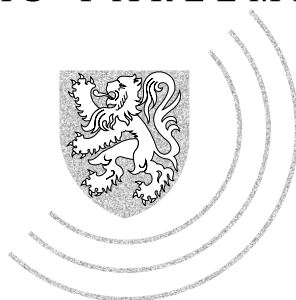


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

21 april 2008

ONTWERP VAN DECREET

**houdende instemming met het verdrag van Lissabon
tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie
en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en de slotakte,
ondertekend in Lissabon op 13 december 2007**

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	47
Advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen	51
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	67
Advies van de Raad van State	71
Ontwerp van decreet	139

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

I. ALGEMENE BESPREKING

1. Ontstaan van het verdrag

De Verklaring over de toekomst van de Europese Unie die onder Belgisch voorzitterschap op de Europese Raad van december 2001 werd beklonken, gaf reeds aan dat het Verdrag van Nice een onvoldoende basis vormde voor de efficiënte, transparante en democratische werking van een uitgebreide Europese Unie. Deze verklaring – ook wel Verklaring van Laken genoemd – behelst een zestigtal kwesties met betrekking tot de toekomst van de Unie, die volgende vier domeinen bestrijken: de verdeling en omschrijving van bevoegdheden, de vereenvoudiging van de verdragen, de institutionele structuren, en de voorbereiding van een Grondwet voor de Europese burgers. Om deze kwesties aan te pakken, voorzag de verklaring in het bijeenroepen van een Conventie.

Op 28 februari 2002 werd de Europese Conventie over de toekomst van Europa in het leven geroepen, met als taak het uitwerken van een ontwerp van grondwettelijk verdrag dat de bestaande verdragen zou vervangen. Op 10 juli 2003 rondde de Conventie haar werkzaamheden af, nadat een akkoord werd bereikt over een voorstel voor een Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. De Intergouvernementele Conferentie (IGC) die daarop volgde, boog zich over het voorstel, dat in enigszins gewijzigde vorm op de Europese Raad van 17 en 18 juni 2004 door de Europese staatshoofden en regeringsleiders werd goedgekeurd. De plechtige ondertekening van dit Europees Grondwettelijk Verdrag (EGW) vond plaats in Rome op 29 oktober 2004.

Hoewel het EGW een antwoord trachtte te geven op de knelpunten die in de Verklaring van Laken werden aangekaart, botste het in 2005 op een ‘neen’ van de Franse en Nederlandse bevolking. Bovendien zorgden de negatieve referenda voor duidelijke tegenstellingen tussen de achttien lidstaten die wel overgingen tot ratificatie, en de overige lidstaten die een afwachende houding aannamen. Als gevolg van de belemmeringen in het ratificatieproces besloot de Europese Raad van 16 en 17 juni 2005 een ‘periode van bezinning’ in te lassen.

Om uit de impasse te geraken, gaf de Europese Raad van juni 2006 aan het Duitse voorzitterschap de

opdracht een rapport op te stellen over de mogelijkheden om het constitutionele proces nieuw leven in te blazen.

De herlancering van het EGW prijkte dan ook bovenaan de agenda van het Duitse voorzitterschap tijdens de eerste helft van 2007. Ter gelegenheid van de vijftigste verjaardag van de Verdragen van Rome werd op de informele Europese Raad van 25 maart 2007 de Verklaring van Berlijn ondertekend, waarin de ambitie werd neergeschreven om “de Europese Unie voor de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2009 een vernieuwde gemeenschappelijke basis te geven”. Vervolgens werd op de Europese Raad van 21, 22 en 23 juni 2007 de patstelling doorbroken: in een politiek akkoord legden de staatshoofden en regeringsleiders de hoofdlijnen vast van een zogenaamd Hervormingsverdrag tot wijziging van de bestaande verdragen. De symboliek van een grondwet werd definitief achterwege gelaten. Specifiek gaf de Europese Raad een mandaat voor een korte en resultaatgerichte IGC onder Portugees voorzitterschap. Het uitgangspunt daarbij was om niet te ver af te wijken van het pakket dat door de Conventie en de IGC van 2004 naar voren was geschoven. De doelstellingen van de IGC waren immers niet gewijzigd: zoals reeds in de Verklaring van Laken werd aangekondigd, zou het nieuwe verdrag de efficiëntie en de democratische legitimiteit van de uitgebreide Unie, alsook de samenhang van haar externe optreden moeten verbeteren.

Op 23 juli 2007 werd het startschot gegeven van de IGC. Omdat het mandaat de krijtlijnen van de voorzienende verdragswijzigingen al had uitgestippeld, was er sprake van een zeer technische en minder politieke IGC, die hoofdzakelijk een juridische vertaling inhield van eerder gemaakte politieke afspraken. De werkzaamheden speelden zich dan ook grotendeels af binnen de juridische werkgroep die door het Portugese voorzitterschap was bijeengeroepen. Deze werkgroep had als taak de ontwerp teksten van de verdragen, protocollen en verklaringen die bij de opening van de IGC door het voorzitterschap waren verspreid, te verifiëren op de conformiteit met het afgesproken mandaat.

Tijdens de samenkomst van de Europese staatshoofden en regeringsleiders in Lissabon op 18 en 19 oktober 2007 werden de laatste discussiepunten uitgeklaard en de werkzaamheden van de IGC afgerond. De ondertekening van het Hervormingsverdrag volgde op 13 december 2007 tijdens een speciale bijeenkomst van de Europese Raad te Lissabon.

Sindsdien spreekt men officieel van het Verdrag van Lissabon.

Mits tijdige ratificatie in alle lidstaten van de Unie zal het Verdrag van Lissabon in werking treden op 1 januari 2009.

2. Belang van het verdrag

Het Verdrag van Lissabon wijzigt de bestaande verdragen. Het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) behoudt zijn naam, terwijl het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wordt omgedoopt tot het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Immers, de Europese Unie verwerft een enkelvoudige rechtspersoonlijkheid. De formele pijlerstructuur die door het Verdrag van Maastricht in het leven was geroepen, houdt op te bestaan. Het woord ‘Gemeenschap’ wordt in de gewijzigde teksten overal vervangen door ‘Unie’.

In vergelijking met het afgewezen EGW worden wijzigingen naar de symbolen van de Europese Unie (zoals vlag, volkslied en motto), alsook termen zoals ‘grondwet’, ‘minister’ en ‘Europese wetten en kaderwetten’ geschrapt. Ook het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie wordt niet langer opgenomen in de basistekst. Wel wordt – door middel van een verwijzing in artikel 6 van het VEU – juridische waarde aan het Handvest verleend.

Desalniettemin komt de inhoud van de wijzigingen die door het Verdrag van Lissabon worden aangebracht, in grote mate overeen met de voorzieningen van het oorspronkelijke EGW. In vele gevallen is de inhoud zelfs identiek, waardoor de voornaamste verwezenlijkingen en voordelen van het EGW gevrijwaard worden. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste aandachtspunten.

De waarden van de Unie

Het Verdrag van Lissabon verankert de Unie als een ‘gemeenschap van waarden’. Het Handvest van de Grondrechten, dat in december 2000 op de Europese Raad van Nice werd goedgekeurd als ‘politieke’ verklaring, maakt geen deel uit van het verdrag zelf. Echter, door middel van een verwijzing in artikel 6 VEU wordt het Handvest dezelfde rechtskracht toebedeeld als de Verdragen (i.e. VEU en VWEU).

Vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wordt het Handvest juridisch bindend ten aanzien van de instellingen en organen van de Unie, alsook van de lidstaten wanneer zij EU-wetgeving implementeren.

Om het bindende karakter van het Handvest te erkennen, werd de tekst op 12 december 2007 voor de tweede maal officieel geproclameerd en ondertekend, door de voorzitters van Raad, Commissie en Europees Parlement. Daaropvolgend werd de volledige tekst van het Handvest opgenomen in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Daarnaast effent het Verdrag van Lissabon het pad voor de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Een protocol verduidelijkt dat een eventuele toetreding de bevoegdheden van de Unie en haar instellingen onverlet laat, en dat de verhouding van de lidstaten tot het EVRM in dat geval niet zal wijzigen.

Meer transparantie

De pijlerstructuur die een onderscheid maakte tussen intergouvernementele en communautaire aangelegenheden, wordt afgeschaft. De Europese Unie geniet voortaan een enkelvoudige rechtspersoonlijkheid. Op die manier wordt het voor de Unie (en niet langer de Europese Gemeenschap) mogelijk om internationale akkoorden te sluiten.

Verder voorziet het Verdrag van Lissabon in een duidelijkere afbakening van bevoegdheden tussen de Unie en haar lidstaten. Tevens wordt bedongen dat de EU-instellingen in dialoog treden met actoren uit het maatschappelijk middenveld, en aan de burgers van de Unie wordt initiatiefrecht toegekend. Op basis van één miljoen handtekeningen zullen de EU-burgers voortaan de Commissie kunnen verzoeken een voorstel in te dienen over een materie die ze ter harte nemen.

Meer democratie en efficiëntie als leidraad voor institutionele hervormingen

De institutionele architectuur van de Unie ondergaat met het Verdrag van Lissabon een aantal grondige wijzigingen. De opzet van de hervorming is tweeledig: enerzijds worden de instellingen aangepast aan

de uitdagingen die met de uitbreiding van de Unie gepaard gaan, anderzijds wil het Verdrag van Lissabon meer legitimiteit aan de instellingen toekennen.

Europese Commissie

Krachtens het Verdrag van Nice telt de Commissie sinds 1 november 2004 één commissaris per lidstaat. Het handhaven van deze regel dreigt op termijn nadelig te zijn voor het efficiënt functioneren van de Commissie als geheel. Een al te uitgebreide Commissie beschikt immers over minder slagkracht.

Het Verdrag van Lissabon bepaalt daarom dat vanaf 1 november 2014 het aantal commissarissen gereduceerd zal worden tot 2/3 van het aantal lidstaten, tenzij door de Europese Raad met eenparigheid van stemmen anders beslist wordt. De samenstelling van de Commissie zal gebeuren op basis van een toerechtiging die de gelijkheid onder lidstaten eerbiedigt.

Het Europees Parlement zal de voorzitter van de Commissie kiezen, op basis van een voorstel van de Europese Raad, die zich daarbij laat leiden door de uitslag van de Europese verkiezingen.

Europees Parlement

Mits tijdige ratificatie van het Verdrag van Lissabon zal vanaf de eerstvolgende Europese verkiezingen in 2009 het aantal Europese parlementsleden beperkt worden tot 750 plus de voorzitter. De zetels worden verdeeld in overeenstemming met het principe van 'degressieve proportionaliteit', waarbij een lidstaat minstens recht heeft op 6 afgevaardigden. Het plafond wordt vastgelegd op maximum 96 parlementsleden per lidstaat (in plaats van de huidige 99 zetels voor Duitsland). Het Verdrag van Lissabon stipuleert dat de zetelverdeling tussen de lidstaten voortaan bepaald wordt bij een eenparig besluit van de Europese Raad, op initiatief van en na goedkeuring door het Europees Parlement. Voor de periode volgend op 2014 zal een nieuw besluit moeten worden aangenomen.

Wat betreft de zittingsperiode 2009-2014, zal België zijn recht op 22 vertegenwoordigers behouden, zoals reeds bepaald was door het Verdrag van Nice. Immers, het huidige aantal van 24 vertegenwoordigers werd door het Verdrag van Nice enkel voorzien tijdens de overgangsperiode voorafgaande aan de toetreding van Bulgarije en Roemenië. De intern-

Belgische zetelverdeling (momenteel vastgelegd op 14 zetels voor het Nederlandstalig kiescollege, 9 voor het Franstalig kiescollege en 1 voor het Duitstalig kiescollege) wordt bij koninklijk besluit aangepast. Voorts verwerft het Europees Parlement als medewetgever een aanzienlijk grotere bevoegdheid. Op enkele uitzonderingen na dienen alle Europese wetgevende akten door de Raad én het Parlement goedgekeurd worden. Door de afschaffing van het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven verkrijgt het Europees Parlement ook inzake begrotingsmateries eenzelfde beslissingsrecht als de Raad.

Raad van de Europese Unie: uitbreiding gekwalificeerde meerderheid

Met het oog op vlottere besluitvorming voorziet het Verdrag van Lissabon dat de werkingssfeer van gekwalificeerde meerderheidsstemming wordt uitgebreid. In vergelijking met de huidige situatie zal de Raad in een aanzienlijk toegenomen aantal gebieden op basis van een gekwalificeerde meerderheid moeten beslissen. Deze uitbreiding gaat hand in hand met de toepassing van de zogenaamde 'gewone wetgevingsprocedure', i.e. medebeslissing door het Europees Parlement. Gevoelige materies zoals fiscaal beleid, sociale zekerheid, buitenlands beleid, gemeenschappelijke defensie, operationele samenwerking tussen politiediensten en taalregelgeving blijven evenwel onder de unanimiteitsregel vallen.

Een 'clause passerelle' (i.e. een overbruggingsclausule) geeft de Europese Raad bovendien de mogelijkheid met eenparigheid van stemmen te besluiten dat de stemming met gekwalificeerde meerderheid wordt uitgebreid naar andere terreinen, zonder dat dit de herziening van de Verdragen noodzakelijk maakt. Deze overheveling kan enkel gebeuren indien geen enkel nationaal parlement bezwaar aantekent. Een uitzondering geldt voor besluiten die gevolgen hebben op militair en defensiegebied: onder geen beding mogen zulke besluiten op basis van gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen.

Raad van de Europese Unie: berekeningswijze gekwalificeerde meerderheid

Om het besluitvormingsproces eenvoudiger te maken, wordt het huidige systeem van gekwalificeerde meerderheidsstemming, zoals ingevoerd door het Verdrag van Nice, aangepast. Vanaf 1 november 2014 wordt een nieuwe berekeningswijze gehanteerd: een gekwalificeerde meerderheid zal dan bestaan uit ten minste

55% van de leden van de Raad die ten minste vijftien in aantal zijn en lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de Unie. Deze berekeningswijze impliceert dus een dubbele meerderheid: aantal leden en bevolking.

Volgens het nieuwe systeem moet een blokkerende minderheid minstens vier leden van de Raad tellen. Verder wordt bepaald dat, indien het voorstel niet uitgaat van de Commissie of van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, een gekwalificeerde meerderheid bestaat uit ten minste 72% van de leden van de Raad die lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% van de totale EU-bevolking uitmaakt.

Bovendien, wanneer niet alle leden van de Raad deelnemen aan de stemming, wordt de gekwalificeerde meerderheid als volgt gedefinieerd: ten minste 55% van de leden van de Raad die deelnemende lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de deelnemende lidstaten. Een blokkerende minderheid bestaat in dat geval uit het minimum aantal van de leden van de Raad dat meer dan 35% van de bevolking van alle deelnemende lidstaten uitmaakt, plus één lid. Wanneer de Raad niet besluit op voorstel van de Commissie of de hoge vertegenwoordiger, wordt onder gekwalificeerde meerderheid verstaan: ten minste 72% van de leden van de Raad die deelnemende lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% van de totale EU-bevolking uitmaakt.

