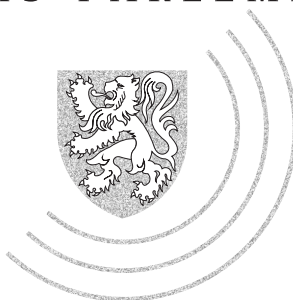


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2004-2005

30 mei 2005

ONTWERP VAN DECREET

**houdende instemming met het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa
en de slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004***

* De teksten van het verdrag en de slotakte liggen ter inzage op de Directie Decreetgeving van het Vlaams Parlement.

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	33
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	37
Advies van de Raad van State	41
Ontwerp van decreet	79

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Ontstaan van het verdrag

In tegenstelling tot vorige verdragen is het Grondwettelijk Verdrag niet alleen het product van onderhandelingen in een Intergouvernementele Conferentie (IGC). Het constitutionele karakter van de conventiemethode en van de draagwijdte van dit nieuwe Europees Verdrag verklaren waarom er sprake is van een ‘Grondwet voor Europa’ of Europese Grondwet.

De Europese Raad van Laken, onder Belgisch voorzitterschap, gaf in december 2001 het startschot voor een Conventie over de toekomst van Europa, die samenkwam tussen februari 2002 en juli 2003. De Verklaring van Laken vloeiده rechtstreeks voort uit de Verklaring van Nice. Die werd opgesteld nadat duidelijk was dat met het Verdrag van Nice enkel de minimale wijzigingen aan de Unie aangebracht waren en niet de kwalitatieve sprong voorwaarts was genomen die de uitbreiding van de Unie met meer dan tien lidstaten vereiste.

De Conventie startte haar werkzaamheden op 28 februari 2002 en legde een ontwerp van Grondwet voor aan de Europese Raad van juli 2003. Omdat ze samengesteld was uit 105 leden van alle zijden van het politieke spectrum stond deze Conventie borg voor parlementarisme en droeg ze een aura van democratisering en transparantie. De Italiaanse en Ierse voorzitterschappen borduurden trouwens voort op deze methodologie door bijvoorbeeld alle documenten op het web te plaatsen.

De Europese Raad in Brussel (12-13 december 2003) moest het kroonstuk worden van de IGC (die op 4 oktober 2003 in Rome van start ging) met een akkoord over het ontwerp, dat door de Europese Conventie was voorbereid. Tijdens deze Europese Raad strandden de onderhandelingen echter op de sterk uiteenlopende standpunten van de verschillende lidstaten – voornamelijk m.b.t. het stemgewicht van de lidstaten in de minister-raden – waardoor geen vergelijk mogelijk was. Vooral Polen en Spanje werden met de vinger gewezen voor hun halsstarrig vastklampen aan de

voor hen voordelige verdeelsleutel van Nice. Al moet gezegd worden dat een mislukking bepaalde andere lidstaten, met Frankrijk op kop, misschien wel goed uitkwam. Het non-akkoord gaf ook voedsel aan de aspiraties van een kerngroep van landen die desnoods alleen verder wilde gaan in de richting van méér Europa. Over de besprekingen hing ook duidelijk de schaduw van de toekomstige financiële perspectieven.

Ondertussen werden de werkzaamheden van de IGC onder het Ierse voorzitterschap gewoon voortgezet. Op 18 juni 2004 resulteerde dat met succes in een Grondwettelijk Verdrag. De IGC heeft niet alle elementen die door de Conventie besproken waren, opnieuw bestudeerd, maar alleen die bepalingen die een probleem vormden voor de regeringen van de deelnemende lidstaten. Bepaalde belangrijke kwesties kwamen zodoende weer op tafel, zoals de berekeningswijze van de stemming met gekwalificeerde meerderheid (cf. supra), de samenstelling van de Commissie, de samenstelling van het Europees Parlement en de status van de Minister van Buitenlandse Zaken.

2. Belang van het verdrag

De Europese Grondwet tracht tegemoet te komen aan de doelstellingen van de Verklaring van Laken om de Europese Unie democratischer, transparanter en efficiënter te maken. Op het institutioneel gebied zijn in ieder geval verschillende maatregelen genomen die bijdragen tot meer democratie, transparantie en efficiëntie binnen de Unie, terwijl ook de opname van het Handvest van de Grondrechten als een aanwijzing voor een meer democratische Unie kan beschouwd worden.

De waarden van de Unie

De Europese Grondwet verankert de Unie als een “gemeenschap van waarden” omdat het Handvest van de Grondrechten erin opgenomen is, wat haar een rechtsbindend karakter verleent.

Ook effent hij het pad voor de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Meer transparantie

Voortaan stoelt de Unie op een grondwettelijk verdrag en heeft ze één rechtspersoonlijkheid (met

uitzondering van Euratom). De verschillende pijlers (communautair, buitenlands beleid en justitie/binnenlandse zaken) werden op een samenhangende en overzichtelijke manier bijeengebracht. Het Verdrag voorziet in een duidelijkere afbakening van de bevoegdheden van de Unie en de lidstaten zonder ze al te veel op te splitsen. Het Verdrag behelst de vereenvoudiging van de wetgevende en uitvoerende instrumenten van de Unie en legt een hiërarchie van rechtsregels vast tussen de Europese wetten en de verordeningen.

De Grondwet voorziet ook in het voeren van overleg tussen de EU-instellingen en de actoren van de civiele samenleving en geeft initiatiefrecht aan de burger.

Meer democratische en efficiënte instellingen

Als gevolg van de Europese Grondwet ondergaat de institutionele architectuur van de Unie een aantal grondige wijzigingen. Het opzet van de hervormingen is tweërlei: de instellingen aanpassen aan de uitdagingen die verband houden met de uitbreiding en hen meer legitimiteit verlenen.

Europese Commissie

Overeenkomstig het Verdrag van Nice heeft de Commissie thans één commissaris per lidstaat. Het handhaven van deze regel dreigde op termijn nadelig te zijn voor het efficiënt functioneren van deze instelling die de kern vormt van de communautaire methode. Een al te uitgebreide Commissie zou immers over minder slagkracht kunnen beschikken. Bovendien geeft de regel “één commissaris per lidstaat” verkeerdelijk de indruk dat de Commissie een intergouvernementeel orgaan zou zijn.

De Grondwet voorziet dan ook vanaf 2014 in een Commissie samengesteld uit tweederde van het aantal lidstaten, tenzij door de Europese Raad met eenparigheid van stemmen anders beslist wordt.

Ook is het zo dat de voorzitter van de Commissie door het Europees Parlement gekozen wordt op basis van een voorstel van de Europese Raad, die zich daarbij laat leiden door de uitslag van de Europese verkiezingen.

Europees Parlement

Voortaan zijn er 750 Europese parlementsleden in plaats van 732. Elke lidstaat heeft recht op minstens zes afgevaardigden in plaats van vier. Het maximum aantal Europese parlementsleden is vastgelegd op 96 (in plaats van 99 zoals momenteel voor Duitsland).

De daadwerkelijke zetelverdeling tussen de lidstaten zal bepaald worden bij een eenparig besluit van de Europese Raad op voorstel en met de goedkeuring van het Europees Parlement. De vertegenwoordiging van de burger zal op degressieve en evenredige wijze geregeld worden.

Het Europees Parlement krijgt op basis van de Grondwet aanzienlijk meer bevoegdheid als medewetgever. Op enkele uitzonderingen na, dienen alle Europese wetten voortaan door het Parlement en de Raad van Ministers van de EU goedgekeurd te worden. Ook op begrotingsvlak en inzake politieke controle, krijgt het Europees Parlement meer bevoegdheden. Zo dienen voortaan bv. internationale overeenkomsten die betrekking hebben op gebieden waarop de gewone wetgevings-procedure (d.i. gekwalificeerde meerheid van stemmen en medebeslissing) van toepassing is, ter goedkeuring voorgelegd te worden aan het Europees Parlement. Ook maatregelen die genomen worden op basis van de flexibiliteitsclausule (artikel I-18) zijn voortaan onderworpen aan de goedkeuring van het Parlement.

De Raad van Ministers

Het besluitvormingsproces binnen de Raad zal vlotter verlopen als gevolg van de eenvoudiger berekeningswijze van de gekwalificeerde meerderheid en van de uitbreiding van de werkingssfeer.

Een besluit wordt beschouwd als zijnde goedgekeurd met een gekwalificeerde meerderheid zodra het de steun heeft van 55% van de lidstaten die 65% van de bevolking vertegenwoordigen. Om de grotere lidstaten niet te bevoordelen, werd vastgelegd dat voor het blokkeren van een besluit met gekwalificeerde meerderheid, minstens vier lidstaten vereist zijn.

De drempels liggen hoger indien het gaat om een voorstel dat niet van de Commissie of de Euro-

pese minister van Buitenlandse Zaken komt. Dat kan op het domein van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en inzake samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. In dergelijk geval wordt een besluit met gekwalificeerde meerderheid slechts aangenomen indien 72% van de leden van Raad van Ministers waarvan de bevolking minstens 65% van de Europese bevolking uitmaakt, het besluit goedkeuren.

Ook werd beslist dat wanneer het aantal lidstaten dat een besluit weigert goed te keuren drierde is van het aantal nodig om een besluit te blokkeren of wanneer de lidstaten die een besluit weigeren goed te keuren samen drierde uitmaken van de Europese bevolking nodig om een blokkeringsminderheid te vormen, bijkomende inspanningen zullen gedaan worden om een oplossing te vinden die een bredere consensus geniet. Dat mechanisme dat is ingegeven door het zogenoemde Ioannina-compromis, mag evenwel niet tot gevolg hebben dat het besluit *sine die* opgeschort wordt. Er moet m.a.w. binnen een redelijke termijn een oplossing gevonden worden. Het mechanisme zal op zijn minst tot 2014 van toepassing zijn. Daarna kan het door een besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen ingetrokken worden. Alhoewel deze bepaling misschien te betreuren valt, moet opgemerkt worden dat er nog maar één keer van het compromis van Ioannina gebruik gemaakt is.

De nieuwe methode voor het berekenen van de gekwalificeerde meerderheid maakt de besluitvorming eenvoudiger. Volgens het in het Verdrag van Nice vastgelegde systeem is er, rekening houdend met de mogelijke coalities, 2% kans dat een besluit goedgekeurd wordt. Met de formule waarin de Grondwet voorziet, zou die kans kunnen stijgen tot 13%.

Op basis van de Europese Grondwet wordt het aantal gebieden die in aanmerking komen voor een gekwalificeerde meerderheid, aanzienlijk uitgebreid: immigratie, grenscontrole, samenwerking in strafrechtelijke zaken, intellectuele eigendom, cultuur, civiele bescherming, sociale zekerheid van migrerende werknemers enzovoort.

Dat België er de voorkeur aan gegeven heeft dat ook fiscale en sociale materies in deze lijst opgenomen werden, neemt niet weg dat hiermee een belangrijke doorbraak bewerkstelligd werd, verge-

leken bij de huidige situatie. Een algemene 'clause passerelle' geeft de Europese Raad de mogelijkheid met eenparigheid van stemmen te besluiten dat de gekwalificeerde meerderheid uitgebreid wordt tot andere terreinen zonder dat een specifieke overgangsclausule in het Verdrag voorzien is en zonder dat zulks de herziening van de verdragen noodzakelijk maakt (op voorwaarde dat geen enkel nationaal parlement hiertegen bezwaar aantekent, dit in tegenstelling tot de specifieke overgangsclausules die geen goedkeuring van de nationale parlementen behoeft).

Naast een aanpassing van de gekwalificeerde meerderheid binnen de Raad, wordt de Raad voortaan ook verplicht om wetgevingsvoorstellen in openbare zitting te bestuderen en vast te stellen.

Voorzitterschap van de Europese Raad en van de Raad

De voorzitter van de Europese Raad (die bijeenkomt op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders) wordt verkozen voor 2,5 jaar en kan eenmaal herkozen worden. Met deze formule, die in de plaats komt van de zesmaandelijks toerbeurt van het voorzitterschap van de Europese Raad, krijgt de functie meer stabiliteit en zichtbaarheid.

Het voorzitterschap van de zittingen van de Raad (op ministerieel niveau) wordt gezamenlijk waargenomen door een team van drie lidstaten dat voor 18 maanden aangesteld wordt. Tenzij de leden van het team anders overeenkomen, wordt het voorzitterschap van alle raden (behalve die van de Raad Externe Betrekkingen) zes maand lang gevoerd door één lidstaat, die daarbij bijgestaan wordt door de twee andere lidstaten.

De Raad Externe Betrekkingen wordt voorgezeten door de toekomstige minister van Buitenlandse Zaken van de Europese Unie.

Nationale parlementen

De nationale parlementen worden nauwer betrokken bij de Europese constructie omdat ze beter geïnformeerd worden over de voorstellen die binnen de Unie besproken worden. Ook krijgen ze meer inspraak in de controle op het subsidiariteitsbeginsel. Dit stelt dat vooraleer een maatregel goedgekeurd wordt, moet nagegaan worden of de

vooropgestelde doelstellingen niet op nationaal niveau kunnen bereikt worden en of een optreden van de EU wel noodzakelijk is. De Commissie kan door de nationale parlementen uitgenodigd worden om haar voorstel te herzien, maar ze kan niet gedwongen worden het in te trekken of het aan te passen. Wel is er op initiatief van een voldoende groot aantal nationale parlementen een beroepsmogelijkheid bij het Hof van Justitie wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel. In Belgisch verband dekt de notie der nationale parlementen eveneens de parlementaire vergaderingen van de gemeenschappen en gewesten wanneer de Europese Unie handelt in domeinen die onder hun bevoegdheden vallen.

Justitie en Binnenlandse Zaken

De instrumenten die de Unie inzake justitie en binnenlandse veiligheid ter beschikking heeft, worden in de Grondwet verder uitgebouwd.

Zo voorziet de Grondwet in de oprichting van een Europees parket dat bevoegd zou zijn inzake de bestrijding van EG-fraude, maar ook om de strijd aan te binden tegen zware misdaad met een grensoverschrijdende dimensie.

Eurojust (gerechtelijk coördinatieorgaan) zal strafrechtelijke onderzoeken kunnen opstarten en voorstellen om een strafrechtelijke vervolging in te stellen.

Ook wordt voorzien in de oprichting van een Permanent Comité dat tot doel heeft de operationele samenwerking inzake binnenlandse veiligheid te versterken.

Wat het besluitvormingsproces betreft, wordt de samenwerking in strafrechtelijke zaken geregeld bij gekwalificeerde meerderheid (voorheen op intergouvernementele wijze). Toch is het zo dat een lidstaat te allen tijde kan vragen een voorstel naar de Europese Raad terug te sturen, met dien verstande dat wanneer binnen vier maand geen akkoord bereikt wordt, de lidstaten die voorstander zijn van de maatregel automatisch onderling een versterkte samenwerking kunnen aangaan. Ook besluiten met betrekking tot de basisregels van de politieke samenwerking en de werking van de Europese Politiedienst (Europol) kunnen met een gekwalificeerde meerderheid genomen worden.

De voormalige specifieke rechtsinstrumenten en in het bijzonder het instrument van de conventies, worden afgeschaft ten voordele van de algemene rechtsinstrumenten (wet, kaderwet, verordening en besluit). Bovendien is het Hof voortaan ten volle bevoegd op de gebieden die bestreken worden door de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Sociaal beleid

De Grondwet erkent de sociale dimensie van de Unie.

De uitbouw van een sociaal marktbeleid dat gericht is op volledige tewerkstelling en sociale vooruitgang wordt tot de doelstellingen van de Unie gerekend.

Er werd trouwens een horizontale sociale clausule ingevoerd, die uitdrukkelijk bepaalt dat de Unie haar sociale doelstellingen in het kader van het gehele beleid niet uit het oog mag verliezen.

De Grondwet voorziet ook de diensten van algemeen belang van een rechtsgrond zodat de specifieke rol van voornoemde diensten in verhouding tot de particuliere bedrijven meer belicht wordt.

In het kader van het handelsbeleid wordt de specificiteit van de culturele en sociale diensten en van de diensten inzake gezondheid en onderwijs onderkend. Zo is eenparigheid vereist voor het onderhandelen over en het sluiten van overeenkomsten die verband houden met voornoemde diensten, wanneer zodanige overeenkomsten de organisatie van deze diensten op nationaal niveau ernstig dreigen te verstoren en dreigen te raken aan de bevoegdheden van de lidstaten inzake het verlenen van deze diensten.

Wat de sociale zekerheid van migrerende werknemers betreft, bepaalt de Grondwet dat de daarmee verband houdende maatregelen met gekwalificeerde meerderheid (en niet met eenparigheid van stemmen zoals vastgelegd in het huidige Verdrag) goedgekeurd worden. Hiertegen kan evenwel beroep aangetekend worden bij de Europese Raad die binnen vier maand een beslissing neemt.

Ook op het vlak van de volksgezondheid, worden de bevoegdheden van de Unie (door de Grondwet) uitgebreid. De mogelijke actie van de Unie

wordt uitgebreid tot de monitoring van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen voor de volksgezondheid en tot het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking tussen gezondheidsdiensten.

Economisch bestuur

De Grondwet versterkt de besluitvormingsautonomie van de landen van de eurozone die voortaan een minderheid zijn binnen de uitgebreide Unie. Zo kan de zgn. eurogroep onder meer alleen beslissen over maatregelen om de coördinatie van het economisch beleid en de monitoring van de begrotingsdiscipline binnen de eurozone te bevorderen. De groep neemt bijvoorbeeld ook gemeenschappelijk standpunten in om uit te dragen binnen instellingen en financiële conferenties en zorgt daarbij voor een unieke vertegenwoordiging.

De rol van de Commissie inzake het vaststellen van grote tekorten wordt lichtjes versterkt in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact. De Conventie had nochtans een serieuze versterking voor ogen: zowel voor het vaststellen van een buitensporig tekort als voor het nemen van corrigerende maatregelen was volgens de Conventie een voorstel van de Commissie nodig. De Raad van Ministers kon die enkel wijzigen via unanimiteit. De IGC besliste om het voorstel van de Commissie enkel te behouden voor wat betreft het vaststellen van het buitensporig tekort. Voor wat de corrigerende maatregelen betreft, blijft men vasthouden aan de status-quo: de Raad van Ministers besluit op basis van een aanbeveling van de Commissie die met gekwalificeerde meerderheid gewijzigd kan worden.

Onderzoek

De Grondwet voert nieuwe rechtsbases in voor het onderzoeksbeleid en het Europese ruimtebeleid. Het doel is een Europese onderzoeksruimte tot stand brengen waarin onderzoekers, wetenschappelijke kennis en technologieën vrij kunnen circuleren.

Extern optreden van de Unie

De Grondwet voorziet in de aanstelling van een minister van Buitenlandse Zaken van de Unie, die ook bekleed wordt met het ambt van ondervoorzitter van de Europese Commissie. Die minister

vervult de huidige functie van Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands Beleid van de Unie en die van Commissaris Externe Betrekkingen.

Hiermee verwerft het extern optreden van de Unie meer samenhang en visibiliteit. De minister van Buitenlandse Zaken wordt bijgestaan door een Europese diplomatieke dienst samengesteld uit ambtenaren van de Commissie, van het secretariaat van de Raad en uit door de nationale diplomatieke diensten gedetacheerd personeel.

De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid over de voorstellen van de minister van Buitenlandse Zaken, die gevolg geeft aan een verzoek van de Europese Raad.

Europese defensie

De Europese Grondwet stelt de uitbouw van een reële Europese defensie in het vooruitzicht. Dat betekent dat de lidstaten die inzake defensie verder willen gaan, binnen de Unie zelf een gestructureerde samenwerking kunnen opzetten.

Ook wordt in het Verdrag een solidariteitsclausule ingevoerd: als een lidstaat slachtoffer is van een terreuraanslag, van een natuurramp of van een ramp veroorzaakt door menselijk optreden, dan zullen de andere lidstaten hulp bieden, inclusief militaire bijstand. Bovendien werd een wederzijdse defensieclausule ingevoerd, voortvloeiend uit artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties (VN): wanneer één van de lidstaten gewapenderhand aangevallen wordt, moeten de andere lidstaten die lidstaat te hulp schieten. De wederzijdse defensieclausule laat echter het specifieke karakter van het defensiebeleid van sommige lidstaten onverlet, dit op vraag van de neutrale landen. Overigens wordt de rol van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) op het vlak van de collectieve defensie en haar tenuitvoerlegging, in herinnering gebracht.

Met de oprichting van een Bureau voor de ontwikkeling van defensievermogens wil men de aankopen van defensiemateriaal beter op elkaar afstemmen.

Versterkte samenwerking

De Grondwet biedt meer mogelijkheden om de versterkte samenwerking in te voeren. Deze uit

minstens één derde van de lidstaten bestaande samenwerkingsverbanden, stellen de staten die inzake integratie verder wensen te gaan, in de mogelijkheid dat binnen de Unie te doen.

Een belangrijke verdienste van de onderhandeling is de opname in de Grondwet van een op versterkte samenwerking toegespitste ‘clause passerelle’ (behalve inzake het EVDB). Volgens voornoemde clausule kunnen de staten die deel uitmaken van de versterkte samenwerking besluiten de gekwalificeerde meerderheid voor een bepaalde materie toe te passen en kunnen de andere staten hiertegen geen bezwaar aantekenen. Deze regel biedt met name inzake fiscale en sociale aangelegenheden reële mogelijkheden voor een verregaande integratie.

Toch is het duidelijk dat de lidstaten in de IGC de Conventietekst, waarover een “brede consensus” bestond, niet klakkeloos overnamen, meer nog, dat sommige voorstellen op belangrijke punten teruggeschoefd werden. Dit is vooral het geval voor het toepassingsveld van de gekwalificeerde meerderheid en voor bepaalde institutionele kwesties. Bovendien zal voor bepaalde nieuwigheden op institutioneel vlak nog minstens tien jaar geduld moeten geoefend worden.

Uittreding uit de Unie

Voortaan wordt de mogelijkheid om de Unie te verlaten expliciet opgenomen in het Verdrag, een recht dat iedere lidstaat toekomt. De relaties met deze (ex-)lidstaat worden in een overeenkomst tussen de Unie en het land in kwestie geregeld.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Het Grondwettelijk Verdrag bestaat uit een preambule, vier delen en een reeks protocollen en verklaringen. Deel I legt de algemene principes vast. Het definieert de waarden, doelstellingen, bevoegdheden, instellingen en instrumenten van de Unie. Het stelt de essentiële regels vast op het gebied van fundamentele rechten, het burgerschap, het democratisch leven en de financiën van de Unie en verduidelijkt de voorwaarden voor toetreding en uittreding uit de Unie. Deel II herneemt het Handvest van de Grondrechten van de Unie. Deel III omschrijft het beleid en de werking van de Unie. Het bevat materiële bepalingen en de

rechtsbases m.b.t. de bevoegdheidsdomeinen van de Unie, alsook meer gedetailleerde bepalingen inzake de werking en de organisatie van de instellingen en de organen van de EU. Deel IV bevat de algemene en slotbepalingen. Het bevat bepalingen omtrent de relaties tussen de vroegere Europese verdragen en de huidige Grondwet, het territoriaal toepassingsgebied en de procedures voor herziening en ratificatie.

De artikelen in de Grondwet werden doorlopend genummerd, terwijl elk artikel wordt voorafgegaan door het Romeinse cijfer dat overeenstemt met het deel waarin het voorkomt.

Preambule

De preambule opent met een verwijzing naar het culturele, religieuze en humanistische erfgoed van Europa. Een expliciete verwijzing naar de christelijke tradities werd niet opgenomen. De tekst vermeldt ook de bittere (oorlogs)ervaringen die voorafgingen aan de vereniging van Europa.

