



Brussel, 30 november 2022
(OR. en)

10033/1/22
REV 1

AG 63
INST 223

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
Betreft:	Conferentie over de toekomst van Europa - Voorstellen en daarmee samenhangende specifieke maatregelen in het verslag over het eindresultaat van de Conferentie over de toekomst van Europa: geactualiseerde voorlopige technische beoordeling

Voor de delegaties gaat hierbij een nota en een bijbehorend addendum, met een geactualiseerde voorlopige technische beoordeling van de voorstellen en daarmee samenhangende specifieke maatregelen in het verslag over het eindresultaat van de Conferentie over de toekomst van Europa¹. De eerste voorlopige beoordeling, die in november 2022 werd bekendgemaakt², is geactualiseerd door het secretariaat-generaal van de Raad om rekening te houden met de beleidsmaatregelen die de EU-instellingen hebben genomen sinds 9 mei 2022³, de datum van afsluiting van de Conferentie over de toekomst van Europa.

¹ Doc. 8933/22.

² Doc. 10033/22.

³ Zie met name de punten 17 tot en met 27.

Voorstellen en daarmee samenhangende specifieke maatregelen in het verslag over het eindresultaat van de Conferentie over de toekomst van Europa: geactualiseerde voorlopige technische beoordeling

Inleiding

1. Op 9 mei 2022 werd het verslag over het eindresultaat van de Conferentie over de toekomst van Europa voorgelegd aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie, zoals bepaald in de in maart 2021 ondertekende gezamenlijke verklaring⁴. Als onderdeel van de gezamenlijke verklaring zouden de drie met spoed bespreken hoe doeltreffend gevolg kan worden gegeven aan dit verslag, elk binnen hun eigen bevoegdheden en in overeenstemming met de Verdragen.
2. Het verslag over het eindresultaat van de conferentie bevat 49 voorstellen en meer dan 320 daarmee samenhangende specifieke maatregelen die door de plenaire vergadering van de conferentie aan de raad van bestuur van de conferentie zijn voorgelegd. Deze hebben betrekking op negen onderwerpen: "Klimaatverandering en milieu"; "Gezondheid"; "Een sterkere economie, sociale rechtvaardigheid en werkgelegenheid"; "De EU in de wereld"; "Waarden en rechten, rechtsstaat, veiligheid"; "Digitale transformatie"; "Europese democratie"; "Migratie"; en "Onderwijs, cultuur, jeugdzaken en sport".
3. De voorstellen en de daarmee samenhangende specifieke maatregelen zijn voornamelijk gebaseerd op de aanbevelingen die burgers hebben gedaan tijdens de sessies van de Europese en de nationale burgerpanels die in het kader van de conferentie werden georganiseerd. Ze bouwen ook voort op de ideeën die zijn gedeeld op het meertalig digitaal platform van de conferentie en op de debatten in de plenaire vergadering van de conferentie, inclusief de werkgroepen. De met de voorstellen samenhangende specifieke maatregelen bevatten een verwijzing naar hun grondslag/oorsprong, hetzij tussen haakjes, hetzij door middel van een voetnoot.

⁴ Doc. 6796/21.

4. Tijdens de laatste plenaire vergadering van de conferentie hebben de vertegenwoordigers van de Raad geen commentaar geleverd op de inhoud van de voorstellen, maar in plaats daarvan de activiteiten van de burgers gesteund en aangemoedigd en nota genomen van hun aanbevelingen. De Raad heeft verklaard dat hij na 9 mei 2022 zal bepalen hoe hij, binnen zijn eigen bevoegdheden en in overeenstemming met de Verdragen, een vervolg zal geven aan de resultaten van de conferentie.