Echter, twee overgangsperiodes met complexe stemmingsprocedures belemmeren de exclusieve toepassing van de nieuwe berekeningswijze. Pas vanaf 1 april 2017 wordt volledig afgestapt van het principe van gewogen stemmen. Een protocol gehecht aan de gewijzigde Verdragen regelt de overgangsbepalingen.

Bijgevolg wordt de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in drie fasen gewijzigd:

(1) De eerste overgangsperiode loopt van de inwerkingtreding van het verdrag tot en met 31 oktober 2014. Besluiten op voorstel van de Commissie worden aangenomen met ten minste 255 gewogen stemmen (op een totaal van 345 gewogen stemmen) en een meerderheid van de leden. Andere besluiten vereisen een minimum van 255 gewogen stemmen en ten minste 2/3 van de leden.

Bovendien kan een lid van de Europese Raad of de Raad verlangen dat wordt nagegaan of de lidstaten die de gekwalificeerde meerderheid vormen, ten minste 62% van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen. Indien niet, dan wordt het besluit niet aangenomen.

(2) De tweede overgangsperiode geldt vanaf 1 november 2014 tot en met 31 maart 2017. Besluiten worden in principe aangenomen volgens de nieuwe berekeningswijze. Echter, een lid van de Raad kan steeds verzoeken dat de beslissing wordt genomen met de gekwalificeerde meerderheidsprocedure zoals van toepassing vóór 1 november 2014 (zie punt 1).

Wanneer het aantal lidstaten dat een besluit weigert goed te keuren, net ontoereikend is om een blokkerende minderheid te vormen, zal de Raad bijkomende inspanningen doen om binnen een redelijke termijn een oplossing te vinden die een brede consensus geniet. Dit mechanisme is ingegeven door het zogenaamde Ioannina-compromis uit 1994, en werd opgenomen in een verklaring die deel uitmaakt van de slotakte van de IGC. Deze procedure doet geenszins afbreuk aan de dwingende termijnen die door het recht van de Unie worden voorgeschreven. Aldus wordt de besluitvorming niet opgeschort.

(3) De nieuwe berekeningswijze geldt exclusief vanaf 1 april 2017. De gewogen stemming mag niet meer worden ingeroepen, en het mechanisme gebaseerd op het Ioannina-compromis wordt aan minder strenge voorwaarden gekoppeld.

Voorzitterschap van de Europese Raad en van de Raad van de Europese Unie

De voorzitter van de Europese Raad, i.e. de bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders, wordt verkozen voor een periode van tweeënhalf jaar en kan éénmaal herkozen worden. Deze formule komt in de plaats van de zesmaandelijks beurtwisseling van het voorzitterschap, en verschaft de Europese Raad meer stabiliteit en zichtbaarheid. Daarenboven wordt de Europese Raad de status van officiële EU-instelling toegekend.

Met de bedoeling de karakteristieken van een presidentieel systeem te vermijden, wordt de werking van het voorzitterschap van de Europese Raad aan een aantal voorwaarden gebonden. De voorzitter zal enkel beschikken over een eigen kabinet, niet over een eigen begroting, en de administratieve ondersteuning wordt waargenomen door het Raadssecretariaat.

Het voorzitterschap van de Raadszittingen op ministerieel niveau blijft functioneren volgens het principe van het zesmaandelijks toerbeurtsysteem. Wel zal het voorzitterschap zich voortaan voltrekken binnen het kader van een team van drie lidstaten dat voor achttien maanden wordt aangesteld en op basis van een gemeenschappelijk programma zal functioneren. Tenzij de leden van het team anders beslissen, wordt het voorzitterschap van de verschillende Raadsformaties zes maanden lang gevoerd door één lidstaat, die daarbij wordt bijgestaan door de twee andere lidstaten. Een uitzondering betreft de Raad Buitenlandse Zaken, die stevast zal worden voorgezeten door de toekomstige hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. De Raad Buitenlandse Zaken wordt bovendien losgekoppeld van de Raad Algemene Zaken.

Nationale parlementen

Wat de inspraak van nationale parlementen in het Europese besluitvormingsproces betreft, worden de voorzieningen van het EGW door het Verdrag van Lissabon opgenomen en zelfs versterkt. Specifieke bepalingen over de rol van nationale parlementen en over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid worden uiteengezet in twee afzonderlijke protocollen.

Deze bepalingen voorzien dat nationale parlementen geïnformeerd worden over de voorstellen die binnen de Unie besproken worden. Ontwerpen van wetgevingshandelingen worden in de regel aan de parlementen toegezonden. Ook krijgen de nationale parlementen meer inspraak in de controle op het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel stelt dat, vooral eer een maatregel wordt goedgekeurd, moet worden nagegaan of de vooropgestelde doelstellingen niet op nationaal niveau bereikt kunnen worden en of een optreden van de Unie überhaupt noodzakelijk is.

Op twee manieren wordt de subsidiariteitstoets versterkt. Ten eerste wordt een periode van acht weken (en niet langer zes weken zoals bepaald in het EGW) voorzien om voorstellen voor EU-wetgeving te evalueren in het licht van het subsidiariteitsbeginsel. Ieder nationaal parlement kan een gemotiveerd advies toezenden aan de voorzitters van het Europees Parlement, Commissie en Raad, waarin uiteengezet wordt waarom het onderwerp in kwestie niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Ten tweede kan – in het kader van de gewone wetgevingsprocedure – een

meerderheid van de nationale parlementen elk Commissievoorstel dat het subsidiariteitsbeginsel niet zou eerbiedigen, tegenhouden, onder de voorwaarde dat deze parlementaire meerderheid gesteund wordt door 55% van de leden van de Raad of een meerderheid van de leden van het Europees Parlement. Deze laatste procedure verschaft de nationale parlementen een zogenaamde ‘oranje kaart’.

Een belangrijke bemerking is dat in Belgisch verband de notie van nationale parlementen ook de parlementaire vergaderingen van de gemeenschappen en gewesten dekt, althans wanneer de Unie optreedt in domeinen die onder hun bevoegdheden vallen. Deze verduidelijking van het Belgische federale systeem, die ook in het oorspronkelijke EGW werd voorzien (‘verklaring 49’), wordt uiteengezet in de Verklaring van het Koninkrijk België inzake de nationale parlementen (hernummerd tot ‘verklaring 51’). Ter implementatie van de taken die zijn weggelegd voor de nationale parlementen, waaronder bovengenoemde subsidiariteitstoets, sluiten de verschillende Belgische parlementen – de federale wetgevende kamers, de parlementen van de gemeenschappen en de parlementen van de gewesten – een interparlementair samenwerkingsakkoord.

Comité van de Regio's

Met betrekking tot de controle op de subsidiariteit wint het Comité van de Regio's aan belang. Met het Verdrag van Lissabon verwerft het Comité van de Regio's immers het recht om een zaak bij het Hof van Justitie aanhangig te maken wegens niet-naleving van het subsidiariteitsbeginsel.

Nauwere samenwerking

Het Verdrag van Lissabon biedt aan een groep van minstens negen EU-lidstaten de mogelijkheid om in nauwer verband samen te werken binnen het kader van de Unie. Deze nauwere samenwerking kan enkel opgestart worden in de domeinen waarvoor de Unie niet exclusief bevoegd is.

De reeds vernoemde clause passerelle waarmee het werkingsgebied van gekwalificeerde meerderheidsstemming kan verruimd worden, geldt ook in het geval van nauwere samenwerking. De lidstaten die deel uitmaken van de nauwere samenwerking, kunnen beslissen de clause passerelle toe te passen, zonder dat de andere lidstaten hiertegen bezwaar kunnen

aantekenen. Met name inzake fiscale en sociale aan-
gelegenheden biedt deze procedure een reële oppor-
tuniteit voor verdere integratie.

Lidmaatschap van de Unie

Met betrekking tot verdere uitbreiding van de Unie
bepaalt het Verdrag van Lissabon dat bij de toetred-
ing van nieuwe lidstaten zal rekening gehouden wor-
den met de door de Europese Raad overeengekomen
toetredingscriteria. Daar er niet specifiek verwezen
wordt naar de bestaande criteria van Kopenhagen,
kan toekomstige uitbreiding mogelijkserwijs onder-
worpen worden aan nieuwe voorwaarden. In het
licht van de omvangrijke uitbreiding van de afgelo-
pen jaren en de impact ervan op de werking van de
Unie bestaat de mogelijkheid dat de absorptiecapaci-
teit van de Unie bij toekomstige uitbreiding in reke-
ning zal worden gebracht. Hierover is momenteel een
discussie gaande, zowel binnen verschillende lidstaten
als op het niveau van de EU-instellingen.

Het Verdrag van Lissabon spreekt niet enkel over
uitbreiding, maar laat de lidstaten ook de mogelijk-
heid zich terug te trekken uit de Unie. Een specifiek
mechanisme wordt voorzien voor het onderhandelen
en sluiten van een akkoord over de voorwaarden van
terugtrekking. Een lidstaat die zich uit de Unie heeft
teruggetrokken, kan evenwel op zijn passen terugke-
ren en het EU-lidmaatschap opnieuw aanvragen.

Extern optreden van de Unie

Met het oog op de slagkracht, visibiliteit en samen-
hang van het externe optreden van de Unie roept het
Verdrag van Lissabon een nieuwe functie in het leven,
i.e. de post van hoge vertegenwoordiger van de Unie
voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (en niet
langer minister van Buitenlandse Zaken zoals oor-
spronkelijk voorzien in het EGW).

Deze hoge vertegenwoordiger is verantwoordelijk
voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veilig-
heidsbeleid (GBVB) van de Unie. Hij/zij is belast met
het indienen van voorstellen ter uitwerking van dit
beleid, dat hij/zij als mandataris van de Raad ten uit-
voer brengt. De hoge vertegenwoordiger zit eveneens
de Raad Buitenlandse Zaken voor.

Bovendien zal de nieuwe hoge vertegenwoordiger
fungeren als vice-voorzitter van de Europese Com-
missie, waarbinnen hij/zij verantwoordelijk wordt

voor externe betrekkingen en de coördinatie van het
externe optreden van de Unie.

Aldus zal de toekomstige hoge vertegenwoordiger
twee functies combineren: de huidige functie van
Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB en de post
van Europees Commissaris voor Externe Betrek-
kingen. Het Verdrag van Lissabon bepaalt echter
niet nader welke mate van controle de hoge verte-
genwoordiger zal uitoefenen over de verschillende
externe bevoegdheden van de Commissie, in het bij-
zonder handels- en ontwikkelingsbeleid. Onder lid-
staten bestaat er alvast een brede consensus om het
handels- en ontwikkelingsbeleid niet op te nemen in
het takenpakket van de hoge vertegenwoordiger.

Wel wordt verduidelijkt dat de hoge vertegenwoordi-
ger zal worden bijgestaan door een Europese dienst
voor extern optreden. Deze diplomatieke dienst zal
worden samengesteld uit ambtenaren van de Com-
missie, van het secretariaat-generaal van de Raad en
uit personeel dat gedetacheerd wordt door de ver-
schillende nationale diplomatieke diensten.

Een politieke verklaring expliciteert dat bovenstaande
innovaties geenszins afbreuk doen aan de huidige
bevoegdheden van de lidstaten inzake buitenlands
beleid, noch aan hun nationale vertegenwoordiging
in derde landen en internationale organisaties.

Ten slotte onderstreept het Verdrag van Lissabon
het eigen karakter van het GBVB, dat aan specifieke
regels en procedures is onderworpen. De voornaam-
ste bepaling betreft de toepassing van de unanimi-
teitsregel: tenzij de Verdragen anders bepalen, worden
beslissingen over het GBVB met eenparigheid van de
stemmen aangenomen.

Europese defensie

In tegenstelling tot de vorige verdragswijzigingen
krijgt defensiebeleid een vooraanstaande plek in het
Verdrag van Lissabon. Het huidige Europees Veilig-
heids- en Defensiebeleid (EVDB) wordt omgedoopt
tot het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensie-
beleid (GVDB). Het is de ambitie van de Unie om op
geleidelijke wijze een gemeenschappelijk defensiebe-
leid uit te stippelen, dat op zijn beurt kan leiden tot
een werkelijke gemeenschappelijke defensie. Besluit-
vorming inzake defensiebeleid blijft wel onderwor-
pen aan unanimiteit, en de aanname van wetgevende
akten is uitgesloten. Lidstaten die verdere stappen

willen ondernemen op vlak van defensiebeleid, kunnen steeds beslissen een permanente gestructureerde samenwerking op touw te zetten.

De zogenaamde Petersbergtaken worden uitgebreid. In aanvulling op humanitaire en reddingsacties zullen toekomstige EU-missies zich ook richten op ontwapening, militaire raad en bijstand, conflictpreventie en vredeshandhaving, alsook op stabilisering na afloop van conflicten. Verder wordt bepaald dat deze taken kunnen bijdragen aan de strijd tegen het terrorisme.

Vervolgens voorziet het Verdrag van Lissabon in de oprichting van een Europees Defensieagentschap (EDA), onder meer met de bedoeling om nationale defensievermogens, onderzoek en de aankoop van defensiemateriaal te coördineren.

Naar aanleiding van de terroristische aanslagen van maart 2004 in Madrid neemt het Verdrag van Lissabon een solidariteitsclausule op, die bepaalt dat de Unie en haar lidstaten gezamenlijk zullen optreden wanneer een lidstaat getroffen wordt door een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp.

Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

Mits enkele uitzonderingen wordt gekwalificeerde meerderheidsstemming de norm in het beleidsdomein van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). Ook de rol van het Europees Parlement wordt uitgebreid. Onder het Verdrag van Lissabon verwerft het Europees Parlement medebeslissingsrecht in het merendeel van JBZ-materies. Deze wijzigingen gelden ook inzake politieke samenwerking en justitiële samenwerking in strafzaken. Lidstaten behouden wel hun initiatiefrecht in deze twee domeinen.

Het Verdrag van Lissabon maakt de verdere uitbouw van justitiële samenwerking in strafzaken mogelijk. Ter bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, kan de Raad beslissen een Europees openbaar ministerie in te richten. Deze beslissing wordt met eenparigheid van de stemmen genomen, na goedkeuring door het Europees Parlement. De Raad kan eveneens besluiten de bevoegdheid van dit Europees openbaar ministerie uit te breiden, met het oog op de bestrijding van zware misdaad met een grensoverschrijdende dimensie.

Ter bevordering van de operationele samenwerking op vlak van binnenlandse veiligheid voorziet het Verdrag

van Lissabon in de oprichting van een permanent comité in de schoot van de Raad. Voorts wordt expliciet gesteld dat de activiteiten van de Unie geen afbreuk doen aan de verantwoordelijkheden van de lidstaten ter handhaving van de openbare orde en bescherming van de binnenlandse veiligheid.

