

NOTA

van:	de voorzitter van Werkgroep V Aanvullende bevoegdheden
aan:	de leden van de Conventie
Betreft:	Eindverslag van Werkgroep V

1. Inleiding

Aanvullende bevoegdheid, zoals dit concept gehanteerd wordt in het VEG, maakt deel uit van de algemene bevoegdheidsstructuur van de Unie en heeft betrekking op nationale beleidsgebieden die voor de identiteit van de lidstaten van belang zijn. Bij de bespreking van de problematiek in verband met aanvullende bevoegdheid en aanverwante aspecten heeft de werkgroep daarom veel tijd moeten uittrekken voor bepaalde fundamentele bevoegdheidsvraagstukken. De aanbevelingen geven de algemene zienswijze van de werkgroep weer met betrekking tot aangelegenheden waarover tal van afzonderlijke meningen werden gegeven. Een kleine minderheid van de werkgroep steunt de aanbevelingen slechts ten dele.

2. Aanvullende bevoegdheid dient te worden omgedoopt tot "ondersteuningsmaatregelen"

De term *aanvullende bevoegdheid* schiet tekort. Hij is te technisch en geeft niet de essentie weer van de betrekking tussen de lidstaten en de Unie op gebieden waarop aanvullende bevoegdheden gelden. Verscheidene leden van de werkgroep achten het eigenlijk misleidend om van aanvullende bevoegdheid te spreken en zouden de voorkeur geven aan "maatregelen van de Unie op gebieden waarop de lidstaten volledig bevoegd zijn". De werkgroep was het erover eens dat een term als "ondersteuningsmaatregelen" beantwoordt aan de noodzaak van een korte en expressieve benaming ¹. Deze term wordt consequent gebruikt in het verslag.

¹ Er moet worden gezorgd voor een goed equivalent van deze term in de andere talen.

Aanbeveling

- *De term "aanvullende bevoegdheid" dient te worden vervangen door een term als "ondersteuningsmaatregelen", die de essentie van de betrekking tussen de lidstaten en de Unie alsmede de beperkte intensiteit van de maatregelen die de Unie kan aannemen, beter weergeeft.*

3. Een afzonderlijke titel betreffende bevoegdheid in een toekomstig Verdrag

In het streven naar grotere transparantie en duidelijkheid nam de Groep als uitgangspunt dat een "basisverdrag van constitutionele betekenis" een afzonderlijke titel inzake de hele bevoegdheidsproblematiek moet bevatten, en met name:

- (1) bepalingen met een elementaire afbakening van de bevoegdheid op elk beleidsgebied;
- (2) omschrijving van de drie categorieën bevoegdheid van de Unie;
- (3) voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheid van de Unie.

Deze punten worden besproken onder respectievelijk de punten 4, 6 en 7 hieronder, met afzonderlijke aanbevelingen voor elk punt.

Ervan uitgaande dat de Conventie een Verdrag zal opstellen dat de aanzet geeft tot een constitutionele consolidatie van een Unie met ruime bevoegdheden, zou de verwijzing naar "een steeds hechter verbond" in artikel 1 VEU anders geformuleerd of verduidelijkt moeten worden om niet de indruk te geven dat een verdere overdracht van bevoegdheden aan de Unie, voor de Unie een streven en een doel op zich is.

Aanbeveling

- *Een toekomstig Verdrag dient een afzonderlijke titel betreffende alle bevoegdheidsvraagstukken te bevatten.*
- *Ervan uitgaande dat de Conventie een ontwerp-verdrag indient dat in de richting wijst van een constitutionele consolidatie, en omvangrijke bevoegdheidsgebieden van de Unie bestrijkt, wordt voorgesteld dat de aangewezen instanties van de Conventie zich verder beraden over het anders formuleren of verduidelijken van de verwijzing naar "een steeds hechter verbond" in artikel 1 VEU om niet de indruk te geven dat een verdere overdracht van bevoegdheden aan de Unie voor de Unie een streven en een doel op zich blijft.*

4. Elementaire afbakening van bevoegdheid in een toekomstig Verdrag

Omwille van de transparantie en de duidelijkheid dient een toekomstig Verdrag een korte, kernachtige en begrijpelijke afbakening te bevatten van de bevoegdheid die aan de Unie op elk actiegebied wordt verleend. De groep was zich ervan bewust dat het moeilijk is de beleidsbepalingen

van de huidige verdragen te scheiden van de bevoegdheidsbepalingen. Een gedetailleerde definitie van de gehele bevoegdheid van de Unie zou het Verdrag dan ook minder kort en duidelijk maken en dus niet bijdragen tot het algehele streven naar duidelijkheid en transparantie ². Dit probleem zou echter grotendeels kunnen worden opgelost door alleen de hoofdlijnen van de bevoegdheid in elke beleidssector aan te geven terwijl de precieze en gedetailleerde definitie van bevoegdheid in de bestaande verdragen blijft. In een afzonderlijk artikel zou duidelijk gemaakt kunnen worden dat de bevoegdheid op elk beleidsgebied in overeenstemming met de toepasselijke Verdragsartikelen moet worden uitgeoefend.

Omdat het van primair belang is dat de burgers een beknopt en duidelijk beeld van de bevoegdheidsverdeling krijgen, beveelt de groep mede op grond van fundamentele constitutionele overwegingen de Conventie aan te kiezen voor een dergelijke elementaire bevoegdheidsafbakening in een toekomstig Verdrag.

Beseffend dat de procedures tot wijziging van het toekomstige Verdrag buiten het mandaat van de werkgroep vallen, benadrukken verscheidene leden dat verdragswijzigingen waarbij nieuwe bevoegdheden aan de Unie worden overgedragen ondenkbaar zijn zonder bekrachtiging door alle lidstaten.

