregelen ter vergemakkelijking van de diplomatieke en consulaire bescherming - richtlijn van de Raad, raadpleging van het EP
6. Art. 21 [24] VWEU: burgerinitiatief met het oog op het voorstellen van een Europese wet - gewone wetgevingsprocedure

7. Art. 28D [45], lid 2 VEU: Statuut en plaats van vestiging van het Bewapeningsagentschap - besluit van de Raad zonder voorstel van de Commissie
8. art. 28E [46], lid 2 VEU: Opzetten van permanente gestructureerde samenwerking op defensiegebied - besluit van de Raad zonder voorstel van de Commissie, raadpleging van de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid
9. Art. 28 E [46], lid 3 VEU: Toelating van een lidstaat tot de permanente gestructureerde samenwerking op defensiegebied - besluit van de Raad (uitsluitend de deelnemende leden brengen een stem uit) zonder voorstel van de Commissie, raadpleging van de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid
10. Art. 28 E [46], lid 4 VEU: Schorsing van een lidstaat uit de permanente gestructureerde samenwerking op defensiegebied - besluit van de Raad (uitsluitend de deelnemende leden brengen een stem uit) zonder voorstel van de Commissie
11. Artikel 49 A [50], lid 2 VEU: Overeenkomst inzake de uittreding van een lidstaat - besluit van de Raad op voorstel van de onderhandelaar van de overeenkomst (in beginsel de Commissie) na goedkeuring door het EP
12. Artikel 61 C [70] VWEU: Maatregelen ter beoordeling van de tenuitvoerlegging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid nadat het Europees Parlement en de nationale parlementen op de hoogte zijn gesteld
13. Art. 69 C [84] VWEU: Stimuleringsmaatregelen op het gebied van misdaadpreventie - gewone wetgevingsprocedure
14. Art. 97 bis [118] VWEU, eerste alinea: Intellectueel eigendom - gewone wetgevingsprocedure
15. Art. 115 C [138], leden 1 en 2: Lidstaten wier munt de euro is, gemeenschappelijk standpunt en Europese vertegenwoordiging op internationaal vlak - besluit van de Raad, raadpleging van de ECB
16. Art. 149 [165], lid 4 VWEU: Sport - gewone wetgevingsprocedure
17. Artikel 152 [168], lid 4, alinea c) VWEU: Maatregelen om gezamenlijke veiligheidsproblemen op het gebied van de volksgezondheid aan te pakken<sup>1</sup>
18. Artikel 152 [168], lid 5 VWEU: Stimuleringsmaatregelen ter bescherming van de menselijke gezondheid, met name bestrijding van grensoverschrijdende epidemieën, tabak en alcoholmisbruik<sup>2</sup>
19. Art. 172 bis [189], lid 2 VWEU: Ruimtevaartbeleid - gewone wetgevingsprocedure

---

<sup>1</sup> De maatregelen uit hoofde van de letters c en d) zijn in feite nieuw. De maatregelen uit hoofde van de letters a) en b) waren reeds opgenomen in artikel 152 EGV en hierop was de medebeslissingsprocedure van toepassing.

<sup>2</sup> De rechtsgrondslagen voor deze alinea zijn volkomen nieuw, behalve die voor de stimuleringsmaatregelen ter bescherming van de menselijke gezondheid, die reeds was opgenomen in artikel 152 EGV.

20. Art. 176 A [194], lid 2 VWEU: Energie - gewone wetgevingsprocedure<sup>1</sup>
21. Art. 176 A [194], lid 2 VWEU: Toerisme - gewone wetgevingsprocedure
22. Art. 176 C [196], lid 2 VWEU: Bescherming burgerbevolking<sup>2</sup>
23. Art. 176 D [197], lid 2 VWEU: Bestuurlijke samenwerking - gewone wetgevingsprocedure
24. Art. 188 J [214], leden 3 en 5 VWEU: Humanitaire hulp<sup>3</sup> en oprichting van het Europese Vrijwilligerskorps
25. Art. 201 ter [236], a): lijst van de Raadsformaties - besluit van de Europese Raad (geen voorstel van de Commissie)
26. Art. 254 bis [236], lid 2 VWEU: ambtenarenapparaat van de Europese Unie
27. Art. 256 bis [300], lid 5 VWEU: herziening van de regels betreffende de aard en samenstelling van het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité - besluit van de Raad
28. Art. 269 [311], lid 4 VWEU: uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen - verordening van de Raad, goedkeuring van het EP (bijzondere wetgevingsprocedure, maar geen vermelding van eenparigheid van stemmen)

### **BIJLAGE 3: Wetgevingshandelingen - gewone wetgevingsprocedure**

Deze bijlage bevat de lijst van rechtsgrondslagen waarop de gewone wetgevingsprocedure van toepassing zal zijn, zoals voorzien in het Verdrag van Lissabon (deze procedure komt grosso modo overeen met de huidige procedure zoals vastgesteld in artikel 251 EGV, de zgn. medebeslissingsprocedure).

De onderstreepte onderwerpen hebben een rechtsgrondslag die ofwel geheel nieuw is, ofwel een wijziging van de procedure heeft ondergaan en onderworpen zal worden aan de "medebeslissing"/gewone wetgevingsprocedure.

De nummers van VEU- en VWEU-artikelen verwijzen naar artikelen die in het Verdrag van Lissabon zijn overgenomen; tussen [] staan de nummers die de artikelen zullen dragen in een toekomstige geconsolideerde versie (volgens de aan het Verdrag van Lissabon gehechte tabel). De dienovereenkomstige artikelen van het thans in werking zijnde verdrag zijn cursief weergegeven en (in de gevallen waarin het Verdrag van Lissabon de procedure ervan wijzigt) is ook de thans van toepassing zijnde procedure cursief aangeduid.

<sup>1</sup> Er zij opgemerkt dat de Unie reeds maatregelen treft op energiegebied, ofwel op basis van bepalingen die reeds voorzien in stemming met gekwalificeerde meerderheid, ofwel op basis van artikel 308 van het EGV.

<sup>2</sup> Op dit gebied zijn reeds maatregelen getroffen op basis van artikel 308 EGV.

<sup>3</sup> Op dit gebied zijn reeds maatregelen getroffen, ofwel op basis van artikel 179 (gekwalificeerde meerderheid), ofwel op basis van artikel 308 EGV (eenparigheid van stemmen).

1. Diensten van algemeen economisch belang (artikel 16 [14] VWEU) (*art. 16 EGV*)
2. Voorwaarden voor recht van toegang tot documenten (artikel 16 A [15], lid 3 VWEU) (*art. 255, lid 2*)
3. Gegevensbescherming (artikel 16 B [16], lid 2 VWEU) (*art. 286, lid 2*)
4. Maatregelen ter bestrijding van elke vorm van discriminatie op grond van nationaliteit (artikel 16 d [18] VWEU) (*art. 12 EGV*)
5. Grondbeginselen van de stimuleringsmaatregelen op het gebied van non-discriminatie (artikel 16 D [18], lid 2 VWEU) (*art. 13, lid 2 EGV*)
6. Maatregelen ter vergemakkelijking van het recht van vrij verkeer en vrij verblijf voor alle burgers op het grondgebied van de lidstaten (Artikel 18 [21], lid 2 VWEU) (*artikel 18, lid 2 EGV*)
7. Burgerinitiatief (artikel 21 [24] VWEU)
8. Douanesamenwerking (Artikel 27 bis [24] VWEU)
9. Toepassing van de mededingingsvoorschriften op het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Art. 36 [42] waarin wordt verwezen naar artikel 43, lid 2 VWEU) (*Artikel 36 EGV: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en advies van het EP*)
10. Wetgeving inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Artikel 37 [43], lid 2 VWEU)(*artikel 37, lid 2, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en advies van het EP*)
11. Vrij verkeer van werknemers (Artikel 40 [46] VWEU) (*artikel 40 EGV*)
12. Interne markt - maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid voor de communautaire migrerende werknemers<sup>1</sup> ( artikel 42 [48] VWEU (*art. 42 EGV: medebeslissing - Raad besluit met eenparigheid van stemmen*))
13. Recht van vestiging (Artikel 44 [50], lid 1 VWEU) (*Artikel 44 EGV*)
14. Uitsluiting van de toepassing van de bepalingen inzake het recht van vestiging voor een bepaalde lidstaat (artikel 45 [51], tweede alinea VWEU) (*art. 45, tweede alinea EGV: gekwalificeerde meerderheid in de Raad zonder participatie van het EP*)

---

<sup>1</sup> Hierbij is in een "noodrem"-mechanisme voorzien: wanneer een lidstaat van oordeel is dat deze maatregelen afbreuk zouden kunnen doen aan "fundamentele aspecten van zijn socialezekerheidsstelsel, met name het toepassingsgebied, de kosten en de financiële structuur ervan, of gevolgen zou hebben voor het financiële evenwicht van dat stelsel", kan hij verzoeken dat de kwestie wordt voorgelegd aan de Europese Raad (hetgeen de schorsing van de wetgevingsprocedure inhoudt). De Europese Raad moet binnen vier maanden ofwel het dossier terugverwijzen naar de Raad, opdat de procedure kan worden voortgezet, ofwel de Commissie verzoeken een nieuw voorstel in te dienen.



15. Coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende een bijzondere regeling voor de onderdanen van andere lidstaten inzake de uitoefening van het recht van vestiging (artikel 46 [52], lid 2 VWEU) (*art. 46, lid 2 EGV*)
16. Coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst, alsmede de uitoefening daarvan, en de onderlinge erkenning van diploma's (artikel 47 [53], lid 1 VWEU) (*art. 47 EGV: medebeslissing - de Raad besluit met eenparigheid van stemmen, indien de uitvoering een wijziging van de wetgeving van de lidstaten met zich meebrengt*)
17. Uitbreiding van het genot van de bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten tot de onderdanen van derde landen die in de Gemeenschap zijn gevestigd (Artikel 49 [56], tweede alinea VWEU) (*art. 49, tweede alinea EGV: gekwalificeerde meerderheid in de Raad zonder participatie van het EP*)
18. Liberalisering van het verrichten van een bepaalde dienst (artikel 52 [59], lid 1 VWEU) (*art. 52, lid 1 EGV: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en raadpleging van het EP*)
19. Diensten (artikel 55 [62] VWEU) (*art. 55 EGV*)
20. Aanneming van andere maatregelen met betrekking tot het kapitaalverkeer naar of uit derde landen (artikel 57 [64], lid 2 VWEU) (*art. 57, lid 2, eerste zin, EGV: gekwalificeerde meerderheid in de Raad zonder participatie van het EP*)
21. Beheersmaatregelen ten aanzien van het kapitaalverkeer voor wat betreft de preventie en de bestrijding van criminaliteit en terrorisme (artikel 61 H [75] VWEU) (*art. 60 EGV*)
22. Visa, controles aan de buitengrenzen, voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen gedurende een korte periode vrij in de Unie kunnen reizen, beheer van de buitengrenzen, geen controle aan de binnengrenzen (artikel 62 [77], lid 2 VWEU) (*art. 62 EGV: procedure van art. 67 EGV: Raad besluit met eenparigheid van stemmen na advies EP, met mogelijkheid van overgang naar medebeslissing na een besluit door de Raad met eenparigheid van stemmen en raadpleging van het EP*)
23. Asiel, tijdelijke of subsidiaire bescherming van personen (artikel 63 [78], lid 2 VWEU) (*art. 63, leden 1 en 2, en art. 64, lid 2 EGV: procedure van art. 67 EGV: Raad besluit met eenparigheid van stemmen na advies EP, met mogelijkheid van overgang naar medebeslissing na een besluit door de Raad met eenparigheid van stemmen en raadpleging van het EP*)
24. Immigratie en bestrijding van mensenhandel (artikel 63 bis 879], lid 2 VWEU) (*art. 63, leden 3 en 4 EGV: procedure van art. 67 EGV: Raad besluit met eenparigheid van stemmen na advies EP, met mogelijkheid van overgang naar medebeslissing na een besluit door de Raad met eenparigheid van stemmen en raadpleging van het EP*)
25. Maatregelen ter bevordering van de integratie van onderdanen van derde landen (artikel 63 bis [79], lid 4 VWEU)

26. Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken (behalve familierecht)<sup>1</sup> (artikel 65 [81], lid 2 VWEU) (*art. 65 EGV: procedure van art. 67 EGV: Raad besluit met eenparigheid van stemmen na advies EP, met mogelijkheid van overgang naar medebeslissing na een besluit door de Raad met eenparigheid van stemmen en raadpleging van het EP*)
27. Justitiële samenwerking in strafzaken - procedures, samenwerking, opleiding, jurisdictiegeschillen, minimumregels voor de erkenning van rechterlijke uitspraken (artikel 69A [82], leden 1 en 2 VWEU)<sup>2</sup> (*art. 31 VEU: eenparigheid van stemmen in de Raad en advies van het EP*)
28. Minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie (artikel 69B [83] leden 1 en eventueel 2 VWEU)<sup>7</sup> (*art. 31 VEU: procedure van art. 34, lid 2 en art. 39, lid 1 VEU: eenparigheid van stemmen in de Raad en advies van het EP*)
29. Maatregelen ter ondersteuning van de misdaadpreventie (artikel 69 [84] VWEU)
30. Eurojust (artikel 69 D [85] lid 1, tweede alinea VWEU) (*art. 31 VEU: procedure van art. 34, lid 2 en art. 39, lid 1 VEU: eenparigheid van stemmen in de Raad en advies van het EP*)
31. Betrekking van het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de evaluatie van de activiteiten van Eurojust (artikel 69 D [85], lid 1, derde alinea VWEU)
32. Politieke samenwerking (bepaalde aspecten) (artikel 69 F [87], lid 2 VWEU) (*art. 30 VEU: procedure van art. 34, lid 2 en art. 39, lid 1 VEU: eenparigheid van stemmen in de Raad en advies van het EP*)
33. Europol (artikel 69 G [88], lid 2, eerste alinea VWEU) (*art. 30 VEU: procedure van art. 34, lid 2 en art. 39, lid 1 VEU: eenparigheid van stemmen in de Raad en advies van het EP*)
34. Controle op Europol door het EP en de nationale parlementen (artikel 69 G [88] lid 2, tweede alinea VWEU)

---

<sup>1</sup> De punten e), g) en h) van lid 2 van dit artikel bevatten nieuwe rechtsgrondslagen; de andere punten waren reeds gedekt door artikel 65 van het EGV. In lid 3 van artikel III-269 is de mogelijkheid voorzien dat de Raad kan besluiten de gewone wetgevingsprocedure uit te breiden tot bepaalde aspecten van het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen

<sup>2</sup> Er is voorzien in een "noodrem"-mechanisme in de leden 3 en 4 van deze artikelen: Wanneer een lidstaat van oordeel is dat een wetsontwerp op dit gebied afbreuk zou kunnen doen aan fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel, kan hij verzoeken dat het ontwerp aan de Europese Raad wordt voorgelegd en dat de procedure wordt geschorst. De Europese Raad moet binnen 4 maanden het ontwerp opnieuw aan de Raad voorleggen, opdat de procedure kan worden voortgezet, ofwel de Commissie of de groep lidstaten die het initiatief heeft genomen, verzoeken een nieuw ontwerp voor te leggen. Indien de Europese Raad genoemd besluit niet binnen 4 maanden neemt, of indien de nieuwe wetgevingsprocedure die op zijn verzoek werd ingesteld niet binnen een termijn van twaalf maanden wordt afgerond, wordt op dit gebied automatisch een procedure van nauwere samenwerking gestart indien minstens negen lidstaten zulks wensen.

35. Tenuitvoerlegging gemeenschappelijk vervoersbeleid (Artikel 71 [91], lid 1 VWEU) (*Artikel 71 EGV*)
36. Zee- en luchtvaart (Artikel 80 [100], lid 2 VWEU) (*Artikel 80, lid 2 EGV*)
37. Maatregelen voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling of de werking van de interne markt betreffen, met het oog op de verwezenlijking van de in artikel 22 bis [26] genoemde doelstellingen (artikel 94 [114], lid 1 VWEU) (*art. 95, lid 1 EGV*)
38. Maatregelen ter opheffing van distorsies op de interne markt (artikel 96 [116] VWEU) (*art. 96 EGV: gekwalificeerde meerderheid in de Raad zonder participatie van het EP*)
39. Intellectuele-eigendomsrechten, behalve de regelingen van het taalgebruik met betrekking tot de Europese titels (artikel 97 bis [118], eerste alinea VWEU)<sup>1</sup>
40. Multilaterale toezichtprocedure (artikel 99 [121], lid 6 VWEU) (*art. 99, lid 5 EGV: samenwerkingsprocedure*)
41. Wijziging van het protocol inzake de statuten van het ESCB en de ECB (artikel 107 [129], lid 3 VWEU) (*art. 107, lid 5 EGV: eenparigheid van stemmen in de Raad of, in bepaalde gevallen, gekwalificeerde meerderheid, na instemming van het Europees Parlement*)
42. Maatregelen die nodig zijn voor het gebruik van de euro (artikel 111bis [133] VWEU) (*art. 123, lid 4 EGV*)
43. Stimuleringsmaatregelen voor de werkgelegenheid (artikel 129 [149] VWEU) (*art. 129 EGV*)
44. Sociaal beleid (artikel 137 [153], lid 1, behalve c) d) f) en g), en lid 2<sup>2</sup>, eerste, tweede en laatste alinea VWEU) (*art. 137, leden 1 en 2 EGV*)
45. Sociaal beleid (gelijke kansen, gelijke behandeling en gelijke beloning) (artikel 141 [157], lid 3 VWEU) (*art. 141, lid 3 EGV*)
46. Europees Sociaal Fonds (artikel 148 [164] VWEU) (*art. 148 EGV*)
47. Onderwijs (behalve de aanbevelingen) (artikel 149 [165], lid 4, punt a VWEU) (*artikel 149, lid 4 EGV*)
48. Sport (artikel 149 [165], lid 2, punt g) en lid 4 VWEU)
49. Beroepsopleiding (artikel 149 [166], lid 4 VWEU) (*art. 150, lid 4 EGV*)

<sup>1</sup> Aangezien een specifieke rechtsgrondslag ontbreekt, heeft de Unie tot dusverre op dit gebied gehandeld op basis van artikel 308 EGV: *eenparigheid van stemmen in de Raad en advies van het EP*

<sup>2</sup> In de onder deze letters bedoelde beleidsterreinen wordt de wetgeving door de Raad met eenparigheid van stemmen aangenomen, na raadpleging van het EP. De tweede alinea van lid 3 bevat echter een "passerelle" volgens welke de Raad met eenparigheid van stemmen kan beslissen om de gewone wetgevingsprocedure toe te passen op de letters d), f) en g) van lid 1.

50. Cultuur (behalve de aanbevelingen) (artikel 151 [167], lid 5, eerste streepje VWEU) (*art. 151 EGV: medebeslissing - de Raad besluit met eenparigheid van stemmen*)
51. Volksgezondheid - maatregelen om het hoofd te bieden aan gemeenschappelijke veiligheidskwesties op het gebied van de volksgezondheid<sup>1</sup> (artikel 152 [168], lid 4 VWEU) (*art. 152, lid 4 EGV*)
52. Volksgezondheid - stimuleringsmaatregelen ter bescherming van de menselijke gezondheid en met name de bestrijding van grote grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid, alsook de bestrijding van het tabaksgebruik en het alcoholmisbruik (artikel 152 [168], lid 5 VWEU<sup>2</sup>)
53. Consumentenbescherming (artikel 153 [169], lid 3 VWEU) (*art. 153, lid 4 EGV*)
54. Trans-Europese netwerken (artikel 156 [172] VWEU) (*art. 156 EGV*)
55. Industrie (artikel 157 [173], lid 3 VWEU) (*art. 157, lid 3 EGV*)
56. Maatregelen op het gebied van de economische en sociale samenhang (artikel 159 [175], derde alinea VWEU) (*art. 159 EGV*)
57. Structuurfondsen (artikel 161 [177], eerste alinea VWEU) (*art. 161 EGV: Thans: eenparigheid van stemmen in de Raad en instemming van het EP*)
58. Cohesiefonds (artikel 161 [177], tweede alinea VWEU) (*art. 161 EGV: Thans: eenparigheid van stemmen in de Raad en instemming van het EP; vanaf 2007: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en instemming van het EP*)
59. Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (artikel 162 [178] VWEU) (*art. 162 EGV*)
60. Kaderprogramma onderzoek (artikel 166 [182], lid 1 VWEU) (*art. 166, lid 1 EGV*)
61. Verwezenlijking van de Europese onderzoeksruijnte (artikel 166 [182], lid 5 VWEU)
62. Tenuitvoerlegging van het kaderprogramma onderzoek: regels voor de deelneming van ondernemingen en voor de verspreiding van de onderzoeksresultaten (artikelen 167 [183] en 172 [188], alinea 2 VWEU) (*art. 167 EGV*)
63. Aanvullende onderzoekprogramma's voor bepaalde lidstaten (artikelen 168 [184] en 172 [188], alinea 2 VWEU) (*art. 168 EGV*)
64. Deelneming aan door verscheidene lidstaten opgezette onderzoeksprogramma's (Artikelen 169 [185] en 172 [188], alinea 2 VWEU) (*art. 169 EGV*)

---

<sup>1</sup> De onder de letters a) en b) van lid 4 van dit artikel bedoelde maatregelen waren reeds voorzien in artikel 152 EGV. De onder de letters c) en d) bedoelde maatregelen zijn nieuw..

<sup>2</sup> in dit lid vastgestelde rechtsgronddlagen zijn nieuw, met uitzondering van de rechtsgronddslag betreffende de stimuleringsmaatregelen ter bescherming van de menselijke gezondheid, die reeds voorzien was in artikel 152 EGV.

65. Ruimtevaartbeleid (artikel 172 bis [189] VWEU)
66. Milieu (communautaire acties ter verwezenlijking van de desbetreffende doelstellingen, behalve bepalingen van fiscale aard) (artikel 175 [192], lid 1 VWEU) (*art. 175, lid 1 EGV*)
67. Actieprogramma op milieugebied (artikel 175 [192], lid 3 VWEU) (*art. 175, lid 3 EGV*)
68. Energie, met uitzondering van maatregelen van fiscale aard (artikel 176A [194], lid 2 VWEU)<sup>1</sup>.
69. Toerisme - maatregelen ter aanvulling van de acties in de lidstaten (artikel 176B [195], lid 2 VWEU)
70. Civiele bescherming tegen natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen (artikel 176C [196], lid 2 VWEU)<sup>2</sup>
71. Administratieve samenwerking voor de uitvoering van de wetgeving van de Unie door de lidstaten (artikel 176D [197], lid 2 VWEU)
72. Handelsbeleid - uitvoeringsmaatregelen (Artikel 188C [207], lid 2 VWEU) (*art. 133 EGV: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, zonder raadpleging van het EP*)
73. Ontwikkelingssamenwerking (artikel 188E [209], lid 1 VWEU) (*art. 179 EGV*)
74. Economische, financiële en technische samenwerking met derde landen (artikel 188H [212], lid 2 VWEU) (*art. 181 A EGV: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en advies van het EP*)
75. Algemeen kader voor de uitvoering van de humanitaire-hulpacties (artikel 188J [214], lid 3 VWEU)
76. Europees vrijwilligerskorps voor humanitaire hulpverlening (artikel 188J [214], lid 5 VWEU)
77. Statuut en regels inzake de financiering van de Europese politieke partijen (artikel 191 [224] VWEU) (*artikel 191 EHV*)
78. Instelling gespecialiseerde rechtbanken (artikel 225A [257] VWEU) (*art. 225 A EGV: eenparigheid van stemmen in de Raad en advies van het EP*)
79. Wijziging van het statuut van het Hof van Justitie, met uitzondering van titel I en artikel 64 daarvan (artikel 245 [281] VWEU) (*art. 245 EGV: eenparigheid van stemmen in de Raad en advies van het EP*)

---

<sup>1</sup> Aangezien een specifieke rechtsgrondslag ontbreekt, heeft de Unie tot dusverre op dit gebied gehandeld op basis van artikel 308 EGV: *Eenparigheid van stemmen in de Raad en advies van het EP.*

<sup>2</sup> Aangezien een specifieke rechtsgrondslag ontbreekt, heeft de Unie op dit gebied tot dusverre gehandeld op basis van artikel 308 EGV: *eenparigheid van stemmen in de Raad en advies van het EP.*

80. Uitvoeringsvoorwaarden toezicht op uitvoerende bevoegdheden (Artikel 249C [292], lid 3 VWEU) (*Artikel 202 EGV: eenparigheid in de Raad en advies van het EP*)
81. Europees ambtenarenapparaat (artikel 254 bis 8298], lid 2 VWEU)
82. Vaststelling van financiële regels (artikel 279 [322], lid 1 VWEU) (*art. 279, lid 1 EGV: eenparigheid van stemmen in de Raad na raadpleging van het EP, en vanaf 2007 gekwalificeerde meerderheid in de Raad*)
83. Bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad (artikel 280 [325], lid 4 VWEU) (*art. 280, lid 4 EGV*)
84. Statuut van de ambtenaren van de Unie, alsmede de regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van de Unie (artikel 283 [336] VWEU) (*art. 283 EGV: eenparigheid van stemmen in de Raad en advies van het EP*)
85. Statistieken (artikel 285 [338], lid 1 VWEU) (*art. 285, lid 1 EGV*)

## **BIJLAGE 4: Wetgevingshandelingen - bijzondere wetgevingsprocedures**

Deze bijlage bevat de lijst van de rechtsgrondslagen in verband met de bijzondere wetgevingsprocedures. De nummers van VEU- en VWEU-artikelen verwijzen naar artikelen die in het Verdrag van Lissabon zijn overgenomen; tussen [] staan de nummers die de artikelen zullen dragen in een toekomstige geconsolideerde versie (volgens de aan het Verdrag van Lissabon gehechte tabel). De eventuele dienovereenkomstige artikelen van de thans in werking zijnde Verdragen zijn cursief weergegeven en, in geval van wijziging van de procedure, is ook de thans van toepassing zijnde procedure cursief aangeduid.

