

BEGELEIDENDE NOTA

van: het Praesidium

aan: de Conventie

Betreft: Nauwere samenwerking

- Artikel 32 ter, Titel V, deel I, en artikelen I tot en met P, deel II van de Grondwet

Inhoud van het document:

Blz. 2: I. De voornaamste elementen

Blz. 4: II. Beschrijving van het huidige mechanisme

Blz. 11: III. Indicatieve tabel: de betreffende de nauwere samenwerking voorgestelde artikelen afgezet tegen de artikelen in de bestaande verdragen

Blz. 12: IV. Ontwerp-artikelen

Blz. 17: V. Ontwerp-artikelen met commentaar

I. VOORNAAMSTE ELEMENTEN

Het mechanisme voor nauwere samenwerking is in het leven geroepen door het Verdrag van Amsterdam, en gewijzigd bij het Verdrag van Nice. Het wordt beheerst door algemene bepalingen die van toepassing zijn op alle beleidsterreinen (artikelen 43 tot en met 45 VEU), en door specifieke clausules voor de onder het VEG vallende gebieden (artikelen 11 en 11 A VEG), voor de onder de samenwerking in strafzaken vallende gebieden (artikelen 40 tot en met 40 B VEU) en voor de onder het GBVB vallende gebieden (artikelen 27 A tot en met 27 E VEU). Er bestaan nog andere vormen van "nauwere samenwerking" die rechtstreeks in het Verdrag zijn geregeld, maar die worden niet in dit document behandeld. Het gaat hier bijvoorbeeld om de ontwikkeling van het Schengenacquis, de gemeenschappelijke munt, of, in de nabije toekomst, defensie.

Nauwere samenwerking is in beginsel een mechanisme waarop "in laatste instantie" een beroep wordt gedaan, wanneer aan een maatregel niet door alle lidstaten kan worden deelgenomen. De Raad kan in dat geval met gekwalificeerde meerderheid een aantal, minstens acht, lidstaten machtigen om de maatregel toch uit te voeren, met gebruikmaking van "de instellingen, de procedures en regelingen" van de Verdragen. Alleen de deelnemende lidstaten nemen deel aan de stemming in de Raad over de op hen van toepassing zijnde besluiten, waarvan de eventuele kosten, met uitzondering van de administratieve kosten, in principe alleen ten laste van de deelnemende staten komen. Nauwere samenwerking kan in beginsel worden toegestaan voor alle onder het Verdrag vallende gebieden, met uitzondering van aangelegenheden die gevolgen kunnen hebben op militair of defensiegebied ¹.

Met dit document wordt beoogd de grote lijnen van dit flexibiliteitsinstrument te beschrijven en de ontwerp-artikelen van de Grondwet ter zake te presenteren. Die strekken ertoe de redactie en de structuur van de huidige bepalingen betreffende de nauwere samenwerkingen te vereenvoudigen. In de opmerkingen wordt aangegeven waar deze bepalingen in de huidige Verdragen staan. De voorgestelde nieuwe structuur berust eerder op een thematisch criterium dan op het huidige onderscheid per pijler, dat in de Grondwet gaat verdwijnen (onverminderd de eventuele bijzondere procedurebepalingen). Een aantal overbodig geachte bepalingen zijn geschrapt.

¹ Onder de regeling van het Verdrag van Amsterdam was het GBVB eveneens uitgesloten, met als argument dat het stelsel van constructieve onthouding al tegemoet kwam aan de behoefte aan flexibiliteit ter zake (zie artikel 23, lid 1, VEU).

In deel I van de Grondwet zou **artikel 32 ter** worden opgenomen, waarin de fundamentele eigenschappen van het mechanisme van de nauwere samenwerking in het kader van de Unie uiteen worden gezet. Het zou in principe gaan om het laatste artikel van titel V van de ontwerp-grondwet ("Uitoefening van de bevoegdheden").

De **artikelen I t/m P** worden opgenomen in het deel van de Grondwet dat gewijd is aan de institutionele bepalingen die niet in het eerste deel (voorlopig afdeling D van deel II) zijn opgenomen. Deze artikelen hebben betrekking op de grenzen van en de praktische regels voor de uitvoering van de nauwere samenwerking, alsmede op de procedure voor de machtiging tot nauwere samenwerkingen en op de procedure voor deelneming van andere lidstaten in een later stadium.

Voorts zijn een aantal inhoudelijke wijzigingen voorgesteld. Zo worden bijvoorbeeld de procedures voor de oorspronkelijke machtiging en voor de latere deelneming vereenvoudigd en op elkaar afgestemd, en wordt de rol van de Commissie versterkt, alsmede de rol van het Europees Parlement op het moment van het initiatief tot de nauwere samenwerkingen (instemming). Met deze procedurewijzigingen wordt beoogd initiatieven voor een nauwere samenwerking te vergemakkelijken en de voorwaarden voor deelneming in een latere fase te verduidelijken, en zo te zorgen voor meer samenhang tussen de acties voor nauwere samenwerking en betere aansluiting op de doelstellingen van de Unie in haar geheel. De Commissie verkeert ook in een goede positie om te bemiddelen tussen de belangen van de deelnemers aan een nauwere samenwerking en de niet-deelnemende staten. Voor nauwere samenwerkingen in het kader van het GBVB blijven bijzondere procedures van kracht.

Nieuw in dit verband is dat uitdrukkelijk wordt bepaald dat in sommige gevallen in het machtigingsbesluit voorwaarden voor deelneming aan de nauwere samenwerking kunnen worden vastgesteld. Het mechanisme dient dus niet meer alleen ter vervanging van de stemming met eenparigheid, maar ook als een instrument waarmee rekening kan worden gehouden met objectieve, zij het tijdelijke, verschillen. De verwijziging naar eventuele objectieve voorwaarden voor deelneming dient voorts om de discretionaire bevoegdheid van de Commissie of de Raad een plaats te geven ten aanzien van aan hen gerichte verzoeken van lidstaten om deel te mogen nemen aan een nauwere samenwerking in een latere fase: de voorwaarden voor deelneming zullen namelijk hetzelfde zijn voor de lidstaten die van meet af aan aan de nauwere samenwerking deelnemen en de lidstaten die zich daar later bij willen aansluiten.

De voorwaarde dat het om een laatste instantie gaat is enigszins verduidelijkt door aan te geven dat de Raad met het machtigingsbesluit formeel vaststelt dat aan die voorwaarde is voldaan; het is daarbij niet noodzakelijk dat de voorafgaande procedures zijn afgerond. Deze voorwaarde betekent dus niet dat de werkingssfeer van de nauwere samenwerkingen beperkt blijft tot specifieke handelingen.

Wat de minimumdrempel voor deelneming betreft, wordt voorgesteld die vast te stellen op een derde van de lidstaten, in de geest van het Verdrag van Nice, waarin die drempel was vastgesteld op acht lidstaten.

In het kader van het GBVB ten slotte blijven de nauwere samenwerkingen niet meer beperkt tot alleen de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt van de Unie.

II. BESCHRIJVING VAN HET HUIDIGE MECHANISME

I. Voorwaarden om de regeling inzake nauwere samenwerking in werking te kunnen stellen: laatste instantie en minimumaantal lidstaten

a) De voorwaarde inzake "laatste instantie" zoals door het Verdrag van Nice aangepast, kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd.

Het Verdrag van Amsterdam bepaalt dat nauwere samenwerking alleen kan "*wanneer de doelstellingen van de genoemde Verdragen niet kunnen worden verwezenlijkt door toepassing van de in die Verdragen vastgelegde procedures*". Het Verdrag van Nice bepaalt dat voortaan "*pas in laatste instantie met nauwere samenwerking mag worden begonnen, wanneer in de Raad is vastgesteld dat de doelstellingen van de samenwerking niet binnen een redelijke termijn op grond van de terzake geldende bepalingen van de verdragen kunnen worden verwezenlijkt*" (artikel 43 A VEU).