Aanbeveling

- *Een elementaire afbakening van de bevoegdheid van de Unie op elk beleidsterrein dient deel uit te maken van een toekomstig Verdrag. In een afzonderlijk artikel zou duidelijk moeten worden gemaakt dat de bevoegdheid op elk beleidsgebied in overeenstemming met de toepasselijke Verdragsartikelen moet worden uitgeoefend.*

5. Omschrijving en classificatie van bevoegdheidscategorieën ³

Ondersteuningsmaatregelen

In de werkgroep bestond ruime overeenstemming over het volgende:

- ondersteuningsmaatregelen hebben betrekking op Verdragsbepalingen die de Unie machtigen bepaalde maatregelen van geringe intensiteit aan te nemen met betrekking tot beleidssectoren die tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten blijven behoren, in gevallen waarin de lidstaten hun wetgevingsbevoegdheid niet aan de Unie hebben overgedragen;
- ondersteuningsmaatregelen stellen de Unie in staat nationale beleidsmaatregelen te steunen en aan te vullen wanneer dat in het gemeenschappelijk belang van de Unie en de lidstaten is;

² Zie voor een soortgelijke argumentatie CONV 250/02 van het secretariaat van de Conventie.

³ De werkgroep heeft niet gesproken over de classificatie van aangelegenheden die momenteel onder de tweede en de derde pijler vallen, omdat een dergelijke classificatie sterk zou afhangen van een aantal beleidskeuzen die onder de taak van andere fora van de Conventie vallen.

- ondersteuningsmaatregelen kunnen de vorm hebben van financiële steun, administratieve samenwerking, proefprojecten, richtsnoeren en vele andere formules, waaronder de open coördinatiemethode.

Uit een inventarisering van de instrumenten die worden aangenomen op gebieden die in het algemeen worden genoemd als vallende onder ondersteuningsmaatregelen⁴, blijkt dat het in een overgroot deel van de gevallen gaat om resoluties, aanbevelingen, actieprogramma's en andere "zachte" instrumenten. Wettelijk bindende besluiten worden evenwel soms ook gebruikt. De meest typerende Verdragsartikelen inzake ondersteuningsmaatregelen bepalen uitdrukkelijk dat de Raad de nationale wetgeving niet mag harmoniseren. In het algemeen betekent dit dat de Unie niet kan "wetgeven", hetgeen goed past bij het beginsel dat de lidstaten hun wetgevingsbevoegdheid hebben behouden. Het zou logisch zijn te concluderen dat het mogelijk is wettelijk bindende besluiten als ondersteuningsmaatregelen aan te nemen, terwijl dit met de wetgeving van de Unie (verordeningen en richtlijnen) ter vervanging of harmonisering van de nationale wetgeving niet mogelijk is.

Voordat een dergelijke conclusie wordt getrokken moet echter mede worden overwogen of de begrotingswetgeving van de Unie in bepaalde gevallen noopt tot de aanneming van verordeningen. Het Hof van Justitie⁵ heeft duidelijk gemaakt dat "voor de uitvoering van communautaire uitgaven betreffende wezenlijke acties niet slechts is vereist, dat het overeenkomstige krediet in de begroting is opgenomen, ... maar ook dat vooraf een basisbesluit wordt vastgesteld waarbij toestemming voor die uitgaven wordt verleend". Het is dus duidelijk dat ondersteuningsmaatregelen de Raad (en eventueel het Europees Parlement) in staat moeten stellen een dergelijk basisbesluit vast te stellen. Nergens in het arrest wordt evenwel voorgeschreven dat een basisbesluit de vorm van een verordening moet hebben. In de zaak voor het Hof had het basisbesluit waarmee de uitgaven werden toegestaan de vorm van een besluit sui generis⁶.

Tegen deze achtergrond vond de werkgroep dat in de definitie van ondersteuningsmaatregelen duidelijkheidshalve moet worden aangegeven dat deze wettelijk bindende besluiten kunnen omvatten, maar geen wetgeving van de Unie (verordeningen en richtlijnen)⁷.

⁴ Zie Werkdocument 1 van Werkgroep V.

⁵ Zaak C-106/96 (arrest van 12 mei 1998)

⁶ Verordeningen kunnen natuurlijk nodig zijn om een bindende regeling vast te stellen voor de financiële controle op kredieten die uit de begroting van de Unie in bepaalde sectoren worden toegewezen, met name een regeling voor de controle ter plaatse van geldbedragen die aan de begunstigden worden uitbetaald enz. Dergelijke verordeningen kunnen nu reeds, en moeten zeker uit hoofde van een toekomstig Verdrag, gebaseerd zijn op de Verdragsbepalingen inzake de begrotingsbevoegdheid.

⁷ Deze conclusie is gebaseerd op de huidige rechtsinstrumenten van de Unie.

Omwille van de juridische nauwkeurigheid moet elk artikel dat verband houdt met ondersteuningsmaatregelen uitdrukkelijk waarborgen dat alleen ondersteuningsmaatregelen kunnen worden aangenomen⁸.

De Verdragsbepalingen inzake volksgezondheid en trans-Europese netwerken laten in de regel alleen de vaststelling van ondersteuningsmaatregelen toe. In beide gevallen mag de Raad op zeer beperkte en duidelijk afgebakende gebieden wel wetgeving (verordeningen of richtlijnen) aannemen. De werkgroep besprak of een en ander noopt tot wijziging van de definitie van ondersteuningsmaatregelen ten einde trans-Europese netwerken en volksgezondheid (en andere soortgelijke toekomstige gevallen) *in toto* als gebieden van ondersteuningsmaatregelen te classificeren. Volgens de groep zou een dergelijke wijziging nuttig zijn.

De vaststelling van de gebieden waarop overeenkomstig de definitie ondersteuningsmaatregelen kunnen worden vastgesteld, wordt in punt 6 behandeld.