### **I - Procedures ad hoc**

1. Jaarlijkse begroting - gezamenlijk besluit EP-Raad (artikel 272 [314] VWEU) (*art. 272 EGV: ad hoc procedure*)

### **II - Rechtshandelingen van het Europees Parlement**

2. Statuut van de leden van het Europees Parlement (artikel 190 [223], lid 2 VWEU): EP besluit op eigen initiatief, na goedkeuring door de Raad (die met eenparigheid van stemmen besluit voor wat betreft de fiscale aspecten) en raadpleging van de Commissie (*art. 190, lid 5 EGV*)
3. Uitoefening van het enquêterecht (artikel 193 [226], derde alinea VWEU): EP besluit op eigen initiatief, na goedkeuring door de Raad en door de Commissie (*art. 193 EGV: onderlinge overeenstemming*)
4. Statuut van de Europese ombudsman (artikel 195 [228], lid 4 VWEU): Het EP besluit op eigen initiatief, na advies van de Commissie en na goedkeuring door de Raad (*art. 195, lid 4 EGV*)

### **III - Rechtshandelingen van de Raad**

#### **A. *Eenparigheid van stemmen en goedkeuring door het Europees Parlement***

5. Maatregelen ter bestrijding van discriminatie (artikel 16 E [19], lid 1 VWEU) (*art.13. lid 1 EGV: raadpleging van het EP*)
6. Uitbreiding van de rechten in verband met het burgerschap (artikel 22 [25] VWEU) - **goedkeuring door de lidstaten vereist** (*art. 22 EGV*)
7. Europees openbaar ministerie (artikel 69E [86], lid 1 VWEU)
8. Eenvormige verkiezingsprocedure (artikel 190 [223], lid 1 VWEU): op initiatief en na goedkeuring van het EP - **goedkeuring door de lidstaten vereist** (*art. 190, lid 4 EGV*)
9. Meerjarig financieel kader (artikel 270 bis [312], lid 2 VWEU) *Niet opgenomen in de Verdragen. Ressorteert momenteel onder een interinstitutioneel akkoord*

## **B. Eenparigheid van stemmen en raadpleging van het Europees Parlement**

10. Art. 6 VEU (juncto art.188N [218], leden 6 en 8). Toetreding tot het EVRM - besluit van de Raad op voorstel van de onderhandelaar voor de overeenkomst (in beginsel de Commissie), na goedkeuring van het EP
11. Maatregelen inzake sociale zekerheid of volksverzekeringen (artikel 18 [21], lid 3 VWEU) (*art. 18, lid 3 EGV*)
12. Burgerschap: actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat van verblijf (artikel 19 [22] VWEU) (*art. 19 EGV*)
13. Vaststelling van maatregelen inzake het kapitaalverkeer naar of uit derde landen, die in het recht van de Unie een achteruitgang op het gebied van de liberalisering vormen (artikel 57 [64], lid 3 VWEU) (*art. 57, lid 2 in fine EGV: eenparigheid van stemmen in de Raad, geen advies van het EP*)
14. Maatregelen inzake paspoorten, identiteitsbewijzen en verblijfsvergunningen (Artikel 62 [77], lid 3 VWEU)
15. Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen betreffende het familierecht <sup>1</sup> (artikel 65 [81], lid 3 VWEU) (*art. 67, lid 5, tweede streepje EGV*)
16. Operationele politieke samenwerking (artikel 69F [87], lid 3 VWEU) (*art. 30, lid 1, letter a): procedure van artikel 34, lid 2 en artikel 39, lid 1 VEU*)
17. Optreden van de autoriteiten van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat (artikel 69 H [89] VWEU) (*art. 32 VEU: procedure van artikel 34, lid 2 en artikel 39, lid 1 VEU*)
18. Harmonisatie van de omzetbelasting en van de indirecte belastingen (artikel 93 [11]3 VWEU) (*art. 93 EGV*)
19. Harmonisatie van de bepalingen die rechtstreekse gevolgen hebben voor de interne markt (artikel 95 [115] VWEU) (*art. 94 EGV*)
20. Taalgebruik met betrekking tot de titels van intellectuele-eigendomsrechten (artikel 97bis [118] VWEU)
21. Vervanging van het protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten (artikel 104 [126], lid 14 VWEU) (*art. 104, lid 14 EGV*)
22. Specifieke taken van de Europese Centrale Bank betreffende het beleid op het gebied van het bedrijfseconomisch toezicht (artikel 105 [127], lid 6 VWEU) (*art. 105, lid 6 EGV: eenparigheid van stemmen in de Raad na raadpleging ECB en instemming EP*)

---

<sup>1</sup> De Raad kan met eenparigheid van stemmen na raadpleging van het EP besluiten om over te stappen op de gewone wetgevingsprocedure (tweede alinea van lid 3 van artikel III-263)



23. Sociaal beleid: sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers; bescherming van werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst; vertegenwoordiging en collectieve verdediging, en werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen<sup>1</sup> (artikel 137 [153], lid 1, punt c), d), f) en g) en lid 2, punt b TFEU) (*art. 137, lid 1, letters c), d), f) en g), en lid 2, letter b), tweede alinea EGV*)
24. Milieu: bepalingen van fiscale aard, maatregelen inzake ruimtelijke ordening, waterbeheer en bodembestemming, en maatregelen die van invloed zijn op de energievoorziening en -diversificatie (artikel 175 [192], lid 2 VWEU) (*art. 175, lid 2 EGV*)
25. Energie: maatregelen van fiscale aard (artikel 176A [194], lid 3 VWEU)
26. Associatie van de landen en gebieden overzee met de Unie - procedure en modaliteiten (artikel 187 [203] VWEU – met raadpleging van het EP) (*art. 187 EGV: geen raadpleging van het EP*)
27. Rechtsmacht van het Hof op het gebied van intellectuele eigendom (Artikel 229 [262] VWEU) (*Artikel 229A EGV: eenparigheid van stemmen in de Raad en advies van het EP, plus ratificatie door de nationale parlementen*)
28. Wijziging van het protocol inzake het statuut van de Europese Investeringsbank (art. 266 [308], derde alinea) (*art. 266, derde alinea EGV*)
29. Eigen middelen van de Unie - plafond en vaststelling van nieuwe categorieën van eigen middelen (artikel 269 [311], derde alinea VWEU) - **goedkeuring door de lidstaten vereist** (*art. 269 EGV*)

**C. Gekwalificeerde meerderheid en goedkeuring door het EP**

30. Uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de Unie (Artikel 269 [311], alinea 4 VWEU)

**D. Gekwalificeerde meerderheid en raadpleging van het EP**

31. Maatregelen ter bevordering van de diplomatieke bescherming (artikel 20 [23] VWEU, - vaststelling van richtlijnen met bijzondere wetgevingsprocedure) (*art. 20 EGV - akkoord tussen de lidstaten: intergouvernementele samenwerking*)
32. Onderzoek: specifieke programma's ter uitvoering van het kaderprogramma (artikel 166 [182], lid 4 VWEU) (*art. 166, lid 4 EGV*)
33. Ultraperifere gebieden (artikel 299 [349], tweede alinea VWEU) (*art. 299, lid 2, tweede alinea EGV*)

---

<sup>1</sup> De Raad kan met eenparigheid van stemmen na raadpleging van het EP besluiten om over te stappen op de gewone wetgevingsprocedure voor de letters d), f) en g) (tweede alinea van lid 2 van artikel 137 [153] VWEU)

## BRIEF VAN DE COMMISSIE REGIONALE ONTWIKKELING

Brief d.d. 23 januari 2008 van de heer Gerardo Galeote, voorzitter van de Commissie regionale ontwikkeling, aan de heer Jo Leinen, voorzitter van de Commissie constitutionele zaken

---

De heer Jo Leinen  
Voorzitter van de  
Commissie constitutionele zaken

### ***Betreft: Het Verdrag van Lissabon***

Geachte heer Leinen,

Door gebrek aan tijd kan de Commissie regionale ontwikkeling geen advies uitbrengen inzake bovengenoemd document, dat wij echter uiterst relevant achten voor de regionale ontwikkeling. Derhalve wil ik U namens de commissie op de hoogte stellen van haar standpunt.

Door het Verdrag van Lissabon worden enkele veranderingen van betekenis aangebracht die, indien het Verdrag wordt geratificeerd, rechtstreekse gevolgen zullen hebben voor de werkzaamheden van de Commissie regionale ontwikkeling. Door het Verdrag zal de Unie in staat zijn op een vernieuwde gezamenlijke grondslag voort te gaan op weg naar een democratischer, doelmatiger en zichtbaarder toekomst. Met name van waarde is in dit verband de versteviging van de regionale dimensie in het proces van beleids- en besluitvorming in de EU.

Onze commissie verzoekt de Commissie constitutionele zaken dan ook in haar verslag (2007/2286(INI), rapporteurs Richard Corbett en Iñigo Méndez de Vigo) rekening te houden met onderstaande aspecten:

### **De Commissie regionale ontwikkeling:**

1. spreekt haar waardering en goedkeuring uit voor de opneming van regionale aspecten in het Verdrag van Lissabon, zoals erkenning van de culturele en taalkundige verscheidenheid als een van de doelen van de EU, voor de hernieuwde definitie van het subsidiariteitsbeginsel, de overweging van de gevolgen van de Gemeenschapswetgeving voor plaatselijke en regionale instanties, en voor de erkenning van het beginsel dat plaatselijke en regionale instanties worden geraadpleegd;
2. spreekt haar waardering uit voor de aanpassing dat het denkbeeld "territoriale samenhang" wordt ingevoerd en erkend als doel van de EU; stelt vast dat naar territoriale samenhang wordt verwezen als een gebied waarop de Unie en de lidstaten de bevoegdheid delen; steunt voorts het feit dat artikel 158 EGV, waarin het cohesiebeleid wordt omschreven, zodanig wordt gewijzigd dat er een nieuw lid wordt opgenomen waarin de bijzondere status van de ultraperifere gebieden wordt erkend;
3. spreekt er haar waardering voor uit dat de stemming bij gekwalificeerde meerderheid en

de medebeslissingsprocedure worden uitgebreid tot bij voorbeeld de Algemene Verordening inzake structuurfondsen; is van mening dat Parlementaire commissies met verantwoordelijkheden in de sector structuur- en cohesiebeleid door deze elementen beter in staat zullen zijn het beleid te beïnvloeden;

4. spreekt haar waardering uit voor de bijzondere aandacht voor plattelandsgebieden, gebieden die het slachtoffer zijn van veranderingen in de industrie, en regio's die te kampen hebben met ernstige en aanhoudende natuurlijke of demografische hinder zoals de meest Noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid en eilanden, grensoverschrijdende en bergachtige gebieden;

5. verzoekt de bevoegde autoriteiten ten volle de bepalingen ten uitvoer te leggen voor het betrekken van nationale en regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden in de vroegtijdige-waarschuwingsprocedure die is opgezet om naleving van het subsidiariteitsbeginsel te waarborgen; stelt vast dat de bepaling nationale parlementen en het Comité van de Regio's in staat te stellen juridische stappen te nemen als het subsidiariteitsbeginsel wordt overtreden aanleiding kan zijn tot verandering van de relatie tussen met name de Europese Commissie en de lidstaten;

6. is van mening dat geslaagde tenuitvoerlegging van het Verdrag van Lissabon en de nieuwe bepalingen op het gebied van regionale ontwikkeling en cohesiebeleid gecombineerd worden met verbetering van de dialoog tussen instellingen van de EU en regionale verbanden.