Deel I

Titel I: Definitie en doelstellingen van de Unie

Artikel I-1 stelt dat de Grondwet de EU instelt, in tegenstelling tot de huidige verdragen waarin sprake is van de Verdragsluitende Partijen. Dit onderlijnt de constitutionele aard van het Verdrag.

De waarden waarop de Unie rust worden opgesomd in artikel I-2. Dit artikel moet in samenhang met artikel I-59 gelezen worden, dat voorziet in een procedure waarbij de rechten van een lidstaat die de waarden van de Unie niet respecteert, geschorst worden. Het respect voor de waarden is volgens artikel I-1 ook een vereiste voor toetreding tot de Unie.

Eén van de waarden van de Unie is het respect voor de rechten van “personen die tot minderheden behoren”. In het licht van de problemen die Vlaanderen ervaart met het kaderverdrag van de Raad van Europa over minderheden, kan gesteld worden dat de formulering zoals ze opgenomen werd in de Grondwet (d.i. verwijzend naar de individuele rechten en niet naar de collectieve rechten van minderheden) geen gevaar voor Vlaanderen inhoudt omwille van verschillende redenen. Zo gaat het in de eerste plaats om een bepaling in

een artikel i.v.m. de waarden van de Unie, zodat geen rechtstreekse rechtsgrond geschapen wordt. Daarenboven vindt men gelijkaardige bepalingen in andere internationale verdragen of verklaringen terug, zoals de Verklaring van de Rechten van de Mens en het Verdrag over de Burgerlijke en Politieke Rechten. Ten derde wordt de Grondwet gebruikt als juridische onderbouwing van het EU-beleid en niet voor de invraagstelling van het autonome beleid van de lidstaten. Ten slotte kan er ook op gewezen worden dat gelijkaardige bepalingen vervat zitten in andere delen van het Verdrag, zoals het Handvest van de Grondrechten, waartegen Vlaanderen (en België) geen bezwaar aangetekend hebben.

De doelstellingen van de Unie staan in artikel I-3, waaronder duurzame ontwikkeling en een rijke verscheidenheid van cultuur en taal.

De fundamentele vrijheden van de interne markt (vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal) en het verbod van discriminatie komen aan bod in artikel I-4.

Artikel I-5 regelt de betrekkingen tussen de Unie en de lidstaten. Het artikel omvat het respect voor de nationale identiteit van de lidstaten en van hun grondwettelijke structuren en voor het principe van loyale samenwerking en voor de gelijkheid van de lidstaten.

Artikel I-6 stelt dat de Grondwet en het recht dat de instellingen van de Unie bij de uitoefening van de haar toebedeelde bevoegdheden vaststellen, voorrang hebben op het recht van de lidstaten.

Artikel I-7 maakt komaf met de pijlerstructuur en verleent de Unie rechtspersoonlijkheid waardoor ze internationale akkoorden kan afsluiten. Tot voor kort had enkel de Europese Gemeenschap rechtspersoonlijkheid en bestond er discussie over het feit dat de Unie nu al of niet een (impliciete) rechtspersoonlijkheid had. Met de inschrijving in het Verdrag is alle discussie hieromtrent nu van de baan.

In artikel I-8 worden de symbolen van de Unie opgelijst.

Titel II: Grondrechten en burgerschap van de Unie

Artikel I-9 stelt dat de Unie zal toetreden tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten

van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM) terwijl artikel I-10 het burgerschap van de Unie behandelt.

Titel III: Bevoegdheden van de Unie

In artikel I-11 worden de fundamentele principes opgelijst waaronder het principe van de toegewezen bevoegdheden en het subsidiariteitsbeginsel. Het eerste principe komt erop neer dat de Unie slechts over die bevoegdheden beschikt die de Grondwet haar expliciet toekent. Het subsidiariteitsbeginsel stelt dat vooraleer een maatregel goedgekeurd wordt, moet nagegaan worden of de vooropgestelde doelstellingen niet op nationaal niveau kunnen bereikt worden en of een optreden van de EU wel noodzakelijk is. Voor het eerst wordt daarbij expliciet verwezen naar het regionale en lokale beleidsniveau. Twee protocollen gaan over de rol van de nationale parlementen en de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Daarbij speelt het vroegwaarschuwingsmechanisme. De Commissie moet elk wetgevend initiatief voorleggen aan de nationale parlementen. Er werd een aangepaste formulering uitgedokterd om bepaalde artikelen meer in overeenstemming te brengen met de grondwettelijke rol van de deelparlementen in België. Daarnaast wordt met het subsidiariteitsprotocol ook prelegislatieve raadpleging een feit en is er sprake van een subsidiariteitsfiche waarin de Commissie beargumenteert hoe ze het subsidiariteitsbeginsel in acht genomen heeft.

De categorieën van bevoegdheden worden opgesomd in artikel I-12. Daarin is het principe van voorrang van het Europees recht op het recht van de lidstaten ingeschreven maar een verklaring als bijlage stelt dat die voorrang de bestaande rechtspraak van het Europees Hof van Justitie weerspiegelt. Nieuw in de Grondwet is evenwel dat de volledige handelspolitiek van de Unie de exclusieve bevoegdheid van de EU wordt.

In artikel I-13 worden de gebieden van exclusieve bevoegdheid van de Unie opgelijst. De exclusieve bevoegdheden van de Unie zijn de volgende: de douane-unie, het vaststellen van de mededingingsregels nodig voor de goede werking van de interne markt, het monetair beleid voor de lidstaten van de eurozone, de gemeenschappelijke handelspolitiek en de bescherming van de biologische rijkdommen van de zee. De lidstaten mogen op deze domeinen niet optreden tenzij door een bijzondere machtiging van de Unie.

Artikel I-14 bevat de bevoegdheden die de Unie deelt met de lidstaten. Deze categorie is de rest-categorie: de bevoegdheden die de Grondwet aan de Unie toewijst en die niet voorkomen in de lijst van exclusieve bevoegdheden noch in de lijst van bevoegdheidsdomeinen waarop de Unie ondersteunend optreedt, behoren tot de categorie van de gedeelde bevoegdheden. Een niet-exhaustieve opsomming werd opgenomen in artikel I-14: de interne markt, het sociaal beleid, de economische, sociale en territoriale samenhang, het landbouw- en visserijbeleid, milieu, consumentenbescherming, transport, trans-Europese netwerken, energie, ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en de gemeenschappelijke uitdagingen voor de volksgezondheid. De lidstaten kunnen blijven optreden op deze domeinen in zoverre zij geen afbreuk doen aan de betekenis en de draagwijdte van de communautaire regels. Voor onderzoek (alineä 3), ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp (alineä 4) zijn specifieke bepalingen voorzien waardoor de uitoefening van de bevoegdheid door de Unie de lidstaten niet mag beletten hun eigen bevoegdheid uit te oefenen.

Artikel I-15 regelt de coördinatie van het economisch en het werkgelegenheidsbeleid. Door beide coördinatieprocessen duidelijk van elkaar te onderscheiden, maakt de Grondwet duidelijk dat er geen hiërarchie tussen beide processen bestaat. Voor de lidstaten uit de eurozone gelden bijzondere maatregelen. Ook deze bevoegdheidsdomeinen behoren tot de gedeelde bevoegdheden (net zoals het GBVB in artikel I-16, zie volgend punt), aangezien zij niet voorkomen in de lijst van exclusieve bevoegdheden nog in de lijst van bevoegdheidsdomeinen waarop de Unie ondersteunend optreedt.

Artikel I-16 gaat over de bevoegdheid van de Unie betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). De lidstaten verlenen hun actieve en onvoorwaardelijke steun en zij eerbiedigen het optreden van de Unie.

Artikel I-17 omvat de gebieden waarin de Unie ondersteunend, coördinerend of aanvullend optreedt. Het gaat hier over bescherming en verbetering van de volksgezondheid, industrie, cultuur, toerisme, onderwijs, jeugd, sport en beroepsopleiding, civiele bescherming en administratieve samenwerking. Harmonisatie is op deze gebieden niet mogelijk.

Op basis van de flexibiliteitsclausule (artikel I-18) kan de Unie bij unanimiteit maatregelen nemen wanneer een optreden nodig blijkt om de doelstellingen van de Unie te verwezenlijken zonder dat de bevoegdheid daartoe voorzien werd. Op bepaalde nieuwe beleidsdomeinen waarop de Unie volgens de Grondwet mag optreden, werd vroeger via de flexibiliteitsclausule opgetreden. Het gaat hier om energie, civiele bescherming, intellectuele eigendomsrechten en hulp bij de betalingsbalans van derde landen. Om de reikwijdte van de clausule verder in te perken, mag zij niet gehanteerd worden om materies te harmoniseren op die domeinen waarop de Grondwet expliciet enige harmonisatie verbiedt. Bovendien wordt de politieke controle op de toepassing van het artikel versterkt: het Europees Parlement moet zijn goedkeuring geven en de Commissie moet de aandacht van de nationale parlementen vestigen op voorstellen die op de flexibiliteitsclausule gebaseerd zijn.

Titel IV: Instellingen en organen van de Unie

Het Verdrag zorgt voor de opheldering van de respectieve rollen van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Het erkent de verschillende taken van de Commissie, inclusief het monopolie m.b.t. het initiatiefrecht¹, de uitvoerende functie en de rol op het vlak van de externe vertegenwoordiging – met uitzondering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Het Verdrag verankert eveneens het principe van interinstitutionele programmering op initiatief van de Commissie. Het breidt ook de draagwijdte van de medebeslissing aanzienlijk uit. Het is ook duidelijk dat financiële zaken nauw verbonden zijn met het institutionele raamwerk, gezien de prerogatieven van het Parlement terzake en het initiatiefrecht van de Commissie.

In artikel I-19 staat dat het institutioneel kader ertoe strekt de waarden van de Unie uit te dragen, haar doelstellingen na te streven, haar belangen en de belangen van haar burgers en van haar lidstaten te dienen en de samenhang, de doeltreffendheid en de continuïteit van haar beleid en haar optreden te verzekeren. Het institutioneel kader omvat het Europees Parlement, de Raad van

¹ Het monopolie m.b.t. het initiatiefrecht van de Commissie is evenwel begrensd: op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid verliest de Commissie de facto haar initiatiefrecht, behalve dan via de minister van Buitenlandse Zaken die deel uitmaakt van de Commissie.

Ministers, de Commissie en het Hof van Justitie. Nieuw is de omvorming van de Europese Raad tot een volwaardige instelling van de Unie.

Het Europees Parlement (artikel I-20) wordt uitgebreid van 732 naar 750 leden. Elke lidstaat zal minimum 6 en maximum 96 parlementsleden kunnen afvaardigen. Het Parlement heeft een wetgevingstaak (samen met de Raad), een begrotingstaak, politieke taken en adviserende taken. Het Europees Parlement verkiest ook de voorzitter van de Commissie, al gebeurt dit wel op voorstel van de Europese Raad (zie artikel I-27), die rekening moet houden met de resultaten van de Europese verkiezingen. De Europese afgevaardigden blijven hun mandaat voor 5 jaar uitoefenen.

De Europese Raad (artikel I-21) zal geen wetgevende taak uitoefenen. Hij krijgt vooral een sturende functie en moet belangrijke knopen doorhakken zoals topbenoeringen. Het zesmaandelijks afwisselende voorzitterschap ruimt plaats voor een permanente voorzitter van de Europese Raad (artikel I-22). Die voorzitter zal bij gekwalificeerde meerderheid door de staats- en regeringsleiders verkozen worden voor een termijn van 2,5 jaar (éénmaal hernieuwbaar). Het Europees Parlement moet die benoeming goedkeuren. De voorzitter mag geen nationaal mandaat uitoefenen. Hij/zij zal de besprekingen van de Europese Raad voorzitten en stimuleren. Hij/zij heeft beperkte bevoegdheden en staat in voor de coördinatie tussen de instellingen en voor interne en externe vertegenwoordiging, zonder daarbij af te doen van de bevoegdheden van de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie. Deze laatste neemt van rechtswege deel aan de bijeenkomsten van de Europese Raad.

De Raad van Ministers (artikel I-23 en I-24) oefent de wetgevings- en begrotingstaak uit samen met het Europees Parlement, in de regel bij gekwalificeerde meerderheid. De verschillende Raadsformaties blijven behouden – de Europese Raad kan er bij gekwalificeerde meerderheid zelfs bij creëren. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen wetgevende en uitvoerende functies van de Raad. Wanneer de Raad beraadslaagt en stemt over ontwerpen van wetgevingshandelingen, moet hij in het openbaar zetelen. Het voorzitterschap van de vakraden (met uitzondering van de Raad Externe Betrekkingen, die door de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie voorgezeten wordt),

wordt uitgeoefend door de vertegenwoordigers van de lidstaten volgens een toerbeurtstelsel op basis van gelijkheid. De modaliteiten van het voorzitterschap moeten geregeld worden door een besluit van de Europese Raad. Hier heeft de IGC het werk van de Conventie aangevuld door reeds een ontwerp van besluit op te stellen. Dat ontwerp stelt dat het voorzitterschap binnen een raamwerk van ‘teampresidencies’ gekaderd wordt: groepen van drie lidstaten zijn samen voor 18 maand voorzitter van de verschillende raadsformaties. Elke lidstaat zit de verschillende raden dan voor een half jaar voor, maar hij kan zich laten bijstaan door de twee andere leden van het groepsvoorzitterschap op basis van een gemeenschappelijk programma. De Europese Raad kan dit stelsel in de toekomst met gekwalificeerde meerderheid aanpassen.

Het stelsel van gekwalificeerde meerderheidsstemming (artikel I-25) wordt grondig herzien en het wordt de algemene regel. De gekwalificeerde meerderheidsstemming zal vanaf 2014 niet langer gebaseerd zijn op de stemgewichten die aan elke lidstaat toegekend werden, maar voor de gewone procedure op een dubbele meerderheid die minimum 55% van de lidstaten bestaande uit minimaal 15 landen en minstens 65% van de totale EU-bevolking vertegenwoordigt. Een voorstel kan slechts geblokkeerd worden bij een minderheid van minstens vier lidstaten. Op die domeinen waarop niet alle lidstaten deelnemen aan de besluitvorming (bv. de eurozone of versterkte samenwerking) dient een blokkeringsminderheid te bestaan uit het minimum aantal lidstaten nodig om een blokkeringsminderheid op basis van het bevolkingscriterium, vermeerderd met één.

De drempels liggen hoger indien het gaat om een voorstel dat niet van de Commissie of de Europese minister van Buitenlandse Zaken komt. Dat kan op het domein van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en inzake samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. In dergelijk geval wordt een besluit met gekwalificeerde meerderheid slechts aangenomen indien 72% van de leden van Raad van Ministers waarvan de bevolking minstens 65% van de Europese bevolking uitmaakt, het besluit goedkeuren.

De eerste onder de nieuwe verdragsregels benoemde Europese Commissie (artikel I-26) zal bestaan uit één commissaris per lidstaat. Daarna wordt

ze samengesteld uit twee derden van het aantal lidstaten, waaronder de voorzitter en de minister van Buitenlandse Zaken, en dit volgens toerbeurt en op basis van het gelijkheidsbeginsel. In een verklaring staat dat lidstaten die geen eigen commissaris hebben, systematisch geïnformeerd en geraadpleegd moeten worden en dat passende organisatorische maatregelen ervoor moeten zorgen dat hun standpunt aan bod komt. De facto zal elke lidstaat het om de twee regeerperiodes zonder eigen commissaris moeten stellen. De verdeling van de bevoegdheden zal door de voorzitter van de Commissie gebeuren in samenspraak met de Raad. De Europese Raad zal met gekwalificeerde meerderheid en na passende raadpleging een kandidaat voordragen voor het voorzitterschap, rekening houdend met de uitslag van de Europese verkiezingen (artikel I-27). De Commissievoorzitter zal daarop verkozen worden door het Europees Parlement. De Raad zal in samenspraak met de Commissievoorzitter een lijst vaststellen van potentiële commissarissen. Zij worden gekozen op basis van voordrachten van de lidstaten. Ze moeten op grond van hun algemene bekwaamheid en Europese inzet gekozen worden. Nadat de Commissie in aantal is verkleind, moeten ze in voldoende mate de demografische en geografische verscheidenheid van alle lidstaten weerspiegelen.

De minister van Buitenlandse Zaken (artikel I-28) belichaamt een combinatie van twee bestaande maar concurrerende functies nl. de commissaris voor extern beleid en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie. Hij/zij zetelt met een mandaat van de Raad als vice-voorzitter in de Europese Commissie, belast met de externe betrekkingen en de coördinatie van de andere aspecten van het externe optreden van de Unie. Hij/zij zal enkel gehouden zijn aan de procedures van de Commissie voor zover die verenigbaar zijn met het takenpakket op het vlak van het GBVB. Hij/zij zal immers onder het gezag van de Raad het gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid evenals het defensiebeleid aansturen. Bovendien zal hij/zij de Raad Buitenlandse Zaken voorzitten en de Unie vertegenwoordigen op het internationale toneel. Hij/zij wordt met gekwalificeerde meerderheid en met instemming van de voorzitter van de Commissie, aangeduid (en eventueel ontslagen) door de staats- en regeringsleiders. Tegelijkertijd is de minister echter ook volwaardig lid van de Commissie: hij moet samen met zijn andere collega's het vertrouwen krijgen van het Europees Parlement en moet zijn mandaat van Commissaris

neerleggen als het Parlement een motie van afkeuring goedkeurt tegen de Commissie.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (artikel I-29) omvat het Hof van Justitie, het Gerecht en de gespecialiseerde rechtbanken. Het verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en de toepassing van de Grondwet. De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren op de gebieden die onder het recht van de Unie vallen.

In hoofdstuk II komen de overige instellingen en adviesorganen aan bod. De Europese Centrale Bank (artikel I-30) wordt een instelling van de Unie maar dat verandert niets aan haar verantwoordelijkheden, statuten of doelstellingen. Artikel I-31 handelt over de Rekenkamer terwijl artikel II-32 de institutionele bepalingen bevat i.v.m. het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité.

Titel V: Uitoefening van de bevoegdheden van de Unie

De wetgevende instrumenten van de Unie (artikel I-33) worden verminderd tot zes en ze krijgen een andere benaming: Europese wet, Europese kaderwet, Europese verordening, Europees besluit, aanbevelingen en adviezen.

Europese wetten en kaderwetten zullen gezamenlijk door de Raad en het Europees Parlement aangenomen worden op voorstel van de Commissie (artikel I-34). Europese wetten zijn rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat en ze vragen geen omzetting in nationaal recht en komen zodoende overeen met de huidige verordeningen. De definitie van "kaderwetten" is gelijk aan de huidige richtlijn. Alleen de Commissie kan – onder controle van de lidstaten – gedelegeerde verordeningen uitvaardigen om bepaalde niet-wezenlijke onderdelen van een Europese (kader)wet aan te vullen of te wijzigen.

De Europese verordening (artikel I-36) mag niet verward worden met de huidige verordeningen (die komen immers overeen met de Europese wetten in het Grondwettelijk Verdrag). De Europese verordening is een niet-juridische handeling met een algemene draagwijdte, bedoeld voor de uitvoering van wetgevende handelingen en verschillende bepalingen in de Grondwet. Deze verordeningen

kunnen ofwel rechtstreeks toepasselijk zijn in de lidstaten ofwel voorafgaandelijk omzetting in het nationaal recht vereisen.

Naast de Europese verordening zijn er nog twee soorten handelingen die geen wetgevingshandelingen zijn. In de eerste plaats de uitvoeringshandeling (artikel I-37) die de zgn. ‘comitologie’ bestrijkt. De uitvoering van bevoegdheden gebeurt immers aan de hand van comités die voorgezeten worden door de Commissie en waarin deskundigen van de lidstaten zetelen. Volgens de algemene regel heeft de Commissie uitvoeringsbevoegdheid, met uitzondering van specifieke gevallen en in het kader van het GBVB waarin aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden toegekend worden. In de tweede plaats is er ook nog de aanbeveling als niet-wetgevende handeling, naast de Europese verordening en de Europese uitvoeringshandeling.

Er zijn ook bijzondere bepalingen opgenomen inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (artikel I-40), inzake het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (artikel I-41) en inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (artikel I-42). Dat is te wijten aan het feit dat de besluitvorming op deze gebieden afwijkt van de algemene regel waarbij wetgeving aangenomen wordt bij gekwalificeerde meerderheidsstemming in de Raad en met medebeslissing van het Europees Parlement, op basis van het initiatiefrecht van de Commissie.

In artikel I-43 staat een solidariteitsclausule. De Unie en de lidstaten treden gezamenlijk op indien een lidstaat getroffen wordt door een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp.

Artikel I-44 biedt de lidstaten die wensen vooruit te gaan in beleidsdomeinen die niet tot de exclusieve bevoegdheden van de Unie behoren, met inbegrip van het GBVB, de mogelijkheid om onder de formule van de versterkte samenwerking een avant-garde op te zetten, waarvan minstens één derde van de lidstaten deel moet uitmaken.

Titel VI: Het democratisch bestel van de Unie

De democratische grondslagen van de Unie zijn gebaseerd op drie principes: democratische gelijkheid (artikel I-45), representatieve democratie (artikel I-46) en participerende democratie (arti-

kel I-47). Er is het zogenaamde “volksinitiatief”: een petitie die ondertekend wordt door minstens één miljoen burgers uit een aanzienlijk aantal lidstaten, kan de Commissie vragen een wetgevend initiatief te nemen dat in overeenstemming is met Verdrag en het Handvest van de Grondrechten.

Artikel I-48 bepaalt dat de Unie de rol van de sociale partners erkent en bevordert. De tripartiete top voor groei en werkgelegenheid wordt geïnstitutionaliseerd.

Artikel I-49 stelt dat een door het Europees Parlement gekozen Europese ombudsman klachten onderzoekt en daarover verslag uitbrengt.

Artikel I-50 benadrukt de transparantie van de werkzaamheden van de instellingen, organen en instanties van de Unie.

Artikel I-51 regelt de bescherming van persoonsgegevens, waarvan de voorschriften bij wet of kaderwet vastgesteld worden.

Volgens artikel I-52 eerbiedigt de Unie de status van kerken en religieuze verenigingen en gemeenschappen en van levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties.

Titel VII: Financiën van de Unie

Artikel I-53 stelt dat alle ontvangsten en uitgaven van de Unie voor elk begrotingsjaar geraamd en opgenomen worden in de begroting van de Unie. De ontvangsten en uitgaven moeten in evenwicht zijn. De begroting wordt uitgevoerd volgens het beginsel van goed financieel beheer. De lidstaten en de Unie dragen er samen zorg voor dat de opgevoerde kredieten volgens dat principe gebruikt worden.

Artikel I-54 gaat over de eigen middelen van de Unie. De vermelding “nieuwe categorieën van eigen middelen” opent de weg voor een Europese inkomensbelasting. Het Verdrag voorziet unanimititeit voor zowel de vaststelling van het plafond van de eigen middelen als voor de modaliteiten ervan.

Het meerjarig financieel kader (artikel I-55) wil een ordelijke ontwikkeling waarborgen van de uitgaven van de Unie binnen de grenzen van haar

eigen middelen. Het wordt met unanimiteit vastgesteld bij Europese wet. Wel is een specifieke overgangsclausule naar gekwalificeerde meerderheid voorzien.

Artikel I-56 bepaalt dat de jaarlijkse begroting van de Unie bij Europese wet vastgesteld wordt.

Titel VIII: De Unie en haar naaste omgeving

Artikel I-57 stelt dat de Unie met haar buurlanden bijzondere betrekkingen moet ontwikkelen die gericht zijn op de totstandbrenging van een ruimte van welvaart en goed nabuurschap. De Unie kan met die landen specifieke overeenkomsten sluiten.

