



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 19 september 2003 (23.09)
(OR. fr)**

12654/03

POLGEN 59

INGEKOMEN DOCUMENT

van:	mevrouw Patricia BUGNOT, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	19 september 2003
aan:	de heer Javier SOLANA, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger

Betreft: Een grondwet voor de Unie
Advies van de Commissie uit hoofde van artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie over het bijeenroepen van een conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten met het oog op een wijziging van de Verdragen

Hierbij gaat voor de delegaties Commissiedocument COM(2003) 548 def.

Bijlage: COM(2003) 548 def.



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.9.2003
COM(2003) 548 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

EEN GRONDWET VOOR DE UNIE

Advies van de Commissie uit hoofde van artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie over het bijeenroepen van een conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten met het oog op een wijziging van de Verdragen

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

EEN GRONDWET VOOR DE UNIE

Advies van de Commissie uit hoofde van artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie over het bijeenroepen van een conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten met het oog op een wijziging van de Verdragen

Inleiding

Doel van de door de Conventie opgestelde "ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa" is de Verdragen die aan de Unie ten grondslag liggen, te vervangen door een grondwet. Daarmee wordt niet alleen een nieuwe fase van het Europese project ingeluid, maar worden ook de verworvenheden van vijftig jaar Europese eenmaking vastgelegd. De institutionele structuur blijft hoofdzakelijk gebaseerd op de communautaire methode, waarvan het toepassingsgebied wordt uitgebreid.

Deze grondwet is het eindpunt van een breed en grondig debat over de toekomst van Europa, dat door de Europese Raad van Nice op gang is gebracht en zeer succesvol is gebleken. Door een ontwerp-grondwet voor Europa op te stellen, heeft de Conventie, die door de Europese Raad van Laken was bijeengeroepen om de fundamentele vraagstukken van de toekomstige ontwikkeling van de Unie te onderzoeken, immers alle verwachtingen overtroffen.

De Commissie is onder meer verheugd dat de ontwerp-grondwet:

- de structuur van de Unie fundamenteel herzielt: de Europese Unie krijgt één rechtspersoonlijkheid, waardoor de Unie en de Europese Gemeenschap worden samengevoegd¹. De "pijlerstructuur" van de Unie wordt afgeschaft. Het Handvest van de grondrechten wordt in de grondwet opgenomen en wordt juridisch bindend;
- een groot aantal hervormingen inhoudt waardoor de Unie beter zal functioneren: Europese wetten zullen vaker volgens de medebeslissingsprocedure worden goedgekeurd en de wetgevingswerkzaamheden van de Raad worden volledig transparant. Het geperfectioneerde en evenwichtige systeem voor de toewijzing van bevoegdheden aan de Unie blijft voldoende flexibel. De ingewikkelde definitie van de gekwalificeerde meerderheid in het Verdrag van Nice wordt vervangen door de eenvoudigere en meer democratische formule van de dubbele meerderheid. Het initiatiefrecht van de Commissie en het beginsel van de interinstitutionele programmering van de werkzaamheden van de Unie worden bekrachtigd. De instrumenten waarover de Unie beschikt, worden gerationaliseerd en verduidelijkt. Er zal nauwer toezicht worden gehouden op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel en de nationale parlementen krijgen een grotere rol toebedeeld in de Europese eenmaking;

¹ Met uitzondering van Euratom.

- de Unie slagvaardiger maakt: de communautaire methode wordt uitgebreid tot de hele ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Er komt een minister van Buitenlandse Zaken die zowel lid van de Commissie als vertegenwoordiger van de Raad is, waardoor het externe optreden en de externe vertegenwoordiging van de Unie coherenter en efficiënter worden. De bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid worden vernieuwd. Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid wordt verder ontwikkeld en lidstaten die dat wensen, kunnen hun krachten bundelen.

De Commissie is verheugd over de resultaten van de Conventie en is van mening dat het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa de basis moet vormen voor de werkzaamheden van de intergouvernementele conferentie die overeenkomstig artikel 48 van het EU-Verdrag zal worden bijeengeroepen.

*

De Europese Raad van Thessaloniki is tot het besluit gekomen dat de ontwerp-grondwet een goed uitgangspunt voor de intergouvernementele conferentie (IGC) vormt en dat het grondwettelijk verdrag zo spoedig mogelijk na 1 mei 2004 door de lidstaten van de uitgebreide Unie moet worden ondertekend. Om dit tijdschema aan te houden en, meer in het algemeen, om de politieke impuls van de Conventie te behouden, is het van essentieel belang dat de IGC niet meer aan het algemene evenwicht van de ontwerp-grondwet raakt en de kwesties die de Conventie grondig heeft besproken en waarover eensgezindheid is bereikt, niet opnieuw in discussie brengt. De IGC mag echter niet haar politieke verantwoordelijkheid worden ontczegd, die erin bestaat dat de staatshoofden en regeringsleiders de grondwet ter ratificatie kunnen voorleggen. Uit sommige aspecten blijkt duidelijk dat het bereikte resultaat onvolledig of onvoldoende is. De Commissie beschouwt het als haar plicht om op deze aspecten te wijzen.

Volgens de Commissie moet de taak van de IGC erin bestaan, de ontwerp-grondwet te verbeteren, te verduidelijken en te voltooien.

*

De ontwerp-grondwet kan op een beperkt aantal punten worden verbeterd zonder dat aan het algemene evenwicht wordt geraakt.

Zo moet de IGC de aanbevolen methode voor de samenstelling van de Commissie, die gezien de reële werkwijze van de Commissie onbruikbaar lijkt, opnieuw in behandeling nemen en wijzigen, zonder dat daarom ook ander institutionele onderwerpen opnieuw ter discussie moeten worden gesteld. Aangezien de gelijkheid van alle lidstaten bij de samenstelling van het college voor de Conventie een uitgemaakte zaak was, moet het immers mogelijk zijn om een wijze van samenstelling te vinden waardoor het optreden van de Commissie aan legitimiteit en efficiëntie wint.

Voorts moet de IGC de Unie besluitvaardiger maken door de besluitvorming bij eenparigheid van stemmen verder te beperken. Als de IGC de desbetreffende bepalingen gericht en nauwgezet onderzoekt, moet het mogelijk zijn de reserves die sommige regeringsvertegenwoordigers tijdens de werkzaamheden van de Conventie hebben geuit, te boven te komen.

De ontwerp-grondwet vervangt alle bepalingen van de huidige verdragen. De bepalingen betreffende het externe optreden en de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid worden daarbij herschikt, maar de bepalingen betreffende het beleid worden onverkort overgenomen. Daardoor is de ontwerp-grondwet onvermijdelijk een lange en relatief gedetailleerde tekst geworden. Er zal in procedures moeten worden voorzien om de minder essentiële bepalingen van de grondwet op soepelere wijze te kunnen wijzigen.

Wat economische governance betreft, moet de grondwet de eurolanden in staat stellen om hun economisch beleid via de procedures van de Unie beter te coördineren.

*

Voorts bevat de ontwerp-grondwet een aantal redactionele onduidelijkheden en dubbelzinnigheden. Over het grondwettelijke pact dat de lidstaten binnenkort zullen goedkeuren, mogen echter geen misverstanden bestaan. Tijdens de ratificatieperiode en ook daarna moet de draagwijdte van de vastgestelde bepalingen immers eensgezind kunnen worden uitgelegd. Daarom moet de IGC de eventuele vragen van de delegaties over de betekenis van de teksten onderzoeken. De IGC moet ook toezien op de algehele onderlinge samenhang tussen de nieuwe of herziene bepalingen in de ontwerp-grondwet en de bepalingen die zonder grondig onderzoek zijn overgenomen.

*

Ten slotte moet de IGC de laatste hand leggen aan de teksten van het grondwettelijk verdrag. De Conventie is bijeengeroepen om de belangrijkste institutionele kwesties te onderzoeken en was dus noch voorbereid, noch toegerust om bepalingen op te stellen die het hele primaire recht van de Unie omvatten. De IGC moet echter een grondwet goedkeuren die qua taal en presentatie toegankelijk is voor de burger, maar tegelijk voldoet aan de technische en juridische vereisten van een verdrag dat, in sommige gevallen na een referendum, door alle lidstaten moet worden geratificeerd.