(Slotformule en ondertekening)

22.1.2008

## **Advies van de Commissie buitenlandse zaken**

inzake het Verdrag van Lissabon

Rapporteur voor advies: Andrew Nicholas Duff

### **SUGGESTIES**

De Commissie buitenlandse zaken verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande suggesties in haar ontwerp-resolutie op te nemen:

#### ***Opzet***

1. neemt nota van het feit dat, wat het externe optreden van de Unie betreft, de opzet van het Verdrag van Lissabon op een aantal belangrijke punten verschilt van die van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (2004) doordat Titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie - met daarin algemene bepalingen betreffende het externe optreden van de Unie, specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en bepalingen betreffende het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) - wordt losgekoppeld van Deel V van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - met daarin algemene bepalingen betreffende het externe optreden van de Unie, het gemeenschappelijk handelsbeleid, samenwerking met derde landen en humanitaire hulp, restrictieve maatregelen, internationale overeenkomsten, betrekkingen met internationale organisaties en derde landen en EU-delegaties, en de solidariteitsclausule;
2. benadrukt derhalve dat de twee gewijzigde Verdragen dezelfde juridische waarde hebben en beveelt met het oog op coherentie en begrijpelijkheid aan ze altijd samen te interpreteren;

#### ***Inhoud***

3. neemt nota van het feit dat, ondanks de verschillen in opzet op de gebieden buitenlands en veiligheids- en defensiebeleid, het Verdrag van Lissabon en het Grondwettelijk Verdrag van 2004 op elkaar lijken en dat, met name wat de internationale betrekkingen van de Unie betreft, het nieuwe Verdrag een duidelijke verbetering is ten opzichte van de regelingen die op dit moment van kracht zijn;

4. is derhalve uitermate verheugd over het nieuwe Verdrag omdat het de aanwezigheid van de Unie op het internationale toneel en haar vermogen om in de wereld doeltreffend op te treden, vergroot; wijst erop dat het Verdrag van Lissabon:
- de bevoegdheden van de Unie verduidelijkt en haar waarden en doelstellingen preciseert en uitbreidt, letterlijk: "In de betrekkingen met de rest van de wereld handhaaft de Unie haar waarden en belangen en zet zich ervoor in, en draagt zij bij tot de bescherming van haar burgers. Zij draagt bij tot de vrede, de veiligheid, de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind, alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties."<sup>1</sup>
  - het Handvest van de grondrechten bindend maakt en de Unie in staat stelt toe te treden tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (ECHR)<sup>2</sup>,
  - bevestigt dat de criteria van Kopenhagen bij toekomstige uitbreidingen van toepassing zijn,
  - het nabuurschapsbeleid expliciet een rechtsgrondslag geeft,
  - één rechtspersoonlijkheid voor de Unie als geheel creëert,
  - de lidstaten verplicht elkaar te raadplegen en onderlinge solidariteit te betrachten,
  - voor GBVB-beslissingen in de Raad een bescheiden element van stemming met gekwalificeerde meerderheid (GM-stemming) introduceert, parallel aan de mogelijkheid van constructieve onthouding<sup>3</sup>,
  - voorziet in een verdere uitbreiding van GM-stemming in de toekomst (voor besluiten op andere gebieden dan defensie), wanneer de Europese Raad daartoe met éénparigheid van stemmen besluit,
  - versterkte samenwerking (door ten minste negen lidstaten) op het gebied van het GBVB mogelijk maakt,
  - het ambt van vaste voorzitter van de Europese Raad in het leven roept, die op zijn of haar niveau en in die hoedanigheid voor de externe vertegenwoordiging van de Unie op het gebied van het GBVB zorg draagt,
  - het zware ambt van hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid creëert, die zowel ondervoorzitter van de Commissie zal zijn, alsook voorzitter van de Raad van ministers van Buitenlandse Zaken, en die het GBVB en het GVDB zal leiden, tot beleidsontwikkeling zal bijdragen en voor consistentie van het

---

<sup>1</sup> Artikel 2, lid 5 van het EU-Verdrag.

<sup>2</sup> Anders dan krachtens het Grondwettelijk Verdrag van 2004 het geval was, is voor toetreding tot het ECHR nu eenparigheid van stemmen vereist.

<sup>3</sup> Wat het GBVB betreft, geldt GM-stemming in het geval van de artikelen 15 ter, lid 2, 28, lid 3, 28 D, lid 2, en 28 E, de leden 2 en 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

- externe optreden van de Unie zal zorgen,
- met instemming van de Commissie en na aanhoring van het Europees Parlement een Europese dienst voor extern optreden in het leven roept om de hoge vertegenwoordiger bij te staan; deze dienst is samengesteld uit ambtenaren van de Commissie, het secretariaat-generaal van de Raad en de nationale diplomatieke diensten,
  - de begrotingsbevoegdheden van het Europees Parlement ten aanzien van alle EU-uitgaven, met inbegrip van de Europese dienst voor extern optreden, vergroot en op gelijk niveau brengt met die van de Raad,
  - het Parlement medebeslissingsbevoegdheid geeft op het gebied van het gemeenschappelijk handelsbeleid,
  - het gebruik van GM-stemming in de Raad en het instrument van goedkeuring van het Parlement uitbreidt tot alle internationale overeenkomsten die de EU sluit op gebieden waar de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is of waar de speciale wetgevingsprocedure goedkeuring van het Parlement vereist voor interne zaken,
  - een nieuwe rechtsgrondslag vaststelt voor instrumenten of maatregelen in verband met urgente financiële steun voor derde landen, humanitaire hulp, sancties tegen particuliere entiteiten, het ruimtebeleid, veiligheid van de energievoorziening, bestrijding van klimaatverandering, preventie van internationaal terrorisme en bescherming van persoonsgegevens;
5. is daarnaast verheugd over de hervorming van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, dat:
- civiele en militaire vermogens van alle lidstaten<sup>1</sup>, met inbegrip van multinationale troepenmachten, ter beschikking stelt van het GVDB, met de mogelijkheid om de uitvoering van missies aan een groep lidstaten toe te vertrouwen,
  - voorziet in permanente gestructureerde samenwerking op defensiegebied tussen die lidstaten die over de militaire vermogens en de politieke wil beschikken voor het uitvoeren van de meest veeleisende taken,
  - zich ertoe verbindt de militaire vermogens geleidelijk te verbeteren,
  - de rol van het Europees Defensieagentschap uitbreidt,
  - de lidstaten ertoe verplicht elkaar te helpen in het geval van een aanval op één van hen (onverminderd de neutraliteit van bepaalde lidstaten of het lidmaatschap van de NAVO van andere),
  - de doelstellingen (de "Petersbergtaken") opwaardeert en uitbreidt met de strijd tegen het terrorisme,
  - hamert op wederzijdse solidariteit in het geval van een terroristische dreiging of aanval, of een natuurramp;

---

<sup>1</sup> Met uitzondering van Denemarken.

6. betreurt evenwel het feit dat sommige lidstaten in de IGC hun uiterste best hebben gedaan om: a) een rigide scheiding aan te brengen tussen het GBVB en het GVDB enerzijds en andere aspecten van het externe optreden van de Unie anderzijds, b) de praktische gevolgen van het besluit om in theorie gemeenschappelijk beleid op dit vlak te ontwikkelen en hun vermogens en middelen te poolen, af te zwakken, en c) de politieke rol van de Commissie en het Parlement en de gerechtelijke taak van het Europees Hof van Justitie te beperken<sup>1</sup>;
7. betreurt het dat het Verenigd Koninkrijk en Polen hebben getracht de rechtskracht van het Handvest van de grondrechten te beperken;
8. betreurt met name de invoeging van artikel 25 bis, dat bepaalt dat voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het veiligheidsbeleid regels gelden die uitsluitend door de Raad worden vastgesteld, zonder betrokkenheid van het Parlement of toezicht door de rechtbanken van de EU;
9. wijst in dit verband op Verklaring nr. 13 van de Intergouvernementele Conferentie, waarin staat dat de GBVB-bepalingen geen gevolgen hebben voor de huidige verantwoordelijkheden van de lidstaten voor het formuleren en voeren van hun buitenlands beleid, noch voor hun nationale vertegenwoordiging in derde landen en internationale organisaties, in het bijzonder verantwoordelijkheden van leden van de VN-Veiligheidsraad;
10. wijst verder op Verklaring nr. 14 van de IGC, waarin staat dat het GBVB geen gevolgen heeft voor de bestaande rechtsgrondslag, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van elke lidstaat betreffende zijn eigen buitenlands beleid, en betreurt ten zeerste de gratuite en misleidende verklaring dat de nieuwe GBVB-bepalingen geen nieuwe bevoegdheden aan de Commissie geven om besluiten te initiëren en de rol van het Parlement niet vergroten;
11. wijst eveneens op Verklaring nr. 24, die de gevolgen beoogt te minimaliseren van het besluit om de juridische status van de Unie in internationaal recht op te waarderen;

### ***Implementatie***

12. neemt nota van het feit dat overeenkomstig Verklaring nr. 12 "passende contacten" met het Parlement zullen worden gelegd over de benoeming, door de Europese Raad, met instemming van de voorzitter van de Commissie, van de eerste hoge vertegenwoordiger, zodat deze zijn mandaat op 1 januari 2009, de vermoedelijke datum van inwerkingtreding van het Verdrag, kan beginnen; benadrukt dat de geest van artikel 9 E van het Verdrag betreffende de Europese Unie volledig moet worden gerespecteerd in het geval van deze interim-benoeming (waarbij, overeenkomstig artikel 9 D, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Parlement het recht van goedkeuring van de benoeming van de hele Commissie, inclusief de hoge vertegenwoordiger, zou hebben); geeft derhalve aan dat het verwacht volledig over deze eerste benoeming te worden geraadpleegd;
13. dringt erop aan dat de voorwaarden worden geschapen voor de nauwst mogelijke samenwerking tussen de voorzitter van de Europese Raad, de voorzitter van de Commissie

---

<sup>1</sup> Het Europees Hof van Justitie komt een rol toe bij het uitoefenen van toezicht op de grens tussen GBVB- en niet-GBVB-kwesties (artikel 25 ter van het Verdrag betreffende de Europese Unie), het uitoefenen van toezicht op de wettigheid van sancties (artikel 240 bis van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) en het uitbrengen van adviezen betreffende de verenigbaarheid van internationale overeenkomsten (artikel 188 N van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

en de hoge vertegenwoordiger en voor wederzijdse eerbiediging van hun verschillende functies;

14. is verheugd over artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie dat bepaalt dat de hoge vertegenwoordiger "het Europees Parlement regelmatig raadpleegt over de voornaamste aspecten en de fundamentele keuzen op het gebied van het GBVB en het GVDB, en informeert over de ontwikkeling van de beleidsmaatregelen, en erop toeziet dat de opvattingen van het Europees Parlement naar behoren in aanmerking worden genomen"; belooft in dit verband zijn raadplegende bevoegdheden volledig te zullen uitoefenen en versterkt stelselmatige toezicht op de formulering en implementatie van het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid en -acties te zullen ontwikkelen, met volledige benutting van zijn bevoegdheden op begrotingsvlak; wijst tevens op de verbeterde mogelijkheden voor het Parlement om democratisch toezicht uit te oefenen op de activiteiten van de hoge vertegenwoordiger omdat hij ondervoorzitter van de Commissie is;
15. dringt er in dit verband met klem op aan het Interinstitutioneel Akkoord van 20 november 2002 over de toegang van het Europees Parlement tot gevoelige gegevens van de Raad op het gebied van het veiligheids- en defensiebeleid te herzien in het licht van het nieuwe Verdrag;
16. beklemtoont het belang van het waarborgen van democratische verantwoording en transparantie van de activiteiten van het Europees Defensieagentschap;
17. streeft in het licht van het nieuwe potentieel van het GBVB en het GVDB krachtens het Verdrag van Lissabon naar nauwere samenwerking tussen de relevante commissies van het Europees Parlement en de nationale parlementen, met inbegrip van parlementaire waarnemers van NAVO-leden die geen lid van de EU zijn, met leden van de parlementaire vergadering van de NAVO; stelt daarnaast voor de parlementaire vergadering van de West-Europese Unie op het moment van inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op te heffen;
18. betreurt de onnodige complexiteit van de regelingen in artikel 28 van het Verdrag betreffende de Europese Unie voor wat de snelle financiering van GVDB-activiteiten buiten de EU-begroting om betreft; dringt met klem aan op volledige implementatie van het Interinstitutioneel Akkoord van 17 mei 2006 over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure, alsmede de daarin voorziene gestructureerde dialoog tussen de Raad en het Parlement;
19. wat de oprichting van de Europese dienst voor extern optreden betreft:
  - wijst erop dat het Parlement overeenkomstig artikel 13 bis, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie het recht heeft over de oprichting van deze Europese dienst te worden geraadpleegd, en herinnert eraan dat het reeds bezig is met het opstellen van een verslag hierover,
  - wijst erop dat overeenkomstig Verklaring nr. 15 de voorbereidingen voor de oprichting van de Europese dienst voor extern optreden moeten beginnen zodra het Verdrag is getekend; verzoekt de Raad het Parlement bij deze voorbereidende werkzaamheden te betrekken; verzoekt de Raad, de Commissie en de lidstaten daarnaast hun voorstellen uiterlijk in juli 2008 voor te leggen,



- wijst erop dat het belangrijk is dat de Europese dienst voor extern optreden een professionele, permanente diplomatieke dienst wordt die in staat is daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het externe optreden van de Unie en het werk van de hoge vertegenwoordiger doeltreffend te steunen,
- onderstreept dat het belangrijk is dat de Europese dienst voor extern optreden organisatorisch aan de Commissie gekoppeld is zoals de bestaande externe delegaties en met middelen van de EU-begroting gefinancierd wordt,
- herinnert de Commissie eraan dat de Europese dienst voor extern optreden alleen met haar instemming kan worden opgericht.

