

Vergaderjaar 2001–2002

**28 473**

## **Europese Conventie**

**Nr. 1**

### **VOORTGANGSRAPPORT**

Vastgesteld 27 juni 2002

De Europese Conventie heeft besloten haar werkzaamheden in drie fasen te laten verlopen:

1. Luisteren: wat verwachten wij van Europa?
2. Studeren: welke voorstellen komen ter tafel?
3. Het doen van aanbevelingen en voorstellen: als slotstuk van de eerste twee fasen.

De eerste fase zal worden afgesloten met twee zittingen met «buitenstaanders». Op 24 en 25 juni vond een zitting plaats met vertegenwoordigers van de *civil society* en op 10 en 11 juli zal een zitting voor jongeren-vertegenwoordigers worden gehouden.

Inmiddels heeft de Conventie zes keer in plenaire samenstelling vergaderd<sup>1</sup>. Aanvankelijk werden er vooral verklaringen voorgelezen, hetgeen een belangwekkend inzicht bood in de verschillende standpunten, maar hetgeen niet leidde tot het voeren van debat, waar de Conventie toch mede voor is ingesteld. Inmiddels is duidelijk dat de leden steeds meer op elkaar ingespeeld raken en ook gaan reageren op elkaars interventies, zodat een vruchtbaar begin van de tweede fase zeer kansrijk lijkt. Het kader dat tot nu toe geschetst is, kan als volgt worden weergegeven.

Wij zijn begonnen met de vraag wat de leden van de Conventie verwachten van de Europese integratie. Vervolgens is globaal over de bevoegdheidsverdeling gesproken (wie doet wat) en over de wijze waarop besluiten tot stand moeten komen. Eén zitting is gewijd aan een algemene discussie over vragen die justitie en veiligheid betreffen, één zitting aan de rol van de nationale parlementen in de Unie. Vervolgens is één zitting gewijd aan een discussie met vertegenwoordigers van de *civil society*, waarin zij hun visie op de toekomstige Unie met de leden van de Conventie hebben gedeeld.

Het is snel duidelijk geworden dat deze algemene discussies, hoe interessant ook, onvoldoende ruimte bieden om deze wel zeer brede vraagstukken goed te behandelen. Daarom is besloten tot de instelling van zes werkgroepen, die ieder een deelaspect bespreken<sup>2</sup>, te weten:

<sup>1</sup> De verslagen van het secretariaat zijn terug te vinden op de website van de Conventie.

<sup>2</sup> Voor de samenstelling van de werkgroepen, zie document CONV/52-02.

- de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel
- de inpassing van het Handvest Grondrechten in de Verdragen
- de rechtspersoonlijkheid van de Unie
- de rol van nationale parlementen
- de aanvullende bevoegdheden van de Unie
- het economisch beleid en de euro De werkgroepen zullen vóór 15 september, resp. 15 oktober verslag uit moeten brengen. Er zullen later nog meerdere werkgroepen worden ingesteld, met name ook op het terrein van het buitenlands- en veiligheidsbeleid. De eerste ervaringen met deze werkgroepen zijn overwegend positief. Er is voldoende ruimte voor discussie en voor het betrekken van deskundigheid uit de instellingen of daarbuiten. Wel is duidelijk geworden dat een aantal overlappingen tussen de werkgroepen zal nopen tot nauwe coördinatie. Zo gaat de discussie in de werkgroep subsidiariteit in essentie over het zelfde vraagstuk als de discussie in de werkgroep over de rol van nationale parlementen: welke overheid doet wat in Europa.

Deze laatste vraag is, zoveel is inmiddels wel gebleken, een steeds terugkerend thema in de Conventie. Om de legitimiteit van de Europese overheid te versterken, zal helder moeten worden afgesproken welke overheid waarvoor verantwoordelijk is, zullen op het Europese niveau de instrumenten die daarbij worden gehanteerd en de taal die daarbij wordt gebruikt, moeten worden vereenvoudigd. De Conventie ziet het als haar taak een voorstel te formuleren om de slagvaardigheid en de democratische en politieke legitimiteit van de Europese Unie met straks wellicht 25 lidstaten, te vergroten.

Vooraf van Duitse kant is in aanloop van de Conventie de kwestie aangevoerd van de formulering van een zogenaamde *Kompetenzkatalog*. Daarin zou moeten worden vastgelegd waarmee de Unie zich wel en waarmee de Unie zich niet mag bezighouden. In de Conventie is gebleken dat deze gedachte niet op noemenswaardige steun kan rekenen. Dit vooral omdat het vastleggen van dergelijke bevoegdheidsverdelingen op gespannen voet staat met de wens om de nodige flexibiliteit in het integratieproces te houden. Als de noodzaak van communautair optreden op bepaalde gebieden die nu nog niet tot de bevoegdheden van de Unie behoren, zich in de toekomst zou voordoen, moet de Unie de mogelijkheid houden zonder verdragsaanpassingen daaraan tegemoet te komen. Dat is een kerngedachte van de communautaire methode, die door nagenoeg iedereen wordt gesteund. De vraag in hoeverre de communautaire methode ook in de toekomst de hoeksteen van de Europese integratie blijft zal een vooraanstaande, zonet cruciale rol gaan spelen in de Conventie. Vertegenwoordigers van met name sommige grote lidstaten zijn van oordeel dat de intergouvernementele samenwerking een meer prominente plaats moet krijgen. Voorzitter Giscard d'Estaing zegt de communautaire methode te steunen, maar lijkt toch vooral geneigd de redenering van eerdergenoemde grote lidstaten te volgen.

