

VERVOLGADVIES

EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL NAAR MEER LEGITIMITEIT EN SLAGVAARDIGHEID VOOR DE EUROPESE UNIE

No. 32, April 2003

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter

Mr. F. Korthals Altes

Leden

Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Dhr. A.L. ter Beek

Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn

Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh

Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh

Mw. drs. A.C. van Es

Prof. mr. C. Flinterman

Prof. dr. E.J. de Kadt

Dr. B. Knapen

Mw. mr. E.M.A. Schmitz

Secretaris

Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060

fax 070 - 348 6256

E-mail AIV@minbuza.nl

Internet www.AIV-Advies.nl

Leden voorbereidingscommissie vervolgadvis

Voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden Mw. dr. M. den Boer
Drs. H.J. Brouwer
Drs. W.S.J.M. Buck
P. Dankert
Prof. mr. P.J.G. Kapteyn
Dr. B. Knapen
Mw. mr. N.W. Meuter-Dijkers
Drs. H.C. Posthumus Meyjes
Prof. dr. J.Q.Th. Rood
Mw. drs. C.E. Roozmond
Drs. P. Scheffer
Drs. W.K.N. Schmelzer
Prof. dr. A. Szász
Mr. F.A.H. Vigeveno
Drs. E.P. Wellenstein
Mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke
Prof. mr. J.W. de Zwaan

Secretaris Mw. drs. M.M.J. Louwerens

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Uitgangspunten	9
II	Goedkeuring en wijziging van het Verdrag	11
III	De institutionele verhoudingen binnen de Unie en het GBVB/EVDB	13
	III.1 Algemeen	13
	III.2 Europese Commissie	13
	<i>III.2.1 Comitologie</i>	<i>14</i>
	<i>III.2.2 Europese Commissie verantwoording schuldig aan de Europese Raad</i>	<i>15</i>
	III.3 Het Europees Parlement	15
	III.4 De Raad	16
	<i>III.4.1 De Europese Raad</i>	<i>16</i>
	<i>III.4.2 De Coördinatieraad en de GBVB-Raad/de Algemene Raad</i>	<i>18</i>
	<i>III.4.3 De vakraden</i>	<i>18</i>
	III.5 Hof van Justitie	18
	<i>III.5.1 Algemeen</i>	<i>18</i>
	<i>III.5.2 Benoeming rechters en advocaten-generaal van het Hof van Justitie</i>	<i>19</i>
	<i>III.5.3 Rechtstreekse toegang tot het Hof voor particulieren</i>	<i>20</i>
	III.6 Subsidiariteit en proportionaliteit	21
	III.7 Rol nationale parlementen	21
IV	GBVB/EVDB en “double hatting” van de Hoge Vertegenwoordiger	23
	IV.1 Algemeen	23
	IV.2 GBVB/EVDB	23
	IV.3 “Double hatting”	24
V	Economische beleidscoördinatie in de Europese Unie	26

Bijlage I

Bijlage II

Woord vooraf

De Europese Unie bevindt zich 'op een kruispunt van wegen, een scharniermoment in haar bestaan', zo staat te lezen in de Verklaring van Laken over de toekomst van de Europese Unie. De Conventie die zich momenteel buigt over die toekomst, is inmiddels in een beslissende fase aangeland. Er ligt een reeks ontwerpverdragsartikelen voor een nieuw Verdrag op tafel.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft in twee eerdere adviezen aandacht geschonken aan de Conventie.¹ Dit onderstreept het grote belang dat hij hecht aan deze Conventie en de uitkomsten daarvan. In zijn advies 'Een Conventie of een conventionele voorbereiding: de Europese Unie en de IGC 2004' heeft de AIV de verwachting uitgesproken dat de voorbereiding van een verdragswijziging door een Conventie niet alleen op een transparantere wijze zou plaatsvinden, maar ook dat de Conventie verdergaande hervormingen zou aandurven en meer resultaat zou opleveren dan de traditionele manier van voorbereiding. Inderdaad kan nu al worden geconstateerd dat de reikwijdte van de vraagstukken die de huidige Conventie behandelt veelomvattender is en dat deze vraagstukken diepgaander worden behandeld dan bij enige andere voorbereiding van een Intergouvernementele Conferentie (IGC) tot nu toe. In zijn advies 'Een brug tussen burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie' heeft de AIV vervolgens een aantal thema's uitvoerig behandeld. Het kabinet heeft daarop - indirect - gereageerd in de notitie 'Europa in de steigers'.² Inmiddels is de Conventie aangeland op een punt dat cruciale keuzes worden gemaakt. In het licht van deze situatie acht de AIV een korte actualisering op enkele hoofdthema's van wezenlijk belang. Hij heeft daarom besloten uit eigener beweging het onderstaande advies uit te brengen. Hierbij bouwt hij voort op eerder uitgebrachte adviezen en handhaaft hij de uitgangspunten die hieraan ten grondslag hebben gelegen. Tevens verdisconteert hij de politieke realiteiten die zich in de Conventie aftekenen. De AIV hoopt met dit advies, dat kan worden beschouwd als een vervolgadvis op 'Een brug tussen burgers en Brussel', een bijdrage te leveren aan de standpuntbepaling en discussies over deze vraagstukken in deze beslissende fase.

De AIV buigt zich in dit advies over fundamentele vraagstukken zoals de procedure bij goedkeuring en wijziging van het Verdrag, de verhouding tussen de instellingen en het Raadsvoorzitterschap, de verdeling van bevoegdheden, de rol van het Hof van Justitie, de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (GBVB en EVDB) en de economische beleidscoördinatie. Ook brengt de AIV in dit advies sommige punten, zoals vergroting van het draagvlak en democratische controle opnieuw onder de aandacht. Dit omdat deze aspecten in zijn visie van essentieel belang zijn voor een succesvolle afronding van de Conventie.

1 AIV-advies no. 24, 'Een Conventie of een conventionele voorbereiding: de Europese Unie en de IGC 2004', november 2001, en AIV-advies no. 27, 'Een brug tussen burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie', mei 2002.

2 'Europa in de Steigers. De Nederlandse inbreng in de volgende fase van de Conventie over de toekomst van Europa', 26 september 2002.

De AIV heeft de inhoudelijke voorbereiding van dit advies afgerond op 21 maart 2003. Voorstellen van na deze datum heeft hij dan ook niet meer becommentarieerd of verwerkt.

Dit vervolgadvies is voorbereid door de Commissie Europese Integratie van de AIV. Deze Commissie bestaat uit prof. mr. F.H.J.J. Andriessen (voorzitter), dr. B. Knapen (vice-voorzitter), mw. dr. M. den Boer, drs. H.J. Brouwer, drs. W.S.J.M. Buck, P. Dankert, prof. mr. P.J.G. Kapteyn, mw. mr. N.W. Meuter-Dijkers, drs. H.C. Posthumus Meyjes, prof. dr. J.Q.Th. Rood, mw. drs. C.E. Roozmond, drs. P. Scheffer, drs. W.K.N. Schmelzer, prof. dr. A. Szász, mr. F.A.H. Vigeveno, mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke en prof. mr. J.W. de Zwaan. De CEI is voor de uitwerking van dit advies uitgebreid met drs. E.P. Wellenstein van de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV). De werkzaamheden voor dit advies zijn ondersteund door de ambtelijk contactpersonen van de CEI, drs. D.J. Oldenburg en drs. J.A. Werner (Ministerie van Buitenlandse Zaken). Het secretariaat is gevoerd door mw. drs. M.M.J. Louwerens, secretaris van de CEI. Mw. C. van der Sanden, stagiaire, heeft de werkzaamheden van de staf ten behoeve van de opstelling van het advies ondersteund. De AIV heeft dit advies vastgesteld op 4 april 2003.

Het advies is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk I beschrijft de uitgangspunten die aan dit advies ten grondslag liggen. Hoofdstuk II beziet het vraagstuk van goedkeuring en wijziging van het Verdrag. Hoofdstuk III buigt zich over het onderwerp institutionele verhoudingen binnen de Unie. In hoofdstuk IV komen enkele vraagstukken met betrekking tot het GBVB/EVDB aan de orde, waarna hoofdstuk V de economische beleidscoördinatie behandelt. Daarna volgt Bijlage I waarin de AIV kort enkele onderwerpen behandelt die in de hoofdtekst niet aan de orde zijn gekomen, maar waarover in de Conventie voorstellen naar voren zijn gebracht. Bijlage II ten slotte bevat een lijst van gebruikte afkortingen.

I Uitgangspunten

De uitgangspunten voor dit vervolgadvis zijn dezelfde als die in het advies 'Een brug tussen burgers en Brussel'. Deze worden hieronder weergegeven. Tot nu toe was de Europese integratie in haar streven naar vrede, welvaart en democratie een succesverhaal. De Europese integratie heeft zich uitgebreid van de oorspronkelijke economische eenwording tot een heel scala van beleidsonderwerpen. De grote vraag is echter of de integratie zover is gekomen dat deze onomkeerbaar is. In dit kader zijn twee factoren van groot belang.

De eerste is de uitbreiding van de Unie naar 25 leden en uiteindelijk naar meer dan 30. Hierdoor zal de heterogeniteit binnen de Unie sterk toenemen. De huidige Unie van vijftien leden kampt al met problemen van slagvaardigheid, efficiency en éénheid van externe vertegenwoordiging, maar deze dreigen onbeheersbaar te worden als bij uitbreiding alles bij het oude wordt gelaten. De kans is aanwezig dat de integratie stagneert en verwatert, indien niet wordt besloten tot vergaande institutionele en beleidsmatige aanpassingen teneinde het ambitieniveau, de effectiviteit en de efficiency van de Europese samenwerking te garanderen en te verbeteren. De uitbreiding moet dan ook worden aangegrepen als kans en katalysator om de hoognodige hervormingen tot stand te brengen.