## PROCEDURE

<b>Titel</b>	Verdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap
<b>Document- en procedurenummers</b>	2008/2286(INI)
<b>Commissie ten principale</b>	AFCO
<b>Advies uitgebracht door</b> Datum bekendmaking	AFET 13.12.2007
<b>Rapporteur voor advies</b> Datum benoeming	Andrew Duff 27.11.2007
<b>Behandeling in de commissie</b>	18.12.2007      22.1.2008
<b>Datum goedkeuring</b>	22.1.2008
<b>Uitslag eindstemming</b>	+:            41 -:            5 0:            2
<b>Bij de eindstemming aanwezige leden</b>	Christopher Beazley, Bastiaan Belder, André Brie, Elmar Brok, Colm Burke, Michael Gahler, Jas Gawronski, Bronisław Geremek, Ana Maria Gomes, Alfred Gomolka, Klaus Hänsch, Richard Howitt, Jana Hybášková, Anna Ibrisagic, Jelko Kacin, Metin Kazak, Helmut Kuhne, Vytautas Landsbergis, Johannes Lebech, Emilio Menéndez del Valle, Francisco José Millán Mon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Vural Öger, Cem Özdemir, Ioan Mircea Paşcu, Alojz Peterle, João de Deus Pinheiro, Mirosław Mariusz Piotrowski, Samuli Pohjamo, Michel Rocard, Raül Romeva i Rueda, Libor Rouček, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacek Saryusz-Wolski, György Schöpflin, Marek Siwiec, István Szent-Iványi, Konrad Szymański, Charles Tannock, Inese Vaidere, Geoffrey Van Orden, Zbigniew Zaleski, Josef Zieleniec
<b>Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)</b>	Irena Belohorská, Giulietto Chiesa, Andrew Duff, Árpád Duka-Zólyomi, Evgeni Kirilov, Jo Leinen, Peter Liese, Sarah Ludford, Nickolay Mladenov, Antolín Sánchez Presedo
<b>Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 178, lid 2)</b>	

15.1.2008

## ADVIES VAN DE COMMISSIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake het Verdrag van Lissabon  
(2007/2286(INI))

Rapporteur voor advies: Thijs Berman

### SUGGESTIES

De Commissie ontwikkelingssamenwerking verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande suggesties in haar ontwerpresolutie op te nemen:

1. merkt op dat artikel 9 C, lid 6 van het Verdrag van Lissabon (het nieuwe Verdrag) bepaalt dat "de Raad Buitenlandse Zaken [...] het externe optreden van de Unie [uitwerkt] volgens de door de Europese Raad vastgestelde strategische lijnen en zorgt voor de samenhang in het optreden van de Unie", en dat artikel 9 E, lid 4 bepaalt dat de vice-voorzitter van de Commissie/de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid "[toeziet] op de samenhang van het externe optreden van de Unie";
2. is verheugd over het feit dat artikel 10 A, lid 2 van het nieuwe Verdrag, onder titel V, hoofdstuk 1, als één van de doelstellingen van het externe optreden van de Unie expliciet gewag maakt van de "[duurzame] ontwikkeling van de ontwikkelingslanden op economisch, sociaal en milieugebied, met uitbanning van de armoede als voornaamste doel" en van "het verlenen van hulp aan volkeren, landen en regio's die te kampen hebben met natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen";
3. is verheugd over het feit dat ontwikkelingssamenwerking in deel vijf (Extern optreden van de Unie), titel III (Samenwerking met derde landen en humanitaire hulp) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) wordt behandeld als zelfstandig beleidsgebied dat op gelijke voet staat met andere gebieden;
4. is tevens ingenomen met het feit dat in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (artikel 188 J) humanitaire hulp wordt erkend als volwaardige beleidssector van de Europese Unie, die in de wereld de eerste donor van humanitaire hulp is; wijst erop dat dit ertoe heeft geleid dat de drie instellingen op 18 december 2007 na een zeer vruchtbaar gemeenschappelijk beraad een Europese consensus over humanitaire hulp hebben goedgekeurd;
5. is ingenomen met het feit dat het VWEU (artikel 188 D) de doelstelling om "armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen" tot hoofddoel van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Unie verklaart; stelt met klem dat dit hoofddoel

in de context moet worden geplaatst van de verwezenlijking van de millenniumontwikkelingsdoelstellingen waartoe de internationale gemeenschap zich op de millenniumtop van de VN in 2000 heeft verplicht;

6. is ingenomen met het feit dat het nieuwe Verdrag bindende bepalingen bevat betreffende bescherming van de rechten van kinderen in het kader van de interne en externe doelstellingen van de Europese Unie;
7. verwelkomt het feit dat het VWEU (artikel 188 D) voorschrijft dat het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Unie en dat van de lidstaten "[elkaar] completeren en versterken", waardoor de lidstaten en de Unie ertoe worden verplicht naar een nauwere donorcoördinatie en een betere taakverdeling te streven, wat zal bijdragen tot een verhoogde effectiviteit van de hulpverlening;
8. hoopt dat deze verplichting tot wederzijdse complementariteit van het beleid van de Unie en de lidstaten overeenkomstig de oproep van het rapport van de OESO/DAC peer review van juni 2007 in een grotere duidelijkheid ten aanzien van de respectievelijke rol van de Commissie en de lidstaten zal resulteren en zal uitmonden in een sterk gemeenschappelijk ontwikkelingssamenwerkingsbeleid waarin het beleid van de verschillende lidstaten beter kan worden gecoördineerd en overlappingsen tussen de acties van de lidstaten en de Commissie kunnen worden vermeden, teneinde zo de kosteneffectiviteit en doeltreffendheid van de hulpverlening te verhogen;
9. constateert tevens dat artikel 188 D van het VWEU bepaalt dat "de Unie [...] bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden rekening [houdt] met de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking"; benadrukt dat de Unie alleen in staat zal zijn zowel aan de ontwikkelingsdoelstellingen als ook aan de in het nieuwe Verdrag vermelde waarden van de Unie te voldoen, indien zij hoge prioriteit toekent aan de coherentie van het ontwikkelingsbeleid; benadrukt dat de tussentijdse herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2008 tot concrete en beslissende stappen moet leiden in de richting van een volledige coherentie met de doelstellingen van het EU-ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, zoals de snelle afbouw van alle handelsverstorende subsidies;
10. wijst er met klem op dat er met het oog op de coherentie van het ontwikkelingsbeleid op administratief niveau nog steeds behoefte bestaat aan een specifiek directoraat-generaal voor ontwikkelingssamenwerking, belast met beleidsontwikkeling, beleidsadvisering en beleidsmanagement op het gebied van de EU-ontwikkelingssamenwerking, en, op politiek niveau, aan een commissaris die specifiek is belast met het ontwikkelingsbeleid van de EU in alle ontwikkelingslanden en die in staat is de belangen van dit beleid in het college van commissarissen en ten opzichte van de Raad te behartigen;
11. verzoekt de Commissie de zowel op beleidsniveau als op budgettair gebied bestaande inconsistente organisatie van de structuur en de bevoegdheden van haar directoraten-generaal te corrigeren; pleit ervoor het Directoraat-generaal Ontwikkeling te belasten met de verantwoordelijkheid voor de gehele ontwikkelingssamenwerking van de EU, met inbegrip van de samenwerking met de niet tot de ACS behorende ontwikkelingslanden, en spreekt zich uit voor de integratie van EuropeAid in het Directoraat-generaal Ontwikkeling;

12. verzoekt de Commissie en de Raad, gezien het feit dat een groot deel van de huidige en toekomstige externe betrekkingen van de EU gericht is op ontwikkelingssamenwerking, er zorg voor te dragen dat ontwikkelingsdeskundigen van het Directoraat-generaal Ontwikkeling en de ministeries van de lidstaten naar behoren betrokken zijn bij de opzet van de Dienst voor extern optreden en vertegenwoordigd zijn in deze dienst zelf;
13. is verheugd over de uitbreiding van de gewone wetgevingsprocedure (medebeslissing) en benadrukt dat deze ertoe moet leiden dat het Parlement een echt en effectief recht van democratisch toezicht heeft op alle aspecten van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Unie;
14. benadrukt dat het Parlement moet komen tot een geschikte parlementaire structuur en organisatie om doeltreffend toezicht te kunnen houden op de tenuitvoerlegging van de wetten door welke de bepalingen van het nieuwe Verdrag worden omgezet;
15. betreurt dat zowel de Raad als de Commissie zich in het verleden niet altijd bereid hebben getoond het controlerecht van het Parlement in volle omvang te erkennen; verheugt zich over de recentelijk door het Interinstitutioneel Akkoord inzake comitéprocedures ingevoerde verbeteringen, die een eerste stap in de goede richting vormen;
16. roept in dit verband op tot uitbreiding van de gebieden waarop de regelgevingsprocedure met toetsing van toepassing is;
17. is verheugd over het feit dat in het nieuwe Verdrag artikel 179, lid 3 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is geschrapt volgens hetwelk het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) buiten de werkingsfeer van dat Verdrag valt, en merkt op dat het EOF hierdoor kan worden geïntegreerd in de begroting van de Unie zonder dat het Verdrag te dien einde hoeft te worden gewijzigd; verzoekt de Raad en de Commissie om het EOF bij de tussentijdse herziening in 2008/2009 op te nemen in de begroting van de Unie, teneinde de democratische legitimiteit van een belangrijk onderdeel van het EU-ontwikkelingsbeleid en de bijbehorende begroting te verhogen.

## UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE

<b>Datum goedkeuring</b>	14.1.2008
<b>Uitslag eindstemming</b>	+: 25 -: 0 0: 0
<b>Bij de eindstemming aanwezige leden</b>	Margrete Auken, Alessandro Battilocchio, Thijs Berman, Josep Borrell Fontelles, Danutė Budreikaitė, Marie-Arlette Carlotti, Thierry Cornillet, Corina Crețu, Beniamino Donnici, Alain Hutchinson, Romana Jordan Cizelj, Madeleine Jouye de Grandmaison, Filip Kaczmarek, Glenys Kinnock, Maria Martens, Gay Mitchell, José Javier Pomés Ruiz, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Johan Van Hecke, Anna Záborská
<b>Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s)</b>	Fiona Hall, Manolis Mavrommatis
<b>Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 178, lid 2)</b>	Colm Burke, Michael Gahler

14.1.2008

## **ADVIES VAN DE COMMISSIE INTERNATIONALE HANDEL**

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake het Verdrag van Lissabon  
(2007/2286(INI))

Rapporteur voor advies: Carlos Carnero González

### **SUGGESTIES**

De Commissie internationale handel verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande suggesties in haar ontwerpresolutie op te nemen:

1. is van oordeel dat het Verdrag van Lissabon in vergelijking met de bestaande Verdragen voor het Gemeenschappelijk Handelsbeleid (GHB) een belangrijke stap voorwaarts betekent;
2. beklemtoont dat de twee gewijzigde Verdragen dezelfde juridische waarde hebben, en beklemtoont dat zij in het belang van coherentie, doelmatigheid, transparantie en democratie altijd op dezelfde wijze moeten worden geïnterpreteerd;
3. is ingenomen met het feit dat in het Verdrag van Lissabon wordt vastgehouden aan de verbeteringen die in het ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa waren aangebracht in de bepalingen betreffende het GHB, met name:
  - a) erkenning van het feit dat het GHB een exclusieve bevoegdheid van de Unie is, wat een volledige en vergelijkbare participatie van alle instellingen van de Unie impliceert bij de besluitvorming over het GHB;
  - b) uitbreiding van het toepassingsgebied van het GHB tot handel in diensten en alle handelsgerelateerde terreinen, met inbegrip van de commerciële aspecten van intellectuele eigendom en rechtstreekse buitenlandse investeringen;
  - c) erkenning van de vermindering van belemmeringen (andere dan douanebelemmeringen) als een van de beleidsdoelstellingen van het GHB (artikel 188 B van het Verdrag van Lissabon / artikel 131 van het EG-Verdrag);
  - d) toepassing van de gewone wetgevingsprocedure (d.w.z. gekwalificeerde meerderheid van stemmen en medebeslissing met het Parlement) op wetgevingsbesluiten betreffende het GHB;
  - e) openbaarheid van de zittingen van de Raad wanneer wordt beraadslaagd en gestemd over EU-wetgeving en met name GHB-wetgeving;