5. In de tabel in addendum 1 staat een **voorlopige technische beoordeling van de voorstellen en daarmee samenhangende specifieke maatregelen die staan beschreven in het verslag over het eindresultaat van de Conferentie over de toekomst van Europa**, die is **geactualiseerd** om rekening te houden met de ontwikkelingen in de uitvoering van de voorstellen van de conferentie en de daarmee samenhangende specifieke maatregelen tot en met november 2022. De tabel bevat drie kolommen met daarin respectievelijk: i) een overzicht van alle voorstellen en daarmee samenhangende specifieke maatregelen, ii) een beschrijving in hoeverre de EU-instellingen al aan de genoemde maatregelen werken (d.w.z. wat wordt er al gedaan?), en iii) een toelichting of en hoe de genoemde maatregelen kunnen worden uitgevoerd, en op welke rechtsgrondslag (d.w.z. beoordeling van de haalbaarheid). Wanneer de uitvoering van een maatregel wijzigingen van de Verdragen vereist, wordt dit in grijs aangegeven in de derde kolom (iii). Wanneer slechts een deel van een maatregel wijzigingen van de Verdragen vereist, wordt het desbetreffende deel ook in de eerste kolom (i) in grijs aangegeven. Tot slot moet worden opgemerkt dat sommige maatregelen in algemene bewoordingen zijn geformuleerd, wat de beoordeling, met name wat betreft de mogelijke rechtsgrondslag in de huidige Verdragen, bemoeilijkt.

Algemeen overzicht van de geactualiseerde voorlopige technische beoordeling

A. Voorstellen en daarmee samenhangende specifieke maatregelen die reeds door bestaande en lopende EU-initiatieven worden ondervangen

6. Een van de belangrijkste bevindingen van deze geactualiseerde voorlopige beoordeling is dat **een aanzienlijk aantal voorstellen en daarmee samenhangende maatregelen al worden aangepakt of reeds zijn aangepakt door de EU-instellingen**. De details van deze bevindingen staan in de tweede kolom van de tabel in addendum 1 ("Wat wordt er al gedaan?").

Dit is met name het geval voor thema's die verband houden met beleidsterreinen waarvoor al EU-wetgeving is aangenomen of nog door beide wetgevers wordt besproken, waarbij die wetgeving overeen lijkt te komen met de voorstellen en de daarmee samenhangende maatregelen (of een deel daarvan). "Digitale transformatie", "Klimaatverandering en milieu" en "Gezondheid" zijn hier goede voorbeelden van.

7. Wat betreft het thema "Digitale transformatie", de afgelopen jaren een belangrijke prioriteit van de EU, wordt met de wet digitale diensten, de wet digitale markten, de AI-verordening, de CEF2-verordening, de eID-verordening, de NIS2-richtlijn⁵ en de initiatieven in de Europese datastrategie vooruitgelopen op verschillende voorstellen en daarmee samenhangende specifieke maatregelen.

Ook wat het thema "Klimaatverandering en milieu" betreft, worden een groot aantal zaken die in de specifieke maatregelen aan de orde komen al behandeld in het GLB 2023-27 en in initiatieven ter uitvoering van de Europese Green Deal, zoals de herziening van de klimaat-, energie- en vervoerswetgeving in het kader van het "Fit for 55"-pakket.

Op het gebied van "Gezondheid" zit een groot aantal van de voorgestelde maatregelen reeds vervat in een aantal bestaande en lopende EU-initiatieven die tot doel hebben de gezondheid van burgers beter te beschermen en te reageren op gezondheids crises.

8. Daarnaast lijkt het erop dat sommige recente horizontale EU-initiatieven zich op dezelfde problemen richten als een aantal voorstellen en daarmee samenhangende maatregelen over verschillende onderwerpen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit, die overlapt met de voorstellen in het kader van de thema's "Een sterkere economie", "Waarden en rechten, rechtsstaat, veiligheid" en "Onderwijs, cultuur, jeugd en sport" die betrekking hebben op overheidsinvesteringen en levenskwaliteit.

B. Voorstellen en daarmee samenhangende maatregelen die nog kunnen worden aangepakt door de EU-instellingen

9. Uit de voorlopige technische beoordeling blijkt ook dat **de voorstellen en de daarmee samenhangende specifieke maatregelen die nog door de EU-instellingen kunnen worden aangepakt, in de overgrote meerderheid van de gevallen binnen het huidige Verdragskader kunnen worden behandeld.** De details van de bevindingen zijn te vinden in de laatste kolom van de tabel in addendum 1 ("Hoe kan het voorstel/de maatregel worden uitgevoerd?").