Daarnaast, en naar de mening van de AIV van nog groter belang, speelt het vraagstuk van de democratische legitimiteit van de Unie. Het succes van de Europese integratie heeft ertoe geleid dat 'Brussel' zich tegenwoordig op bijna alle beleidsterreinen manifesteert, ook op klassiek-binnenlandse terreinen als justitie, de arbeidsmarkt en asiel en migratie. Verder is van belang dat de wijze waarop de Unie is ingericht, als een samenspel tussen statelijke en internationaal-rechtelijke, tussen intergouvernementele en supranationale elementen zonder een duidelijk politiek machtscentrum, ertoe heeft geleid dat op veel beleidsterreinen 'Brussel' een speler is naast andere overheden, nationaal of subnationaal. En op elk beleidsterrein zijn de bevoegdheden tussen de spelers telkens weer anders verdeeld en de institutionele afspraken en procedures anders vormgegeven. Hierdoor verschilt de aanpak van beleidsterrein tot beleidsterrein en is de Unie een ingewikkelde caleidoscoop geworden van procedures, instrumenten en methodes. Dit leidt ertoe dat de Europese samenwerking voor burgers een ondoordringbaar geheel is.

Dit laatste heeft zijn effect op het draagvlak voor de Europese samenwerking, dat naar de mening van de AIV moet worden vergroot. Een goed functionerende Europese samenwerking kan effectiever zijn dan nationaal ingrijpen, hetgeen het draagvlak kan vergroten. Indien echter voldoende publiek draagvlak ontbreekt, is het realistisch te veronderstellen dat de voortgang van de integratie de kans loopt te stagneren en dat de verworvenheden ervan zullen worden aangetast. Een goed voorbeeld hiervan is te vinden in de aanpak van het beleid betreffende asiel en migratie. De voortgaande 'Europeanisering' van het binnenlands beleid omvat ook dit beleidsterrein, dat in praktisch alle lidstaten politiek en publiek gevoelig ligt. Een verdergaande Europese aanpak van een dergelijk gevoelig vraagstuk ligt voor de hand gezien de schaal van de problematiek, maar zal moeizaam zijn als de burger zich afkeert van wat hij ziet als 'Brusselse

bemoeyenis'.³ Een ander voorbeeld betreft de economische beleidscoördinatie, die aan de orde zal komen in hoofdstuk V.

De AIV is derhalve van mening dat blijvend succes van de integratie niet verzekerd is en dat vergaande hervormingen nodig zijn in het bijzonder ter vergroting van de democratische legitimiteit. Bij de vergroting van de democratische legitimiteit vormt de versterking van de positie van het Europees Parlement en van de Europese Commissie, in onderlinge samenhang, een belangrijk element. De benodigde hervormingen dienen het behoud en de versterking van de communautaire methode als uitgangspunt te hebben, aangezien deze methode de sleutel is voor het succes van de integratie tot nu toe en dat ook in de toekomst zal zijn. Uiteindelijk is dit model, waarbij de lidstaten zich verplichtend verbinden aan gemeenschappelijke afspraken en waarbij de Europese Commissie optreedt als initiator en hoedster van het gemeenschappelijk belang, de beste garantie voor verdere versterking van slagvaardigheid, legitimiteit en cohesie en voor behoud van een zeker evenwicht tussen grotere en kleinere lidstaten.

3 De AIV wijst er in dit kader op dat het vaak gaat om beslissingen die de lidstaten gezamenlijk nemen en waarvoor de nationale overheden de verantwoordelijkheid dragen, in plaats van 'Brussel'. Bovendien moeten nationale overheden meer en meer verantwoording afleggen over dergelijke beslissingen, dankzij de toegenomen openbaarheid van de Raad.

II Goedkeuring en wijziging van het Verdrag

In het advies 'Een brug tussen burgers en Brussel' heeft de AIV voorgesteld het tot stand te komen nieuwe Verdrag een Basisverdrag te noemen. Hierin moeten de basisbeginselen en doelstellingen van de Europese samenwerking worden opgenomen. Aan dit Basisverdrag dienen Protocolen te worden gehecht waarin de bepalingen betreffende het beleid ter uitvoering van de doelstellingen hun plaats kunnen vinden. Om verwarring te vermijden neemt de AIV in dit advies echter de benamingen over die in de Conventie worden gehanteerd, waar wordt gesproken van een, uit twee delen bestaand, Constitutioneel Verdrag. Deel I bevat de basisbeginselen en doelstellingen, terwijl de bepalingen betreffende het beleid hun plaats vinden in Deel II.

De AIV herhaalt zijn aanbeveling om voor wijzigingen in Deel II van het Verdrag een relatief eenvoudige 'communautaire' wijzigingsprocedure te creëren, waarbij de Raad op voorstel van de Europese Commissie een besluit neemt met gekwalificeerde, of eventueel verzwaarde, meerderheid. Dit besluit behoeft de instemming van het Europees Parlement. Verder dient een gekwalificeerde meerderheid, vast te stellen volgens de regels betreffende stemmenweging in de Raad, van de nationale parlementen in te stemmen met de voorgenomen wijziging en wel binnen een van tevoren overeengekomen termijn.

De AIV heeft zich daarnaast opnieuw gebogen over de vraag welke wijzigings- en goedkeuringsbepalingen van toepassing zouden moeten zijn op het Constitutioneel Verdrag en eventuele opvolgers. In zijn eerdere advies heeft de AIV voorgesteld dat voor wijzigingen in Deel I de huidige eis van unanieme goedkeuring door alle lidstaten overeenkomstig hun grondwettelijke procedures zou blijven gelden.⁴ In het recente verleden is gebleken dat de eis van unanieme goedkeuring het risico in zich bergt van niet-ratificatie door één of meer leden. Dit risico zal in een Unie van 25 en meer lidstaten nog groter zijn. De AIV wijst er verder op dat een onverkorte handhaving van het unanimitetsvereiste in een Unie van uiteindelijk meer dan 30 leden onvermijdelijk zal leiden tot problemen, tot stagnatie van de constitutionele vormgeving. Problemen die zich bij een stagnerende ontwikkeling ook op andere terreinen dan de constitutionele vormgeving zullen voordoen, vanwege het al eerder geschetste gebrek aan publiek draagvlak.

Het zou een bewijs zijn van 'een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa', als zou kunnen worden besloten tot een wijziging van het grondwettelijk deel van het Verdrag met meerderheid van stemmen, uiteraard met een verzwaarde procedure. De AIV meent evenwel dat de tijd nog niet is aangebroken om hiertoe bij de eerstkomende verdragsherziening over te gaan. Een geforceerde poging hiertoe zou zelfs tegenstanders een extra argument in handen geven om zich te verzetten tegen ratificatie in de desbetreffende lidstaat. *Het Verdrag dat uit de komende IGC zal voortkomen zal in elk geval nog onderworpen moeten zijn aan de huidige unanimitetsvereisten.*

De vraag dringt zich dan echter op wanneer en onder welke omstandigheden wèl voor wijziging van Deel I van het Verdrag een meerderheidsbesluitvorming kan worden voorzien. De AIV acht dit op zichzelf wenselijk, omdat anders het gevaar van stilstand en verwatering van de verworvenheden van de Europese integratie onverantwoord groot

4 Zie artikel 48 EU Verdrag.

wordt. Het is echter wel een stap van grote, fundamentele betekenis, die alleen denkbaar wordt indien de Europese Unie zich (verder) zal ontwikkelen in een richting waarin de lidstaten niet langer als 'Herren des Vertrages' zullen worden beschouwd. In dat geval zal het mogelijk, en voor een voortgaande voorspoedige ontwikkeling van de Europese eenwording zelfs noodzakelijk zijn dat een meerderheid een minderheid van de lidstaten kan binden aan een overeengekomen verdragsherziening. Het is imperatief dat een dergelijke wijzigingsprocedure dan met de nodige waarborgen wordt omkleed. Deze zouden kunnen bestaan uit een verzwaarde meerderheidsvereiste in de Raad en eventueel een tweede lezing wanneer in een eerste ronde niet alle lidstaten tot ratificatie zijn gekomen. Na afronding echter van de procedure zal het zo moeten zijn, dat ook de niet-ratificerende lidstaten zich voegen in het oordeel van de meerderheid. In een dergelijke situatie zal het Uniekarakter van de Europese samenwerking sterker geprononceerd moeten zijn dan nu het geval is en ook op voldoende publieke steun en draagvlak moeten kunnen rekenen.