De bestaande protocollen over de posities van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken ten aanzien van JBZ-samenwerking, de zogenaamde 'opt-outs', worden door het Verdrag van Lissabon aangepast. In een verklaring geeft Ierland aan zo maximaal mogelijk gebruik te maken van het recht om toch deel te nemen aan de aanneming van maatregelen met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Deze intentie geldt in het bijzonder op het vlak van politieke samenwerking.

Sociaal beleid

Inzake sociaal beleid boekt het Verdrag van Lissabon enige vooruitgang. Eerst en vooral erkent het Verdrag de sociale dimensie van de Unie. De uitbouw van een sociale markteconomie die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, wordt tot de overkoepelende doelstellingen van de Unie gerekend. Ook de bestrijding van sociale uitsluiting en discriminatie, de bevordering van sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van vrouwen en mannen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind behoren tot de ambities van de Unie.

Daarnaast wordt in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een horizontale sociale clausule ingevoerd, die uitdrukkelijk stelt dat de Unie bij de bepaling en uitvoering van haar beleid steeds rekening moet houden met een aantal sociale vereisten. De clausule maakt gewag van een hoog niveau van werkgelegenheid, adequate sociale bescherming, bestrijding van sociale uitsluiting, en een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid.

Bovendien zal de aandacht voor sociale rechten en verworvenheden enkel toenemen gezien de juridische impact van het Handvest en de mogelijke toetreding van de Unie tot het EVRM.

Diensten van algemeen economisch belang worden door het Verdrag van Lissabon van een duidelijkere rechtsgrond voorzien, zodat de bijzondere rol van deze diensten beter onderscheiden wordt van eco-

nomische diensten. Het Europees Parlement en de Raad stellen de beginselen en voorwaarden vast die de diensten van algemeen economisch belang in staat moeten stellen hun taken te vervullen. In een afzonderlijk protocol worden enkele waarden met betrekking tot de diensten van algemeen economisch belang opgesomd. Bovendien expliciteert dit protocol dat de bepalingen van de Verdragen op geen enkele wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet-economische diensten van algemeen belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren.

In het kader van het externe handelsbeleid van de Unie wordt de specifieke functie van enerzijds culturele en audiovisuele diensten en anderzijds sociale, onderwijs- en gezondheidsdiensten gevrijwaard. Bij de onderhandeling en sluiting van handelsakkoorden betreffende deze diensten besluit de Raad met eenparigheid van de stemmen, wanneer de akkoorden afbreuk dreigen te doen aan respectievelijk de culturele en linguïstische verscheidenheid in de Unie en aan de nationale organisatie en verantwoordelijkheid van de lidstaten ter zake.

Ten slotte wijzigt het verdrag enkele technische bepalingen. Wat betreft de sociale zekerheid van migrerende werknemers, zullen maatregelen niet langer met eenparigheid van de stemmen, maar met een gekwalificeerde meerderheid genomen worden. Een lidstaat die meent dat een voorstel een bedreiging voor zijn socialezekerheidsstelsel betekent, kan evenwel beroep aantekenen bij de Europese Raad, die binnen de vier maanden moet beslissen. Op vlak van volksgezondheid wordt het werkingsgebied uitgebreid. Zo zal de Unie kunnen optreden ter bestrijding van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid.

Economisch en monetair beleid

Het Verdrag van Lissabon geeft erkenning aan de eurozone. Eén van de overkoepelende doelstellingen van de Unie verwijst voortaan naar de inrichting van een economische en monetaire unie die de euro als munt heeft. Voorts verwerft de Europese Centrale Bank (ECB) de status van officiële EU-instelling. Het monetaire beleid wordt gecategoriseerd onder de exclusieve bevoegdheden van de Unie.

Op bestuurlijk vlak wordt de besluitvormingsautonomie van de landen van de eurozone uitgebreid. Ten aanzien van internationale financiële instellingen en conferenties kunnen de leden van de euro-

zone gemeenschappelijke standpunten innemen. Ook kunnen ze daarbinnen optreden door middel van een gezamenlijke vertegenwoordiging. Een protocol bevestigt de informele status van de vergaderingen van de Eurogroep.

In het kader van het Stabiliteits- en Groeipact verwerft de Commissie de bevoegdheid om – zonder goedkeuring van de Raad – waarschuwingen te richten aan individuele lidstaten, om te voorkomen dat hun nationaal economisch beleid te ver zou afwijken van gezamenlijk afgesproken richtsnoeren. Ook wordt de Commissie gemachtigd om buitensporige tekorten vast te stellen, en hieromtrent voorstellen over te maken aan de Raad.

Regionaal beleid

Het principe van territoriale cohesie maakt voortaan deel uit van de doelstellingen van de Unie. Voordien werd enkel gesproken over economische en sociale samenhang. De introductie van het beginsel van territoriale samenhang heeft de intentie om in het EU-beleid meer rekening te houden met de ruimtelijke verscheidenheid van het Europese continent. Het vormt een hefboom om beter in te spelen op gebiedsspecifieke kenmerken en om meer samenhang aan te brengen ten aanzien van de effectieve ruimtelijke doorvertaling van het EU-beleid op het terrein. Een mogelijk gevolg voor Vlaanderen is dat toekomstig Europees beleid beter zal kunnen inspelen op bijvoorbeeld de hoge urbanisatie- en industrialisatiegraad.

Het Verdrag van Lissabon somt de regio's op die bijzondere aandacht krijgen. Het gaat om plattelandsgebieden, regio's die een industriële overgang doormaken, en regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid, alsook insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden.

Een belangrijke vernieuwing is dat het Europees Parlement medebeslissingsrecht verkrijgt inzake de aanwending van de structuurfondsen.

Overige nieuwigheden

Zonder de intentie een exhaustief overzicht te geven, volgt hieronder een opsomming van overige nieuwigheden die door het Verdrag van Lissabon geïntroduceerd worden:

- de strijd tegen de klimaatverandering wordt onderdeel van het milieubeleid van de Unie;

- de Europese Unie kan maatregelen treffen om de Europese dimensie van sport te ontwikkelen. Van harmonisatie is echter geen sprake. De Unie is enkel bevoegd om het optreden van de lidstaten op vlak van sport te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen;
- ruimtebeleid wordt erkend als een bevoegdheids-domein van de Unie. Het betreft hier een bevoegdheid die de Unie moet delen met de lidstaten;
- voor de eerste maal wordt een aparte titel aan energiebeleid gewijd. De Unie krijgt een duidelijker en sterker mandaat, en moet de werking van de energiemarkt waarborgen, zorgen voor continuïteit van de energievoorziening, en de interconnectie van energienetwerken, energie-efficiëntie, energiebesparing, en nieuwe en duurzame energie bevorderen. De Unie deelt deze bevoegdheid met de lidstaten. In het geval van problemen inzake energievoorziening roept het Verdrag van Lissabon op tot solidariteit tussen de lidstaten;
- zonder de bevoegdheden op vlak van onderzoek op significante wijze te veranderen, voorziet het Verdrag van Lissabon een rechtsgrond voor de totstandbrenging van een Europese onderzoeksruimte;
- civiele bescherming wordt een nieuwe bevoegdheid van de Unie. Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat de Unie de samenwerking tussen de lidstaten zal bevorderen met het oog op de voorkoming van en bescherming tegen natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen. Harmonisatie van nationale wetgeving wordt evenwel uitgesloten.

II. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Het Verdrag van Lissabon wijzigt de twee belangrijkste verdragen van de EU, zijnde het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG). Dit laatste verdrag zal voortaan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) worden genoemd. Aan de verdragsteksten zijn ook verscheidene protocollen gehecht, en de slotakte van de Intergouvernementele Conferentie bevat een reeks verklaringen. Terwijl de protocollen een integrerend deel uitmaken van de Verdragen en over eenzelfde juridische waarde beschikken, hebben de verklaringen een louter politiek karakter.

Supra werd reeds een summier overzicht gegeven van de belangrijkste in het Verdrag van Lissabon vervatte verdragswijzigingen. Hieronder volgt een meer diepgaande artikelsgewijze analyse van de diverse verdragsbepalingen. De volgende secties zullen op chronologische wijze de wijzigingen met betrekking tot het VEU en het VWEU ontleden. De nieuwe nummering van de verdragsartikelen is opgenomen in de concordantietabel die aan het Verdrag van Lissabon is gehecht.

1. Wijzigingen met betrekking tot het VEU

De wijzigingen met betrekking tot het VEU worden in artikel 1 van het Verdrag van Lissabon uiteengezet.

Preambule

De tekst van de preambule verwijst voortaan naar het culturele, religieuze en humanistische erfgoed van Europa. Een expliciete verwijzing naar de christelijke tradities wordt net zoals in het EGW niet opgenomen.

TITEL I

Gemeenschappelijke bepalingen

Artikel 1 van het VEU geeft aan dat de Unie gegrond is op ‘de Verdragen’, i.e. het VEU en het VWEU, en in de plaats treedt van de Europese Gemeenschap.

De waarden waarop de Unie berust, worden opgesomd in artikel 1bis, hernummerd tot artikel 2. Hieronder valt onder meer de eerbiediging van ‘de rechten van personen die tot minderheden behoren’. In het licht van de weigering van de Vlaamse Regering om het kaderverdrag van de Raad van Europa over de bescherming van nationale minderheden te ratificeren, kan gesteld worden dat de formulering zoals opgenomen in artikel 1bis – zijnde een verwijzing naar de individuele rechten en niet naar de collectieve rechten van minderheden – geen gevaar voor Vlaanderen inhoudt. In de eerste plaats betreft het hier een bepaling over de algemene waarden van de Unie, zodat geen rechtstreekse rechtsgrond geschapen wordt. Ten tweede vindt men gelijkaardige bepalingen terug in andere internationale verdragen of verklaringen, waaronder de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.

Ten slotte moet opgemerkt worden dat het VEU fungeert als juridische onderbouwing van het EU-beleid en niet dient om het autonome beleid van de lidstaten in vraag te stellen.

De doelstellingen die de Unie ambieert, worden uiteengezet in artikel 2, hernummerd tot artikel 3. Aandacht wordt onder meer besteed aan de sociale aspecten van de interne markt, aan de bevordering van economische, sociale én territoriale samenhang, en aan de eerbiediging van de rijke verscheidenheid van cultuur en taal binnen de Unie. Onder impuls van Frankrijk maakt de verwijzing naar een ‘interne markt waarin de mededinging vrij en onvervals is’, zoals opgenomen in het EGW, niet langer deel uit van de doelstellingen van de Unie. Het Protocol betreffende de interne markt en de mededinging bepaalt wel dat de Unie een regime is waarbinnen de mededinging niet wordt verstoord en met het oog daarop en indien nodig maatregelen neemt overeenkomstig de bepalingen in de Verdragen.

Artikel 3bis, hernummerd tot artikel 4, spitst zich toe op de relatie tussen de Unie en haar lidstaten. Ten eerste behoren bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie worden toegedeeld, toe aan de lidstaten. Ten tweede respecteert de Unie de gelijkheid van de lidstaten, hun nationale identiteit zoals weerspiegeld in hun politieke en grondwettelijke structuren (met inbegrip van regionaal en lokaal zelfbestuur), en hun essentiële staatsfuncties (onder andere de bescherming van de nationale veiligheid, waarvoor de lidstaten de exclusieve verantwoordelijkheid dragen). Ten derde pleit het beginsel van loyale samenwerking voor wederzijdse steun en respect tussen de Unie en haar lidstaten bij de uitvoering van de taken die uit de Verdragen voortvloeien. Lidstaten mogen onder geen beding de taken van de Unie bemoeilijken, noch maatregelen nemen die de doelstellingen van de Unie tenietdoen.

Artikel 3ter, hernummerd tot artikel 5, regelt de afbakening en uitoefening van bevoegdheden. Volgens het beginsel van bevoegdheidstoedeling beschikt de Unie enkel over die bevoegdheden die in de Verdragen aan de Unie zijn toegedeeld. Het subsidiariteitsbeginsel stelt dat de Unie in de domeinen waarvoor ze niet exclusief bevoegd is, enkel optreedt wanneer de vooropgestelde doelstellingen niet op nationaal niveau bereikt kunnen worden. Daarbij wordt ook expliciet verwezen naar het regionale en lokale bestuursniveau. Het evenredigheidsbeginsel bepaalt dat het optreden van de Unie niet verder mag gaan dan wat de doelstellingen in de Verdragen voorschrijven.

Nationale parlementen kunnen controle uitoefenen op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Het Protocol betreffende de rol van nationale parlementen poneert dat nationale parlementen aan de voorzitter van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een met redenen omkleed advies kunnen toesturen inzake de overeenstemming van een voorgestelde maatregel met het subsidiariteitsbeginsel. In de Belgische context dekt de notie van nationale parlementen ook de parlementaire vergaderingen van de gemeenschappen en gewesten, voor zover de Unie optreedt in domeinen die onder hun bevoegdheden vallen. Deze toelichting van het Belgische federale systeem wordt opgenomen in de Verklaring van het Koninkrijk België inzake de nationale parlementen. Ter uitvoering van de taken die zijn weggelegd voor de nationale parlementen, sluiten de verschillende Belgische parlementen – de federale wetgevende kamers, de parlementen van de gemeenschappen en de parlementen van de gewesten – een interparlementair samenwerkingsakkoord.

De procedure voor de zogenaamde ‘subsidiariteits-toets’ wordt uiteengezet in het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Het protocol geeft de nationale parlementen een periode van acht weken (en niet langer zes weken zoals voorzien door het EGW) om ontwerpen van wetgevingshandelingen te evalueren in het licht van het subsidiariteitsbeginsel. In het kader van de gewone wetgevingsprocedure is een meerderheid van nationale parlementen effectief in staat om een Commissievoorstel dat niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, tegen te houden, onder voorwaarde dat het gemotiveerde advies van de nationale parlementen gesteund wordt door 55% van de leden van de Raad of een meerderheid van de leden van het Europees Parlement. Een tweede belangrijke bepaling die het protocol opneemt (en ook ten tijde van het EGW was voorzien), is dat elk ontwerp van wetgevingshandeling a priori vergezeld moet worden van een ‘subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum’, waarin de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid wordt toegelicht. Dit memorandum moet eveneens elementen bevatten waarmee de financiële gevolgen van het ontwerp beoordeeld kunnen worden, alsook – in het geval van een richtlijn – het effect ervan op de door de lidstaten vast te stellen regelgeving, inclusief – waar toepasselijk – de regionale regelgeving.

Artikel 6 verwijst naar het Handvest van de Grondrechten en geeft het dezelfde rechtskracht als de

Verdragen. Aldus is het Handvest bindend voor de instellingen van de Unie én voor de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie uitvoeren. Er wordt expliciet gesteld dat de bepalingen van het Handvest geenszins een verruiming inhouden van de bevoegdheden van de Unie. Hierop wordt nogmaals gedrukt in de Verklaring betreffende het Handvest van de Grondrechten van de Unie, en ook in de Verklaring van de Tsjechische Republiek over het Handvest van de Grondrechten van de Unie zijn gelijkaardige voorbeholden vervat.