Artikel IX: Het lidmaatschap van de Unie

Artikel I-58 bevat de criteria waaraan kandidaat-lidstaten moeten beantwoorden en de procedure die moet gevolgd worden voor toetreding. De enige voorwaarde voor toetreding die toegevoegd wordt aan de Kopenhagencriteria² is het respect voor de waarden die in artikel I-2 vermeld worden. Toetreding wordt gemakkelijker omdat de verplichte goedkeuring van het Europees Parlement voortaan met een gewone meerderheid kan in plaats van met de absolute meerderheid.

Artikel I-59 maakt de procedure lichter voor een opschorting van de rechten die ontleend worden aan het EU-lidmaatschap wanneer een lidstaat een ernstige inbreuk pleegt op de fundamentele waarden van de Unie. De mogelijke raadpleging van een Comité van Wijzen wordt geschrapt.

Artikel I-60 introduceert een vrijwillige uitstapclausule voor elke lidstaat. Een lidstaat kan onvoorwaardelijk en eender wanneer beslissen om uit de Unie te stappen, zonder een herziening van de Grondwet. De Unie zal met die lidstaat onderhandelen over het kader voor de toekomstige onderlinge relaties. De Raad beslist hierover bij gekwalificeerde meerderheid en na de goedkeuring van het Europees Parlement. De toetredingsprocedure blijft open voor een lidstaat die uit de Unie gestapt is en later opnieuw wil toetreden.

Deel II: Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Het Handvest werd eind 2000 in Nice goedgekeurd als een ‘politieke’ verklaring. De inhoud is breder dan die van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Het EVRM beperkt zich immers tot de burger- en politieke rechten, terwijl het Handvest van de Grondrechten ook betrekking heeft op andere rechten en beginselen zoals de sociale rechten van werknemers, de bescherming van de gezondheid, de bescherming van het milieu, de bescherming van de persoonsgegevens of van de rechten van het kind, van de personen met een handicap en van bejaarden.

Aan de inhoud van het Handvest werd niets gewijzigd. Niettemin heeft het Grondwettelijk Verdrag, zoals aanbevolen door de Conventie, sommige algemene bepalingen van het Handvest verduidelijkt (cf. infra, titel VII van het Handvest).

In de preambule wordt de nadruk gelegd op ondeelbare en universele waarden. Bij de instandhouding en de ontwikkeling van die gemeenschappelijke waarden zal de Unie de verscheidenheid van cultuur en traditie van de volkeren van Europa, in acht nemen, alsook de nationale identiteit van de lidstaten en hun staatsinrichting op nationaal, regionaal en lokaal niveau. De Unie wil een evenwichtige en duurzame ontwikkeling bevorderen en zij bewerkstelligt het vrije verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal, alsook de vrijheid van vestiging. De bescherming van de grondrechten moet versterkt worden door die rechten beter zichtbaar te maken in een handvest.

Titel I: Waardigheid

De menselijke waardigheid (artikel II-61), het recht op leven (artikel II-62), het recht op menselijke integriteit (artikel II-63), het verbod van folteringen en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (artikel II-64) en het verbod van slavernij en dwangarbeid (artikel II-65) komen hier aan bod.

Titel II: Vrijheden

Hier gaat het over het recht op vrijheid en veiligheid (artikel II-66), de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven (artikel II-

¹ De Kopenhagencriteria zijn: een democratische rechtsstaat zijn, een functionerende markteconomie hebben en in staat zijn om het ‘acquis communautaire’ om te zetten en toe te passen.

67), de bescherming van persoonsgegevens (artikel II-68), het recht te huwen en een gezin te stichten (artikel II-69), de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (artikel II-70), de vrijheid van meningsuiting en van informatie (artikel II-71), de vrijheid van vergadering en vereniging (artikel II-72), de vrijheid van kunsten en wetenschappen (artikel II-73), het recht op onderwijs (artikel II-74), de vrijheid van beroep en het recht om te werken (artikel II-75), de vrijheid van ondernemerschap (artikel II-76), het recht op eigendom (artikel II-77), het recht op asiel (artikel II-78) en de bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering (artikel II-79).

Titel III: Gelijkheid

Artikel II-80 stelt dat iedereen gelijk is voor de wet, artikel II-81 verbiedt elke discriminatie, artikel II-82 geeft aan dat de Unie de verscheidenheid van cultuur, godsdienst en taal eerbiedigt, artikel II-83 waarborgt de gelijkheid van vrouwen en mannen, artikel II-84 gaat over de rechten van het kind, terwijl de artikelen II-85 en II-86 bepalen dat de Unie de rechten van de ouderen respectievelijk de gehandicapten erkent en eerbiedigt.

Titel IV: Solidariteit

Werknemers hebben recht op informatie en raadpleging binnen de onderneming (artikel II-87), op collectieve onderhandelingen en op collectieve actie (artikel II-88), op toegang tot arbeidsbemiddeling (artikel II-89), op bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag (artikel II-90) en op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden (artikel II-91).

Kinderarbeid is verboden en werkende jongeren hebben recht op arbeidsvoorwaarden die aangepast zijn aan hun leeftijd en zij moeten beschermd worden tegen uitbuiting (artikel II-92). Het gezin geniet bescherming op juridisch, economisch en sociaal vlak en iedereen heeft recht op bescherming tegen ontslag om een reden die verband houdt met moederschap en recht op moederschaps- en ouderschapsverlof (artikel II-93).

De Unie erkent en eerbiedigt het recht op toegang tot sociale zekerheid en sociale bijstand (artikel II-94), gezondheidszorg (artikel II-95) en diensten van algemeen economisch belang (artikel II-96). Een hoog niveau van milieubescherming en een

verbetering van de kwaliteit van het milieu moeten geïntegreerd worden in het beleid van de Unie en gewaarborgd worden overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling (artikel II-97). Er wordt gezorgd voor een hoog niveau van consumentenbescherming (artikel II-98).

Titel V: Burgerschap

Iedere burger van de Unie heeft het recht:

- 1° op actief en passief kiesrecht bij Europese verkiezingen (artikel II-99) en bij gemeenteraadsverkiezingen (artikel II-100);
- 2° op een onpartijdige, billijke en vlugge behandeling van zijn/haar zaken en op schadevergoeding. Hij/zij kan zich in één van de talen van de Grondwet tot de instellingen van de Unie wenden (artikel II-101);
- 3° van inzage in documenten (artikel II-102);
- 4° om zich te wenden tot de Europese ombudsman (artikel II-103);
- 5° van petitie (artikel II-104);
- 6° om zich vrij op het grondgebied van de EU-lidstaten te verplaatsen en er te verblijven (artikel II-105);
- 7° op diplomatieke en consulaire bescherming (artikel II-106).

Titel VI: Rechtspleging

Iedere burger van de Unie heeft het recht:

- 1° op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel II-107);
- 2° op vermoeden van onschuld en op verdediging (artikel II-108);
- 3° op het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen (artikel II-109);
- 4° om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict berecht of gestraft te worden (artikel II-110).

Titel VII: Algemene bepalingen betreffende de uitlegging en de toepassing van het Handvest

Volgens artikel II-111 zijn de bepalingen van het Handvest gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en tot de lidstaten, uitsluitend wanneer ze het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Het Handvest breidt het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken.

Artikel II-112 gaat over de reikwijdte en de uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen die in het Handvest staan. De rechten en plichten in het Handvest hebben op zichzelf geen juridisch bindende kracht. De EU en haar lidstaten kunnen de principes in het Charter wel ten uitvoer leggen via wetgevende en uitvoerende handelingen. De principes in het Charter kunnen enkel voor de rechter ingeroepen worden in het kader van de interpretatie en de controle van voornoemde handelingen.

Artikel II-113 stelt dat de bepalingen van het Handvest niet mogen uitgelegd worden als zouden ze een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Artikel II-114 gaat over het verbod van misbruik van recht.

Deel III: Beleid en werking van de Unie

De omschrijving van het klassieke gemeenschappelijke beleid (landbouw, transport, interne markt enzovoort) is quasi ongewijzigd gebleven en herneemt grotendeels bestaande artikelen die wel coherent gegroepeerd worden volgens de bevoegdheidsverdeling in deel I. In tegenstelling tot vorige verdragswijzigingen is er nu geen doorgedreven uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie. Bepaalde beleidsdomeinen (vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, economisch en monetair beleid en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid) kregen een nieuw kleedje. Tenzij het anders vermeld wordt, worden voorstellen van de Commissie aangenomen onder de medebeslisingsprocedure en bij gekwalificeerde meerderheid.

Titel I: Algemeen toepasselijke bepalingen

De Unie ziet toe op de samenhang tussen ieder beleid en optreden (artikel III-115).

Bij de bepaling en de uitvoering van ieder beleid en optreden streeft de Unie naar:

- 1° de opheffing van de ongelijkheden van vrouwen en mannen en de bevordering van de gelijkheid tussen de geslachten (artikel III-116);
- 2° de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting, een hoog niveau van onderwijs en vorming en de bescherming van de volksgezondheid (artikel III-117);
- 3° de bestrijding van elke discriminatie (artikel III-118);
- 4° de integratie van de eisen inzake milieubescherming teneinde in het bijzonder duurzame ontwikkeling te bevorderen (artikel III-119).

De Unie houdt rekening met:

- 1° de eisen inzake consumentenbescherming (artikel III-120);
- 2° het welzijn van de dieren (artikel III-121).

Artikel III-122 stelt dat de Unie en de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de diensten van algemeen economisch belang kunnen functioneren op basis van beginselen en onder voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen. Die beginselen en voorwaarden worden bij Europese wet vastgesteld.

Titel II: Non-discriminatie en burgerschap

Bij Europese wet of kaderwet kan geregeld worden:

- 1° dat discriminatie op grond van nationaliteit verboden wordt (artikel III-123);
- 2° dat de nodige maatregelen getroffen worden om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging

ging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden (artikel III-124),

- 3° dat maatregelen getroffen worden om het recht van vrij verkeer en vrij verblijf te vergemakkelijken (artikel III-125);
- 4° dat iedere burger zijn/haar actief en passief kiesrecht kan uitoefenen in de lidstaat waarin hij/zij verblijft maar waarvan hij/zij geen onderdaan is (artikel III-126);
- 5° dat maatregelen getroffen worden om de diplomatieke en consulaire bescherming van de burgers te bevorderen (artikel III-127).

Artikel III-129 stelt dat de Commissie om de drie jaar verslag uitbrengt over de toepassing van artikel I-10. Op basis van dat rapport kunnen de rechten bij Europese wet of kaderwet aangevuld worden.

Titel III: Intern beleid en optreden

Hoofdstuk I: Interne markt

Volgens artikel III-130 stelt de Unie maatregelen vast om de interne markt tot stand te brengen en de werking ervan te verzekeren. Die interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal gewaarborgd is. De Commissie moet rekening houden met de inspanningen die van bepaalde economieën met verschillen in ontwikkeling, gevraagd worden.

Artikel III-131 stelt dat de lidstaten onderling moeten overleggen om te voorkomen dat de werking van de interne markt ongunstig beïnvloed wordt door maatregelen die een lidstaat moet nemen in geval van binnenlandse onlusten of oorlog.

Artikel III-132 bepaalt dat de Commissie en de betrokken lidstaat moeten nagaan hoe maatregelen die de mededingingsverhoudingen in de interne markt vervalsen, kunnen aangepast worden aan de bij de Grondwet vastgelegde regels.

Artikel III-133 regelt het vrije verkeer van personen. Iedere discriminatie op grond van nationaliteit tussen werknemers is verboden. Bij Europese

wet of kaderwet worden maatregelen genomen om het vrije verkeer te waarborgen (artikel III-134).

In artikel III-135 staat dat de lidstaten de uitwisseling van jonge werknemers in de hand moeten werken.

Voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers (artikel III-136) wordt de gekwalificeerde meerderheid en medebeslissingsprocedure ingevoerd, maar is tegelijk een mechanisme ontwikkeld waarbij de beslissing – op vraag van een lidstaat die een inbreuk op de beginselen van zijn sociale zekerheidssysteem of op het financiële evenwicht ervan inroept – kan doorgespeeld worden aan de Europese Raad met een opschortend effect voor de wetgevingsprocedure. De Europese Raad krijgt vier maand de tijd om bij unanimiteit te beslissen om hetzij de kwestie terug door te spelen naar de Raad, hetzij aan de Commissie een nieuw voorstel te vragen.

Artikel III-137 stelt dat de beperking van de vrijheid van vestiging verboden is. Dat verbod geldt ook voor beperkingen i.v.m. de oprichting van agentschappen, bijkantoren of dochterondernemingen. Bij Europese kaderwet worden maatregelen vastgelegd om tot vrijheid van vestiging te komen (artikel III-138). De bepalingen zijn evenwel niet van toepassing op werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag in een staat (artikel III-139). De lidstaten kunnen een bijzondere regeling voor vreemdelingen uitvaardigen als de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid in het gedrang komen (artikel III-140).

Artikel III-141 stelt dat bij Europese kaderwet de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden anders dan in loondienst, vergemakkelijkt wordt wat betreft de erkenning van diploma's, certificaten en titels en de coördinatie van wettelijke en bestuursrechtelijke regels van de lidstaten betreffende de toegang tot de werkzaamheden. Op die manier wordt gekwalificeerde meerderheid op dit domein geïntroduceerd.

Volgens artikel III-142 worden vennootschappen gelijkgesteld met natuurlijke personen die onderdaan zijn van de lidstaten.

Artikel III-143 bepaalt dat de lidstaten nationale behandeling toepassen wat betreft de financiële

deelneming door onderdanen van andere lidstaten in het kapitaal van vennootschappen.

Artikel III-144 regelt de vrijheid van dienstverrichting (via de medebeslissingsprocedure). Artikel III-145 geeft aan welke diensten in aanmerking komen. Artikel III-146 stelt dat het vrij verkeer van diensten op het gebied van vervoer geregeld wordt in artikel III-236 e.v. De liberalisering van de door banken en verzekeringsondernemingen verrichte diensten die gepaard gaan met kapitaalbewegingen, moeten verwezenlijkt worden in overeenstemming met de vrijmaking van het kapitaalverkeer. Artikel III-147 bepaalt dat bij Europese kaderwet maatregelen vastgesteld worden om de liberalisering van een bepaalde dienst te verwezenlijken. De medebeslissingsprocedure wordt op dit domein veralgemeend. De lidstaten spannen zich in om bij de liberalisering verder te gaan dan waartoe zij op grond van de kaderwet verplicht zijn (artikel III-148). Zolang de beperkingen op het vrij verrichten van diensten niet opgeheven zijn, passen de lidstaten deze zonder onderscheid toe (artikel III-149).

In afdeling 3 over het vrij verkeer van goederen stelt artikel III-151 dat de Unie mede een douane-unie bevat. Bij Europese wet of kaderwet worden maatregelen vastgesteld om de douanesamenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie, te versterken (artikel III-152). Kwantitatieve invoer- en uitvoerbeperkingen tussen de lidstaten zijn verboden (artikel III-153). In artikel III-154 worden de gevallen opgesomd waarin verbod of beperking van invoer, uitvoer of doorvoer gerechtvaardigd is. De lidstaten moeten hun nationale monopolies van commerciële aard aanpassen om discriminatie uit te sluiten (artikel III-155).

Beperkingen van kapitaalverkeer en betalingen tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen zijn verboden (artikel III-156). Artikel III-157 gaat over het kapitaalverkeer in verband met directe beleggingen. Volgens artikel III-158 hebben de lidstaten het recht om bepalingen van hun belastingwetgeving toe te passen die een onderscheid maken tussen belastingplichtigen die niet in dezelfde situatie verkeren m.b.t. hun vestigingsplaats of de plaats waar hun kapitaal belegd is. Ze kunnen alle nodige maatregelen treffen om overtredingen van de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke regels tegen te gaan. De Raad

kan bij Europese verordening Europese vrijwaringsmaatregelen vaststellen t.a.v. derde landen wanneer het kapitaalverkeer ernstige moeilijkheden veroorzaakt voor de werking van de economische en monetaire unie (artikel III-159). Bij Europese wet kan een kader vastgesteld worden voor beheersmaatregelen m.b.t. het kapitaal- en betalingsverkeer in geval van preventie en bestrijding van terrorisme en aanverwante activiteiten (artikel III-160).

De artikelen III-161 tot III-169 gaan over regels betreffende de mededinging.

De artikelen III-170 en III-171 bevatten bepalingen betreffende belastingen.

De artikelen III-172 tot III-175 handelen over de maatregelen voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling of de werking van de interne markt betreffen. Er werd een nieuwe rechtsgrond in het leven geroepen voor (kader)wetten die Europese titels voorzien voor een eenduidige bescherming van de intellectuele eigendomsrechten (artikel III-176).

Hoofdstuk II: Het economisch en monetair beleid

Voor de Economische en Monetaire Unie zijn er nagenoeg geen wijzigingen, al zijn de wijzigingen die ingevoerd werden wel vrij ingrijpend van aard. De globale richtsnoeren en het groei- en stabiliteitspact worden beschouwd als de sleutelinstrumenten voor het economisch bestuur van de Unie. Een verklaring over het groei- en stabiliteitspact bevestigt het belang ervan en vraagt maatregelen om de toepassing van het pact te verduidelijken en op te voeren.

Artikel III-177 stelt dat het optreden van de lidstaten en de Unie de invoering van een economisch beleid omvat, dat gebaseerd is op nauwe coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten, de interne markt en de bepaling van gemeenschappelijke doelstellingen, en dat gevoerd wordt met eerbiediging van het beginsel van een open markteconomie met vrije mededinging. Parallel omvat dit optreden één munt en het bepalen en voeren van één monetair en wisselkoersbeleid. De lidstaten voeren hun economisch beleid om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie (artikel III-178). De lidstaten beschouwen

hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang en coördineren dat beleid. Nieuw is hier de mogelijkheid voor de Commissie om rechtstreeks een waarschuwing te richten tot de lidstaten waarvan het economisch beleid niet overeenstemt met de globale richtsnoeren of waarvan het beleid de goede werking van de economische en monetaire unie in gevaar dreigt te brengen (artikel III-179). De Raad kan op voorstel van de Commissie bij Europees besluit de voor de economische situatie passende maatregelen vaststellen. In geval van grote moeilijkheden kan financiële bijstand verleend worden aan een lidstaat (artikel III-180).

De Europese Centrale Bank en de centrale banken van de lidstaten mogen volgens artikel III-181 geen voorschotten in rekening-courant of andere kredietfaciliteiten verlenen of rechtstreeks schuldbewijzen kopen.

Artikel III-182 stelt dat maatregelen en bepalingen waardoor instellingen, organen of instanties van de Unie, centrale, regionale, lokale of andere overheden, andere publiekrechtelijke lichamen of openbare bedrijven een bevoorrechte toegang krijgen tot financiële instellingen, verboden zijn. Volgens artikel III-183 zijn de Unie en de lidstaten niet aansprakelijk voor de verbintenissen van die overheden of bedrijven en nemen ze die verbintenissen niet over.

Artikel III-184 bepaalt dat de lidstaten buitensporige overheidstekorten moeten vermijden. De sterke rol die de Conventietekst voorzag voor de Commissie bij de procedure t.a.v. lidstaten met een buitensporig tekort, werd in de finale versie afgezwakt. Het tekort wordt wel vastgesteld op basis van een voorstel van de Commissie (zodat de Raad slechts met eenparigheid van stemmen van dit voorstel kan afwijken), maar de Commissie kan alleen een “aanbeveling” doen (en geen voorstel) om een lidstaat met een te groot tekort, in de pas te dwingen. Die aanbeveling kan door de lidstaten met gekwalificeerde meerderheid gewijzigd worden. De aanbevelingen zullen ondersteund moeten worden door de Raad Financiën en ze zullen niet openbaar zijn. Bovendien wordt verduidelijkt dat het beroepsrecht uitgebreid wordt tot de procedure voor buitensporig tekort, zij het beperkt tot procedurele aspecten. De Commissie heeft wel het recht verworven om rechtstreeks een ‘early warning’ te sturen naar de lidstaten die

afstevenden op problemen. Bovendien wordt niet langer rekening gehouden met de lidstaat die het voorwerp uitmaakt van de procedure bij het berekenen van de gekwalificeerde meerderheid voor het vaststellen van het buitensporig tekort. Voordien was dat enkel het geval voor besluiten m.b.t. corrigerende maatregelen. Ten slotte wordt in dit kader gestemd met gewone gekwalificeerde meerderheid (en dus niet met versterkte gekwalificeerde meerderheid zoals nu het geval is).

Artikel III-185 gaat over de doelstellingen, de taken en de werking van het Europees Stelsel van centrale banken. De Europese Centrale Bank heeft het alleenrecht om machtiging te verlenen voor de uitgifte van bankbiljetten in euro's. De lidstaten kunnen munten in euro's uitgeven (artikel III-186). De artikelen III-187 tot III-190 gaan over het bestuur, het statuut en de taken van het Europees Stelsel van Centrale Bank. Artikel III-191 stelt dat bij Europese wet of kaderwet maatregelen vastgesteld worden die nodig zijn voor het gebruik van de euro als enige munteenheid.

Artikel III-192 gaat over het Economisch en Financieel Comité.

De besluitvormingsautonomie van de eurogroep werd sterk opgevijseld, zonder een instelling te worden en met de vaststelling dat officiële beslissingen nog altijd genomen worden door de ministerraad ECOFIN. De eurogroep kan alleen beslissen over maatregelen om de coördinatie van het economisch beleid en de monitoring van de begrotingsdiscipline binnen de eurozone te bevorderen (artikel III-194). De eurogroep neemt ook gemeenschappelijke standpunten in om uit te dragen binnen instellingen en internationale financiële conferenties en zorgt daarbij voor een unieke vertegenwoordiging (artikel III-196). Verder kunnen alleen de eurolanden stemmen over aanbevelingen die op hen betrekking hebben in een multilateraal kader van monitoring, zowel voor de stabiliteitsprogramma's als voor het leeuwendeel van de procedure voor een buitensporig tekort. De eurolanden hebben ook het recht om binnen de zes maand na het ontvangen van het voorstel van de Commissie, bij gekwalificeerde meerderheid een aanbeveling te formuleren voor toelating van nieuwe landen in de eurozone vooraleer de Raad een beslissing neemt. De staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone kunnen met gekwalificeerde meerderheid de leden van de bestuursraad

en de voorzitter van de Europese Centrale Bank aanduiden en niet langer bij consensus. Er is een nieuw hoofdstuk over eurolanden in het Verdrag zelf maar ook een apart protocol over vergaderingen van de eurogroep.

De artikelen III-197 tot III-202 gaan over de lidstaten die niet voldoen aan de voorwaarden voor de invoering van de euro, de zogenaamde “lidstaten die vallen onder een derogatie”.

Hoofdstuk III: Beleid op andere gebieden

De bepalingen over het werkgelegenheidsbeleid blijven nagenoeg onveranderd (cf. Verdrag van Nice) maar er wordt aan toegevoegd dat de Commissie de samenwerking tussen de lidstaten zal aanmoedigen (artikelen III-203 tot III-208).

Ook de bepalingen over het sociaal beleid blijven nagenoeg dezelfde (artikelen III-209 tot III-219). Dat betekent dat ook de ‘brugclausule’ waarbij – met uitzondering van sociale zekerheid – bij unanimitébslissing kan overgegaan worden tot gekwalificeerde meerderheid, behouden blijft. Een nieuwe horizontale sociale clausule (artikel III-209) bepaalt dat het beleid van de Unie rekening moet houden met de noodzaak om een hoog tewerkstellingsniveau en een adequate sociale bescherming te garanderen. Artikel III-213 bepaalt dat de Commissie de samenwerking tussen de lidstaten bevordert en laat de Commissie toe eigen initiatieven te ontwikkelen m.b.t. de open coördinatiemethode op dit gebied (vaststellen van richtsnoeren, indicatoren, uitwisseling van beste praktijken enzovoort). Een verklaring die bij dit artikel aangenomen werd, stelt dat het beleid dat op grond van deze grondslag gevoerd wordt, in essentie onder de bevoegdheid van de lidstaten valt.

