

CONST 017

Brussel, 13 oktober 2003

ADVIES
van het
Comité van de Regio's

over

"De voorstellen van het CvdR voor de intergouvernementele conferentie"

uitgebracht op 9 oktober 2003

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

- GEZIEN** het besluit van het CvdR-bureau van 1 juli 2003 om overeenkomstig art. 265, lid 5, van het EG-Verdrag de commissie "Constitutionele aangelegenheden en Europese *governance*" de opdracht te geven een advies over dit onderwerp op te stellen;
- GEZIEN** het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, dat op 18 juli 2003 te Rome aan de voorzitter van de Europese Raad is voorgelegd (CONV 850/03);
- GEZIEN** de door de Europese Raad van Nice aangenomen Verklaring over de toekomst van de Unie;
- GEZIEN** de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Laken (14/15 december 2001) en met name de Verklaring van Laken over de toekomst van de Europese Unie;
- GEZIEN** de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Thessaloniki (19/20 juni 2003);
- GEZIEN** de resolutie van het Europees Parlement over het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa en het advies van dezelfde instelling over de samenroeping van de intergouvernementele conferentie (A5-0299/2003);
- GEZIEN** het advies van de Commissie uit hoofde van artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie over het bijeenroepen van een conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten met het oog op een wijziging van de Verdragen (COM(2003) 548 def.);
- GEZIEN** de CvdR-resolutie van 3 juli 2003 over de aanbevelingen van de Europese Conventie (CDR 198/2003 fin) (CONV 827/03);
- GEZIEN** de door het CvdR aan de Europese Conventie voorgelegde voorstellen die niet in de ontwerpgrondwet zijn overgenomen (zie bijlage I);
- GEZIEN** het op 26 september 2003 door de CvdR-commissie "Constitutionele aangelegenheden en Europese *governance*" aangenomen ontwerpadvies [CDR 169/2003 rev. 1; rapporteurs: de heren BORE, voorzitter van het Comité van de Regio's en burgemeester van Birmingham (UK/PSE), en BOCKLET, eerste vice-voorzitter van het Comité van de Regio's en Beiers minister voor federale en Europese zaken (D/EVP)],

OVERWEGENDE

- 1) dat in de tijdens de Europese Raad van Nice aangenomen Verklaring over de toekomst van de Unie richting werd gegeven aan het proces dat nu de slotfase heeft bereikt en meteen de opmaat vormt tot de volgende IGC. Krachtens de Verklaring dienden in dat proces de volgende vier onderwerpen centraal te staan:
 - de precieze afbakening van bevoegdheden tussen Unie en lidstaten overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, en het toezicht daarop;
 - de status van het in Nice afgekondigde Handvest van de grondrechten van de EU, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Keulen;
 - de vereenvoudiging van de Verdragen, met als doel deze duidelijker en inzichtelijker te maken zonder aan de inhoud ervan te raken, en
 - de rol van de nationale parlementen in het Europese bestel;

- 2) dat de staatshoofden en regeringsleiders in de Verklaring van Laken van december 2001 een Conventie over de toekomst van Europa de opdracht hebben gegeven om de IGC voor te bereiden en zich hiertoe in een zo breed en open mogelijk proces te buigen over de volgende vier onderwerpen: een betere verdeling en afbakening van de bevoegdheden in de Europese Unie, vereenvoudiging van de instrumenten van de Unie, bevordering van het democratisch gehalte, de transparantie en de doeltreffendheid van de Europese Unie en een grondwet voor de Europese burgers;

- 3) dat de toenemende erkenning van de lokale en regionale dimensie in het nieuwe EU-bestel een positieve impact zal hebben op de doeltreffendheid van de Unie en op de band tussen Unie en burger;

- 4) dat de door de Europese Conventie aan de staatshoofden en regeringsleiders voorgelegde ontwerpgrondwet de fundering legt voor het toekomstige verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, waaraan door de intergouvernementele conferentie de laatste hand moet worden gelegd.