Een belangrijke kanttekening is dat het Handvest niet juridisch bindend is ten aanzien van Polen en het Verenigd Koninkrijk. Dit uitzonderingsregime, de zogenaamde opt-out, wordt geregeld in het Protocol betreffende de toepassing van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk, en verkreeg tijdens de IGC de voorkeur op een scenario waarbij het bindende karakter van het Handvest beperkt zou worden tot de instellingen van de Unie. Tevens geeft Polen in een eenzijdige verklaring aan dat het Handvest geen afbreuk kan doen aan de rechten van de lidstaten om wetgeving vast te stellen op vlak van de openbare zeden, het familierecht, de bescherming van de menselijke waardigheid en de eerbiediging van de lichamelijke en morele integriteit van de mens.

Voorts geeft artikel 6 aan dat de Unie zal toetreden tot het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), en dat de grondrechten – zoals gewaarborgd door het EVRM en vervat in de grondwettelijke tradities van de lidstaten – gelden als algemene beginselen van het recht van de Europese Unie.

Een laatste artikel onder titel 1, zijnde artikel 7bis, hernummerd tot artikel 8, handelt over de bijzondere betrekkingen tussen de Unie en de naburige landen, en over de overeenkomsten die uit dit nabuurschap kunnen voortvloeien.

TITEL II

Bepalingen inzake democratische beginselen

Het beginsel van gelijkheid van EU-burgers en het burgerschap van de Unie worden besproken in artikel 8, hernummerd tot artikel 9.

Artikel 8A, hernummerd tot artikel 10, weidt uit over de werking van de representatieve democratie op het niveau van de Unie.

In artikel 8B, hernummerd tot artikel 11, wordt toegespitst op de opdracht van de instellingen van de Unie om in het openbaar in discussie te treden, als ook een open en transparante dialoog te voeren met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld. Het is de Commissie die opgedragen wordt op ruime schaal overleg te plegen met relevante actoren. Voorts kent dit artikel initiatiefrecht toe aan de EU-burgers. De handtekeningen van één miljoen burgers zijn vereist om de Commissie te verzoeken een voorstel in te dienen over de aangelegenheid die ter harte wordt genomen. Het toepassingsgebied is welomschreven: de voorgestelde maatregel kan louter de uitvoering van de Verdragen beogen. Wel rijzen er vragen over de concrete implementatie van dit volksinitiatief. Op basis van het hernummerd artikel 24 VWEU zullen het Europees Parlement en de Raad de nodige voorzieningen treffen om het burgerinitiatief te organiseren, waaronder het vastleggen van het minimum aantal lidstaten waaruit de burgers die het verzoek indienen, afkomstig dienen te zijn.

De inspraak van de nationale parlementen in het Europees besluitvormingsproces wordt belicht in artikel 8C, hernummerd tot artikel 12. De nationale parlementen laten zich in de eerste plaats informeren door de instellingen van de Unie. Ontwerpen van wetgevingshandelingen worden door de instellingen toegestuurd. Ten tweede zien ze toe op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, zoals hierboven onder titel I reeds beschreven werd. Voorts nemen ze deel aan de evaluatie van het beleid van de Unie in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, alsook aan de procedures voor de herziening van de Verdragen. Ze worden tevens op de hoogte gesteld van verzoeken om toetreding tot de Unie, en ten slotte nemen ze deel aan de interparlementaire samenwerking met het Europees Parlement. De procedurele modaliteiten van bovenstaande elementen worden verhelderd in het VWEU en het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen.

TITEL III

Bepalingen betreffende de instellingen

Artikel 9, hernummerd tot artikel 13, schetst het institutionele kader van de Unie. Een nieuwheid is dat ook de Europese Raad en de Europese Centrale Bank de status van instelling van de Unie verwerven. Daarnaast wordt bevestigd dat het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's een louter adviserende taak hebben.

Onderstaande alinea's bevatten de wijzigingen met betrekking tot het institutionele kader van de Unie. Bepalingen over de Europese Centrale Bank en de Rekenkamer zijn opgenomen in het VWEU.

Het Europees Parlement

Artikel 9A, hernummerd tot artikel 14, verheldert de samenstelling en de rol van het Europees Parlement. Het Europees Parlement telt niet meer dan 750 leden, plus de voorzitter. De zetelverdeling gebeurt op basis van het beginsel van degressieve proportionaliteit, met een minimum van 6 parlementsleden per lidstaat en een maximum van 96. Het is de Europese Raad die een besluit neemt over de samenstelling, op initiatief van en na goedkeuring door het Europees Parlement. De Europese afgevaardigden blijven hun mandaat voor vijf jaar uitoefenen. Het Europees Parlement heeft samen met de Raad een wetgevende en een begrotingstaak, en oefent ook politieke controle en adviserende taken uit. Tevens verkiest het Europees Parlement de voorzitter van de Europese Commissie, al gebeurt dit wel op voorstel van de Europese Raad (zie artikel 9D, hernummerd tot artikel 17).

De Europese Raad

De Europese Raad (artikel 9B, hernummerd tot artikel 15) bestaat uit de staatshoofden en regeringleiders van de lidstaten, een voorzitter en de voorzitter van de Commissie. De Europese Raad oefent geen wetgevende taken uit, maar stuurt de ontwikkeling van de Unie en tekent de beleidslijnen uit. Het beurtelings zesmaandelijks voorzitterschap ruimt plaats voor een permanente voorzitter. Deze voorzitter wordt met een gekwalificeerde meerderheid van staatshoofden en regeringsleiders verkozen voor een periode van tweeënhalf jaar, is éénmaal herkiesbaar, en mag geen nationaal mandaat uitoefenen. Hij/zij zal de werkzaamheden van de Europese Raad leiden en stimuleren, en bevordert de continuïteit, samenhang en consensus binnen de Europese Raad. Als onderdeel van zijn/haar functie staat de voorzitter eveneens in voor de externe vertegenwoordiging van de Unie inzake materies die onder het GBVB vallen, zonder daarbij afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. Deze laatste neemt van rechtswege deel aan de bijeenkomsten van de Europese Raad.

De Raad van de Europese Unie

De Raad van de Europese Unie (artikel 9C, hernummerd tot artikel 16) oefent samen met het Europees Parlement de wetgevings- en begrotingstaak uit, in

de regel bij gekwalificeerde meerderheid. Daarnaast neemt de Raad ook beleidsbepalende en coördinerende taken op zich. Wanneer de Raad beraadslaagt en stemt over ontwerpen van wetgevingshandelingen, moet hij in het openbaar zetelen. Om die reden wordt een Raadszitting opgesplitst in twee delen, namelijk een beraadslaging over wetgevingshandelingen en de bespreking van niet-wetgevingshandelingen.

De Raad komt bijeen in verschillende formaties. Het is de Europese Raad die de lijst van Raadsformaties vastlegt (zie artikel 201ter VWEU, hernummerd tot artikel 236). Een toename van het aantal Raadsformaties zou evenwel indruisen tegen de rationale van de Raad van Sevilla van juni 2000 die de lijst had ingeperkt. Alleszins, de huidige Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) wordt alvast opgesplitst. De Raad Algemene Zaken zal instaan voor de samenhang tussen de verschillende Raadsformaties en de bijeenkomsten van de Europese Raad voorbereiden. De Raad Buitenlandse Zaken zal het externe optreden van de Unie uitwerken en zorgen voor de samenhang ervan.

Het voorzitterschap van de verschillende Raadsformaties, met uitsluiting van de Raad Buitenlandse Zaken die wordt voorgezeten door de hoge vertegenwoordiger (zie artikel 9E, hernummerd tot artikel 18), verloopt volgens een toerbeurtsysteem dat verduidelijkt wordt in de Verklaring betreffende het besluit van de Europese Raad inzake de uitoefening van het voorzitterschap van de Raad. Deze verklaring bevat een ontwerpbesluit van de Europese Raad dat zal worden aangenomen op de dag dat het Verdrag van Lissabon in werking treedt. Daarin wordt bepaald dat het voorzitterschap gedurende achttien maanden door vooraf bepaalde groepen van drie lidstaten vervuld zal worden. Deze zogenaamde 'team presidencies' worden samengesteld volgens een toerbeurtsysteem op basis van gelijkheid van de lidstaten, waarbij de verscheidenheid van de lidstaten en het geografische evenwicht binnen de Unie in rekening worden gebracht. Elk lid van het groepsvoorzitterschap zit de verschillende Raadsformaties voor een half jaar voor, en wordt bijgestaan door de andere leden op basis van een gemeenschappelijk programma. Onderling kunnen de leden van de groep andere regelingen treffen.

Het systeem van gekwalificeerde meerderheidsstemming wordt grondig herzien. Vanaf 1 november 2014 zal een gekwalificeerde meerderheid bestaan uit minstens 55% van de leden van de Raad die ten minste vijftien in aantal zijn en lidstaten vertegenwoordigen

waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de Unie. Deze berekeningswijze impliceert een dubbele meerderheid: aantal leden en bevolking. Een minderheid van minstens vier lidstaten is bij machte een voorstel te blokkeren. Overige bepalingen over de gekwalificeerde meerderheidsstemming worden uiteengezet in artikel 205 VWEU, hernummerd tot artikel 238.

Echter, alvorens het nieuwe systeem van gekwalificeerde meerderheidsstemming volledig in werking treedt, worden er twee overgangperiodes ingelast. Het Protocol betreffende de overgangsbepalingen verduidelijkt de stemprocedures die van kracht zijn tijdens de opeenvolgende overgangperiodes.

De eerste overgangperiode loopt van de inwerking-treding van het Verdrag tot en met 31 oktober 2014. Besluiten op voorstel van de Commissie worden aangenomen met een minimum van 255 gewogen stemmen (op een totaal van 345 gewogen stemmen) en een meerderheid van de leden. Andere besluiten vereisen een minimum van 255 gewogen stemmen en minstens 2/3 van de leden. Bovendien kan een lid van de Europese Raad of de Raad verlangen dat wordt nagegaan of de lidstaten die de gekwalificeerde meerderheid vormen, minstens 62% van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen. Indien niet, dan wordt het besluit niet aangenomen.

De tweede overgangperiode geldt vanaf 1 november 2014 tot en met 31 maart 2017. Besluiten worden in principe aangenomen volgens de nieuwe berekeningswijze. Echter, een lid van de Raad kan steeds verzoeken dat de beslissing wordt genomen met de gekwalificeerde meerderheidsprocedure zoals van toepassing vóór 1 november 2014. Wanneer het aantal lidstaten dat een besluit weigert goed te keuren, net ontoereikend is om een blokkerende minderheid te vormen, zal de Raad bijkomende inspanningen doen om binnen een redelijke termijn een oplossing te vinden die een brede consensus geniet. Dit mechanisme is ingegeven door het zogenaamde Ioannina-compromis uit 1994, en werd opgenomen in een politieke verklaring. Deze procedure doet geen afbreuk aan de dwingende termijnen die door het recht van de Unie worden voorgeschreven. Aldus wordt de besluitvorming niet opgeschort.

Vanaf 1 april 2017 zal de nieuwe berekeningswijze exclusief van toepassing zijn. Vanaf dat moment mag de gewogen stemming niet meer worden ingeroepen,

en wordt het mechanisme gebaseerd op het Ioannina-compromis aan minder strenge voorwaarden gekoppeld.

De Europese Commissie

Het mandaat en de samenstelling van de Europese Commissie wordt uit de doeken gedaan in artikel 9D, hernummerd tot artikel 17. De Commissie neemt initiatieven ter bevordering van het algemeen belang en ziet toe op de toepassing van de Verdragen, de genomen maatregelen en het recht van de Unie. Ze voert de begroting uit en beheert de programma's, en neemt coördinerende, uitvoerende en beheerstaken op zich. Met uitzondering van het GBVB zorgt ze voor de externe vertegenwoordiging van de Unie, en ten slotte initieert ze de totstandbrenging van inter-institutionele akkoorden.

Tot en met 31 oktober 2014 zal de Commissie bestaan uit één onderdaan van elke lidstaat, met inbegrip van de voorzitter en de hoge vertegenwoordiger. Vanaf 1 november 2014 wordt het aantal commissarissen gereduceerd tot 2/3 van het aantal lidstaten (voorzitter en hoge vertegenwoordiger inclus), tenzij door de Europese Raad met eenparigheid van stemmen anders beslist wordt. De samenstelling van de Commissie verloopt volgens een toerbeurtregeling, op basis van gelijkheid tussen de lidstaten en met inachtneming van de demografische en geografische verscheidenheid binnen de Unie (overeenkomstig artikel 211bis VWEU, hernummerd tot artikel 244). De Europese Raad zal met eenparigheid van de stemmen concrete invulling geven aan het toerbeurtsysteem. In een verklaring wordt toegevoegd dat lidstaten die ten gevolge van het toerbeurtsysteem geen commissaris hebben, steeds geïnformeerd en geraadpleegd moeten worden en dat passende organisatorische maatregelen ervoor moeten zorgen dat hun standpunt aan bod komt. De facto zal elke lidstaat het om de twee regeerperiodes zonder eigen commissaris moeten stellen.

De voorzitter van de Commissie wordt gekozen door het Europees Parlement, op basis van een voorstel van de Europese Raad die zich daarbij laat leiden door de uitslag van de Europese verkiezingen. De Raad stelt in samenspraak met de Commissievoorzitter een lijst op met potentiële commissarissen die door de lidstaten worden voorgedragen. De gehele Commissie wordt als college ter goedkeuring onderworpen aan een stemming van het Europees Parle-

ment, en op basis hiervan benoemd door de Europese Raad met een gekwalificeerde meerderheid van de stemmen.

De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid

De nieuwe functie van hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid wordt besproken in artikel 9E, hernummerd tot artikel 18. Deze functie belichaamt een combinatie van twee bestaande posten, namelijk die van Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB en die van Europees Commissaris voor Externe Betrekkingen. De hoge vertegenwoordiger wordt benoemd door de Europese Raad met een gekwalificeerde meerderheid van de stemmen en met instemming van de voorzitter van de Commissie. Hij/zij zetelt als vice-voorzitter in de Commissie, en wordt belast met de externe betrekkingen en de coördinatie van het externe optreden van de Unie. Als mandataris van de Raad stuurt hij/zij het GBVB en het defensiebeleid aan. De hoge vertegenwoordiger zit de Raad Buitenlandse Zaken voor. Als volwaardig lid van de Europese Commissie is ook de hoge vertegenwoordiger gebonden door de procedures voor de werking van de Commissie.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (artikel 9F, hernummerd tot artikel 19) behelst het Hof van Justitie, het Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken. Het waarborgt de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen. Het Hof van Justitie blijft bestaan uit één rechter per lidstaat, maar een verklaring geeft aan dat het aantal advocaten-generaal zal stijgen van 8 naar 11. Het Gerecht telt minstens één rechter per lidstaat. De rechters en advocaten-generaal worden in onderlinge overeenstemming door de lidstaten benoemd (overeenkomstig artikelen 223-224 bis VWEU, hernummerd tot artikelen 253-255) voor een periode van zes jaar en zijn herbenoembaar.