Het onderzoek van de overige teksten van het primaire recht van de Unie (met name de protocollen en toetredingsverdragen) heeft de Conventie bewust aan de IGC overgelaten. Aangezien de grondwet alle verdragen die aan de Unie ten grondslag liggen, zal vervangen, moet de IGC er alle nodige aandacht aan besteden. De Commissie is bereid om bij dit onderzoek haar technische deskundigheid in te brengen. Voor nadere opmerkingen hierover, zie *bijlage 5* bij dit advies.

I. COMMISSIE: SAMENSTELLING EN BESLUITVORMING

1. De samenstelling van de Commissie was wellicht één van de lastigste vraagstukken die de Conventie moest onderzoeken. Het antwoord op dit vraagstuk is immers rechtstreeks van invloed op het gezag waarmee de Commissie de rol kan vervullen die de oprichters van de Gemeenschap haar hebben toevertrouwd en die voortaan in de grondwet wordt vastgelegd, namelijk die van garant van het algemeen belang, drijvende kracht achter de integratie en uitvoerende macht van de Unie. In een Unie met 25 of meer lidstaten bestaat er echter geen eenvoudige formule die de Commissie de nodige legitimiteit en efficiëntie geeft om haar taken naar behoren te vervullen.

Sinds de IGC van Amsterdam wordt over de samenstelling van de Commissie gediscussieerd tussen voorstanders van een Commissie met één commissaris per lidstaat en voorstanders van een kleinere Commissie. De IGC van Nice heeft in het kader van een algemeen compromis besloten om op termijn voor de tweede oplossing te kiezen, maar heeft het aantal commissieleden niet definitief vastgesteld.

2. De Commissie is van mening dat de concrete oplossing die in de ontwerp-grondwet wordt aanbevolen, namelijk een Commissie die bestaat uit één lid per lidstaat, al dan niet met stemrecht, ingewikkeld, verwarrend² en onwerkbaar is en de nadelen van beide bovengenoemde oplossingen combineert, omdat de gelijkheid van alle leden van de Commissie, die de basis vormt voor de collegialiteit, erdoor dreigt te worden ondermijnd. Het gevaar bestaat dat de burger deze benadering niet zal aanvaarden, wat de ratificatie kan bemoeilijken. Wat de status van de leden zonder stemrecht betreft, blijven in de ontwerp-grondwet bovendien veel vragen onbeantwoord die essentieel zijn voor het concrete functioneren van de Commissie³. Wat ook het antwoord op deze vragen is, hieruit blijken duidelijk de zwakke punten van het voorgestelde systeem. Hetzij krijgen de leden zonder stemrecht een portefeuille toegewezen, maar dan is het niet duidelijk hoe zij hun taak effectief kunnen uitvoeren als zij niet aan de besluitvorming mogen deelnemen; hetzij krijgen zij geen portefeuille en is het niet duidelijk welke rol zij binnen het college kunnen vervullen.

² Met name doordat er een onderscheid wordt gemaakt tussen de "Commissie" en het "college" en tussen "Europese commissarissen" en "commissarissen"; met "Europese commissarissen" worden nu eens alle leden van het "college" bedoeld, met inbegrip van de voorzitter en de minister van Buitenlandse Zaken (bijvoorbeeld in artikel I-25, leden 4 en 5, en de artikelen III-250, III-251 en III-253), dan weer alleen de dertien overige leden van het college (bijvoorbeeld in artikel I-25, lid 3, artikel I-26, lid 2, en de artikelen III-252 en III-254).

³ Zijn de "commissarissen zonder stemrecht" lid van de Commissie? Welke rechten hebben zij concreet? Mogen zij de vergaderingen van het college bijwonen en aan de besprekingen van het college deelnemen? Mogen zij een schriftelijke procedure onderbreken? Kunnen zij worden gemachtigd om namens de Commissie besluiten goed te keuren? Kunnen zij de verantwoordelijkheid krijgen voor een bepaald beleidsgebied en mogen zij dan instructies geven aan een dienst van de Commissie ("een portefeuille beheren")? Wat is hun betrekking met de voorzitter (volgens de tekst is deze individueel verantwoordelijk voor hun activiteiten, wat rechtstreeks in tegenspraak is met het collegialiteitsbeginsel, terwijl de Conventie voorstellen om de leden van de Commissie individueel politiek verantwoordelijk te maken, heeft verworpen)?

De Commissie vreest dat de oplossing die in de ontwerp-grondwet wordt voorgesteld, met commissieleden van "eerste" en "tweede" categorie, de legitimiteit en de efficiëntie van de Commissie zal aantasten. De ontwerp-grondwet moet en kan worden verbeterd, onder andere door een grondige redactionele vereenvoudiging van de desbetreffende bepalingen.

Bij deze wijzigingen moet ten eerste worden uitgegaan van het beginsel dat alle leden van de Commissie bij de opstelling van voorstellen en de besluitvorming gelijk zijn. Dit beginsel is immers al van meet af aan essentieel voor de legitimiteit van de Commissie. Ten tweede moet de organisatie van de besluitvorming in de Commissie op een meer realistische en operationele wijze worden georganiseerd.

3. De Conventie heeft besloten dat de Commissie uit één onderdaan van elke lidstaat moet bestaan. De Commissie is van mening dat elk lid van de Commissie dezelfde rechten en plichten moet hebben. Aangezien de oplossing die in de ontwerp-grondwet wordt aanbevolen het resultaat is van het sterke verzet van een grote meerderheid van de leden van de Conventie tegen een kleinere Commissie, is dit het enige alternatief dat garandeert dat bij de besprekingen in de Commissie effectief rekening wordt gehouden met de gevoeligheden, cultuur en identiteit van alle lidstaten.
4. Zoals blijkt uit *bijlage 1* kan een Commissie met 20 leden met de huidige besluitvormingsregels efficiënt functioneren. Wil de toekomstige Commissie, met evenveel leden als er lidstaten zijn, haar taken efficiënt blijven uitvoeren, dan zal echter enige structurering van het college nodig zijn. Om de collegialiteit te behouden, hoeven namelijk niet alle leden van de Commissie bij alle besluiten die namens de Commissie worden genomen, te worden betrokken.

Daarom stelt de Commissie voor om de decentralisatie van de besluitvorming in de Commissie te veralgemenen en te formaliseren door het college in een aantal groepen van commissarissen in te delen, met de nodige maatregelen om de collegialiteit te behouden. *Bijlage 2* geeft aan welke wijzigingen daartoe in de tekst van de ontwerp-grondwet moeten worden aangebracht.

Het college van alle leden van de Commissie zou zich enkel over de belangrijkste kwesties moeten uitspreken en dus slechts een beperkt aantal besluiten moeten goedkeuren. De overige besluiten van de Commissie zouden door de bevoegde groep van commissarissen worden goedgekeurd, overeenkomstig de algemene richtsnoeren die door het college worden vastgesteld.

5. De nadere regels van dit systeem en de bevoegdheidsverdeling tussen de groepen en het college moeten in het reglement van orde van de Commissie worden vastgesteld, met inachtneming van het beginsel dat elke instelling haar eigen organisatie vaststelt. *Bijlage 3* geeft een voorbeeld van dergelijke regels.

II. BEPERKING VAN DE BESLUITVORMING BIJ EENPARIGHEID VAN STEMMEN IN DE UITGEBREIDE UNIE

6. De vier vorige IGC's hebben de stemming bij gekwalificeerde meerderheid al sterk uitgebreid; de Conventie heeft daar nog een aantal gevallen aan toegevoegd.

Toch ziet de Commissie zich verplicht de IGC duidelijk te waarschuwen dat er onvoldoende vooruitgang is geboekt om de Unie in staat te stellen, haar in de ontwerp-grondwet vastgelegde doelstellingen te verwezenlijken. In de ontwerp-grondwet wordt de mogelijkheid ingevoerd dat de Europese Raad besluit om op een bepaald gebied van de besluitvorming bij eenparigheid van stemmen over te schakelen op de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid (artikel I-24, lid 4). Deze "overstap" moet echter met eenparigheid van stemmen door de Europese Raad worden goedgekeurd, en uit de ervaring blijkt dat de "overstapmogelijkheden" die bij de Verdragen van Maastricht en Amsterdam voor een reeks bevoegdheden zijn ingevoerd, nooit zijn gebruikt.

