

**VERSLAG**

---

van: de voorzitter van werkgroep IX "vereenvoudiging"

aan: de leden van de Conventie

---

Betreft: Eindverslag van werkgroep IX "vereenvoudiging"

---

**INLEIDING**

Aan de basis van de besprekingen van de werkgroep lag een constatering: niets is ingewikkelder dan vereenvoudiging. De door de Conventie nagestreefde vereenvoudiging van de instrumenten en procedures van de Unie is namelijk een operatie die aanzienlijke gevolgen heeft en rechtstreeks verband houdt met het democratische gehalte van onze instellingen.

Het stelsel van de Unie zoals wij dat kennen is voor de burgers niet gemakkelijk te doorzien of te begrijpen. De mogelijkheid om kritiek op het stelsel uit te oefenen is echter één van de hoekstenen van de democratie. De burger moet het stelsel kunnen begrijpen om problemen te kunnen signaleren, kritiek te kunnen leveren en, in laatste instantie, controle te kunnen uitoefenen.

Vereenvoudigen betekent dus op de eerste plaats inzichtelijk maken, maar tevens garanderen dat besluiten met dezelfde juridisch-politieke werking vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit dezelfde grondslag hebben. De democratische legitimiteit van de Unie is gebaseerd op de staten en de bevolkingen, en bijgevolg moet een wetgevingsinstrument altijd afkomstig zijn van organen die de staten en de bevolkingen vertegenwoordigen, namelijk de Raad en het Parlement. De procedures moeten dus worden getoetst aan het volgende eenvoudige beginsel: rechtsinstrumenten met dezelfde aard en dezelfde rechtskracht moeten het resultaat zijn van dezelfde democratische procedure.

Dat brengt ons rechtstreeks bij een duidelijker hiërarchie van de rechtsregels, als gevolg van een betere scheiding van de machten. Niet om hulde te brengen aan Montesquieu, maar in een streven naar democratie.

De omzetting van dergelijke beginselen in concrete voorstellen is de lastige taak geweest van de groep die, alvorens haar aanbevelingen aan de Conventie te bespreken, geluisterd heeft naar deskundigen die de communautaire praktijk van de instrumenten en procedures grondig kennen.<sup>1</sup>

In het verslag van de groep wordt afzonderlijk ingegaan op de vereenvoudiging van de instrumenten, met inbegrip van de hiërarchie der rechtsregels, en de vereenvoudiging van de wetgevingsprocedures en de begrotingsprocedure.

Het verslag bevat aanbevelingen die binnen de groep een brede steun hebben gekregen. Een korte samenvatting van de overige voorstellen staat in bijlage II.

Tijdens de besprekingen in de groep is ook gesproken over een aantal vraagstukken die niet onder haar mandaat vallen. Bijlage III bevat de vraagstukken die naar het oordeel van de groep aan de plenaire zitting van de Conventie moeten worden voorgelegd.

---

<sup>1</sup> Bijlage I bevat een lijst van de door de groep gehoorde deskundigen.

## Deel I

### VEREENVOUDIGING EN HIËRARCHISCHE INDELING VAN DE RECHTSINSTRUMENTEN VAN DE UNIE

#### **I. VEREENVOUDIGING VAN DE RECHTSINSTRUMENTEN VAN DE UNIE**

##### **A) Vermindering van het aantal instrumenten van de Unie**

De Unie beschikt momenteel over 15 verschillende rechtsinstrumenten. Achter de verschillende benamingen van sommige van deze instrumenten gaan soortgelijke effecten schuil. De groep is van oordeel dat het aantal rechtsinstrumenten van de instellingen van de Unie aanzienlijk moet worden verminderd teneinde de democratische grondslagen van de rechtsorde van de Unie te versterken door het stelsel inzichtelijker te maken. Een dergelijke vermindering mag echter niet ten koste gaan van flexibiliteit en doeltreffendheid van de instrumenten. Wel zou het gebruik van een instrument op een bepaald gebied nader kunnen worden gespecificeerd. De groep stelt daarom voor de instrumenten van de Unie te beperken tot:

##### **1. Bindende instrumenten**

- a) **Verordening** (voorstel: in de toekomst "wet van de Europese Unie" - "EU-wet")<sup>1</sup>  
Een rechtsinstrument van algemene strekking dat in al haar onderdelen verbindend is en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. De definitie zou overeenkomen met die in artikel 249 VEG.
- b) **Richtlijn** (voorstel: in de toekomst "kaderwet van de Europese Unie" - "EU-kaderwet")

---

<sup>1</sup> Onder het begrip "wet" zou tevens een aantal materies vallen die thans worden geregeld door besluiten "sui generis" (in het Duits "Beschluss") die geen adressaten hebben en thans worden gebruikt voor de aanneming van financiële programma's of actieprogramma's in het kader van de aanvullende bevoegdheden.

Een rechtsinstrument dat de lidstaten bindt ten aanzien van het te bereiken resultaat waarbij aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen. De definitie zou overeenkomen met die in artikel 249 van het Verdrag.

c) **Beschikking**

Een rechtsinstrument dat in al zijn onderdelen verbindend is. In de beschikking kunnen wel of geen adressaten worden aangewezen. Wanneer zij adressaten heeft, is zij voor hen verbindend. De definitie zou derhalve ruimer zijn dan die in artikel 249 van het Verdrag, waarin wordt bepaald dat een beschikking altijd adressaten heeft.<sup>1</sup> De beschikking is geen wetgevingsinstrument.

2. **Niet verbindende instrumenten**

d) **Aanbeveling**: een rechtsinstrument dat niet verbindend is (geen wijziging ten opzichte van het huidige artikel 249 VEG).

e) **Advies**: eveneens een rechtsinstrument dat niet verbindend is (geen wijziging ten opzichte van het huidige artikel 249 VEG).

De groep stelt voor in het eerste deel van het constitutioneel verdrag een artikel met een opsomming en met definities van deze vijf instrumenten van de Unie op te nemen. Daaraan moeten de verordeningen, die hierna zijn gedefinieerd (zie punt C) worden toegevoegd

**B) Het toepassingsgebied van de rechtsinstrumenten van de Unie**

De groep stelt voor de onder A) weergegeven nieuwe typologie van instrumenten toe te passen op zowel de sectoren die momenteel onder het EG-verdrag vallen als de sector die momenteel onder titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie valt (politiële en justitiële samenwerking in strafzaken).