TITEL IV

Bepalingen inzake de nauwere samenwerking

In het kader van de niet-exclusieve bevoegdheden kunnen lidstaten beslissen onderling een nauwere samenwerking aan te gaan. Artikel 10, hernummerd tot artikel 20, bepaalt dat deze nauwere samenwerking de doelstellingen en belangen van de Unie dient te bevorderen, en te allen tijde moet openstaan voor

alle lidstaten. Een minimum van negen lidstaten is vereist om een nauwere samenwerking te initiëren.

De lidstaten die een nauwere samenwerking opstarten, kunnen gebruik maken van de instellingen van de Unie. Alle lidstaten van de Unie kunnen deelnemen aan de beraadslagingen van de Raad, maar de stemming is uitsluitend weggelegd voor de lidstaten die de nauwere samenwerking aangaan. Bijgevolg zijn de vastgestelde handelingen enkel verbindend voor de lidstaten die aan de nauwere samenwerking deelnemen.

Verdere bepalingen inzake nauwere samenwerking worden uiteengezet onder titel III van het zesde deel van het VWEU (zie artikelen 280A tot en met 280I VWEU, hernummerd tot artikelen 326 tot en met 334).

TITEL V

Algemene bepalingen betreffende het extern optreden en specifieke bepalingen betreffende het GBVB

Bepalingen over het externe optreden en het GBVB worden gespreid over de beide Verdragen. In het VEU worden naast de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie ook de elementen aangaande het GBVB opgenomen. Het VWEU bevat de andere elementen van het externe optreden. Daarbij is het de bedoeling om het GBVB optisch te scheiden van de overige externe betrekkingen.

HOOFDSTUK 1

Algemene bepalingen betreffende het extern optreden van de Unie

Artikel 10A, hernummerd tot artikel 21, lijst de beginselen en doelstellingen op die de Unie bij de bepaling en uitvoering van het externe optreden in acht dient te nemen. Het is de taak van de Raad en de Commissie om samen met de hoge vertegenwoordiger zorg te dragen voor de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het externe optreden en tussen het externe optreden en het interne beleid van de Unie.

Artikel 10B, hernummerd tot artikel 22, bepaalt dat de Europese Raad op basis van de beginselen en doelstellingen in artikel 10A, hernummerd tot artikel 21, de strategische belangen en doelstellingen van de Unie vaststelt. De Europese Raad besluit met eenparigheid van de stemmen op aanbeveling van de Raad.

De hoge vertegenwoordiger en de Commissie kunnen bij de Raad gezamenlijk voorstellen indienen, respectievelijk aangaande het GBVB en het overige externe optreden van de Unie.

HOOFDSTUK 2

Specifieke bepalingen betreffende het GBVB

Artikel 10 C, hernummerd tot artikel 23, herhaalt dat het internationale optreden van de Unie zich baseert op de doelstellingen en bepalingen zoals geformuleerd in hoofdstuk 1 van titel V.

Artikel 11, hernummerd tot artikel 24, creëert een juridische basis voor een toekomstige Europese defensie, door te stellen dat de bevoegdheid van de Unie inzake het GBVB zich uitstrekt tot alle aspecten van buitenlands en veiligheidsbeleid, inclusief de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, waaruit een gemeenschappelijke defensie kan voortvloeien. Voorts wordt het specifieke karakter van het GBVB beklemtoond: Europese Raad en Raad stemmen met eenparigheid van de stemmen, er worden geen wetgevingshandelingen vastgesteld, de hoge vertegenwoordiger staat in voor de uitvoering, de rol van Commissie en Europees Parlement wordt beperkt tot wat uitdrukkelijk gedefinieerd is in de Verdragen, en het Hof van Justitie is (mits enkele uitzonderingen) niet bevoegd.

Artikel 12, hernummerd tot artikel 25, stelt dat de Unie het GBVB uitvoert door het vaststellen van algemene richtsnoeren, het nemen van besluiten (ter bepaling van optredens en standpunten, alsook de uitvoering ervan), en het versterken van de systematische samenwerking tussen de lidstaten. Aldus verdwijnen de ‘gemeenschappelijke optredens’ en ‘gemeenschappelijke standpunten’ van het toneel, en worden ze voortaan gekwalificeerd als ‘besluiten’.

De hernummerde artikelen 26 tot en met 41 van het VEU beschrijven de besluitvorming en werking van het GBVB, en verduidelijken de rol van de instellingen, lidstaten en relevante organen en instanties. De hoge vertegenwoordiger is belast met het indienen van voorstellen ter uitwerking van het GBVB, en waarborgt de uitvoering van de besluiten van de Europese Raad en de Raad. Hij/zij vertegenwoordigt de Unie, voert de politieke dialoog met derden en verwoordt het standpunt van de Unie. Een Europese dienst voor extern optreden zal de hoge verte-

genwoordiger bijstaan. Deze diplomatieke dienst zal worden samengesteld uit ambtenaren van de Commissie, van het secretariaat-generaal van de Raad en uit personeel dat gedetacheerd wordt door de verschillende nationale diplomatieke diensten (artikel 13 bis, hernummerd tot artikel 27).

De facto verliest de Europese Commissie haar initiatiefrecht, behalve dan via de hoge vertegenwoordiger die in de hoedanigheid van vice-voorzitter deel uitmaakt van de Commissie (artikel 15bis, hernummerd tot artikel 30). Het Europees Parlement wordt door de hoge vertegenwoordiger op regelmatige basis geraadpleegd en geïnformeerd over het GBVB en het defensiebeleid (artikel 21, hernummerd tot artikel 36).

Aangezien de Unie rechtspersoonlijkheid verwerft, kan ze met staten of internationale organisaties overeenkomsten sluiten (artikel 24, hernummerd tot artikel 37).

Wat de financiering van het GBVB aangaat, voorziet artikel 28, hernummerd tot artikel 41, in een snelle toegang tot begrotingskredieten om dringende initiatieven te financieren, in het bijzonder in het kader van de zogenaamde Petersbergtaken (zie artikelen 28A en 28B, hernummerd tot artikelen 42 en 43).

De hernummerde artikelen 42 tot en met 46 ontvouwen de bepalingen inzake het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB), dat een integrerend deel van het GBVB vormt. Deze bepalingen stellen de Unie in staat een operationeel vermogen van civiele en militaire middelen uit te bouwen.

Artikel 28A, hernummerd tot artikel 42, herhaalt dat de Unie op geleidelijke wijze een gemeenschappelijk defensiebeleid zal uitstippelen, dat op zijn beurt kan leiden tot een werkelijke gemeenschappelijke defensie, zodra de Europese Raad met eenparigheid van de stemmen hiertoe besluit. Besluiten aangaande het GVDB, inclusief het opzetten van een missie, worden op voorstel van de hoge vertegenwoordiger of op initiatief van een lidstaat door de Raad met eenparigheid van de stemmen vastgesteld. De Raad kan eveneens besluiten de uitvoering van een missie toe te vertrouwen aan een groep van lidstaten (artikel 28C, hernummerd tot artikel 44).

Een wederzijdse defensieclausule bepaalt dat de lidstaten van de Unie verplicht zijn bijstand te verlenen aan een lidstaat die wordt aangevallen. Deze

verplichting laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde (neutrale of gebonden) lidstaten, alsook de verplichtingen die voortvloeien uit de NAVO-samenwerking, onverlet.

Voorts wordt voorzien in de oprichting van een Europees Defensieagentschap, dat zal instaan voor de coördinatie van nationale defensievermogens, onderzoek en de aankoop van defensiemateriaal (artikel 28D, hernummerd tot artikel 45). Het agentschap valt onder het gezag van de Raad en staat open voor alle lidstaten die wensen deel te nemen.

Lidstaten die verdere stappen willen ondernemen op vlak van defensiebeleid, kunnen steeds beslissen een permanente gestructureerde samenwerking op touw te zetten (artikel 28E, hernummerd tot artikel 46). Het Protocol betreffende de permanente gestructureerde samenwerking bepaalt de operationele modaliteiten.

De Petersbergtaken worden uitgebreid. Artikel 28B, hernummerd tot artikel 43, stipuleert dat EU-missies zich in aanvulling op humanitaire en reddingsacties ook zullen richten op ontwapening, militaire raad en bijstand, conflictpreventie en vredeshandhaving, en op stabilisering na afloop van conflicten. Deze taken kunnen bovendien bijdragen aan de strijd tegen het terrorisme.

Ten slotte moet er melding worden gemaakt van de politieke verklaringen over het GBVB, waarin de autonomie van de lidstaten inzake buitenlands beleid verdedigd wordt. Ten eerste wordt gesteld dat de bepalingen over het GBVB, waaronder de instelling van het ambt van hoge vertegenwoordiger en de oprichting van een diplomatieke dienst, geen afbreuk doen aan de huidige bevoegdheden van de lidstaten inzake buitenlands beleid, noch aan hun nationale vertegenwoordiging in derde landen en internationale organisaties. Ten tweede wordt duidelijk gemaakt dat de bepalingen over het GVDB de specifieke aard van het veiligheids- en defensiebeleid van de lidstaten geenszins aantasten.

TITEL VI

Slotbepalingen

Titel VI van het VEU (hernummerde artikelen 47 tot en met 55) verduidelijkt enkele finale bepalingen met betrekking tot de Verdragen.

Een eerste slotbepaling erkent dat de Unie rechtspersoonlijkheid bezit (artikel 46A, hernummerd tot

artikel 47). Vervolgens worden de procedures voor herziening van de Verdragen uiteengezet (artikel 48). De Verdragen kunnen op twee manieren gewijzigd worden, i.e. volgens een gewone of volgens een vereenvoudigde herzieningsprocedure. De gewone herzieningsprocedure kent initiatiefrecht toe aan elke lidstaat, het Europees Parlement en de Europese Commissie, die ontwerpen tot herziening van de Verdragen kunnen voorleggen aan de Raad. Deze ontwerpen kunnen onder meer voorzien in een uitbreiding of inperking van de bevoegdheden van de Unie. De nationale parlementen worden hierover geïnformeerd. Het is de Europese Raad die over de opvolging van de ontwerpen beslist, met een gewone meerderheid van de stemmen en na raadpleging van de Commissie en het Europees Parlement. Ofwel roept de Europese Raad een Conventie bijeen (bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, van de staatshoofden en regeringsleiders, en van het Europees Parlement en Commissie), die bij consensus een aanbeveling aanneemt ten behoeve van een Intergouvernementele Conferentie (IGC), ofwel wordt meteen het mandaat van een IGC vastgesteld, in het geval de omvang van de wijzigingen de bijeenroeping van een Conventie niet kan rechtvaardigen. De IGC deliberiert in onderlinge overeenstemming, en de goedgekeurde wijzigingen treden pas in werking nadat ze door alle lidstaten bekrachtigd zijn, overeenkomstig hun specifieke grondwettelijke bepalingen.

De vereenvoudigde herzieningsprocedure is uitsluitend voorbehouden voor wijzigingen inzake het derde deel van het VWEU over het intern beleid en optreden van de Unie. De procedure is identiek, met het verschil dat er geen IGC of Conventie bijeengeroepen wordt. Het is de Europese Raad die met eenparigheid van de stemmen een beslissing neemt over de wijzigingen. Deze beslissing kan geenszins een uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie betekenen.

Daarnaast introduceert artikel 48 de zogenaamde clause passerelle, die aan de Europese Raad de mogelijkheid geeft om een beleidsterrein over te hevelen van de unanimiteitsregel naar stemming met gekwalificeerde meerderheid, of van de bijzondere naar de gewone wetgevingsprocedure, zonder dat dit een herziening van de Verdragen vereist. De Europese Raad beslist met eenparigheid van de stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement. De overheveling kan enkel plaatsgrijpen indien geen enkel nationaal parlement bezwaar aantekent. Alle domeinen komen in aanmerking, met uitzondering van besluiten die gevolgen hebben op militair en defensiegebied.

Artikelen 49 en 49A, hernummerd tot artikelen 49 en 50, gaan vervolgens in op het lidmaatschap van de Unie. Wat de verdere uitbreiding van de Unie betreft, zal bij de toetreding van nieuwe lidstaten rekening worden gehouden met de door de Europese Raad overeengekomen toetredingscriteria. Aangezien er niet specifiek verwezen wordt naar de bestaande criteria van Kopenhagen, bestaat de mogelijkheid dat toekomstige uitbreiding onderworpen wordt aan nieuwe voorwaarden. De bestaande lidstaten van de Unie verkrijgen op hun beurt de optie zich terug te trekken uit de Unie. Indien een lidstaat van deze optie gebruik wil maken, zal de Unie met deze staat een akkoord moeten onderhandelen over de voorwaarden van terugtrekking. Het is de Raad die namens de Unie het akkoord sluit, met gekwalificeerde meerderheid van de stemmen en na goedkeuring door het Europees Parlement. Een lidstaat die zich uit de Unie heeft teruggetrokken, kan opnieuw om het lidmaatschap verzoeken.

Artikel 49B, hernummerd tot artikel 51, bevestigt dat de protocollen en bijlagen (met inbegrip van de concordantietabellen ter hernummering van de Verdragen) een integrerend deel van de Verdragen vormen.

Ten slotte omschrijft artikel 49C, hernummerd tot artikel 52, het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen, en bepaalt artikel 53, hernummerd tot artikel 55, de talen waarin het Verdrag van Lissabon zal worden vertaald.

2. Wijzigingen met betrekking tot het VWEU

Artikel 2 van het Verdrag van Lissabon behelst de wijzigingen met betrekking tot het VWEU.

Horizontale wijzigingen

Het VWEU komt ter vervanging van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Er wordt niet langer gesproken over ‘de Gemeenschap’, maar wel over ‘de Unie’. In onbruik geraakte uitdrukkingen zoals ‘ecu’ en ‘gemeenschappelijke markt’ worden vervangen door de correcte benamingen, in casu ‘euro’ en ‘interne markt’. Wetgevende akten worden voortaan aangenomen volgens de ‘gewone wetgevingsprocedure’ (de huidige ‘medebeslissingsprocedure’) of volgens een ‘bijzondere wetgevingsprocedure’.

Verder wordt er melding gemaakt van onder meer volgende naamsveranderingen: ‘Hof van Justitie van de Europese Unie’ komt in de plaats van ‘Hof’ of

‘Hof van Justitie’, ‘Gerecht van eerste aanleg’ wordt kortweg ‘Gerecht’, en ‘rechterlijke kamer’ wordt vervangen door ‘gespecialiseerde rechtbank’.