In dit verband is wel geopperd het de lidstaten mogelijk te maken de Unie te verlaten, indien deze niet met een verdragwijziging kunnen instemmen en zich in een minderheid bevinden. Deze gedachte is gebaseerd op het nu geldende idee dat de verdragssluitende partijen onverminderd het laatste woord hebben, waardoor zij niet gedwongen kunnen worden akkoord te gaan met wijzigingen waarmee zij niet hebben ingestemd. De mogelijkheid tot uittreding is dan een logische consequentie. De AIV is echter van mening dat een dergelijke uittredingsmogelijkheid strijdig is met en een aantasting zou zijn van het fundamentele gegeven dat de Unie een onverbreekelijke band heeft geschaapen die door de lidstaten voor nu en voor de toekomst is aangegaan. Bovendien zou door uittreding een onoverzichtelijke juridische, institutionele en feitelijke situatie ontstaan, die schade zou toebrengen aan de (verworvenheden van de) Unie en aan blijvende en vertrekkende lidstaten. *De AIV beveelt om deze praktische en principiële redenen dan ook aan af te zien van de opname in het Verdrag van de mogelijkheid tot uittreding in het geval van niet-ratificatie van een wijziging van het Verdrag.*

In de Conventie wordt ook gesproken over een nog verdergaande mogelijkheid, te weten de opname in het Verdrag van een algemene uittredingsclausule die door een lidstaat op elk gewenst moment zou kunnen worden ingeroepen.⁵ Mocht een lidstaat, in een uiterst geval en in een werkelijk "worst case" scenario, te kennen geven zich niet langer gebonden te willen of kunnen achten aan het bestaande of herziene Verdrag, dan is er sprake van een zeer ernstig politiek probleem. Een dergelijk politiek conflict zal dan ook met politieke middelen moeten worden opgelost. Het zou contraproductief en schadelijk kunnen uitpakken, wanneer nu al juridische en constitutionele voorzieningen zouden worden getroffen om uittreding mogelijk te maken. *De AIV wijst dan ook de suggestie van een algemene uittredingsclausule af.*

5 Zie CONV 369/02, 'Voorontwerp van constitutioneel verdrag', 28 oktober 2002, artikel 46.

III De institutionele verhoudingen binnen de Unie en het GBVB/EVDB

III.1 Algemeen

In de Conventie vindt een hevige discussie plaats over de vraag hoe in de toekomst de institutionele verhoudingen vorm dienen te krijgen. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar de positie en het voorzitterschap van de (Europese) Raad, mede in verband met de positie van de Hoge Vertegenwoordiger en de samenstelling en werkwijze van de Europese Commissie. Het uitgangspunt dat de AIV hanteert bij dit vraagstuk, is dat het institutionele evenwicht tussen Raad en Europese Commissie moet worden hersteld, een evenwicht dat is verstoord ten gunste van de Raad en ten nadele van de Europese Commissie. In dit hoofdstuk komen al enkele aanbevelingen ter versterking van de positie van de Europese Commissie aan de orde, in hoofdstuk V komt dit thema eveneens aan de orde in het kader van de economische beleidscoördinatie.

III.2 Europese Commissie

De AIV herhaalt zijn eerdere advies omtrent de verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie: het Europees Parlement kiest de voorzitter van de Europese Commissie en de Europese Raad bevestigt deze keuze met een gekwalificeerde meerderheid. De AIV herhaalt tevens zijn aanbeveling de benoemingsprocedure voor de voltallige Europese Commissie te doen plaatsvinden op basis van een (eventueel versterkte) meerderheid in het Europees Parlement en een gekwalificeerde meerderheid van de Raad. Een dergelijke benoemingsprocedure ondervangt afdoende het risico dat de door de commissievoorzitter samengestelde Commissie in onvoldoende mate de politieke pluriformiteit binnen de Unie zou weerspiegelen.

De AIV wijst in dit kader ook nogmaals op het vraagstuk van de toekomstige omvang en de verdeling van portefeuilles in de Europese Commissie. De Nederlandse regering, tezamen met zes andere lidstaten, is er een voorstander van dat ook na uitbreiding iedere lidstaat een Commissaris houdt, totdat de Unie 27 leden telt.⁶ De AIV is echter van mening dat dit niet alleen niet efficiënt is, maar ook en vooral dat dit regelrecht in strijd is met het communautaire karakter van de Europese Commissie. De AIV herhaalt dan ook onverkort zijn eerdere advies om het aantal leden van de Europese Commissie te beperken tot vijftien. Tevens handhaaft hij zijn eerdere aanbeveling de afspraken van 'Nice' over het toerbeurtsysteem in de praktijk zodanig uit te voeren, dat grotere lidstaten relatief vaker zitting hebben in de Europese Commissie dan kleinere. De AIV blijft namelijk van mening dat gevreesd moet worden dat na toetreding van een groot aantal kleinere lidstaten de dan wel zeer heterogene samenstelling van enkele grotere en veel kleinere lidstaten, tot problemen zou kunnen leiden bij besluitvorming bij enkelvoudige meerderheid. Een toerbeurtsysteem als voorgesteld, zal kunnen voorkomen dat grotere landen andere wegen gaan bewandelen om hun invloed te behouden. De AIV deelt ook op dit punt niet de mening van de Nederlandse regering, die tezamen met de hierboven al genoemde zes andere lidstaten van mening is dat het beginsel van gelijkheid moet worden gehandhaafd.

⁶ Deze zes lidstaten zijn België, Finland, Ierland, Luxemburg, Oostenrijk en Portugal.

Mocht de Conventie de in Nice gemaakte afspraken handhaven, waarbij de omvang van de Europese Commissie pas wordt beperkt bij 27 lidstaten, hetgeen de AIV niet hoopt, dan dient naar de mening van de AIV de voorzitter van de Europese Commissie de vrijheid te hebben om zelf de werkzaamheden van de Commissie in te richten, inclusief de mogelijkheid niet alle leden van zijn of haar Commissie een eigen portefeuille te geven. Dergelijke gedetailleerde organisatorische regelingen passen daarbij niet in een Constitutioneel Verdrag.

III.2.1 Comitologie

Het algemene beginsel, zoals nu in het Verdrag vervat, is dat de Raad de bevoegdheid tot het nemen van nadere regels ter uitvoering van diens besluiten delegeert aan de Europese Commissie. Deze bevoegdheid en vrijheid van de Europese Commissie tot het nemen van nadere uitvoeringsregels wordt echter ernstig ingeperkt door de zogeheten 'comitologie', een verzameling (procedures van) comités van nationale deskundigen die niet alleen de bevoegdheid hebben de Europese Commissie te adviseren, maar ook te sturen. De AIV herhaalt zijn aanbeveling om de voortgang, effectiviteit en doorzichtigheid van de besluitvorming te verhogen door deze comités in beginsel alleen nog een raadgevende stem te verlenen. Er is alleen een uitzondering mogelijk bij die onderwerpen waarover de Raad ten principale (nog) met unanimité beslist.

De AIV ondersteunt dan ook van harte dat deel van het Frans-Duitse voorstel met betrekking tot de institutionele vormgeving, dat een radicale hervorming van de comitologie voorstaat.⁷ Hij staat daarom ook afwijzend tegenover het ontwerpartikel 28 van het concept-Constitutioneel Verdrag.⁸ Dit artikel laat de nadere invulling van de comitologie over aan de normale wetgevingsprocedure, op basis van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. Op het eerste gezicht lijkt dit positief, maar het artikel blijkt bij nader inzien een verontrustende achteruitgang mogelijk te maken ten opzichte van de bestaande situatie. In de huidige situatie namelijk is de normale regel dat uitvoeringsbevoegdheden aan de Europese Commissie worden verleend, maar dat deze ook aan de Raad *kunnen* worden verleend. In artikel 28 daarentegen wordt dit omgedraaid en *kunnen* uitvoeringsbevoegdheden aan de Europese Commissie worden verleend. Bovendien is niet langer meer sprake van 'voorwaarden' waaronder dat kan gebeuren, maar van 'toezicht', hetgeen inhoudt dat de uitvoeringsbevoegdheden van de Europese Commissie feitelijk onder curatele worden gesteld door directe inmenging van de comités in de besluitvorming.

De AIV bepleit derhalve dat een dergelijke vermenging van bevoegdheden onmogelijk wordt gemaakt en dat de comités als algemene regel alleen een adviserende bevoegdheid hebben. Ontwerpartikel 28 van het Constitutioneel Verdrag moet dan ook in bovenstaande zin worden gewijzigd. De AIV betreurt het dat de Nederlandse regering, anders dan de parlementaire leden in de Conventie, met betrekking tot deze voorstellen geen standpunt heeft ingenomen.

7 Zie 'Contribution Franco-Allemande à la Convention Européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union' van 15 januari 2003, te vinden op www.elysee.fr. De AIV merkt op dat in de reacties op deze bijdrage vooral het voorstel voor een externe voltijdse voorzitter van de Europese Raad in veelal negatieve zin de aandacht heeft getrokken, hetgeen teveel het zicht kan belemmeren op de voorstellen uit dit stuk die als positief zijn te beoordelen, omdat deze een versterking van de communautaire methode inhouden.

8 Zie document CONV 571/03 van 26 februari 2003, Ontwerpartikelen 24 tot en met 33 van het Constitutioneel Verdrag.

III.2.2 Europese Commissie verantwoording schuldig aan de Europese Raad

In december 2002 is een haalbaarheidsstudie gepubliceerd voor een grondwet van de Europese Unie. Deze was gemaakt door een werkgroep op verzoek van de voorzitter van de Europese Commissie, Prodi, en in overeenstemming met de Commissarissen Barnier en Vitorino. De AIV is verrast door de hierin vervatte verstrekkende suggestie dat de Europese Commissie verantwoording schuldig moet worden aan de Europese Raad, op gelijke wijze als aan het Europees Parlement.⁹ Een dergelijke verantwoordingsplicht zou denkbaar en aanvaardbaar zijn, indien de Europese Raad zou fungeren als een Senaat in een tweekamerstelsel. Dit is echter niet het geval en zal dit ook niet worden in de voorzienbare toekomst. De voorgestelde verantwoordingsplicht zou de al bestaande intergouvernementele tendensen versterken, temeer wanneer de rol van de Europese Raad nog verder groeit, bijvoorbeeld door een vast voorzitterschap. De Europese Commissie dreigt in een dergelijk scenario haar onafhankelijke rol te verliezen en een louter uitvoerende instantie van de Europese Raad te worden.