Daarbij rijst de vraag op welk ogenblik en onder welke voorwaarden de Raad kan vaststellen dat er sprake is van blokkering. Uit de formulering van Amsterdam kan worden afgeleid dat de procedures volledig moeten worden uitgevoerd, eventueel tot en met de fase van de stemming, alvorens er sprake kan zijn van "laatste instantie". De formulering van Nice lijkt soepeler, zij het minder duidelijk, in die zin dat de Raad zelf kan bepalen wanneer er sprake is van blokkering zonder noodzakelijkerwijze te moeten overgaan tot een stemming, en zelfs zonder de normale procedures daadwerkelijk ten uitvoer te leggen.

De voorwaarde inzake laatste instantie zou ook tot gevolg kunnen hebben het mogelijke actieterrein van de nauwere samenwerking af te bakenen. Uitgaande van de formulering van Amsterdam zou deze voorwaarde zo kunnen worden uitgelegd dat nauwere samenwerking alleen betrekking kan hebben op een besluit, of op een onder dat besluit vallend vraagstuk, waarover in het kader van de besluitvormingsprocedure met vijftien lidstaten geen overeenstemming kon worden bereikt. De formulering van Nice biedt hier een grotere interpretatievrijheid omdat er sprake is van doelstellingen die de nauwere samenwerking zichzelf heeft opgelegd en in verband waarmee de Raad heeft vastgesteld dat zij onmogelijk binnen een redelijke termijn kunnen worden verwezenlijkt met vijftien lidstaten (zelfs zonder noodzakelijkerwijze alle procedures met vijftien lidstaten te hebben voltooid). Die doelstellingen, waarvan mag worden aangenomen dat zij een ruimere werkingssfeer hebben dan één enkel besluit, zouden dan het actieterrein van de nauwere samenwerking kunnen afbakenen.

Hoe dan ook, de formulering van het Verdrag van Nice behoeft verduidelijking, met name wat betreft de wijze waarop de Raad wordt verondersteld vast te stellen dat wel degelijk aan de voorwaarde is voldaan.

b) Een andere voorwaarde voor een nauwere samenwerking heeft betrekking op het minimumaantal deelnemende lidstaten. Het Verdrag van Amsterdam voorziet in een **minimumaantal** gelijk aan de helft van het aantal lidstaten, met name om te vermijden dat op eenzelfde gebied meerdere subgroepen zouden ontstaan, maar ook om het beroep op gemeenschappelijke instellingen te rechtvaardigen. In het Verdrag van Nice is dit minimum vastgesteld op acht lidstaten, hetgeen overeenstemt met de meerderheid van de huidige lidstaten. Daarbij is er wellicht van uitgegaan dat de verschillende vormen van nauwere samenwerking waarschijnlijk minder relevant zouden zijn voor de toekomstige lidstaten omdat zij al het gehele acquis communautaire moeten overnemen.

Om het gevaar van versnippering te voorkomen, is in het Verdrag van Nice een nieuwe bepaling opgenomen waarmee wordt beoogd de samenhang tussen de verschillende vormen van nauwere samenwerking onderling en met het optreden van de Unie in haar geheel, te verzekeren ¹.

¹ Artikel 45 VEU.

II. Procedure voor machtiging tot nauwere samenwerking en latere deelneming van andere lidstaten

a) De Raad verleent met gekwalificeerde meerderheid van stemmen **machtiging** tot nauwere samenwerking. In het Verdrag van Nice is de mogelijkheid om een veto uit te spreken "om belangrijke redenen van nationaal beleid" geschrapt, behalve wat de tweede pijler betreft. De Raad besluit op voorstel van de Commissie, op voorafgaand verzoek in die zin van de betrokken lidstaten. De Commissie moet een eventuele weigering om het verzoek van de lidstaten voor te leggen aan de Raad, motiveren. In het kader van de derde pijler en ingeval van weigering van de Commissie, kunnen acht lidstaten een nieuw voorstel rechtstreeks voorleggen aan de Raad. In het kader van de tweede pijler wordt het verzoek door de lidstaten zelf rechtstreeks aan de Raad voorgelegd. Naar gelang van het betrokken gebied, wordt het Europees Parlement geïnformeerd of geraadpleegd, of moet het met de machtiging instemmen.

b) Elk voornemen om in een latere fase **deel te nemen** aan de nauwere samenwerking moet door de kandidaat aan de Raad en de Commissie worden meegedeeld. Onder de eerste pijler neemt de Commissie een besluit over de deelneming van een andere lidstaat, terwijl het verzoek onder de derde pijler wordt goedgekeurd door de Raad in beperkte samenstelling (van de nauwere samenwerking), tenzij de Raad een met redenen omkleed besluit neemt om zijn machtiging in beraad te houden. Het Verdrag van Amsterdam is in dit opzicht niet gewijzigd door het Verdrag van Nice: in tegenstelling tot wat het geval is voor de machtigingsprocedure, is de rol van de Commissie (onder de derde pijler) en van het Europees Parlement (eerste pijler) niet veranderd. Wat betreft de latere deelneming onder de tweede pijler, kan de Raad in zijn volledige samenstelling zijn machtiging opschorten.

III. Openheidsbeginsel

In het Verdrag van Nice wordt veel meer de nadruk gelegd op het beginsel van openheid van de nauwere samenwerking; die openheid geldt zowel bij de aanvang van de nauwere samenwerking als in een latere fase (artikel 43 B VEU). Deelneming aan een nauwere samenwerking kan dus in beginsel niet aan voorwaarden worden onderworpen. Het besluit om al dan niet deel te nemen aan een nauwere samenwerking kan alleen door de lidstaten zelf, volgens hun eigen wil worden genomen. Het machtigingsbesluit kan dus a priori geen enkele lidstaat uitsluiten. Tevens is bepaald dat de Commissie en de deelnemers aan de nauwere samenwerking de deelname van zoveel mogelijk lidstaten moeten aanmoedigen.

Wat de latere deelneming van andere lidstaten betreft, wordt het openheidsbeginsel gerelativeerd doordat de deelneming niet automatisch is, want onderworpen is aan een besluitvormingsprocedure. Bovendien is de latere deelneming aan een nauwere samenwerking gekoppeld aan de naleving van "het basisbesluit en de in het kader daarvan aangenomen besluiten". Ook kunnen in het kader van de procedure met betrekking tot de latere deelname van een lidstaat "bijzondere regelingen die nodig worden geacht", worden aangenomen.¹

De precieze betekenis van deze bepalingen is niet erg duidelijk, maar laat veronderstellen dat in de huidige regeling de latere deelname aan bepaalde voorwaarden kan worden onderworpen. Het is overigens niet onwaarschijnlijk dat het voorwerp zelf van de nauwere samenwerking de facto bepaalde voorwaarden oplegt, of stoelt op een aantal objectieve gegevens.

IV. Werking van de nauwere samenwerking: bevoegdheden en institutioneel kader

De interne werking van de nauwere samenwerking valt onder dezelfde institutionele bepalingen en dezelfde rechtsgrondslagen als het geval is voor de Gemeenschap of de Unie in haar geheel. Met andere woorden, het bevoegdheidskader, de instrumenten voor het optreden en de besluitvormingsprocedures van de verdragen zijn in principe op dezelfde wijze van toepassing op de lidstaten die deelnemen aan een nauwere samenwerking.

a) Wat de **bevoegdheden** betreft, is een beroep op nauwere samenwerking dus uitgesloten wanneer zij ertoe strekt een besluit aan te nemen of een handeling uit te voeren die alle lidstaten samen niet in het kader van de vigerende verdragen zouden kunnen uitvoeren. De overdracht van bevoegdheden is eenvormig, alleen bestaan er verschillen op het stuk van de uitoefening ervan.