heeft tijdens zijn op 9 oktober 2003 gehouden 51^e zitting het volgende advies aangenomen, dat met algemene stemmen is goedgekeurd:

*

* *

1. Standpunten van het Comité van de Regio's

Het algemene kader

- 1.1 Als tegenwicht voor en aanvulling op de algemene tendens naar globalisering moeten besluiten dicht bij de burger worden genomen.
- 1.2 Wil de Unie werk maken van de Europese integratie, dan zal zij zich na de uitbreiding niet langer mogen beperken tot economische samenwerking, maar steeds meer ook op politiek vlak besluiten moeten nemen waarin de standpunten van de lokale en regionale overheden – die per slot van rekening de gevolgen van deze besluiten ondervinden – zijn meegenomen.
- 1.3 Lokale en regionale overheden kunnen alleen op een volwaardige manier deelnemen aan de Europese besluitvorming over het beleid dat zij later ten uitvoer moeten leggen, indien zij goed geïnformeerd zijn over de lopende activiteiten en vooraf voldoende worden geraadpleegd.
- 1.4 Het Comité vindt het een positieve ontwikkeling dat sinds het begin van de jaren '90 in de besluitvorming op EU-niveau steeds meer rekening wordt gehouden met de lokale en regionale dimensie, zoals blijkt uit de oprichting van het CvdR en het stijgend aantal taken en bevoegdheden die in bepaalde lidstaten in het kader van de decentralisatie aan de subnationale bestuursniveaus worden toegekend.
- 1.5 Met het Witboek over Europese *governance* erkent de Europese Commissie dat in de EU een meerlagig bestuursstelsel is gevonden en de lokale en regionale overheden dus ook een belangrijkere rol toebedeeld moeten krijgen; bovendien moeten de bevoegdheden van deze overheden beter in acht worden genomen.
- 1.6 De Europese Commissie, de lokale en regionale overheden en de representatieve verenigingen van deze overheden moeten op gezette tijden met elkaar van gedachten wisselen. Het CvdR is in staat om als facilitator voor een efficiënte dialoog over essentiële beleidskwesties op te treden.

- 1.7 Gezien de rol van het CvdR als behartiger van het algemene belang van Europa's lokale en regionale overheden moet de samenwerking tussen Europese Commissie en CvdR, zoals die in het desbetreffende protocol is verankerd, worden verdiept.
- 1.8 Het CvdR wordt terecht meer bij informele Raadsvergaderingen betrokken.
- 1.9 Het Comité dringt er nogmaals op aan dat in de financiële en administratieve evaluatie van de belangrijkste Commissievoorstellen de impact van de voorstellen in kwestie op de lokale en regionale overheden gehandhaafd blijft.

De Europese Conventie

- 1.10 De erkenning door de Europese Conventie van de rol en plaats van de lokale en regionale overheden in de Europese integratie blijkt met name uit het feit dat zij een volledige plenaire vergadering aan dit onderwerp heeft gewijd.
- 1.11 Het Comité vindt het positief dat het CvdR en de verenigingen van lokale en regionale besturen in het kader van de Conventie goed hebben samengewerkt.
- 1.12 Tijdens de voorbereiding van het EP-verslag over de rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw zijn ook de banden met het Europees Parlement aangehaald. Het CvdR hoopt dat deze contacten in de toekomst nog verder zullen worden verdiept.
- 1.13 Het moment is aangebroken om de tijdens de Conventievergadering van 7 februari 2003 bereikte consensus in de praktijk te brengen en de lokale en regionale dimensie een belangrijker plaats te geven in de Europese *governance* en het institutionele bestel van de EU.