---

<sup>1</sup> Deze geherdefinieerde beschikking zou bijzonder nuttig kunnen zijn op het gebied van het GBVB, zoals hierna in punt B is uitgelegd. De beschikking zou een soepel rechtsinstrument zijn dat in tal van gevallen zou kunnen worden gebruikt, bijvoorbeeld benoemingen, bepaalde maatregelen op het gebied van de mededinging of staatssteun, enz.

Op die manier zouden de in titel VI bedoelde "kaderbesluiten" en "besluiten" respectievelijk "richtlijnen" ("kaderwetten") en "verordeningen" ("wetten") worden.

Het enige verschil tussen de twee soorten rechtsinstrumenten is momenteel dat eerstgenoemde geen rechtstreekse werking hebben. Werkgroep X moet onderzoeken of dit type in het kader van titel VI aangenomen rechtsinstrumenten een rechtstreekse werking moet hebben. De groep is evenwel van mening dat het altijd mogelijk zou zijn dit specifieke punt, dat wil zeggen het ontbreken van rechtstreekse werking, van de rechtsinstrumenten die in voorkomend geval worden aangenomen op het gebied van de justitiële en politieke samenwerking in strafzaken, het nieuwe verdrag vast te leggen.

De overeenkomsten gesloten uit hoofde van titel VI VEU (artikel 34, lid 2, onder d)) zullen worden afgeschaft en vervangen door een van de onder A) bedoelde instrumenten, in de meeste gevallen verordeningen ("wetten"). Daarvoor zijn verschillende redenen aan te voeren. Overeenkomsten zijn sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zelden gebruikte instrumenten. De meeste overeenkomsten zijn nooit in werking getreden en in veel gevallen vervangen door verordeningen.

Wat titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreft, is de groep het eens over de noodzaak de specifieke kenmerken van de instrumenten in die sector te handhaven. De meerderheid van de leden vindt evenwel dat handhaving van een specifieke benaming voor deze instrumenten (namelijk "gemeenschappelijke strategieën", "gemeenschappelijke optredens" en "gemeenschappelijke standpunten") niet nodig.

De groep beveelt aan dat deze drie instrumenten worden vervangen door de "GBVB-beschikking" zoals hierboven onder A) omschreven, mits de inhoud ervan wordt gepreciseerd. De groep beveelt aan het huidige mechanisme, waarbij de Raad de "gemeenschappelijke optredens" en "gemeenschappelijke standpunten" waarmee een gemeenschappelijke strategie wordt uitgevoerd, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen aanneemt, te behouden, en ook alle beschikkingen

waarmee een "gemeenschappelijk optreden" of een "gemeenschappelijk standpunt" wordt uitgevoerd (artikel 23, lid 2, VEU). Derhalve zou het Verdrag moeten bepalen dat hetgeen men zou kunnen definiëren als "GBVB-uitvoeringsbeschikkingen", waarmee uitvoering wordt gegeven aan een door de Europese Raad of de Raad met eenparigheid van stemmen vastgestelde "GBVB-beschikking" met gekwalificeerde meerderheid van stemmen door de Raad wordt aangenomen.<sup>1</sup>

### C) Verandering van benaming

De groep stelt voor de benaming van de twee rechtsinstrumenten bij uitstek, te weten "verordeningen" en "richtlijnen" te vervangen door "wetten van de Europese Unie" ("EU-wet") respectievelijk "kaderwetten van de Europese Unie" ("EU-kaderwet"). Indien het voorstel van de groep tot het creëren van een regelgevingshiërarchie wordt overgenomen (zie *infra*, punt II) zou de benaming "verordening" kunnen worden gereserveerd voor de aanneming van gedelegeerde rechtsinstrumenten<sup>2</sup> en uitvoeringsinstrumenten, dit wil zeggen algemeen gesproken voor instrumenten met een normatief karakter die geen wetgevingsinstrumenten zijn. Ook de benaming "besluit" zou worden gereserveerd voor besluiten die geen wetgevingsinstrumenten zijn.

### D) Atypische rechtsinstrumenten

De groep is van mening dat bij de vereenvoudiging van rechtsinstrumenten die door de instellingen worden gebruikt maar waarin het verdrag niet voorziet en die in beginsel geen bindende rechtskracht hebben (resoluties, conclusies, verklaringen enz.), de nodige zorgvuldigheid moet worden betracht opdat zij ook in de toekomst met de nodige flexibiliteit kunnen worden gebruikt.

De groep stelt voor in het verdrag te bepalen dat de wetgever (Raad/Parlement) met betrekking tot een bepaald onderwerp geen atypische rechtsinstrumenten aanneemt wanneer hem voorstellen of

---

<sup>1</sup> De groep beklemtoont dat de werkgroepen "Extern optreden" en "Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" in ieder geval de toepassing van deze beginselen op onder titel V en titel VI van het EU-Verdrag vallende terreinen zullen moeten overwegen.

<sup>2</sup> De werking van een verordening zou kunnen verschillen al naargelang zij op basis van een "wet" of een "kaderwet" wordt aangenomen.

wetgevingsinitiatieven betreffende hetzelfde onderwerp worden voorgelegd. Het gebruik van atypische rechtsinstrumenten op wetgevingsgebieden kan namelijk de verkeerde indruk wekken dat de Unie wetgeving vaststelt door middel van atypische instrumenten.

**E) Geharmoniseerde en geüniformiseerde redactie van verdragsartikelen die handelingsbevoegdheden aan de instellingen toekennen**

De groep stelt voor de redactie van in het verdrag vastgelegde rechtsgrondslagen te uniformiseren en te verduidelijken door bijvoorbeeld dezelfde term niet in verschillende betekenissen te hanteren, door het woord "maatregel" alleen te gebruiken wanneer men de instellingen het aan te nemen instrument wil laten kiezen en door het woord "beschikking" of "richtlijn" niet in zijn generieke betekenis te gebruiken. De groep beveelt de Conventie aan te besluiten dat in de rechtsgrondslagen van het verdrag de nodige technische aanpassingen worden aangebracht teneinde het taalgebruik en de terminologie te uniformiseren en te verduidelijken. De groep is evenwel van oordeel dat dit karwei zorgvuldig en per geval moet worden aangepakt, zonder afbreuk te doen aan het institutionele evenwicht dat voortvloeit uit de beleidskeuzen die door de Conventie worden gemaakt.