Het verdrag stelt grenzen aan de bevoegdheden die kunnen worden uitgeoefend in het kader van een nauwere samenwerking. Het mag niet gaan om een exclusieve bevoegdheid. De uitoefening van de bevoegdheid mag geen afbreuk doen aan de interne markt, noch aan de economische en sociale samenhang. Zij mag niet van invloed zijn op het handelsverkeer tussen de lidstaten en de mededinging niet verstoren. In het algemeen dient de nauwere samenwerking te stroken met het acquis communautaire, te beogen de doelstellingen van de Unie te bevorderen en het integratieproces te versterken².

¹ Zie artikel 11 A VEG en de artikelen 27 E en 40 B VEU.

² Zie artikel 43 VEU.

b) Het institutioneel kader voor de nauwere samenwerking is identiek aan het kader dat door de verdragen voor de Unie in haar geheel is vastgesteld. De besluitvormingsprocedures zijn die waarin wordt voorzien door de rechtsgrondslagen waarop het optreden van de Unie in haar geheel is gebaseerd.

De samenstelling en de werking van de Commissie, het Hof en het Parlement blijven dus onveranderd wanneer zij hun bevoegdheden in het kader van een nauwere samenwerking uitoefenen. Alleen de werking van de Raad is anders: alleen de lidstaten die deelnemen aan de nauwere samenwerking, nemen deel aan de stemming, terwijl de andere lidstaten het recht hebben deel te nemen aan de beraadslagingen. Op dezelfde wijze zijn alleen de deelnemers aan de nauwere samenwerking ertoe gehouden de aangenomen besluiten uit te voeren en in te staan voor de niet-administratieve kosten van hun optreden.

Het Verdrag van Nice preciseert in dit verband dat de handelingen en besluiten die in het kader van een nauwere samenwerking zijn aangenomen "geen deel uitmaken van het acquis van de Unie". Een dergelijke precisering doet vragen rijzen naar de aard van de nauwere samenwerking. Het heeft er evenwel alle schijn van dat er in eerste instantie mee werd beoogd om dit acquis, met het oog op de uitbreiding, uit te sluiten van het door de toekomstige lidstaten over te nemen acquis. Overigens, en bij wijze van vergelijking, is het zo dat het Verdrag van Amsterdam bepaalde dat het Schengen-acquis zoals dat is opgenomen in het kader van de Unie, wordt beschouwd als "een acquis dat door alle staten die kandidaat zijn voor toetreding volledig moet worden aanvaard".¹

Het systeem van stemming met gekwalificeerde meerderheid wordt voor de Raad in de beperkte samenstelling van de nauwere samenwerking aangepast, waarbij voor de drempel hetzelfde aandeel van de gewogen stemmen wordt gehanteerd als vastgesteld voor de Vijftien, dat wil zeggen ongeveer 71% van de stemmen². Deze drempel moet de meerderheid van de lidstaten vertegenwoordigen, of twee derden als het voorstel niet uitgaat van de Commissie (naar analogie van het systeem voor de Vijftien, zie art. 205 VEU). De weging van de stemmen daarentegen ondergaat geen bijzondere wijziging.

¹ Artikel 8 van het Protocol tot opnemng van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie.

² Zie ook de stemming met gekwalificeerde meerderheid binnen de Raad in de besloten samenstelling van de EMU: daar is de drempel vastgesteld op twee derden van de gewogen stemmen volgens de gebruikelijke formule (art. 122, lid 5).

V. Het bijzondere geval van het GBVB

Bij het Verdrag van Nice is het mechanisme van de nauwere samenwerking uitgebreid tot de tweede pijler (Titel V van het VEU). Dit mechanisme kan echter alleen worden gebruikt voor de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt dat in het kader van de Vijftien is vastgesteld.

In het algemeen wordt in het Verdrag van Nice bepaald dat een nauwere samenwerking op dit gebied tot doel heeft "de waarden van de Unie veilig te stellen en de belangen van de Unie in haar geheel te dienen", en dat bij een dergelijke samenwerking de beginselen, de doelstellingen en de algemene richtsnoeren van het GBVB, alsmede de in het kader van dat beleid genomen besluiten geëerbiedigd moeten worden. Het lijkt er dus op dat de in de nauwere samenwerking verenigde groep van staten handelt namens de Unie in haar geheel, waardoor vermeden wordt dat de eenheid van haar vertegenwoordiging op internationaal niveau wordt ondermijnd. Deze opvatting wordt nog versterkt door het feit dat het vetorecht in het stadium van het verlenen van de machtiging voor een dergelijke nauwere samenwerking blijft bestaan ¹. Overigens zijn de algemene financieringsvoorschriften van toepassing, zodat alleen de deelnemende staten de niet-administratieve kosten dragen (art. 44 VEU).

Voorts kan een nauwere samenwerking geen betrekking hebben op "vraagstukken die gevolgen hebben op militair of defensiegebied" ². De potentiële werkingssfeer ervan is dus aanzienlijk beperkt, en sluit bijvoorbeeld de uitvoering van de zogenaamde Petersbergtaken uit.

VI. Opties

Het lijkt erop dat het mechanisme voor nauwere samenwerking oorspronkelijk is bedoeld ter vervanging van de stemming bij meerderheid. Deze voorwaarde dat het mechanisme alleen in laatste instantie gehanteerd kan worden, zou kunnen betekenen dat een dergelijke samenwerking alleen mogelijk is voor de vaststelling van specifieke handelingen. Van de andere kant heeft de enige institutionele wijziging in het kader van een nauwere samenwerking betrekking op de samenstelling van de Raad waarin het stemrecht in zaken betreffende de nauwere samenwerking beperkt blijft tot de vertegenwoordigers van de deelnemende lidstaten.

¹ Binnen de nauwere samenwerking zou stemming bij meerderheid daarentegen altijd van toepassing moeten zijn, omdat het altijd gaat om de uitvoering van een eerder vastgestelde regel.

² Artikel 27 B van het VEU.

Wordt de nauwere samenwerking zo opgevat, dan achtten enkelen een dergelijk mechanisme te omslachtig in vergelijking met de andere mogelijkheden om het struikelblok van de eenparigheid van stemming te omzeilen (positieve stemonthouding, constructieve stemonthouding, uitstel van stemming bij meerderheid waarbij "belangrijke redenen van nationaal beleid" worden aangevoerd en de kwestie wordt voorgelegd aan de Europese Raad, supergekwalificeerde meerderheid, opt out, enz.). Bepaalde eigenschappen van het mechanisme laten echter niet toe dat een oplossing wordt gevonden voor de behoefte aan een structurelere differentiatie, die een bepaald beleidsterrein bestrijkt en in voorkomend geval op objectieve criteria is gebaseerd, zoals thans wel het geval is voor de gemeenschappelijke munt en het Schengensysteem.

Op een fundamenteeler vlak kan men zich afvragen of een dergelijk abstract en algemeen mechanisme wel nuttig is, aangezien aan de behoeften aan structurele differentiatie al meer dan genoeg tegemoetgekomen is door de flexibele oplossingen die op georganiseerde wijze in het Verdrag zelf zijn ingebouwd, zoals de gemeenschappelijke munt of het Schengensysteem, en in de toekomst op defensiegebied (zie ontwerp-artikel 30 van de Grondwet).