Artikel III-220 bepaalt dat de Unie haar optreden ter versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang ontwikkelt en vervolgt. De Unie wil in het bijzonder de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio’s en de achterstand van de minst begunstigde regio’s verkleinen. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de plattelandsgebieden, de regio’s die een industriële overgang doormaken en de regio’s die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen.

Voor de besluitvorming over de eerste structuurfondsen is unanimité vereist (artikel III-221). Daarna wordt overgestapt op gekwalificeerde meerderheid. In artikel III-222 staat dat bijzondere aandacht moet uitgaan naar bepaalde regio’s, zoals onder meer landelijke gebieden, gebieden die een industriële transitieperiode meemaken, regio’s die gehinderd worden door zware en blijvende natuurlijke of demografische handicaps, ultraperifer regio’s enzovoort.

Volgens artikel III-223 worden de taken, de prioritaire doelstellingen en de organisatie van de structuurfondsen vastgesteld bij Europese wet. De toepassingsmaatregelen m.b.t. het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling worden ook bij Europese wet vastgesteld (artikel III-224).

Wat landbouw en visserij betreft (artikelen III-225 tot III-232) is de medebeslissingsprocedure nu de regel voor de gemeenschappelijke ordening van de markt en ook voor het instellen van andere maatregelen die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te halen. Prijsbepalingen, heffingen, steun en kwantitatieve beperkingen, alsook de vaststelling en de verdeling van de vangstmogelijkheden worden geregeld door de Raad op voorstel van de Commissie bij Europese verordening of besluit.

Artikel III-233 gaat over het milieubeleid van de Unie. Er wordt gestreefd naar het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, naar de bescherming van de gezondheid, naar een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen en naar de bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale problemen. De Unie streeft daarbij naar een hoog niveau van bescherming. Het beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat problemen bij voorrang aan de bron moeten aangepakt worden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Maatregelen worden vastgelegd bij Europese wet of kaderwet (artikel III-234).

Artikel III-235 stelt dat de Unie bijdraagt tot de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consumenten en tot de bevordering van hun recht op voorlichting en vorming en hun recht van vereniging om hun belangen te behartigen.

Het gemeenschappelijk vervoersbeleid (artikelen III-236 tot III-245) werd door de IGC aangepast. Voor maatregelen die door de Raad bij gekwalificeerde meerderheid aangenomen worden met medebeslissing door het Europees Parlement, moet rekening gehouden worden met gevallen waarvan de toepassing de levensstandaard of het werkgelegenheidsniveau in bepaalde regio's ernstig zou kunnen aantasten, evenals met de werking van vervoersfaciliteiten. Die waarschuwing weegt echter niet door op de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid over vrij verkeer van werknemers en valt daarom in geen geval terug op de unanimiteitsregel. Artikel III-243 over staatssteun stelt dat de steunmaatregelen voor vervoer in de Duitse Länder vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag herzien worden.

De artikelen III-246 en III-247 gaan over trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur. Het beleid van de Unie is gericht op de bevordering van de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van nationale netwerken, alsook van de toegang tot die netwerken.

Op het vlak van onderzoek en technologische ontwikkeling ging de IGC verder dan de Conventietekst over de grensoverschrijdende samenwerking tussen onderzoekers (artikelen III-248 tot III-255). De Commissie mag op dit gebied initiatieven nemen in het kader van de open coördinatiemethode (artikel III-250). Er is nu bovendien sprake van het creëren van een Europese onderzoeksruimte, met inbegrip van de industrie. Een Europese wet zal dat uitwerken (artikel III-251). Er wordt met een Europese (kader)wet ook een nieuwe rechtsgrond gecreëerd voor maatregelen voor een Europees ruimtebeleid, met inbegrip van een Europees ruimteprogramma (artikel III-254).

Over energiebeleid (artikel III-256) was er lange tijd discussie maar uiteindelijk werd aangenomen dat beslissingen genomen worden bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing door het Parlement. Toch werd een veiligheidsnet ingebouwd in die zin dat lidstaten vrij de voorwaarden kunnen bepalen om hun energiebronnen te exploiteren.

Hoofdstuk IV: Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

Volgens artikel III-257 is de Unie een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarin de grondrech-

ten en de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten geëerbiedigd worden. De Unie zorgt ervoor dat aan de binnengrenzen geen personencontroles verricht worden en ze ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen. Dat beleid is gebaseerd op solidariteit tussen de lidstaten en billijkheid t.a.v. de onderdanen van derde landen. De Unie wil de veiligheid waarborgen en de toegang tot de rechter vergemakkelijken.

Artikel III-259 herinnert aan de rol van de nationale parlementen bij het toezicht op de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel. Om het mechanisme in werking te stellen dat voorzien werd in het kader van het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, is bij de nationale parlementen een minimum van één vierde vereist, en niet van één derde zoals op de andere gebieden (cf. infra).

In de artikelen III-265 tot III-277 worden volgende domeinen belicht:

- 1° het beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie;
- 2° de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken;
- 3° de justitiële samenwerking in strafzaken;
- 4° de politieke samenwerking.

De lidstaten ontwikkelen dus een gemeenschappelijk beleid voor asiel en immigratie, met efficiënte bewaking van de buitengrenzen. Wel wordt het principe van solidariteit en een eerlijke verdeling van de verantwoordelijkheden – inclusief de financiële implicaties – op dit vlak benadrukt (artikel III-268). Het Hof van Justitie krijgt – behoudens enkele uitzonderingen – volledige controle over justitiële zaken, met inbegrip van de acties van Eurojust en Europol.

Het initiatiefrecht voor politievrije en strafrechtelijke samenwerking wordt nog altijd gedeeld door de Commissie en de lidstaten maar het Verdrag stelt een quorum in om een initiatief op tafel te leggen. Artikel III-271 lijst op voor welke vormen van criminaliteit de Unie actie kan ondernemen. Ter bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, kan op basis van unanimiteit een Europees openbaar minis-

terie ingesteld worden (artikel III-274). Met het oog op de strijd tegen georganiseerde misdaad, terrorisme en mensenhandel werd overigens ook een nieuwe rechtsbasis gecreëerd die toelaat om het vrij verkeer van kapitaal te beperken en om tegoeden, financiële activa e.d. te bevriezen. Het takenpakket van Eurojust (artikel III-273) omvat de bevoegdheid om strafrechtelijk onderzoek in te stellen maar dat geldt niet voor strafvervolgning. Eurojust heeft wel een coördinerende rol voor zowel onderzoek als strafvervolgning. Bovendien wordt in een verklaring duidelijk gemaakt dat de nationale voorschriften en gebruiken terzake niet genegeerd kunnen worden. Artikel III-276 omschrijft het takenpakket van Europol in geval van zware criminele feiten die twee of meer lidstaten treffen. De operationele activiteiten van Europol moeten wel uitgevoerd worden in overleg en overeenstemming met de lidstaten die ook over het gebruik van dwangmiddelen beslissen.

Hoofdstuk V: De gebieden waarop de Unie kan besluiten om ondersteunend, coördinerend of aanvullend op te treden

De gebieden in kwestie zijn volksgezondheid, industrie, cultuur, toerisme, onderwijs, jeugd, sport en beroepsopleiding, civiele bescherming en administratieve samenwerking.

De tekst van de Conventie over volksgezondheid (artikel III-278) werd door de IGC aangevuld met een uitbreiding van de actie van de Unie tot de monitoring van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen voor de volksgezondheid en tot het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking tussen gezondheidsdiensten. Toch kan het Verdrag nog een grens stellen aan die bevoegdheid omdat er bepaald is dat een (kader)wet moet gaan over de strijd tegen grote bedreigingen voor de volksgezondheid, terwijl in de huidige verdragen het grensoverschrijdend karakter geen rol speelt.

Artikel III-279 preciseert, net als op het vlak van volksgezondheid, dat de Commissie volgens de open coördinatiemethode initiatieven kan nemen om de coördinatie op het gebied van industrie te bevorderen. Het Europees Parlement wordt hierover ingelicht.

Artikel III-280 bepaalt dat voortaan met gekwalificeerde meerderheid wordt gestemd op het domein van Cultuur.

De IGC voegde toerisme (artikel III-281) toe aan het lijstje van aanvullende, coördinerende of ondersteunende bevoegdheden. (Kader)wetten kunnen specifieke maatregelen in het leven roepen om een gunstig klimaat te creëren voor de ontwikkeling van de toeristische sector en om de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen.

De IGC beperkte de draagwijdte van het Conventievoorstel inzake sport (artikel III-282) door te focussen op de specifieke aard ervan en op de sociale en educatieve functie en door initiatieven van commerciële aard in te perken. Omdat dit valt onder de aanvullende, coördinerende of ondersteunende bevoegdheden is harmonisering van nationale wetgeving sowieso uit den boze.

Voor civiele bescherming (artikel III-284) werd een nieuwe rechtsbasis gecreëerd teneinde maatregelen toe te laten ter ondersteuning van nationale acties en om operationele samenwerking te bevorderen.

Ook de bevordering van de administratieve samenwerking (artikel III-285) tussen de lidstaten om de EU-wetgeving uit voeren, kreeg een nieuwe rechtsgrond.

Titel IV: Associatie van de landen en gebieden overzee

De artikelen III-286 tot III-291 gaan over de niet-Europese landen en gebieden die bijzondere betrekkingen onderhouden met Denemarken, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Ze worden met de Unie geassocieerd om de economische en sociale ontwikkeling te bevorderen en nauwe economische betrekkingen tussen hen en de Unie tot stand te brengen.

Titel V: Het extern optreden van de Unie

In het Verdrag zijn de maatregelen voor de externe actie van de Unie grondig herschreven om die actie zichtbaarder en efficiënter te maken. De pijlerstructuur werd begraven en alles werd gebundeld onder dezelfde titel.

Hoofdstuk I: Algemeen toepasselijke bepalingen

Artikel III-292 weerspiegelt de doelstellingen van de externe actie. Om die te halen moeten de Raad

en de Commissie, geassisteerd door de minister van Buitenlandse Zaken, de coherentie verzekeren tussen alle domeinen van externe actie en met het interne beleid van de Unie.

Hoofdstuk II: Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB)

Beslissingen in het kader van het GBVB (artikelen III-294 tot III-308) zullen unanimititeit blijven vereisen behalve voor maatregelen die de minister van Buitenlandse Zaken op uitdrukkelijk verzoek van de Europese Raad voorstelt, gebaseerd op een initiatief van de Raad dan wel van de minister zelf. De Commissie verliest de facto haar initiatiefrecht, behalve dan via de minister van Buitenlandse Zaken die deel uitmaakt van de Commissie. Een brugclausule maakt een overgang naar gekwalificeerde meerderheid mogelijk bij unanimiteitsbeslissing van de Europese Raad. Maar in gevallen waar gekwalificeerde meerderheid van toepassing is, kan een lidstaat de procedure opschorten wanneer hij essentiële nader genoemde redenen van nationaal beleid inroept. Het Verdrag beperkt ook de GBVB-instrumenten tot Europese besluiten en internationale akkoorden in de vorm van gemeenschappelijke acties, gemeenschappelijke standpunten en hun implementatie. Bovendien worden gemeenschappelijke strategieën opgenomen in de vorm van algemene richtsnoeren die aangenomen worden door de Europese Raad (artikel III-293). Het Hof van Justitie kan geen uitspraak doen over het GBVB. De GBVB-uitgaven vallen onder de algemene begroting van de Unie, behalve de uitgaven voor militaire operaties. Bovendien voorziet het Verdrag in een snelle toegang tot begrotingskredieten om dringende initiatieven voor gemeenschappelijke defensie te financieren en dan vooral voor activiteiten ter voorbereiding van de zogenaamde Petersbergmissies (artikel III-313). Het minimum aantal lidstaten dat vereist is om nauwere samenwerking op te starten, ligt nu op een derde. Deze samenwerking mag nu ook binnen elk GBVB-domein en niet langer alleen maar voor implementatie van een gemeenschappelijke actie of standpunt. De brugclausule ten slotte is niet van toepassing op het GBVB.

Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (artikelen III-309-312) is een integrerend deel van het GBVB (artikel I-41). De Unie mag dus een operationele “capaciteit” van civiele en militaire middelen opbouwen, desnoods met een beperkt

aantal landen. Het geleidelijke streven naar een gemeenschappelijk defensiebeleid wordt echter ingekapseld door de expliciete bepaling in het Verdrag dat de verplichtingen die voortvloeien uit de NAVO, voorrang krijgen op de Europese (artikel I-41). Bovendien wordt de collectieve defensie tussen lidstaten nu opgevat als een engagement dat voortvloeit uit artikel 51 van het VN-Verdrag. De wederzijdse defensieclausule laat echter het specifieke karakter van het defensiebeleid van sommige lidstaten onverlet, dit op vraag van de neutrale landen. Overigens wordt de rol van de NAVO op het vlak van de collectieve defensie en haar tenuitvoerlegging in herinnering gebracht. Wel werden de Petersbergmissies uitgebreid en is er sprake van een solidariteitsclausule (artikel I-43): als een lidstaat slachtoffer is van een terreuraanslag, van een natuurramp of van een ramp veroorzaakt door menselijk optreden, dan zullen de andere lidstaten hulp bieden. In dat geval zal de Unie alle beschikbare instrumenten, inclusief de door de lidstaten ter beschikking gestelde militaire middelen, inzetten.

Omdat het militaire vermogen en ook de visie op defensie tussen de lidstaten danig verschilt, zijn er in het Verdrag verschillende flexibele mechanismen ingebouwd. “Gestructureerde samenwerking” kan bij gekwalificeerde meerderheidsbeslissing van de Raad opgestart worden in de defensiesfeer, wat een echte vooruitgang is in vergelijking met het Verdrag van Nice dat dit expliciet verbodt. De IGC heeft wel bepaald dat relevante besprekingen in het kader van gestructureerde samenwerking ook open staan voor niet-leden maar dan wel zonder stemrecht. Een protocol met objectieve operationele criteria laat toe om te beslissen wie toegelaten kan worden en wie niet. Toch is ook het streefdoel van een harde kern met een militaire roeping duidelijk: de Raad kan de uitvoering van een militaire missie toevertrouwen aan een groep lidstaten die over de nodige capaciteit beschikt en die zich hiertoe wil engageren. Bovendien voorziet het Verdrag de instelling van een Europees Defensieagentschap (EDA), dat onder het gezag van de Raad valt, en dat open staat voor elke geïnteresseerde lidstaat (artikel III-311).

Hoofdstuk III: De gemeenschappelijke handelspolitiek

Binnen het gemeenschappelijk handelsbeleid (artikelen III-314 en III-315) is in het algemeen gekwa-

lificeerde meerderheid van toepassing maar wordt unanimiteit mogelijk gemaakt voor het onderhandelen en afsluiten van akkoorden over diensten die commerciële aspecten van intellectuele eigendom behelzen en voor directe buitenlandse investeringen, wanneer die akkoorden bepalingen bevatten die met unanimiteit vastgesteld worden als het interne voorschriften zou betreffen. In overeenstemming met de “culturele uitzondering” is unanimiteit ook voorzien voor het afsluiten van akkoorden over culturele en audiovisuele diensten wanneer deze de culturele en taalkundige diversiteit van de Unie bedreigen én voor het afsluiten van akkoorden rond diensten van sociaal beleid, onderwijs en volksgezondheid wanneer het risico bestaat dat dit raakt aan de organisatie van deze diensten binnen nationale kaders. Hiermee wordt de bevoegdheid van de lidstaten voor het leveren van deze diensten onderlijnd. De reikwijdte van het gemeenschappelijk handelsbeleid wordt uitgebreid tot directe buitenlandse investeringen (artikel III-314). Niettemin blijven akkoorden in het vervoersdomein ervan uitgesloten. De bevoegdheden van het Parlement terzake nemen danig toe: er is de medebeslissing maar ook het feit dat alle handelsakkoorden moeten goedgekeurd worden door het Parlement en dat het op de hoogte moet gehouden worden van de stand van zaken van de onderhandelingen.

Hoofdstuk IV: Samenwerking met derde landen en humanitaire hulp

Volgens artikel I-14 heeft de Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op het vlak van ontwikkelingssamenwerking (terwijl dit totnogtoe enkel een aanvullende bevoegdheid was). Bovendien legt het Verdrag sterk de nadruk op armoedebestrijding als hoofddoelstelling. De Unie zal dit in het achterhoofd moeten houden bij de uitvoering van een beleid dat de ontwikkelingslanden zou kunnen raken. En als dringende financiële hulp nodig blijkt, kan de Raad bij gekwalificeerde meerderheid beslissen over Commissievoorstellen, en niet langer op basis van unanimiteit. In artikel III-321 krijgt de Unie ook een rechtsgrond voor de implementatie van initiatieven op het vlak van humanitaire hulp. Het Verdrag richt een Europees vrijwilligerskorps voor humanitaire hulp op, als kader voor gemeenschappelijke bijdragen van Europese jongeren aan humanitaire acties van de Unie.

Hoofdstuk V: Beperkende maatregelen

Voor beperkende maatregelen (artikel III-322: verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met één of meer landen) hanteert het verdrag een tweefasenaanpak. Wanneer de Raad bij gekwalificeerde meerderheid sancties tegen derde landen aanneemt, moet dit voorafgegaan zijn door een beslissing van de Unie op het vlak van het GBVB, wat in principe bij unanimiteit gebeurt. Deze beperkende maatregelen vallen overigens onder de jurisdictie van het Hof van Justitie. Het artikel heeft voortaan ook betrekking op de sancties tegen natuurlijke of rechtspersonen en tegen niet-statelijke groepen en entiteiten, hetgeen momenteel o.b.v. de huidige flexibiliteitsclausule (artikel 308 VEG) wordt genomen.

Hoofdstuk VI: Internationale Overeenkomsten

Wat de bevoegdheid van de Unie betreft om internationale akkoorden af te sluiten, institutionaliseert artikel III-323 de jurisprudentie van het Hof over impliciete externe bevoegdheden. De Unie mag zulke akkoorden afsluiten als het voorzien is in het Grondwettelijk Verdrag of als dit nodig is om de doelstellingen van het Verdrag te bereiken. Hetzelfde geldt wanneer dergelijk akkoord voorzien is in een verplichtende wettelijke akte van de Unie of raakt aan een interne akte van de Unie. Artikel III-325 regelt alle akkoorden die gesloten worden door de Unie, behalve op monetair vlak. Het Europees Parlement moet zijn goedkeuring hechten aan alle akkoorden waarop medebeslissing van toepassing is. Op het vlak van de besluitvorming is hier sprake van parallellisme: de Raad besluit bij gekwalificeerde meerderheid, behalve wanneer het akkoord te maken heeft met een beleidsdomein waarvoor unanimiteit vereist is voor de aanneming van een actie van de Unie. Tenslotte blijft unanimiteit de regel voor het afsluiten van associatieakkoorden of voor de toetreding van de Unie tot het EVRM.

Artikel I-57 stelt dat de Unie bijzondere relaties kan aanknopen met de naburige staten met de bedoeling een ruimte van welvaart en goed nabuurschap tot stand te brengen. Een nieuwe rechtsbasis in artikel III-323 moet zorgen voor het

afsluiten en het uitvoeren van specifieke akkoorden met deze landen, met inbegrip van wederkerige rechten en verplichtingen en de mogelijkheid om gemeenschappelijk op te treden.

Hoofdstuk VII: Betrekkingen van de Unie met internationale organisaties en derde landen en delegaties van de Unie

Volgens artikel III-327 brengt de Unie iedere dienstige samenwerking tot stand met de organen en gespecialiseerde organen van de VN, de Raad van Europa (RVE), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Met andere organisaties onderhoudt de Unie betrekkingen die wenselijk geacht worden. De minister van Buitenlandse Zaken en de Commissie zijn belast met de uitvoering. De Unie wordt vertegenwoordigd door delegaties (artikel III-328).

Hoofdstuk VIII: Toepassing van de solidariteitsclausule

Artikel III-329 wordt de toepassing van de in artikel I-43 genoemde solidariteitsclausule geregeld bij Europees besluit. De Europese Raad evalueert regelmatig de dreigingen waarmee de Unie geconfronteerd wordt.

Titel VI: Werking van de Unie

Hoofdstuk I: Institutionele bepalingen

In dit hoofdstuk worden de verschillende instellingen van de Unie belicht:

- 1° het Europees Parlement (artikelen III-330 tot III-340);
- 2° de Europese Raad (artikel III-341);
- 3° de Raad van ministers (artikelen III-342 tot III-346);
- 4° de Europese Commissie (artikelen III-347 tot III-352);
- 5° het Hof van Justitie van de Europese Unie (artikelen III-353 tot III-381);
- 6° de Europese Centrale Bank (artikelen III-382 en III-383);

7° de Rekenkamer (artikelen III-384 en III-385).

De adviesorganen van de Unie zijn:

- 1° het Comité van de Regio's (artikelen III-386 tot III-388);
- 2° het Economisch en Sociaal Comité (artikelen III-389 tot III-392).

De artikelen III-393 en III-394 gaan over de Europese Investeringsbank.

De instellingen, organen en instanties van de Unie hebben een aantal bepalingen gemeen. Artikel III-395 stelt dat wanneer de Raad uit hoofde van de Grondwet op voorstel van de Commissie, een besluit neemt, dat voorstel slechts kan gewijzigd worden met eenparigheid van stemmen. Zolang de Raad geen beslissing genomen heeft, kan de Commissie haar voorstel wijzigen.

Artikel III-396 geeft de procedure aan die gevolgd moet worden voor Europese wetten of kaderwetten.

Artikel III-397 stelt dat het Europees Parlement, de Raad en de Commissie elkaar raadplegen en dat ze in onderlinge overeenstemming, de wijze van samenwerking bepalen. Bij de vervulling van hun taken steunen de instellingen, organen en instanties op een open, doeltreffend en onafhankelijk ambtenarenkorps (artikel III-398).

Artikel III-399 gaat over de inzage van documenten in het kader van de transparantie.

In artikel III-400 staat wanneer de Raad Europese verordeningen en besluiten vaststelt.

Artikel III-401 gaat over de handelingen die ten laste van natuurlijke en rechtspersonen een geldelijke verplichting inhouden.

Hoofdstuk II: Financiële bepalingen

Artikel III-402 bepaalt dat het meerjarig financieel kader vastgesteld wordt voor minstens vijf jaar. In dat kader worden de jaarlijkse maximumbedragen van vastleggings- en betalingskredieten opgenomen.

De jaarlijkse begroting van de Unie (artikelen III-403 tot III-406) wordt bij Europese wet vast-

gesteld. Artikel III-404 geeft de procedure aan. Volgens artikel III-405 kunnen de uitgaven maandelijks per hoofdstuk verricht worden indien aan het begin van een begrotingsjaar (1 januari) de Europese wet nog niet definitief vastgelegd is. De niet op personeelsuitgaven betrekking hebbende kredieten die ongebruikt gebleven zijn, worden overgedragen naar het volgende begrotingsjaar.

Artikel III-407 stelt dat de Commissie onder eigen verantwoordelijkheid de begroting uitvoert in samenwerking met de lidstaten, en dit binnen de grenzen van de toegekende kredieten en in overeenstemming met het beginsel van goed financieel beheer. De Commissie legt elk jaar aan het Europees Parlement en aan de Raad de rekeningen voor die betrekking hebben op de uitvoering van de begroting. Daarnaast legt ze ook een financiële balans en een evaluatieverslag over de financiën van de Unie, voor. Op aanbeveling van de Raad, verleent het Europees Parlement kwijting aan de Commissie voor de uitvoering van de begroting (artikel III-409).

Artikel III-410 bepaalt dat het meerjarig financieel kader en de begroting in euro opgemaakt worden. De Commissie kan de saldi in de valuta van één van de lidstaten, overmaken in de valuta van een andere lidstaat (artikel III-411).