- f) het feit dat, omdat de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is, de goedkeuring van het Parlement nu als algemene regel verplicht is voor alle overeenkomsten die krachtens het GHB worden gesloten, ongeacht de vraag of uitvoeringsmaatregelen vereist zijn of niet;
  - g) toepassing van de instemmingsprocedure voorafgaand aan de ratificatie van overeenkomsten die voornamelijk betrekking hebben op buitenlandse handel;
4. juicht het toe dat met betrekking tot de onderhandelingen over en de sluiting van internationale overeenkomsten uit hoofde van het GHB in het Verdrag van Lissabon is bepaald dat de Commissie wettelijk verplicht is om het Parlement te informeren over de stand van de onderhandelingen en wel op voet van gelijkheid met het bijzonder comité van de Raad zoals bedoeld in artikel 188 N van het Verdrag van Lissabon (artikel 133 van het EG-Verdrag);
  5. laakt uitdrukkelijk het feit dat in het Verdrag van Lissabon niet is bepaald dat het Parlement het recht heeft om het mandaat van de Commissie voor het voeren van onderhandelingen over handelsovereenkomsten goed te keuren, en beklemtoont het onevenwicht - ten aanzien van de rol en de bevoegdheden van het Parlement - tussen de interne en externe bevoegdheid op het gebied van het GHB;
  6. verzoekt de Commissie daarom verstrekkende sociale en milieubepalingen en -normen op te nemen in de bilaterale en regionale handelsovereenkomsten; beklemtoont dat geen vrijhandelsovereenkomsten mogen worden ondertekend zonder een partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst;
  7. is ingenomen met de expliciete eis dat het GHB de grondslagen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie moet dienen, onder andere het beschermen van haar fundamentele belangen, het ondersteunen van democratie en de rechtsstaat, en het bevorderen van duurzame ontwikkeling;
  8. is ingenomen met de instelling van de post van een hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid met twee petten, die waarborgt dat alle externe maatregelen van de Unie consistent en coherent zijn; is van oordeel dat de doelstellingen inzake handelsbeleid zullen bijdragen aan de mondiale onderlinge afhankelijkheid, internationale stabiliteit en veiligheid;
  9. stelt in dit verband vast dat het externe optreden van de Unie ook betrekking heeft op het GHB en dat de hoge vertegenwoordiger niet alleen moet zorgen voor een juist evenwicht tussen de intergouvernementele samenhang van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de supranationale samenhang van het GHB, maar ook moet verzekeren dat de intergouvernementele samenhang van het GBVB het GHB niet doorkruist;
  10. wijst erop dat het onderhandelen over en het sluiten van overeenkomsten op het gebied van rechtstreekse buitenlandse investeringen, diensten en commerciële aspecten van intellectuele eigendom onderworpen zijn aan dezelfde stemprocedures als internationale wetgeving; wijst voorts op de eis tot unanimiteit, onder specifieke omstandigheden, op het gebied van culturele, audiovisuele, sociale, onderwijs- en gezondheidsdiensten, die niet meer onder de gedeelde bevoegdheid zullen vallen;



11. verzoekt de Europese Raad, de Raad en de Commissie stil te staan bij de mogelijkheid van de sluiting van een nieuw Interinstitutioneel Akkoord in het kader waarvan het Parlement beschikt over een inhoudelijke definitie van zijn rol en betrokkenheid in elk stadium van de sluiting van een internationale overeenkomst;
12. verzoekt de Commissie het Parlement alle nodige informatie te verstrekken betreffende het GHB en de sluiting van handelsovereenkomsten of de onderhandelingen over de commerciële componenten van ongeacht welke overeenkomst, met inbegrip van alle voorstellen en ontwerpvoorstellen voor onderhandelingsmandaten en/of richtsnoeren, en wel op een zodanig tijdstip dat het Europees Parlement en de nationale parlementen hun standpunten tijdig kenbaar kunnen maken en de Commissie die standpunten op adequate wijze in aanmerking kan nemen;
13. verzoekt de Commissie met het oog op de transparantie van de werkzaamheden van het comité zoals bedoeld in artikel 188 N van het Verdrag van Lissabon (artikel 133 van het EG-Verdrag), de Commissie internationale handel van het Europees Parlement alle documenten ter beschikking te stellen;
14. verzoekt de Commissie bij de toekomstige uitvoeringswetgeving op het gebied van het handelsbeleid geen inhoudelijke veranderingen in het basisbesluit of verfijningen met gevolgen voor de in het basisbesluit geformuleerde politieke wil aan te brengen; benadrukt daarom dat het Parlement op het gebied van het GHB een zeer belangrijke rol vervult om de democratische legitimiteit en verantwoording te waarborgen;
15. verzoekt de Raad het Parlement de beschikking te geven over de agenda's van de Raad Externe betrekkingen; verzoekt de vertegenwoordigers van het Parlement volledig deel te nemen aan alle COREPER II-vergaderingen die betrekking hebben op zaken die onder het toepassingsgebied van de gewone wetgevingsprocedure vallen;
16. verzoekt de toekomstige hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de vice-voorzitter van de Commissie met het Parlement stil te staan bij adequate methoden om het Parlement volledig op de hoogte te houden van en te raadplegen over het externe optreden van de Unie.

## UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE

<b>Datum goedkeuring</b>	14.1.2008
<b>Uitslag eindstemming</b>	+: 13 -: 1 0: 0
<b>Bij de eindstemming aanwezige leden</b>	Francisco Assis; Carlos Carnero González; Françoise Castex; Christofer Fjellner; Ignasi Guardans Cambó; Helmuth Markov; David Martin; Georgios Papastamkos; Tokia Saïfi; Iuliu Winkler; Corien Wortmann-Kool
<b>Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s)</b>	Harlem Désir, Pia Elda Locatelli, Carl Schlyter
<b>Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 178, lid 2)</b>	

23.1.2008

## ADVIES VAN DE BEGROTINGSCOMMISSIE

inzake het Verdrag van Lissabon  
(2007/2286(INI))

Rapporteur voor advies: Costas Botopoulos

### SUGGESTIES

De Begrotingscommissie verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande suggesties in haar ontwerpresolutie op te nemen:

- 1 wijst erop dat in het Verdrag van Lissabon belangrijke wijzingen worden geïntroduceerd met betrekking tot budgettaire en financiële kwesties:
  - a) het meerjarig financieel kader (MFK) wordt juridisch bindend, er wordt in het Verdrag expliciet naar verwezen en de duur ervan is vastgesteld op een periode van ten minste vijf jaar; het is belangrijk dat aan het Parlement een wettelijk recht wordt toegekend om het MFK goed te keuren, ook al krijgt het formeel niet de mogelijkheid de bepalingen in het MFK vast te stellen die nodig zijn voor een soepel verloop van de jaarlijkse begrotingsprocedure, zoals nu wel het geval is met het Interinstitutioneel Akkoord betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer,
  - b) het huidige onderscheid in de begrotingsprocedure tussen "verplichte" en "niet-verplichte" uitgaven wordt afgeschaft, waardoor Parlement en Raad volkomen op voet van gelijkheid komen te staan,
  - c) er wordt een nieuwe en vereenvoudigde begrotingsprocedure ingesteld met één lezing gevolgd door een specifiek bemiddelingscomité dat tot taak heeft om binnen een kort tijdsbestek van 21 dagen een gemeenschappelijk akkoord te vinden tussen het Parlement en de Raad, dat afhankelijk is van goedkeuring door beide takken van de begrotingsautoriteit, terwijl het Parlement het recht heeft de begroting uiteindelijk goed te keuren als het akkoord door de Raad wordt verworpen,
  - d) de EU-instellingen verplichten zich er formeel toe de begrotingsdiscipline zeker te stellen bij de vaststelling van handelingen die merkbare gevolgen voor de begroting kunnen hebben,
  - e) de medebeslissingsprocedure zal gelden voor de vaststelling van het Financieel Reglement en de bijbehorende uitvoeringsbepalingen;
2. juicht de bovengenoemde wijzigingen toe omdat zij de hele begrotingsprocedure democratischer en rationeler maken, en merkt ook op dat ze een nieuwe verhouding met zich meebrengen tussen de twee takken van de begrotingsautoriteit;

3. betreft het dat de rol van het Parlement inzake het stelsel van eigen middelen van de Unie niet verder is uitgebreid; gelooft dat zijn instemmingsrecht met betrekking tot de bijbehorende uitvoeringsmaatregelen, die door de Raad worden vastgesteld met een gekwalificeerde meerderheid, vooruitgang zou kunnen betekenen in de richting van een meer democratische en effectieve procedure, waarbij evenwel bedacht moet worden dat het toepassingsgebied van de uitvoeringsmaatregelen beperkt blijft tot hetgeen in het besluit over de eigen middelen is vastgelegd;
4. beveelt aan dat het Interinstitutioneel Akkoord van 17 mei 2006 betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer conform punt 4 wordt aangepast aan de nieuwe begrotingsprocedure;
5. is van plan een initiatiefverslag op te stellen inzake de nieuwe begrotingsprocedure om zo een diepgaande analyse en juiste beoordeling uit te voeren van het effect ervan op de interne organisatie van het Parlement en om zijn begrotingsprerogatieven op interinstitutioneel niveau te beschermen; is van mening dat de verantwoordelijke commissie na goedkeuring van dit verslag in staat zal zijn om de noodzakelijke wijzigingen van het Reglement voor te stellen, met inbegrip van bijlage IV, rekening houdend met het hele scala aan gevolgen die voortvloeien uit de goedkeuring van het Verdrag en het effect ervan op de hervorming van het Parlement;
6. is van mening dat de beoordeling van de budgettaire en financiële consequenties van het Verdrag van Lissabon door het Parlement ook moet worden aangegrepen als een gelegenheid om een bijdrage te leveren aan het huidige debat over de herziening van de EU-begroting.

## UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE

<b>Datum goedkeuring</b>	23.1.2008
<b>Uitslag eindstemming</b>	+: 28 -: 0 0: 0
<b>Bij de eindstemming aanwezige leden</b>	Reimer Böge, Konstantinos Botopoulos, Simon Busuttil, Daniel Daianu, Gérard Deprez, Brigitte Douay, Hynek Fajmon, Ingeborg Gräble, Catherine Guy-Quint, Jutta Haug, Monica Maria Iacob-Ridzi, Anne E. Jensen, Wiesław Stefan Kuc, Janusz Lewandowski, Vladimír Maňka, Jan Mulder, Catalin Nechifor, Gérard Onesta, Margaritis Schinas, Nina Škottová, Theodor Stolojan, László Surján, Gary Tittley, Kyösti Virrankoski, Ralf Walter
<b>Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s)</b>	Thijs Berman, Esther De Lange, Hans-Peter Martin
<b>Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 178, lid 2)</b>	

19.12.2007

## ADVIES VAN DE COMMISSIE INDUSTRIE, ONDERZOEK EN ENERGIE

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake het Verdrag van Lissabon  
(2007/2286(INI))

Rapporteur voor advies: Ján Hudacký

### SUGGESTIES

De Commissie industrie, onderzoek en energie verzoekt de Commissie constitutionele zaken als commissie ten principale onderstaande suggesties op te nemen in haar ontwerpresolutie:

#### *Algemeen*

1. herhaalt zijn reeds lang geleden bepaalde standpunt dat er een geconsolideerde tekst van de Verdragen dient te worden gemaakt zodra het huidige Hervormingsverdrag door de lidstaten is geratificeerd;
2. is van opvatting dat Protocol (nr. 6) betreffende de interne markt en de mededinging met prudentie dient te worden gehanteerd en dat de Verdragsbepaling "*de Unie [neemt], met het oog daarop, indien nodig, maatregelen overeenkomstig de bepalingen van de Verdragen*" moet worden verduidelijkt door te verwijzen naar de andere bepalingen van de van Verdragen en het *acquis communautaire*;

#### *Industrie*

3. is van mening dat voor wat betreft de industrie de wijzigingen van de bestaande bepalingen van het EG-Verdrag niet botsen met de bestaande structuur van bedrijfsbelangen en investeringsbeslissingen, omdat:
  - a) industrie onder de bevoegdheid van de EU tot ondersteuning, coördinatie en aanvulling van de acties van lidstaten valt, terwijl het aan de lidstaten is om hun eigen industriebeleid vast te stellen en te bevorderen,
  - b) er voor de ontwikkeling van de industrie richtsnoeren op EU-niveau worden vastgesteld, alsmede gemeenschappelijke indicatoren en regelingen voor periodieke beoordeling van en toezicht op het industriebeleid, en de uitwisseling van de beste praktijken tussen de lidstaten wordt aangemoedigd,
  - c) de bepaling "*met uitsluiting van enige harmonisering van de wettelijke of bestuursrechtelijke regelingen van de lidstaten*" niet noodzakelijkerwijs het einde

betekent van een gemeenschappelijke benadering van de industrie,

- d) het Europees Parlement waardering heeft voor de inzet van de EU voor verbetering van de economische, sociale en territoriale samenhang, waarbij speciale aandacht wordt geschonken aan het platteland en gebieden die een industriële omschakeling doormaken,
- e) het Europees Parlement niet langer zal deelnemen aan de besluitvorming wanneer gecoördineerd optreden noodzakelijk wordt geacht en alleen zal worden geïnformeerd.