Eerste deel: De beginselen

Artikel 1bis, hernummerd tot artikel 1, geeft aan dat het VWEU de werking van de Unie regelt, alsook de gebieden, de afbakening en de voorwaarden van uitoefening van haar bevoegdheden bepaalt. Het VEU en het VWEU zijn de fundamentele van de Unie, en worden samen aangeduid als ‘de Verdragen’.

TITEL I

Categorieën en gebieden van bevoegdheid van de Unie

Artikel 2A, hernummerd tot artikel 2, regelt de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Unie. De bevoegdheden worden onderverdeeld in drie categorieën, namelijk gebieden van exclusieve bevoegdheid van de Unie, gebieden van gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten, en gebieden waarin de Unie uitsluitend bevoegd is om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen.

In het geval van exclusieve bevoegdheid is het de Unie die wetgevend optreedt en wetgevingshandelingen vaststelt. Lidstaten kunnen enkel optreden wanneer zij daartoe door de Unie gemachtigd worden of ter uitvoering van de handelingen van de Unie.

In het geval van gedeelde bevoegdheid kunnen zowel de Unie als haar lidstaten wetgevend optreden. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid uit voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend, of voor zover de Unie besloten heeft haar bevoegdheid niet meer uit te oefenen. Een politieke verklaring over de afbakening van de bevoegdheden specificeert dat deze laatste mogelijkheid zich kan voordoen wanneer de bevoegde EU-instellingen besluiten een wetgevingshandeling in te trekken. Op initiatief van een lidstaat kan de Raad de Commissie verzoeken voorstellen in te dienen met het oog op de intrekking van een wetgevingshandeling. Verder vult het Protocol betreffende de uitoefening van de gedeelde bevoegdheden aan dat de bevoegdheidsuitoefening van de Unie enkel betrekking heeft op de materie die door de handelingen van de Unie geregeld wordt, en niet op het ganse gebied.

In het geval van ondersteunende bevoegdheid beperkt de Unie zich tot het ondersteunen, coördineren of

aanvullen van het optreden van de lidstaten. Binnen deze laatste categorie mogen de handelingen van de Unie in geen geval de harmonisatie van lidstatelijke wetgeving beogen.

Ten slotte stelt het artikel dat er in het VWEU specifieke bepalingen gelden voor de coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, en dat het VEU de bepalingen over het GBVB en het gemeenschappelijk defensiebeleid regelt.

Artikel 2B, hernummerd tot artikel 3, geeft een opsomming van de gebieden waarvoor de Unie exclusief bevoegd is: de douane-unie, het vaststellen van de mededingingsregels nodig voor de goede werking van de interne markt, het monetair beleid voor de lidstaten van de eurozone, de instandhouding van biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, en de gemeenschappelijke handelspolitiek.

Artikel 2C, hernummerd tot artikel 4, omschrijft de gedeelde bevoegdheden als restcategorie: de bevoegdheden die niet voorkomen in de lijst van exclusieve bevoegdheden noch in de lijst van bevoegdheidsdomeinen waarop de Unie ondersteunend optreedt, behoren tot de categorie van de gedeelde bevoegdheden. Een niet-exhaustieve opsomming wordt opgenomen in het artikel: de interne markt, het sociaal beleid, de economische, sociale en territoriale samenhang, het landbouw- en visserijbeleid, milieu, consumentenbescherming, vervoer, trans-Europese netwerken, energie, de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en de gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken op het gebied van volksgezondheid. De Unie is tevens bevoegd om op te treden op vlak van onderzoek, technologische ontwikkeling en ruimtebeleid, en op vlak van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp, met de kanttekening dat deze bevoegdheidsuitoefening de lidstaten niet mag beletten hun eigen bevoegdheid uit te oefenen.

Artikel 2D, hernummerd tot artikel 5, regelt de coördinatie van het economisch en het werkgelegenheidsbeleid. Beide coördinatieprocessen worden van elkaar onderscheiden, waarmee het VWEU duidelijk aangeeft dat er geen hiërarchie tussen beide processen bestaat. Voor de lidstaten uit de eurozone gelden bijzondere maatregelen.

Artikel 2E, hernummerd tot artikel 6, somt de gebieden op waarbinnen de Unie ondersteunend, coördinerend of aanvullend optreedt: bescherming en verbetering van de volksgezondheid, industrie, cultuur, toerisme, onderwijs, jeugd, sport en beroepsopleiding, civiele bescherming en administratieve samenwerking.

TITEL II

Algemeen toepasselijke bepalingen

Onder titel II van het VWEU worden een reeks algemene bepalingen ingevoegd, waaronder enkele nieuwigheden.

Artikel 2F, hernummerd tot artikel 7, bevat het principe dat de Unie toeziet op de samenhang tussen ieder beleid en optreden.

Artikel 5bis, hernummerd tot artikel 9, importeert een horizontale sociale clausule, die stelt dat de Unie bij de bepaling en uitvoering van haar beleid en optreden stevast oog moet hebben voor de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting, en een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid.

De clausule van non-discriminatie die opgenomen is in artikel 5ter, hernummerd tot artikel 10, bepaalt dat de Unie moet streven naar de bestrijding van iedere discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid.

De Unie houdt daarnaast ook rekening met de eisen inzake consumentenbescherming (artikel 6bis, hernummerd tot artikel 12) en het welzijn van de dieren (artikel 6ter, hernummerd tot artikel 13). Deze laatste bepaling neemt de tekst over van het Protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren.

Artikel 16, hernummerd tot artikel 14, voorziet een duidelijkere rechtsgrond voor diensten van algemeen economisch belang. Het Europees Parlement en de Raad stellen bij verordeningen de beginselen en voorwaarden vast die de diensten van algemeen economisch belang in staat moeten stellen hun taken te vervullen. Het Protocol betreffende de diensten van algemeen belang – dat op verzoek van Nederland werd toegevoegd – maakt een onderscheid tussen de diensten van algemeen economisch belang en niet-economische diensten van algemeen belang. Met betrekking tot de diensten van algemeen economisch belang worden in het eerste artikel van het protocol enkele waarden opgesomd die de Unie zal respecteren. Een tweede artikel expliciteert de reeds bestaande opvatting dat de bepalingen van de Verdragen op geen enkele wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet-economische diensten van algemeen belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren.

Artikel 16A, hernummerd tot artikel 15, voert enkele bepalingen in over de bevordering van transparantie. De instellingen, organen en instanties van de Unie dienen in een zo groot mogelijke openheid te werken, met het oog op goed bestuur en de participatie van het maatschappelijk middenveld. Het Europees Parlement vergadert steeds in het openbaar, en deze verplichting geldt ook ten aanzien van de Raad wanneer hij beraadslaagt en stemt over een ontwerp van wetgevingshandeling. Verder incorporeert dit artikel het recht van burgers op toegang tot documenten, en dient elke instelling te zorgen voor transparantie in haar werkzaamheden. Deze laatste regels over openbaarheid gelden eveneens ten aanzien van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Europese Centrale Bank en de Europese Investeringsbank, maar uitsluitend voor wat betreft de uitoefening van hun administratieve taken.

Artikel 16B, hernummerd tot artikel 16, voegt het recht van elke persoon op de bescherming van zijn/haar persoonsgegevens in. Volgens de gewone wetgevingsprocedure stellen het Europees Parlement en de Raad de voorschriften vast betreffende de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens, alsook betreffende het vrije verkeer van deze gegevens. Hoewel deze bepalingen over gegevensbescherming ook van toepassing zijn op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking, voegt een politieke verklaring toe dat in deze gebieden van samenwerking specifieke voorschriften nodig zouden kunnen blijken. Een andere verklaring stelt dat de gevolgen van gegevensbescherming voor de nationale veiligheid in rekening moeten worden gebracht. Het artikel licht verder toe dat specifieke bepalingen gelden voor de bescherming van persoonsgegevens in het kader van het GBVB.

Artikel 16C, hernummerd tot artikel 17, schrijft voor dat de Unie een open dialoog voert met kerken, levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties.

Tweede deel: Non-discriminatie en burgerschap van de Unie

Het tweede deel van het VWEU regelt de bepalingen over non-discriminatie en het burgerschap van de Unie, en behelst enkele vernieuwingen.

Artikel 16E, hernummerd tot artikel 19, stelt dat voortaan ook het Europees Parlement zijn goedkeuring moet hechten aan maatregelen ter bestrijding van non-discriminatie. De Raad besluit nog steeds met eenparigheid van de stemmen en op voorstel

van de Commissie. De gewone wetgevingsprocedure zal wel van toepassing zijn bij het vastleggen van de basisbeginselen voor stimuleringsmaatregelen die van de Unie uitgaan.

Artikel 17, hernummerd tot artikel 20, bundelt de bepalingen inzake de rechten en plichten van de burgers van de Unie. Wat betreft het recht op vrij verkeer en verblijf, stelt artikel 18, hernummerd tot artikel 21, dat de Raad voortaan, met eenparigheid van de stemmen en na raadpleging van het Europees Parlement, maatregelen inzake sociale zekerheid en sociale bescherming kan vaststellen.

Aangaande het recht op diplomatieke en consulaire bescherming stipuleert artikel 20, hernummerd tot artikel 23, dat de Raad, volgens de bijzondere wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Europees Parlement, maatregelen kan treffen om die bescherming te bevorderen.

Artikel 21, hernummerd tot artikel 24, bevat de juridische basis voor de organisatie van het burgerinitiatiefrecht. Volgens de gewone wetgevingsprocedure stellen het Europees Parlement en de Raad bij verordeningen bepalingen vast inzake de procedures en voorwaarden voor indiening van een burgerinitiatief, met inbegrip van het minimum aantal lidstaten waaruit de burgers die het verzoek indienen, afkomstig dienen te zijn.

Derde deel: Het beleid en intern optreden van de Unie

TITEL I

De interne markt

Titel I van het VWEU bundelt de bepalingen over de interne markt en het vrije verkeer van goederen, en bevat geen noemenswaardige wijzigingen.

TITEL II

Landbouw en visserij

Visserij wordt voortaan opgenomen in het opschrift van titel II. Artikel 32, hernummerd tot artikel 38, vult aan dat verwijzingen naar het landbouwbeleid of naar de landbouw tevens gelden als verwijzing naar de visserij.

Volgens artikel 37, hernummerd tot artikel 43, is de gewone wetgevingsprocedure voortaan van toepas-

sing op het landbouw- en visserijbeleid van de Unie. Het Europees Parlement en de Raad bepalen de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en stellen de nodige bepalingen vast om de doelstellingen van het landbouw- en visserijbeleid vorm te geven. Voordien werd het Europees Parlement enkel geraadpleegd. Een uitzondering geldt echter voor maatregelen inzake prijsbepaling, heffingen, steun en kwantitatieve beperkingen, alsook voor de vaststelling en verdeling van de visserijquota. In deze materies besluit de Raad alleen, op voorstel van de Commissie.

TITEL III

Het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal

Wat betreft de sociale zekerheid van – al dan niet in loondienst werkzame – migrerende werknemers, bepaalt artikel 42, hernummerd tot artikel 48, dat maatregelen voortaan met een gekwalificeerde meerderheid van de stemmen genomen worden. Echter, een lidstaat die meent dat een voorstel een bedreiging voor zijn socialezekerheidsstelsel betekent, kan beroep aantekenen bij de Europese Raad. De Europese Raad beslist binnen de vier maanden, in overeenstemming met de procedure in onderhavig artikel.

De beslissing om de bepalingen over de vrijheid van vestiging niet toe te passen op bepaalde werkzaamheden, moet de Raad voortaan samen met het Europees Parlement nemen. Artikel 45, hernummerd tot artikel 51, bepaalt dat de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is. Artikel 47, hernummerd tot artikel 53, bepaalt verder dat richtlijnen ter coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan voortaan met gekwalificeerde meerderheid van de stemmen aangenomen worden.

Met betrekking tot de bepalingen over het vrije verkeer van diensten stelt artikel 48, hernummerd tot artikel 56, dat de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is om deze bepalingen ook te laten gelden ten aanzien van inwoners van derde landen die diensten verrichten en binnen de Unie gevestigd zijn. Ook richtlijnen over de liberalisering van diensten worden voortaan volgens de gewone wetgevingsprocedure aangenomen (artikel 52, hernummerd tot artikel 59).

Ten slotte, wat het vrije verkeer van kapitaal aangaat, past artikel 57, hernummerd tot artikel 64, de gewone

wetgevingsprocedure toe op de aanneming van maatregelen inzake het kapitaalverkeer tussen lidstaten en derde landen. Echter, maatregelen die een achteruitgang betekenen voor het vrije kapitaalverkeer naar of uit derde landen, worden aangenomen volgens een bijzondere wetgevingsprocedure. De Raad besluit met eenparigheid van de stemmen en na raadpleging van het Europees Parlement. Aan artikel 58, hernummerd tot artikel 65, wordt een paragraaf toegevoegd over beperkende belastingsmaatregelen die door een lidstaat jegens één of meerdere derde landen genomen worden.

TITEL IV

De ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

De gewone wetgevingsprocedure wordt uitgebreid naar vrijwel alle gebieden die onder het beleidsdomein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid ressorteren. Mits enkele uitzonderingen, die in onderstaande hoofdstukken worden uiteengezet, beslist de Raad met gekwalificeerde meerderheid van de stemmen, heeft het Europees Parlement medebeslissingsrecht, en verwerft het Hof van Justitie van de Europese Unie controlebevoegdheid.

Het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en het Protocol betreffende de positie van Denemarken regelen de opt-outs die gelden ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken. Het Protocol betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie bespreekt de deelname van het Verenigd Koninkrijk en Ierland aan maatregelen die voortbouwen op het Schengenacquis. Met het Verdrag van Lissabon ondergaan deze bestaande protocollen enkele wijzigingen. In een politieke verklaring uit Ierland zijn voornemen om zo maximaal mogelijk gebruik te maken van zijn recht om deel te nemen aan de maatregelen met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

HOOFDSTUK 1

Algemene bepalingen

Artikel 61, hernummerd tot artikel 67, beschrijft de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, en somt de doelstellingen op die binnen

dit brede beleidsdomein vooropgesteld worden. Artikelen 61A tot en met 61I, hernummerd tot artikelen 68 tot en met 76, bevatten specifieke institutionele bepalingen die gelden binnen het beleidsdomein.

Volgens artikel 61A, hernummerd tot artikel 68, stelt de Europese Raad de strategische richtsnoeren van de wetgevende en operationele programmering vast. Artikel 61B, hernummerd tot artikel 69, herinnert aan de rol van de nationale parlementen bij het toezicht op de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel. Het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid preciseert dat een minimum van één vierde van de nationale parlementen (en niet van één derde zoals in andere domeinen) vereist is om het mechanisme van de subsidiariteitstoets in werking te stellen.

Artikel 61C, hernummerd tot artikel 70, creëert de mogelijkheid om de uitvoering door de lidstaten van het beleid onder titel IV te evalueren. Artikel 61D, hernummerd tot artikel 71, voorziet de oprichting van een permanent comité dat instaat voor de versterking van de operationele samenwerking op vlak van binnenlandse veiligheid.