⁵ Wet inzake digitale diensten, wet digitale markten, verordening artificiële intelligentie, verordening Connecting Europe Facility 2, verordening elektronische identificatie, authenticatie en vertrouwensdiensten, richtlijn netwerk- en informatiebeveiliging 2.

10. Ten eerste zouden veel voorstellen en daarmee samenhangende maatregelen kunnen worden uitgevoerd door een aantal bepalingen van het bestaande EU-rechtskader aan te scherpen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor specifieke maatregelen die betrekking hebben op gegevensbescherming en dierenwelzijn.

11. Ten tweede zouden voor andere voorstellen en daarmee samenhangende maatregelen verschillende hulpmiddelen, instrumenten, programma's en structuren op EU-niveau kunnen worden gebruikt.

Het proces van het Europees Semester biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om het economisch beleid van de lidstaten verder te coördineren, waardoor een groot aantal voorgestelde maatregelen onder het thema "Een sterkere economie, sociale rechtvaardigheid en werkgelegenheid" reeds behandeld kunnen worden. Wat het thema "Waarden en rechten, rechtsstaat, veiligheid" betreft, kunnen sommige maatregelen die erop gericht zijn de waarden van de EU tastbaarder te maken voor de burgers, worden gerealiseerd door verschillende financieringsprogramma's van de EU te versterken. Door meer communicatie-inspanningen en verdere uitvoering van de communicatiestrategieën van de EU-instellingen zouden ook een aantal voorgestelde maatregelen in het kader van de thema's "Europese democratie" en "Onderwijs, cultuur, jeugd en sport" aangepakt kunnen worden.

12. Ten derde kunnen veel voorstellen worden uitgevoerd door middel van nieuwe EU-wetgeving op basis van het huidige Verdragskader. Zo heeft de EU-wetgever in het kader van het thema "Waarden en rechten" de mogelijkheid om deze waarden en rechten te beschermen bij het vaststellen van EU-beleidsmaatregelen, zoals het versterken van de interne markt. Evenzo kunnen sommige maatregelen onder de thema's "Een sterkere economie" en "Klimaatverandering en milieu" worden gerealiseerd via initiatieven uit het pakket circulaire economie II.

13. Hoewel veel voorstellen en daarmee samenhangende maatregelen betrekking hebben op specifieke kwesties, zijn andere ruimer en soms ambitieuzer van aard. Deze zouden daardoor via verschillende soorten initiatieven kunnen worden uitgevoerd, met een breed scala aan keuzemogelijkheden.

14. Er zij ook aan herinnerd dat, wat betreft de voorstellen en daarmee samenhangende specifieke maatregelen op gebieden die onder gedeelde bevoegdheden vallen, de desbetreffende bevoegdheden al via de toepasselijke rechtsgrondslagen aan de EU zijn toegekend, maar dat de lidstaten hun handelingsbevoegdheid op die gebieden behouden totdat de EU er overeenkomstig die rechtsgrondslagen voor kiest haar bevoegdheid op het betrokken gebied uit te oefenen. Het is dus volledig aan de EU om te kiezen of en in welke mate zij die bevoegdheden al dan niet uitoefent, waarbij het gebruik van die bevoegdheid valt onder het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

De meeste voorstellen en daarmee samenhangende maatregelen op gebieden die onder de ondersteunende bevoegdheden van de EU vallen, vragen niet specifiek om EU-wetgeving of harmonisatie, en kunnen daarom in het kader van de huidige Verdragen worden uitgevoerd, middels EU-maatregelen (inclusief EU-programma's) om de acties van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren en aan te vullen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de meeste voorgestelde maatregelen op het gebied van onderwijs (bijvoorbeeld om onderwijs en opleiding in een groot aantal vakken zoals media- en digitale geletterdheid te verbeteren, de digitalisering van het onderwijs te bevorderen enz.).