De AIV wijst dan ook met klem het idee van de hand om de Europese Commissie verantwoording schuldig te laten zijn aan de Europese Raad, omdat dit een aanzienlijke aantasting zou betekenen van de communautaire methode.

III.3 Het Europees Parlement

De AIV heeft in zijn advies 'Een brug tussen burgers en Brussel' veel aandacht geschonken aan het belang van een voldoende democratische controle in de Europese Unie en onderstreept in dit verband nogmaals zijn uitgangspunt dat een adequate inbreng namens alle burgers van de lidstaten in de ontwikkeling van de Europese samenwerking van vitaal belang is voor het welslagen van die integratie. Er zijn verschillende manieren denkbaar om de betrokkenheid van de burgers en de democratische controle te vergroten. Een versterking van de rol en betrokkenheid van de nationale parlementen is er één van (zie hiervoor verder paragraaf III.6). Een verdere mogelijkheid is het verlenen van extra bevoegdheden aan het Europees Parlement, waarbij moet worden opgemerkt dat dit dan weliswaar niet voldoende is voor een vermindering van het zogeheten 'democratisch deficit', maar wel noodzakelijk. De eerste aanbeveling is gericht op een vergroting van het geringe draagvlak voor het Europees Parlement. Daarna volgen (een herhaling van) aanbevelingen met als oogmerk een vergroting van de bevoegdheden van het Europees Parlement.

Het valt bij dit thema op dat de positie van het Europees Parlement voor de Conventie geen apart aandachtspunt vormt. De rol van het Europees Parlement komt wel ter sprake in een bijdrage over de werking van de instellingen, waarin terecht het belang van representativiteit van de leden van het Europees Parlement wordt onderstreept.¹⁰ Tevens wordt hierin verwezen naar Raadsbesluiten met betrekking tot een aantal gemeenschappelijke beginselen voor de rechtstreekse verkiezingen van de leden van het Europees Parlement. Helaas hebben deze Raadsbesluiten nog niet geleid tot de totstandkoming van een uniforme procedure voor die verkiezingen. *De AIV bepleit dan ook dat in 2004 op Europees niveau een werkelijk uniforme procedure, op basis van*

9 Zie onder meer artikelen 42 en 52 in 'Haalbaarheidsstudie - Bijdrage voor een voorontwerp van een Grondwet van de Europese Unie', Werkdocument van 4 december 2002, te vinden op www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202-nl.pdf.

10 Document CONV 477/03, 'De werking van de instellingen', 10 januari 2003, paragrafen 4-12.

Europese kieslijsten, voor de verkiezingen voor het Europees Parlement tot stand wordt gebracht.

Voor wat betreft de versterking van het Europees Parlement, wijst de AIV nogmaals op zijn eerdere aanbeveling uit het advies 'Een brug tussen burgers en Brussel' om het verschil tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven op te heffen, zodat het Europees Parlement zijn bevoegdheid uit kan strekken over het geheel van de Europese begroting, inclusief de uitgaven voor het landbouw- en structuurbeleid. Een versterking van het Europees Parlement moet verder onder andere inhouden dat daar waar de Europese Uniesamenwerking bindende wetgeving tot stand brengt, het Europees Parlement een recht van codecisie heeft.¹¹ Wordt dit uitgangspunt aanvaard, dan betekent dat evenzeer dat er in de bestaande regelingen nog het een en ander te verbeteren valt. Dit geldt niet alleen voor bepaalde beleidsterreinen die door de eerste pijlersamenwerking worden bestreken, maar ook voor de bindende regelgeving die tot stand komt in de derde pijler en mogelijk ook in de tweede pijler.

De AIV beveelt aan dat codecisie zich uitstrekt tot alle onderwerpen van wet- en regelgeving waarover de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen beslist, gekoppeld aan de aanbeveling dat besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid de algemene regel wordt.

III.4 De Raad

In de discussies in de Conventie over de Raad is veel aandacht uitgegaan naar een mogelijke aanpassing van het roulerend voorzitterschap. De Beneluxlanden hebben hierbij aangegeven dat naar hun mening handhaving van het huidige systeem van het halfjaarlijks roulerend voorzitterschap 'geen leefbare optie' is.¹² De meeste aandacht is in deze discussie evenwel uitgegaan naar het voorstel van Frankrijk en Duitsland om een extern voorzitterschap van de Europese Raad in te stellen met een termijn van tweeënhalve tot vijf jaar. De AIV heeft in zijn eerdere advies gepleit voor het loslaten van het beginsel van het halfjaarlijks roulerend voorzitterschap, aangezien de voordelen van dit systeem in een uitgebreide Unie niet langer opwegen tegen de nadelen. Het roulatieprincipe zou moeten worden vervangen door een meer technisch voorzitterschap voor langere duur in zowel de Europese Raad, de Coördinatieraad, de GBVB-Raad en de vakraden. De AIV zal hieronder zijn soms nader uitgewerkte ideeën met betrekking tot het voorzitterschap weergeven met betrekking tot de Europese Raad, de Coördinatieraad, de GBVB-Raad en de vakraden. Hij heeft hierbij zijn uitgangspunt van een technisch voorzitterschap gehandhaafd, maar kan daarin nu de voorstellen meewegen die sindsdien ter tafel zijn gekomen.

III.4.1 De Europese Raad

In het advies 'Een brug tussen burgers en Brussel' heeft de AIV onder meer geadviseerd dat de Europese Raad zich weer dient te concentreren op zijn oorspronkelijke

¹¹ Binnen de Conventie bestaat voor dit beginsel eveneens steun: zie paragraaf 20 van document CONV 508/03, dat het verslag bevat van de besprekingen over het eerder genoemde document CONV 477/03.

¹² Zie bijvoorbeeld het Beneluxmemorandum 'Een evenwichtig institutioneel kader voor een uitgebreide, meer efficiënte en transparante Unie', 4 december 2002.

functie, te weten het uitzetten van grote, strategische beleidslijnen en de vaststelling van de prioriteiten van de Unie. Deze taak kan slechts effectief worden uitgeoefend bij een zorgvuldige voorbereiding van de bijeenkomsten van de Europese Raad en bij een effectieve en vroegtijdige coördinatie van de werkzaamheden van de vakraden. De AIV heeft er daarom in dit verband voor gepleit de coördinerende taken van de Algemene Raad over te hevelen naar een Coördinatieraad, en de Algemene Raad van ministers van Buitenlandse Zaken om te vormen tot een GBVB-Raad.

Het Frans-Duitse voorstel om tot een voltijds semi-permanente voorzitter van de Europese Raad te komen, heeft in de Conventie gewicht in de schaal gelegd en vraagt derhalve om een reactie. De AIV is voor aanpassing van het roulerend voorzitterschap, maar vindt evenals de Nederlandse regering dat de aanstelling van een meer permanente voorzitter moet worden beoordeeld op de duur van de aanstelling, de vraag of deze van binnen of buiten de raad afkomstig is en op zijn bevoegdheden en taken. De Nederlandse regering verzet zich, samen met zes andere lidstaten, tegen het voorstel voor een voltijds semi-permanente voorzitter.¹³

Er kleven verscheidene gevaren aan de aanstelling van een semi-permanente voorzitter, gekozen van buiten de Europese Raad, zeker wanneer deze, zoals in het Frans-Duitse voorstel, een bijzondere en hoge status zou krijgen bij de programmering en de uitvoering van het beleid van de Europese Raad en bij de externe vertegenwoordiging. Een dergelijke voorzitter is een duidelijke en waarschijnlijk invloedrijke vertegenwoordiger van de intergouvernementele stroming, die al geruime tijd aan gewicht wint ten koste van de communautaire. De balans zal dan ook nog verder ten nadele van de communautaire structuur doorslaan. Een semi-permanente voorzitter zal afbreuk doen aan de positie van (de voorzitter van) de Europese Commissie, temeer wanneer hij belast wordt met het toezicht op de implementatie van besluiten van de Europese Raad. Een en ander zal ook ten koste gaan van de uitvoerende taak van de Europese Commissie, terwijl zich net in de Conventie een consensus lijkt af te tekenen dat het initiatiefrecht van de Commissie dient te worden geconsolideerd en haar uitvoerende taak moet worden versterkt.

Een vergelijkbaar probleem zal zich voordoen ten aanzien van de Hoge Vertegenwoordiger, wiens functie volgens de relevante Conventiewerkgroep aanzienlijk versterkt zou moeten worden. Een "double hatted" Hoge Vertegenwoordiger, die dus de functies in zich verenigt van Hoge Vertegenwoordiger en van Commissaris van Buitenlandse Betrekkingen, zou in deze voorstellen de primaire verantwoordelijkheid toebedeeld krijgen voor de externe vertegenwoordiging op het terrein van het GBVB/EVDB. Daarmee zou hij de taak van de huidige "troika" overnemen. Beide figuren, zowel de externe voorzitter van de Europese Raad als de Hoge Vertegenwoordiger nieuwe stijl, zouden daarmee de Unie naar buiten gaan vertegenwoordigen, hetgeen natuurlijk niet wenselijk is in het streven naar meer eenheid van de externe vertegenwoordiging van de Unie. Bovendien en vooral zou deze constructie leiden tot heilloze rivaliteit, die ten koste zal gaan van de positie van de Hoge Vertegenwoordiger. Daarnaast is wel opgemerkt dat het risico bestaat dat een semi-permanente, voltijdse voorzitter zou leiden tot dominantie van de grote lidstaten. Dit gevaar lijkt de AIV echter minder reëel dan dat van een voortdurende rivaliteit tussen de voorzitter en de grote lidstaten zelf.