Artikel 61E, hernummerd tot artikel 72, verzekert dat de bepalingen onder titel IV de lidstatelijke verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid onverlet laten. Het staat de lidstaten bovendien vrij om onderling samenwerking en coördinatie te organiseren tussen hun overheidsdiensten (artikel 61F, hernummerd tot artikel 73).

Op basis van artikel 61G, hernummerd tot artikel 74, kan de Raad – op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement – maatregelen treffen met het oog op administratieve samenwerking tussen de bevoegde diensten van lidstaten, en tussen deze diensten en de Commissie.

In het kader van de bestrijding van terrorisme laat artikel 61H, hernummerd tot artikel 75, de Raad en het Parlement toe om volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen een kader vast te stellen voor beheersmaatregelen met betrekking tot kapitaal- en betalingsverkeer, zoals het bevriezen van tegoeden, financiële activa of economische baten. Op voorstel van de Commissie stelt de Raad maatregelen vast ter uitvoering van dit kader. De aangenomen maatregelen moeten de nodige bepalingen inzake juridische waarborgen bevatten.

Artikel 61I, hernummerd tot artikel 76, voorziet dat wetgevende handelingen op vlak van justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking, alsook maatregelen met het oog op administratieve samenwerking niet enkel vastgesteld kunnen worden op voorstel van de Commissie, maar ook op initiatief van een kwart van de lidstaten.

HOOFDSTUK 2

Beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie

In het domein van visumbeleid en grenscontroles is volgens artikel 62, hernummerd tot artikel 77, de gewone wetgevingsprocedure van toepassing. Een uitzondering geldt voor bepalingen inzake paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen en daarmee gelijkgestelde documenten, die de bedoeling hebben het vrije verkeer van EU-burgers te vergemakkelijken. Deze maatregelen worden volgens een bijzondere wetgevingsprocedure aangenomen. De Raad besluit met eenparigheid van de stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement.

Artikel 63, hernummerd tot artikel 78, bepaalt dat de gewone wetgevingsprocedure van kracht is in het domein van asielbeleid, met inbegrip van bepalingen inzake subsidiaire en tijdelijke bescherming. Echter, om het hoofd te bieden aan een plotselinge instroom van derdelanders, stelt de Commissie voorlopige maatregelen voor aan de Raad, die besluit na raadpleging van het Europees Parlement.

Volgens artikel 63bis, hernummerd tot artikel 79, is de gewone wetgevingsprocedure eveneens van toepassing op het gebied van immigratiebeleid. Het artikel verzekert dat de bepalingen over de ontwikkeling van een gemeenschappelijk immigratiebeleid geen afbreuk doen aan het recht van de lidstaten om zelf te bepalen hoeveel derdelanders tot hun grondgebied worden toegelaten. Verder bepaalt onderhavig artikel dat de Unie bevoegd is om het optreden van de lidstaten ter bevordering van de integratie van derdelanders die legaal op hun grondgebied verblijven, te ondersteunen. Harmonisatie van wetgeving is echter uitgesloten. Ten slotte erkent dit artikel de bevoegdheid van de Unie om overnameovereenkomsten te sluiten met derde landen.

Als algemeen uitgangspunt voor het beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie gelden de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verant-

woordelijkheid tussen de lidstaten, ook op financieel vlak (artikel 63ter, hernummerd tot artikel 80).

HOOFDSTUK 3

Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken

Bepalingen op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen zijn in overeenstemming met artikel 65, hernummerd tot artikel 81, onderworpen aan de gewone wetgevingsprocedure. Een uitzondering geldt voor maatregelen op vlak van familierecht, die volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden aangenomen. De Raad besluit unaniem, en het Europees Parlement wordt louter geraadpleegd. Echter, door middel van een clause passerelle kunnen aspecten van het familierecht overgeheveld worden naar de gewone besluitvormingsprocedure. De nationale parlementen ontvangen de voorstellen van de Commissie daartoe, en kunnen bezwaar aantekenen.

HOOFDSTUK 4

Justitiële samenwerking in strafzaken

De justitiële samenwerking in strafzaken berust volgens artikel 69A, hernummerd tot artikel 82, op het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen. De samenwerking doelt op de onderlinge aanpassing van nationale wetgevingen. Voortaan is de gewone wetgevingsprocedure van toepassing.

Wat betreft de bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en beslissingen en van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie, kunnen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij richtlijnen minimumvoorschriften worden vastgesteld. Deze minimumvoorschriften hebben betrekking op de toelaatbaarheid van bewijzen, de rechten van personen in strafverordeningen, en de rechten van de slachtoffers. Met eenparigheid van de stemmen en na goedkeuring van het Europees Parlement kan de Raad beslissen deze lijst uit te breiden. De verschillen tussen de rechtstradities en rechtsstelsels van de lidstaten worden stevast in rekening genomen. Bovendien kan een lidstaat vragen een ontwerpverplichtlijn te schorsen, wanneer deze zou indruisen tegen fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel. Een minimum van negen lidstaten kan evenwel beslissen een nauwere samenwerking aan te gaan met betrekking tot de ontwerpverplichtlijn in kwestie.

Krachtens artikel 69B, hernummerd tot artikel 83, kunnen de Raad en het Europees Parlement volgens de gewone wetgevingsprocedure richtlijnen aannemen ter vaststelling van minimumvoorschriften inzake de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit. Het artikel somt volgende vormen van criminaliteit op: terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugs- en wapenhandel, het witwassen van geld, corruptie, vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en georganiseerde criminaliteit. Met eenparigheid van de stemmen en na raadpleging van het Europees Parlement kan de Raad beslissen deze lijst uit te breiden.

Wanneer de onderlinge aanpassing van wetgeving op het gebied van strafrecht nodig is, kunnen minimumvoorschriften vastgesteld worden inzake de bepaling van strafbare feiten en sancties op het betrokken gebied. De richtlijnen worden aangenomen volgens de gewone of een bijzondere wetgevingsprocedure, overeenkomstig de procedure die van toepassing is op de vaststelling van de betrokken harmonisatiemaatregelen.

Ook hier kan een lidstaat vragen een ontwerpverplichtlijn die door onderhavig artikel wordt vooropgesteld, te schorsen, wanneer deze afbreuk zou doen aan fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel. Met betrekking tot de betrokken ontwerpverplichtlijn kan een minimum van negen lidstaten overeenkomen een nauwere samenwerking aan te gaan.

Krachtens artikel 69C, hernummerd tot artikel 84, kunnen het Europees Parlement en de Raad maatregelen vaststellen om het optreden van de lidstaten op vlak van misdaadpreventie te ondersteunen. De gewone wetgevingsprocedure is van toepassing. Harmonisatie van wetgeving is uitgesloten.

Artikel 69D, hernummerd tot artikel 85, definieert de opdracht van Eurojust, het orgaan van de Unie voor justitiële coördinatie. Het Europees Parlement en de Raad nemen volgens de gewone wetgevingsprocedure verordeningen aan om de structuur, werking, werkterrein en taken van Eurojust vast te leggen. Deze verordeningen bepalen eveneens de wijze waarop het Europees Parlement en de nationale parlementen betrokken worden bij de evaluatie van de activiteiten van Eurojust.

Met het oog op de bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, stelt artikel 69E, hernummerd tot artikel 86, de oprichting van een Europees openbaar ministerie voorop. De Raad neemt hiertoe een verordening aan volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, i.e. met eenpa-

righeid van de stemmen en na goedkeuring door het Europees Parlement. In het geval deze eenparigheid niet bereikt wordt, kan een groep van minstens negen lidstaten verzoeken de ontwerpverordening door te verwijzen naar de Europese Raad. De procedure in de Raad wordt dan geschorst, en de Europese Raad moet zich binnen de vier maanden uitspreken. Indien geen consensus wordt bereikt, kan een minimum van negen lidstaten beslissen met betrekking tot de ontwerpverordening een nauwere samenwerking in gang te zetten.

Indien een Europees openbaar ministerie effectief wordt ingesteld, zal het bevoegd zijn voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders en medeplichtigen aan bovengenoemde strafbare feiten, en wordt het belast met de rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten. Het statuut en de werkingsmodaliteiten van het openbaar ministerie worden eveneens bij verordening vastgesteld, volgens de eerder genoemde bijzondere wetgevingsprocedure. De Europese Raad kan besluiten de bevoegdheden van het openbaar ministerie uit te breiden, met het oog op de bestrijding van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. De Europese Raad beslist met eenparigheid, na goedkeuring door het Europees Parlement en raadpleging van de Commissie.

HOOFDSTUK 5

Politiële samenwerking

Artikelen 69F en 69G, hernummerd tot artikelen 87 en 88, omschrijven het domein van de politieke samenwerking en de opdracht van Europol. De structuur, werking, werkterrein en taken van Europol worden bij verordening vastgesteld. Deze verordeningen bepalen eveneens op welke wijze de activiteiten van Europol gecontroleerd kunnen worden door het Europees Parlement en de nationale parlementen.

Voortaan is de gewone wetgevingsprocedure van toepassing op de gebieden die tot de politieke samenwerking behoren. Een uitzondering geldt ten aanzien van operationele samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten. Maatregelen inzake operationele samenwerking worden volgens een bijzondere wetgevingsprocedure aangenomen. De Raad beslist unaniem, na raadpleging van het Europees Parlement. Indien de eenparigheid niet bereikt wordt, kan een groep van minstens negen lidstaten verzoeken dat de ontwerpmaatregelen aan de Europese Raad worden voorge-

legd. Mocht de Europese Raad niet tot een consensus komen, dan kan een minimum van negen lidstaten beslissen een nauwere samenwerking op te starten. Gans deze procedure is niet van toepassing op handelingen die voortbouwen op het Schengenacquis.

De voorwaarden en beperkingen die gelden met betrekking tot interventies van bevoegde autoriteiten op het grondgebied van andere lidstaten, vormen een tweede uitzondering. Artikel 69H, hernummerd tot artikel 89, stipuleert dat de Raad besluit met eenparigheid van de stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement.

Wat betreft de operationele activiteiten van Europol, wordt bepaald dat deze steeds moeten worden uitgevoerd in overleg en overeenstemming met de lidstaten op wier grondgebied de acties plaatsvinden. Enkel de lidstatelijke autoriteiten beslissen over het gebruik van dwangmiddelen.

TITEL V

Vervoer

De bepalingen over het transportbeleid van de Unie, zoals vervat in artikelen 70 tot en met 80, hernummerd tot artikelen 90 tot en met 100, ondergaan nauwelijks wijzigingen. De gewone wetgevingsprocedure is van toepassing op het gehele beleidsdomein.

Artikel 71, hernummerd tot artikel 91, bepaalt dat maatregelen op vlak van vervoer rekening moeten houden met gevallen waarin de toepassing ervan ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, en voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten.

Artikel 78, hernummerd tot artikel 98, bepaalt dat vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een einde mag worden gesteld aan het uitzonderingsregime dat geldt in het voordeel van Duitsland. Dit uitzonderingsregime was oorspronkelijk ingesteld om maatregelen toe te laten ter compensatie van de economische nadelen die Duitsland ondervond ten gevolge van de opdeling van het land.

Artikel 80, hernummerd tot artikel 100, stelt dat bepalingen inzake zee- en luchtvaart voortaan volgens de gewone wetgevingsprocedure worden aangenomen.

TITEL VI

Gemeenschappelijke regels betreffende
de mededinging, de belastingen en
de onderlinge aanpassing van de wetgevingen

Artikel 87, hernummerd tot artikel 107, bepaalt dat steunmaatregelen aan Duitse regio's die nadelen ondervinden van de opdeling van het land, verenigbaar zijn met de interne markt. Aan het artikel wordt echter toegevoegd dat deze bepaling kan worden ingetrokken vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

De bepaling over de verenigbaarheid van regionale steunmaatregelen met de interne markt wordt aangevuld met een verwijzing naar de ultraperifere gebieden (zie artikel 299, hernummerd tot artikel 349).

Wat de onderlinge aanpassing van nationale wetgevingen betreft, wordt volgens artikel 94, hernummerd tot artikel 114, de gewone wetgevingsprocedure de regel. De unanimiteitsvereiste voor stemmingen in de Raad wordt de uitzondering (artikel 95, hernummerd tot artikel 115).

Artikel 97bis, hernummerd tot artikel 118, voegt een bepaling toe over de bescherming van intellectuele eigendomsrechten. De gewone wetgevingsprocedure is van toepassing op maatregelen voor de invoering van Europese titels, alsook op de instelling van machtigings-, coördinatie- en controleregelingen. Enkel de talenregelingen worden volgens een bijzondere wetgevingsprocedure vastgesteld.

TITEL VII

Economisch en monetair beleid

Artikel 99, hernummerd tot artikel 121, verleent bevoegdheid aan de Commissie om een rechtstreekse waarschuwing toe te sturen aan een lidstaat, in het geval het economisch beleid van deze lidstaat niet overeenkomt met de afgesproken globale richtsnoeren of de goede werking van de economische en monetaire unie in gevaar dreigt te brengen. Wanneer de Raad verdere actie onderneemt en een aanbeveling tot de betrokken lidstaat richt, dan wordt bij de besluitneming geen rekening gehouden met de stem van de lidstaat in kwestie.

Artikel 100, hernummerd tot artikel 122, handelt over de maatregelen die de Raad kan aannemen indien er

zich bij de voorziening van bepaalde producten ernstige moeilijkheden voordoen. Het artikel specificeert dat de lidstaten optreden in een geest van solidariteit, en doelt in het bijzonder op de energievoorziening (in overeenstemming met titel XX over het energiebeleid van de Unie).

Artikel 104, hernummerd tot artikel 126, machtigt de Commissie te oordelen over het bestaan van buitensporige overheidstekorten, adviezen te richten tot de betrokken lidstaat, en hieromtrent voorstellen over te maken aan de Raad. Onderhavig artikel licht de gewijzigde procedure toe. Wanneer de Raad beslist het buitensporig tekort vast te stellen en maatregelen te treffen, wordt geen rekening gehouden met de stem van de betrokken lidstaat.

De bepalingen over het monetair beleid van de Unie ondergaan geen gewichtige wijzigingen. Artikel 107, hernummerd tot artikel 129, stipuleert wel dat de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) en van de Europese Centrale Bank (ECB) voortaan volgens de gewone wetgevingsprocedure herzien worden.

De besluitvormingsautonomie van de landen van de eurozone wordt aanzienlijk uitgebreid. Artikelen 15A tot en met 15C, hernummerd tot artikelen 136 tot en met 138, bevatten de doorgevoerde wijzigingen. De lidstaten van de eurozone nemen maatregelen aan ter versterking van hun onderlinge coördinatie en de bewaking van hun begrotingsdiscipline, alsook richtsnoeren met betrekking tot hun economisch beleid. Ten aanzien van internationale financiële instellingen en conferenties kunnen de leden van de eurozone gemeenschappelijke standpunten innemen. Bovendien kunnen ze binnen deze fora optreden via een gezamenlijke vertegenwoordiging. Wanneer de Raad over bovenstaande materies een beslissing neemt, behoort het stemrecht uitsluitend toe aan de lidstaten van de eurozone. Het Protocol betreffende de Eurogroep legt de regels vast voor de vergaderingen van de ministers van de lidstaten van de eurozone, en bevestigt de informele status van deze vergaderingen.