7. In veel bepalingen van de ontwerp-grondwet wordt nog voorzien in een besluit bij eenparigheid van stemmen in de Raad of in een soortgelijke besluitvorming (consensus in de Europese Raad of onderlinge overeenstemming tussen de regeringen van de lidstaten). Het zou niet realistisch zijn, al deze bepalingen te willen veranderen om de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in te voeren. Aangezien het om zeer uiteenlopende gevallen gaat, zou dat ook niet aangewezen zijn. Wil de Unie efficiënt functioneren, dan zal echter op sommige gebieden een grondwetswijziging nodig zijn.

Naar gelang van de kenmerken van de rechtsgrond in kwestie zijn er verschillende mogelijkheden om de besluitvorming bij eenparigheid van stemmen te beperken:

- Ten eerste is de Commissie van mening dat het voor sommige rechtsgronden nodig en mogelijk is om onmiddellijk op de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid over te schakelen, bijvoorbeeld de artikelen III-8 (bestrijding van discriminatie), III-10 (stemrecht bij Europese verkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen), III-191 (associatie met de landen en gebieden), III-221 (financiële samenwerking met derde landen) en III-227 (toetreding tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens);
- In een aantal gevallen is echter eenparigheid vereist doordat de bevoegdheid van de Unie ruim omschreven is. In een aantal gevallen kan van de eenparigheidsvereiste worden afgezien door de bevoegdheden van de Unie duidelijker af te grenzen, bijvoorbeeld op het gebied van belastingen die verband houden met de werking van de interne markt (modernisering en verduidelijking van de bestaande wetgeving), administratieve samenwerking, bestrijding van fraude en belastingontduiking, de heffingsgrondslag (dus niet het heffingspercentage) voor de vennootschapsbelasting, de aspecten van het vrije verkeer van kapitaal die verband houden met fraudebestrijding, milieubelastingen, bepaalde aspecten van de sociale zekerheid, bepaalde maatregelen inzake paspoorten en het Europees openbaar ministerie in het kader van de bescherming van de financiële belangen van de Unie;
- Soms is in eenparigheid voorzien voor nieuwe of recente bevoegdheidsgebieden. Het is begrijpelijk dat de lidstaten wensten dat deze eerste maatregelen op Europees vlak eensgezind werden goedgekeurd. Wat dergelijke rechtsgronden betreft, kan vanaf een bepaalde datum op de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid worden overgeschakeld, bijvoorbeeld de artikelen III-170 (familierecht) en III-176 (politiële samenwerking).

8. De Commissie hoopt dat de IGC er met bovengenoemde technieken in zal slagen om het gebruik van het vetorecht verder te beperken.

In sommige gevallen, vooral op institutioneel gebied, zal dat waarschijnlijk onmogelijk blijven. Hoewel de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid voor een aantal van deze bepalingen duidelijk aangewezen is, bijvoorbeeld de artikelen III-84 (benoeming van de directieleden van de ECB) en III-232 (status van de Europese parlementsleden), is het begrijpelijk dat sommige besluiten met algemene instemming moeten worden goedgekeurd, bijvoorbeeld de samenstelling van het Europees Parlement en de regeling van het taalgebruik in de instellingen.

Toch vraagt de Commissie de IGC de nodige maatregelen te treffen om te voorkomen dat de uitgebreide Unie door een veto van een lidstaat geblokkeerd raakt. Er kunnen verschillende oplossingen worden overwogen. Eenparigheid kan bijvoorbeeld worden vervangen door een grotere gekwalificeerde meerderheid of kan anders worden gedefinieerd, opdat een besluit dat volgens de grondwet met eenparigheid van stemmen moet worden goedgekeurd, na een bepaalde periode van discussies in de Raad en een bespreking door de Europese Raad niet door één of twee lidstaten kan worden tegengehouden.

9. De Commissie wenst de aandacht van de IGC vooral op de budgettaire bepalingen te vestigen. De Commissie er heeft nota van genomen dat sommige regeringsvertegenwoordigers zich in de Conventie sterk hebben verzet tegen het afschaffen van de eenparigheidsvereiste in artikel I-53 betreffende de eigen middelen en artikel I-54 wat betreft de vaststelling van het eerste financiële kader na de inwerkingtreding van de grondwet. Het is echter duidelijk dat het behoud van de eenparigheidsvereiste, zelfs als tijdelijke oplossing, op korte termijn tot zeer moeilijke onderhandelingen dreigt te leiden, terwijl via de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid resultaten kunnen worden bereikt die voor iedereen billijk zijn. De Commissie is daarom van mening dat het vetorecht op dit gebied moet worden afgeschaft.

III. HERZIENING VAN DE GRONDWET

10. Uit de resultaten van de Conventie blijkt hoe verdienstelijk deze nieuwe methode voor de herziening van de Verdragen is. De Commissie hoopt dat de IGC snel een algemeen akkoord over de grondwet kan bereiken en dat het grondwettelijk verdrag zo spoedig mogelijk na de uitbreiding van de Unie kan worden ondertekend en geratificeerd.

Daarmee houdt de Europese integratie echter niet op. Er zullen nieuwe lidstaten toetreden. De Unie zal moeten optreden in een wereld die voortdurend verandert en zal voor nieuwe uitdagingen komen te staan. De komende jaren zullen de werkwijze van de Unie, haar beleidsdoelstellingen en haar beleidsmiddelen moeten worden gemoderniseerd en aan de ontwikkelingen moeten worden aangepast.

De Conventie heeft echter geen verandering gebracht in de huidige verdragsregel dat alle wijzigingen, hoe klein ook, in een bepaling van het primaire recht met eenparigheid van stemmen door de regeringen van de lidstaten moeten worden goedgekeurd en vervolgens door alle lidstaten moeten worden geratificeerd volgens hun respectievelijke grondwettelijke regels (artikel IV-7). Dat geldt niet alleen voor

de 465 artikelen van de grondwet, maar ook voor de bepalingen van alle protocollen⁴.

Dit kan tot een totale verlamming van de Unie leiden, met het risico dat de lidstaten en de burgers op termijn hun belangstelling voor deze vorm van integratie verliezen en de voorkeur geven aan minder efficiënte samenwerkingsverbanden of zelfs samenwerkingsverbanden tussen een beperkt aantal lidstaten.

De Commissie vindt het essentieel dat de IGC de weg bereidt voor soepelere procedures voor grondwetswijzigingen, zij het onder welomschreven omstandigheden. Zij herinnert eraan dat artikel 95 van het EGKS-Verdrag, dat door alle lidstaten is geratificeerd, reeds in een soepelere procedure voor de wijziging van niet-essentiële verdragsbepalingen voorzag. Deze procedure is trouwens in 1960 gebruikt.

11. De Europese Raad zou wijzigingen moeten kunnen aanbrengen in deel III van de grondwet. De Europese Raad moet deze wijzigingen, na goedkeuring door het Europees Parlement, met een meerderheid van 5/6 van de leden kunnen goedkeuren. Eenparigheid van stemmen zou vereist blijven indien de wijziging de bevoegdheden van de Unie of het evenwicht tussen de instellingen betreft.

Deze wijzigingen zouden niet geratificeerd hoeven te worden. Wel zouden de nationale parlementen in een vroege fase bij de besluitvorming van de Europese Raad worden betrokken door aan een Conventie deel te nemen en controle uit te oefenen op de werkzaamheden van de regeringen. Het Hof van Justitie zou toezicht uitoefenen op de naleving van de voorwaarden voor soepelere wijzigingsprocedures.

Meer in het algemeen stelt de Commissie voor om eerstdaags grondig na te denken over de instelling van een grondwetgevende instantie met vertegenwoordigers van de regeringen, de nationale parlementen en de Europese instellingen.

IV. ECONOMISCHE GOVERNANCE

12. In haar mededelingen aan de Conventie pleitte de Commissie voor een sterkere coördinatie van het economisch beleid. Doel is vast te houden aan het goede beheer van de openbare financiën, dat onontbeerlijk is voor een gezonde economie die groei en werkgelegenheid bevordert. Daartoe moeten de bepalingen van de ontwerpgrondwet betreffende het economische en monetair beleid van de Unie verder worden verbeterd, met name door de Commissie het recht te geven om voorstellen te doen bij de opstelling van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.
13. Hoewel het (door de toekomstige uitbreidingen) waarschijnlijk nog lang zal duren eer alle lidstaten de euro invoeren, moet dat de doelstelling blijven. De desbetreffende bepalingen moeten daarom worden bijeengebracht in een afdeling "overgangsbepalingen", die volledig achterhaald zal zijn zodra de euro door alle lidstaten is ingevoerd.