Aanbeveling

- *Ondersteuningsmaatregelen moeten in het toekomstige Verdrag worden gedefinieerd op basis van de volgende elementen:*
- *ondersteuningsmaatregelen hebben betrekking op beleidsgebieden waarop de lidstaten geen wetgevingsbevoegdheid aan de Unie hebben overgedragen, behalve in buitengewone en in het toepasselijke Verdragsartikel duidelijk omschreven gevallen;*
- *ondersteuningsmaatregelen stellen de Unie in staat nationaal beleid te ondersteunen en aan te vullen wanneer dat in het gemeenschappelijk belang van de Unie en de lidstaten is;*
- *ondersteuningsmaatregelen machtigen de Unie aanbevelingen, resoluties, richtsnoeren, programma's en andere niet-bindende of wel bindende rechtsinstrumenten aan te nemen, voor zover vermeld in de desbetreffende artikelen van de "secundaire verdragen". De wetgeving van de Unie (verordeningen en richtlijnen) kan niet bij wijze van ondersteuningsmaatregel worden aangenomen, behalve in buitengewone en in het desbetreffende toepasselijke verdragsartikel duidelijk omschreven gevallen;*
- *kredieten uit de begroting van de Unie kunnen uit hoofde van ondersteuningsmaatregelen worden toegewezen.*

⁸ Ter illustratie het volgende voorbeeld van de vereiste technische aanpassing met betrekking tot cultuur, artikel 151, lid 5, VEG:

"Om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel neemt de Raad:

- volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Comité van de regio's, ondersteuningsmaatregelen aan, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten. De Raad besluit tijdens de gehele procedure van artikel 251 met eenparigheid van stemmen;
- met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie, *bij wijze van ondersteuningsmaatregelen aanbevelingen aan.*"

Uitsluitende bevoegdheid/gedeelde bevoegdheid

Na "ondersteuningsmaatregelen" moet thans "uitsluitende bevoegdheid" worden gedefinieerd. Gedeelde bevoegdheid omvat aangelegenheden die noch onder ondersteuningsmaatregelen noch onder uitsluitende bevoegdheid vallen.

Het hoofdkenmerk van aangelegenheden die onder de uitsluitende bevoegdheid van de Unie vallen is dat lidstaten op dergelijke gebieden alleen mogen handelen indien zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn. Op basis van dit gemeenschappelijke uitgangspunt zijn in de werkgroep twee verschillende opvattingen verwoord met betrekking tot de criteria aan de hand waarvan aangelegenheden onder de uitsluitende bevoegdheid worden gerangschikt.

Volgens de ene opvatting moet "uitsluitende bevoegdheid" omgedoopt worden tot "bevoegdheid van de Unie" en dienen de criteria voor indeling onder "bevoegdheid van de Unie" primair van politieke aard te zijn. Alle bevoegdheden waarbij de Unie *totaal of primair verantwoordelijk* is, dienen te worden aangeduid als "bevoegdheid van de Unie". De belangrijkste doelstelling is dan voor de burgers van de Unie duidelijk alle gebieden aan te geven waarop de Unie leidend of als enige dient op te treden.

Volgens de andere opvatting moet de rangschikking onder "uitsluitende bevoegdheid" louter op juridische gronden gebaseerd zijn, omdat zij verstrekkende juridische gevolgen heeft. De indelingscriteria dienen ongewijzigd te blijven. Alleen aangelegenheden waarbij het van belang is dat de lidstaten niet afzonderlijk handelen, zelfs indien geen oplossing op het niveau van de Unie kan worden gevonden, dienen onder de uitsluitende bevoegdheid te worden gerangschikt.

Ter ondersteuning van deze tweede opvatting werd er voorts op gewezen dat uit het Verdrag voortvloeit dat het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing is wanneer de Unie over een uitsluitende bevoegdheid beschikt (op gebieden waarop de lidstaten niet bevoegd zijn autonoom te handelen heeft de vraag of een optreden van de Unie effectiever is dan een nationaal optreden, geen zin). Ook werd erop gewezen dat nauwere samenwerking niet van toepassing is ten aanzien van aangelegenheden die onder de uitsluitende bevoegdheid vallen. Een ruime politieke indeling van beleidsmaatregelen als vallend onder de "uitsluitende bevoegdheid van de Unie" zou in deze opzichten ernstige negatieve gevolgen hebben.

Uit een grondige analyse van de sterke punten van deze twee opvattingen blijkt dat zij met elkaar te verenigen zijn. De eerste opvatting laat zich vertalen in een nieuwe redactie van de taken en verantwoordelijkheden van de Unie, die thans in de artikelen 3 en 4 VEG zijn beschreven. Voor het grote publiek zou het ongetwijfeld zinvol zijn indien de taken en verantwoordelijkheden van de

Unie zo werden beschreven dat duidelijk is hoe de verantwoordelijkheden ten aanzien van beleid dat volledig of primair door de Unie moet worden uitgevoerd, verdeeld zijn.

De tweede opvatting eist handhaving van de bestaande definitie en criteria voor uitsluitende bevoegdheid.

Aanbeveling

- *In overweging wordt gegeven dat de betrokken gremia van de Conventie bespreken of de taken en verantwoordelijkheden van de Unie (thans omschreven in de artikelen 3 en 4 VEG) zo moeten worden herschreven dat beleidsgebieden waarvoor de Unie volledig of primair verantwoordelijk is, worden aangeduid als verantwoordelijkheden van de Unie.*
- *Uitsluitende bevoegdheid en gedeelde bevoegdheid moeten in het toekomstige Verdrag in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof van Justitie worden omschreven, en gebieden waarop uitsluitende of gedeelde bevoegdheid van toepassing is, moeten in overeenstemming met de door het Hof ontwikkelde criteria worden bepaald.*

De open coördinatiemethode

Sommige leden van de werkgroep wensten de open coördinatiemethoden als extra instrument voor de Unie in het Verdrag vast te leggen. Zij omschrijven de methode als "een door wederzijds overleg gevoed proces van planning, bestudering, vergelijking en bijstelling van het (sociale) beleid van de (EU-) lidstaten, met gemeenschappelijke doelstellingen als basis". De werkgroep nam er nota van dat de open coördinatiemethode, ingesteld door de Europese Raad van Lissabon in maart 2000, betrekking heeft op gebieden waarop Uniebevoegdheden, ondersteuningsmaatregelen en bevoegdheden van de lidstaten van toepassing zijn. In de werkgroep bestond een brede mate van overeenstemming om de werkgroep vereenvoudiging (WG IX) te verzoeken het instrument van de open coördinatiemethode als "zacht" instrument of "zachte" methode in haar besprekingen op te nemen.