We moeten niettemin voor ogen houden wat de auteurs van het Verdrag van Amsterdam en vervolgens van het Verdrag van Nice voor ogen heeft gestaan, namelijk een mechanisme in te stellen dat op de lange termijn nuttig kan zijn, met name gezien de groeiende verscheidenheid van de lidstaten van de Unie en hun specifieke belangen en behoeften. De nauwere samenwerkingen zijn bedoeld als een instrument voor geleidelijke integratie dat op elk moment voor alle lidstaten openstaat. Met dit instrument wordt beoogd een groep lidstaten in staat te stellen en ertoe aan te sporen veeleer binnen het kader van de Unie samen te werken, en niet erbuiten. De lidstaten die deelnemen aan een nauwere samenwerking kunnen zo profiteren van een bestaande infrastructuur; hun staatsburgers hebben parlementaire en rechterlijke waarborgen, en de niet-deelnemers zijn ervan verzekerd dat hun belangen en die van de Unie als geheel veilig zijn.

Als een dergelijk mechanisme weinig geschikt blijkt om enerzijds specifieke handelingen vast te stellen of om anderzijds de grote beleidsterreinen te bestrijken, dan kan het mechanisme van de nauwere samenwerking toch nog nuttig blijken voor een tussenliggend actieterrein, namelijk bepaalde aspecten van een beleidsterrein, of om een stap verder te gaan in de richting die in bepaalde in het Verdrag vastgelegde flexibele oplossingen worden aangegeven.

**III. INDICATIEVE TABEL: DE BETREFFENDE DE NAUWERE SAMENWERKING
VOORGESTELDE ARTIKELEN AFGEZET TEGEN DE ARTIKELEN IN DE
BESTAANDE VERDRAGEN**

	Nieuwe artikelen	Artikelen waarin bepalingen uit de bestaande verdragen gedeeltelijk of sterk gewijzigd zijn overgenomen	Artikelen die ongewijzigd of licht gewijzigd uit de bestaande verdragen zijn overgenomen
<u>Artikel 32</u> ter (deel I van de Grondwet): Nauwere samenwerking		*	
<u>Artikel I</u> (deel II van de Grondwet): speciale vormen van samenwerking binnen het EVDB	*		
<u>Artikel J</u> (deel II van de Grondwet): algemene voorwaarden			*
<u>Artikel K</u> (deel II van de Grondwet): betrekkingen met de niet-deelnemers			*
<u>Artikel L</u> (deel II van de Grondwet): openheidsbeginsel		*	
<u>Artikel M</u> (deel II van de Grondwet): machtigingsprocedure		*	
<u>Artikel N</u> (deel II van de Grondwet): procedures inzake latere deelneming door andere lidstaten		*	
<u>Artikel O</u> (deel II van de Grondwet): financiering			*
<u>Artikel P</u> (deel II van de Grondwet): coherentiebeginsel			*

IV. ONTWERP-ARTIKELN: NAUWERE SAMENWERKING

DEEL I VAN DE GRONDWET

Artikel 32 ter (Nauwere samenwerking)

1. De lidstaten die wensen onderling nauwere samenwerking aan te gaan in het kader van de niet-exclusieve bevoegdheden van de Unie, kunnen gebruik maken van de instellingen van de Unie en die bevoegdheden uitoefenen op grond van de terzake geldende bepalingen van de Grondwet, binnen de grenzen van en in overeenstemming met het bepaalde in dit artikel en in de artikelen I tot en met P van de Grondwet.

Nauwere samenwerking beoogt de doelstellingen van de Unie te bevorderen, haar belangen te beschermen en haar integratieproces te versterken. Zij staat open voor alle lidstaten op het moment waarop zij wordt aangegaan, en op ieder ander tijdstip, overeenkomstig artikel L van de Grondwet.

2. De machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan wordt in laatste instantie verleend door de Raad, wanneer in de Raad is vastgesteld dat de door de nauwere samenwerking nagestreefde doelstellingen niet binnen een redelijke termijn door de Unie in haar geheel kunnen worden verwezenlijkt en mits aan de samenwerking door ten minste eenderde van de lidstaten wordt deelgenomen. De Raad besluit volgens de procedure van artikel M van de Grondwet.

3. Alleen de vertegenwoordigers van de lidstaten die aan een nauwere samenwerking deelnemen, nemen deel aan de vaststelling van handelingen in de Raad. Alle lidstaten kunnen evenwel deelnemen aan de beraadslagingen van de Raad.

Eenparigheid van stemmen wordt alleen door de deelnemende staten gevormd. Een gekwalificeerde meerderheid wordt omschreven als de meerderheid van de stemmen van de deelnemende lidstaten die ten minste drievijfde van de bevolking van die staten vertegenwoordigt.

4. De in het kader van een nauwere samenwerking vastgestelde handelingen zijn alleen bindend voor de lidstaten die eraan deelnemen. Zij worden niet beschouwd als een acquis dat door de kandidaat-lidstaten van de Unie moet worden aanvaard.

DEEL II VAN DE GRONDWET, AFDELING D

Artikel I (bijzondere samenwerkingsvormen in het kader van het EVDB)

De bepalingen van artikel 32 ter van deel I en van de artikelen J tot en met P van deel II zijn niet van toepassing op de vormen van samenwerking op het gebied van defensie waarin wordt voorzien bij artikel 30 van deel I en die specifiek worden geregeld bij de artikelen 18 tot en met 21 van titel I B van deel II.

Artikel J (algemene voorwaarden)

De voorgenomen nauwere samenwerking eerbiedigt de Grondwet en het acquis van de Unie.

De voorgenomen nauwere samenwerking mag geen afbreuk doen aan de interne markt, noch aan de economische en sociale samenhang. Zij mag geen belemmering of discriminatie in de handel tussen de lidstaten vormen, en zij mag de mededinging tussen de lidstaten niet verstoren.

Artikel K (betrekkingen met de niet-deelnemende staten)

De voorgenomen nauwere samenwerking eerbiedigt de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de lidstaten die er niet aan deelnemen. De niet-deelnemende lidstaten belemmeren niet de uitvoering ervan door de deelnemende lidstaten.

Artikel L (beginsel van openheid)

1. Nauwere samenwerking staat open voor alle lidstaten op het moment waarop zij wordt aangegaan, mits de eventueel in het machtigingsbesluit vastgestelde deelnemingsvoorwaarden worden nageleefd. Deelneming is ook op ieder ander tijdstip mogelijk, mits, afgezien van de bovengenoemde eventuele voorwaarden, de in dit kader reeds vastgestelde handelingen worden nageleefd.

De Commissie en de lidstaten die aan een nauwere samenwerking deelnemen, zien erop toe dat de deelname van zo veel mogelijk lidstaten wordt vergemakkelijkt.

2. De Commissie en in voorkomend geval de minister van Buitenlandse Zaken houden alle leden van de Raad, alsmede het Europees Parlement op de hoogte van de ontwikkeling van de nauwere samenwerking.

Artikel M (machtigingsprocedure)

1. De lidstaten die onderling een nauwere samenwerking wensen aan te gaan op een van de gebieden die onder de Grondwet vallen, met uitzondering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, richten een verzoek tot de Commissie, met opgave van de werkingssfeer en de met de voorgenomen nauwere samenwerking nagestreefde doelstellingen. De Commissie kan bij de Raad een voorstel in die zin kan indienen. Indien de Commissie geen voorstel indient, deelt zij de redenen daarvan mee aan de betrokken lidstaten.

De machtiging om een nauwere samenwerking aan te gaan, wordt verleend bij een besluit van de Raad, die op voorstel van de Commissie en na instemming van het Europees Parlement met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een besluit neemt.