Beoordeling van de nieuwe grondwet

- 1.14 Tijdens de Europese Conventie is een consensus ten gunste van een grondwet voor de burgers van Europa tot stand gebracht en een historische mijlpaal op de weg naar een verenigd Europa bereikt.
- 1.15 Er is in de Conventie aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van de afbakening en verdeling van bevoegdheden in de Europese Unie, de vereenvoudiging van het EU-instrumentarium en de versterking van de democratische legitimiteit, transparantie en doeltreffendheid van de EU-instellingen. Voor de verdere ontwikkeling van de EU blijft het desalniettemin noodzakelijk om na te gaan en vast te leggen welke taken de met een groot aantal landen uitgebreide Unie gemeenschappelijk kan vervullen.
- 1.16 De rol van de lokale en regionale overheden in de Europese Unie heeft in de ontwerpgrondwet erkenning gekregen, met name door:

- het belang dat daarin is gehecht aan de fundamentele waarden en rechten;
- de eerbiediging van de lokale en regionale autonomie;
- de erkenning van de culturele en taalverscheidenheid;
- de toevoeging van de territoriale samenhang aan de doelstellingen van de Europese Unie;
- de erkenning van het belang van de op het nabijheidsbeginsel gebaseerde democratie in de Europese Unie;
- de nieuwe definitie van het subsidiariteitsbeginsel;
- het vervroegen van de raadpleging van de representatieve organisaties en de civiele samenleving over wetgevingsvoorstellen;
- de rol van het Comité in de procedure voor ex-post-controles op de toepassing van de beginselen subsidiariteit en evenredigheid;
- het recht van het Comité om bij het Europese Hof van Justitie in beroep te gaan als zijn prerogatieven worden aangetast;
- de verlenging van het mandaat van zijn leden van vier tot vijf jaar, naar analogie van de situatie in het Europees Parlement en de Europese Commissie.

1.17 Het Comité kan zich vinden in de rechten en plichten die in de ontwerpgrondwet en in het protocol inzake subsidiariteit aan het Comité worden toegekend en is bereid om intern de nodige aanpassingen door te voeren, teneinde de extra taken naar behoren te kunnen vervullen.

1.18 Het Comité moet zijn werkmethoden stroomlijnen, wil het in staat zijn om niet alleen advies uit te brengen over de verwachte nieuwe beleidsterreinen voor verplichte raadpleging, maar ook op verzoek van de Europese Commissie verkennende adviezen en impactverslagen op te stellen én – waar nodig – zinvolle contacten met het Europees Hof van Justitie te onderhouden.

1.19 Ervan uitgaande dat het CvdR, zoals in de ontwerpgrondwet wordt voorgesteld, over meer beleidsterreinen verplicht moet worden geraadpleegd en rekening houdend met de reeds toegenomen medebeslissingsbevoegdheden van het Europees Parlement, is het niet meer dan logisch dat het Comité de banden met het Parlement aanhaalt en deze instelling van het belang van de lokale en regionale dimensie probeert te doordringen. Het Europees Parlement zou in dit verband bovendien vaker gebruik moeten maken van de mogelijkheden die het krachtens de verdragen heeft om het CvdR te raadplegen.

1.20 Het Comité kijkt ernaar uit om op regelmatige basis deel te nemen aan vergaderingen van de Raad van Ministers en informele Raadsvergaderingen die voor het Comité relevant zijn, en daar de lokale en regionale belangen te verdedigen.