⁴

Er zijn enkele uitzonderingen (bv. de artikelen III-289 en III-299 en artikel III-76, lid 13).

In deze overgangsbepalingen moet worden aangegeven welke gevolgen het feit dat sommige lidstaten de euro nog niet hebben ingevoerd, heeft, moet in een sterkere coördinatie van het economisch beleid in de eurozone worden voorzien en moeten de rechten en plichten van de lidstaten die "onder een derogatie vallen" worden vastgesteld.

De ministers van Financiën van de eurozone moeten als Raad Economische en Financiële Zaken van de eurozone kunnen bijeenkomen en besluiten kunnen goedkeuren. De regels voor het functioneren van de Raad van Bestuur van de Europese Centrale Bank en het kader voor de operationele beslissingen over het economisch beleid moeten worden herzien opdat ze ook in een uitgebreide eurozone doeltreffend blijven.

V. VERDUIDELIJKING VAN DE ONTWERP-GRONDWET

A. Institutionele bepalingen

- De voorzitter van de Europese Raad -

14. Hoewel de Commissie op dit punt bedenkingen heeft, stelt zij niet voor om terug te komen op het compromis dat de Conventie na lange discussies heeft bereikt. De Commissie is echter van mening dat de overeengekomen oplossing ook in de tekst terug te vinden moet zijn en dat de IGC dus bepalingen betreffende de status van de voorzitter van de Europese Raad⁵ moet vaststellen.

In elk geval is het essentieel dat de rol van de voorzitter van de Europese Raad niet afwijkt van het door de Conventie vastgestelde evenwicht. Indien de voorzitter ruimere taken krijgt toegewezen dan het voorzitterschap van de Europese Raad en de vertegenwoordiging van de Unie op zijn niveau op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid, zou dat de door de Conventie overeengekomen institutionele structuur onvermijdelijk veranderen en verwarring scheppen in de bevoegdheidsverdeling. Met name de organisatie van de werkzaamheden van de Raad mag niet aan de voorzitter van de Europese Raad worden toevertrouwd, des te meer omdat de Europese Raad voortaan een autonome instelling wordt ten opzichte van de Raad⁶. Iemand die voor geen enkel parlement verantwoording moet afleggen, mag geen invloed hebben op het functioneren van de Raad, dat transparant en democratisch moet zijn.

- *Het voorzitterschap van de verschillende samenstellingen van de Raad* -

15. De Conventie heeft besloten om het huidige systeem, waarbij de Raad halfjaarlijks om beurten door de lidstaten wordt voorgezeten, niet te behouden. Over het nieuwe systeem heeft de Conventie zich echter niet duidelijk uitgesproken, behalve over de

⁵ Naar het voorbeeld van de voorschriften voor de Commissie moet de grondwet bepalingen omvatten betreffende de nationaliteit van de voorzitter, zijn onafhankelijkheid, het verbod op het uitoefenen van andere beroepsactiviteiten en zijn vervanging in geval van overlijden of ontslag.

⁶ De IGC moet uit deze verandering de nodige conclusies trekken en voor de besluiten van de Europese Raad dezelfde juridische bescherming inbouwen als voor de besluiten van de Raad, met name door de artikelen III-270 en III-272 in die zin te wijzigen.

Raad Buitenlandse Zaken, die door de minister van Buitenlandse Zaken zal worden voorgezeten.

De wijze waarop het voorzitterschap van alle samenstellingen van de Raad wordt georganiseerd, is essentieel voor het goede functioneren van deze instelling in de Unie en voor de naleving van de taakverdeling tussen de instellingen, met name op uitvoerend gebied. De IGC moet deze kwestie verduidelijken en nader onderzoeken. Met name moet worden nagegaan of het niet eenvoudiger zou zijn, in de grondwet te bepalen dat elke samenstelling van de Raad een voorzitter kiest onder zijn leden.

16. Voor een minister die ook nog zijn nationale functie moet uitoefenen, zal het voorzitterschap van een samenstelling van de Raad een zware taak zijn, ook al hoort de externe vertegenwoordiging van de Unie daar niet meer bij. Daarom is de Commissie van mening dat de ambtstermijn van de voorzitter van een samenstelling van de Raad tot één jaar beperkt moet blijven⁷.

Indien het voorzitterschap van de Raad langer duurt, is er immers meer kans dat het door verkiezingen of een kabinetswijziging wordt beïnvloed, wat niet de bedoeling van deze hervorming is.

17. Als het voorzitterschap niet langer halfjaarlijks door vertegenwoordigers van dezelfde regering wordt bekleed, zal er nog meer dan nu behoefte zijn aan samenhang tussen de werkzaamheden van de verschillende samenstellingen van de Raad.

Het toezicht op de samenhang van de werkzaamheden van de Raad moet, overeenkomstig de ontwerp-grondwet, worden toevertrouwd aan een vergadering waarin de regeringen van alle lidstaten en de Commissie vertegenwoordigd zijn, namelijk aan de Raad Algemene Zaken, en niet aan een bureau of een bijeenkomst van de voorzitters van de verschillende samenstellingen van de Raad, die overigens moeilijk concreet te organiseren zou zijn.

De Commissie stelt voor om de Raad Algemene Zaken niet met alle aspecten van de wetgevende taak van de Raad te belasten, maar enkel met het beheer van de algemene zaken en vooral met het toezicht op de samenhang tussen de werkzaamheden van de Raad en de interinstitutionele programmering van de Unie.

- De minister van Buitenlandse Zaken/vice-voorzitter van de Commissie -

18. Een belangrijk resultaat van de ontwerp-grondwet is de instelling van de functie van minister van Buitenlandse Zaken/vice-voorzitter van de Commissie, die het externe optreden van de Unie op alle gebieden meer samenhang moet geven, ongeacht welke besluitvormingsprocedure de grondwet voorschrijft (de communautaire methode of de speciale procedure voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid).

Op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid treedt de minister van Buitenlandse Zaken/vice-voorzitter van de Commissie alleen op, als mandataris van de Raad. In die hoedanigheid doet hij voorstellen aan de Raad en

⁷ Dat geldt ook voor de eurogroep. De ambtstermijn van de voorzitter van de eurogroep moet samenvallen met die van de Raad Ecofin.

voert hij de besluiten van de Raad uit. Daarnaast is hij van rechtswege lid van de Commissie, waarin hij als vice-voorzitter de andere onderdelen van het externe optreden coördineert. Hij heeft dezelfde rechten en plichten als de andere leden van de Commissie, neemt op alle gebieden aan de besluitvorming deel en deelt de collegiale verantwoordelijkheid voor het optreden van de Commissie.

19. Als de Commissie in groepen van commissarissen wordt ingedeeld, wordt de minster van Buitenlandse Zaken voorzitter van de groep van commissarissen die verantwoordelijk is voor de externe betrekkingen. Deze groep moet nauw toezicht houden op de naleving van de regels opdat de Raad, de Commissie en de minister elk effectief de rol kunnen vervullen die de grondwet hun toebedeelt. In deze kring kan de samenhang van het externe optreden van de Unie concreet vorm krijgen.

Overeenkomstig de bij de ontwerp-grondwet gevoegde ontwerp-verklaring wordt de minister bijgestaan door een Europese Dienst voor het externe optreden, waaronder ook de vertegenwoordigingen van de Unie in derde landen en bij internationale organisaties vallen. Volgens de ontwerp-verklaring moeten de Raad en de Commissie overeenkomen hoe deze dienst wordt opgericht. Het gaat daarbij vooral om de administratieve organisatie, die niet in het grondwettelijke verdrag hoeft te worden vermeld.

Voor de Commissie is het essentieel dat de Europese Dienst voor het externe optreden niet los staat van de andere instellingen van de Unie en in nauwe samenwerking met alle diensten van de Commissie werkt.