2. In het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid richten de lidstaten die onderling een nauwere samenwerking wensen aan te gaan, een verzoek tot de Raad. Het verzoek wordt doorgezonden naar de minister van Buitenlandse Zaken die advies uitbrengt over de samenhang van de nauwere samenwerking met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie, alsmede naar de Commissie die advies uitbrengt over met name de samenhang van de voorgenomen nauwere samenwerking met het beleid van de Unie op andere gebieden. Het verzoek wordt ter informatie ook toegezonden aan het Europees Parlement.

De machtiging tot nauwere samenwerking wordt verleend bij een besluit van de Raad dat met gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt genomen.

Artikel N (procedure voor de latere deelneming van andere lidstaten)

1. Een lidstaat die aan nauwere samenwerking wil deelnemen, stelt de Raad, de Commissie en, in voorkomend geval, de minister van Buitenlandse Zaken van dit voornemen op de hoogte.

Binnen vier maanden na ontvangst van de kennisgeving bevestigt de Commissie de deelname van de betrokken lidstaat. Zij stelt in voorkomend geval vast dat aan de voorwaarden tot deelname is voldaan en zij stelt de door haar nodig geachte overgangsbepalingen vast voor de toepassing van de reeds in het kader van de nauwere samenwerking vastgestelde handelingen.

Is de Commissie evenwel van mening dat aan de eventuele voorwaarden voor deelname niet is voldaan is, dan geeft zij aanwijzingen omtrent de te nemen maatregelen opdat aan deze voorwaarden wel kan worden voldaan, en stelt zij een termijn vast waarbinnen zij de aanvraag tot deelname opnieuw in overweging zal nemen. Wanneer zij de aanvraag opnieuw in overweging neemt, handelt zij overeenkomstig de voorgaande alinea. Indien de Commissie van oordeel is dat aan de eventuele voorwaarden voor deelname nog steeds niet voldaan is, kan de betrokken lidstaat de kwestie voorleggen aan de Raad die, overeenkomstig artikel 32 ter, lid 3, van de Grondwet, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit. De Raad kan ook, op voorstel van de Commissie, de bovengenoemde overgangsbepalingen vaststellen.

2. In het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid bevestigt de Raad de deelname van de betrokken lidstaat, na de minister van Buitenlandse Zaken te hebben geraadpleegd. Hij constateert in voorkomend geval dat aan de voorwaarden tot deelname voldaan is. De Raad kan ook op voorstel van de minister van Buitenlandse Zaken overgangsbepalingen vaststellen. Is de Raad evenwel van mening dat aan de eventuele voorwaarden voor deelname niet voldaan is, dan geeft hij aanwijzingen omtrent de te nemen maatregelen opdat aan deze voorwaarden wel kan worden voldaan, en stelt hij een termijn vast waarbinnen hij de aanvraag tot deelname opnieuw in overweging zal nemen.

Voor de toepassing van dit lid besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, overeenkomstig artikel 32 ter, lid 3, van de Grondwet.

Artikel O (Financiering)

De uitgaven die voortvloeien uit de uitvoering van een nauwere samenwerking, met uitzondering van de administratieve kosten voor de instellingen, komen ten laste van de deelnemende lidstaten, tenzij de Raad, na raadpleging van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen van al zijn leden anders besluit.

Artikel P (coherentiebeginsel)

De Raad en de Commissie zorgen ervoor dat de in het kader van een nauwere samenwerking genomen maatregelen coherent zijn, zowel onderling als met het beleid van de Unie, en werken daartoe samen.

V. ONTWERP-ARTIKELEN MET COMMENTAAR

DEEL I VAN DE GRONDWET

Artikel 32 ter (Nauwere samenwerking)

1. De lidstaten die wensen onderling nauwere samenwerking aan te gaan in het kader van de niet-exclusieve bevoegdheden van de Unie, kunnen gebruik maken van de instellingen van de Unie en die bevoegdheden uitoefenen op grond van de terzake geldende bepalingen van de Grondwet, binnen de grenzen van en in overeenstemming met het bepaalde in dit artikel en in de artikelen I tot en met P van de Grondwet.

Nauwere samenwerking beoogt de doelstellingen van de Unie te bevorderen, haar belangen te beschermen en haar integratieproces te versterken. Zij staat open voor alle lidstaten op het moment waarop zij wordt aangegaan, en op ieder ander tijdstip, overeenkomstig artikel L van de Grondwet.

2. De machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan wordt in laatste instantie verleend door de Raad, wanneer in de Raad is vastgesteld dat de door de nauwere samenwerking nagestreefde doelstellingen niet binnen een redelijke termijn door de Unie in haar geheel kunnen worden verwezenlijkt en mits aan de samenwerking door ten minste eenderde van de lidstaten wordt deelgenomen. De Raad besluit volgens de procedure van artikel M van de Grondwet.

3. Alleen de vertegenwoordigers van de lidstaten die aan een nauwere samenwerking deelnemen, nemen deel aan de vaststelling van handelingen in de Raad. Alle lidstaten kunnen evenwel deelnemen aan de beraadslagingen van de Raad.

Eenparigheid van stemmen wordt alleen door de deelnemende staten gevormd. Een gekwalificeerde meerderheid wordt omschreven als de meerderheid van de stemmen van de deelnemende lidstaten die ten minste drievijfde van de bevolking van die staten vertegenwoordigt.

4. De in het kader van een nauwere samenwerking vastgestelde handelingen zijn alleen bindend voor de lidstaten die eraan deelnemen. Zij worden niet beschouwd als een acquis dat door de kandidaat-lidstaten van de Unie moet worden aanvaard.

Commentaar

Artikel 32 ter, lid 1, eerste alinea

In dit lid wordt het fundamentele beginsel uiteengezet dat de nauwere samenwerking functioneert in het kader van de rechtsgrondslagen van de verdragen zowel voor wat betreft de bevoegdheden als de uitoefening ervan (procedures en instrumenten). Dit beginsel komt in de huidige verdragen op verschillende plaatsen op verschillende manieren tot uitdrukking¹.

¹ Artikelen 43 en 44 (eerste zin) VEU, artikel 11, lid 3, VEG, artikel 27 A, lid 2, en artikel 40, lid 2, VEU.

Dit lid verwijst ook alvast naar de bepalingen van het tweede deel betreffende de grenzen van en de voorwaarden voor het mechanisme van de nauwere samenwerking, met name de niet-toepassing van het mechanisme op de specifieke samenwerkingsvormen op het gebied van defensie en andere algemene voorwaarden die bovenal tot inachtneming van het acquis van de Unie strekken.

Artikel 32 ter, lid 1, tweede alinea: *Uittreksel uit de voorwaarden van artikel 43, onder a), b), VEG alsmede het beginsel van openstelling (artikel 43 B VEU), dat in het tweede deel wordt gepreciseerd.*

Artikel 32 ter, lid 2: *Beginsel van machtiging door de Raad en voorwaarden daarvoor: laatste instantie (artikel 43 A VEU) en minimumdrempel (artikel 43, onder g), VEU).*

Dit lid bevat het beginsel van machtiging door de Raad om een nauwere samenwerking aan te gaan en verwijst naar artikel M van de Grondwet wat de procedureregels betreft. Hierin worden ook twee voorwaarden voor machtiging gesteld: de voorwaarde van de laatste instantie en de voorwaarde van de minimumdeelnemingsdrempel.