2. Aanbevelingen van het Comité van de Regio's

- 2.1 Om het institutionele evenwicht dat na nauwgezet onderhandelen in de Europese Conventie is bereikt, niet te verstoren, wordt de staatshoofden en regeringsleiders verzocht het ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa als basis voor de IGC te aanvaarden.
- 2.2 Het Comité dringt er echter op aan dat een aantal kleine, maar daarom niet minder belangrijke, in dit advies toegelichte aanpassingen wordt doorgevoerd om ongerijmdheden tussen de verschillende delen van het constitutioneel verdrag weg te werken, zonder dat hierbij het interinstitutioneel evenwicht wordt verstoord.
- 2.3 Conform de grotere rol voor het CvdR in deel I en in het protocol inzake subsidiariteit moet de in deel III opgenomen lijst met beleidsterreinen waarover het Comité verplicht moet worden geraadpleegd, worden uitgebreid met landbouw, overheidssteun, diensten van algemeen belang, onderzoek en ontwikkeling, industrie en immigratie, sociale bescherming en veiligheid en rechtvaardigheid: stuk voor stuk beleidsterreinen met een rechtstreekse impact op het lokale en regionale niveau.
- 2.4 De huidige adviesfunctie van het CvdR moet worden versterkt door middel van een horizontale bepaling op grond waarvan het Comité moet worden geraadpleegd over terreinen waarvoor gedeelde bevoegdheden gelden, over beleidlijnen ter coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid en over ondersteunende, coördinerende of aanvullende maatregelen.
- 2.5 Het Comité deelt het standpunt van de Commissie dat de ontwerpgrondwet een gebrek aan samenhang vertoont tussen de doelstellingen van de Unie en sommige, niet herziene, beleidsterreinen. De IGC zou dan ook samenhang moeten brengen in alle bepalingen van de grondwet.
- 2.6 Aangezien de leden van het Comité van de Regio's het democratische nabijheidsbeginsel in het hart van de Unie in de praktijk brengen, verdient het CvdR een plaats in artikel 45 ("Het beginsel van de representatieve democratie") van Titel VI ("Het democratisch bestel van de Unie"), naast het Europees Parlement, de Raad en de nationale parlementen.
- 2.7 Regioministers moeten het recht krijgen om overeenkomstig art. 203 van het EG-Verdrag aan Raadsvergaderingen deel te nemen. Dit recht dient tevens in de toekomst te worden gewaarborgd.

- 2.8 Er moet ingegaan worden op het door de CvdR-vertegenwoordigers en tal van vertegenwoordigers van lidstaten, Europees Parlement en nationale parlementen aan de Conventie voorgelegde verzoek om grensoverschrijdende en interregionale samenwerking in deel III op te nemen. De regio's in de huidige en toekomstige lidstaten hechten hier in het kader van de Europese integratie bijzonder veel belang aan. Het Comité doet een beroep op de IGC om ervoor te zorgen dat de grondwet een duidelijk kader schept voor dergelijke financiële steun voor jumelages.
- 2.9 In de ontwerpgrondwet moet glashelder worden gemaakt dat de EU ervoor moet instaan dat de bevoegdheden van de lokale, regionale en nationale overheden op het stuk van diensten van algemeen belang gehandhaafd blijven.
- 2.10 Voorzitter Giscard d'Estaing van de Europese Conventie heeft erop aangedrongen dat de IGC net zo transparant te werk gaat als de Conventie. Dit houdt in dat voorstellen die tot doel hebben de ontwerpgrondwet ingrijpend te wijzigen, openbaar moeten worden gemaakt, zodat de burger weet wat er aan de hand is en zo nodig kan reageren.
- 2.11 Het voorstel om de open "Conventie"-methode in de procedure voor de herziening van het verdrag tot vaststelling van een Europese grondwet te verankeren, is positief. De procedure kan nog kracht worden bijgezet, indien vertegenwoordigers van het Comité er volwaardig bij worden betrokken en de stroom van informatie over de besprekingen ván en náár de nationale parlementen wordt versterkt.

Brussel, 9 oktober 2003

De voorzitter
van het
Comité van de Regio's

Waarnemend secretaris-generaal
van het
Comité van de Regio's

A. Bore

G. Stahl

*

* *

N.B. Bijlage 1 op de volgende bladzijden

BIJLAGE 1

Samenvatting van de belangrijkste voorstellen die door het CvdR aan de Europese Conventie zijn voorgelegd en niet in de ontwerpgrondwet (CONV 850/03 van 18 juli 2003) zijn opgenomen

- **STATUS VAN HET COMITÉ IN HET NIEUWE CONSTITUTIONELE BESTEL:**

Met betrekking tot deel I van de ontwerpgrondwet heeft het Comité, naast het voorstel om in art. 18, 2 bij de EU-instellingen te worden vermeld, de volgende wijzigingsvoorstellen ingediend:

Artikel 31: Het Comité van de Regio's

1. Het Europees Parlement, de Raad van Ministers en de Europese Commissie worden bijgestaan door een Comité van de Regio's, dat erop toeziet dat de lokale, regionale en territoriale dimensie en de diversiteit aan culturen en tradities van de Europese volkeren aandacht krijgen bij het opstellen, vaststellen en evalueren van het EU-beleid. Het Comité van de Regio's wordt tevens betrokken bij het toezicht op de naleving van het subsidiariteits-, nabijheids- en evenredigheidsbeginsel.
2. Het Comité van de Regio's bestaat uit vertegenwoordigers van de regionale en lokale gemeenschappen die in een regionaal of lokaal lichaam gekozen zijn of politiek verantwoording verschuldigd zijn aan een gekozen vergadering. De leden van het Comité van de Regio's mogen niet gebonden zijn door enig imperatief mandaat. Zij oefenen hun ambt volkomen onafhankelijk uit in het algemeen belang van de Unie.
3. Het Comité van de Regio's moet onder de in deel III opgenomen voorwaarden door het Europees Parlement, de Raad of de Commissie worden geraadpleegd over de in de artikelen 13, 14 en 16 vermelde beleidsterreinen. Als waarnemer oefent het Comité toezicht uit op de wetgevingsprocedure die op deze beleidsterreinen van toepassing is¹.
4. Het Europees Parlement, de Raad of de Commissie kunnen, indien zij dit wenselijk achten, het Comité van de Regio's raadplegen over alle niet in het vorige lid vermelde beleidsterreinen, met name waar het grensoverschrijdende samenwerking betreft.
5. Het Comité mag, indien het dit wenselijk acht, op eigen initiatief advies uitbrengen.

¹

Zie CvdR-bijdrage aan de Conventie CONV 618/03

6. De regels betreffende de samenstelling van dit comité, de benoeming van de leden, de bevoegdheden en de werking ervan worden vastgesteld in de artikelen III-292 tot en met III-294. De regels betreffende de samenstelling worden door de Raad van Ministers op voorstel van de Europese Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Comité van de Regio's op gezette tijden opnieuw gezien, opdat zij in overeenstemming blijven met de demografische ontwikkeling van de Unie.

Voor III- 294 heeft het CvdR de volgende wijzigingen voorgesteld:

Het Comité van de Regio's wordt door het Europees Parlement, door de Raad van Ministers of door de Europese Commissie geraadpleegd in de door de Grondwet voorgeschreven gevallen en in de in artikelen **13, 14 en 16** opgenomen gevallen, in het bijzonder die welke grensoverschrijdende samenwerking betreffen, waarin een van deze instellingen zulks wenselijk oordeelt.

Indien het Comité overeenkomstig deze Grondwet moet worden geraadpleegd en de raadplegende instelling de aanbevelingen van het Comité niet overneemt, moet deze instelling haar handelwijze motiveren.

Het Comité van de Regio's heeft het recht schriftelijke en mondelinge vragen aan de Commissie voor te leggen.

- **UITBREIDING VAN DE BELEIDSTERREINEN WAAROVER HET CvdR MOET WORDEN GERAADPLEEGD**

Door het CvdR bij de Europese Conventie ingediende wijzigingsvoorstellen m.b.t. deel III van de ontwerpgrondwet

Nieuwe prioritaire beleidsterreinen waarover het Comité geraadpleegd wenst te worden:

- regelingen inzake actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen III-10
- verslag van de Commissie over burgerschap III-13
- liberalisering van de diensten III-32
- harmonisatie van de wetgeving inzake indirecte belastingen III-62
- onderlinge aanpassing van de wetgeving inzake de interne markt III-64, III-65
- staatssteun III-56, III-57, III-58
- samenwerking op het vlak van sociale bescherming III-116
- landbouw III-127
- onderzoek en technologische ontwikkeling III-149, III-150, III-151, III-152, III-154

In de beschrijving van de volgende prioritaire beleidsterreinen dient volgens het Comité verwezen te worden naar de lokale en regionale overheden:

- diensten van algemeen belang III-6
- staatssteun III-56, 57
- interne veiligheid (gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid) III-158-178
- onderlinge aanpassing van de wetgeving inzake de interne markt III-64, III-65

SAMENSTELLING VAN HET CvdR

Het CvdR heeft een wijzigingsvoorstel over de verplichte raadpleging van het Comité in dit verband ingediend, maar heeft m.b.t. de toekomstige samenstelling geen voorstellen gedaan.