Aanbeveling:

- *De open coördinatiemethode moet door de werkgroep vereenvoudiging als een "zacht" instrument of "zachte" methode worden beschouwd.*

6. Gebieden waarop ondersteuningsmaatregelen kunnen worden genomen

Aan de hand van werkdocument 29 heeft de werkgroep de Verdragsbepalingen met betrekking tot de volgende gebieden besproken ⁹:

- Werkgelegenheid (VEG artikelen 125-130)
- Onderwijs en beroepsopleiding (VEG artikelen 149 en 150)
- Cultuur (VEG artikel 151)
- Industrie (VEG artikel 157)
- Onderzoek en ontwikkeling (VEG artikelen 163-173) ¹⁰
- Volksgezondheid (VEG artikel 152)
- Trans-Europese netwerken (VEG artikelen 154-156)
- Douanesamenwerking (VEG artikel 135)
- Consumentenbescherming (VEG artikel 153)
- Ontwikkelingssamenwerking (VEG artikelen 177-181)

Het hoofddoel van de werkgroep was "ondersteuningsmaatregelen" zo duidelijk mogelijk te definiëren en rubriceren *zonder de juridische bevoegdheid van de Unie op de betrokken gebieden te wijzigen*. Vele leden van de groep wezen erop dat de rubricering van een aangelegenheid als ondersteuningsmaatregel niet kan en mag worden gelijkgesteld met een degradering tot minder belangrijk bevoegdheidsgebied van de Unie. In dit verband werd vaak gewezen op het fundamentele belang van bijvoorbeeld het Erasmusprogramma en de programma's van de Unie op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, volksgezondheid en trans-Europese netwerken.

Onderzoek en ontwikkeling werden specifiek bekeken gelet op het belang ervan voor de Unie en op het gewicht ervan in de begroting van de Unie. Opgemerkt werd dat de regeling inzake octrooien en andere onderzoeksgerelateerde intellectuele eigendomsrechten elders in het Verdrag aan de orde komt. In een speciale aanbeveling in punt 8 van het verslag wordt een afzonderlijke rechtsgrondslag voor intellectuele eigendomsrechten voorgesteld. Voorts werd er nota van genomen dat het onderzoeks- en ontwikkelingswerk van de Unie niet beperkt blijft tot activiteiten die voor het economische leven van de Unie van direct belang zijn, maar een grotere reikwijdte kunnen hebben. De groep concludeerde dat onderzoek en ontwikkeling op grond van de gekozen definitie een gebied van ondersteuningsmaatregelen zijn.

⁹ Economische coördinatie als onderdeel van de Economische en Monetaire Unie bleef buiten beschouwing, omdat deze materie tot het werkterrein van een andere werkgroep behoort. Artikel 137 VEG, als gewijzigd bij het Verdrag van Nice, is niet besproken door de groep.

¹⁰ De werkgroep heeft niet gesproken over de bevoegdheid van de Unie uit hoofde van het EURATOM-Verdrag, die waarschijnlijk een gedeelde bevoegdheid is.

De groep nam er nota van dat wetgeving in de vorm van verordeningen en/of richtlijnen wel degelijk geoorloofd is waar het gaat om consumentenbescherming, ontwikkelingssamenwerking en waarschijnlijk ook douanesamenwerking, niet als een duidelijk omschreven uitzondering, maar als regel. Op basis van de gekozen definities zouden deze gebieden allemaal onder gedeelde bevoegdheid vallen. De werkgroep besprak of aan deze rubricering ook nadelen zouden kleven. Er werd opgemerkt dat ontwikkelingssamenwerking speciale kenmerken heeft, omdat activiteiten van de Unie op dit gebied nooit ten koste zouden gaan van de bevoegdheid van de lidstaten om hun eigen nationale ontwikkelingsbeleid te voeren. Met betrekking tot consumentenbescherming merkte de werkgroep op dat de meeste wetsbesluiten in feite gebaseerd zijn op andere Verdragsbepalingen dan artikel 153. Aangezien artikel 153 het mogelijk maakt (minimum)richtlijnen aan te nemen, is het logisch dat consumentenbescherming gecategoriseerd wordt als gedeelde bevoegdheid.

De werkgroep voerde ook een algemene discussie over de inhoud van de afzonderlijke artikelen waarin ondersteuningsmaatregelen worden behandeld, met inbegrip van bepaalde voorstellen tot ingrijpende wijziging door de werkingssfeer van sommige van deze bepalingen te verruimen of te beperken. Zij besloot echter zich in de eerste plaats bezig te houden met het concept ondersteuningsmaatregelen en wenste geen besluit te nemen inzake gedetailleerde en inhoudelijke wijzigingen van het huidige Verdrag.

De reactie op een voorstel om de drugsbestrijding te categoriseren als een gebied waarvoor ondersteuningsmaatregelen aangenomen kunnen worden, was dat deze materie voor een deel onder VEG artikel 152 valt (schade aan de gezondheid door drugsgebruik) en voor een deel behoort tot het werkkterrein van de Werkgroep vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (WG X). Een voorstel om voor internationale sportmanifestaties ondersteuningsmaatregelen vast te stellen kreeg geen brede steun.

Aanbeveling

De volgende aangelegenheden moeten worden beschouwd als aangelegenheden ten aanzien waarvan ondersteuningsmaatregelen genomen kunnen worden:

- *Werkgelegenheid (VEG artikelen 125-130)*
- *Onderwijs en beroepsopleiding (VEG artikelen 149 en 150)*
- *Cultuur (VEG artikel 151)*
- *Volksgezondheid (VEG artikel 152)*
- *Trans-Europese netwerken (VEG artikelen 154-156)*
- *Industrie (VEG artikel 157)*

- *Onderzoek en ontwikkeling (VEG artikelen 163-173)*¹¹

7. Beginselen inzake de uitoefening van de bevoegdheid van de Unie

Een Verdragstitel inzake bevoegdheid moet een hoofdstuk betreffende de beginselen inzake de uitoefening van de bevoegdheid van de Unie bevatten. Uitgangspunt van de werkgroep waren de algemene beginselen van gemeenschappelijk belang en solidariteit. Naast deze abstracte maar fundamentele beginselen werd een aantal rechtsbeginselen in de overwegingen betrokken. Beginselen die voor de besprekingen van de groep van rechtstreeks belang zijn, komen in dit verslag tamelijk uitvoerig aan de orde. Andere zullen later terloops de revue passeren.