15. Tot slot kunnen sommige voorstellen en daarmee samenhangende maatregelen worden uitgevoerd via de flexibiliteit die het huidige Verdragskader biedt, zoals de Verdragsbepalingen die voorzien in algemene of specifieke "overbruggingsclausules", die de Europese Raad of de Raad in staat stellen over te stappen van stemming met eenparigheid van stemmen naar stemming met gekwalificeerde meerderheid of naar de gewone wetgevingsprocedure, of in specifieke vereenvoudigde herzieningsclausules die de Europese Raad of de Raad in staat stellen het toepassingsgebied van bepaalde rechtsgrondslagen of Verdragsbepalingen, zoals nauwere samenwerking, uit te breiden, zodat lidstaten die dat wensen op een bepaald gebied vooruitgang kunnen boeken.

C. Voorstellen en bijbehorende specifieke maatregelen waarvoor mogelijk een Verdragswijziging nodig is om deze volledig uit te voeren

16. Uit deze voorlopige beoordeling blijkt tevens dat **slechts voor een zeer beperkt aantal specifieke maatregelen een Verdragswijziging nodig zou zijn om deze maatregelen volledig uit te voeren**. Het gaat dan om maatregelen die verband houden met:

- 1) de EU in staat stellen om in de hele EU bepaalde kwesties tot een verplicht onderdeel te maken in de onderwijsprogramma's⁶;
- 2) van gezondheid en gezondheidszorg, alsook onderwijs, een gedeelde EU-bevoegdheid maken⁷;
- 3) verplichte harmonisatie van de gezondheidsnormen op EU-niveau⁸;
- 4) de lidstaten verplichten om op nationaal niveau een recht op huwelijk en adoptie in te voeren, bijvoorbeeld voor paren van hetzelfde geslacht⁹;
- 5) de oprichting van betaalbare kleuterscholen en gratis kinderopvang in de hele EU verplicht te stellen¹⁰;
- 6) van de Dag van Europa (9 mei) een bijkomende verplichte feestdag in de hele EU maken¹¹;
- 7) het Europees Parlement in staat stellen om EU-brede referenda te initiëren¹²;
- 8) het wijzigen van artikel 7, VEU¹³;
- 9) overgang van stemming met eenparigheid naar stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Europese Raad¹⁴;
- 10) overschakelen van stemming met eenparigheid van stemmen naar stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad voor situaties waarin de overbruggingsclausules niet van toepassing zijn, bijvoorbeeld over besluiten met militaire gevolgen en over defensieaangelegenheden¹⁵;

⁶ Zie maatregel 6.6, maatregel 27.4, maatregel 32.1, maatregel 32.2, maatregel 37.1, maatregel 46.1, en maatregel 48.2.

⁷ Zie maatregel 8.3, maatregel 10.3, en maatregel 46.1.

⁸ Zie maatregel 10.1, maatregel 14.4, en maatregel 15.8.

⁹ Zie maatregel 15.5.

¹⁰ Zie maatregel 29.5.

¹¹ Zie maatregel 37.6 en maatregel 48.3.

¹² Zie maatregel 38.2.

¹³ Zie maatregel 25.4.

¹⁴ Zie maatregel 39.1.

¹⁵ Zie maatregel 21.1 en maatregel 39.1.

- 11) de bevoegdheden op het gebied van externe vertegenwoordiging van de Unie, die momenteel worden uitgeoefend door de Commissie (artikel 17, lid 1, VEU) of door de voorzitter van de Europese Raad (artikel 15, lid 6, VEU), overdragen aan de hoge vertegenwoordiger, of de rol en bevoegdheden van de hoge vertegenwoordiger wijzigen¹⁶;
- 12) rechtstreekse verkiezing van de voorzitter van de Commissie door de burgers¹⁷;
- 13) het Europees Parlement initiatiefrecht verlenen¹⁸;
- 14) het Europees Parlement de bevoegdheid toekennen om individueel de begroting van de EU vast te stellen en/of te beslissen over het eigenmiddelenbesluit¹⁹;
- 15) de namen van de EU-instellingen wijzigen²⁰;
- 16) een initiatiefrecht op EU-niveau verlenen aan de nationale parlementen²¹;
- 17) regionale parlementen een initiatiefrecht op EU-niveau en/of een rechtstreeks formeel recht verlenen met betrekking tot de subsidiariteitsbeoordeling in het kader van Protocol nr. 2;²²
- 18) de bevoegdheden van het Economisch en Sociaal Comité en/of het Comité van de Regio's wijzigen of uitbreiden²³.