**F) Open-coördinatiemethode**

De open-coördinatiemethode, die betrekking heeft op gezamenlijk optreden van de lidstaten op andere terreinen dan die waarvoor aan de Unie bevoegdheden zijn verleend door het verdrag moet een constitutioneel karakter krijgen. Beklemtoond moet worden dat deze methode niet mag worden verward met de coördinatiebevoegdheden die bij diverse rechtsgrondslagen aan de Unie zijn verleend, met name op economisch gebied en op het gebied van de werkgelegenheid.

## **II. HIËRARCHIE VAN DE RECHTSINSTRUMENTEN VAN DE UNIE**

Gezien de specifieke kenmerken van het institutionele stelsel van de Unie is het moeilijk om tussen de taken van de wetgevende macht en de uitvoerende macht een duidelijke scheidslijn aan te brengen, die de nationale stelsels wel kennen. De groep is echter van oordeel dat het wel mogelijk is op basis van de in de inleiding van dit document geformuleerde beginselen tot een duidelijke afbakening te komen.

De groep stelt voor de hiërarchie van de op basis van het verdrag aangenomen communautaire regelgeving te verduidelijken door de taken van de wetgevende macht zoveel mogelijk af te bakenen en een nieuwe categorie regelgeving in te voeren: gedelegeerde rechtsinstrumenten.

In de conventie is namelijk veelvuldig kritiek uitgeoefend op de buitensporige gedetailleerdheid van de communautaire wetgeving. Deze gedetailleerdheid wordt misplaatst geacht, met name in bepaalde economische sectoren waar het vermogen tot aanpassing aan veranderende omstandigheden van groot belang is. De communautaire wetgever ziet zich zodoende voor een tweeledige opgave geplaatst: het produceren van een wetgeving die gebaseerd is op de onbetwistbare democratische legitimiteit die alleen door wetgevingsprocedures kan worden gewaarborgd, en het snel en doeltreffend inspelen op de uitdagingen en eisen van de werkelijkheid, en dus een zekere flexibiliteit bewaren.

Momenteel bestaat er geen mechanisme dat de wetgever in staat stelt de technische aspecten of bijzonderheden van de wetgeving te delegeren en daarop tegelijkertijd controle uit te oefenen.

In de huidige situatie is de wetgever namelijk verplicht om hetzij de door hem aangenomen bepalingen tot in detail te formuleren, hetzij de technische aspecten of de details van de wetgeving aan de Commissie toe te vertrouwen als zou het hier gaan om uitvoeringsmaatregelen die onderworpen zijn aan het toezicht van de lidstaten overeenkomstig het bepaalde in artikel 202 VEG.



Als oplossing stelt de groep een nieuw type "gedelegeerd" rechtsinstrument voor dat in combinatie met doeltreffende controlemechanismen de wetgever kan aanmoedigen zich in het rechtsinstrument tot de hoofdzaken te beperken en de technische aspecten aan de uitvoerende machten te delegeren, voorzover hij de garantie heeft dat hij zijn wetgevingsbevoegdheid op enigerlei wijze kan terugkrijgen.

Daarom stelt de groep voor uit te gaan van drie niveaus voor de aanneming van rechtsinstrumenten in het kader van de Europese Unie:

- 1) Wetgevingsinstrumenten die op basis van het verdrag worden aangenomen en de hoofdzaken van een bepaalde materie bevatten.
- 2) Gedelegeerde rechtsinstrumenten: instrumenten waarbij het wetgevingsinstrument zelf in detail wordt uitgewerkt, dan wel bepaalde onderdelen van een wetgevingsinstrument worden gewijzigd, en wel binnen het kader van een door de wetgever omschreven delegering. Het zou gaan om gevallen waarin de wetgever van oordeel is dat de wezenlijke elementen van een beleidsterrein, zoals deze door hem zijn vastgesteld, een wetgevende bevoegdheid vergen die kan worden gedelegeerd, waaraan terzelfder tijd grenzen kunnen worden gesteld en die kan worden onderworpen aan een door de wetgever zelf in het wetgevingsbesluit vast te stellen controlemechanisme.
- 3) Uitvoeringsinstrumenten: instrumenten ter uitvoering van wetgevingsinstrumenten, "gedelegeerde" instrumenten of instrumenten waarin het Verdrag zelf voorziet. Net zoals voor de gedelegeerde instrumenten moet de wetgever bepalen of en in hoeverre op het niveau van de Unie besluiten ter uitvoering van wetgevings- en/of gedelegeerde instrumenten, en eventueel het bijbehorende comitologiemechanisme (artikel 202 van het VEG) moeten worden vastgesteld.

In het wetgevingsinstrument - en dus door de wetgever - wordt per geval besloten of en in hoeverre gebruik moet worden gemaakt van "gedelegeerde" instrumenten en/of uitvoeringsinstrumenten en welke draagwijdte deze zouden hebben.

## A) **Wetgevingsinstrumenten**

- a) Definitie: wetgevingsinstrumenten worden rechtstreeks op basis van het verdrag aangenomen en bevatten de hoofdzaken en de fundamentele beleidskeuzen op een bepaald gebied; de draagwijdte wordt per geval door de wetgever bepaald.

Bijgevolg is het aan de wetgever te bepalen hoe gedetailleerd een wetgevingsinstrument in een bepaalde sector moet zijn en of en in hoeverre bepaalde onderdelen van het instrument via "gedelegeerde" instrumenten moeten worden gedelegeerd.

- b) Aannemingsprocedure: medebeslissing moet de algemene regel zijn voor de aanneming van "wetgevingsinstrumenten". Zodra dit beginsel is opgenomen in het eerste deel van het constitutionele verdrag, moeten de rechtsgrondslagen van het tweede deel dienovereenkomstig worden herzien, met dien verstande dat kan worden voorzien in uitzonderingen <sup>1</sup>.
- c) Type rechtsinstrumenten: "wetten" en "kaderwetten"

## B) **"Gedelegeerde" rechtsinstrumenten**

- a) Definitie: in de wetgevingsinstrumenten kan de bevoegdheid om gedelegeerde rechtsinstrumenten aan te nemen worden gedelegeerd aan de Commissie. Die delegering kan gaan van regelgeving betreffende meer technische of gedetailleerde elementen waarmee een wetgevingsinstrument wordt aangevuld of nader uitgewerkt, tot aanpassing achteraf van bepaalde onderdelen van het wetgevingsinstrument zelf.