- *Juridische revisie* -

20. Opdat de IGC over een duidelijke en juridisch correcte tekst kan discussiëren, zal een juridische revisie van de ontwerp-grondwet worden verricht. Deze revisie is van essentieel belang. De Commissie is immers van mening dat er niet altijd een evenwichtige keuze gemaakt is tussen de bepalingen die in deel I, respectievelijk in deel III moeten worden opgenomen⁸. Ook is het niet duidelijk waarom het begrip "één enkel institutioneel kader" (artikel I-18) is behouden of waarom twee instellingen (de Rekenkamer en de Europese Centrale Bank) niet tot dit institutionele kader behoren. Er zijn lacunes⁹ en de gebruikte taal is soms uit juridisch oogpunt onvoldoende duidelijk¹⁰.

Uit deze juridische revisie zal blijken of de teksten nog dubbelzinnigheden bevatten waarover de IGC zich moet uitspreken.

⁸ In artikel I-20, lid 3, wordt bijvoorbeeld het aantal jaarlijkse vergaderingen van de Europese Raad vastgesteld, terwijl de regels voor de besluitvorming in het Europees Parlement en de Commissie, die essentieel zijn voor het functioneren van deze instellingen, in deel III (de artikelen III-240 en III-255) staan. Een verwijzing naar de Europese Investeringsbank had in deel I moeten staan.

⁹ De ontwerp-grondwet omvat bijvoorbeeld noch overgangsbepalingen voor de samenstelling van de Commissie in de periode tussen de inwerkingtreding van de grondwet en 1 november 2009, noch regels voor de benoeming en de uitoefening van het ambt van voorzitter van de Europese Raad (bv. nationaliteit, onafhankelijkheid). Het is overigens jammer dat de grondwettelijke elementen van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, zoals de onafhankelijkheid van de Europese parlementsleden en de lijst van onverenigbaarheden, niet in de ontwerp-grondwet zijn opgenomen.

¹⁰ In artikel I-22, lid 2, en artikel I-24 wordt bijvoorbeeld de indruk gegeven dat de Raad uit lidstaten bestaat, terwijl hij bestaat uit leden die de regering van hun lidstaat vertegenwoordigen en binden.

B. Het beleid van de Unie

21. De Unie is voor de burger slechts van betekenis door het beleid dat zij voert. De Commissie stemt dan ook in met de aanpak van de grondwet, waarin niet alleen de grondrechten en de organisatie van de instellingen worden vastgesteld, maar waarvan deel III ook een reeks bepalingen betreffende de beleidsdoelstellingen en de beleidsmiddelen van de Unie omvat.

De Conventie heeft de bepalingen betreffende het externe optreden van de Unie en de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid grondig onderzocht. Zij heeft ontwerp-artikelen opgesteld waarin deze bepalingen worden herschikt. Wat de andere beleidsgebieden betreft, heeft de Conventie de huidige bepalingen van het EG-Verdrag, op enkele verbeteringen na, gewoon overgenomen. Op basis van de werkzaamheden van deskundigen van de juridische diensten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie zijn de teksten van het EG-Verdrag aan het nieuwe institutionele kader (en met name aan de bepalingen betreffende de procedures en de instrumenten) aangepast, maar de redactie van de artikelen is in wezen onveranderd gebleven.

22. Op sommige gebieden dateren de teksten echter nog van het Verdrag van Rome van 1957. Op andere gebieden zijn de artikelen verscheidene malen gewijzigd, wat de leesbaarheid niet ten goede komt. Daardoor vormen de bepalingen betreffende het beleid in deel III van de ontwerp-grondwet (met uitzondering van de gebieden die de Conventie heeft herschikt) een lang, onevenwichtig en ingewikkeld geheel dat in uiteenlopende stijlen is opgesteld en vooral achterhaald is ten opzichte van het huidige beleid. De bepalingen betreffende het landbouwbeleid beantwoorden bijvoorbeeld aan de ideeën van de jaren vijftig over groei en continuïteit van de voorziening, die niets meer te maken hebben met de hoofdonderdelen van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, namelijk kwaliteitsbevordering, milieubescherming en plattelandontwikkeling door diversificatie. Ook het begrip duurzame ontwikkeling, dat de Conventie als één van de doelstellingen van de Unie op de voorgrond heeft gesteld, is niet terug te vinden in de bepalingen betreffende het milieubeleid. Daarentegen zijn in de ontwerp-grondwet een aantal bepalingen opgenomen die achterhaald zijn of doelloos zijn geworden¹¹.

Nu de Unie een grondwet krijgt, moeten de bepalingen betreffende het beleid worden vereenvoudigd en geactualiseerd.

De Commissie heeft voorbereidende werkzaamheden aangevat om de bepalingen betreffende het beleid van de Unie te herschikken. Deze herschikking houdt evenwel noch een wijziging van het politieke evenwicht, noch een uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie in. Desgevraagd kan de Commissie deze teksten aan de IGC voorleggen. De Commissie vreest echter dat het tijdschema voor de IGC het niet mogelijk maakt om de bepalingen betreffende het beleid volledig te herschikken.

¹¹ Bijvoorbeeld artikel III-141 en artikel III-56, lid 2, onder c), over de opdeling van Duitsland en artikel III-109: "De lidstaten streven ernaar de bestaande gelijkwaardigheid van de bepalingen omtrent betaalde vakantie te handhaven".

Ook dit is een belangrijke reden om, zoals de Commissie heeft voorgesteld (zie hierboven, punt III), in soepelere procedures voor de herziening van de grondwet te voorzien. Indien de bepalingen betreffende het beleid nu niet worden herschikt, moet het mogelijk worden gemaakt om dat in de komende jaren te doen. Te strikte regels zouden tot gevolg hebben dat een groot deel van de grondwet, die de belangrijkste tekst van de Unie is, nog jarenlang bovengenoemde gebreken blijft vertonen.

23. Indien een volledige herschikking niet mogelijk is, moet de IGC ten minste een aantal bepalingen verduidelijken en de bepalingen van de grondwet beter op elkaar afstemmen, met name door deel III, dat de Conventie niet heeft herzien, aan te passen aan deel I, waaraan de Conventie veel zorg heeft besteed.

- Samenhang tussen de doelstellingen van de Unie en de beleidsdoelstellingen -

24. Er bestaat een zekere discrepantie tussen de doelstellingen van de Unie, die door de Conventie zijn vernieuwd (artikel I-3), en de doelstellingen op bepaalde beleidsgebieden, die niet zijn herzien. Dat leidt niet alleen tot een gebrek aan redactionele samenhang, maar kan eventueel ook de interpretatie van de juridische betekenis van de bepalingen bemoeilijken. De rechtsgrond voor de uitvoering van het beleid houdt namelijk meestal verband met de beleidsdoelstellingen. Daarom moet de IGC nagaan of de concrete beleidsdoelstellingen wel op de algemene doelstellingen van de Unie afgestemd zijn. De Commissie is met name van mening dat duurzame ontwikkeling een sleutelbegrip moet worden in het beleid van de Unie en dat de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid aan de nieuwe aanpak moeten worden aangepast. De Commissie herinnert eraan dat in een protocol kan worden aangegeven hoe de in de grondwet vastgelegde doelstelling van duurzame ontwikkeling concreet moet worden verwezenlijkt.

- Gevolgen van de classificatie van bevoegdheden -

25. De Commissie is van mening dat de IGC de bepalingen van deel III in overeenstemming moet brengen met de methode die de Conventie heeft gebruikt om de bevoegdheden te classificeren.

De Conventie was van mening dat twee gebieden die tot dusver aanvullende bevoegdheden waren, namelijk gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken op het gebied van volksgezondheid en onderzoek, gedeelde bevoegdheden moeten worden. Overeenkomstig artikel I-14 kan de Unie ook initiatieven nemen met het oog op de coördinatie van het sociaal beleid van de lidstaten. De teksten in deel III betreffende deze beleidsgebieden zijn echter niet dienovereenkomstig aangepast.

Daarom vraagt de Commissie de IGC de Unie de bevoegdheid te geven om op Europees niveau ingrijpende maatregelen te treffen ter bestrijding van overdraagbare ziekten (zoals SARS) en bioterrorisme en ter voorkoming van ernstige risico's voor de gezondheid van de mens. Voorts is de Commissie van mening dat de bevoegdheid van de Unie om een echte Europese onderzoeksruimte tot stand te brengen, duidelijk in de grondwet moet worden vastgelegd.