Het beginsel van verleende bevoegdheden

Het beginsel van verleende bevoegdheden, dat is vervat in artikel 5, lid 1, VEG is een basisbeginsel van het recht van de Unie. In engere zin legt het een fundamentele voorwaarde voor de uitoefening van alle activiteiten van de Unie vast.

In ruimere zin is het beginsel een wezenlijke waarborg voor de lidstaten dat zij niet aan de Unie verleende bevoegdheden behouden. Naar de mening van de werkgroep moet dit laatste aspect van het beginsel van verleende bevoegdheden uitdrukkelijk in het Verdrag worden geformuleerd. Uit een dergelijke wijziging als zodanig spreekt reeds een vermoeden ten gunste van een nationale bevoegdheid.

Aanbeveling

- *In een toekomstig Verdrag dient uitdrukkelijk te worden bepaald dat alle bevoegdheden die niet bij het Verdrag aan de Unie worden verleend, bij de lidstaten blijven berusten.*

Eerbiediging van de nationale identiteit van de lidstaten

De groep besprak hoe kan worden duidelijk gemaakt dat de Unie bepaalde kernverantwoordelijkheden van de lidstaten eerbiedigt. Er was ruime steun voor een formule waarbij het, thans in artikel 6, lid 3, VEU verankerde grondbeginsel dat de EU de nationale identiteit van haar lidstaten eerbiedigt, nader wordt uitgewerkt. Doel zou zijn duidelijker te maken welke de essentiële onderdelen van de nationale identiteit zijn, die door de EU bij de uitoefening van haar bevoegdheid moeten worden geëerbiedigd.

¹¹ De werkgroep heeft niet gesproken over de bevoegdheid van de Unie uit hoofde van het EURATOM-Verdrag, die waarschijnlijk een gedeelde bevoegdheid is.

De discussie van de groep had betrekking op twee gebieden van bij uitstek nationale bevoegdheid:

- *fundamentele structuren en essentiële taken van een lidstaat*, bijvoorbeeld a) politieke en constitutionele structuur, waaronder regionaal en plaatselijk zelfbestuur; b) nationaal burgerschap; c) grondgebied; d) de wettelijke status van kerken en geloofsgemeenschappen; e) nationale defensie en de organisatie van de strijdkrachten; g) talenkeuze;
- *fundamentele overheidsbeleidskeuzen en sociale waarden van een lidstaat* bv.
 - a) inkomensspreidingsbeleid; b) heffing en inning van inkomstenbelastingen;
 - c) socialezekerheidsstelsel; d) onderwijssysteem; e) gezondheidszorg; f) cultuurbehoud en -ontwikkeling; g) verplichte militaire of gemeenschapsdienst.

Door in artikel 6, lid 3, VEU te verduidelijken wat bedoeld wordt met de nationale identiteit van een lidstaat, lijkt het mogelijk tegemoet te komen aan de belangrijkste wensen die in de werkgroep en elders naar voren werden gebracht om in het Verdrag de rol en het belang van de lidstaten veilig te stellen en tegelijkertijd de nodige flexibiliteit in te bouwen. In laatstgenoemd verband werd opgemerkt dat het niet gaat om een afwijkingsclausule. Lidstaten blijven verplicht de bepalingen van de verdragen na te leven. Het artikel zou daarom geen definitie zijn van de bevoegdheid van de lidstaten, waarin ten onrechte zou worden gesuggereerd dat de bevoegdheden van de lidstaten worden verleend door de Unie, of dat maatregelen van de Unie nooit op deze gebieden hun invloed mogen doen gelden.

De bedoeling zou zijn het bestaande beginsel dat de Unie bij de uitoefening van haar bevoegdheden verplicht is de nationale identiteit van de lidstaten te eerbiedigen meer reliëf en invulling te geven. Dat zou een veelbetekenend signaal voor de burgers zijn alsmede een nuttige leidraad voor de instellingen van de Unie bij de uitvoering van hun taken. Indien het Hof van Justitie bevoegd wordt gemaakt voor een dergelijk artikel in een toekomstig "basisverdrag van constitutionele betekenis", zou het Hof in laatste instantie verantwoordelijk zijn voor de interpretatie indien de politieke instellingen de grenzen van een redelijke beoordelingsmarge overschrijden.

Gelet op de duidelijke en precieze aanbevelingen van de werkgroep inzake de definitie van ondersteuningsmaatregelen, en op het gebruik van de artikelen 94, 95 en 308 van het VEG op gebieden die onder ondersteuningsmaatregelen vallen, was de groep het er in grote lijnen over eens dat de basisbeleidskeuzen van de lidstaten niet specifiek in de identiteitsclausule vermeld behoeven te worden.

Aanbeveling

- *Artikel 6, lid 3, VEU, volgens hetwelk de Unie de nationale identiteit van de lidstaten eerbiedigt, moet transparanter worden gemaakt door duidelijk aan te geven dat de essentiële onderdelen van de nationale identiteit, onder meer, omvatten: de fundamentele structuren en essentiële taken van de lidstaten, met name hun politieke en constitutionele structuur, met inbegrip van regionaal en plaatselijk zelfbestuur; hun keuzen ten aanzien van de taal; nationaal burgerschap; grondgebied; wettelijke status van kerken en geloofsgemeenschappen; nationale defensie en organisatie van de strijdkrachten.*

Speciale beginselen die de relatie regelen tussen bevoegdheid inzake de interne markt en ondersteuningsmaatregelen

De groep besprak de relatie tussen de artikelen 94 en 95 inzake de interne markt en de beleidsgebieden waarop ondersteuningsmaatregelen mogen worden aangenomen. De stellingnamen varieerden van suggesties om de artikelen 94 en 95 af te schaffen tot handhaving van de status quo. Uit de discussie kwam naar voren dat een maatregel gebaseerd moet zijn op het artikel waarin het zwaartepunt van de maatregel gelegen is. De term "zwaartepunt" werd echter te technisch en te moeilijk te begrijpen geacht voor de doorsnee burger. Om de wettelijke situatie te verhelderen moet in het Verdrag gespecificeerd worden dat maatregelen ter harmonisering van wetgeving die gebaseerd is op Verdragsbepalingen inzake de interne markt alleen van toepassing kunnen zijn voor gebieden van ondersteuningsmaatregelen indien de hoofddoelstellingen, de inhoud en de beoogde effecten van dergelijke maatregelen verband houden met Verdragsartikelen betreffende de interne markt.