### ***Onderzoek en ontwikkeling***

- 4. merkt op dat de gewijzigde artikelen 163, 165 en 166 van het EG-Verdrag als verbeteringen moeten worden beschouwd, daar zij de wetenschappelijke en technologische bases versterken via de totstandbrenging van een Europese Onderzoeksruimte waarin onderzoekers, wetenschappelijke kennis en technologie vrijelijk circuleren en onderzoekers aldus vrijelijk grensoverschrijdend kunnen samenwerken, terwijl het concurrentievermogen in de Unie wordt bevorderd, in het bijzonder in de industriële sector;
- 5. ziet twee potentiële twistpunten tussen het Europees Parlement en de Raad, waarbij laatstgenoemde wordt gesteund door de Commissie:
  - a) internationale overeenkomsten vallen niet langer onder de traditionele procedure van artikel 300;
  - b) het aanhouden van de artikelen 171 en 172 betekent voortzetting van de raadplegingsprocedure bij de oprichting van agentschappen, waardoor het prerogatief van het Parlement om volwaardig deelnemer te zijn bij de oprichting van agentschappen in het gedrang komt;

### ***Ruimte***

- 6. geeft uiting aan zijn tevredenheid over de opneming van een bepaling over het Europese Ruimtebeleid in het deel betreffende onderzoek en technologische ontwikkeling, en de daaruit blijkende erkenning in het Verdrag dat de ruimte van gelijk belang is voor onderzoek en ontwikkeling;
- 7. is ingenomen met de mogelijkheid die het Europees Parlement heeft om, samen met de Raad, volgens de medebeslissingsprocedure de noodzakelijke maatregelen te nemen die de vorm zouden kunnen aannemen van een Europees ruimteprogramma; is echter van mening dat "*met uitsluiting van enige harmonisering van de wettelijke of bestuursrechtelijke regelingen van de lidstaten*" enkele belemmeringen kan inhouden voor de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk Europees Ruimtebeleid;
- 8. is voorts ingenomen met de bepaling betreffende het aangaan van elke nuttige relatie met het Europees Ruimteagentschap;

### ***Energie***

- 9. verheugt zich over het feit dat energie nu is ondergebracht in een afzonderlijke titel van het

Verdrag en aldus een rechtsgrondslag heeft in de context van de interne markt, terwijl er aandacht zal worden besteed aan de werking van de energiemarkt, zekerheid van de energievoorziening, energie-efficiëntie, energiebesparing, de ontwikkeling van nieuwe en hernieuwbare energiebronnen, en de onderlinge verbondenheid van energienetwerken;

10. geeft uiting aan zijn tevredenheid over en steun voor de solidariteitsclausule die zal worden toegepast "*indien zich bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, ernstige moeilijkheden voordoen*";
11. benadrukt dat hoewel in de toekomst in de regel de gebruikelijke wetgevingsprocedure (momenteel medebeslissing) zal worden gevolgd, de besluitvorming over de energiemarkt tot de bevoegdheden van de lidstaten blijft behoren en dat voor fiscale maatregelen op dit terrein het advies van het Europees Parlement en unanimité binnen de Raad vereist blijven;

#### ***Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie***

12. is van opvatting dat het Euratom-Verdrag, ondanks zijn onvolkomenheden, voorlopig een onmisbaar wetgevingskader blijft en dat er geen bijzondere wijzigingen in worden aangebracht door het nieuwe Hervormingsverdrag; is echter van oordeel dat protocol nr. 12 bij het Hervormingsverdrag, dat betrekking heeft op het Euratom-Verdrag, de tekst onleesbaar en zeer gecompliceerd maakt vanwege de talloze kruisverwijzingen en de intrekking van bepaalde artikelen van het Euratom-Verdrag;
13. merkt op dat het Euratom-Verdrag volledig van kracht blijft; wijst erop dat protocol nr. 12 tot doel heeft het Euratom-Verdrag zodanig te wijzigen dat daarin rekening wordt gehouden met gemeenschappelijke bepalingen, zoals institutionele en financiële bepalingen, die zijn vastgelegd in de andere Verdragen; herhaalt derhalve dat er behoefte is aan een geconsolideerde tekst van het Euratom-Verdrag;

#### ***Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal***

14. vestigt de aandacht van de Commissie op het feit dat met protocol nr. 11 met betrekking tot het Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal nieuwe procedurele bepalingen worden ingevoerd die de deelname van het Europees Parlement aan het besluitvormingsproces niet vergroot, daar de raadplegingsprocedure gehandhaafd blijft in een sector, onderzoek en technologische ontwikkeling, waarin het Parlement medewetgever is, ongeacht de begrotingseffecten van dit fonds.



## UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE

<b>Datum goedkeuring</b>	19.12.2007
<b>Uitslag eindstemming</b>	+: 42 -: 5 0: 0
<b>Bij de eindstemming aanwezige leden</b>	Šarūnas Birutis, Jan Březina, Renato Brunetta, Jerzy Buzek, Pilar del Castillo Vera, Jorgo Chatzimarkakis, Giles Chichester, Dragoş Florin David, Den Dover, Lena Ek, Nicole Fontaine, Adam Gierek, Norbert Glante, Umberto Guidoni, Fiona Hall, David Hammerstein, Rebecca Harms, Mary Honeyball, Ján Hudacký, Romana Jordan Cizelj, Anne Laperrouze, Romano Maria La Russa, Pia Elda Locatelli, Angelika Niebler, Reino Paasilinna, Atanas Paparizov, Anni Podimata, Miloslav Ransdorf, Vladimír Remek, Herbert Reul, Mechtild Rothe, Paul Rübig, Andres Tarand, Britta Thomsen, Catherine Trautmann, Claude Turmes, Nikolaos Vakalis, Alejo Vidal-Quadras, Dominique Vlasto
<b>Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s)</b>	Danutė Budreikaitė, Joan Calabuig Rull, Edit Herczog, Lambert van Nistelrooij, Pierre Pribetich, Dirk Sterckx, Silvia-Adriana Țicău, Vladimir Urutchev
<b>Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 178, lid 2)</b>	

18.12.2007

## ADVIES VAN DE COMMISSIE BURGERLIJKE VRIJHEDEN, JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake het Verdrag van Lissabon  
(2007/2286(INI))

Rapporteur voor advies: Jean-Marie Cavada

### SUGGESTIES

De Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande suggesties in haar ontwerp-resolutie op te nemen:

*Het nieuwe Verdrag: een lang verwachte uitweg uit een schizofrene juridische en institutionele situatie op de beleidsterreinen die verband houden met de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht...*

1. is verheugd over de volgende algemene verbeteringen die via het nieuwe Verdrag worden aangebracht met betrekking tot de beleidsterreinen die verband houden met de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, zoals:
  - a) het op Verdragsniveau juridisch consistent, bindend en transparant maken van de tussen de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde grondrechten en de daarmee samenhangende beleidsonderdelen van de EU die nodig zijn om de bescherming en bevordering van deze rechten te waarborgen. Met een bindend handvest is de EU-wetgever voortaan in staat op een meer consistente wijze alle beleidsonderdelen ten uitvoer te leggen die van invloed kunnen zijn op de grondrechten van personen. Dit geldt niet alleen voor de beleidsonderdelen die expliciet behoren tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR), zoals het asielrecht of het recht op een eerlijk proces, maar ook met betrekking tot de meer algemene beleidsvormen inzake de bescherming van de menselijke waardigheid tegen elke vorm van discriminatie, de bescherming van minderheden, het recht op transparantie en verantwoord bestuur op Europees niveau, de sociale rechten en het recht op gegevensbescherming. De toetreding tot het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens zal deze relatie nog versterken, aangezien de EU-instellingen zich dan ook voor het Europees Hof voor de mensenrechten dienen te verantwoorden;
  - b) beëindiging van de vijftien jaar geleden door het Verdrag van Maastricht ontstane schizofrene institutionele en juridische situatie waarin een parallelle en tijdelijke

wettelijke regeling werd ingevoerd voor de beleidsterreinen justitie en binnenlandse zaken (de zogenoemde "derde pijler"). Door de volledige bevoegdheid van het Hof van Justitie te herstellen, wordt de rechtsstaat hersteld en door het Europees Parlement bij de medebeslissingsprocedure te betrekken, wordt de democratische legitimiteit van deze beleidsvormen aanzienlijk verbeterd;

- c) versterking van de democratische verantwoording van de EU door uitbreiding van de medebeslissingsprocedure ("gewone wetgevingsprocedure") tot maatregelen op het gebied van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Tevens moet worden toegejuicht dat goedkeuring van het Parlement vereist is wanneer de Raad minimumvoorschriften voor "andere" specifieke elementen van de strafvordering wenst vast te stellen, een Europees openbaar ministerie op de grondslag van Eurojust wil instellen of de bevoegdheden van het Europees openbaar ministerie wil uitbreiden;
- d) betrokkenheid van het Europees Parlement bij de sluiting van de internationale Verdragen door de EU. Ondanks artikel 21 van het EU-Verdrag dat voorziet in raadpleging van het Europees Parlement heeft de Raad het Parlement tot dusverre nooit geraadpleegd, zelfs niet bij Verdragen die duidelijk betrekking hebben op een belangrijk aspect van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (zoals de overeenkomst EU-VS over uitlevering en wederzijdse juridische bijstand);
- e) afschaffing, in een aantal gevallen, van het unanimitéitsbeginsel in de Raad. Het systeem van gekwalificeerde meerderheid vergemakkelijkt de onderhandelingen binnen de EU-instellingen en leidt tot de vaststelling van strengere normen voor de bescherming van de grondrechten (het unanimitéitsbeginsel bevordert daarentegen de vaststelling van een kleinste gemene deler en maakt de toegevoegde waarde van de wetgeving van de EU in een aantal gevallen twijfelachtig). Door de procedures met betrekking tot gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing te harmoniseren, zal het nieuwe Verdrag het gemakkelijker maken om in een samenhangend politiek kader maatregelen vast te stellen die nu deels onder de unanimitéitseis, deels onder de vereiste gekwalificeerde meerderheid vallen (zoals thans het geval is met betrekking tot legale en illegale migratie);
- f) harmonisatie van wetgevingsinstrumenten. In plaats van "gemeenschappelijke standpunten", "kaderbesluiten", "besluiten" en "overeenkomsten" als bedoeld in het huidige artikel 34 van het EU-Verdrag stelt de Europese Unie de normale communautaire instrumenten vast zoals verordeningen, richtlijnen en besluiten overeenkomstig de Gemeenschapswetgeving, hetgeen zal leiden tot een andere belangrijke wijziging, namelijk de mogelijkheid van rechtstreekse werking van deze wetgevingsbesluiten;
- g) verbetering van de transparantie en de verantwoording in de betrekkingen tussen de EU-instellingen en burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen en nationale parlementen. In dit verband is het uiterst nuttig dat er een specifieke regeling is gecreëerd voor de met de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht samenhangende beleidsonderdelen die ervoor zorgt dat de Commissie, de nationale regeringen, het Europees Parlement en de nationale parlementen worden betrokken bij de evaluatie van de gevolgen van deze beleidsonderdelen in de EU. Wat betreft behoorlijk bestuur in de EU verzoekt het Parlement de Commissie en de Raad vaart te zetten achter de beraadslagingen over de praktische uitvoering van het plan een Europees openbaar

ministerie in het leven te roepen, als essentiële voorwaarde voor de verwezenlijking van de in de eerste zin van dit punt genoemde doelstellingen.