- Rationalisatie van de procedures -

26. De Conventie heeft de procedures sterk gerationaliseerd en vereenvoudigd. Over het algemeen zijn de teksten van deel III aan deze wijzigingen aangepast, maar op een aantal punten kunnen ze nog rationeler en coherenter worden gemaakt. De Commissie vestigt de aandacht van de IGC met name op de drie gevallen die in *bijlage 4* bij dit advies worden toegelicht.

VI. BETROKKENHEID VAN DE BURGER BIJ DE ONTWERP-GRONDWET

27. Hoewel de werkzaamheden van de Conventie transparant waren en maatschappelijke organisaties wezenlijk aan de discussies hebben deelgenomen, zijn de publieke opinie en de burgers in het algemeen onvoldoende bij het aan de gang zijnde proces en bij de opstelling van de grondwet betrokken geweest. Dit vormt een risico voor de goede afloop van het proces. Daarom moeten alle politieke actoren en alle instellingen tijdens de volgende twee fasen (namelijk de IGC en het ratificatieproces in elk van de lidstaten) een inspanning leveren om contact te houden met de civiele samenleving en de burger in het algemeen.

Gezien de aard van de ontwerp-tekst en de daarmee samenhangende politieke, grondwettelijke en verkiezingsprocessen hebben de lidstaten een centrale verantwoordelijkheid voor de voorlichting van de burger. Na de inspanningen van de Europese instellingen om een publiek debat op gang te brengen, de burgers over de toekomst van de Unie voor te lichten en met hen te communiceren, is het nu aan de nationale overheden om zelf een belangrijke inspanning te leveren, te meer daar zij dichter bij de burger staan en over de nodige communicatiemiddelen beschikken. Ook de regionale en lokale overheden moeten bij deze initiatieven worden betrokken. Op Europees niveau zal de Commissie zich, in samenwerking met de andere instellingen, blijven inspannen om het openbare debat te ondersteunen en de burgers voor te lichten.

Om de burgers bij het Europese project te betrekken, zou het zeer bevorderlijk zijn dat alle lidstaten de grondwet tegelijk (door het parlement of door een referendum) laten ratificeren.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 – De besluitvorming in de Commissie

Elk jaar keurt de Commissie bijna tienduizend besluiten goed, maar minder dan 3% daarvan worden na een discussie tijdens de wekelijkse vergadering van het college goedgekeurd en ongeveer 30% volgens de schriftelijke procedure (*zie tabel hieronder*). Dit zijn natuurlijk de belangrijkste besluiten, maar de overgrote meerderheid van de besluiten wordt dus volgens andere procedures goedgekeurd.

Het reglement van orde voorziet in vier procedures:

- de "mondelinge procedure": de besluiten worden door het college goedgekeurd tijdens de wekelijkse vergaderingen;
- de "schriftelijke procedure": de besluiten worden geacht door de Commissie te zijn goedgekeurd wanneer na een bepaalde termijn geen enkel commissielid voorbehoud heeft gemaakt tegen een voorstel dat hem schriftelijk is medegedeeld; indien een commissielid voorbehoud maakt, wordt het besluit volgens de mondelinge procedure goedgekeurd;
- de "machtigingsprocedure": de besluiten worden goedgekeurd door één of meer leden van de Commissie die gemachtigd zijn om namens de Commissie beheers- en administratieve maatregelen goed te keuren;
- de "delegatieprocedure": de besluiten worden goedgekeurd door een directeur-generaal aan wie de Commissie de bevoegdheid heeft gedelegeerd om namens de Commissie beheers- en administratieve maatregelen goed te keuren.

Wanneer besluiten bij machtiging of delegatie in naam van de Commissie worden goedgekeurd, wordt de collegialiteit gewaarborgd door bijzondere maatregelen: machtiging en delegatie zijn aan bepaalde grenzen en voorwaarden gebonden, er wordt overleg gepleegd tussen de diensten en de goedgekeurde besluiten worden aan alle leden van de Commissie medegedeeld.

Om te begrijpen hoe de Commissie functioneert, is het ook belangrijk te weten dat alle besluiten op voorstel van een lid van de Commissie worden goedgekeurd, maar dat dit lid in de regel vooraf de instemming tracht te krijgen van de andere commissieleden die bij het onderwerp in kwestie betrokken zijn. In de voorstellen voor besluiten is dus al rekening gehouden met de mening van de betrokken commissieleden. Ook een machtiging door een lid van de Commissie moet vaak vooraf door één of meer andere commissieleden worden goedgekeurd.

Bovendien komen commissieleden van wie de portefeuilles met elkaar verband houden, in een aantal werkgroepen bijeen (bv. de groep van commissarissen voor externe betrekkingen). Momenteel zijn deze werkgroepen niet bevoegd om besluiten goed te keuren; wel kunnen de betrokken commissieleden er bepaalde onderwerpen bespreken.

Hoewel alle commissieleden dus op één of andere manier aan de besluitvorming deelnemen, wordt de overgrote meerderheid van de besluiten feitelijk slechts door een beperkt aantal commissieleden of zelfs slechts door één commissielid genomen.

	2000		2001		2002		27.8.2003	
Mondelinge procedures (*)	572	5,8%	426	4,6%	221	2,4%	125	2,3%
Schriftelijke procedures	3042	30,7%	3009	32,2%	2622	28,7%	1590	29,2%
Machtigings-procedures	6300	63,5%	5893	63,1%	3357	36,7%	1475	27,1%
Delegatie-procedures	0	0	8	0,1%	2946	32,2%	2250	41,4%
Totaal	9914	100%	9336	100%	9146	100%	5440	100%

(*) Aantal keer dat de Commissie heeft gestemd:

2000: 3 op 572
2001: 3 op 426
2002: 4 op 221
2003: 1 op 125.

BIJLAGE 2 – Voorstellen voor de samenstelling en de organisatie van de Commissie

Wijzigingen in artikel I-25 van de ontwerp-grondwet

"1. (ongewijzigd)¹²

2. (ongewijzigd)¹³

3. De Commissie bestaat uit één onderdaan van elke lidstaat, onder wie de voorzitter en de minister van Buitenlandse Zaken.

De Commissie wordt volgens de voornaamste gebieden waarvoor zij bevoegd is, ingedeeld in groepen van commissarissen, overeenkomstig haar reglement van orde.

4. Onverminderd de volgende alinea worden besluiten van de Commissie goedgekeurd door hetzij de meerderheid van haar leden, hetzij een groep van commissarissen, hetzij een lid dat gemachtigd is om namens de Commissie besluiten goed te keuren.

De Commissie keurt met een meerderheid van twee derde van haar leden haar reglement van orde goed. Dit omvat de regels voor machtigingen en voor de mogelijkheid om een kwestie ter goedkeuring voor te leggen aan alle leden van de Commissie.

5. De Commissie vervult haar taak overeenkomstig de door de voorzitter vastgestelde beleidslijnen. Onverminderd de leden 3 en 4 beslist de voorzitter over de interne organisatie van de Commissie teneinde de samenhang, de doeltreffendheid en het collegiale karakter van haar optreden te waarborgen.

De taken van de Europese Commissie worden door de voorzitter over de leden van de Commissie verdeeld. Hij kan de bevoegdheidsverdeling in de loop van de ambtstermijn wijzigen.

De leden van de Commissie oefenen de hun door de voorzitter toegewezen taak onder diens gezag uit.

Een lid van de Commissie dient zijn ontslag in indien de voorzitter hem daarom verzoekt.

¹² "De Europese Commissie bevordert het Europese algemeen belang en neemt daartoe passende initiatieven. Zij ziet toe op de toepassing van zowel de bepalingen van de Grondwet als de bepalingen die de instellingen krachtens de Grondwet vaststellen. Onder de controle van het Hof van Justitie ziet zij toe op de toepassing van het recht van de Unie. Zij voert de begroting uit en beheert programma's. Zij oefent onder de in de Grondwet vastgelegde voorwaarden tevens coördinatie-, uitvoerings- en beheerstaken uit. Zij draagt zorg voor de externe vertegenwoordiging van de Unie, behalve wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en in andere in de Grondwet genoemde gevallen. Zij neemt de initiatieven tot de jaarlijkse en meerjarige programmering van de Unie met het oog op de totstandbrenging van interinstitutionele akkoorden."