Het wetgevingsinstrument zelf - en dus de wetgever - bepaalt of al dan niet gebruik moet worden gemaakt van een gedelegeerd instrument. De wetgever stelt ook formeel de doelstellingen, de inhoud en draagwijdte van de delegering vast en bepaalt over welke controlemechanismen hij beschikt.

---

<sup>1</sup> Zie boven onder punt I.A)1.d)

- b) Controlemechanismen: via de gedelegeerde instrumenten delegeert de wetgever een bevoegdheid die hem toebehoort. Derhalve moet hij er zeker van zijn dat hij het gebruik kan controleren. Bij het verdrag moeten de wetgever doeltreffende controlemechanismen ter beschikking worden gesteld. Deze mechanismen kunnen bijvoorbeeld bestaan in:
- een evocatierecht (call back) waardoor de wetgevingsbevoegdheid kan worden herkreten ingeval de grenzen van de delegering zijn overschreden (ultra vires) of ingeval het vraagstukken betreft die politiek zeer gevoelig zijn of aanzienlijke financiële gevolgen hebben;
  - stilzwijgende toestemmingstermijn: de bepalingen treden in werking indien de wetgever na een bepaalde termijn geen bezwaar heeft aangetekend.
  - schorsingsclausule (sunset clause): de bepalingen van het gedelegeerde instrument zouden een beperkte geldigheidsduur hebben; zodra de geldigheidsduur is overschreden moet de delegering door de wetgever worden verlengd;

In ieder geval blijft het Hof van Justitie uit hoofde van artikel 230 van het VEG bevoegd om zich uit te spreken over eventuele schendingen van de in de delegering vastgestelde voorwaarden.

- b) Aannemingsprocedure: aanneming geschiedt in de regel door de Commissie, doch in bijzondere en naar behoren gemotiveerde gevallen door de Raad, met gekwalificeerde meerderheid.]
- c) Type rechtsinstrumenten: gedelegeerde verordeningen <sup>1</sup>.

### C) **Uitvoeringsinstrumenten**

- a) Definitie: instrumenten ter uitvoering van wetgevingsinstrumenten, "gedelegeerde" instrumenten of instrumenten die in het Verdrag zelf zijn vastgesteld.

---

<sup>1</sup> De verordening zou kunnen worden aangenomen op basis van een "wet" of een "kaderwet".

- b) Procedure: het grondbeginsel van het verdrag is momenteel dat uitvoeringsmaatregelen worden aangenomen door de lidstaten (artikel 10 VEG). Wanneer overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel uitvoering door de Unie geboden is, wordt de volgende procedure aangehouden: aanneming door de Commissie (de regel) met of zonder mechanisme voor controle door de lidstaten (comitologie), of door de Raad (uitzondering), ingeval hij uitvoeringsbevoegdheden uitoefent. Het idee om in het Verdrag de mogelijkheid in te voeren om de regulerende instanties de bevoegdheid te verlenen bepaalde uitvoeringsbesluiten vast te stellen, is in de groep ter sprake gekomen.

Indien tot de invoering van een nieuwe categorie van gedelegeerde instrumenten wordt besloten, valt volgens de groep evenwel te denken aan verlichting van bepaalde comitologie-procedures.<sup>1</sup> Daarbij moet worden bedacht dat de eventuele wijziging daarvan niet rechtstreeks onder het verdrag valt maar onder het afgeleid recht, in concreto onder het besluit inzake de modaliteiten van de uitoefening van de aan de Commissie toevertrouwde uitvoeringsbevoegdheden, dat werd aangenomen op basis van artikel 202 VEG. Dit vraagstuk valt derhalve buiten het mandaat van de werkgroep.<sup>2</sup>

- c) Type instrument: uitvoeringsverordening of uitvoeringsbeschikking.

\* \* \*

Tenslotte vestigt de groep de aandacht op het feit dat de instellingen in bepaalde gevallen rechtstreeks op basis van het verdrag instrumenten aannemen die geen wetgevingsinstrumenten zijn. Het gaat met name om:

---

<sup>1</sup> Er zou meer bepaald moeten worden onderzocht of de procedure van het regelgevend comité die een "call back" inhoudt, niet moet worden gewijzigd of afgeschaft.

<sup>2</sup> In verband met artikel 202, samen gelezen met de artikelen 10 en 211, moet het vraagstuk van de uitoefening van uitvoerende taken op het niveau van de Unie worden opgelost. Dit vraagstuk gaat het mandaat van de groep te buiten en moet door de Conventie worden besproken in het kader van het debat over de instellingen (zie bijlage III).

- interne organisatiemaatregelen, bijvoorbeeld de reglementen van orde van de Instellingen of de vaststelling van de wedden, vergoedingen en pensioenen van de leden van de Commissie en van het Hof van Justitie of de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, de bezoldiging, de vergoedingen en het pensioen van de leden van de Rekenkamer, enz.;
- benoemingen, bijvoorbeeld de benoeming van de leden van het Economisch en Sociaal Comité of het Comité van de Regio's;
- gevallen waarin de instellingen optreden als technische instantie, bijvoorbeeld de door de Commissie vastgestelde maatregelen op het gebied van de mededinging of de controle op staatssteun, of bepaalde taken die aan de ECB zijn toevertrouwd;
- gevallen waarin de instellingen uitvoeringsbevoegdheden uitoefenen en in detail politieke keuzen uitwerken die op een bepaald terrein reeds in het Verdrag tot uitdrukking zijn gebracht.

De groep stelt voor dat dergelijke door de instellingen aangenomen rechtsinstrumenten de vorm van een beschikking of een verordening krijgen.

## **Deel II**

### **VEREENVOUDIGING VAN DE PROCEDURES**

#### **A) Inleiding**

De groep stelde vast dat het verdrag zoveel verschillende procedures telt (ongeveer dertig) doordat er zoveel verschillende organen of instellingen

(Economisch en Sociaal Comité, Comité van de Regio's, ECB, enz.) moeten worden geraadpleegd en vanwege de twee voornaamste stemprocedures (eenparigheid of gekwalificeerde meerderheid van stemmen) in de Raad. Indien dit gegeven even terzijde wordt gelaten en alleen wordt uitgegaan van de rol van het Europees Parlement, respectievelijk de Raad, blijven er in wezen vijf besluitvormingsprocedures over, namelijk medebeslissing, samenwerking, advies en instemming van het Parlement, alsmede besluitvorming door de Raad alleen. De groep is bij haar besprekingen uitgegaan van deze vijf procedures.