Artikel III-292

Het aantal leden van het Comité van de Regio's bedraagt ten hoogste 350. De Raad van Ministers stelt met eenparigheid van stemmen **en na raadpleging van het Comité van de Regio's** een Europees besluit vast waarbij de samenstelling van het Comité wordt vastgelegd.

- **ONTWERPPROTOCOL INZAKE DE TOEPASSING VAN HET SUBSIDIARITEITS- EN EVENREDIGHEIDSBEGINSEL**

De oorspronkelijke versie van het protocol is inmiddels ingrijpend gewijzigd. In één van zijn wijzigingsvoorstellen dringt het CvdR erop aan dat de Europese Commissie het Comité over een breed gamma beleidsterreinen raadpleegt en dat de officiële teksten die naar de EU-instellingen en de nationale parlementen worden gestuurd, tevens aan het CvdR worden toegezonden.

Met name wil het Comité op gelijke voet worden geplaatst met de nationale parlementen, die zes weken de tijd krijgen om bij een vermoede inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel aan de bel te trekken, en het recht krijgen om een met redenen omkleed advies in te dienen indien een bepaald voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel.

Tot slot dient het verslag van de Commissie inzake de toepassing van artikel 9 van de grondwet niet alleen naar de andere instellingen en de nationale parlementen van de lidstaten te worden gestuurd (zoals het nu in de tekst staat), maar ook naar het Comité van de Regio's.

- **HET DEMOCRATISCH BESTEL VAN DE UNIE**

Artikel 45, 2

De burgers worden op het niveau van de Unie rechtstreeks vertegenwoordigd in het Europees Parlement. De lidstaten worden in de Europese Raad en in de Raad van Ministers vertegenwoordigd door hun regeringen, die zelf verantwoording verschuldigd zijn aan de door hun burgers verkozen nationale parlementen. **De lokale en regionale overheden worden vertegenwoordigd door het Comité van de Regio's; de leden van het Comité moeten door de burgers verkozen zijn of politiek verantwoording verschuldigd zijn aan een gekozen vergadering.**

- **GRENDOVERSCHRIJDENDE EN INTERREGIONALE SAMENWERKING**

Europa kan bogen op een lange traditie in grensoverschrijdende en interregionale samenwerking. Om dergelijke vormen van samenwerking te faciliteren, heeft de Unie absoluut een rechtsgrondslag nodig.

Artikel 3

3. (...) De Unie bevordert de economische, sociale en territoriale samenhang, **de interregionale en grensoverschrijdende samenwerking** en de solidariteit tussen de lidstaten. (...)

Artikel 13 ("Gedeelde-bevoegdheidsgebieden")

Aan de lijst hoofdgebieden moet **grensoverschrijdende en interregionale samenwerking** worden toegevoegd.

Artikel 56

Grensoverschrijdende en interregionale samenwerking kan een belangrijke component van goed nabuurschap vormen.

Artikel III-116

Teneinde de harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel te bevorderen, ontwikkelt en vervolgt de Unie haar optreden ter versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang. De Unie stelt zich in het bijzonder ten doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden, met inbegrip van de plattelandsgebieden, te verkleinen **en grensoverschrijdende en interregionale samenwerking te bevorderen.**

- **HERZIENING VAN HET VERDRAG**

Tot slot heeft het CvdR erop aangedrongen als volwaardig lid betrokken te worden bij de procedure voor de herziening van het verdrag tot vaststelling van de grondwet (artikel IV-7).