13 Dit zijn dezelfde lidstaten als genoemd in III.2.

De AIV houdt vast aan het voorstel een voorzitter te kiezen uit de eigen gelederen van de Europese Raad met een mandaat dat zich in hoofdzaak beperkt tot het leiden van de vergaderingen. Het voorzitterschap vertegenwoordigt hierbij niet de lidstaat. Eerder heeft de AIV zich in dit verband uitgesproken voor een voorzitterschap met een termijn van twee jaar. *De AIV raadt nu echter aan, gelet op de actuele stand van het debat in de Conventie een systeem te overwegen, waarbij de opeenvolgende zittingstermijnen van het voorzitterschap samenvallen met de vijfjaarstermijn van Europese Commissie en Europees Parlement, bijvoorbeeld vijf voorzitterschappen van één jaar.*

III.4.2 De Coördinatieraad en de GBVB-Raad/de Algemene Raad

Tijdens de Europese Raad van Sevilla is besloten om tot instelling van een nieuwe raad te komen, de RAZEB. Deze raad is verantwoordelijk voor zowel de coördinatie als het GBVB/EVDB en kan in wisselende samenstelling bijeenkomen. De AIV herhaalt zijn aanbeveling dat het de voorkeur verdient de Algemene Raad op te delen in een GBVB-Raad en een Coördinatieraad. Daarnaast speelt ook hier de kwestie van het voorzitterschap. In de Conventie wint de idee terrein dat de voorzitter van de Europese Commissie de Algemene Raad voorziet en de “double hatted” Hoge Vertegenwoordiger, oftewel een Europese minister van Buitenlandse Zaken, de GBVB-raad. In het Frans-Duitse voorstel wordt een voorzitterschap van de Algemene Raad door de Secretaris-Generaal van de Raad bepleit, terwijl de Hoge Vertegenwoordiger de aparte GBVB-raad zou voorzitten. Dergelijke constructies leiden tot een ongewenste vermenging van verantwoordelijkheden. De Commissie dient in alle vrijheid voorstellen te kunnen doen en deze te kunnen verdedigen. Dit vereist dat zij los staat van de Raad, de instelling die de besluiten neemt. *De AIV houdt vast aan zijn afwijzing van deze voorstellen voor het voorzitterschap van de Algemene Raad en de GBVB-Raad.*

De AIV gaat in hoofdstuk IV verder in op de kwestie van “double hatting”.

III.4.3 De vakraden

In de Conventie wordt wel gesproken over de instelling van een groepsvoorzitterschap/duo-voorzitterschap van de vakraden, waarbij de taken worden verdeeld. De AIV blijft ook hier voorstander van de keuze van een voorzitter voor een langere termijn uit het midden van de eigen raad, hetgeen aansluit bij het Frans-Duitse voorstel voor het voorzitterschap van de Ecofin-, de Euro- en de JBZ-raad. De AIV ziet in het licht van de discussie in de Conventie en de diverse voorstellen geen reden om van dit idee af te wijken. De noodzaak de continuïteit en coherentie van deze vakraden te verzekeren, vormt een extra argument voor de instelling van een Coördinatieraad, die in het bijzonder als taak zou moeten hebben de wetgevingsvoorstellen van de vakraden te beoordelen alvorens deze naar het Europees Parlement gaan.

III.5 Hof van Justitie

III.5.1 Algemeen

In het advies ‘Een brug tussen burgers en Brussel’ is de AIV niet ingegaan op de rol van het Hof van Justitie. Dit omdat in het Verdrag van Nice was besloten tot aanzienlijke hervormingen en de AIV het zaak achtte eerst af te wachten welke de uitwerking daarvan zou zijn. Inmiddels buigt echter een werkgroep van de Conventie zich over de werking van het Hof en komen in dit kader twee vragen aan de orde die in het bijzonder de aandacht verdienen.¹⁴ Het betreft hier de vraag inzake de benoeming van de

14 Zie CONV 543/03, ‘Studiegroep Hof van Justitie’, 7 februari 2003.

rechters en advocaten-generaal en die van de toegang van particulieren tot het Hof.¹⁵

III.5.2 Benoeming rechters en advocaten-generaal van het Hof van Justitie

Volgens de huidige procedure dragen de lidstaten ieder voor zich een kandidaat voor, die vervolgens in onderlinge overeenstemming en - naar mag worden aangenomen met niet meer dan een marginale toetsing - door de regeringen voor zes jaar (met mogelijkheid van herbenoeming) wordt aangesteld. Deze procedure biedt onvoldoende garantie voor de aanstelling van rechters die optimaal aan de gestelde eisen van onafhankelijkheid en rechterlijke bekwaamheid voldoen. Dat zich in het verleden op dit punt geen ernstige moeilijkheden hebben voorgedaan, biedt niet voldoende zekerheid dat deze zich niet in de toekomst zullen voordoen in een Europese Unie van 25 of meer leden en met een Hof dat steeds meer een constitutionele functie gaat vervullen.

In dit verband heeft de AIV met bezorgdheid geconstateerd dat na de aanzienlijke uitbreiding van de geografische werkingssfeer van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) de president van het Europese Hof van de Rechten van de Mens het nodig heeft geoordeeld reeds enkele keren de meer dan veertig Europese staten die dit Verdrag hebben geratificeerd, op te roepen 'to respect the Court's judicial independence, particularly in respect of the election of judges'¹⁶ en hen te attenderen op 'the special character of the Court's judicial function, which should command the same respect owed to a national judiciary.'¹⁷

De AIV beveelt aan de procedure voor de benoeming van de rechters en advocaten-generaal van het Hof (artikel 223 EG) en van het Gerecht van Eerste Aanleg zodanig te wijzigen, dat deze een meer transparant karakter krijgt. Hierbij moet in het bijzonder, hetzij op nationaal, hetzij op Europees niveau, worden voorzien in het inwinnen van een oordeel van vertegenwoordigers van de hoogste rechterlijke instanties van de lidstaten over de voor te dragen dan wel de te benoemen kandidaten.¹⁸ Bovendien zou de garantie voor een onafhankelijke ambtsvervulling aanzienlijk worden versterkt door althans de rechters voor een langere periode dan zes jaar, bijvoorbeeld negen jaar, te benoemen, maar een herbenoeming uit te sluiten.

15 Op 25 maart 2003 heeft de regering twee notities doen verschijnen ten behoeve van de Conventie, waarin de rol van het Hof aan de orde komt. Het betreft hier een Spaans-Nederlands paper met voorstellen voor het waarborgen van een efficiënte en effectieve werkwijze van het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg, en een notitie met de titel 'Bijdrage van de Nederlandse regering over rechterlijke toetsing op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken: Asiel en immigratie', vevat in een brief aan de Tweede Kamer, kenmerk DIE-129/03. De AIV ziet geen aanleiding om in het kader van dit advies op deze notities in te gaan, maar komt wellicht nader op deze materie terug in nadere advisering.

16 Zie de tekst van de persconferentie van 28 september 2000, waarvan melding is gemaakt in persbericht 651 van dezelfde datum, te vinden op www.echr.coe.int. Zie eveneens NJCM-Bulletin Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten, p. 1296, Jaargang 25, nummer 7/8, december 2000.

17 Zie Solemn hearing of the Court of Human Rights on the occasion of the opening of the judicial year, Thursday, 23 January 2003, te vinden op www.echr.coe.int.

18 Vergelijk de procedure voor de voordracht voor een benoeming in Europese rechterlijke colleges die sedert 2000 in Nederland geldt. Zie de antwoorden op vragen van het lid Jurgens in aanhangsels Handelingen I 1999-2000 nummer 7 en I 2000-2001 nummer 1.

III.5.3 *Rechtstreekse toegang tot het Hof voor particulieren*

De AIV heeft aarzelingen over het te geven antwoord op de vraag of de redactie van artikel 230, vierde alinea, EG moet worden gewijzigd met betrekking tot met name de mogelijkheid voor particulieren rechtstreeks beroep in te stellen tegen algemene besluiten van de instellingen. Bedacht dient immers te worden dat vrijwel elke verordening of richtlijn de belangen van grote tot zeer grote groepen van particulieren in de Unie zal raken. Hen allen individueel in de gelegenheid te stellen de nietigverklaring van deze handelingen aan het Hof van Justitie, *in casu* het Gerecht, te verzoeken, kan tot een toevloed van beroepen tegen grote aantallen besluiten leiden.¹⁹ Dat kan, hangende de rechterlijke procedure, grote rechtsonzekerheid in de lidstaten tot gevolg hebben. Gelet op de algemene strekking van de besluiten zal het Hof dergelijke beroepen niet anders dan marginaal kunnen toetsen. Hoewel derhalve de kans op een nietigverklaring klein is, zal dat naar verwachting appellanten niet weerhouden een procedure aan te spannen.

De voorstanders van een dergelijke verruiming van de toegang tot het Hof voeren als argument aan het recht op een effectieve rechterlijke controle dat is gebaseerd op de constitutionele tradities welke de lidstaten gemeen hebben en op de artikelen 6 en 13 van het EVRM. Betwijfeld kan echter worden of dit recht met zich meebrengt dat tegen elk besluit van algemene strekking een rechtstreeks beroep tot nietigverklaring zou moeten openstaan. Weliswaar kunnen in het EG-stelsel natuurlijke of rechtspersonen een dergelijk rechtstreeks beroep niet instellen tegen communautaire handelingen van algemene strekking, maar zij kunnen wel de ongeldigheid van dergelijke handelingen invoeren wanneer ter uitvoering daarvan ten opzichte van hen maatregelen in communautair of nationaal verband worden getroffen. In het gedecentraliseerde EG-stelsel zal het laatste veelal het geval zijn. De nationale uitvoeringsmaatregel kan dan als grondslag dienen om, onder inroeping van de ongeldigheid van de gemeenschapshandeling waarop zij berust, beroep in te stellen bij de nationale rechterlijke instanties, waarbij laatstgenoemden overigens niet op eigen gezag, maar alleen op basis van een prejudiciële beslissing van het Hof het betrokken besluit ongeldig kunnen verklaren.