De groep beveelt aan dat in het eerste deel van het constitutioneel verdrag een opsomming gegeven wordt van de besluitvormingsprocedures en wezenlijke bestanddelen daarvan en dat in het tweede deel de werking daarvan in detail wordt beschreven.

## **B) Medebeslissingsprocedure (artikel 251 VEG)**

De werkgroep is van oordeel dat de medebeslissing in het algemeen goed functioneert. De groep vindt niettemin dat zij op bepaalde punten kan worden verbeterd en beveelt daarom het volgende aan:

### a) In alle gevallen waarin de medebeslissingsprocedure wordt gevolgd, wordt met gekwalificeerde meerderheid gestemd

Op drie gevallen na besluit de Raad in de loop van de medebeslissingsprocedure met gekwalificeerde meerderheid. De groep is het erover eens dat de medebeslissingsprocedure logischerwijs vereist dat er in de Raad in alle gevallen met gekwalificeerde meerderheid wordt gestemd.

### b) Flexibeler samenstelling van het Bemiddelingscomité

De samenstelling van het Bemiddelingscomité is momenteel vastgelegd in het verdrag (artikel 251, lid 4): het bestaat uit "leden van de Raad of hun vertegenwoordigers en een gelijk aantal vertegenwoordigers van het Europees Parlement". In een uitgebreide Unie zou het aantal leden van het Bemiddelingscomité worden uitgebreid van 30 tot 50.

Een ruime meerderheid binnen de groep stelt voor een flexibeler samenstelling van het Bemiddelingscomité mogelijk te maken. Het verdrag moet de Raad en het Parlement in staat stellen het aantal van hun vertegenwoordigers in het Comité te bepalen, te allen tijde met inachtneming van het beginsel van pariteit tussen de twee instellingen.

c) Taalkundige wijzigingen

Aangezien de zogeheten "medebeslissingsprocedure" de voornaamste wetgevingsprocedure is, wordt voorgesteld in het constitutionele verdrag de volgende benaming te gebruiken: wetgevingsprocedure. Deze benaming zou ook in de plaats kunnen komen van de in artikel 251 gehanteerde termen. Sommige leden van de groep prefereerden niettemin de benaming "medebeslissingsprocedure".

Overigens wekken sommige formuleringen in het verdrag de indruk dat het Europees Parlement en de Raad niet op gelijke voet geplaatst worden. Dat geldt ook voor alle bepalingen die stipuleren dat het betrokken rechtsinstrument wordt vastgesteld door de Raad die overeenkomstig artikel 251 een besluit neemt. Uit de beschrijving van de procedure in artikel 251 zelf kan worden opgemaakt dat rechtsinstrumenten worden vastgesteld door de Raad.

De groep beveelt aan artikel 251 en de verschillende rechtsgrondslagen waarbij de medebeslissingsprocedure moet worden gevolgd, anders te formuleren om er rekening mee te houden dat het Parlement en de Raad als wetgevers in het kader van deze procedure op gelijke voet worden geplaatst.

d) Veralgemening van de medebeslissingsprocedure

In het licht van het algemene beginsel dat in punt II A, *sub* b) is uiteengezet, zou de medebeslissingsprocedure de algemene regel worden voor de aanneming van wetgevingsinstrumenten. Uitzonderingen op deze regel zouden blijven bestaan op terreinen waar het zeer specifieke karakter van de Unie autonome besluitvormingsprocedures vergt of op terreinen die voor de lidstaten politiek zeer gevoelig zijn.

### C) Samenwerkingsprocedure (artikel 252 VEG)

Tijdens de plenaire zittingen en in de werkgroep bleek er ruime overeenstemming te bestaan over afschaffing van de samenwerkingsprocedure en vervanging daarvan door de medebeslissingsprocedure of de raadplegingsprocedure (advies van het Europees Parlement). De samenwerkingsprocedure wordt nog gevolgd in vier gevallen die alle verband houden met de Economische en Monetaire Unie.

De groep stelt voor de medebeslissingsprocedure te volgen voor de bepalingen:

- tot vaststelling van de modaliteiten van het stelsel van multilateraal toezicht bedoeld in artikel 99, leden 3 en 4, VEG in het kader van de coördinatie van het economisch beleid (artikel 99, lid 5);
- tot vaststelling van maatregelen om de nominale waarden en technische specificaties van munten te harmoniseren (artikel 106, lid 2).

De groep stelt voor voortaan de raadplegingsprocedure (advies) - die immers bij uitstek technisch van aard is - te volgen voor de voorschriften:

- tot nadere bepaling van de definities voor de toepassing van het beginsel van een verbod op bevoorrechte toegang van de communautaire autoriteiten en nationale overheden tot de financiële instellingen (artikel 102, lid 2);
- tot nadere bepaling van de definities voor de toepassing van het beginsel van een verbod voor de centrale banken om voorschotten of enig ander type krediet toe te kennen aan de communautaire en nationale overheden alsmede van het beginsel van een verbod voor de Gemeenschap en haar lidstaten om aansprakelijk te zijn voor de verbintenissen van hun overheidsinstanties of deze over te nemen (artikel 103, lid 1);



## D) Instemmingsprocedure

Het verdrag vereist in bepaalde gevallen de instemming van het Europees Parlement <sup>1</sup>.

Een grote meerderheid van leden van de werkgroep stelt voor de instemmingsprocedure te reserveren voor de bekrachtiging van de internationale akkoorden <sup>2</sup>, een terrein waarop deze procedure de algemene regel moet worden wanneer het akkoord gevolgen heeft voor de nationale wetgeving. Vanwege de grote politieke betekenis daarvan beveelt de meerderheid van leden voorts aan over te gaan op de medebeslissingsprocedure, met stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad, voor de overige gevallen waarvoor momenteel de instemmingsprocedure geldt, te weten:

- verordeningen van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds (artikel 161);
- wijziging van bepaalde artikelen van het protocol inzake de statuten van het SEBC en de ECB (artikel 107, lid 5);
- toekenning van specifieke taken aan de ECB betreffende het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en andere financiële instellingen (artikel 105, lid 6).