Bij Europese wet worden de financiële regels en de regels betreffende de controle van de verantwoordelijkheid van de financiële actoren, vastgelegd (artikel III-412).

Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie zien erop toe dat de Unie beschikt over de nodige middelen waarmee ze haar juridische verplichtingen jegens derden kan voldoen (artikel III-413).

Artikel III-415 gaat over de bestrijding van fraude en andere onwettige praktijken waardoor de financiële belangen van de Unie geschaad worden.

Hoofdstuk III: Nauwere samenwerking (artikelen III-416 tot III-423)

Nauwere samenwerking staat open voor alle lidstaten mits de deelnemingsvoorwaarden nageleefd worden. De Grondwet en het recht van de Unie moeten geëerbiedigd worden. Ze mag geen

afbreuk doen aan de interne markt en aan de economische, sociale en territoriale samenhang. Ze mag geen belemmering of discriminatie in de handel tussen de lidstaten vormen en de mededinging tussen de lidstaten niet verstoren.

Titel VII: Gemeenschappelijke bepalingen

Artikel III-424 stelt dat de Raad Europese (kader)wetten, verordeningen en besluiten kan vaststellen i.v.m. de voorwaarden voor de toepassing van de Grondwet in de overzeese gebieden van Frankrijk, Portugal en Spanje.

Volgens artikel III-425 laat de Grondwet de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten geheel onverlet.

Artikel III-426 bepaalt dat de Unie in alle lidstaten de ruimste handelingsbevoegdheid heeft die door de nationale wetgevingen aan rechtspersonen toegekend wordt.

Artikel III-427 geeft aan dat het statuut van de ambtenaren en de regeling toepasselijk op andere personeelsleden, bij Europese wet vastgesteld worden.

Artikel III-428 stelt dat de Commissie alle gegevens, noodzakelijk voor de vervulling van haar taken, kan verzamelen en verifiëren.

Volgens artikel III-429 worden maatregelen voor het opstellen van statistieken vastgesteld bij Europese (kader)wet.

Inlichtingen die naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen, mogen niet openbaar gemaakt worden (artikel III-430). Artikel III-431 handelt over de contractuele, niet-contractuele en persoonlijke aansprakelijkheid.

Artikel III-432 bepaalt dat de zetel van de instellingen in onderlinge overeenstemming door de regeringen van de lidstaten vastgelegd wordt.

In artikel III-433 staat dat de Raad met eenparigheid van stemmen een Europese verordening over het taalgebruik door de instellingen, vaststelt.

De Unie geniet op het grondgebied van de lidstaten de voorrechten en immuniteiten die nodig zijn voor de vervulling van haar taak (artikel III-434).

Rechten en verplichtingen die voortvloeien uit overeenkomsten die voor 1 januari 1958 of voor de datum van toetreding gesloten zijn, worden door de Grondwet onverlet gelaten (artikel III-435).

Lidstaten moeten geen inlichtingen verstrekken die hun veiligheid in het gevaar kunnen brengen. Ze kunnen maatregelen nemen i.v.m. wapens, munitie en oorlogsmateriaal, om de wezenlijke belangen van hun veiligheid te beschermen

Deel IV: Algemene en slotbepalingen

Dit deel verzekert de juridische continuïteit met de huidige verdragen (artikel IV-438), die allemaal zullen opgeheven worden. Enkel het Euratomverdrag blijft bestaan omdat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zich verzetten tegen de opname in het Grondwettelijk Verdrag. Een Duits-Oostenrijkse verklaring eist dat dit bij een volgende IGC herzien wordt. Denemarken heeft in een protocol ook de verschillende derogatieclausules die het heeft verkregen sinds het Verdrag van Maastricht, bevestigd. In artikel IV-440 wordt ook een opening gecreëerd om de status van Franse, Nederlandse en Deense overzeese gebieden in de Unie te kunnen amenderen op basis van een unanieme beslissing door de Europese Raad.

Dit laatste deel institutionaliseert ook de arrangementen (artikel IV-443) voor toekomstige grondwettelijke wijzigingen. Een Conventie zal de herzieningen voorbereiden maar dit zal altijd het voorwerp van unanieme goedkeuring door een IGC en van nationale ratificatie blijven. Daarom is “de Grondwet” de facto ook een verdrag. Niettemin is voor bepaalde wijzigingen aan deel III een vluchtweg ingebouwd: bijvoorbeeld voor de uitbreiding van het toepassingsveld van de gekwalificeerde meerderheid of voor de overgang van een speciale procedure naar de gewone wetgevingsprocedure volstaat een unaniem akkoord van de Europese Raad, mits ook geen enkel nationaal parlement binnen de zes maand bezwaar aantekent (artikel IV-444). Artikel IV-445 voorziet een drastische procedure om zelfs de inhoud van het gemeenschappelijk beleid te veranderen, maar hiervoor is formele ratificatie door de nationale parlementen essentieel. Dit betekent wel dat voor deze wijzigingen geen IGC moet bijeengeroepen worden. Voor de ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag (artikel IV-447), dat in principe onbeperkt van duur is (artikel IV-446), is vooral

de vraag van belang of het al dan niet in werking zal treden zonder de voorafgaandelijke ratificatie door één of meer lidstaten. Een verklaring als bijlage verheldert dat de Europese Raad in het geval van non-ratificatie door één of meer lidstaten, de knoop moet doorhakken.

Bovendien is in artikel IV-448 een bepaling voorzien om het Grondwettelijk Verdrag te vertalen in talen die door de lidstaten gekozen zijn uit de talen die overeenkomstig hun Grondwet als officiële taal gelden op (een deel van) hun grondgebied.

Protocollen en bijlagen

Aan het Verdrag zijn 36 protocollen en twee bijlagen gehecht.

De voornaamste protocollen zijn:

- 1° het protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de EU;
- 2° het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid;
- 3° het protocol tot vaststelling van het statuut van het Hof van Justitie;
- 4° het protocol tot vaststelling van het statuut van het Europees Stelsel van Centrale Bank en van de Europese Centrale Bank;
- 5° het protocol tot vaststelling van het statuut van de Europese Investeringsbank;
- 6° het protocol betreffende de plaats van de zetels van de instellingen en van bepaalde organen, instanties en diensten;
- 7° het protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de EU;
- 8° de protocollen betreffende de verdragen en akten inzake de toetredingen;
- 9° het protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten;
- 10° het protocol betreffende de convergentiecriteria;
- 11° het protocol betreffende de Eurogroep;

- 12° het protocol betreffende het in het kader van de EU geïntegreerde Schengenacquis;
- 13° het protocol betreffende de buitenlandse betrekkingen van de lidstaten i.v.m. de overschrijding van de buitengrenzen;
- 14° het protocol betreffende asiel voor onderdanen van de lidstaten;
- 15° het protocol betreffende het publieke omroepstelsel in de lidstaten;
- 16° het protocol betreffende economische, sociale en territoriale samenhang;
- 17° het protocol inzake de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;
- 18° het protocol betreffende de akten en verdragen waarbij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de EU, aangevuld of gewijzigd zijn;
- 19° het protocol betreffende de overgangsbepalingen inzake de instellingen en organen van de EU.

De bijlagen zijn:

- 1° de lijst van landbouwproducten die vallen onder de artikelen III-227 tot III-232 van het Verdrag;
- 2° de landen en overzeese gebieden waarop deel III, titel IV van de Grondwet toepasselijk is.

Gezien de verklaring van België i.v.m. de rol van de nationale parlementen (cf. *infra*), is het nuttig om het protocol rond controle op de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel van naderbij te bekijken.

Krachtens het subsidiariteitsbeginsel (artikel I-11) treedt de Unie slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden bereikt.

Momenteel kan de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel al aposteriori gecontroleerd wor-

den door het Hof van Justitie. Deze juridische controle is echter moeilijk. Bepalen of een maatregel dit beginsel respecteert, hangt immers sterk af van een politieke beoordeling, die het Hof niet kan geven. Het Protocol vult deze aposteriori uitgevoerde controle voortaan aan met een politieke a priori uitgevoerde controle, waarbij de nationale parlementen een centrale rol spelen.

De wetgevingsvoorstellen van de Unie worden naar de nationale parlementen gestuurd. Ze moeten gemotiveerd worden in het licht van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. Hiervoor wordt een specifiek memorandum opgesteld.

Elk nationaal parlement of elke kamer van een van deze parlementen zal binnen de zes weken een gemotiveerd advies kunnen uitbrengen met de redenen waarom het/ze van oordeel is dat het voorstel het subsidiariteitsbeginsel niet eerbiedigt.

Wanneer een advies betreffende het niet eerbiedigen van het subsidiariteitsbeginsel uitgebracht wordt en een derde van alle stemmen het hiermee eens is (of een kwart wanneer het gaat om een voorstel in het kader van justitiële samenwerking in strafzaken of politieke samenwerking), moet het betwiste wetgevingsvoorstel opnieuw herzien worden. Na deze herziening kan de Commissie of elke andere betrokken instelling besluiten het voorstel te handhaven, te wijzigen of in te trekken.

Met betrekking tot de berekening van de vereiste drempel voor één derde van de stemmen, bepaalde de Conventie dat de nationale parlementen met een éénkamerstelsel over twee stemmen zouden beschikken, terwijl de kamers uit tweekamerstelsels elk over een stem zouden beschikken. België, waarvan het parlementaire stelsel geen één- of tweekamerstelsel is omwille van de bevoegdheden van de Gewesten en Gemeenschappen, heeft in het kader van de IGC een wijziging van de tekst verkregen, waarin bepaald wordt dat elk nationaal parlement voortaan over twee stemmen beschikt, die toegewezen worden op grond van het nationale parlementaire stelsel. Deze verdeling zal in België het voorwerp uitmaken van een samenwerkingsovereenkomst tussen het federale parlement en de parlementen van de gewesten en gemeenschappen.

De door het Hof van Justitie aposteriori uitgevoerde controle blijft gehandhaafd. Voortaan kan

dit beroep ingesteld worden door een lidstaat, of kan het door deze lidstaat in overeenstemming met zijn nationale rechtsorde toegezonden worden namens zijn nationaal parlement of een kamer van dat parlement. Op dezelfde manier kan ook het Comité van de Regio's een dergelijk beroep instellen tegen Europese wetgevingshandelingen waarvoor het moet geraadpleegd worden.

De slotakte en de aan de slotakte gehechte verklaringen

België legde een unilaterale verklaring af over de rol van de nationale parlementen. Daarin wordt gesteld dat de parlementen van de deelstaten, in overeenstemming met de Belgische Grondwet en afhankelijk van de bevoegdheden die de Unie uitoefent, als onderdeel van het nationaal parlementair stelsel moeten beschouwd worden. In de praktijk komt dit er onder meer op neer dat ook de deelstaatarlementen in België hun goedkeuring moeten hechten aan de EU-Grondwet.

III. PROCEDUREVERLOOP VAN HET VERDRAG

In zijn vergadering d.d. 7 september 2004 legde de Werkgroep “gemengde verdragen” (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengd karakter (federaal “/” gemeenschappen “/” gewesten “/” gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) vast.

In haar vergadering d.d. 15 oktober 2004 besliste de Vlaamse Regering om het Verdrag goed te keuren en om machtiging te verlenen om het te ondertekenen.

Het verdrag werd op 29 oktober 2004 in Rome ondertekend in hetzelfde paleis waar in 1957 het Verdrag van Rome over de Europese Economische Gemeenschap boven de doopvont gehouden werd.

IV. ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (SERV)

In zijn advies d.d. 23 november 2004 verklaart het dagelijks bestuur van de SERV zich volledig akkoord met het ontwerp van decreet houdende

instemming met het Europees Grondwettelijk Verdrag. In het bijzonder wenst de SERV te wijzen op artikel I-48 dat de positie van de sociale partners en van de autonome sociale dialoog in de EU uitdrukkelijk erkent en wenst te bevorderen, alsook op de fundamentele waarden in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie in deel II.

V. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State bracht op 15 februari 2005 een gezamenlijk advies op vraag van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme, van de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, van de minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de federale minister van Buitenlandse Zaken.

Ofschoon in de regel het onderzoek van de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich niet uitstrekt tot de tekst van het verdrag zelf, wordt op die regel een uitzondering gemaakt wanneer de verdragstekst of zijn bijlagen vragen doen rijzen inzake verenigbaarheid met de bepalingen van de Grondwet of andere boven de wet staande rechtsnormen.

Voor Vlaanderen werpt dit advies van de Raad de volgende aandachtspunten op.

1. Toegang tot de burgerlijke bedieningen

Wat de toegang tot de burgerlijke bedieningen betreft, stelt de Raad van State dat artikel III - 133 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa het vrij verkeer waarborgt van werknemers binnen de Europese Unie en iedere discriminatie verbiedt op grond van nationaliteit tussen werknemers van de lidstaten. Het bepaalt evenwel dat het niet van toepassing is op betrekkingen in overheidsdienst. Dit dient zo gelezen te worden dat het aan de onderdanen van de EU-lidstaten een recht van toegang verleent tot de betrekkingen in openbare dienst voor zover deze geen rechtstreekse of onrechtstreekse deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden en geen werkzaamheden omvatten ter bescherming van de algemene belangen van de staat.

In die zin is de situatie volledig identiek aan de huidige situatie aangezien artikel 39 van het EG-

Verdrag inhoudelijk niet verschilt van artikel III-133. De Raad van State, afdeling administratie, heeft aangenomen dat artikel 10, tweede lid, van de Grondwet moet wijken voor artikel 39 van het EG-verdrag. Ook zonder voorafgaande grondwetsherziening heeft artikel 39 van het EG-verdrag dus volledig uitwerking t.a.v. België en dat zal voor artikel III-133 van het Europees Grondwettelijk Verdrag niet anders zijn.

De Vlaamse overheid beantwoordt nu al aan de vereisten die gesteld worden in het Europees Grondwettelijk Verdrag. Artikel V 1 van het Vlaams Personeelsstatuut (VPS) bepaalt nl. dat er geen nationaliteitsvereiste is voor de toegang tot het Vlaams openbaar ambt. In de toelichting bij dat artikel V I van het VPS wordt uitdrukkelijk vermeld dat het Europees Gemeenschapsrecht voorrang heeft op de Belgische Grondwet.

2. De herziening van de Europese Grondwet

Artikel IV-444 stelt dat, wanneer de Raad op een bepaald gebied met eenparigheid van stemmen besluit, de Europese Raad (van staatshoofden en regeringsleiders) kan beslissen dat de Raad op dat gebied voortaan met gekwalificeerde meerderheid besluit (de zogenaamde overbruggingsclausule). Het zal de Europese Raad zijn die formeel over die aangelegenheden zal beslissen. De facto zal de Europese Raad echter wellicht worden voorbereid door de Raad Algemene Zaken (RAZ) die ook onder het Grondwettelijk Verdrag blijft bestaan. Het zal dan ook de RAZ zijn die de Europese Raad zal adviseren over een dergelijke overgang van unanimité naar gekwalificeerde meerderheid. Dat houdt volgens het Samenwerkingsakkoord d.d. 8 maart 1994 tussen de federale staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de ministerraad van de Europese Unie, binnen de zogenaamde categorie 1 valt (exclusief federale vertegenwoordiging), voor Vlaanderen het risico in dat de federale overheid zou instemmen met een gewijzigde stemprocedure voor domeinen die tot de regionale bevoegdheden behoren, zonder de rol van in casu de Vlaamse Regering hierin te respecteren.

Om die latere wijzigingen aan het Europees Grondwettelijk Verdrag meteen op te vangen is in het instemmingsdecreet een bepaling opgenomen waarin het Vlaams Parlement die latere wijziging

vooraf goedkeurt. De Raad van State aanvaardt deze regelgevende techniek onder twee voorwaarden:

1° de wetgevende kamers en desgevallend de gemeenschaps- en gewestparlementen moeten de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen;

2° de wetgevende kamers en desgevallend de gemeenschaps- en gewestparlementen moeten uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.

Die techniek kent trouwens Vlaamse precedents die de Raad van State (RVS) zelf aanhaalt (Advies RVS, blz. 22, randnummer 19, voetnoot 36).

In het voorliggende ontwerp van decreet wordt aan die voorwaarden voldaan.

Hiertoe dient tevens een apart samenwerkingsakkoord, waarin de procedure van artikel III-444 internrechtelijk vertaald wordt, te worden gesloten of dient het huidige samenwerkingsakkoord van 1994 betreffende de vertegenwoordiging van België in de ministerraad in deze zin te worden aangepast.

Artikel IV-444 bepaalt verder ook dat ieder initiatief van de Europese Raad tot wijziging van de stemprocedures als hierboven uiteengezet, aan de nationale parlementen dient te worden toegezonden. Indien binnen een termijn van zes maanden na die toezending door een nationaal parlement bezwaar wordt aangetekend, gaat de overgang van unanimité naar gekwalificeerde meerderheid niet door.

Het is belangrijk dat in deze procedure de term “nationaal parlement” wordt geïnterpreteerd in de zin van de Verklaring (Verklaring nr. 49) die België bij de Europese Grondwet liet opnemen, en die stelt dat krachtens het Belgisch grondwettelijk recht, zowel de Kamer en de Senaat van het federaal parlement als de parlementen van de gemeenschappen en de gewesten in functie van de bevoegdheden die de Unie uitoefent, optreden als componenten van het nationaal parlementair stelsel of als kamers van het nationaal parlement.

Die unilaterale verklaring werd niet gecounterd door een tegenverklaring van een andere lidstaat. Bovendien werd de tekst vastgesteld na overleg

met bepaalde partners en met de juridische diensten van de Raad. België zal naar verluidt die verworvenheden blijven verdedigen ten opzichte van de Europese instellingen en de andere lidstaten.

Volgens de Raad van State is de Verklaring nr. 49 die België liet opnemen, nochtans niet bindend voor de Europese instanties en voor de andere lidstaten.

Mede gelet op dit advies van de Raad van State, is de bindende waarde van de Verklaring, en dus de vrijwaring van de rol van het Vlaams Parlement in het kader van artikel IV-444 niet gewaarborgd. Daarom is het wenselijk ook hierover een specifiek samenwerkingsakkoord te sluiten, in nauwe samenwerking met het Vlaams Parlement.

3. Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel

Het bleek wegens het verzet van andere lidstaten van de EU, onmogelijk om in het Europees Grondwettelijk Verdrag en in zijn protocollen (in het bijzonder het subsidiariteitsprotocol en het protocol inzake de rol van de nationale parlementen) te verwijzen naar de specifieke kenmerken van het Belgisch parlementair stelsel. In de tekst van de protocollen, die aangenomen werd door de Europese Conventie, stond dat enkel rekening gehouden werd met één- en tweekamerstelsels. Alle andere stelsels werden uitgesloten. Toch heeft de Belgische delegatie enerzijds alles in het werk gesteld om te bekomen dat in de tekst van voornoemde protocollen rekening gehouden wordt met de Belgische specificiteit. Ze baseerde zich daarbij op artikel I-5 van het Europees Grondwettelijk Verdrag dat de EU verplicht om de staatsstructuur van de lidstaten te eerbiedigen. Om elke dubbelzinnigheid uit te sluiten, heeft België anderzijds de Verklaring nr. 49, waarnaar hier boven reeds verwezen werd, laten opnemen bij de Europese Grondwet.

Zoals reeds gesteld is deze Verklaring volgens de Raad van State echter niet bindend voor de Europese instanties en voor de andere lidstaten. Gelijklopend met de redenering onder paragraaf 2 van deze nota is dus de vrijwaring van de rol van het Vlaams Parlement, in de zogenaamde subsidiariteitsprocedure (uitgewerkt in het subsidiariteitsprotocol en het protocol inzake de rol van de nationale parlementen), niet gewaarborgd. Daarom is het wenselijk ook hierover een speci-

fiek samenwerkingsakkoord te sluiten, in nauwe samenwerking met het Vlaams Parlement.

4. Erkenning van de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) en de ondertekeningsformule van het Europees Grondwettelijk Verdrag en de Slotakte

De Raad van State merkt terloops op (Advies RVS, blz. 20, voetnoot 30 en blz. 34, voetnoot 59) dat de COCOF en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie moeten betrokken worden bij het sluiten van een samenwerkingsakkoord over de rol van de parlementen van de EU-lidstaten.

Voor Vlaanderen stelt zich hier een probleem omdat het beide commissies beschouwt als “afgeleide” entiteiten die geen constitutief element vormen van de Belgische federatie (art. 1, Belgische Grondwet).

Daardoor weigert de Vlaamse overheid hen te aanvaarden als partij bij samenwerkingsakkoorden, tenzij in hun rol van parlementaire vergadering voor het al dan niet instemmen met verdragen die hun bevoegdheden raken.

De Raad van State heeft echter in zijn advies L.27.270/4 uit 1998, waarnaar de RVS in het voorliggende advies verwijst, geen bezwaren geuit tegen de visie dat de COCOF meer bevoegdheden uitoefent op internationaal vlak. De Raad stelt daarin dat er zich voor de gemengde verdragen een probleem stelt, in die zin dat de COCOF deel zou moeten uitmaken van de ICBB, en dat er bovendien een vorm van betrokkenheid bij het samenwerkingsakkoord voor het sluiten van gemengde verdragen zou moeten voorzien worden.

Tot op heden schatte Vlaanderen de rol van de COCOF inzake buitenlands beleid steeds minimaal in. Overleg in de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) over haar rol inzake buitenlands beleid leidde de voorbije jaren niet tot enige consensus.

De COCOF beschikt door de overdracht van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap (bij toepassing van art. 138, Belgische Grondwet) over twee hoedanigheden: net zoals de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) is de COCOF in haar eerste en oorspronkelijke hoedanigheid een ondergeschikt bestuur, terwijl ze in haar tweede

hoedanigheid over decreetgevende bevoegdheden beschikt. Enkel in die tweede hoedanigheid kan er sprake zijn van internationale bevoegdheden van die commissie.

Tijdens de vorige legislatuur werd het samenwerkingsakkoord over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, niet aangepast bij gebrek aan consensus in de ICBB. Er werd wel aanvaard dat de COCOF toch deelneemt aan de vergaderingen van de ICBB en de Werkgroep gemengde verdragen (WGV), adviesorgaan van de ICBB.

Tevens moet het standpunt dat de Raad van State in zijn advies (blz. 53-54) inneemt over de medeondertekening van het Grondwettelijk Verdrag door de COCOF, om bovenvermelde redenen afgewezen worden, alsook wegens de beslissing in de ICBB uit 1994 over de vijf ondertekeningformules voor gemengde verdragen. Daarin wordt de COCOF niet vermeld. Er is minstens een nieuwe beslissing van de ICBB of het Overlegcomité nodig om die ondertekeningformules te wijzigen.

5. De verwijzing in het geldende Belgisch positief recht, naar de nieuwe afgeleide rechtsregels van de EU

Het Europees Grondwettelijk Verdrag wijzigt de terminologie van bepaalde wetgevingshandelingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor wat nu “richtlijnen” en “verordeningen” zijn. “Richtlijnen” worden “kaderwetten” en “verordeningen” worden “wetten”. De Raad van State stelt dat het daarom nodig is, met het oog op de rechtszekerheid, om gepaste maatregelen te nemen.

Het is in het kader van de wetsmatiging aangewezen om in een decreet met een algemene formule die nieuwe terminologie van toepassing te maken op geldende regelgeving. Om dezelfde reden wordt voorgesteld om in het instemmingsdecreet de nieuwe terminologie op te nemen door de invoeging van een apart artikel dat in werking treedt op het ogenblik dat het Europees Grondwettelijk Verdrag effectief van kracht wordt.

*De Vlaamse minister van Bestuurszaken,
Buitenlands Beleid, Media en Toerisme,*

Geert BOURGEOIS

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

houdende instemming met
het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en
de slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Dit decreet regelt gemeenschaps- en gewestaangelegenheden.