De voorwaarde van de laatste instantie, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Nice, geeft niet aan niet hoe de Raad wordt geacht te bepalen dat aan deze voorwaarde is voldaan, en deze voorwaarde lijkt enigszins overbodig naast het machtigingsbesluit van de Raad. De voorgestelde formulering geeft aan dat de Raad door het machtigingsbesluit formeel constateert dat voldaan is aan de voorwaarde van de laatste instantie. Door schrapping van de woorden "op grond van de terzake geldende bepalingen van de Verdragen" wordt duidelijker dat de voorwaarde van de laatste instantie niet per se impliceert dat een voorgaande procedure is vastgelopen en zelfs niet dat er zo'n besluitvormingsprocedure gestart is. In elk geval mag de actieradius van een nauwere samenwerking niet vooraf worden bepaald door vroegere procedures, maar kan op ruimere wijze worden vastgesteld tijdens de machtigingsprocedure, bijvoorbeeld door een verwijzing naar verscheidene rechtsgrondslagen die bij de beoogde samenwerking een rol spelen.

Wat de voorwaarde van de minimumdeelnemingsdrempel betreft is het de vraag of het niet beter is opnieuw te verwijzen naar een gedeelte van het aantal lidstaten in plaats van naar een vast aantal, wat weinig zin heeft in een Unie waarvan het aantal leden niet definitief vaststaat. In de geest van het Verdrag van Nice zou dat aandeel dan eenderde van de lidstaten kunnen zijn.

Artikel 32 ter, lid 3: uittreksel uit artikel 44, lid 1

Het belangrijkste institutionele kenmerk van de nauwere samenwerking is dat de niet-deelnemende staten in de Raad geen stemrecht hebben. Het ontwerp-artikel voorziet er evenwel in dat zij aan de beraadslagingen kunnen deelnemen, net zoals in het huidige Verdrag.

Anderzijds heeft de toepassing van de rechtsgrondslagen van de Grondwet op de nauwere samenwerking tot gevolg dat de stemvoorschriften die deze bevatten worden geschorst voor de werking van de nauwere samenwerking, dat wil zeggen eenparigheid of gekwalificeerde meerderheid. Daarom moet op deze plaats, naar het voorbeeld van het huidige artikel 44 VEU, een definitie worden gegeven van eenparigheid van stemmen en gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad die in het kader van een nauwere samenwerking handelt, en moet daarbij rekening worden gehouden met de herformulering door de Conventie van stemming met gekwalificeerde meerderheid.

Artikel 32 ter, lid 4: uittreksel uit artikel 44, lid 2

De in het kader van de nauwere samenwerking vastgestelde handelingen zijn alleen bindend voor de deelnemers. Zij zijn dus niet bindend voor de andere lidstaten, behalve uiteraard wanneer die hier later aan deelnemen, wat ook blijkt uit artikel L, eerste alinea ("mits (...) de in dit kader reeds vastgestelde handelingen worden nageleefd", zie hieronder). Nog meer preciseringen van artikel 44, lid 2, VEU lijken niet noodzakelijk.

Tenslotte wordt voorgesteld de zin "Dergelijke handelingen en besluiten maken geen deel uit van het acquis van de Unie" te schrappen. Deze bepaling leidt namelijk tot een te algemeen probleem als het de bedoeling is te vermijden dat het (nog niet bestaande) acquis van de nauwere samenwerking wordt opgelegd aan de toekomstige lidstaten (in het onderhavige geval, na de volgende uitbreiding van de Unie met tien nieuwe lidstaten, is deze kwestie echter voor die staten niet meer aan de orde). De voorgestelde formule is geënt op artikel 8 van het Protocol tot opnemng van het Schengenacquis in het kader van de Unie.

DEEL II VAN DE GRONDWET - AFDELING D

Artikel I (bijzondere samenwerkingsvormen in het kader van het EVDB)

De bepalingen van artikel 32 ter van deel I en van de artikelen J tot en met P van deel II zijn niet van toepassing op de vormen van samenwerking op het gebied van defensie waarin wordt voorzien bij artikel 30 van deel I en die specifiek worden geregeld bij de artikelen 18 tot en met 21 van titel I B van deel II.

Commentaar

Artikel I: nieuw artikel

Dit artikel bepaalt dat de verschillende vormen van samenwerking van een groep lidstaten waarin op het gebied van defensie is voorzien, vallen onder specifieke bepalingen van de Grondwet, zodat de bepalingen betreffende de nauwere samenwerking hier niet van toepassing zijn.

Voor het gebied van het GBVB werd artikel 27 B VEU, dat de nauwere samenwerking beperkt tot de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt, niet overgenomen. Het algemene mechanisme van de nauwere samenwerking is immers blijkbaar niet nodig om de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden toe te vertrouwen aan een groep lidstaten, die in deze gedachtegang namens de Unie zou handelen. Die aanpak is trouwens gevolgd wat betreft het verrichten van een missie door een groep lidstaten op het gebied van defensie (zie ontwerp-artikel 30, lid 5, van de Grondwet).

Artikel J (algemene voorwaarden)

De voorgenomen nauwere samenwerking eerbiedigt de Grondwet en het acquis van de Unie.

De voorgenomen nauwere samenwerking mag geen afbreuk doen aan de interne markt, noch aan de economische en sociale samenhang. Zij mag geen belemmering of discriminatie in de handel tussen de lidstaten vormen, en zij mag de mededinging tussen de lidstaten niet verstoren.

Commentaar

Artikel J: (uittreksel uit artikel 43, onder b), c), e) en f), VEU)

Artikel K (betrekkingen met de niet-deelnemende staten)

De voorgenomen nauwere samenwerking eerbiedigt de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de lidstaten die er niet aan deelnemen. De niet-deelnemende lidstaten belemmeren niet de uitvoering ervan door de deelnemende lidstaten.

Commentaar

Artikel K: (overname van artikel 43, onder h), en artikel 44, lid 2, laatste zin, VEU)

Deze beide bepalingen zijn bijeengeplaatst omdat ze betrekking hebben op de wederzijdse verplichtingen van deelnemende en niet-deelnemende staten.

Artikel L (beginsel van openheid)

1. Nauwere samenwerking staat open voor alle lidstaten op het moment waarop zij wordt aangegaan, mits de eventueel in het machtigingsbesluit vastgestelde deelnemingsvoorwaarden worden nageleefd. Deelneming is ook op ieder ander tijdstip mogelijk, mits, afgezien van de bovengenoemde eventuele voorwaarden, de in dit kader reeds vastgestelde handelingen worden nageleefd.

De Commissie en de lidstaten die aan een nauwere samenwerking deelnemen, zien erop toe dat de deelname van zo veel mogelijk lidstaten wordt vergemakkelijkt.

2. De Commissie en in voorkomend geval de minister van Buitenlandse Zaken houden alle leden van de Raad, alsmede het Europees Parlement op de hoogte van de ontwikkeling van de nauwere samenwerking.

Commentaar

Artikel L, lid 1: (uittreksel uit artikel 43 B VEU)

Dit artikel bevat een specificatie van het beginsel van openstelling dat is neergelegd in artikel 32 ter, lid 1. Volgens dit beginsel zijn de lidstaten vrij al dan niet deel te nemen aan een nauwere samenwerking, zowel op het moment dat zij wordt aangegaan als later. Het voorstel van de Commissie (of van een groep staten in het kader van het GBVB) en het machtigingsbesluit van de Raad kunnen dus in beginsel de lidstaten die hieraan willen deelnemen, niet uitsluiten, noch die lidstaten die niet willen deelnemen hiertoe dwingen.