Wat de eenvormige verkiezingsprocedure van het Europees Parlement betreft, neemt de groep er nota van dat het gaat om een bijzondere procedure die ook bekrachtiging door de nationale parlementen vereist (artikel 190, lid 4) <sup>3</sup>.

## E) Gewoon advies

De rechtsgrondslagen die voorzien in het advies van het Parlement als aannemingsprocedure moeten eveneens worden herzien in het licht van het onder II, onderdeel A, punt b), geformuleerde algemene beginsel.

---

<sup>1</sup> Het Parlement geeft in de regel zijn instemming op basis van een volstreekte meerderheid der uitgebrachte stemmen (artikel 198 VEG). Op deze regel bestaat maar één uitzondering: het besluit betreffende de eenvormige verkiezingsprocedure waarvoor de meerderheid van de leden van het Parlement vereist is.

<sup>2</sup> Dat geldt nu al voor een aantal internationale akkoorden, te weten associatieakkoorden, akkoorden die een specifiek institutioneel kader in het leven roepen, akkoorden die aanzienlijke gevolgen hebben voor de Gemeenschapsbegroting, en akkoorden die een wijziging behelzen van een volgens de medebeslissingsprocedure aangenomen besluit (artikel 300, lid 3, tweede alinea, VEG).

<sup>3</sup> In het huidige artikel 190, lid 4, VEG, wordt bepaald dat, naast de instemmingsprocedure, de Raad moet aanbevelen dat de lidstaten "overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen" bepalingen inzake de verkiezingsprocedure aannemen. Een ander speciaal geval is de aanneming van de financiële vooruitzichten (zie *infra*, onder G) B5).

## **F) Voorstellen met betrekking tot alle procedures**

Met het oog op meer transparantie beveelt de groep aan te bepalen volgens welke regel de wetgevingsprocedures waarvan de aannemingsprocedures niet binnen een nader te bepalen termijn een resultaat zouden hebben opgeleverd, als vervallen moeten worden beschouwd, indien de Commissie ze aan het eind van die termijn niet herbevestigd heeft.

De artikelen 192 en 208, die respectievelijk de Raad en het Europees Parlement de bevoegdheid verlenen om de Commissie te verzoeken voorstellen van wetgevingsbesluiten bij hen in te dienen, moeten worden aangescherpt. De Commissie zou meer bepaald alle weigeringen een verzoek te honoreren, dat door nader te bepalen meerderheden in de ene of de andere instelling wordt gesteund, met redenen moeten omkleden.

Voorts kan de rol van het Europees Parlement en de Raad wat het initiatief op wetgevend gebied betreft, ook worden versterkt door de wijze waarop zijn bij het wetgevingsprogramma worden betrokken.

## **G) Begrotingsprocedure**

Tijdens haar bespreking van de vereenvoudiging van de begrotingsprocedure heeft de groep vastgesteld dat de artikelen van het EG-Verdrag betreffende de begrotingsprocedure in de praktijk zijn achterhaald. Ook het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven, dat een van de belangrijkste oorzaken van de ingewikkeldheid van de begrotingsprocedure is, geeft niet langer een echt inhoudelijk verschil weer. Tenslotte heeft de groep geconstateerd dat de interinstitutionele akkoorden over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure, met inbegrip van de financiële vooruitzichten, in de Unie sinds 1989 voor rust en stabiliteit op begrotingsgebied hebben gezorgd.

Gezien deze bevindingen beveelt de groep het volgende aan:

A. Verankering, op duidelijke wijze, in een afzonderlijk artikel in het constitutionele deel van het verdrag<sup>1</sup> van de beginselen die als grondslag dienen voor de begrotingsbepalingen, met name het beginsel van evenwicht tussen ontvangsten en uitgaven (artikel 268, derde alinea, VEG), het beginsel van eenheid van de begroting (artikel 268, eerste alinea, VEG), het beginsel van begrotingsdiscipline (artikel 270 VEG), het beginsel van toereikende middelen (artikel 6, lid 4, VEU), het beginsel van jaarlijkse begrotingen (artikel 271 VEG), het beginsel dat de begroting volledig uit eigen middelen wordt gefinancierd (artikel 269, lid 1, VEG) en het beginsel van voorafgaande aanneming van een basisinstrument (zoals geformuleerd in punt 5 hieronder).

B. Vereenvoudiging en actualisering van de begrotingsprocedure op basis van de volgende beginselen:

1. De begrotingsautoriteit moet tweeledig blijven: het Europees Parlement en de Raad. Mits de Raad het laatste woord heeft over de uitgaven en de maxima van de financiële vooruitzichten, zou het Europees Parlement, in het kader van de samenwerking die in de praktijk reeds vaste vorm heeft aangenomen, het laatste woord kunnen hebben over de uitgaven. De jaarlijkse procedure zou dus worden gevolgd binnen het bestek van de financiële vooruitzichten waaraan bij het Verdrag rechtskracht wordt verleend.<sup>2</sup>
2. De Raad moet zijn doorslaggevende rol op het gebied van de vaststelling van de regeling voor de middelen van de Unie, die vervolgens door de lidstaten moet worden aangenomen, behouden.<sup>3</sup>
3. Er moet één enkele procedure worden gevolgd voor zowel de verplichte als de niet-verplichte uitgaven. Zowel de eerstgenoemde als de laatstgenoemde uitgaven zullen vallen binnen het bestek van de verschillende rubrieken van de financiële vooruitzichten, die in ieder geval in acht zullen moeten worden genomen tijdens de jaarlijkse begrotingsprocedure.
4. De jaarlijkse begrotingsprocedure zou de vorm kunnen hebben van een vereenvoudigde medebeslissingsprocedure op basis van het volgende schema:

---

<sup>1</sup> Zie artikelen 38, 39 en 40 van het voorontwerp van constitutioneel verdrag.

<sup>2</sup> Vanzelfsprekend worden in de volgende alinea's slechts de grote lijnen van de begrotingsprocedures geschetst. Deze zullen ongetwijfeld later nader moeten worden uitgewerkt. Voorts zouden bepaalde aanpassingen nuttig zijn om rekening te houden met inhoudelijke vraagstukken waarover de Conventie zich in een andere context moet uitspreken, bijvoorbeeld de financiering van het GBVB, de opnemings van de EOF's in de begroting, enz.

<sup>3</sup> Zie artikel 269 VEG.