Artikel 2

Het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004, zullen volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

*De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid,
Media en Toerisme,*

Geert BOURGEOIS

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

Sterk doet overleg**SERV** Sociaal-Economische Raad van VlaanderenBrussel, 23 november 2004
50/51 RVPdp112301Aan de heer BOURGEOIS Geert
Vlaams minister Bestuurszaken, Buitenlands Beleid,
Media & Toerisme
Emile Jacqmainlaan 20 - Alhambragebouw

1000 BRUSSEL

Betreft: Principiële goedkeuring van het ontwerp van decreet houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004.

Mijnheer de Minister,

Het dagelijks bestuur van de SERV heeft de adviesvraag over de instemming van bovenvermeld ontwerpdecreet ontvangen, de bijhorende teksten doorgenomen en verklaart zich hiermee volledig akkoord.

In het bijzonder wenst de SERV te wijzen op art. I-48 dat de positie van de sociale partners en van de autonome sociale dialoog in de Europese Unie uitdrukkelijk erkent en wenst te bevorderen, en op de fundamentele waarden in het handvest van de grondrechten van de Europese Unie in deel II.

Het advies van het dagelijks bestuur wordt verstrekt onder voorbehoud van bekrachtiging van de raad van 8 december a.s.

In de hoop u hiermee van dienst te zijn geweest, teken ik,

Met de meeste hoogachting,

Johan Bortier,
voorzitter.

Kopie: dhr. H. Tombeur, directeur Administratie Buitenlands Beleid

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 8 december 2004
50/AAG/kv/brfBekrAdvGrondwetEU

Aan de heer Geert BOURGEOIS
Vlaams Minister van Bestuurszaken, Buitenlands
Beleid, Media & Toerisme
E. Jacqmainlaan 20

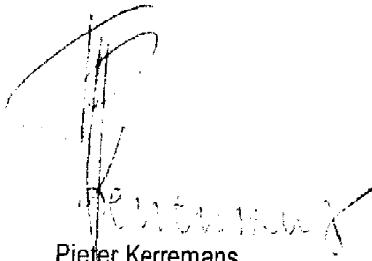
1000 BRUSSEL

Betreft: SERV-advies m.b.t. het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

Mijnheer de Minister,

Bij brief van 23 november '04 werd u bovenvermeld advies onder voorbehoud overgemaakt.

Wij hebben de eer u te melden dat de raad van de SERV op zijn bijeenkomst van heden dit advies heeft bekrachtigd.



Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Met de meeste hoogachting,



Johan Bortier
voorzitter

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

Advies 37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, algemene vergadering, op 21 december 2004 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme, op 23 december 2004 door de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, bevoegd voor Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen en op 24 december 2004 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen ⁽¹⁾, van advies te dienen over

- 1° een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004" (37.954/AV-AG);
- 2° een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (37.970/AV-AG);
- 3° een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (37.977/AV-AG);
- 4° een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (37.978/AV-AG);

heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 18 januari 2005 en 15 februari 2005, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

⁽¹⁾ Deze verlenging vloeit uit artikel 84, § 1, lid 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

GA

- 2 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

Aangezien de adviesaanvragen ingediend zijn op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

I. Strekking van de voorontwerpen

1. De thans onderzochte voorontwerpen van wet, van decreet en van ordonnantie die zijn ingediend door de Vlaamse Regering ⁽²⁾, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ⁽³⁾, de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ⁽⁴⁾ en de federale regering ⁽⁵⁾, strekken ertoe instemming te betuigen met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004.

Volgens de Slotakte heeft de Conferentie van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lidstaten van de Europese Unie een Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, zesendertig daaraan gehechte protocollen en twee bijlagen bij het Verdrag "vastgesteld", heeft zij dertig verklaringen betreffende bepalingen van de Grondwet, die aan de Slotakte zijn gehecht (genummerd van 1 tot 30), en elf verklaringen betreffende de aan de Grondwet gehechte protocollen, die aan de Slotakte zijn gehecht (genummerd van 31 tot 41), "aangenomen" en heeft zij "akte genomen" van negen aan de Slotakte gehechte verklaringen (genummerd van 42 tot 50).

⁽²⁾ Dossier nr. 37.954/AV.

⁽³⁾ Dossier nr. 37.970/AV.

⁽⁴⁾ Dossier nr. 37.977/AV.

⁽⁵⁾ Dossier nr. 37.978/AV.

GA

- 3 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

2. Het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa is als volgt gestructureerd:

- Deel I, dat geen opschrift draagt, bevat negen titels, die respectievelijk betreffen: de definitie en doelstellingen van de Europese Unie, de grondrechten en het burgerschap van de Unie, de bevoegdheden van de Unie, de instellingen en organen van de Unie, de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie, het democratisch bestel van de Unie, de financiën van de Unie, de Unie en haar naaste omgeving, en ten slotte het lidmaatschap van de Unie.
- Deel II bevat het "Handvest van de Grondrechten van de Unie".
- Deel III betreft het "beleid en werking van de Unie" en bevat zeven titels, waarvan de opschriften luiden: Titel I: "Algemeen toepasselijke bepalingen"; Titel II: "Non-discriminatie en burgerschap"; Titel III: "Intern beleid en optreden"; Titel IV: "Associatie van de landen en gebieden overzee"; Titel V: "Het extern optreden van de Unie"; Titel VI: "Werking van de Unie"; Titel VII: "Gemeenschappelijke bepalingen".

Titel III ("Intern beleid en optreden") bestaat uit vier hoofdstukken, die respectievelijk de volgende aangelegenheden betreffen:

- de "interne markt";
- het "economisch en monetair beleid";
- het "beleid op andere gebieden", te weten de werkgelegenheid, het sociaal beleid, de economische, sociale en territoriale samenhang, de landbouw en visserij, het milieu, de consumentenbescherming, het vervoer, de trans-europese netwerken, het onderzoek en technologische ontwikkeling en ruimte, en de energie;
- de "ruimte van vrijheid, veiligheid en recht";
- de "gebieden waarop de Unie kan besluiten ondersteunend, coördinerend, of aanvullend op te treden", te weten de volksgezondheid, de industrie, cultuur, toerisme, onderwijs, jeugd, sport en beroepsopleiding, de civiele bescherming en de administratieve samenwerking.

.../...

GA

- 4 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

Titel VI ("Werking van de Unie") bevat drie hoofdstukken. Afdeling 1 van hoofdstuk I ("Institutionele bepalingen") bepaalt de bevoegdheden van de Europese instellingen, te weten het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad van ministers, de Europese Commissie, het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Europese Centrale Bank en de Rekenkamer, afdeling 2 bepaalt de bevoegdheden van de adviesorganen van de Europese Unie, te weten het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité, en afdeling 3 bepaalt de bevoegdheden van de Europese Investeringsbank. Hoofdstukken II en III betreffen respectievelijk de "Financiële bepalingen" en de "Nauwere samenwerking".

- Deel IV betreft de "algemene en slotbepalingen".

II. Onderwerp van het onderzoek van de voorontwerpen
door de afdeling Wetgeving van de Raad van State

3. Ofschoon in de regel het onderzoek door de afdeling wetgeving van de Raad van State van een voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie tot goedkeuring van een verdrag zich niet uitstrekt tot de tekst van dat verdrag zelf, wordt op die regel een uitzondering gemaakt, onder meer wanneer de tekst van het verdrag - of van zijn

.../...

GA

- 5 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

bijlagen - vragen doet rijzen inzake verenigbaarheid met de bepalingen van de Grondwet of andere boven de wet staande rechtsnormen ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

III. De verenigbaarheid van de ter goedkeuring voorgelegde akten met de Belgische Grondwet

A. De strekking van artikel 34 van de Grondwet

4. Gelet op de aard van de akten waarop de voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie betrekking hebben, dienen deze te worden onderzocht in het licht van artikel 34 van de Grondwet.

Deze bepaling luidt als volgt:

"De uitoefening van bepaalde machten kan door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen."

Op grond van deze bepaling is het mogelijk om, in afwijking van artikel 33, tweede lid, van de Grondwet, de uitoefening van bevoegdheden die door of krachtens de

⁽⁶⁾ Zie J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, Bruylant, 1980, nr. 191, die de door de Raad van State te onderzoeken vragen omschrijft als volgt:

- "1. L'instrument a-t-il été signé au nom du Roi par ses plénipotentiaires ? Dans le cas contraire, réserve-t-il l'entrée en vigueur définitive jusqu'à l'approbation des Chambres ou la ratification royale ?
2. L'instrument est-il de ceux qui doivent être soumis à approbation à raison de son mode de conclusion ou de la nature de ses stipulations ?
3. Ne contient-il aucune stipulation qui soit contraire à la Constitution ?
4. Ses stipulations nécessitent-elles des mesures législatives ou réglementaires internes d'adaptation, de transposition, d'habilitation ou d'exécution ?
5. La ratification, l'adhésion ou l'acceptation de l'instrument ne créera-t-elle pas un conflit de traités ?".

⁽⁷⁾ Zie, in die zin, inz. advies nr. 27.250/1 van 29 januari 1998 over een ontwerp van wet houdende instemming met het Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende Akten, Bijlage, Protocolen A, B, C en D, en Slotakte, gedaan te Amsterdam op 2 oktober 1997, *Parl. St.*, Senaat, 1997-1998, nr. 903/1.

GA

- 6 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

Grondwet toekomen aan de organen van de Staat, de gemeenschappen of de gewesten, bij verdrag of bij wet over te dragen aan volkenrechtelijke instellingen. Daarbij is wel vereist dat deze bevoegdheden in een verdrag of in een wet zijn "vastgesteld", wat impliceert dat ze daarin voldoende zijn omschreven.

Het is bekend dat het vroegere artikel 25*bis*, thans artikel 34, in de Grondwet is opgenomen teneinde elke twijfel uit te sluiten over de grondwettigheid van de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en om de mogelijkheid te creëren dat België verder aan de uitbouw van de Europese instellingen deelneemt ⁽⁸⁾.

5. Voor zover de bepalingen uit het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa de uitoefening van bepaalde machten opdragen aan de Europese Unie, geven zij dan ook geen aanleiding tot kritiek ⁽⁹⁾. Alhoewel de overgedragen bevoegdheden ruim zijn omschreven, is de Raad van State van oordeel dat ze voldoende "bepaald" zijn, in de zin van artikel 34 van de Grondwet. Dit is des te meer zo, nu artikel I-11 van het Verdrag bepaalt dat de uitoefening van bevoegdheden door de Unie onderworpen is aan het beginsel van de bevoegdheidstoedeling alsook aan het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

⁽⁸⁾ Verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet, *Parl. St.*, Senaat, 1969-1970, nr. 275, blz. 1; verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet, *Parl. St.*, Kamer, 1968, nr. 10-16/2, blz. 3. Rdpl. J. Verhoeven, "Le droit international et la Constitution révisée", *Ann. dr. Lv.*, 1972, (257), 259-263; Ch. Huberlant et Ph. Maystadt, "Exemples de lois taxées d'inconstitutionnalité", in *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, Bruxelles, 1973, 499-500; J.J.A. Salmon, "Les problèmes de l'adaptation de l'ordre juridique interne à l'ordre juridique international", in *La réforme de l'État 150 ans après l'indépendance*, Bruxelles, 1980, 154-155; A. Alen, J. Clement, G. Van Haegendoren en J. Van Nieuwenhove, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Brussel 1995, nr. 25, p. 23; J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, 2001, nr. 102, blz. 61-62.

⁽⁹⁾ Zie ook R.v.St., advies nr. 21.540/AV van 6 mei 1992 over een ontwerp van wet houdende goedkeuring van het Verdrag over de Europese Unie, van de 17 protocollen en van de Slotakte met 33 verklaringen, opgemaakt te Maastricht op 7 februari 1992, *Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 482/1.

GA

- 7 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

Er dient tevens op gewezen te worden dat artikel I-5 van het Verdrag het volgende bepaalt:

"De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Grondwet alsmede hun nationale identiteit, die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. Zij eerbiedigt de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid."

6. Voor zover de bepalingen van een verdrag verder reiken dan het opdragen van machten aan een supranationale instelling en voor zover zij daarbij afbreuk doen aan andere grondwettelijke bepalingen dan deze over de uitoefening van die machten, heeft de Raad van State tot nu toe steeds geoordeeld dat een instemming met het verdrag slechts mogelijk is na een voorafgaande herziening van de desbetreffende bepalingen van de Grondwet ⁽¹⁰⁾. In zijn advies nr. 28.936/2 van 21 april 1999 over een ontwerp van wet houdende instemming met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafgerechtshof stelde de Raad van State:

"Er mag [...] niet van uitgegaan worden dat de afwijkingen van de Grondwet die verder reiken dan wat de opdracht van bevoegdheden aan een volkenrechtelijke organisatie inhoudt, door artikel 34 van de Grondwet worden «aanvaard». Dat artikel houdt niet in dat met een verdrag dat zodanige afwijkingen zou bevatten, kan worden ingestemd zonder dat eerst de Grondwet wordt herzien." ⁽¹¹⁾

In overeenstemming met die gevestigde adviespraktijk onderzoekt de Raad dan ook of het Verdrag en de bijbehorende protocollen, die het voorwerp van de

⁽¹⁰⁾ Zie R.v.St., advies nr. 21.540/AV van 6 mei 1992, genoemd in de vorige noot; R.v.St., advies nr. 25.776/9 van 22 januari 1997 over een ontwerp van wet houdende instemming met het WEU-akkoord inzake veiligheid, gedaan te Brussel op 28 maart 1995, *Parl. St.*, Senaat, 1999-2000, nr. 306/1; R.v.St., advies nr. 27.449/2 van 23 maart 1998 over een ontwerp van wet houdende de bepalingen inzake verkiezingen en tot omzetting van de richtlijn van de Raad van de Europese Unie nr. 94/80/EG van 19 december 1994; R.v.St., advies nr. 28.936/2 van 21 april 1999 over een ontwerp van wet houdende instemming met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafgerechtshof, gedaan te Rome op 17 juli 1998, *Parl. St.*, Senaat, 1999-2000, nr. 2-329/1.

⁽¹¹⁾ R.v.St., advies nr. 28.936/2 van 21 april 1999, aangehaald in de vorige noot, blz. 95.

voorliggende instemmingsakten uitmaken, bepalingen bevatten die onverenigbaar zijn met de Grondwet, met name met andere bepalingen van de Grondwet dan die welke de uitoefening van de machten betreffen. In geval de Raad van State een strijdigheid vaststelt, is de normale conclusie dat de Grondwet herzien moet worden voordat de bevoegde wetgevers hun instemming met het Verdrag kunnen verlenen.

7. Een essentieel kenmerk van het Verdrag is dat het de instellingen van de Europese Unie de bevoegdheid verleent om, nadat het Verdrag in werking is getreden, bepalingen van zogenaamd "afgeleid" Europees recht aan te nemen ⁽¹²⁾.

De mogelijkheid bestaat dat in de toekomst conflicten ontstaan tussen afgeleid Europees recht (genomen op grond van het Verdrag) en de Belgische Grondwet.

Het opdragen van de uitoefening van bepaalde machten aan volkenrechtelijke instellingen, toegestaan bij artikel 34 van de Grondwet, impliceert noodzakelijk dat deze instellingen autonoom zullen kunnen beslissen over de wijze waarop ze die machten uitoefenen, zonder gebonden te zijn door de bepalingen van de Belgische Grondwet ⁽¹³⁾. Dit betekent, in beginsel althans, dat, wanneer, met toepassing van het thans voorliggende Verdrag, in de toekomst bijv. een Europese wet of een Europese kaderwet wordt uitgevaardigd, die respectievelijk zelf ingaat tegen de Belgische

⁽¹²⁾ In werkelijkheid bouwt het voorliggende Verdrag voort op de bestaande EU- en EG-verdragen, en bestaat er al een uitgebreide "afgeleide" Europese wetgeving. Dit neemt echter niet weg dat de instemming met het voorliggende Verdrag een nieuwe wilsuiting van de betrokken wetgevers inhoudt, welke getoetst moet worden aan de Belgische Grondwet, rekening houdend met het feit dat in de toekomst nieuwe regels van afgeleid Europees recht tot stand gebracht zullen worden, ditmaal met toepassing van het nieuwe Verdrag.

⁽¹³⁾ In die zin: C. Naômé, "Les relations entre le droit international et le droit interne belge après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 octobre 1991", *Rev. dr. int. dr. comp.*, 1994, (24), 54-55; J.-V. Louis, "La primauté, une valeur relative ?", *Cah. dr. eur.*, 1995, (23) 26; H. Bribosia, "Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire", *R.B.D.I.*, 1996, (33), blz. 60, nr. 35; R. Ergec, "La consécration jurisprudentielle de la primauté du droit supranational sur la Constitution", noot onder R.v.St., Orfinger, nr. 62.922, 5 november 1996, *J.T.*, 1997, 256; M. Melchior en P. Vandernoot, "Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé", *R.B.D.C.*, 1998, (1), 13-14 en 39; zie ook P. Gilliaux, "L'intégration du droit européen selon le Conseil d'Etat: primauté et efficacité", in *Le Conseil d'Etat de Belgique, cinquante ans après sa création*, Brussel, 1999, (473), 483; P. Vanden Heede en G. Goedertier, "Eindelijk een volwaardig Grondwettelijk Hof? Een commentaar op de Bijzondere Wet van 9 maart 2003 op het Arbitragehof", *T.B.P.*, 2003, (458), 470-471, nr. 33.

GA

- 9 -

37.954/AV
 37.970/AV
 37.977/AV
 37.978/AV

Grondwet, of die de Belgische overheden verplicht tot het stellen van handelingen die tegen de Grondwet ingaan, de Grondwet niet tegen die handelingen van afgeleid Europees recht ingeroepen zal kunnen worden.

Vanuit grondwettelijk oogpunt gezien, zorgt artikel 34 van de Grondwet voor de verbinding tussen, enerzijds, de voorrang van het Europees recht, erkend o.m. bij artikel I-6 van het Verdrag en door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ⁽¹⁴⁾, en anderzijds, de plaats die de Belgische Grondwet in de interne rechtsorde inneemt ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ H.v.J., Costa, 15 juli 1964, nr. 6/64, *Jur.*, 1964, (1197), 1219; H.v.J., Internationale Handelsgesellschaft, 17 december 1970, nr. 11/70, *Jur.*, 1970, blz. 1125, ov. 3. Zie eveneens, voor andere bevestigingen van de regel dat het beroep op bepalingen van een nationale Grondwet niet mogelijk is om bepalingen van het Gemeenschapsrecht te beperken, H.v.J., Commissie t. Italië, 11 april 1978, nr. 100/77, *Jur.*, 1978, blz. 879, ov. 21; H.v.J., Commissie t. België, 6 mei 1980, nr. 102/79, *Jur.*, 1980, blz. 1473, ov. 15; H.v.J., Commissie t. België, 17 december 1980, nr. 149/79, *Jur.*, 1980, blz. 3881, ov. 19; H.v.J., Commissie t. Luxemburg, 2 juli 1996, nr. C-473/93, *Jur.*, 1996, blz. I-3207, ov. 38.

⁽¹⁵⁾ Het Arbitragehof heeft zich tot dusver nog niet duidelijk over de verhouding tussen het afgeleid Europees recht en de Belgische Grondwet uitgesproken. De kwestie van de bevoegdheid van het Arbitragehof ten aanzien van wetgevende handelingen van Belgische overheden, ter uitvoering of ter omzetting van het Europees gemeenschapsrecht, is evenwel ter sprake gekomen in een bijdrage van M. Melchior en L. De Grève, voorzitter en oud-voorzitter van het Arbitragehof, waarin - weliswaar in voorzichtige en algemene bewoordingen - wordt opgemerkt:

"Si le problème était soumis à la Cour, la question de la compétence de celle-ci ne pourrait être tranchée sans tenir compte de l'article 25bis [devenu 34] de la Constitution relatif à l'attribution de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public telles que les Communautés européennes" ("Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme: concurrence ou complémentarité ?", verslag van het Arbitragehof voor de IXe Conferentie van de Europese Grondwettelijke hoven van 10 tot 13 mei 1993, *R.U.D.H.*, 1995, (217), blz. 228, nr. 43).

De stelling dat artikel 34 van de Grondwet ertoe leidt dat de Grondwet niet ingeroepen kan worden tegen bepalingen van het Europees recht, zij het dan in dit geval tegen bepalingen van het EG-Verdrag zelf, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie, is uitdrukkelijk bijgevallen door R.v.St., afd. adm., Goosse, nr. 62.921, en Orfinger, nr. 62.922, 5 november 1996, *C.D.P.K.*, 1997, 134, met verslag O. Daurmont; *J.T.*, 1997, 254, met noot R. Ergec.

.../...

GA

- 10 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

Voor het overige is deze kwestie op dit ogenblik van zuiver virtuele aard. Op het ogenblik dat overwogen wordt om in te stemmen met het Verdrag zelf, dat slechts het primaire Europees recht vormt, is het niet mogelijk te voorzien wat de inhoud zou kunnen zijn van een dergelijke Europese norm van afgeleid recht die, per hypothese, aan de Belgische Staat of aan zijn gefedereerde entiteiten verplichtingen zou opleggen die onverenigbaar zijn met zijn grondwettelijke regels.

De kwestie van de precieze interpretatie van artikel 34 van de Grondwet zou dus pas in de toekomst kunnen rijzen. Het is bijgevolg niet nodig voor de Raad van State, afdeling wetgeving, om zich in het voorliggende advies nader uit te spreken over de voorwaarden voor de toepassing van artikel 34 van de Grondwet in de hier bedoelde hypothese.

Gelet op het voorgaande, staat de mogelijkheid van met de Grondwet strijdig afgeleid Europees recht op dit ogenblik niet in de weg aan de instemming van de wetgevers met het Verdrag.

Dit gezegd zijnde, zou het in de toekomst, wanneer de hypothese zich voordoet dat het afgeleid Europees recht ingaat tegen bepalingen van de Belgische Grondwet, wenselijk of zelfs noodzakelijk kunnen zijn, rekening houdend met de ruime of minder ruime interpretatie die aan artikel 34 van de Grondwet zou worden gegeven, om de betrokken grondwetsbepalingen te wijzigen, naast de mogelijkheid, al is die theoretisch, dat België zich terugtrekt uit de Europese Unie ⁽¹⁶⁾.

8. De Raad van State meent, naar aanleiding van de voorgaande beschouwingen, nog de aandacht te moeten vestigen op het volgende.

Zoals hiervóór is uiteengezet, kan de instemming met een verdrag, o.m. een verdrag waarbij machten worden opgedragen aan een supranationale instelling als de Europese Unie, tot gevolg hebben dat de Grondwet moet worden herzien (zie nr. 6). De noodzaak tot herziening zou ook het gevolg kunnen zijn van de aanneming van een met

⁽¹⁶⁾ Zie artikel I-60 van het Verdrag.

GA

- 11 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

de Grondwet strijdige maatregel door een orgaan van een supranationale instelling (zie nr. 7).

De herziening van de Grondwet is geregeld in artikel 195 ervan. De Raad van State geeft ter overweging om te onderzoeken of het niet opportuun zou zijn om dat artikel 195 aan te vullen met een bepaling die specifiek betrekking heeft op aanpassingen van de Grondwet met het oog op de instemming met en de bekrachtiging van een constituerend verdrag betreffende de Europese Unie (of eventueel ruimer, van een internationaal verdrag in het algemeen) en met het oog op de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit het EU-recht (of eventueel ruimer, met het oog op de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal of het supranationaal recht in het algemeen). Voor zulke grondwetswijzigingen zou bijv. in een soepelere procedure voorzien kunnen worden.