Opgemerkt zij evenwel dat de latere deelneming van andere lidstaten geen automatisme is omdat hiervoor een besluitvormingsprocedure moet worden gevolgd. Met name het feit dat voor deze latere deelneming het oorspronkelijke besluit moet worden nageleefd alsmede de handelingen die in dat kader reeds zijn vastgesteld en ook dat eventuele "bijzondere regelingen" kunnen worden vastgesteld¹, lijkt erop te wijzen dat deze deelneming in het huidige systeem al aan bepaalde voorwaarden onderworpen kan worden.

Voorgesteld wordt uitdrukkelijk te bepalen dat de deelneming aan nauwere samenwerking in bepaalde gevallen onderworpen kan worden aan objectieve voorwaarden, die dan vastgesteld zouden moeten worden tijdens de machtigingsprocedure. Daarom wordt ook voorgesteld dat deze voorwaarden in dat geval niet alleen betrekking hebben op de latere deelneming, maar ook op de oorspronkelijke deelneming.

Die aanpak is bedoeld om het aantal gevallen waarin het mechanisme van de nauwere samenwerking nuttig is, te vergroten, omdat het niet meer altijd alleen zou berusten op slechts de wil en dus niet meer hoofdzakelijk zou worden gezien als een vervanging voor besluitvorming bij eenparigheid van stemmen. Het mechanisme van de nauwere samenwerking zou namelijk ook kunnen stoelen op objectieve verschillen, en zelfs rekening kunnen houden met objectieve deelnemingscriteria tussen bepaalde lidstaten, naar het voorbeeld van de aanneming van de euro, de deelneming aan het Schengensysteem en zelfs bepaalde aspecten van defensie (zie ontwerp-artikel 30 van de Grondwet).

Anderzijds is de verwijzing naar eventuele objectieve deelnemingscriteria bedoeld als kader voor de beslissingsbevoegdheid van de Commissie of de Raad ten aanzien van aan hen gerichte verzoeken van lidstaten die na de instelling van de nauwere samenwerking willen deelnemen: de voorwaarden voor deelneming zijn namelijk voor de lidstaten die van meet af aan deelnemen aan de nauwere samenwerking en voor de lidstaten die zich later aansluiten, dezelfde.

¹ Zie artikel 11 VEG en de artikelen 27 E en 40 B VEU.

Artikel L, lid 2: (uittreksel van artikel 27 D)

Het op de hoogte houden van alle lidstaten en van het Europees Parlement, waarin oorspronkelijk in het GBVB-kader was voorzien, kan op nuttige wijze worden uitgebreid tot de andere terreinen. Het biedt met name een waarborg voor de niet-deelnemende staten, ongeacht de nadere bepalingen van het machtigingsbesluit inzake deelname aan de werkzaamheden en de beraadslagingen van de Raad (zie artikel 32 ter, lid 3). Het op de hoogte houden van het Europees Parlement is nuttig voor gevallen waarin het Europees Parlement niet betrokken is bij het besluitvormingsproces betreffende de uitvoering van een nauwere samenwerking, alsmede voor de latere deelname van andere lidstaten.

Artikel M (machtigingsprocedure)

1. De lidstaten die onderling een nauwere samenwerking wensen aan te gaan op een van de gebieden die onder de Grondwet vallen, met uitzondering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, richten een verzoek tot de Commissie, met opgave van de werkingssfeer en de met de voorgenomen nauwere samenwerking nagestreefde doelstellingen. De Commissie kan bij de Raad een voorstel in die zin kan indienen. Indien de Commissie geen voorstel indient, deelt zij de redenen daarvan mee aan de betrokken lidstaten.

De machtiging om een nauwere samenwerking aan te gaan, wordt verleend bij een besluit van de Raad, die op voorstel van de Commissie en na instemming van het Europees Parlement met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een besluit neemt.

2. In het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid richten de lidstaten die onderling een nauwere samenwerking wensen aan te gaan, een verzoek tot de Raad. Het verzoek wordt doorgezonden naar de minister van Buitenlandse Zaken die advies uitbrengt over de samenhang van de nauwere samenwerking met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie, alsmede naar de Commissie die advies uitbrengt over met name de samenhang van de voorgenomen nauwere samenwerking met het beleid van de Unie op andere gebieden. Het verzoek wordt ter informatie ook toegezonden aan het Europees Parlement.

De machtiging tot nauwere samenwerking wordt verleend bij een besluit van de Raad dat met gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt genomen.

Commentaar

Artikel M, lid 1: *Samenvoeging van artikel 11, leden 1 en 2 VEG, en artikel 40 A VEU*

In deze leden wordt een beschrijving gegeven van een nauwere samenwerking op de gebieden die momenteel worden gedekt door het EG-Verdrag en de derde pijler. Nu de pijlerstructuur verdwijnt,

kan ernaar worden gestreefd de huidige verscheidenheid aan machtigingsprocedures (evenals de verscheidenheid aan procedures voor latere deelneming door andere lidstaten - zie infra) te beperken. Bovendien benadrukken sommigen het belang van de rol van de Commissie bij de totstandkoming en toepassing van de nauwere samenwerking, ter bescherming van het belang van de Unie als geheel¹.

Het lijkt dan ook wenselijk de specifieke bepaling te schrappen, volgens welke de lidstaten die een nauwere samenwerking willen aangaan op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken een daartoe strekkend verzoek aan de Raad kunnen voorleggen, ook als de Commissie weigert daaraan gevolg te geven.

Ter wille van de eenvoud wordt tevens voorgesteld om de bepaling over de mogelijkheid een dergelijke kwestie aan de Europese Raad voor te leggen, te schrappen. Indien een nauwere samenwerking voor een lidstaat grote problemen met zich mee zou brengen, zou de kwestie hoe dan ook aan de Europese Raad ter ore komen.

Ook de rol van het Europees Parlement verdient nadere beschouwing. Wanneer nauwere samenwerking niet beperkt blijft tot de vaststelling van een individuele handeling, maar de aanneming van verschillende handelingen of instelling van een beleid beoogt, kunnen de besluitvormingsprocedures binnen deze nauwere samenwerking allerlei vormen aannemen. Derhalve kan er geen verband gelegd worden tussen de medebeslissingsprocedure tijdens nauwere samenwerking en de instemmingsprocedure die aan de machtiging tot nauwere samenwerking voorafgaat. In dit verband is voorgesteld om de instemmingsprocedure te laten gelden voor elke vorm van nauwere samenwerking, omdat de instelling van een "sub-systeem" de constitutionale structuur in haar geheel zou raken. Het zou gaan om een aanvullende procedurele garantie dat de geplande nauwere samenwerking bevorderlijk is voor het integratieproces (overeenkomstig artikel 32 ter, lid 1).

Tot slot zij nog opgemerkt dat in het verzoek van de lidstaten aan de Commissie het toepassingsgebied en de nagestreefde doelstellingen van de beoogde nauwere samenwerking worden uiteen gezet, met als belangrijkste doel ervoor te zorgen dat de door de Grondwet opgelegde voorwaarden en beperkingen worden geëerbiedigd.

¹ Zie bv. de Frans-Nederlandse bijdrage, CONV 664/03.

Artikel M, lid 2: *Machtigingsprocedure in het kader van het GBVB (artikel 27, C VEU)*

In de machtigingsprocedure voor nauwere samenwerking in het kader van het GBVB krijgen de Commissie en het Europees Parlement een ondergeschikte rol toebedeeld, maar wordt wel de minister van Buitenlandse Zaken geraadpleegd. Evenals op de andere gebieden is ook hier voorgesteld om de mogelijkheid de kwestie aan de Europese Raad voor te leggen, te schrappen (zie verwijzing naar artikel 23, lid 2 VEU).

Artikel N (procedure voor de latere deelneming van andere lidstaten)

1. Een lidstaat die aan nauwere samenwerking wil deelnemen, stelt de Raad, de Commissie en, in voorkomend geval, de minister van Buitenlandse Zaken van dit voornemen op de hoogte.