¹⁶ Zie maatregel 21.3.

¹⁷ Zie maatregel 38.4.

¹⁸ Zie maatregel 38.4.

¹⁹ Zie maatregel 38.4. Er zij op gewezen dat de meningen van de burgers over deze maatregel uiteenlopen.

²⁰ Zie maatregel 39.3.

²¹ Zie maatregel 40.2.

²² Zie maatregel 40.2.

²³ Zie maatregel 39.6 en maatregel 40.3.

Algemeen overzicht van de genomen maatregelen ter uitvoering van de voorstellen van het verslag over het eindresultaat van de conferentie

17. Sinds de presentatie van het verslag over het eindresultaat van de Conferentie over de toekomst van Europa op 9 mei 2022 heeft de Raad ernstig werk gemaakt van de uitvoering van de voorstellen en de daarmee samenhangende specifieke maatregelen die in het verslag staan beschreven. In de gezamenlijke verklaring tot oprichting van de conferentie van maart 2021 beloofden de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad van de EU en de Europese Commissie met spoed te bespreken hoe doeltreffend gevolg kon worden gegeven aan dit verslag, elk binnen hun eigen bevoegdheden en in overeenstemming met de Verdragen.

18. In lijn met zijn vaste voornemen om voor de best mogelijke follow-up van de conferentie te zorgen, is de Raad (Algemene Zaken) hier tijdens elke maandelijkse vergadering in 2022 op teruggekomen. Ook tijdens de bijeenkomst van 23-24 juni verklaarde de Europese Raad dat de instellingen een doeltreffende follow-up van de resultaten van de Conferentie moeten waarborgen, elk binnen hun eigen bevoegdheden en in overeenstemming met de Verdragen. Tijdens de informele bijeenkomst van de ministers van Europese Zaken in juli 2022 werd de uitvoering van de resultaten van de conferentie besproken.

19. Binnen de Raad is de follow-up tot nog toe met name gebaseerd op de voorlopige technische beoordeling van de voorstellen van de conferentie en de daarmee samenhangende specifieke maatregelen door het secretariaat-generaal van de Raad. Uit die beoordeling blijkt dat heel wat voorstellen en specifieke maatregelen momenteel door de EU-instellingen worden behandeld of reeds afgehandeld zijn. De beoordeling maakt ook duidelijk dat de voorstellen en de daarmee samenhangende specifieke maatregelen die nog door de EU-instellingen kunnen worden aangepakt, in de overgrote meerderheid van de gevallen (bijna 95 %) binnen het huidige Verdragskader kunnen worden behandeld (zie punt 16). Naar aanleiding van deze voorlopige technische beoordeling kon via een vragenlijst op initiatief van het Tsjechische voorzitterschap de standpunten van de delegaties worden verzameld over een aantal belangrijke kwesties in verband met de follow-up van de resultaten van de conferentie.

20. Op basis daarvan heeft de Raad tijdens zijn zitting van 21 juni 2022 besloten prioriteit te geven aan de uitvoering van die overgrote meerderheid voorstellen die binnen het huidige Verdragskader kunnen worden uitgevoerd, **teneinde relatief snel een antwoord te bieden op de zorgen van de burgers en met concreet beleid hun dagelijkse leven te verbeteren.**

21. De geactualiseerde tabel in het addendum bij deze nota toont dat de Raad zeer actief is geweest op gebieden zoals "Een sterkere economie, sociale rechtvaardigheid en werkgelegenheid" (bv. door in oktober 2022 een richtlijn betreffende toereikende minimumlonen in de EU vast te stellen), "Klimaatverandering en milieu" (bv. door in oktober met het Europees Parlement tot een akkoord te komen over strengere CO2-emissienormen voor auto's en bestelwagens om de transitie naar emissievrije mobiliteit te versnellen), of "Gezondheid" (bv. door in oktober twee verordeningen vast te stellen ter verbetering van de capaciteit van de EU om te reageren op toekomstige pandemieën en andere grensoverschrijdende gezondheids crises), en dus met tastbare oplossingen komt voor enkele van de grootste zorgen die de burgers in hun voorstellen hebben geuit. De Raad heeft ook getracht snel en doeltreffend werk te maken van voorstellen die van bijzonder belang waren in de context van de crisis die de Russische agressie tegen Oekraïne heeft veroorzaakt, onder meer op het gebied van energie (bv. door in augustus 2022 een verordening inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag en in oktober 2022 een verordening betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen vast te stellen) of door te waarborgen dat de EU op ongekende schaal beperkende maatregelen kan opleggen.