B. Toegang tot de burgerlijke bedieningen

9. Op grond van artikel 10, tweede lid, van de Grondwet zijn alleen de Belgen tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld. Uit het gebruik in dat grondwetsartikel van de woorden "in bijzondere gevallen" vloeit voort dat, wanneer de wetgever uitzonderingen wenst in te stellen op het beginsel dat alleen Belgen benoembaar zijn tot openbare ambten, de wetgever uitdrukkelijk en nauwkeurig de ambten dient aan te geven die toegankelijk worden gemaakt voor vreemdelingen ⁽¹⁷⁾.

Artikel III-133 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa waarborgt het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie (§ 1) en verbiedt iedere discriminatie op grond van nationaliteit tussen werknemers van de lidstaten (§ 2). Het bepaalt evenwel dat het niet van toepassing is op "betrekkingen in overheidsdienst" (§ 4). De bepalingen van dat artikel III-133 zijn letterlijk overgenomen van artikel 39 (oud artikel 48) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag). Op grond van artikel IV-438, § 4, van het Verdrag tot

⁽¹⁷⁾ Zie R.v.St., advies nr. 35.824/1 van 25 september 2003 over een voorstel van wet tot openstelling van federale overheidsbetrekkingen voor buitenlandse onderdanen, *Parl. St.*, Kamer, 2003, nr. 117/2, en de daarin in voetnoot 1 vermelde adviezen.

GA

- 12 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

vaststelling van een Grondwet voor Europa ⁽¹⁸⁾ dient het dan ook geïnterpreteerd te worden in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen over het begrip "betrekkingen in overheidsdienst". Volgens het Hof van Justitie slaat die term slechts op betrekkingen die "een rechtstreekse of onrechtstreekse deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden en werkzaamheden omvatten ter bescherming van de algemene belangen van de Staat of van andere openbare lichamen" ⁽¹⁹⁾.

Artikel III-133 van het Verdrag moet dan ook zo geïnterpreteerd worden dat het aan de onderdanen van de lidstaten van de EU een recht van toegang verleent tot alle burgerlijke bedieningen, voor zover deze geen "rechtstreekse of onrechtstreekse deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden" en geen "werkzaamheden omvatten ter bescherming van de algemene belangen van de Staat of van andere openbare lichamen". Aldus geïnterpreteerd, is artikel III-133 strijdig met artikel 10, tweede lid, van de Grondwet.

Strikt genomen zou de wetgever niet met het Verdrag kunnen instemmen zonder dat de grondwetgever vooraf voorzien heeft in de herziening van artikel 10, tweede lid, van de Grondwet. Artikel III-133 is echter, zoals gezegd, inhoudelijk niet verschillend van artikel 39 van het EG-Verdrag. Welnu, de Raad van State, afdeling administratie, heeft aangenomen dat artikel 10, tweede lid, van de Grondwet, moet wijken

⁽¹⁸⁾ Artikel IV-438, § 4, luidt als volgt:

"De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en van het Gerecht van eerste aanleg betreffende de uitlegging en de toepassing van de bij artikel IV-437 ingetrokken verdragen en akten, alsmede van de handelingen en overeenkomsten die met het oog op de toepassing ervan zijn vastgesteld, blijft mutatis mutandis de bron voor de uitlegging van het recht van de Unie en met name van de overeenkomstige bepalingen in de Grondwet."

⁽¹⁹⁾ Zie o.m. H.v.J., 2 juli 1996, Commissie t. Luxemburg, nr. C-473/93, *Jur.*, 1996, I-3207; H.v.J., 2 juli 1996, Commissie t. België, nr. C-173/94, *Jur.*, 1996, I-3265; H.v.J., 2 juli 1996, Commissie t. Griekenland, nr. C-129/94, *Jur.*, 1996, I-3285. Zie ook H.v.J., 17 december 1980, Commissie t. België, nr. 149/79, *Jur.*, 1980, 3881; H.v.J., 26 mei 1982, Commissie t. België, nr. 149/79, *Jur.* 1982, 1845; cf. E. Honorat, "Les incidences de la libre circulation des personnes sur l'accès aux fonctions publiques nationales", *Adm. Publ. (T)*, 1997, 3-14; M. Leroy en J. Sohier, "Les règles supranationales relatives à l'accès à la fonction publique", *Adm. Publ. (T)*, 1997, 53-63.

GA

- 13 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

voor artikel 39 van het EG-Verdrag ⁽²⁰⁾. Ook zonder voorafgaande grondwetsherziening heeft artikel 39 van het EG-Verdrag dus volledig uitwerking ten aanzien van België ⁽²¹⁾, en dat zal voor artikel III-133 van het nieuwe verdrag niet anders zijn. Dit neemt natuurlijk niet weg dat het aangewezen blijft dat de grondwettekst zou worden aangepast aan de vereisten van het Europees recht ⁽²²⁾ ⁽²³⁾. Artikel 10, tweede lid, van de Grondwet is trouwens voor herziening vatbaar verklaard, precies om die bepaling in overeenstemming te brengen met het Europees gemeenschapsrecht ⁽²⁴⁾.

(20) R.v.St., Goosse, nr. 62.921, en Orfinger, nr. 62.922, 5 november 1996, aangehaald.

(21) Rdpl. R.v.St., advies nr. 35.857/VR van 9 oktober 2003 over een ontwerp van decreet tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot vaste betrekkingen in sommige Vlaamse openbare diensten, *Parl. St.*, Vl. Parl. 2003-2004, nr. 2055/1. De Raad stelde in dit advies:

"Uit die rechtspraak volgt meer bepaald dat onderdanen van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte zonder meer toegang moeten hebben tot de betrekkingen die geen rechtstreekse of onrechtstreekse deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden, en die geen werkzaamheden omvatten ter bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere openbare lichamen."

(22) Zie eerder reeds, in dezelfde zin, R.v.St., advies nr. 21.303 van 13 november 1991 over een ontwerp van koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de Executieven en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, *B.S.*, 24 november 1991, blz. 29.394; R.v.St., advies nr. 23.593/VR/V van 26 juli 1994 over een ontwerp van koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de regeringen van de Gemeenschappen en Gewesten en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, *B.S.*, 1 oktober 1994, blz. 24.881. Zie ook F. Delpérée, "Nationalité et citoyenneté. Développements et incidences sur le droit de la fonction publique en Belgique", *Adm. Publ. (T)*, 1997, 23-25.

(23) Er weze herinnerd aan het feit dat de wet, de decreten en de ordonnanties houdende instemming met het Verdrag op grond van de artikelen 1 en 3, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof het voorwerp zouden kunnen uitmaken van een beroep tot vernietiging bij het Arbitragehof, en dat de vraag zou kunnen opgeworpen worden of die wet, die decreten en die ordonnanties verenigbaar zijn o.m. met artikel 10 van de Grondwet, bijvoorbeeld in zoverre instemming verleend wordt met artikel III-133 van het Verdrag.

(24) Verklaring tot herziening van de Grondwet, *B.S.*, 10 april 2003, blz. 18.319 en 18.320.

GA

- 14 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

C. Bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden

10. In titel II van de Belgische Grondwet worden een aantal fundamentele rechten en vrijheden gewaarborgd. Deel II van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa bestaat uit een "Handvest van de grondrechten van de Europese Unie".

De bescherming die titel II van de Grondwet aan bepaalde grondrechten verleent, is in een aantal gevallen ruimer dan die welke deel II van het Verdrag aan dezelfde grondrechten verleent. Zo waarborgt de Belgische Grondwet de taalvrijheid (artikel 30 van de Grondwet), terwijl dit recht niet voorkomt in het Handvest. Voor een aantal andere rechten houdt de Belgische Grondwet preciezere waarborgen in dan het Handvest. Dit is bv. het geval voor de vrijheid van onderwijs (artikel 24 van de Grondwet; vgl. artikel II-74 van het Verdrag), de vrijheid van eredienst (artikelen 19, 20 en 21 van de Grondwet; vgl. artikel II-70 van het Verdrag) en de bescherming bij onteigening (artikel 16 van de Grondwet; vgl. artikel II-77 van het Verdrag). Voor nog andere grondrechten stelt de Belgische Grondwet strengere beperkingsvoorwaarden. Zo sluit de Grondwet voor een aantal grondrechten uit dat er preventieve maatregelen worden genomen (artikelen 19, 24, 25, 26 en 27 van de Grondwet), terwijl het algemene artikel II-112 van het Verdrag zulke maatregelen niet uitsluit ⁽²⁵⁾.

Voor bepaalde grondrechten schrijft de Grondwet overigens voor dat inmengingen enkel bij formele wetgevende handelingen toegestaan kunnen worden, terwijl het genoemde artikel II-112 geen optreden van de wetgever vereist.

11. De beperktere bescherming die het Handvest op sommige punten biedt doet op zichzelf geen afbreuk aan de ruimere bescherming van de Belgische Grondwet. Artikel II-113 van het Verdrag bepaalt immers uitdrukkelijk:

⁽²⁵⁾ Deze bepaling luidt als volgt:

"Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

GA

- 15 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

"Geen van de bepalingen van dit Handvest mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen hun respectieve toepassingsgebieden worden erkend door het recht van de Unie, het internationaal recht en de internationale overeenkomsten waarbij de Unie of alle lidstaten partij zijn, met name het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsmede door de grondwetten van de lidstaten."

In de toelichting bij artikel 53 van het oorspronkelijke Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2000), dat artikel II-113 van het Verdrag is geworden, wordt hierover gesteld:

"Deze bepaling beoogt de handhaving van het beschermingsniveau dat momenteel, binnen hun respectieve werkingssferen, wordt geboden door het recht van de Unie, het recht van de lidstaten en het internationaal recht" ⁽²⁶⁾.

Uit artikel II-113 volgt dat het Handvest op zichzelf niet strijdig kan zijn met titel II van de Belgisch Grondwet, aangezien het uitdrukkelijk aangeeft dat het Handvest geen afbreuk wil doen aan de ruimere waarborgen die elk van de nationale grondwetten biedt. Het feit dat België het Verdrag bekrachtigt, zal dus niet tot gevolg kunnen hebben dat bepalingen van de Belgische Grondwet (of die van de internationale mensenrechtenverdragen waarbij België partij is) voortaan minder ruim dan voorheen geïnterpreteerd moeten worden. Waar de Belgische Grondwet en het Verdrag beide van toepassing zijn op een bepaalde situatie ⁽²⁷⁾, moet het betrokken grondrecht gewaarborgd worden volgens de ruimste bepaling.

12. De vraag rijst of artikel II-113, door te verwijzen naar de bescherming van de rechten en vrijheden in "de grondwetten van de lidstaten", ook verhindert dat de instellingen van de Europese Unie, bij de uitvaardiging van het "afgeleid Europees recht", afbreuk zullen kunnen doen of de Belgische overheden zullen kunnen verplichten afbreuk te doen aan de specifieke waarborgen die titel II van de Grondwet verleent aan de fundamentele rechten en vrijheden. De Raad van State stelt vast dat ter zake twee interpretaties naar voor worden geschoven.

⁽²⁶⁾ Toelichting bij het Handvest van de grondrechten, opgenomen als verklaring 12 betreffende bepalingen van de Grondwet, gevoegd als bijlage bij het Verdrag. Over de draagwijdte van deze toelichting, zie artikel II-112, § 7, van het Verdrag.

⁽²⁷⁾ Dit zou het geval zijn wanneer een Belgische overheid een maatregel neemt waarmee ze het recht van de Unie ten uitvoer brengt. Als Belgische overheid is ze onderworpen aan de Belgische Grondwet; op grond van artikel II-111, § 1, van het Verdrag is ze eveneens onderworpen aan het Handvest.

GA

- 16 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

Volgens een eerste interpretatie heeft artikel II-113 een beperkte draagwijdte. Het artikel houdt slechts een regel in ter "uitlegging" van de bepalingen van het Handvest en waarborgt slechts dat het Handvest op zichzelf geen afbreuk doet aan de ruimere waarborgen die de nationale grondwetten van de lidstaten bieden, zonder dat het echter impliceert dat de Europese instellingen in de uitoefening van hun bevoegdheden de specifieke waarborgen die ter bescherming van de grondrechten zijn opgenomen in die nationale grondwetten dienen te eerbiedigen en zonder dat de lidstaten zich op hun nationale grondwet kunnen beroepen om zich aan de uitvoering en de toepassing van het Europees recht te onttrekken. Volgens deze interpretatie dienen de Europese instellingen, bij de uitvaardiging van het afgeleid Europees recht, slechts de in het Handvest gewaarborgde grondrechten te eerbiedigen. Uit artikel II-112, § 4, volgt wel dat deze grondrechten, in zoverre ze voortvloeien uit de "constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben", in overeenstemming met die tradities dienen te worden uitgelegd. Van enige onderschikking van het EU-recht aan de nationale grondwetten zelf, is er echter geen sprake.

Volgens een tweede interpretatie, die in een bepaalde rechtsleer naar voor wordt geschoven, zou artikel II-113 een ruimere draagwijdte hebben en zou het ook verhinderen dat de Europese instellingen bij het uitvaardigen van het afgeleid Europees recht de lidstaten zouden dwingen in te gaan tegen de ruimere waarborgen die hun nationale grondwet inzake grondrechten verleent. Volgens deze interpretatie zou artikel II-113 ertoe strekken elke achteruitgang van de grondrechten tegen te gaan. Het zou, in die ruime interpretatie, tot gevolg hebben, zoals P. Cassia schrijft:

"de conférer à l'ensemble des droits fondamentaux reconnus par les différentes constitutions nationales une valeur supérieure à ceux inscrits dans ce traité" ⁽²⁸⁾.

Indien die ruime draagwijdte zou worden aanvaard, zou dit impliceren, aldus nog P. Cassia, dat,

⁽²⁸⁾ P. Cassia, "L'article I-6 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes", *Europe, Revue mensuelle du JurisClasseur*, december 2004, blz. 9.

GA

- 17 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

"dans l'hypothèse où la Cour de Justice de l'Union européenne aurait déclaré qu'un acte de droit dérivé ne méconnaissait aucun des droits et libertés reconnus par le traité, une juridiction nationale serait autorisée, sur le fondement du traité à refuser que ce même acte s'applique dans l'Etat membre, au motif que le «standard» national de protection des droits fondamentaux est plus élevé que celui de la Cour [...]" ⁽²⁹⁾.

Het zal uiteraard uiteindelijk aan het Europees Hof van Justitie toekomen de draagwijdte van artikel II-113 te bepalen. De Raad van State wijst er evenwel nu reeds op dat de tweede, ruime interpretatie van artikel II-113 een ware omwenteling van de thans geldende beginselen van de Europese rechtsorde zou impliceren, doordat het een voorrang van de nationale Grondwet op het Europees recht instelt en een niet-uniforme toepassing en uitvoering van het Europees recht in de verschillende lidstaten mogelijk maakt, terwijl de eerste, restrictieve interpretatie in het verlengde ligt van de basisbeginselen die tot op heden steeds het Europees recht hebben bepaald.

Volgens die eerste interpretatie sluit artikel II-113 van het Verdrag niet uit dat het secundair recht van de Europese instellingen de specifieke waarborgen miskent of de Belgische overheden verplicht de specifieke waarborgen te miskennen die titel II van Belgische Grondwet inzake de bescherming van grondrechten biedt. Die miskenning ligt echter niet in het Verdrag zelf besloten, doch zou het gevolg zijn van een mogelijke

⁽²⁹⁾ *Ibid.* In dezelfde zin: M. Fischbach, "Grundrechte-Charta und Menschenrechtskonvention", in *Grundrechtencharta und Verfassungsentwicklung in der EU*, (W. Heusel, ed.), Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 35, 2002, 126. G. Braibant, vice-voorzitter van de Conventie die het Handvest heeft opgesteld, schrijft eveneens in verband met artikel 53 van het Handvest:

"Cette disposition vise à préserver le niveau de protection offert actuellement dans leur champ d'application respectif par le droit de l'Union, le droit des États membres et le droit international. [...] [C]ela signifie qu'en matière de définition et de protection de droits fondamentaux on ne peut jamais reculer ou régresser par rapport aux textes en vigueur. [...] Cette disposition ne figurait pas dans le projet initial et a été introduite sur ma proposition, sans objection des autres membres de la Convention. Elle peut paraître choquante, singulièrement dans un texte européen. Elle met en cause, en effet, la suprématie du droit international, en particulier européen, sur les droits nationaux qui est maintenant généralement reconnue. [...] Cela signifie que l'on fera prévaloir sur la Charte une disposition plus protectrice contenue dans une Constitution nationale" (*La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Témoignage et commentaires*, Parijs, 2001, 266-269).

GA

- 18 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

toekomstige uitoefening door de Europese instellingen van de hun op grond van artikel 34 van de Grondwet in het Verdrag toegekende bevoegdheden. Zoals hoger reeds werd uiteengezet is het noch mogelijk, noch wenselijk hierop thans reeds door een herziening van de Grondwet te anticiperen (zie *supra*, nr. 7).

Om die reden is de Raad van State van oordeel thans geen grondwettigheidsbezwaren te moeten maken.

D. De herziening van de Europese Grondwet

13. De artikelen IV-443 t.e.m. IV-445 van het Verdrag voorzien in een "gewone" herzieningsprocedure en in twee "vereenvoudigde" herzieningsprocedures. Deze herzieningsprocedures dienen te worden getoetst aan de grondwettelijke bepalingen en de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen die betrekking hebben op het sluiten van verdragen, die ook toepasselijk zijn op het wijzigen van verdragen.

a) *De artikelen IV-443 en IV-445 van het Verdrag*

14. De artikelen IV-443 en IV-445 van het Verdrag bepalen het volgende:

- Artikel IV-443:

- "1. De regering van iedere lidstaat, het Europees Parlement en de Commissie kunnen de Raad ontwerpen tot herziening van dit verdrag voorleggen. Deze ontwerpen worden door de Raad aan de Europese Raad toegezonden en worden ter kennis van de nationale parlementen gebracht.
2. Indien de Europese Raad, na raadpleging van het Europees Parlement en van de Commissie, met gewone meerderheid van stemmen besluit dat de voorgestelde wijzigingen worden besproken, roept de voorzitter van de Europese Raad een Conventie bijeen die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, van het Europees Parlement en van de Commissie. Ook de Europese Centrale Bank wordt geraadpleegd in geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied. De Conventie beziet de ontwerpen tot herziening en neemt bij consensus een aanbeveling aan ten

.../...

GA

- 19 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

behoefte van een Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, als bepaald in lid 3.

De Europese Raad kan met gewone meerderheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement, besluiten geen Conventie bijeen te roepen indien de reikwijdte van de wijzigingen bijeenroeping niet rechtvaardigt. In dit laatste geval stelt de Europese Raad het mandaat van een Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten vast.

3. Een Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten wordt door de voorzitter van de Raad bijeengeroepen, teneinde in onderlinge overeenstemming de in dit verdrag aan te brengen wijzigingen vast te stellen.

De wijzigingen treden in werking nadat zij door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn bekrachtigd.

4. Indien viervijfde van de lidstaten het verdrag houdende wijziging van dit verdrag twee jaar na de ondertekening ervan hebben bekrachtigd en een of meer lidstaten moeilijkheden bij de bekrachtiging hebben ondervonden, bespreekt de Europese Raad de kwestie."

- Artikel IV-445:

- "1. De regering van een lidstaat, het Europees Parlement en de Commissie kunnen de Europese Raad ontwerpen tot gehele of gedeeltelijke herziening van de bepalingen van deel III, titel III, over het interne beleid en optreden van de Unie voorleggen.

2. De Europese Raad kan een Europees besluit vaststellen houdende gehele of gedeeltelijke wijziging van de bepalingen van deel III, titel III. De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement en van de Commissie alsmede van de Europese Centrale Bank in geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied.

Dit Europees besluit treedt pas in werking nadat de lidstaten het overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen hebben goedgekeurd.

3. Het in lid 2 bedoelde Europees besluit kan geen uitbreiding van de in dit verdrag aan de Unie toegedeelde bevoegdheden inhouden."

15. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet kunnen verdragen slechts gevolg hebben nadat ze de instemming van de Kamers hebben verkregen. Luidens artikel 167, §§ 3 en 4, van de Grondwet moeten de gemeenschaps- en gewestparlementen

GA

- 20 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

hun instemming verlenen met de verdragen die betrekking hebben op hun bevoegdheden⁽³⁰⁾.

16. Bij de artikelen IV-443 en IV-445 rijzen er wat dit betreft geen constitutionele bezwaren, aangezien ze uitdrukkelijk bepalen dat de herziening slechts in werking treedt nadat de wijzigingen "door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn bekrachtigd" ⁽³¹⁾ of nadat het Europees besluit dat de wijziging vaststelt "door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen" is goedgekeurd ⁽³²⁾.

17. Bovendien dienen, wil men artikel 168 van de Grondwet en artikel 16, § 2, tweede lid, van de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 naleven, de kamers en

⁽³⁰⁾ Zie ook artikel 16, § 1, van de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, de artikelen 4, tweede lid, en 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, artikel 4, 1°, van het decreet II van 19 juli 1993 van de Franse Gemeenschap tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, artikel 4, 1°, van het decreet III van 22 juli 1993 van de Franse Gemeenschapscommissie tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, de artikelen 9 tot 11 van het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, en artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen. Zie ook, in verband met de bevoegdheden van de Franse Gemeenschapscommissie met betrekking tot het sluiten van verdragen, advies nr. 27.270/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschapscommissie "portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française" (*Gedr. St.*, Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, 1997-1998, nr. 63/1).

⁽³¹⁾ Artikel IV-443, § 3, tweede lid.

⁽³²⁾ Artikel IV-445, § 2, tweede lid.

GA

- 21 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

elk van de gemeenschaps- en gewestparlementen, met inbegrip van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, zodra de onderhandelingen over de herzieningen bedoeld in de artikelen IV-443 en IV-445 van het Verdrag zijn gestart, daarvan op de hoogte te worden gebracht⁽³³⁾.

b) Artikel IV-444 van het Verdrag

18. Artikel IV-444 (de zogenaamde overbruggingsclausule) van het Verdrag luidt als volgt:

- "1. Indien deel III voorschrijft dat de Raad op een bepaald gebied of in een bepaald geval met eenparigheid van stemmen besluit, kan de Europese Raad bij Europees besluit bepalen dat de Raad op dat gebied of in dat geval met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit.

Dat lid is niet van toepassing op besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.

2. Indien deel III voorschrijft dat Europese wetten of kaderwetten door de raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld, kan de Europese Raad bij Europees besluit bepalen dat die wetten of kaderwetten volgens de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld.
3. Ieder initiatief van de Europese Raad op grond van de leden 1 en 2 wordt aan de nationale parlementen toegezonden. Indien binnen een termijn van zes maanden na die toezending door een nationaal parlement bezwaar wordt aangetekend, is het in die leden 1 en 2 bedoelde Europees besluit niet vastgesteld. Indien geen bezwaar wordt aangetekend kan de Europese Raad dat besluit vaststellen.

Voor de vaststelling van de in de leden 1 en 2 bedoelde Europese besluiten, besluit de Europese Raad met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring

⁽³³⁾ Deze bepaling is, krachtens artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, artikel 4, tweede lid, en artikel 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, artikel 4, 1°, van het decreet II van 19 juli 1993 van de Franse Gemeenschap tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie en artikel 4, 1°, van het decreet III van 22 juli 1993 van de Franse Gemeenschapscommissie tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, van toepassing op de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie.

door het Europese Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden."

19. Bij die bepalingen wordt aan de Europese Raad de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen van deel III te wijzigen, zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd. De omstandigheid dat het besluit van de Europese Raad met eenparigheid van stemmen moet worden genomen, doet natuurlijk niets af aan die vaststelling ⁽³⁴⁾.

Zowel het Hof van Cassatie ⁽³⁵⁾ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State ⁽³⁶⁾ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4 van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen ⁽³⁷⁾ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.

Wat de eerste voorwaarde betreft, namelijk dat de wetgevende vergaderingen de grenzen van toekomstige wijzigingen moeten kennen, zijn de grenzen

⁽³⁴⁾ Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 15 en voetnoot nr. 30.