Wel is er algemene steun voor de gedachte dat de Unie zich op haar kerntaken moet richten, zoals deze in de Verdragen zijn vastgelegd, waarbij de overige taken in beginsel aan de lidstaten toevallen. Dit zou in een nieuw verdrag helder moeten worden neergelegd. Zeer brede steun is er ook om in dit verband het beginsel van subsidiariteit verder uit te werken en in afspraken vast te leggen. Denkbaar is een voorstel voor een heldere en democratisch gelegitimeerde procedure om de subsidiariteit te toetsen.

Drie beleidsgebieden worden steeds genoemd als de discussie gaat over eventuele nieuwe bevoegdheden van de Unie. Dit betreft het buitenlands beleid, de strijd tegen de internationale criminaliteit en de illegale immigratie en een betere coördinatie van het economische en financiële beleid.

Ten einde de procedures transparanter en democratisch beter gelegitimeerd te maken, gaan de gedachten uit naar een substantiële beperking van het aantal besluitvormingsprocedures, naar het algemeen maken van de procedure waarbij wetgeving tot stand komt bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad, met medebeslissingsbevoegdheid van het Europese Parlement. Daarbij zijn er veel voorstanders van het in openbaarheid doen vergaderen van de Raad bij wetgeving. De Verdragen zullen moeten worden vereenvoudigd en gesplitst in een constitutioneel en een uitvoerend deel.

Duidelijk is ook dat voor de verbetering van de democratische legitimiteit een nauwere betrokkenheid van nationale parlementen noodzakelijk is. Hierbij moet wel worden voorkomen dat een tegenstelling met het Europese Parlement ontstaat.

Een aantal punten van zorg verdient hier vermelding. In de eerste plaats is gebleken dat, hoewel iedere deelnemer aan de Conventie een gelijkwaardige positie heeft, er in de praktijk toch sprake is van ongelijke verhoudingen. Met name de regeringsvertegenwoordigers, gesteund door omvangrijke ambtelijke apparaten en de permanente vertegenwoordigingen van hun land in Brussel, spelen naar verhouding een dominante rol. Voor de vertegenwoordigers van de nationale parlementen, niet zelden gespeend van Europese ervaring, heeft het gewenningsproces iets langer geduurd. De samenwerking in de verschillende politieke groeperingen biedt in aanzet echter een mogelijkheid om, zeker als de fase van het doen van voorstellen aanbreekt, een stevigere positie in de discussie in te nemen. In een aantal landen, waaronder Nederland, kampen de vertegenwoordigers van de nationale parlementen met een te beperkte ambtelijke ondersteuning, waardoor men het risico loopt achter de feiten aan te lopen. Slaagt men er niet in de verhoudingen binnen de Conventie meer gelijk te trekken, dreigt een ontwikkeling waarbij de Conventie steeds meer gaat lijken op een klassieke Intergouvernementele Conferentie, hetgeen nu juist niet de bedoeling was. De eerste tekenen zijn waarneembaar van regeringsvertegenwoordigers die van hun groep als het ware een conventie binnen de Conventie willen maken. Hiertegen zal krachtig stelling moeten worden genomen. De voorzitter, die als vergadervoorzitter voorbeeldig opereert, kan bovendien regelmatig de neiging niet weerstaan om bij het samenvatten van discussies en het agenderen van onderwerpen, de Conventie als het ware bij de hand te nemen en in zijn richting te leiden, al dan niet met behulp van het Presidium. Dit kan alleen worden gecorrigeerd als de Conventie zich zelf uitsprekt en niet alles overlaat aan het Presidium. Een tegenstelling die eveneens moet worden voorkomen, maar die zich soms wel voordoet, is die tussen grote en kleine lidstaten.

Frans Timmermans  
Lid van de Europese Conventie  
Rapporteur van de Tweede Kamer

René van der Linden  
Lid van de Europese Conventie

Hans van Baalen  
Plv. Lid van de Europese Conventie

Wim van Eekelen  
Plv. Lid van de Europese Conventie

De volgende documenten kunnen dienen als achtergrondmateriaal voor de tot nu toe gevoerde besprekingen in de Conventie. Deze documenten zijn te vinden op de website van de Conventie (*www.european-convention.eu.int*) onder het kopje «Documenten».

1. Basis-discussiedocumenten

CONV 47/02 (afbakening van de bevoegdheden tussen de EU en haar lidstaten)

CONV 50/02 (rechtsinstrumenten: bestaande regeling)

Deze documenten stonden geagendeerd voor de plenaire Conventievergadering van 23–24 mei.

2. Werkgroepen

CONV 52/02 (Nota van het Presidium inzake de instelling van de werkgroepen)

CONV 71/02 tot en met 76/02 (zes specifieke nota's van de voorzitters van de individuele werkgroepen over het mandaat van de werkgroepen)

3. Forum

CONV 112/02 + ADD 1 (Bijdragen aan het Forum)