Aanbeveling

- *In het Verdrag moet gespecificeerd worden dat maatregelen ter harmonisering van wetgeving die gebaseerd is op Verdragsbepalingen inzake de interne markt alleen van toepassing kunnen zijn voor gebieden van ondersteuningsmaatregelen indien de hoofddoelstellingen, de inhoud en de beoogde effecten van dergelijke maatregelen verband houden met Verdragsartikelen betreffende de interne markt.*

Indeling van het optreden van de Unie naar intensiteit

Naast bovengenoemde beginselen besprak de werkgroep een door de Commissievertegenwoordiger verstrekte indeling waarin de volgende typen communautair optreden naar intensiteit zijn gerangschikt:

Wetgevend optreden:

- uniforme verordening (bv. gemeenschappelijk douanetarief);
- harmonisatie (bv. vennootschapsrecht);
- minimumharmonisatie (bv. consumentenbescherming);
- wederzijdse erkenning en koppeling tussen de nationale rechtsstelsels (bv. wederzijdse erkenning van kwalificaties; sociale zekerheid van migrerende werknemers).

Niet-wetgevend optreden (waarbij de lidstaten in beginsel over de wetgevende bevoegdheid beschikken):

- gemeenschappelijk optreden (bv. politiemissies op de Balkan);
- verplichte coördinatie van nationaal beleid (bv. globale richtsnoeren voor het economisch beleid);
- financiële steunprogramma's (bv. programma's voor onderwijs en gezondheid);
- niet-bindende coördinatie van nationaal beleid (bv. bestrijding van sociale uitsluiting).

Sommige leden van de werkgroep meenden dat een dergelijke intensiteitshiërarchie als afzonderlijk rechtsbeginsel naast het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel in het Verdrag moet worden opgenomen. Anderen meenden dat deze "optredentrap" nuttige diensten zou kunnen bewijzen bij een verdere uitwerking van het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Andere algemene beginselen inzake de uitoefening van bevoegdheid

De werkgroep werd het er zonder uitvoerige discussie over eens dat naast bovengenoemde beginselen in een titel betreffende bevoegdheid in een toekomstig verdrag ook de volgende beginselen opgenomen moeten worden:

- het subsidiariteitsbeginsel
- het evenredigheidsbeginsel
- het beginsel van het primaat van het Gemeenschapsrecht
- het beginsel van nationale implementatie en uitvoering (behalve wanneer de Commissie, indien de verdragen zulks bepalen, implementeert en uitvoert)
- motivering van de aanneming van een besluit met inbegrip van informatie die nodig is om te evalueren of voldaan is aan de eisen van alle algemene beginselen inzake de uitoefening van bevoegdheid;
- de beginselen van gemeenschappelijk belang en solidariteit.

Aanbeveling

- *Een hoofdstuk inzake de voorwaarden voor de uitvoering van bevoegdheid in een algemene titel betreffende bevoegdheid in een toekomstig Verdrag dient, naast de in de drie bovenstaande aanbevelingen vermelde elementen, afzonderlijke artikelen te bevatten betreffende:*
 - *het subsidiariteitsbeginsel;*
 - *het evenredigheidsbeginsel;*
 - *het beginsel van het primaat van het Gemeenschapsrecht;*
 - *het beginsel van nationale implementatie en uitvoering (behalve wanneer de Commissie, indien de verdragen zulks bepalen, implimenteert en uitvoert);*
 - *motivering van de aanneming van een besluit met inbegrip van informatie die nodig is om te evalueren of voldaan is aan de eisen van de beginselen inzake de uitoefening van bevoegdheid;*
 - *de beginselen van gemeenschappelijk belang en solidariteit.*

8. Artikel 308 VEG ¹²

De grote meerderheid van de werkgroep was het erover eens dat een zekere mate van flexibiliteit in het bevoegdheidsstelsel van het Verdrag moet worden bewaard teneinde de Unie in staat te stellen te reageren op onverwachte ontwikkelingen en uitdagingen. Artikel 308 VEG moet daarom gehandhaafd blijven. Sommige leden waren van mening dat artikel 308 blootstaat aan misbruik en dus geschrapt zou moeten worden.

Men was het erover eens dat flexibiliteit niet gebaseerd moet worden op een gebrek aan transparantie of duidelijkheid wat betreft de verlening van bevoegdheid aan de Unie. En tevens dat een flexibiliteitsclausule nooit de indruk mag geven dat de Unie haar eigen bevoegdheid omschrijft. De betrokken bepaling is in verscheidene lidstaten aanleiding tot bezorgdheid en onenigheid geweest met name omdat gevreesd werd dat zij het beginsel van verleende bevoegdheden zou kunnen ondermijnen. De meeste leden waren het daarom eens over de noodzaak om de gebruiksvoorwaarden te verduidelijken en eventueel aan te scherpen.

De groep nam er nota van dat artikel 308 alleen mag worden gebruikt wanneer optreden van de Gemeenschap noodzakelijk is, met andere woorden: wanneer door nationaal optreden geen bevredigend resultaat kan worden bereikt. Niets in het Verdrag sluit evenwel uit dat het subsidiariteitsbeginsel wordt toegepast met betrekking tot besluiten op grond van artikel 308.