Het is uiteraard onbevredigend dat in dit stelsel een particulier soms de ongeldigheid van een besluit van algemene strekking alléén kan invoeren door het eerst te overtreden en zich daarmee aan een strafsanctie bloot te stellen. *De AIV beveelt in dit verband aan dat de lidstaten worden verplicht in het nationale procesrecht voorzieningen te scheppen die het een particulier toestaan om, bijvoorbeeld door een verklaring van recht, de geldigheid aan te vechten van een besluit van algemene strekking, dat een hem toekomend recht dreigt aan te tasten.*

Artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie bevestigt ook het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor een ieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden. Hieruit zou de bedoeling kunnen worden afgeleid om in de Unie een systeem in te voeren waarbij het Hof, c.q. het Gerecht, gemeenschapshandelingen van algemene strekking op verzoek van natuurlijke of rechtspersonen aan deze rechten en vrijheden toetst. Dit zou ertoe leiden dat het ook op het terrein van de rechtsbescherming voor een belangrijk deel gedecentraliseerde EG-stelsel in een meer gecentraliseerde richting wordt omgebogen. Dit zou een onaanvaardbare overbelasting van het Hof, c.q. het Gerecht, tot gevolg

¹⁹ Het zou wellicht minder bezwaarlijk zijn indien een dergelijk beroep zou worden opengesteld voor in Unieverband georganiseerde belangengroepen.

hebben en nopen tot het treffen van ingrijpende voorzieningen van organisatorische, procedurele en financiële aard. *De AIV beveelt dan ook aan dat deze weg niet wordt ingeslagen.*

III.6 Subsidiariteit en proportionaliteit

In het ontwerp-Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel is een bepaling opgenomen die uitdrukkelijk vermeldt dat het Hof van Justitie bevoegd is kennis te nemen van elk beroep wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel dat wordt ingesteld door de lidstaten, in voorkomend geval op verzoek van hun nationaal parlement. Ook het Comité van de Regio's zou het recht moeten krijgen om een dergelijk beroep in te stellen.²⁰ De opname van een dergelijke bepaling in dit protocol wekt de verwachting dat voortaan van het Hof kan worden verlangd vast te stellen of de instellingen al of niet op goede gronden tot het oordeel zijn gekomen dat de doelstellingen van het ter nietigverklaring voorgedragen besluit niet voldoende door de lidstaten en derhalve, vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden, beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.

Al in zijn advies 'Een gelaagd Europa: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden' heeft de AIV aangegeven dat subsidiariteit vooral een politiek beginsel is.²¹ Hij is dan ook van mening dat de afweging die aan een dergelijk oordeel ten grondslag ligt, in hoge mate een beleidsmatig karakter draagt en een zeer ruime beoordelingsvrijheid aan de instellingen laat ten aanzien van de vraag of voldaan is aan de voorwaarden die het subsidiariteitsbeginsel stelt. Op die afweging kan het Hof, zoals reeds verschillende malen in de rechtspraak is gebleken, slechts een zeer marginale controle uitoefenen, die zich in hoofdzaak zal beperken tot de vraag of de gegeven motivering sluitend is en of de procedurele voorschriften met betrekking tot de toepassing van het beginsel in acht zijn genomen.²² Van het Hof als rechterlijke instantie kan men immers niet vergen uit te maken wat de juiste uitkomst van de door het subsidiariteitsbeginsel vereiste afweging had moeten zijn. Dat is een beleidsoordeel dat aan de daarvoor verantwoordelijke instellingen toekomt.

De AIV acht het niet wenselijk dat in het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel een bepaling wordt opgenomen die uitdrukkelijk vermeldt dat het Hof van Justitie bevoegd is kennis te nemen van elk beroep wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel, dat wordt ingesteld door de lidstaten of het Comité van de Regio's.

III.7 Rol nationale parlementen

De Conventie heeft veel aandacht besteed aan de rol van nationale parlementen in de

20 Zie CONV 579/03, 'Ontwerpprotocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel', 27 februari 2003.

21 Zie AIV-advies no. 19, 'Een gelaagd Europa: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden', april 2001.

22 Zie bijvoorbeeld zaak C-377/98, Nederland v. Raad, Jur. 2001, p. I-7079.

Europese integratie.²³ Deze moeten in de Europese samenwerking een adequate rol kunnen vervullen en zich, nog meer dan nu het geval is, bewust zijn van hun verantwoordelijkheid voor een voortvarend verloop van de Europese integratie. Hun rol komt vooral tot uitdrukking in het kritisch volgen van de ontwikkeling van de Europese integratie als zodanig. De bevoegdheden van de nationale parlementen die in dit verband het meest in het oog springen, zijn die met betrekking tot de goedkeuring van (wijzigingen van de) Europese Verdragen en met betrekking tot het optreden van de eigen bewindslieden in de werkzaamheden van de instellingen van de Unie. Een door nationale parlementen uit te oefenen actief toezicht komt niet alleen de kwaliteit en geloofwaardigheid van de standpuntbepaling van de eigen lidstaat in Brussel ten goede. Ook jegens de burger is het een goede zaak als in nationale parlementen meer én intensiever over de opstelling van het eigen land in het kader van de EU-samenwerking wordt gedebatteerd.

In dit verband is het voorstel om nationale parlementen zeggenschap te geven in de wijze waarop het subsidiariteitsbeginsel op Europees niveau wordt toegepast van belang. Het idee is dat, wanneer ten minste een derde van de nationale parlementen van mening is dat een Commissievoorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, de Commissie haar voorstel opnieuw moet bezien.²⁴ Het voorstel kan inderdaad de betrokkenheid van de nationale parlementen bevorderen, en daarmee het publieke draagvlak. Het is vanuit dat perspectief als positief te beoordelen. In de Conventie bestaat ruime steun voor het voorstel. Aan de andere kant moet worden gewezen op enkele potentiële risico's van dit voorstel.²⁵ Zo moet de vraag worden gesteld of controle op de toepassing van het beginsel door nationale parlementen niet misbruikt zal worden vanwege inhoudelijke redenen, eerder dan om schending van het desbetreffende beginsel. Daarnaast zal het leiden tot het uitoefenen van invloed in een vroeg stadium van de besluitvorming in de Unie, waarvoor alleen de Raad en het Europees Parlement bevoegd zijn. Ook kan niet worden uitgesloten dat dit voorstel de weg opent naar een sluipende vergroting van de intergouvernementele tendens, zeker wanneer de advisering door de nationale parlementen dwingender zou worden, of zou worden gevoeld, dan nu voorzien. In de afweging tussen voor- en nadelen kiest de AIV voor de vergroting van het draagvlak en van de betrokkenheid van de burgers en nationale parlementen.

De AIV staat derhalve, ondanks deze bezwaren, in beginsel niet negatief tegenover het voorstel om nationale parlementen zeggenschap te geven in de wijze waarop het subsidiariteitsbeginsel op Europees niveau wordt toegepast, aangezien hierdoor de betrokkenheid van de parlementen en de burgers kan worden vergroot. Het moet wel zo zijn dat het exclusieve initiatiefrecht van de Europese Commissie inhoudelijk en procedureel blijft gewaarborgd.

23 Zie CONV 353/02, 'Eindverslag van Werkgroep IV betreffende de rol van de nationale parlementen, 22 oktober 2002.

24 CONV 579/03 'Ontwerpprotocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel', paragraaf 6, tweede alinea. Als opties voor de Commissie in het kader van het heronderzoek worden genoemd: handhaving, intrekking of wijziging van haar voorstel. De Commissie dient haar besluit te motiveren.

25 Zie Karel Boutens, 'Het subsidiariteitsbeginsel: een kwestie van toepassing', *Internationale Spectator*, 62(2003)3, maart 2003, pagina 130.

IV GBVB/EVDB en “double hatting” van de Hoge Vertegenwoordiger

IV.1 Algemeen

In zijn eerdere advisering heeft de AIV uiteengezet om welke redenen de Europese Unie moet beschikken over een geloofwaardig, coherent, efficiënt en effectief gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid. Ten eerste is dit onmisbaar voor de handhaving van de stabiliteit en daarmee voor de politieke en economische belangen van de Unie, iets wat temeer klemmt wanneer de Unie na uitbreiding grenst aan regio's die minder stabiel dreigen te zijn. Daarnaast is het een doelstelling van de Unie de waarden die aan het Europese bouwwerk ten grondslag liggen, zoals democratie en “rule of law” te bevorderen, en verder mag van een economische zwaargewicht als de Unie een afgestemd extern optreden worden verwacht. Afgezet tegen de beginjaren van de ontwikkeling van een buitenlands beleid heeft de Europese Unie behoorlijke stappen gezet op weg naar een afgestemd coherent beleid, waarbij met name de ervaring in de Balkan de lidstaten ertoe heeft gebracht meer en meer het belang in te zien van een gezamenlijke aanpak. Maar zelfs de harde lessen van de Balkan hebben er niet toe geleid dat de Europese landen, en dan vooral de drie grote lidstaten die cruciaal zijn in deze, in doorslaggevende kwesties met één stem spreken wat hun buitenlands- en veiligheidsbeleid betreft. Dit is pijnlijk duidelijk gebleken in de (aanloop naar) de oorlog in Irak. De diepgaande verdeeldheid en het gebrek aan bereidheid tot afstemming en samenwerking in een kwestie van een dergelijk groot belang, heeft ernstige schade toegebracht aan het streven naar een effectief en coherent GBVB. De vraag is dan ook wel gesteld of het in deze omstandigheden zinvol is te spreken over een verdergaande institutionalisering van dat beleid. In ‘Een brug tussen burgers en Brussel’ heeft de AIV aanbevelingen gedaan om het GBVB in het bestaande kader te versterken en om een betere afstemming te bereiken tussen het GBVB en het overige externe optreden. De AIV meent dat, ondanks de teleurstellende ontwikkelingen, ook langs institutionele weg naar verbetering van het GBVB moet worden gestreefd, alleen al vanwege het feit dat het niet altijd vragen zijn van een dergelijk cruciale aard die moeten worden beantwoord. Zo zou het inzake onderwerpen als het optreden van de Europese Unie in het tijdperk na Saddam Hoessein zeer wel mogelijk moeten zijn te komen tot een gezamenlijk Europees standpunt. De AIV grijpt daarom de ontwikkelingen in de Conventie aan om sommige van zijn suggesties aan te scherpen.