¹³ "Tenzij in de Grondwet anders bepaald, kunnen wetgevingshandelingen van de Unie alleen op voorstel van de Europese Commissie worden vastgesteld. Andere handelingen worden op voorstel van de Commissie vastgesteld in de gevallen waarin de Grondwet daarin voorziet."

6. (lid 4, ongewijzigd)¹⁴
7. De Commissie legt als college verantwoording af aan het Europees Parlement."

Wijzigingen in artikel I-26 van de ontwerp-grondwet

- "1. (ongewijzigd)¹⁵
2. De regering van elke lidstaat, met uitzondering van de lidstaten waarvan de voorzitter en de minister van Buitenlandse Zaken de nationaliteit hebben, stelt een lijst van drie personen op die zij geschikt acht voor het ambt van Europees commissaris; in de lijst moeten beide geslachten vertegenwoordigd zijn.

Uit elk van deze lijsten kiest de voorzitter een persoon die lid van de Commissie wordt. De voorzitter, de minister van Buitenlandse Zaken en de aldus aangewezen andere leden van de Commissie worden als college ter goedkeuring onderworpen aan een stemming van het Europees Parlement.
3. Na de goedkeuring door het Parlement treedt de Commissie aan op 1 november na de datum van de verkiezingen voor het Europees Parlement. De ambtstermijn van de Commissie bedraagt vijf jaar."

Wijzigingen in de artikelen III-250 tot en met III-256

In de artikelen III-251, III-252 en III-253 wordt "de Europese commissarissen en de commissarissen" vervangen door "de leden van de Commissie". De artikelen III-250, III-254, III-255 en III-256 worden geschrapt aangezien de feitelijke inhoud daarvan wordt overgenomen in de gewijzigde artikelen I-25 en I-26.

¹⁴ "De Europese Commissie oefent haar verantwoordelijkheden volkomen onafhankelijk uit. Bij de vervulling van hun taken vragen noch aanvaarden de Europese commissarissen en de commissarissen instructies van enige regering of enig ander lichaam."

¹⁵ "Rekening houdend met de verkiezingen voor het Europees Parlement en na passende raadplegingen draagt de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen bij het Europees Parlement een kandidaat voor het ambt van voorzitter van de Europese Commissie voor. Deze kandidaat wordt door het Europees Parlement bij meerderheid van stemmen van zijn leden gekozen. Indien de kandidaat geen meerderheid behaalt, draagt de Europese Raad binnen een maand volgens dezelfde procedure een nieuwe kandidaat bij het Europees Parlement voor."

BIJLAGE 3: Voorbeeld voor de organisatie van de Commissie

De Commissie kan overeenkomstig de volgende beginselen worden georganiseerd:

- Binnen de Commissie worden groepen van commissarissen opgericht;
- Elke groep bestaat uit ten minste zeven leden. Behalve de voorzitter mag geen enkel lid van de Commissie deel uitmaken van meer dan drie groepen;
- De voorzitter beslist over de samenstelling van elke groep. Daarbij houdt hij rekening met de bevoegdheden van elke commissaris en de representativiteit van de groep voor het college als geheel;
- De minister van Buitenlandse Zaken zit de groep van commissarissen voor het externe optreden van de Unie voor. De Commissie kiest de voorzitters van de overige groepen, op voorstel van de voorzitter, onder de leden van elke groep;
- Het college voert regelmatig discussies over de beleidslijnen en keurt de volgende besluiten goed:
 - de belangrijkste besluiten, zoals vermeld in het reglement van orde (bv. het jaarprogramma, de ontwerp-begroting van de Unie, de financiële vooruitzichten en de aanhangigmaking van zaken);
 - besluiten die de voorzitter of de bevoegde groep op de agenda van het college plaatsen omdat zij van oordeel zijn dat het besluit belangrijk of bijzonder genoeg is om door alle leden van de Commissie in beraad te worden genomen;
 - elk besluit waarvan een lid van de Commissie, na van het ontwerp-besluit van de bevoegde groep kennis te hebben genomen, oordeelt dat het door de volledige Commissie in beraad moet worden genomen;
- De overige besluiten van de Commissie worden namens de Commissie goedgekeurd door de bevoegde groep van commissarissen;
- De besluiten van de groepen van commissarissen worden goedgekeurd door de meerderheid van de leden van de groep;
- De ontwerpen voor besluiten die namens de Commissie door de bevoegde groep van commissarissen worden goedgekeurd, worden tijdig aan alle commissarissen medegedeeld. Deze hebben allen het recht om de desbetreffende groep van commissarissen schriftelijk opmerkingen mede te delen.

BIJLAGE 4 – Rationalisatie van een aantal procedures

Zoals vermeld in punt 26 van het advies verzoekt de Commissie de IGC met name de volgende punten te onderzoeken:

- Gemeenschappelijk landbouwbeleid -

In artikel III-127 van de ontwerp-grondwet wordt inzake landbouwbeleid terecht een onderscheid gemaakt tussen wetgevende maatregelen (die volgens de wetgevingsprocedure worden vastgesteld) en maatregelen die, hoewel zij rechtstreeks uit hoofde van de grondwet worden vastgesteld, niet wetgevend van aard zijn. Wat deze laatste betreft, wordt in de grondwet bepaald dat de Raad op voorstel van de Commissie verordeningen of besluiten goedkeurt (lid 3).

Om de samenhang met de wetten en kaderwetten op landbouwgebied te behouden en te voorkomen dat het Europees Parlement wat deze maatregelen betreft een stap achteruit zet ten opzichte van de huidige situatie, moet in artikel III-127, lid 3, ook in raadpleging van het Parlement worden voorzien.

Voorts moet worden toegevoegd dat uitvoeringsmaatregelen bij verordeningen en besluiten van de Raad door de Commissie worden vastgesteld. Aangezien in de grondwet reeds een onderscheid wordt gemaakt tussen wetgevende en niet-wetgevende maatregelen, en aangezien de Raad voor de belangrijkste niet-wetgevende maatregelen bevoegd is, is er immers geen reden om de Raad bij de grondwet bevoegd te maken voor de uitvoering van zijn eigen maatregelen. Artikel I-36 biedt de Raad, zoals nu reeds het geval is, de mogelijkheid om zich in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen bij een besluit van afgeleid recht uitvoeringsbevoegdheden toe te kennen.

- Coördinatie van de socialezekerheidsstelsels -

Bij Verordening 1408/71 is een systeem voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels ingesteld. Deze verordening berust momenteel op de artikelen 42 (werknemers) en 308 (zelfstandigen en andere personen die onder socialezekerheidsstelsels vallen) van het EG-Verdrag. In deze bepalingen wordt in verschillende procedures voorzien (artikel 42: medebeslissingsprocedure, artikel 308: raadpleging van het Europees Parlement), maar in beide gevallen beslist de Raad bij eenparigheid van stemmen. Wat artikel 42 betreft (waarvan de tekst is overgenomen in artikel III-21 van de ontwerp-grondwet), heeft de Conventie de eenparigheidsvereiste afgeschaft omdat deze rechtsgrond in de medebeslissingsprocedure voorziet.

Aangezien de personele werkingssfeer van Verordening 1408/71 ruimer is dan alleen werknemers, is artikel III-21 uitgebreid tot zelfstandigen. Het effect van deze wijzigingen wordt echter tenietgedaan doordat artikel III-21 niet op alle personen die onder Verordening 1408/71 vallen (met name studenten en ambtenaren), van toepassing is. Daardoor moet nog steeds een beroep worden gedaan op artikel 308 (dat artikel I-17 is geworden). Daarom vraagt de Commissie de IGC artikel III-21 te verduidelijken opdat deze bepaling in de toekomst de enige rechtsgrond voor wijzigingen in Verordening 1408/71 kan worden.

- Onderzoeksbeleid -

Overeenkomstig artikel III-149 wordt het meerjarenkaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling bij Europese wet, dus volgens de wetgevingsprocedure, vastgesteld. De specifieke onderzoeksprogramma's daarentegen worden overeenkomstig artikel III-149, lid 4, door de Raad vastgesteld op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement. Het meerjarenkaderprogramma en de specifieke programma's vormen echter één geheel, dat als een totaalpakket wordt gepresenteerd en goedgekeurd. Daarom is het wenselijk dat alle onderzoeksprogramma's volgens dezelfde procedure, namelijk de wetgevingsprocedure, worden goedgekeurd.