¹² De werkgroep sprak niet over de gevolgen voor artikel 308 van een mogelijke samenvoeging van het VEU en het VEG of van de pijlerstructuur van de Unie. Daarmee zou namelijk vooruitgelopen worden op de bevindingen van andere fora van de Conventie. De groep merkte echter wel op dat zich belangrijke problemen in verband met artikel 308 VEG zouden kunnen voordoen, met name indien de pijlers 1 en 2 moeten worden samengevoegd.

Om te voorkomen dat artikel 308, zoals thans het geval is, vaak wordt gebruikt voor bepaalde gebieden, bijvoorbeeld betalingsbalanssteun aan derde landen, intellectuele-eigendomsrechten, energie, civiele bescherming en de oprichting van bureaus, achtte de werkgroep het nodig voor dergelijke beleidsgebieden nieuwe specifieke rechtsgrondslagen in het Verdrag aan te bevelen indien de Unie terzake beleid wil uitvoeren. Ten aanzien van toerisme, dat in artikel 3, littera u), VEG, naast energie en civiele bescherming wordt genoemd, bestond er een ruime mate van overeenstemming in de werkgroep dat een afzonderlijk Verdragsartikel niet wenselijk is. Zij meende dat het ongerijmd is in artikel 3 VEG een aantal aangelegenheden te noemen zonder dat in een overeenkomstig Verdragsartikel de beleidsdoelstellingen en de bevoegdheid worden omschreven. De werkgroep vond derhalve dat artikel 3, littera u), VEG moet worden aangepast.

De werkgroep besprak twee manieren waarop artikel 308 kan worden verbeterd:

Betere criteria

Algemeen was men van mening dat moet worden bepaald dat artikel 308 niet kan dienen

- "als de basis voor verruiming van de bevoegdheden [van de Unie] buiten het algemene kader [van het Verdrag]" of "om gebruikt te worden als basis voor de aanneming van bepalingen die, in essentie, leiden tot wijziging van het Verdrag" ¹³ of
- als basis voor harmonisatiemaatregelen op beleidsgebieden waar de Unie harmonisatie uitsluit.¹⁴

Geopperd werd alleen maatregelen gericht op "de instelling en de werking van de interne markt" onder artikel 308 te laten vallen. Verscheidene leden van de werkgroep vonden deze beperking te ver gaan omdat de meeste uit hoofde van artikel 308 aangenomen rechtsinstrumenten betrekking hebben op andere aangelegenheden. Bovendien vallen internemarktaangelegenheden reeds onder artikel 95 VEG.

Anderen stelden voor de bestaande voorwaarde in artikel 308 dat een maatregel "in het kader van de gemeenschappelijke markt" moet worden genomen, te moderniseren. Om die voorwaarde operationeler te maken en daardoor een effectieve controle te vergemakkelijken, stelden zij voor dat een uit hoofde van artikel 308 genomen maatregel moet vallen "binnen de werking van de gemeenschappelijke markt, de Economische en Monetaire Unie, of de uitvoering van gemeenschappelijke beleidsmaatregelen of activiteiten als vermeld in de artikelen 3 en 4" ¹⁵.

¹³ Zie advies 2/94.

¹⁴ Zie conclusies van de Europese Raad van Edinburgh 1992.

¹⁵ Waardoor het gebruik van artikel 308 VEG wordt beperkt tot de algemene werkingssfeer van het VEG zoals beschreven in artikel 2 VEG.

Enkele leden van de werkgroep stelden voor te verduidelijken dat alleen maatregelen betreffende onvoorziene gebeurtenissen uit hoofde van dat artikel kunnen worden aangenomen. Met het verstrijken van de tijd wordt het echter steeds moeilijker vast te stellen wat bij de aanneming van het Verdrag wellicht kon worden voorzien.

Nieuwe procedurevoorschriften

In de werkgroep bestond een ruime mate van overeenstemming dat eenparigheid van stemmen binnen de Raad uit hoofde van artikel 308 voorgeschreven moet blijven. In het vooruitzicht van de uitbreiding werd erop gewezen dat de vereiste eenparigheid van stemmen in een Unie van bijvoorbeeld 25 lidstaten op zichzelf ertoe kan leiden dat artikel 308 minder wordt gebruikt. Instemming of een andere wezenlijke betrokkenheid van het Europese Parlement dient vereist te zijn.

De werkgroep besprak tevens een mogelijke rechterlijke toetsing ex ante op basis van artikel 300, lid 6, VEG betreffende de sluiting van internationale overeenkomsten of artikel 95, leden 3 en 4, EGKS. De meerderheid vond dat het gezien de uit hoofde van artikel 308 vereiste eenparigheid van stemmen nuttig kan zijn de lidstaten en de Commissie de mogelijkheid te bieden het Hof van Justitie om een advies ex ante te verzoeken. Een dergelijke mogelijkheid kan patstellingen in de Raad over de toepasselijkheid van artikel 308 voorkomen.

Verscheidene suggesties werden gedaan om de aanneming van rechtsinstrumenten uit hoofde van artikel 308 mogelijk te maken teneinde "aan de Unie overgedragen bevoegdheid terug te nemen" door het gebruik van dat artikel. De meerderheid van de werkgroep was het erover eens dat een dergelijke clause de verkeerde indruk zou kunnen wekken dat artikel 308 in feite een "bevoegdheid-tot-bevoegdheid" bepaling is. Voorts behoeft voor het teruggeven van de handelingsvrijheid aan de lidstaten in een uit hoofde van artikel 308 geregelde aangelegenheid alleen maar het betrokken rechtsinstrument te worden ingetrokken. De meerderheid was daarom voorstander van een specifieke bepaling op grond waarvan een gekwalificeerde meerderheid een uit hoofde van artikel 308 aangenomen rechtsinstrument kan intrekken. Aangezien een gekwalificeerde meerderheid vermoedelijk de algemene regel voor de aanneming van rechtsinstrumenten uit hoofde van andere bepalingen van een toekomstig Verdrag wordt, zou een dergelijke clause het ook gemakkelijker maken om rechtsinstrumenten die op grond van artikel 308 in combinatie met een andere rechtsgrondslag uit het Verdrag zijn aangenomen, in te trekken.