IV.2 GBVB/EVDB

De AIV steunt het voorstel om crisisbeheersing onder de paraplu van het GBVB te brengen en defensiezaken in een apart protocol te regelen.²⁶ Ook staat de AIV positief tegenover het Frans-Duitse voorstel om voor alle lopende GBVB-zaken gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in te voeren, met de mogelijkheid van een beroep op de Europese Raad bij een zwaarwegend belang van een lidstaat.²⁷ Dit idee sluit aan bij de

²⁶ Zie CONV 461/02, 'Slotverslag van Werkgroep VIII defensie', 16 december 2002, waarin de Conventie-werkgroep zelfs een apart protocol suggereert tussen de lidstaten die op militair gebied hechter willen samenwerken.

²⁷ Deze voorstellen behelzen in feite een bevestiging van de bestaande bepalingen in het Verdrag, die echter in de praktijk niet of nauwelijks worden toegepast.

eerdere aanbevelingen van de AIV, evenals de suggestie een uitzondering op te nemen voor de inzet van militaire- en of politiemiddelen: hiervoor blijft unanimité het vereiste.

De AIV herhaalt hier ook zijn eerdere aanbeveling een “crise manifeste”-procedure in te stellen.²⁸ De AIV beveelt aan een dergelijke “crise manifeste”-procedure te koppelen aan het voorstel van de Werkgroep Defensie van de Conventie om de Hoge Vertegenwoordiger in samenspraak met het Politiek- en Veiligheidscomité met de uitvoering van een operatie te belasten. Een dergelijke constructie biedt uitzicht op een effectievere structuur en deze suggestie verdient het dan ook nader te worden uitgewerkt.

De AIV steunt, waar het de militair-industriële samenwerking en het wapenaankoopbeleid en aanverwante zaken betreft, ideeën zoals versterkte samenwerking binnen een apart protocol, een aanpassing van artikel 296, zodat ook de defensiemarkt onderworpen wordt aan de bepalingen betreffende de vrije markt, en een Agentschap voor bewapening, mits het hierbij gaat om open regelingen en deze derhalve niet discriminerend zijn.²⁹

IV.3 “Double hatting”

De AIV herhaalt zijn advies af te zien van de instelling van een personele unie tussen de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissaris Buitenlandse Betrekkingen van de Europese Commissie, oftewel een “double hatted” Hoge Vertegenwoordiger, omdat dit kan leiden tot een ongewenste vermenging van verantwoordelijkheden. Een andere reden voor afwijzing van dit voorstel is, dat dit kan leiden tot conflicten tussen de Raad, het Europees Parlement en de voorzitter van de Europese Commissie inzake de benoeming van deze functionaris. De AIV wijst hierbij in het bijzonder op conflicten die in geval van een dubbelfunctie kunnen ontstaan uit hoofde van de verantwoordelijkheidsrelatie tot het Europees Parlement. Dergelijke verwachte conflicten tussen de Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement zijn schadelijk voor het aanzien van een functionaris, die het boegbeeld van de Unie naar buiten moet zijn.

Het voorstel voor een personele unie heeft dan wel de wind in de zeilen, maar de AIV blijft bij zijn mening dat de oplossing voor coördinatieproblemen op het terrein van de externe betrekkingen veeleer moet worden gezocht in versterking van de samenwerking tussen beide functionarissen dan in een samenvoeging. Om deze samenwerking te versterken beveelt de AIV aan de Hoge Vertegenwoordiger deel te laten nemen aan en een raadgevende stem te geven in beraadslagingen van de Europese Commissie. Voorts

28 Deze procedure moet erin voorzien dat een groep lidstaten zich kan formeren en snel en effectief kan handelen namens de Europese Unie en haar lidstaten, onder voorbehoud van goedkeuring of correctie door de competente organen van de Unie in volledige samenstelling. Besluiten van deze groep, voor zover van niet-militaire aard, worden geacht te zijn goedgekeurd door de Raad, tenzij deze met gekwalificeerde meerderheid anders beslist. Besluiten op militair gebied behoeven bevestiging met unanimité.

29 Om verwarring te voorkomen dient hier vermeld dat de term Agentschap in het GBVB in zeer verschillende betekenissen is gebruikt. In het verdrag van Maastricht (verklaring 30 inzake de banden met de WEU) is sprake van ‘ruimere samenwerking op het gebied van bewapening, met het doel een Europees bureau voor bewapening op te richten’. De term wordt hier gebruikt voor een minder ambitieus concept: geen gezamenlijke planning en besluitvorming ten aanzien van bewapening, maar een in het Verdrag te verankeren coördinatiestructuur en een hervorming van het tegenwoordige artikel 296 van de EU, dat de defensie-industrie uitsluit van de normale regels van de interne markt.

beveelt hij aan dat wederzijdse consultatie plaatsvindt en tevens, en bij voorkeur, dat beide functionarissen hun beider formele recht van initiatief gezamenlijk uitoefenen.

Mocht de Conventie onverhoopt toch een consensus vaststellen voor een dergelijke personele unie, dan adviseert de AIV over te gaan tot de instelling van een 'speciaal statuut' waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze functionaris uit hoofde van respectievelijk zijn lidmaatschap van de Commissie en ten opzichte van de Raad zijn vastgelegd. Belangrijk is daarin te verzekeren dat de Europese Commissie ten aanzien van onderwerpen die niet tot het GBVB/EVDB behoren haar exclusieve recht van initiatief kan (blijven) uitoefenen. In dit verband doet het de AIV genoegen dat in de nu circulerende voorstellen deze figuur in zijn functie van Hoge Vertegenwoordiger niet langer Secretaris-Generaal van de Raad zal zijn. Wel wordt gediscussieerd over het idee de Hoge Vertegenwoordiger vice-voorzitter te maken van de Europese Commissie. Als eerste vervanger van de voorzitter zou dit, onder andere in de relatie met het Europees Parlement enerzijds, en de Raad anderzijds, tot een grote verwarring omtrent verantwoordelijkheden, onduidelijkheden en potentiële conflicten kunnen leiden. De AIV wijst dan ook, gelet op de speciale status van deze functionaris binnen de Europese Commissie, het voorstel af om de Hoge Vertegenwoordiger tevens vice-voorzitter te maken van de Europese Commissie.

De AIV onderstreept verder dat het van belang is dat de ambtelijke diensten van de Europese Commissie en de delegaties in derde landen intact blijven, en niet, zoals in de Conventie wel wordt bepleit, (gedeeltelijk) van de Europese Commissie worden losgekoppeld en samengevoegd met externe diensten van het Raadssecretariaat onder leiding van de Hoge Vertegenwoordiger.³⁰

30 Mocht deze laatste met "double hat" lid worden van de Commissie, dan is daar trouwens al helemaal geen reden voor.

V Economische beleidscoördinatie in de Europese Unie

De EMU is gebaseerd op een gecentraliseerd monetair beleid en subsidiariteit ten aanzien van het economisch beleid, maar ook op de visie dat haar duurzaamheid slechts is verzekerd als de lidstaten hun financieel en economisch beleid coördineren. Daartoe zijn verplichtingen neergelegd in het Verdrag en in het Stabiliteits- en Groeipact. In het advies 'Een brug tussen burgers en Brussel' heeft de AIV de vraag gesteld of de in het kader van de EMU gehanteerde (zachte) methode van beleidscoördinatie bij economische tegenwind voldoende is om de benodigde begrotingsdiscipline te handhaven. Hij heeft toen vastgesteld dat op het terrein van de coördinatie van economisch beleid nog veel valt te doen.

Inmiddels moet worden geconstateerd dat de coördinatie van het economisch beleid in de Europese Unie reden geeft tot zorg, aangezien een aantal landen waarvan de economieën driekwart uitmaken van het geheel van de EMU, de achter ons liggende jaren van relatief gunstige economische groei onvoldoende heeft benut om structureel evenwicht dan wel overschotten tot stand te brengen in de overheidsfinanciën - iets waartoe zij zich in het Stabiliteits- en Groeipact hebben verplicht -. Als gevolg daarvan zijn hun tekorten in de huidige ongunstige conjunctuur opgelopen tot, of dreigen op te lopen tot boven de referentiewaarde van 3% Bruto Binnenlands Product, zoals vastgelegd in het Verdrag. Met name Duitsland en Frankrijk hebben buitensporige overheidstekorten, Frankrijk in 2003 zelfs in het tweede achtereenvolgende jaar.