- Initiatief van de Commissie die een voorontwerp van begroting indient, eerste lezing van het Europees Parlement dat een ontwerp-begroting aanneemt, standpunt van de Raad die wijzigingen in de ontwerp-begroting voorstelt en tweede lezing van het Europees Parlement die de begroting definitief vaststelt (de standpunten van de instellingen moeten in ieder geval de in het besluit aangaande de financiële vooruitzichten vastgestelde maxima eerbiedigen - zie hierna).
  - Tussen de eerste lezing van het Parlement en de aanneming van het standpunt van de Raad alsmede tussen de aanneming van het standpunt van de Raad en de tweede lezing van het Parlement zouden bemiddelingsvergaderingen moeten plaatsvinden. Daarvoor zouden de regels betreffende het bemiddelingscomité moeten gelden.
  - Voor de niet-verplichte uitgaven zouden de vigerende meerderheidsregels gelden: meerderheid van de leden van het EP voor de eerste lezing, gekwalificeerde meerderheid van de Raad voor de aanneming van zijn standpunt. Indien de Raad binnen een bepaalde termijn geen wijzigingen voorstelt, wordt de begroting geacht te zijn aangenomen. Indien het Parlement alle door de Raad voorgestelde wijzigingen aanvaardt, zou de begroting met een meerderheid van de uitgebrachte stemmen kunnen worden vastgesteld. Wijziging of afwijzing van de wijzigingsvoorstellen van de Raad vereist evenwel een meerderheid van de leden en drievijfde van de in het Parlement uitgebrachte stemmen.<sup>1</sup>
  - Het door de praktijk van de instellingen geconsolideerde tijdsschema moet in het verdrag worden opgenomen.
5. In het verdrag moet een nieuwe rechtsgrondslag worden opgenomen voor een mechanisme voor financiële programmering op middellange termijn waarin de algemene kenmerken van de akkoorden inzake de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure, inclusief de financiële vooruitzichten, terug te vinden zijn op basis van de volgende modaliteiten:
- Het programmeringsmechanisme wordt op initiatief van de Commissie door de twee geledingen van de begrotingsautoriteit aangenomen volgens de procedure van aanneming door de Raad na instemming door het Europees Parlement.

---

<sup>1</sup> Het resultaat van de medebeslissingsprocedure hangt af van de totstandkoming van een akkoord tussen het Parlement en de Raad. Anders dan wetgevingsprocedures moet de begrotingsprocedure leiden tot een bepaald resultaat. Het voorstel geeft het Parlement het laatste woord en garandeert daardoor dat aan het eind van de procedure een besluit wordt genomen (dat is thans ook al zo wat de niet-verplichte uitgaven betreft). De meerderheidsbepalingen moeten het institutionele evenwicht garanderen. Indien het idee om het Parlement het laatste woord te geven wordt afgewezen en de procedure afgesloten moet worden met een akkoord tussen de twee geledingen van de begrotingsautoriteit, moet worden voorzien in voorlopige oplossingen voor een eventuele mislukking van de procedure: bijv. door aanpassing van het stelsel van voorlopige twaalfden of door uitvoering van het Commissievoorstel.

- De duur van het mechanisme voor financiële programmering zou moeten samenvallen met het mandaat van het Europees Parlement en de Commissie.
  - Het programmeringsmechanisme bevat een algemeen maximum voor de middelen en jaarlijkse maxima voor de uitgaven per rubriek. Er zou een procedure kunnen worden vastgesteld om een zekere soepelheid te behouden.
  - Het mechanisme vormt een bindend bestek voor de jaarlijkse begrotingsprocedure.
6. In het verdrag moet tevens een meer volledige oplossing worden gevonden voor het vraagstuk van de verbanden tussen de wetgeving en de begrotingsprocedure. De bepalingen van artikel 270 moeten worden aangevuld met de in het interinstitutioneel akkoord van 1998 vastgelegde bepaling, volgens welke voor communautaire maatregelen alleen kredieten op de begroting kunnen worden opgenomen indien eerst een basisbesluit is aangenomen, dat wil zeggen een besluit van afgeleid recht dat een juridische grondslag geeft aan de communautaire maatregel en aan de uitvoering van de overeenkomstige uitgaven op de begroting. Dat besluit kan de vorm hebben van een "wet" een "kaderwet" een "beschikking" of een "verordening".

\*  
\*   \*

## **Transparantie**

Zoals reeds in de inleiding is gesteld, moet de vereenvoudiging worden opgevat als een factor van democratie. In die zin heeft de groep zich steeds laten leiden door leesbaarheid. De burger moet niet alleen gemakkelijk begrijpen wat de draagwijdte van een besluit is, maar ook wat de legitimiteit ervan is. Tot slot moet de burger weten wie wat doet in de Unie.

Om het democratische gehalte van de Unie te garanderen, is het onontbeerlijk dat de burger de bevoegdheden van deze of gene instelling en van de verschillende actoren op het Europese toneel van elkaar kan onderscheiden.

Om de leesbaarheid te verbeteren volstaat het niet de procedures of de instrumenten te vereenvoudigen; de instellingen moeten ook in openbare zitting vergaderen wanneer zij wetgevende functies uitoefenen, dat wil zeggen wanneer zij de fundamentele beleidslijnen van de Unie bepalen.

De Groep beveelt de Conventie aan om, wanneer zij de institutionele vraagstukken behandelt, zeer aandachtig te bestuderen hoe de transparantie van het wetgevingsproces kan worden gegarandeerd .

### **Kwaliteit van de wetgeving**

Tijdens de besprekingen in de groep zijn in deze context verschillende vragen gerezen die buiten het bestek van de wijziging van de verdragen zelf vallen, maar die veeleer vragen zijn aan de instellingen die een rol spelen in het wetgevingsproces. De groep vestigt de aandacht van de Conventie op met name de volgende punten:

- De raadpleging van de betrokkenen, inclusief de lokale en regionale autoriteiten, gedurende het volledige wetgevingsproces moet worden geïntensiveerd en er moet meer aandacht worden besteed aan de rol van de representatieve verenigingen en organisaties van de betrokkenen als "brug" tussen de burger en de politieke actoren. De rol van het Economisch en Sociaal Comité en van het Comité van de Regio's moet worden benadrukt.
- De wetgevingsvoorstellen moeten voorzien worden van een effectmemorandum, waarin onder meer melding wordt gemaakt van de raadpleging van de betrokkenen.