Binnen vier maanden na ontvangst van de kennisgeving bevestigt de Commissie de deelname van de betrokken lidstaat. Zij stelt in voorkomend geval vast dat aan de voorwaarden tot deelname is voldaan en zij stelt de door haar nodig geachte overgangsbepalingen vast voor de toepassing van de reeds in het kader van de nauwere samenwerking vastgestelde handelingen.

Is de Commissie evenwel van mening dat aan de eventuele voorwaarden voor deelname niet is voldaan is, dan geeft zij aanwijzingen omtrent de te nemen maatregelen opdat aan deze voorwaarden wel kan worden voldaan, en stelt zij een termijn vast waarbinnen zij de aanvraag tot deelname opnieuw in overweging zal nemen. Wanneer zij de aanvraag opnieuw in overweging neemt, handelt zij overeenkomstig de voorgaande alinea. Indien de Commissie van oordeel is dat aan de eventuele voorwaarden voor deelname nog steeds niet voldaan is, kan de betrokken lidstaat de kwestie voorleggen aan de Raad die, overeenkomstig artikel 32 ter, lid 3, van de Grondwet, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit. De Raad kan ook, op voorstel van de Commissie, de bovengenoemde overgangsbepalingen vaststellen.

2. In het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid bevestigt de Raad de deelname van de betrokken lidstaat, na de minister van Buitenlandse Zaken te hebben geraadpleegd. Hij constateert in voorkomend geval dat aan de voorwaarden tot deelname voldaan is. De Raad kan ook op voorstel van de minister van Buitenlandse Zaken overgangsbepalingen vaststellen. Is de Raad evenwel van mening dat aan de eventuele voorwaarden voor deelname niet voldaan is, dan geeft hij aanwijzingen omtrent de te nemen maatregelen opdat aan deze voorwaarden wel kan worden voldaan, en stelt hij een termijn vast waarbinnen hij de aanvraag tot deelname opnieuw in overweging zal nemen.

Voor de toepassing van dit lid besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, overeenkomstig artikel 32 ter, lid 3, van de Grondwet.

Commentaar

Artikel N, lid 1: *Procedure voor latere deelname, met uitzondering van het GBVB (samenvoeging van artikel 11 A VEG en artikel 40 B VEU).*

In het huidige systeem besluit de Commissie over de latere deelname van andere lidstaten aan een nauwere samenwerking binnen het communautaire kader, terwijl in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken het de "beperkte" Raad van de nauwere samenwerking is die, volgens een systeem van impliciete goedkeuring, besluit (hetgeen meer overeenkomt met het beginsel van openheid).

Nu de pijlerstructuur verdwijnt, is het stellig wenselijk één enkele procedure in te voeren voor de gebieden die onder het VEG vallen en de gebieden die deel uitmaken van de huidige derde pijler, naar het voorbeeld van de aanvankelijke machtigingsprocedure. De vraag dringt zich dan ook op wie besluit over de latere samenwerking: de Commissie of de "beperkte" Raad van de nauwere samenwerking.

Als oplossing wordt voorgesteld deze rol aan de Commissie te geven (zoals al gebeurt voor de gebieden die onder het VEG vallen), om dezelfde reden als die welke haar rol bij het aangaan van de nauwere samenwerking rechtvaardigt, namelijk dat de Commissie het beste kan oordelen over de belangen van de Unie als geheel, zowel van de deelnemers aan de nauwere samenwerking als van de niet-deelnemers. Er is echter ook een voorstel om na een tweede negatief besluit van de Commissie de betrokken lidstaat zijn verzoek zelf te laten richten tot de "beperkte" Raad van de nauwere samenwerking.

Voorts is, overeenkomstig het beginsel van openstelling, voorgesteld om de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de Commissie (of de Raad) te beperken door aan te geven dat een negatief besluit over latere deelname slechts gebaseerd kan zijn op het feit dat niet voldaan wordt aan de eventueel in het aanvankelijke machtigingsbesluit vastgestelde objectieve voorwaarden.

Wat betreft de in het kader van de nauwere samenwerking reeds vastgestelde handelingen, moeten de lidstaten in staat zijn deze toe te passen vanaf het moment dat zij werkelijk aan de nauwere samenwerking deelnemen. De Commissie of de Raad moeten evenwel overgangsmaatregelen kunnen vaststellen, vooral met het oog op een progressieve toepassing van deze handelingen, ter vergemakkelijking van de deelname van de lidstaten die daarom verzoeken. Zo zouden ook de "bijzondere regelingen die [de Commissie of de Raad] eventueel nodig [achten]"¹, nauwkeuriger omschreven kunnen worden, met de nodige nadruk op het overgangskarakter ervan.

¹ Artikel 11 A VEG; artikel 40 B VEU; artikel 27 E VEU.

Artikel N, lid 2: *Uittreksel uit artikel 27 E VEU*

Wat betreft een latere deelname aan een nauwere samenwerking in het kader van het GBVB, is de gebruikte formulering geïnspireerd op die van het voorgaande lid, behalve dat het de Raad en niet de Commissie is die besluit. In dit verband is voorgesteld dat het de "beperkte" Raad van de nauwere samenwerking is die besluit, en niet de Raad in zijn volledige samenstelling (naar het voorbeeld van de huidige procedure in het kader van de derde pijler). Bovendien wordt de minister van Buitenlandse Zaken geraadpleegd, net zoals tijdens de eerste machtigingsprocedure.

Artikel O (Financiering)

De uitgaven die voortvloeien uit de uitvoering van een nauwere samenwerking, met uitzondering van de administratieve kosten voor de instellingen, komen ten laste van de deelnemende lidstaten, tenzij de Raad, na raadpleging van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen van al zijn leden anders besluit.

Commentaar

Artikel O: *Gelijk aan artikel 44 A VEU.*

Artikel P (coherentiebeginsel)

De Raad en de Commissie zorgen ervoor dat de in het kader van een nauwere samenwerking genomen maatregelen coherent zijn, zowel onderling als met het beleid van de Unie, en werken daartoe samen.

Commentaar

Gelijk aan artikel 45 VEU.

* *
*

Commentaar op de bepalingen van het VEU en het VEG die niet zijn opgenomen in de ontwerp-artikelen van de Grondwet

Een aantal bepalingen van de verdragen betreffende nauwere samenwerking is niet in de ontwerp-artikelen opgenomen.

Zo wordt, op het gebied van het GBVB, in artikel 27 A VEU met name bepaald dat nauwere samenwerking op dit gebied "tot doel [heeft] de waarden van de Unie veilig te stellen en de belangen van de Unie in haar geheel te dienen, door haar identiteit als coherente kracht in de wereld tot uitdrukking te brengen", en moet geschieden met inachtneming van "de beginselen, de doelstellingen, de algemene richtsnoeren en de samenhang van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede de in het kader van dat beleid genomen besluiten." Deze elementen worden gedekt door de algemene bepaling in het ontwerp-artikel 32 ter, lid 1, tweede alinea, van de Grondwet.

Zo is artikel 43, punt i), VEU, waarin wordt verwezen naar het Protocol tot opneming van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie, evenmin opgenomen. Deze bepaling geeft aan dat de artikelen over nauwere samenwerking niet van invloed zijn op de bepalingen van het protocol in kwestie. Zij lijkt van weinig nut omdat de nauwere samenwerking op het gebied van het Schengenacquis een variant vormt op het algemene mechanisme van de nauwere samenwerking. Anders gezegd: aan het specifieke en afwijkende karakter van het Schengenprotocol doet dit mechanisme al voldoende recht.