Ook met de structurele hervormingen waartoe de lidstaten zich hebben verplicht, is tot nu toe niet veel voortgang geboekt. De komende vergrijzing maakt herstructurering van de pensioenstelsels die op het omslagstelsel zijn gebaseerd onvermijdelijk, maar vanwege politieke weerstanden wordt deze weinig voortvarend aangepakt. Datzelfde geldt voor de zogeheten Lissabonstrategie, een strategie ter verbetering van het concurrentievermogen van de Europese economie. Het lange uitstel van hervormingen van onder meer de arbeidsmarkt in Duitsland droeg en draagt bij tot het afremmen van de economische groei, hetgeen zijn weerslag heeft op de groei van de gehele Europese economie. Die rem op de groei maakt naleving van de verplichtingen inzake de overheidsfinanciën moeilijker. Dat wederom dreigt die verplichtingen ongeloofwaardig te maken.

Het verzekeren van een betere naleving van de aangepane verplichtingen vereist een gelijktijdige aanpak langs twee wegen.

Ten aanzien van de naleving van de verplichtingen vervat in het Stabiliteits- en Groeipact zijn de eind 2002 door de Europese Commissie gedane voorstellen een goed uitgangspunt. *De AIV ondersteunt de voorstellen van de Europese Commissie om een zwaarder accent te leggen op de schuldquote en de structurele overheidssaldi. De AIV acht het verder noodzakelijk dat de procedures voor het toezicht op de naleving doeltreffender worden. Daarbij moet de rol van de Europese Commissie worden versterkt. Uitspraken van de Europese Commissie moeten invloed hebben op de beraadslagingen van de Raad en de Commissie moet de Raad aan zijn verantwoordelijkheid kunnen houden. Desalniettemin moet de Raad een centrale rol behouden. De AIV acht het verder positief dat de Ecofin-raad in maart 2003 niet is gezwicht voor de aandrang om de bestaande verplichtingen op te rekken. De AIV beveelt verder aan dat het periodieke overleg over de structurele hervormingen minder vrijblijvend wordt dan tot nu toe het geval is.*

Een echte verbetering is echter niet waarschijnlijk als alleen bovenstaande maatregelen ingang vinden. De nationale overheidsfinanciën raken immers de kern van de nationale soevereiniteit. Aanvaarding van de facto inperkingen daarvan is alleen te verwachten als de lidstaten de EMU gaan zien als onderdeel van de voortgang van politieke integratie. Het is daarbij onontbeerlijk dat publiek en politiek de noodzaak van deze voortgaande integratie onderkennen en ondersteunen en daarvan de implicaties accepteren, niet omwille van de EMU, maar op eigen merites.

Een duurzame EMU vergt dus enerzijds effectievere regels om de naleving van aangegeven verplichtingen te verzekeren, met een versterkte rol van de Europese Commissie met gezag. *De AIV wijst er ook op dat aan de andere kant voortgang nodig is van de politieke integratie, gebaseerd op de communautaire methode en derhalve met herstel van het institutionele evenwicht.*³¹ *Zonder dat evenwicht is het niet te verwachten dat de Europese Commissie haar rol met gezag kan vervullen. De uitkomsten van het overleg over de toekomst van de Europese Unie zijn daarom voor de EMU van minstens even groot belang als de voorstellen die specifiek betrekking hebben op de EMU. Een voortgang van de politieke integratie vergt niet alleen een succesvolle afronding van de Conventie en een succesvolle uitvoering van de daar gemaakte afspraken, maar evenzeer een vergroting van het draagvlak daarvoor binnen de lidstaten. Ook op dit punt komt derhalve weer de rode draad van dit advies aan de orde, dat van het noodzakelijke draagvlak voor de Europese samenwerking.*

31 De AIV is graag bereid een eventuele adviesvraag over vormgeving en inhoud van de politieke integratie te behandelen.

De AIV geeft in deze bijlage een eerste oordeel over enkele voorstellen die nu in de Conventie ter tafel liggen en die niet aan de orde zijn geweest in dit advies. Hierbij is uitgegaan van de voorstellen zoals bekend tot 21 maart 2003. Voorstellen van na deze datum zijn in deze beschouwing niet meegenomen.

Vereenvoudiging wetgeving en rechtsinstrumenten

De AIV steunt de voorgestelde vereenvoudiging van de wetgevingsstructuur. Het aantal rechtsinstrumenten is teruggebracht. Er is een duidelijke hiërarchie in de normen aangebracht en de wetgevingsbesluiten worden volgens één-en-dezelfde procedure, namelijk die van het huidige artikel 251 EG Verdrag, genomen.

EVRM

De oplossing die het Presidium voorstelt, sluit aan bij de eerdere voorstellen van de AIV. De AIV ondersteunt het voorstel waarbij de Unie rechtspersoonlijkheid wordt verleend, waardoor de Unie kan toetreden tot het EVRM. Hij steunt ook een dergelijke toetreding.

Bevoegdheden

De AIV ondersteunt de voorstellen van het presidium, aangezien deze leiden tot een verbetering en verheldering van de constitutionele orde. De AIV staat ook positief tegenover de voorstellen van het Presidium om exclusieve bevoegdheden te hernoemen in eigen bevoegdheden, aangezien een dergelijke wijziging de status van de Unie als een eigen rechtspersoon met eigen rechten (en plichten) zou versterken.

Ten aanzien van de opsomming van de gebieden die in de drie bevoegdheidsartikelen zijn opgenomen, wil de AIV het volgende opmerken. Een dergelijke opsomming kan verstarrend werken als de procedure voor overheveling van een bevoegdheid naar een andere categorie te zwaar zijn. De vrees voor een sluipende uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie kan voldoende worden weggenomen indien de artikelen 5 EG Verdrag aangaande subsidiariteit, en 308 EG Verdrag, het flexibiliteitsartikel, juist worden toegepast.

Aangezien er nu echter voorstellen voorliggen die toch opsommingen bevatten, is de AIV van mening dat de schade zoveel mogelijk beperkt dient te worden. Dit betekent dat de voorkeur dient uit te gaan naar een zo ruim mogelijke lijst van onderwerpen in de eerste twee artikelen, die van de eigen en van de gedeelde bevoegdheden. De AIV wijst iedere inperking van de mogelijkheid om op een later tijdstip wijzigingen in de opsommingen aan te brengen af, teneinde te voorkomen dat bepaalde gebieden definitief van harmonisatie worden uitgesloten.

Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

Ten aanzien van de totstandkoming van deze ruimte heeft de AIV ervoor gepleit de materie die in de derde pijler geregeld is, zo snel mogelijk te laten overgaan naar de eerste pijler en zo te laten vallen onder de communautaire methode. *De AIV staat positief tegenover de voorstellen van de werkgroep van de Conventie om de pijlerstructuur op te heffen, de besluitvorming bij meerderheid aanzienlijk uit te breiden, evenals het recht van initiatief van de Commissie, al dan niet te delen met de lidstaten. Verder*

steunt de AIV voorstellen om Europol en Eurojust meer bevoegdheden toe te kennen, om deze bevoegdheden verder te verankeren door middel van een wet, en om de Unie bevoegd te verklaren op te treden tegen zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. De AIV gaat er hierbij vanuit dat in de uitwerking van deze voorstellen dan wel rekening wordt gehouden met de bescherming van de rechten van de mens, met name artikelen 5 en 6 van het EVRM. Daarnaast verdient het voorstel om een Europees openbaar ministerie in te stellen steun, waarbij moet worden aangetekend dat de bevoegdheidsverdeling ten opzichte van de Eenheid voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding (OLAF), nationale vervolgingsinstanties en Eurojust nadere aandacht verdient.

Communautaire methode

Zoals steeds bij verdragswijzigingen van de Unie zijn er vele voorstellen gedaan om de gevallen van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid te vergroten, zo ook door de werkgroepen inzake sociaal beleid en die voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Het zou de effectiviteit van de Unie zeer verhogen als deze voorstellen aangenomen worden. De AIV steunt dan ook dergelijke voorstellen ter uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid.

Naar verluidt zal er nog een werkgroep ingesteld worden om de financiering van de Unie te bezien. De AIV herhaalt hier zijn eerdere standpunt dat de eigen middelen uitgebreid dienen te worden, misschien zelfs als Uniebelasting geheven dienen te worden teneinde de Unie nog verder een eigen status te geven. Zie ook de aanbeveling tot opheffing van het verschil tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven in III.3.

De AIV betreurt het dat de Conventie in het algemeen weinig aandacht schenkt aan de positie van de Europese Commissie. Een sterke Commissie is van essentieel belang voor het goed functioneren van de communautaire besluitvorming en de rol van de Commissie zou niet mogen worden beperkt. Op een aantal punten is haar het initiatiefrecht helaas ontnomen, het verdient daarom aanbeveling op andere punten te trachten haar rol uit te breiden. De AIV staat dan ook positief tegenover het Spaanse voorstel om de Europese Commissie meerjarenplannen voor de werkzaamheden van de Unie te laten opstellen. Deze methode om het initiatief in handen te houden zou ook uitgebreid kunnen worden tot deelgebieden waar de Europese Commissie nu te weinig bevoegdheden heeft, om de communautaire besluitvorming voorspoedig tot stand te laten komen.

Lijst van gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
CEI	Commissie Europese Integratie van de AIV
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid van de AIV
EG	Europese Gemeenschap
EMU	Europese Monetaire Unie
EU	Europese Unie
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
IGC	Intergouvernementele Conferentie
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie
OLAF	Eenheid voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 ***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001 ****
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002 ****
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*

*** Ook beschikbaar in het Frans en Russisch.