- Er moet frequenter een beroep worden gedaan op methodes van "zelfregulering" door de betrokken sectoren zelf, of van "coregulering" op basis van een samenwerkingsverband tussen deze sectoren en de publieke overheden, steeds met inachtneming van het recht, zulks teneinde het besluitvormingsproces op bepaalde terreinen vlotter te doen verlopen.
- de inspanningen om het communautaire recht om te werken en te codificeren moeten worden opgevoerd.
- de redactie van de wetgeving moet worden verbeterd, met name in die zin dat de teksten duidelijker moeten worden geformuleerd en dat de samenhang met de reeds bestaande wetgeving wordt vergroot.

Hoorzittingen met deskundigen

**Medebeslissing - de ervaring van de instellingen** (vergadering van 2 oktober 2002)

- De heer Dimitrakopoulos, vice-voorzitter van het Europees Parlement, belast met de bemiddeling
- De heer Jacqué, directeur van de afdeling "Medebeslissing bij de Raad"

**Begrotingsprocedure: hoe kan het eenvoudiger?** (vergadering van 2 oktober 2002)

- De heer Wynn, voorzitter van de begrotingscommissie van het Europees Parlement
- De heer Romero-Requena, directeur generaal "Begroting" bij de Commissie

**De instrumenten: hoe kunnen ze eenvoudiger?** (vergadering van 17 oktober 2002)

- De heer Michel Petite, directeur generaal Juridische dienst van de Commissie
- De heer Koenraad Lenaerts, rechter bij het Gerecht van eerste aanleg
- De heer Jean-Claude Piris, Raadsadvocaat, directeur-generaal bij de Juridische dienst van de Raad

\_\_\_\_\_



Tijdens de vergaderingen van de werkgroep is er een aantal voorstellen gedaan. Omdat deze binnen de groep onvoldoende steun kregen, zijn zij niet in de aanbevelingen bij dit verslag opgenomen. Het gaat om de volgende voorstellen:

- Eén lid stelde voor dat het Europees Parlement in de medebeslissingsprocedure kan besluiten met de meerderheid van de uitgebrachte stemmen in plaats van de absolute meerderheid.
- Sommige leden verdedigden de vaststelling van bindende termijnen in de eerste lezing van de medebeslissingsprocedure of een verwijzing in de verdragen naar de informele ontmoetingen tussen de instellingen ("trilogen"). Deze suggesties kregen onvoldoende steun omdat de groep de eerste lezing beschouwt als een essentiële fase om de standpunten nader tot elkaar te brengen en vreest dat de vaststelling van termijnen tal van procedures voortijdig zal doen stranden. Voorts is de efficiëntie van de institutionele trilogen te danken aan het flexibele en informele karakter. Zij moeten dus niet in het verdrag worden geformaliseerd.
- Verscheidene leden van de groep toonden zich bezorgd over het niveau waarop de lidstaten zich in het bemiddelingscomité laten vertegenwoordigen. Zij zouden liever zien dat het bemiddelingscomité bestond uit gekozen politici en niet uit ambtenaren.
- Een aantal leden van de groep wenst dat tijdens de hele medebeslissingsprocedure in de Raad in alle gevallen met meerderheid van stemmen wordt besloten, ook wanneer de Raad zich uitspreekt over amendementen van het Parlement waarover de Commissie een negatief advies heeft uitgebracht.

- Enkele leden hebben voorgesteld de bepalingen inzake subsidiariteit aan te vullen om de nationale of regionale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van een communautaire maatregel voldoende speelruimte te geven om ervoor te zorgen dat de doelstellingen in het licht van de plaatselijke omstandigheden worden verwezenlijkt.
  - Verscheidene leden van de groep, met inbegrip van de Europese Commissie, hebben voorgesteld de financiële vooruitzichten vast te stellen volgens de medebeslissingsprocedure.
  - Twee leden van de groep zijn van oordeel dat sommige van de in het meerderheidsverslag gedane suggesties betreffende de wetgevingsprocedure en de begrotingsprocedure ertoe zouden leiden dat een aanzienlijk deel van de bevoegdheden van de Raad naar het Europees Parlement verschuift.
-

In de loop van de besprekingen over de vereenvoudiging van de procedures en instrumenten is een aantal institutionele vraagstukken ter sprake gekomen die het mandaat van de groep te buiten gingen. Het gaat om de volgende problematiek.

- Veel leden hebben voorgesteld het stemmen met gekwalificeerde meerderheid in de Raad te vereenvoudigen en een systeem met dubbele meerderheid in te voeren (meerderheid van de staten, meerderheid van de bevolkingen).
- Verscheidene leden hebben het belang onderstreept van vraagstukken die verband houden met de financiering van de Unie, met inbegrip van het vraagstuk van de procedure betreffende de aanneming van het besluit inzake de eigen middelen.
- Verreweg de meeste leden van de groep zijn van oordeel dat de Conventie moet ingaan op vraagstukken betreffende de uitvoering van communautaire besluiten (artikelen 10, 202 en 211) in het kader van het institutionele debat. Met name is voorgesteld artikel 202 aan te passen aan de realiteit van de wetgevingsbevoegdheden van het Parlement (bevoegdheden worden verleend door de Raad dan wel de Raad en het Parlement). Sommige leden van de groep wensen een verandering van procedure (medebeslissing) om te besluiten over de controlemodaliteiten van uitvoeringsbesluiten uit hoofde van dat artikel.
- Wat de procedure voor de herziening van het constitutionele verdrag betreft, bepleitte één lid van de groep het concept "organieke wet" te laten gelden voor de bepalingen van het tweede deel van het constitutionele verdrag, waardoor de herzieningsprocedure kan worden verlicht. Overigens hebben enkele leden voorgesteld het in deel I van het verslag voorgestelde schema aan te vullen met het instrument van "organieke wetten" die in de Raad met supergekwalificeerde meerderheid zouden worden aangenomen en betrekking zouden hebben op een aantal bepalingen waarvoor in de huidige verdragen autonome procedures zijn vastgesteld. Het gaat om bepalingen die politiek of institutioneel zeer gevoelig liggen: het besluit inzake de eigen middelen, het besluit om het aantal advocaten-generaal of rechters van het Hof te verhogen, het besluit om het aantal leden van de Commissie te wijzigen, enz.