⁽³⁵⁾ Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. Verhoeven; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

⁽³⁶⁾ Zie o.m. advies nr. 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl. St.*, W.G.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

⁽³⁷⁾ Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

GA

- 23 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

waarbinnen de procedure van artikel IV-444 kan worden toegepast in die bepaling duidelijk aangegeven.

In de eerste plaats worden immers de grenzen inhoudelijk omschreven. Enerzijds kan de procedure alleen worden toegepast in de "gebieden" en de "gevallen" waar deel III van het Verdrag bepaalt dat de Raad "met eenparigheid beslist" ⁽³⁸⁾ of wanneer bv. Europese wetten of kaderwetten volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld ⁽³⁹⁾. Het gaat om een omvangrijk aantal bepalingen van het Verdrag die echter duidelijk te identificeren zijn. Bovendien kunnen de bepalingen die betrekking hebben op de eenparigheid binnen de Raad niet worden gewijzigd indien ze betrekking hebben op militair of defensiegebied ⁽⁴⁰⁾. Anderzijds zijn de grenzen bepaald wat betreft het resultaat van de wijziging. Een wijziging kan er alleen toe strekken om hetzij de procedure van de eenparigheid binnen de Raad te vervangen door een beslissing met een gekwalificeerde meerderheid, hetzij de bijzondere wetgevingsprocedure voor het aannemen van wetgevingshandelingen te vervangen door de gewone wetgevingsprocedure.

In de tweede plaats is duidelijk bepaald binnen welke procedurele grenzen een dergelijke verdragswijziging kan tot stand komen en meer bepaald de mogelijkheid die de nationale parlementen krijgen om bezwaar aan te tekenen tegen de wijziging ⁽⁴¹⁾.

In de gegeven omstandigheden verzet er zich juridisch niets tegen dat de bevoegde wetgevende vergaderingen worden uitgenodigd om vooraf hun instemming te betuigen met de toekomstige verdragswijzigingen die voortvloeien uit artikel IV-444, § 1.

⁽³⁸⁾ Artikel IV-444, § 1, eerste lid.

⁽³⁹⁾ Artikel IV-444, § 2.

⁽⁴⁰⁾ Artikel IV-444, § 1, tweede lid.

⁽⁴¹⁾ Artikel IV-444, § 3.

GA

- 24 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

Hetzelfde geldt overigens voor de andere bepalingen die, in de Europese Grondwet zelf of in de Protocolen, in een zogenaamde specifieke overbruggingsclausule voorzien ⁽⁴²⁾.

Wat de tweede voorwaarde betreft, mag er geen onduidelijkheid over bestaan dat de Wetgevende Kamers vooraf hun instemming betuigen met eventuele wijzigingen in de zin van voormelde bepalingen. Elk voorontwerp dient dan ook te worden aangevuld met een uitdrukkelijke bepaling in die zin.

20. Wanneer een voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie houdende instemming betrekking heeft op een verdrag dat een bepaling bevat die in een vereenvoudigde procedure tot wijziging van dat verdrag voorziet, is het doorgaans aan te bevelen dat het voorontwerp wordt aangevuld met een bepaling waarin staat dat de Regering, het College of het Verenigd College aan de wetgevende vergaderingen moeten meedelen welke wijzigingen in het verdrag worden overwogen zodat ze een standpunt kunnen innemen omtrent de gevolgen die aan die wijzigingen zouden moeten worden gegeven ⁽⁴³⁾.

⁽⁴²⁾ Dit is o.m. het geval voor de artikelen III-184, § 13, III-210, § 3, III-234, § 2, III-269, § 3, III-300, § 3, en III-381 van het Verdrag, voor artikel 5 van het Protocol betreffende de verdragen en akten inzake de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek, alsmede de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, en voor artikel 10 van het Protocol betreffende het verdrag en de akte inzake de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek.

⁽⁴³⁾ Zie inzonderheid de adviezen die in voetnoot nr. 36 worden aangehaald.

GA

- 25 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

Zulk een aanbeveling is in het onderhavige geval niet noodzakelijk: artikel 168 van de Grondwet en artikel 16, § 2, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat van toepassing is op alle deeltentiteiten⁽⁴⁴⁾, bepalen immers al in verband met de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en de daaruit voortvloeiende verdragen en akten waarbij die verdragen worden gewijzigd of aangevuld dat, zodra onderhandelingen worden aangevat om die verdragen te herzien - wat ook de herziening inhoudt van de verdragen tot oprichting van de Europese Unie, met inbegrip van het onderzochte Verdrag - de verschillende betrokken wetgevende vergaderingen daarvan op de hoogte moeten worden gebracht.

Artikel IV-444, § 3, eerste zin, van het Verdrag bepaalt overigens ook het volgende:

"Ieder initiatief van de Europese Raad op grond van de leden 1 en 2 wordt aan de nationale parlementen toegezonden".

21. De procedure die in gang wordt gezet door het toezenden van het initiatief van de Europese Raad inzake de vereenvoudigde herziening doet een meer specifieke vraag rijzen, gelet op de bevoegdheden van de parlementen van de deeltentiteiten terzake.

Artikel IV-444, § 3, tweede zin, van het Verdrag, bepaalt immers dat het Europees besluit niet kan worden vastgesteld als een "nationaal parlement" bezwaar aantekent tegen de herziening die ter kennis is gebracht binnen een termijn van zes maanden na de voornoemde toezending. Slechts indien geen bezwaar wordt aangetekend, kan de Europese Raad dat besluit vaststellen.

⁽⁴⁴⁾ Artikel 16 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 is van toepassing verklaard op de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie bij artikel 5, § 1, van de voormelde wet van 31 augustus 1983, de artikelen 4, tweede lid, en 63, eerste lid, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989, artikel 4, 1°, van het voormelde decreet II van 19 juli 1993 en artikel 4, 1°, van het voormelde decreet III van 22 juli 1993.

GA

- 26 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

Bij de ondertekening van de Europese Grondwet heeft de Belgische regering een verklaring "inzake de nationale parlementen" afgelegd. Die verklaring nr. 49 luidt als volgt:

"Het Koninkrijk België verduidelijkt dat, overeenkomstig zijn grondwettelijk recht, zowel de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat van het federaal Parlement als de parlementaire vergaderingen van de Gemeenschappen en Gewesten in functie van de bevoegdheden die de Unie uitoefent, optreden als componenten van het nationaal parlementair stelsel of als kamers van het nationaal parlement."

Zonder dat de rechtsgeldigheid van de unilaterale verklaringen ⁽⁴⁵⁾ algemeen hoeft te worden onderzocht, kan de hier onderzochte verklaring - waarvan alleen akte wordt genomen in de Slotakte, terwijl in dezelfde Slotakte staat dat andere verklaringen worden "aangenomen" - niet bindend worden geacht voor de Europese instanties of voor de andere lidstaten van de Europese Unie. Overigens, wanneer in de verdragsteksten waarmee de voorontwerpen instemming beogen te verlenen ⁽⁴⁶⁾, in verband met federale of gewestelijke Staten sprake is van parlementaire instellingen andere dan die op federaal of nationaal niveau, dan wordt dat uitdrukkelijk in de tekst vermeld, zoals in artikel 6, lid 1, tweede zin, van het tweede protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Zo ook heeft de verwijzing naar het begrip "parlementair stelsel" in bijvoorbeeld artikel 7, lid 2, van dat Protocol en artikel 8 van het protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie alleen betrekking op bepalingen over de regeling van de gevallen van een eenkamerstelsel of een tweekamerstelsel, waarbij noodzakelijkerwijze aan het nationale (of federale) niveau wordt gedacht; in artikel 7, lid 2, van het voornoemd protocol nr. 2 wordt overigens geen ander geval behandeld dan dat waarbij een "nationaal parlement" over ten hoogste twee wetgevende vergaderingen

⁽⁴⁵⁾ Volgens J. Verhoeven is een interpretatieve verklaring een verklaring

"par laquelle l'Etat se contente de préciser le sens qu'il prête à une obligation qu'il ne conteste pas et à laquelle [a]ucune autorité particulière ne peut [...] être attachée" (J. Verhoeven, *Droit international public*, Brussel, 2000, 407).

⁽⁴⁶⁾ Krachtens artikel IV-442 van het Verdrag,

"[maken] de protocollen en bijlagen bij dit verdrag [...] een integrerend deel daarvan uit".

GA

- 27 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

beschikt ⁽⁴⁷⁾. Hoe dan ook, artikel IV-444, § 3, heeft alleen betrekking op de "nationale parlementen" of het "nationaal parlement". Het is in ieder geval lang niet zeker dat de voormelde verklaring van België binnen de Europese rechtsorde werkzaam is.

Het valt dus te betwijfelen of de Europese instanties, wat België betreft, ervan uitgaan dat de wetgevende vergaderingen van de deelentiteiten onder het begrip "nationaal parlement" in de zin van artikel IV-444, § 3, van het Verdrag vallen.

Er dient dan ook te worden overwogen om in een samenwerkingsakkoord te regelen in welke mate de deelentiteiten desgevallend betrokken worden bij de bepaling van het standpunt van het Nationaal Parlement. Een dergelijk samenwerkingsakkoord kan worden verantwoord, aangezien de vereenvoudigde herzieningsprocedure kan leiden tot een wijziging van de bepalingen van het Verdrag over de uitoefening van de Europese bevoegdheden in aangelegenheden die internrechtelijk geheel of gedeeltelijk behoren tot de bevoegdheid van die entiteiten.

E. Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel
in het licht van de federale organisatie van de Staat

22. Het subsidiariteitsbeginsel is één van de grondbeginselen inzake de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie. Artikel I-11, § 3, van het Verdrag bepaalt daarover:

"Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

De instellingen van de Unie passen het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van

⁽⁴⁷⁾ Artikel 7, lid 2, tweede zin, luidt immers:

"In een nationaal parlementair stelsel met twee kamers heeft elk van de twee kamers een stem"(zie infra, nr. 22).

GA

- 28 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

subsidiariteit en evenredigheid. De nationale parlementen zien er volgens de in dat protocol vastgelegde procedure op toe dat het beginsel wordt geëerbiedigd."

In het protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie wordt bepaald dat de discussiedocumenten van de Commissie ⁽⁴⁸⁾ en de ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen ⁽⁴⁹⁾ aan de "nationale parlementen" worden toegezonden. De "nationale parlementen" kunnen vervolgens aan de voorzitter van het Europees Parlement, van de Raad en van de Commissie een met redenen omkleed advies toezenden betreffende de overeenstemming van een ontwerp van een Europese wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel, volgens de procedure bepaald bij het voormelde protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid ⁽⁵⁰⁾.

Artikel 8 van dit protocol bepaalt:

"Wanneer het nationale parlementaire stelsel geen eenkamerstelsel is, gelden de artikelen 1 tot en met 7 voor de kamers waaruit het bestaat."

Artikel 6, § 1, van het protocol nr. 2 bepaalt:

"Ieder nationaal parlement en iedere kamer van een van die parlementen kan binnen een termijn van zes weken vanaf toezending van een ontwerp van Europese wetgevingshandeling aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een gemotiveerd advies toezenden waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp zijn inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel.

Ieder nationaal parlement of iedere kamer van een nationaal parlement raadpleegt in voorkomend geval, de regionale parlementen met wetgevingsbevoegdheid."

Artikel 7 van het protocol nr. 2 bepaalt:

"Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, alsmede in voorkomend geval, de groep lidstaten, het Hof van Justitie, de Europese Centrale

⁽⁴⁸⁾ Artikel 1.

⁽⁴⁹⁾ Artikel 2.

⁽⁵⁰⁾ Artikel 3.

GA

- 29 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

Bank of de Europese Investeringsbank houden, indien het ontwerp van wetgevingshandeling van hen uitgaat, rekening met de gemotiveerde adviezen die de nationale parlementen of een kamer van een van deze parlementen tot hen richten.

Ieder nationaal parlement heeft twee stemmen, die worden toegewezen op grond van het nationale parlementaire stelsel. In een nationaal parlementair stelsel met twee kamers heeft elk van de twee kamers één stem.

Indien gemotiveerde adviezen waarin wordt gesteld dat een ontwerp een Europese wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, ten minste een derde vertegenwoordigen van alle stemmen die aan de nationale parlementen zijn toegedeeld overeenkomstig de tweede alinea, moet het ontwerp opnieuw in overweging worden genomen. Deze drempel bedraagt een vierde indien het een ontwerp van Europese wetgevingshandeling betreft dat is ingediend op grond van artikel III-264 van de Grondwet, betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht."

Om tegemoet te komen aan de institutionele en constitutionele vereisten van de Belgische federale staatsstructuur, heeft België bij de ondertekening van het Verdrag de verklaring nr. 49 afgelegd "inzake de nationale parlementen", waarvan de tekst hoger, onder nr. 21, wordt weergegeven.

Om de redenen die hierboven onder nr. 21 zijn uiteengezet, staat niet vast dat de Europese instanties en de andere lidstaten de wetgevende vergaderingen van de gemeenschappen en de gewesten, laat staan één of meer daarvan, als een onderdeel kunnen beschouwen van het "nationaal parlement" in de zin van de voormelde bepalingen van de Protocollen.

Gelet op de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten in de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn en gelet op de aard van het advies over het subsidiariteitsbeginsel, dat een beoordeling impliceert van de mogelijkheid van de gemeenschappen en gewesten om zelf op voldoende wijze de doelstellingen van de overwogen Europese wetgevingshandelingen te verwezenlijken, is het noodzakelijk op het interne vlak een regeling uit te werken over de wijze waarop de verschillende gemeenschaps- en/of gewestparlementen kunnen worden betrokken bij het uitbrengen van het advies door de "twee kamers van het nationaal parlement" over de overeenstemming van de Europese wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel.

.../...

GA

- 30 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

Artikel 81, §§ 6 en 7, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 regelt thans reeds vanuit internrechtelijk oogpunt de vertegenwoordiging van België in de Raad van de Europese Gemeenschappen ⁽⁵¹⁾ en het optreden van de federale overheid voor een internationaal of supranationaal rechtscollege, op verzoek van een gemeenschaps- of gewestregering ⁽⁵²⁾. Beide bepalingen verwijzen daarbij uitdrukkelijk naar een samenwerkingsakkoord.

Artikel 92bis, § 4bis, eerste lid, van de bijzondere wet moet aangevuld worden met een bepaling over een verplicht samenwerkingsakkoord over het uitbrengen van de adviezen door de kamers van het "Nationale Parlement" over de overeenstemming van een Europese wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel ⁽⁵³⁾.

IV. De verwijzing, in het geldende Belgische positief recht, naar de nieuwe afgeleide rechtsregels van de Europese Unie

23. Artikel I-33 van het Verdrag houdt een nieuwe classificatie en terminologie in voor de rechtshandelingen van de Unie.

Het voorziet in de eerste plaats in twee wetgevingshandelingen, de Europese wetten en kaderwetten ⁽⁵⁴⁾. De Europese wet is een wetgevingshandeling van algemene strekking, die verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in iedere lidstaat. De Europese kaderwet is een wetgevingshandeling die iedere lidstaat waartoe zij is gericht, bindt ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar die de bevoegdheid omtrent de keuze van vorm en middelen aan de nationale instanties overlaat.

⁽⁵¹⁾ Artikel 81, § 6.

⁽⁵²⁾ Artikel 81, § 7.

⁽⁵³⁾ In de toelichting bij het ontwerp van de federale wet houdende instemming met het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (dossier nr. 37.978/AV) wordt verklaard dat de verdeling van de twee stemmen "op grond van het nationaal parlementair stelsel" het voorwerp zal uitmaken van een samenwerkingsakkoord tussen het federaal parlement en de parlementen van de gewesten en de gemeenschappen.

⁽⁵⁴⁾ Artikel I-33, § 1, tweede en derde lid.

GA

- 31 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

Het voorziet daarnaast ook in een handeling met een algemene strekking, de verordening, die zelf geen wetgevingshandeling is, doch die ter uitvoering van een wetgevingshandeling of van sommige bepalingen van de Grondwet wordt uitgevaardigd ⁽⁵⁵⁾. De verordening is ofwel verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in iedere lidstaat, ofwel verbindend voor iedere lidstaat waartoe zij is gericht ten aanzien van het te bereiken resultaat, met dien verstande dat de bevoegdheid omtrent de keuze van vorm en middelen aan de nationale instanties wordt overgelaten.

Het tot op heden gebruikte begrip "verordening" zal voortaan een andere lading dekken, aangezien het kan slaan hetzij op een Europese wet, hetzij op een verordening. Het tot op heden gebruikte begrip "richtlijn" komt niet langer voor en wordt vervangen door hetzij het begrip "kaderwet", hetzij het begrip "verordening".

Om te voorkomen dat deze wijziging van de classificatie en van de terminologie van de rechtshandelingen van de Europese Unie leidt tot rechtsonzekerheid en eventueel zelfs tot leemten in het recht, is het nodig de gepaste overgangsmaatregelen te nemen.

24. Op grond van artikel IV-438, § 3, eerste lid, van het verdrag blijven de handelingen van de instellingen, organen en instanties die zijn vastgesteld op grond van de ingetrokken verdragen en akten weliswaar van kracht. De rechtsgevolgen ervan worden gehandhaafd zolang deze handelingen niet krachtens dit verdrag zijn ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd. De verwijzing in het interne recht naar deze specifieke afgeleide Europese regelgeving, vormt dan ook geen probleem, voorzover die regelgeving nog steeds geldig is.

25. Anders is het echter wanneer op algemene wijze, in abstracto, wordt verwezen naar afgeleide Europese regelgeving. Zo bepaalt artikel 92^{quater} van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 bijvoorbeeld dat de voorstellen van

⁽⁵⁵⁾ Artikel I-33, § 1, vierde lid.

GA

- 32 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

verordeningen en richtlijnen vanaf hun doorzending aan de Raad van de Europese Gemeenschappen, worden overgezonden aan de Kamers en de Raden elk wat hen betreft. Ook in tal van andere interne regels komen de begrippen "verordeningen" en "richtlijnen", in het algemeen voor ⁽⁵⁶⁾. Het verdient aanbeveling de desbetreffende bepalingen aan te passen aan de nieuwe classificatie en terminologie ⁽⁵⁷⁾.

26. Een bijzondere aandacht verdienen tenslotte de bepalingen uit het intern recht die strafsancties van toepassing verklaren op overtredingen van verordeningen van de Europese Gemeenschap ⁽⁵⁸⁾. In het licht van het legaliteitsbeginsel in strafzaken is een optreden van de bevoegde wetgevende vergadering noodzakelijk om deze strafbepalingen toepasselijk te maken op de overtreding van de Europese wetten die na de inwerkingtreding van het Verdrag ter zake zullen worden uitgevaardigd.

⁽⁵⁶⁾ Zie bv. artikel 2, 20°, *in fine*, van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid:

"De Koning kan het begrip gewasbeschermingsmiddelen nader omschrijven in overeenstemming met de desbetreffende richtlijnen en verordeningen van de Instellingen van de Europese Gemeenschap."

⁽⁵⁷⁾ Deze aanbeveling wordt gedaan met het oog op de rechtszekerheid. De Raad van State spreekt zich daarbij uiteraard niet uit over de juridische kwaliteit van de vele delegaties aan de Koning en aan de Regeringen in de desbetreffende wetgevingen.

⁽⁵⁸⁾ Zie bijv. artikel 45bis, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren:

"De bepalingen van deze wet zijn van toepassing bij overtreding van de verordeningen van de Europese Gemeenschap die van kracht zijn in het Rijk en materies betreffen welke op grond van deze wet tot de verordnungsbevoegdheid van de Koning behoren. De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, binnen het toepassingsgebied van deze wet, alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en de krachtens dit verdrag tot stand gekomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden."

GA

- 33 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

27. In het licht van het voorgaande zou ieder van de betrokken wetgevers best een wet, een decreet of een ordonnantie uitvaardigen waarin bepaald wordt dat de algemene verwijzingen naar categorieën van handelingen van afgeleid Europees gemeenschapsrecht welke door de Europese Grondwet worden afgeschaft, zo moeten worden begrepen dat ze ook verwijzen naar de nieuwe categorieën van handelingen waarin de Europese Grondwet voorziet.

Voor wat betreft de verwijzingen naar handelingen van afgeleid Europees gemeenschapsrecht in strafbepalingen, zijn dergelijke regelingen van de betrokken wetgevers niet enkel aan te bevelen, maar zelfs noodzakelijk.

28. Voorzover de begrippen "verordeningen" en "richtlijnen" in het algemeen voorkomen in wetten, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, van de Belgische Grondwet bepaalde meerderheid, dienen ze bij een met die meerderheid aan te nemen wet aangevuld te worden met verwijzingen naar de in artikel I-33 van het Verdrag bepaalde rechtsregels.

V. Ondertekeningformule van de Europese Grondwet en de Slotakte

29. Bij de handtekening die de Eerste Minister en de Minister van Buitenlandse Zaken onder het Verdrag en de Slotakte hebben geplaatst, staat de volgende vermelding:

"Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt".

Die bewoordingen moeten zo worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien die ter

.../...

GA

- 34 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent. Met het oog op de rechtszekerheid was het echter beter geweest dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule was vermeld ⁽⁵⁹⁾.

VI. Voorontwerp van ordonnantie
van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

30. Wat artikel 2 van het onderzochte voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft (dossier 37.970/AG), moeten de woorden ", wat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft," vervallen: die woorden zijn immers overbodig, aangezien de onderzochte ordonnantie geen uitwerking kan hebben buiten de bevoegdheidssfeer van de GGC.

⁽⁵⁹⁾ Zie het voormelde advies 27.270/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschapscommissie "portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française" (*Parl. St.*, Ver. Franse Gemeenschapscommissie, 1997-1998, nr. 63/1).

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van haar kant behoort niet uitdrukkelijk te worden vermeld, aangezien ze slechts beperkte bevoegdheden heeft op internationaal gebied, en ze met name niet bevoegd is om verdragen te sluiten (zie artikel 135 van de Grondwet, artikel 63 van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 en artikel 16, § 1, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980).

CE

- 35 -

37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

De algemene vergadering was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. THOMAS,	kamervoorzitter, voorzitter,
de Heren	M. VAN DAMME, Y. KREINS,	kamervoorzitters,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, J. BAERT, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE, M. BAGUET, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw de Heren	H. COUSY, J. VELAERS, J. KIRKPATRICK, J.-C. SCHOLSEM,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	M. FAUCONIER,	toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. X. DELGRANGE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE, auditeurs en B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. FAUCONIER

M.-L. THOMAS

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Dit decreet regelt gemeenschaps- en gewestaangelegenheden.

Artikel 2

Het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004, zullen volkomen gevolg hebben.

Artikel 3

De amendementen op het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en op de bijgevoegde protocollen, die zullen aangenomen worden op basis van de artikelen I-32, §5, I-40, §7, III-55, §4, III-167, §2, (c), III-184, §13, III-187, §3, III-210, §3, III-234, §2, III-243, III-269, §3, III-271, §1, III-274, §4, III-300, §3, III-381, III-393, III-422 en IV-444, van het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en op basis van artikel 5 van het protocol nr. 8 en van artikel 10 van het protocol nr. 9, zullen volkomen gevolg hebben.

Artikel 4

In alle van kracht zijnde decreten worden alle wijzigingen naar verordeningen, richtlijnen en alle andere categorieën van afgeleid Europees gemeenschapsrecht, vanaf de inwerkingtreding van het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de slotakte, gelezen in overeenstemming met de nieuwe classificatie en terminologie van de rechtshandelingen van de Europese Unie, zoals bepaald in artikel I-33 van het genoemde verdrag.

Brussel, 11 maart 2005.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

*De Vlaamse minister van Bestuurszaken,
Buitenlands Beleid, Media en Toerisme,*

Geert BOURGEOIS