22. Daar het voor een groot aantal maatregelen die uit de conferentie voortvloeien, nodig kan zijn dat de Commissie met een voorstel komt waaraan de EU-instellingen verder kunnen werken, heeft de Raad de follow-up die de Commissie na 9 mei 2022 aan de conferentie heeft gegeven van dichtbij gevolgd. De Raad is in het bijzonder tevreden met het vaste voornemen van de Commissie om voorstellen met betrekking tot de conferentie te presenteren, zoals aangekondigd door voorzitter Von der Leyen in haar toespraak over de Staat van de Unie van 14 september 2022 en in het werkprogramma van de Commissie voor 2023 (dat veel initiatieven bevat die een follow-up zijn van de conferentie, zoals het initiatief inzake geestelijke gezondheid). Ook heeft de Raad veel aandacht voor de plannen van de Commissie om de burgers meer te betrekken bij het besluitvormingsproces van de EU.

23. In het kader van zijn streven naar de best mogelijke follow-up van de conferentie heeft **de Raad bovendien de voorstellen van de Conferentie en de daarmee samenhangende specifieke maatregelen waarvoor hij op eigen initiatief kan optreden, bijvoorbeeld zonder een voorstel of aanbeveling van een andere instelling of een ander orgaan van de Unie** (met name de Commissie of de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid), **in kaart gebracht en is de Raad begonnen met het onderzoek ervan**²⁴. Deze houden vooral verband met de coördinatie van het beleid van de lidstaten op EU-niveau met betrekking tot uiteenlopende onderwerpen, buitenlands beleid of communicatie.

²⁴ Maatregelen in het kader van het Europees Semester, waarin de Raad handelt op aanbeveling van de Commissie, zijn derhalve niet in dat document opgenomen. Zie doc. 12279/22.

24. Als follow-up van een aantal voorstellen van de conferentie heeft de Raad besprekingen gestart over het mogelijke gebruik van overbruggingsclausules, in het kader van de huidige Verdragen, om op een aantal gebieden over te stappen van eenparigheid van stemmen naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Deze besprekingen lopen momenteel nog.

25. Tot slot heeft de Raad, wat betreft het **zeer beperkte aantal conferentiespecifieke maatregelen waarvoor Verdragswijziging nodig zou zijn om ze volledig uit te voeren**, nota genomen van de resolutie van het Europees Parlement van 9 juni 2022, waarin de Commissie constitutionele zaken van het Parlement wordt opgedragen met voorstellen te komen voor wijziging van de Verdragen met betrekking tot de voorstellen van de conferentie waarvoor dat nodig is, en aan de Raad twee specifieke voorstellen worden voorgelegd voor wijziging van de Verdragen uit hoofde van artikel 48, lid 2, VEU.

26. **Al het werk dat het Europees Parlement, de Raad en de Commissie sinds 9 mei 2022 hebben verricht voor de follow-up van de Conferentie over de toekomst van Europa, wordt tijdens een feedbackevenement op 2 december 2022 gepresenteerd aan de Europese burgers.**

27. Tijdens dit feedbackevenement, dat gezamenlijk wordt georganiseerd door het Europees Parlement, de Raad van de EU en de Europese Commissie, zullen de drie instellingen de burgers – zoals aangekondigd in de gezamenlijke verklaring van maart 2021 – informeren over de maatregelen die zij, elk binnen hun eigen bevoegdheden en in overeenstemming met de Verdragen, hebben genomen om het resultaat van de Conferentie over de toekomst van Europa een doeltreffende follow-up te geven.