BIJLAGE 5 – Opmerkingen over de voltooiing van de ontwerp-grondwet

De Commissie hoopt dat het grondwettelijke verdrag, overeenkomstig de wens van de Europese Raad van Thessaloniki, zo spoedig mogelijk na 1 mei 2004 zal worden ondertekend. Zij deelt de mening dat 9 mei een gepaste symbolische datum voor de ondertekeningsplechtigheid zou zijn.

Het volstaat echter niet dat de IGC de door de Conventie opgestelde ontwerp-grondwet (eventueel in een verbeterde en verduidelijkte versie) ondertekent. Hoewel de basisverdragen (het Verdrag van Rome en het Verdrag van Maastricht) door het grondwettelijke verdrag worden ingetrokken en vervangen, omvat deze tekst namelijk niet het volledige primaire recht van de Unie (met name de toetredingsverdragen en de vele protocollen ontbreken). Er moet dus nog veel werk worden verzet voordat de tekst van de nieuwe grondwet van de Unie volledig afgerond is.

Het gaat hoofdzakelijk om technische en juridische werkzaamheden die door de juridische diensten van de drie instellingen kunnen worden verricht. Op een aantal punten moeten echter nog politieke knopen worden doorgehakt. Het gaat om uiteenlopende kwesties, waarover de Commissie de volgende opmerkingen wil maken.

- Verdragen -

De Conventie heeft de opstelling van het protocol tot vaststelling van de lijst van de in te trekken verdragen en akten aan de IGC overgelaten (artikel IV-2).

Om deze lijst op te stellen, moet de IGC eerst de vier vorige toetredingsakten (1972, 1979, 1985 en 1994) grondig analyseren. De overgrote meerderheid van de bepalingen van deze akten zijn achterhaald doordat de overgangsperioden afgelopen zijn. Een beperkt aantal bepalingen in deze akten (en de bijgevoegde protocollen) zijn echter nog van toepassing. Sommige van deze bepalingen, met name uitzonderingen of speciale regelingen voor bepaalde gebieden, kunnen politiek zeer gevoelig liggen. De bepalingen die de IGC nog relevant acht, moeten hetzij in de grondwet, hetzij in een bijgevoegd protocol worden opgenomen. De Commissie raadt aan om van deze gelegenheid gebruik te maken om alle bepalingen betreffende de territoriale werkingssfeer van de grondwet en de speciale regelingen voor bepaalde gebieden, die momenteel over verschillende akten verspreid zijn, in één protocol te herschikken.

Veel bepalingen van het laatste toetredingsverdrag (2003) zullen bij de inwerkingtreding van de grondwet nog van toepassing zijn. Daarom moet de IGC nagaan welke wijzigingen in dit toetredingsverdrag moeten worden aangebracht opdat het van kracht kan blijven wanneer de gebruikte rechtsgrond door de grondwet wordt vervangen.

- Protocollen -

De opstelling van de lijst van de protocollen die van kracht moeten blijven, kan politiek gezien nog gevoeliger liggen. Momenteel zijn er immers meer dan dertig protocollen bij het EG-Verdrag en het EU-Verdrag gevoegd. Sommige zijn algemeen van aard (bv. de statuten van het Hof van Justitie, het ESCB, de ECB en de EIB), andere regelen een specifiek punt of vermelden het standpunt van een lidstaat over de algemene bepalingen van de Verdragen. De IGC moet nagaan of het zin heeft om laatstgenoemde protocollen te behouden.

Het volstaat echter niet een lijst op te stellen van de protocollen die moeten worden behouden; de IGC moet de tekst van deze protocollen ook in overeenstemming brengen met de grondwet. Daarbij moeten niet alleen de verwijzingen naar de Verdragen worden vervangen, maar moet ook worden nagegaan of de bepalingen van de protocollen overeenstemmen met de nieuwe regels van de rechtsorde die bij de grondwet is ingesteld, en met name met de procedures en de soorten wetsbesluiten.

De Commissie vestigt de aandacht met name op de verscheidene protocollen betreffende het vrije verkeer van personen en de integratie van het Schengen-acquis in het kader van de Unie. Aangezien de titel betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid volledig is herschreven, moeten ook deze protocollen volledig worden herschreven. De Commissie raadt aan om van de gelegenheid gebruik te maken om het rechtsstelsel van "Schengen" te vereenvoudigen en te rationaliseren en er een regeling van gemeen recht te maken in plaats van een vorm van versterkte samenwerking. Lidstaten die een bijzondere regeling uit hoofde van de huidige protocollen willen behouden, kunnen dan een gewone afwijking met een "opt-in"-clausule krijgen. De Commissie is van mening dat het hoe dan ook niet mogelijk is om uitzonderingen te behouden die enkel gebaseerd zijn op een verschil in rechtsvorm (internationaal recht of recht van de Unie) en niet op het al dan niet toepassen van de regel.

- Verklaringen -

De IGC moet zich ook buigen over de verklaringen die de IGC of bepaalde delegaties bij de ondertekening van de vorige Verdragen hebben afgelegd. Veel daarvan zijn doelloos geworden of achterhaald. Een aantal verklaringen is echter nog steeds relevant. In tegenstelling tot protocollen zijn verklaringen niet juridisch bindend; ze kunnen dus niet gewijzigd, ingetrokken of gehandhaafd worden. Wanneer de verdragsbepalingen waarnaar ze verwijzen, worden ingetrokken, zijn ze niet meer van toepassing. De IGC moet dus beslissen of de inhoud van sommige bestaande verklaringen in nieuwe verklaringen moet worden overgenomen en zo ja, in welke bewoordingen. Dezelfde vraag is aan de orde voor eenzijdige verklaringen, maar de Commissie raadt de delegaties aan daar spaarzaam mee te zijn. Teveel verklaringen kunnen immers een verkeerde indruk van de draagwijdte van de grondwet geven en kunnen tijdens de ratificatieperiode ongunstig worden onthaald door de publieke opinie.

- Euratom-Verdrag -

De Conventie heeft een protocol opgesteld waarbij een aantal bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) wordt ingetrokken. Deze tekst is opgesteld met het oog op een fusie van de rechtspersoonlijkheden van Euratom en de Unie. De Conventie heeft uiteindelijk besloten om voor Euratom een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid te behouden, maar heeft nagelaten het protocol dienovereenkomstig te wijzigen. Bepalingen betreffende het gemeenschappelijke institutionele kader van de Unie en Euratom, een bepaling die equivalent is met artikel 305 van het EG-Verdrag en bepalingen betreffende de wijziging van en de toetreding tot het Euratom-Verdrag ontbreken. Daardoor is het rechtskader van Euratom onvolledig en is de rechtsverhouding tussen Euratom en de bij de grondwet ingestelde Unie niet geregeld.

- Andere aspecten van de voltooiing van het grondwettelijke verdrag -

De Conventie heeft ook de opstelling van twee andere protocollen aan de IGC overgelaten:

- het protocol betreffende de gestructureerde samenwerking op defensiegebied (artikel III-213);
- het protocol tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de akten van de instellingen van kracht blijven (artikel IV-3).

Dit laatste is van groot belang voor de rechtszekerheid en moet dus zo worden opgesteld dat het niet juridisch kan worden betwist. Daarom raadt de Commissie aan dat de IGC de juridische diensten van de drie instellingen vraagt om gezamenlijk een ontwerp op te stellen en het Hof van Justitie over dit ontwerp te raadplegen.

Ten slotte moet de IGC het algemene evenwicht van de grondwet beoordelen. De ontwerp-grondwet bevat herhalingen (met name ten opzichte van het Handvest) en sommige bepalingen zijn onevenwichtig over deel I en deel III verdeeld. Deel I omvat lange artikelen over de beleidsuitvoering op bepaalde gebieden (bv. de artikelen I-39, I-40, I-41 en I-56). De versnippering van de bepalingen betreffende beleidsgebieden komt de leesbaarheid van de grondwet niet ten goede, houdt een risico van tegenstrijdigheid in en leidt tot herhalingen. Anderzijds is de Commissie van mening dat een aantal institutionele bepalingen die momenteel in deel III staan, beter in deel I van de grondwet kunnen worden opgenomen.