2. betreft de prijs die voor deze verbeteringen moest worden betaald, namelijk:
  - a) krachtens protocol 10 van het Verdrag (overgangsbepalingen) blijven de in het kader van de derde pijler vastgestelde maatregelen gedurende een periode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het nieuwe Verdrag buiten de controle van de Commissie en ook van het Hof van Justitie. Het valt moeilijk te begrijpen waarom de lidstaten hebben besloten om gedurende een dermate lange periode een situatie te laten voortduren waarvan zij zelf erkennen dat deze juridisch ontoereikend is. Nu is het de vraag hoe de negatieve gevolgen voor burgers van de EU tot een minimum kunnen worden beperkt:
    - een eerste antwoord wordt gegeven in bedoeld protocol waarin wordt bepaald dat de overgangsperiode in geval een besluit wordt gewijzigd niet langer van toepassing is op dat gewijzigde besluit. De instellingen moeten nu beslissen of het wellicht niet beter is onmiddellijk na de inwerkingtreding van het nieuwe Verdrag over te gaan tot wijziging van enkele van de reeds bestaande, maar minder bevredigende maatregelen die onder de derde pijler vallen,
    - een tweede oplossing zou kunnen zijn het uitstellen tot de periode tussen 1 januari en mei 2009 van de officiële vaststelling van de maatregelen die thans op de derde pijler zijn gebaseerd en die afbreuk kunnen doen aan de grondrechten van de burger. De EU-burger zal zeker begrip hebben voor de vertraging van enkele maanden als hij zich bij de Europese rechterlijke macht op de nieuwe bepalingen kan beroepen;
  - b) er worden tamelijk ingewikkelde nieuwe bepalingen ingevoerd voor het geval een lidstaat van mening is dat de ontwerprichtlijn afbreuk zou doen aan fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel of wanneer het niet mogelijk is om unanimititeit te bereiken (politiële samenwerking). In deze gevallen kan de lidstaat verzoeken om verwijzing van de ontwerprichtlijn naar de Europese Raad. De eerste reden is volkomen begrijpelijk en zelfs te rechtvaardigen, zoals ook in andere situaties waarin een lidstaat het gevaar een aanzienlijke vermindering van de bescherming van de grondrechten riskeert; het tweede geval is meer een probleem van evenwicht van bevoegdheden. In deze gevallen wordt de "gewone" wetgevingsprocedure vier maanden geschorst. In geval van verschil van mening en indien ten minste negen lidstaten nauwere samenwerking wensen aan te gaan op grond van de betrokken ontwerprichtlijn, wordt de machtiging op basis van nauwere samenwerking geacht te zijn verleend (waarvoor derhalve geen instemming van het Parlement overeenkomstig artikel 280 van het EG-Verdrag nodig is). Er moet echter op worden gewezen dat bij toepassing van de gewone procedure voor de vaststelling van de maatregel zelf nog steeds de medebeslissingsprocedure met het Parlement vereist is;
  - c) het systeem van opt-in- en opt-out- mogelijkheden wordt nog ingewikkelder. Hoewel de nieuwe bepalingen inzake nauwere samenwerking niet gelden voor maatregelen die voortbouwen op het Schengen-acquis, wordt de Schengen-regeling gewijzigd (zie hierna). Verder worden de andere opt-out-mogelijkheden die gelden voor niet-Schengen-gerelateerde maatregelen, zoals justitiële samenwerking in civiele zaken, uitgebreid tot de politieke en justitiële samenwerking (zie de wijzigingen van de protocollen van Schengen en de positie van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken);

- d) met betrekking tot de bijzondere situatie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland moet eraan worden herinnerd dat het Parlement niet officieel is geraadpleegd toen in 2000 en 2001 tot een afzonderlijke regeling voor deze landen in het kader van Schengen werd besloten. Momenteel moet het Verenigd Koninkrijk aan het Schengen-acquis deelnemen wanneer het daarvoor heeft gekozen, en het mag niet deelnemen wanneer het voor niet-deelname heeft gekozen<sup>1</sup>. De wijzigingen van het protocol van Schengen brengen hier geen verandering in, maar bieden het Verenigd Koninkrijk en Ierland de mogelijkheid om niet deel te nemen aan een maatregel die voortbouwt op het Schengen-acquis en voor deelname waaraan zij reeds hebben gekozen.
- Dit zal er waarschijnlijk toe leiden dat de regels verder uiteenlopen. Het Parlement wordt niet geraadpleegd over deelname aan een maatregel en het effect op het Schengen-acquis. Niettemin moet de betreffende maatregel nog steeds via de medebeslissingsprocedure moet worden vastgesteld, indien deze van toepassing is.
- e) verder is het voor het VK en Ierland mogelijk niet deel te nemen aan voorstellen tot wijziging van maatregelen die onder Titel IV vallen waaraan zij in eerste instantie hebben besloten wel deel te nemen, en zij zijn niet gebonden aan de nieuwe voorschriften inzake gegevensbescherming die zijn goedgekeurd op basis van het nieuwe Verdrag waarin het VK en Ierland worden vrijgesteld van de materiële voorschriften inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.
3. is van mening dat de verbeteringen in het nieuwe Verdrag zwaarder wegen dan de zwakke punten ervan. De EU-instellingen dienen zich nu maximaal in te zetten voor een succesvolle ratificatie van het nieuwe Verdrag door de lidstaten. Verder dienen zij:
- a) de burgers van de EU te informeren over hun nieuwe rechten en het nieuwe juridische kader van de EU en voorts de lidstaten uit te nodigen brede voorlichtingscampagnes en specifieke beroepsopleidingsprogramma's voor de nationale justitiële en veiligheidsinstanties op te zetten om elke vorm van illegale discriminatie tussen Europese burgers te voorkomen,
- b) de nationale parlementen te betrekken bij de vaststelling van het volgende meerjarenprogramma op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ; dit kan het beste kan geschieden via:
- informele fora (zoals de adviesgroep voor de toekomst van het Europese interne beleid ("Future" Group) die tijdens de vier Raadsvoorzitterschappen in 2008 en 2009 op gezette tijden bijeenkomt);
  - de formele, regelmatige en tijdige toezending van alle voorbereidende wetgevingsteksten, te beginnen met de oorspronkelijke wetgevingsvoorstellen, om discriminatie tussen nationale parlementsleden en tussen Europese burgers te voorkomen;

---

<sup>1</sup> Als gevolg hiervan heeft de Raad het VK niet toegestaan deel te nemen aan de oprichting van **Frontex** en aan aanneming van verordening (EG) nr. 2253/2004 van 13 december 2004 inzake **normen voor** veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in **door lidstaten uitgegeven paspoorten** en reisdocumenten, en het VK heeft daarop twee procedures tegen de Raad aangespannen (zaken C-77/05, *Verenigd Koninkrijk tegen Raad*, [2007], Jurispr. I-0000, en C-137/05, *Verenigd Koninkrijk tegen Raad*, Jurispr. I-0000).

- c) in 2008 onderhandelingen te voeren met het oog op de vaststelling begin 2009 van alle maatregelen die nodig zijn voor een succesvolle lancering, met ingang van 2010, van de nieuwe de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht door het nieuw gekozen Parlement; verzoekt de Commissie en de Raad, rekening houdend met het gemaakte nationale en/of parlementaire voorbehoud in verband met een aantal wetgevingsprocedures, op basis van de nieuwe door het Verdrag van Lissabon ingevoerde rechtsgrondslagen en van het politieke discussie de volgende wetgevingsteksten aan een hernieuwd onderzoek te onderwerpen:

#### Algemene rechten

- kaderbesluit inzake procedurele rechten (2004/0113(CNS))
- kaderbesluit inzake gegevensbescherming voor veiligheidsdoeleinden (op te nemen in de herziening van Richtlijn 95/46/EG) (2005/0202(CNS)) (parlementair voorbehoud van Denemarken, Ierland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk)

#### Justitiële samenwerking

- kaderbesluit inzake racisme en vreemdelingenhaat (2007/2067(CNS)) (parlementair voorbehoud van Zweden, Nederland, Denemarken, Ierland en Letland)
- kaderbesluit inzake bij verstek genomen besluiten (nog in te dienen)
- kaderbesluit inzake het Europese bewijsverkrijgingsbevel (2003/0270(CNS)) (parlementair voorbehoud van Zweden en Denemarken)
- kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van veroordelingen (2005/0018(CNS)) (parlementair voorbehoud van Zweden, Nederland en Ierland)
- kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel in procedures in afwachting van het proces (2006/0158(CNS))
- kaderbesluit inzake de uitwisseling van informatie uit strafregisters (2005/0267(CNS)) (parlementair voorbehoud van Zweden, Finland, Nederland, Ierland, Griekenland en Denemarken)
- kaderbesluit inzake EUROJUST (nog in te dienen).

#### Politiële samenwerking

- kaderbesluit inzake de bestrijding van de georganiseerde misdaad (parlementair voorbehoud van Zweden)
- kaderbesluit inzake de toegang tot VIS-gegevens voor veiligheidsdoeleinden (op te nemen als amendement op de VIS-verordening) (2005/0232(CNS))

– kaderbesluit inzake de toegang tot EURODAC voor veiligheidsdoeleinden (op te nemen als amendement op de VIS-verordening) (2006/0310(CNS))

– kaderbesluit inzake EUROPOL (in afwachting van raadpleging van het Europees Parlement)

4. verklaart zich bereid om in de loop van 2008, in een geest van samenwerking met de Commissie en het Raadsvoorzitterschap, deel te nemen aan de herformulering van deze voorstellen en behoudt zich het recht voor overeenkomstig artikel 39 van het EU-Verdrag officiële aanbevelingen te doen die nodig zijn om de reeds bereikte politieke overeenkomsten te verbeteren; stelt, met het oog hierop, voor vanaf begin 2008 een werkgroep op hoog niveau op te richten die de in bovengenoemde teksten aan te brengen verbeteringen in alle openheid moet bespreken;
5. is verheugd over de verklaring van de Conferentie over artikel 10 van het Protocol betreffende overgangsbepalingen (verklaring 39a) en verzoekt de Commissie meteen in 2008 te starten met de werkzaamheden inzake wijziging of vervanging van wetsbesluiten die nu al als niet bevredigend of niet doeltreffend gelden (zoals de overeenkomst inzake wederzijdse juridische bijstand in strafzaken of andere teksten die gezien de ervaring voor verbetering vatbaar zijn);
6. is van mening dat het Parlement vanaf 2008 op gezette tijden moet worden geïnformeerd en geraadpleegd over de belangrijkste programma's en overeenkomsten betreffende derde landen, zoals de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht met Rusland, de internationale strategie tegen mensenhandel, de strijd tegen drugshandel en de preventie en bestrijding van het terrorisme, zelfs dan wanneer een dergelijke raadpleging niet verplicht is.

## UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE

<b>Datum goedkeuring</b>	18.12.2007
<b>Uitslag eindstemming</b>	+: 41 -: 1 0: 0
<b>Bij de eindstemming aanwezige leden</b>	Alexander Alvaro, Roberta Angelilli, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Michael Cashman, Giuseppe Castiglione, Giusto Catania, Jean-Marie Cavada, Carlos Coelho, Panayiotis Demetriou, Gérard Deprez, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Bárbara Dührkop Dührkop, Claudio Fava, Armando França, Urszula Gacek, Kinga Gál, Roland Gewalt, Ewa Klamt, Henrik Lax, Roselyne Lefrançois, Sarah Ludford, Viktória Mohácsi, Claude Moraes, Javier Moreno Sánchez, Rareș-Lucian Niculescu, Martine Roure, Luciana Sbarbati, Inger Segelström, Søren Bo Søndergaard, Vladimir Urutchev, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Renate Weber, Tatjana Ždanoka
<b>Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s)</b>	Edit Bauer, Genowefa Grabowska, Sophia in 't Veld, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jean Lambert, Antonio Masip Hidalgo, Bill Newton Dunn
<b>Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 178, lid 2)</b>	Manuel Medina Ortega



## UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE

<b>Datum goedkeuring</b>	23.1.2008
<b>Uitslag eindstemming</b>	+: 20 -: 6 0: 0
<b>Bij de eindstemming aanwezige leden</b>	Jim Allister, Enrique Barón Crespo, Bastiaan Belder, Jens-Peter Bonde, Richard Corbett, Brian Crowley, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Ingo Friedrich, Genowefa Grabowska, Anneli Jäätteenmäki, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Timothy Kirkhope, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Ashley Mote, Borut Pahor, Rihards Pīks, József Szájer, Riccardo Ventre, Johannes Voggenhuber, Dushana Zdravkova
<b>Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)</b>	Konstantinos Botopoulos, Urszula Krupa, Gérard Onesta, Alexander Stubb
<b>Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 178, lid 2)</b>	