De werkgroep als geheel ziet in artikel 308 een belangrijke bepaling van constitutionele betekenis die afhankelijk van de definitieve vorm en draagwijdte het best kan worden ondergebracht in een algemene titel betreffende bevoegdheid in een toekomstig Verdrag.

Aanbeveling

- *Artikel 308 VEG moet gehandhaafd worden om de nodige flexibiliteit te bieden.*
- *Eenparigheid van stemmen moet vereist blijven voor de aanneming van rechtsinstrumenten uit hoofde van artikel 308, en de instemming of een andere wezenlijke betrokkenheid van het Europees Parlement dient vereist te zijn.*
- *Artikel 3, littera u), VEG, dient te worden aangepast. Nieuwe specifieke rechtsgrondslagen in het Verdrag moeten worden aangenomen voor aangelegenheden die primair op basis van artikel 308 geregeld zijn, bijvoorbeeld betalingsbalanssteun aan derde landen, intellectuele-eigendomsrechten, energiebeleid, civiele bescherming en de oprichting van bureaus, indien de Unie op die gebieden een beleid wil voeren.*
- *Teneinde een betere controle op de toepassing van artikel 308 mogelijk te maken, moeten de materiële en procedurele voorwaarden voor de toepassing van het artikel als volgt worden gemoderniseerd en aangescherpt:*
 - o *artikel 308 kan niet dienen als basis voor verruiming van de werkingssfeer van de bevoegdheden van de Unie buiten het algemene kader van het Verdrag of als basis voor de aanneming van bepalingen die, in essentie, leiden tot wijziging van het Verdrag of als basis voor harmonisatiemaatregelen op beleidsgebieden waarop de Unie harmonisatie uitsluit;*
 - o *een uit hoofde van artikel 308 aan te nemen maatregel dient binnen het kader van de gemeenschappelijke markt, de Economische en Monetaire Unie, of de uitvoering van gemeenschappelijke beleidsmaatregelen of activiteiten als vermeld in artikel 3 of artikel 4 VEG te vallen;*
 - o *rechterlijke toetsing ex ante die vergelijkbaar is met het bepaalde in artikel 300, lid 6, VEG, dient uit hoofde van artikel 308 mogelijk te zijn.*
- *Artikel 308 dient het mogelijk te maken dat uit zijn hoofde aangenomen rechtsinstrumenten met gekwalificeerde meerderheid worden ingetrokken.*

9. Administratie

De werkgroep werd door het Praesidium expliciet verzocht zich te buigen over een aan de Conventie voorgelegde nota over goed bestuur, doeltreffendheid en openheid ¹⁶. In deze nota wordt voorgesteld een specifieke rechtsgrondslag op te nemen voor de aanneming van EU-voorschriften inzake goed bestuur, doeltreffendheid en openheid voor de EU-instellingen, door:

- ervoor te zorgen dat de EU-administratie, ter verhoging van de doeltreffendheid en legitimiteit, een gezonde bestuurscultuur behoudt;
- voor het werk van de EU-instellingen de nadruk te leggen op de basisbeginselen van goed bestuur, zoals dienstverplichtingen, objectiviteit en onpartijdigheid, meer openheid, overleg en betere anticorruptiemaatregelen.

¹⁶ WG V, Werkdocument 13.

Deze voorstellen werden algemeen positief onthaald. Er werd opgemerkt dat een uitvoerige analyse van de voorstellen een volledig onderzoek vereist van de huidige wettelijke situatie met betrekking tot de algemene wetgevingsbeginselen inzake goed bestuur zoals die zijn uitgelegd door het Hof van Justitie, en van de bestaande communautaire wetgevingsinstrumenten en de gevolgen van het artikel over goed bestuur in de verklaring over de grondrechten (alsook de eventuele consequenties van de opnemings van deze verklaring in een toekomstig Verdrag) ¹⁷. Ook de voorstellen van vergelijkbare strekking van de EU-ombudsman zijn zinvol.

In verband met goed bestuur is ook gesproken over een andere nota ¹⁸ waarin wordt voorgesteld om de kwaliteit van de nationale administratie van de EU-wetgeving tot een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang te maken, en de EU te machtigen om op dit gebied ondersteuningsmaatregelen te treffen. Het is een basisbeginsel van de Unie (zie punt 7 hierboven) dat de lidstaten bevoegd zijn voor de implementatie en uitvoering van de communautaire wetgeving (tenzij het Verdrag anders bepaalt); dit brengt voor de lidstaten natuurlijk de dienovereenkomstige verplichting mee ervoor te zorgen dat de administratie en uitvoering doeltreffend en conform de wet geschieden. Tegen deze achtergrond en in het vooruitzicht van een toekomstig Verdrag voor een Unie met 25 of meer lidstaten, achtte de groep het verstandig de Unie de bevoegdheid te verlenen om de lidstaten bij te staan door de uitwisseling van gegevens en personen in de context van de administratie van de EU-wetgeving te vergemakkelijken en gemeenschappelijke opleidings- en ontwikkelingsprogramma's te steunen. Een dergelijke bepaling zou in feite een extra gebied van ondersteuningsmaatregelen openen, dat moet worden toegevoegd aan punt 6 hierboven.

Aanbeveling

- *In een toekomstig Verdrag moet een bepaling worden opgenomen dat de Unie bevoegdheid verleent om voorschriften aan te nemen inzake goed bestuur binnen de EU-instellingen.*
- *In een toekomstig Verdrag moet een bepaling worden opgenomen waarin het gemeenschappelijke belang bij doeltreffende nationale toepassing van de EU-wetgeving wordt onderstreept en waarbij de Unie de bevoegdheid wordt verleend om ondersteuningsmaatregelen vast te stellen om de uitwisseling van gegevens en personen in de context van de nationale administratie van de EU-wetgeving te vergemakkelijken en communautaire steun te verlenen voor opleidings- en ontwikkelingsprogramma's.*

¹⁷ Er werd ook verwezen naar het witboek van de Commissie over goed bestuur, doc. COM(2001) 428.

¹⁸ WG V, Werkdocument 21.