Artikelen 116bis tot en met 120, hernummerd tot artikelen 139 tot en met 144, omschrijven de overgangsbepalingen die gelden ten aanzien van lidstaten die onder een derogatie vallen (i.e. de lidstaten die niet voldoen aan de voorwaarden voor de invoering van de euro). Deze overgangsbepalingen regelen onder meer het stemrecht van de lidstaten in kwestie. De Raad kan beslissen de derogaties ten aanzien van een lidstaat te laten vallen, en deze lidstaat aldus toe

te laten tot de eurozone. In dat geval moet de Raad een aanbeveling ontvangen van een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten van de eurozone.

TITEL VIII

Werkgelegenheid

Aan titel VIII over het werkgelegenheidsbeleid van de Unie worden geen wijzigingen aangebracht.

TITEL IX

Sociale politiek

Het sociaal beleid van de Unie wordt slechts in beperkte mate aangepast.

Artikel 136bis, hernummerd tot artikel 152, zet de rol van de sociale partners in de verf. Daarbij wordt expliciet verwezen naar de tripartiete sociale top voor groei en werkgelegenheid, i.e. de traditionele Lente-top.

Krachtens artikelen 139 en 140, hernummerd tot artikelen 155 en 156, wordt het Europees Parlement voortaan op de hoogte gehouden van akkoorden die tussen de sociale partners gesloten worden, alsook van de initiatieven die de Commissie neemt om de samenwerking tussen lidstaten te bevorderen. Deze initiatieven omvatten het vaststellen van richtsnoeren en indicatoren, de uitwisseling van beste praktijken, en het verzamelen van de nodige elementen met het oog op periodieke controle en evaluatie.

TITEL X

Het Europees Sociaal Fonds

Het huidige hoofdstuk over het Europees Sociaal Fonds wordt opgenomen in een aparte titel, maar ondergaat geen inhoudelijke wijzigingen.

TITEL XI

Onderwijs, beroepsopleiding, jeugd en sport

Sportbeleid wordt opgenomen als nieuwe bevoegdheid van de Unie. Deze bevoegdheid is vervat in artikel 149, hernummerd tot artikel 165, en is louter ondersteunend van aard. De nadruk wordt gelegd op het specifieke karakter van de sport, de op vrijwilligerswerk berustende structuren, alsook op de maatschappelijke en opvoedende functie van de sport. Het is de bedoeling van de Unie om de Europese dimen-

sie van sport te ontwikkelen, door de eerlijkheid en de openheid van sportcompetities en de samenwerking tussen de verantwoordelijke sportorganisaties te bevorderen, en door de fysieke en morele integriteit van sportlieden, in het bijzonder jonge sporters, te beschermen.

Wat betreft het jongerenbeleid van de Unie, bepaalt hetzelfde artikel dat de Unie voortaan ook de participatie van jongeren aan de Europese democratie zal aanmoedigen.

TITEL XII

Cultuur

Zoals bepaald in artikel 151, hernummerd tot artikel 167, zal de aanneming van stimuleringsmaatregelen op vlak van cultuur voortaan volgens de gewone wetgevingsprocedure verlopen.

TITEL XIII

Volksgezondheid

De bevoegdheid van de Unie in het domein van de volksgezondheid is in hoofdzaak ondersteunend. Gemeenschappelijke veiligheidskwesties vormen hierop een uitzondering en zijn een gedeelde bevoegdheid. Krachtens artikel 152, hernummerd tot artikel 168, wordt deze lijst met veiligheidskwesties uitgebreid met maatregelen ter vaststelling van hoge kwaliteits- en veiligheidseisen voor geneesmiddelen en medische hulpmiddelen. Een politieke verklaring licht toe dat de Unie deze maatregelen enkel mag nemen wanneer nationale normen geen garantie bieden op een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid. De facto komt deze verklaring neer op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.

De ondersteunende bevoegdheid wordt aangevuld met de controle, alarmering en bestrijding van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid. Ook zal de Commissie de lidstaten aanmoedigen onderling samen te werken met het oog op de verbetering van de complementariteit van hun gezondheidsdiensten in de grensstreek. Specifieke initiatieven hiertoe omvatten het vaststellen van richtsnoeren en indicatoren, de uitwisseling van beste praktijken, en het verzamelen van de nodige elementen met het oog op periodieke controle en evaluatie. Het Europees Parlement wordt op de hoogte gehouden van deze initiatieven.

Ook in het kader van de ondersteunende bevoegdheid van de Unie kunnen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure

stimuleringsmaatregelen aannemen die gericht zijn op de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid. Specifiek wordt hierbij gedacht aan de bestrijding van grote grensoverschrijdende bedreigingen en aan de bescherming van de volksgezondheid op vlak van tabak en misbruik van alcohol.

Ten slotte beklemtoont onderhavig artikel dat de lidstaten verantwoordelijk blijven voor de bepaling van hun gezondheidsbeleid en voor de organisatie en verstrekking van gezondheidsdiensten en geneeskundige verzorging.

TITEL XIV

Consumentenbescherming

Titel XIV ondergaat slechts één wijziging: de bepaling dat de Unie in haar beleid rekening houdt met de eisen inzake consumentenbescherming, wordt verplaatst naar de algemeen toepasselijke bepalingen onder titel II (zie artikel 6bis, hernummerd tot artikel 12).

TITEL XV

Trans-Europese netwerken

Titel XV inzake trans-Europese netwerken wordt niet gewijzigd.

TITEL XVI

Industrie

Artikel 157, hernummerd tot artikel 173, over het industriebeleid van de Unie vult aan dat de Commissie initiatieven kan nemen ter bevordering van de coördinatie tussen lidstaten. Deze initiatieven behelzen de vaststelling van richtsnoeren en indicatoren, de uitwisseling van beste praktijken, en periodieke evaluaties. Het Europees Parlement wordt hierover geïnformeerd.

TITEL XVII

Economische, sociale en territoriale samenhang

In aanvulling op het belang van economische en sociale samenhang doelt het cohesiebeleid van de Unie voortaan ook op territoriale samenhang. Artikel 158, hernummerd tot artikel 174, stelt dat het cohesiebeleid bijzondere aandacht moet besteden aan volgende

regio's: plattelandsgebieden, regio's die een industriële overgang doormaken, en regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid, alsook insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden. Een politieke verklaring verduidelijkt dat de woorden 'insulaire gebieden' ook kunnen verwijzen naar insulaire staten in hun geheel.

Artikel 161, hernummerd tot artikel 177, bepaalt dat de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is op de aanneming van regelgeving met betrekking tot de Structuurfondsen en het Cohesiefonds. Aldus verworft het Europees Parlement medebeslissingsrecht.

TITEL XVIII

Onderzoek, technologische ontwikkeling en ruimte

Artikel 163, hernummerd tot artikel 179, creëert een rechtstreekse juridische grondslag voor de totstandbrenging van een Europese onderzoeksruimte, waarbinnen onderzoekers, wetenschappelijke kennis en technologieën vrij circuleren. Maatregelen met het oog op de realisatie van deze onderzoeksruimte worden volgens de gewone wetgevingsprocedure aangenomen (artikel 166, hernummerd tot artikel 182).

In het kader van onderzoek en technologische ontwikkeling vult artikel 165, hernummerd tot artikel 181, aan dat de Commissie initiatieven kan nemen ter bevordering van de coördinatie tussen lidstaten. Het betreft hier de vaststelling van richtsnoeren en indicatoren, de uitwisseling van beste praktijken, en periodieke evaluaties. Het Europees Parlement wordt hiervan op de hoogte gehouden.

In tegenstelling tot de kaderprogramma's die worden vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure, zijn specifieke programma's onderworpen aan een bijzondere wetgevingsprocedure. In dit laatste geval wordt het Europees Parlement enkel om advies gevraagd.

Ruimtebeleid wordt een nieuwe bevoegdheid van de Unie. Artikel 172bis, hernummerd tot artikel 189, bepaalt dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure de nodige maatregelen vaststellen. Deze maatregelen kunnen de vorm aannemen van een Europees ruimtevaartprogramma. Harmonisatie van nationale wetgevingen wordt uitgesloten. Verder wordt gestipuleerd dat de Unie elke nuttige relatie aangaat met het Europees Ruimteagentschap.

TITEL XIX

Milieu

Artikel 174, hernummerd tot artikel 191, voegt de strijd tegen de klimaatverandering toe aan de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie.

In de regel worden maatregelen op vlak van milieubeleid aangenomen volgens de gewone wetgevingsprocedure. Een uitzondering gold reeds voor maatregelen op fiscaal vlak, op vlak van ruimtelijke ordening, waterbeheer en bodembestemming (met uitzondering van afvalstoffenbeheer), alsook voor maatregelen die een invloed hebben op de keuze van een lidstaat tussen energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening. Artikel 175, hernummerd tot artikel 192, bepaalt nu dat de Raad – op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement – kan beslissen om de gewone wetgevingsprocedure toe te passen op de genoemde gebieden.

TITEL XX

Energie

Het Verdrag van Lissabon voegt een aparte titel voor energiebeleid in. Artikel 176A, hernummerd tot artikel 194, geeft de Unie een sterker mandaat. De Unie wordt geacht de werking van de energiemarkt te waarborgen, te zorgen voor de continuïteit van de energievoorziening, en de interconnectie van energienetwerken, energie-efficiëntie, energiebesparing, en nieuwe en duurzame energie te bevorderen. Het artikel maakt een verwijzing naar de geest van solidariteit tussen de lidstaten.

De gewone wetgevingsprocedure is van toepassing, behalve voor maatregelen die van fiscale aard zijn. In dit laatste geval geldt een bijzondere wetgevingsprocedure: de Raad beslist unaniem, na raadpleging van het Europees Parlement.

Verder bepaalt onderhavig artikel dat de genomen maatregelen niet van invloed zullen zijn op het recht van een lidstaat om de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen te bepalen, op zijn keuze tussen verschillende energiebronnen of op de algemene structuur van zijn energievoorziening. Een politieke verklaring stipuleert bovendien dat geen afbreuk wordt gedaan aan het recht van de lidstaten om de nodige voorzieningen te treffen ter vrijwaring van hun energievoorziening.

TITEL XXI

Toerisme

Onder titel XXI verwerft toerismebeleid een rechtstreekse juridische basis. Artikel 176B, hernummerd tot artikel 195, bepaalt dat de bevoegdheid van de Unie louter ondersteunend is en tot doel heeft het concurrentievermogen van de toerismesector te bevorderen. Het optreden van de Unie is gericht op het aanwakken van een gunstig klimaat voor de ontwikkeling van bedrijven in de sector, en op het stimuleren van de samenwerking tussen lidstaten, in het bijzonder door de uitwisseling van beste praktijken. De gewone wetgevingsprocedure is van toepassing voor de vaststelling van maatregelen die de acties van lidstaten aanvullen. Harmonisatie van wetgeving is uitgesloten.

TITEL XXII

Civiele bescherming

Ook civiele bescherming wordt een expliciete bevoegdheid van de Unie. Krachtens artikel 176C, hernummerd tot artikel 196, zal de Unie de samenwerking tussen lidstaten bevorderen, met het oog op een grotere doeltreffendheid van de systemen ter voorkoming van en bescherming tegen natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen. De maatregelen van de Unie worden aangenomen volgens de gewone wetgevingsprocedure, en zullen het optreden van de lidstaten ondersteunen, operationele samenwerking bevorderen, en samenhang tussen internationale acties stimuleren. Harmonisatie van nationale wetgevingen is niet toegestaan.

TITEL XXIII

Administratieve samenwerking

Het Verdrag van Lissabon introduceert een nieuwe titel op het gebied van administratieve samenwerking. Op basis van artikel 176D, hernummerd tot artikel 197, zal de Unie de administratieve inspanningen van de lidstaten om het recht van de Unie uit te voeren, ondersteunen. De lidstaten worden niet verplicht gebruik te maken van deze steun. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen maatregelen vast, met uitsluiting van harmonisatie van nationale wetgevingen. Onderhavig artikel doet geen afbreuk

aan de verplichtingen van de lidstaten en laat de voorrechten en taken van de Commissie onverlet.

Vierde deel: De associatie van landen en gebieden overzee

De bepalingen over de associatie van landen en gebieden overzee ondergaan twee wijzigingen. Ten eerste stipuleert artikel 186, hernummerd tot artikel 202, dat het vrije verkeer van werknemers tussen de overzeese landen en gebieden en de Unie niet langer door middel van overeenkomsten geregeld zal worden, maar wel door handelingen van de Raad, in overeenstemming met artikel 187, hernummerd tot artikel 203. Dit laatste artikel handelt over de voorwaarden en procedure van associatie, en bepaalt dat de Raad hierover besluit met eenparigheid van de stemmen, en voortaan ook op voorstel van de Commissie. Echter, wanneer de handelingen worden aangenomen volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, dan besluit de Raad unaniem, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement.

Vijfde deel: Extern optreden van de Unie

Het Verdrag van Lissabon voegt een nieuw vijfde deel in over het extern optreden van de Unie. De bepalingen worden onderverdeeld in onderstaande titels. Enkel de wijzigingen worden toegelicht.

TITEL I

Algemene bepalingen inzake het extern optreden van de Unie

Artikel 188A, hernummerd tot artikel 205, bepaalt dat het externe optreden van de Unie berust op de beginselen en gericht is op de doelstellingen van, en wordt uitgevoerd overeenkomstig de algemene bepalingen van hoofdstuk 1 van titel V van het VEU. Zo wordt de consistentie bewaard tussen het GBVB en de overige externe betrekkingen van de Unie, ondanks hun fysieke scheiding in de Verdragen.

TITEL II

De gemeenschappelijke handelspolitiek

Zoals bepaald in artikel 188C (huidig artikel 133 VEG), hernummerd tot artikel 207, zal het handelsbeleid volgende nieuwe terreinen bestrijken: het sluiten van akkoorden betreffende de handel in diensten, de handelsaspecten van intellectueel eigendom, en de

buitenlandse directe investeringen. Over de precieze inhoud van zulke investeringen bestaat er onder de lidstaten nog geen consensus, waardoor de reikwijdte van bovenstaande bepaling nog kan variëren. De gewone wetgevingsprocedure is van toepassing op maatregelen die het kader voor de uitvoering van het handelsbeleid bepalen. Deze verdragsbepaling doelt op het kader voor de unilaterale acties van de Unie op vlak van antidumping, antisubsidie, preferentiële toegang enzovoort.

Wat de onderhandeling en sluiting van akkoorden betreft, besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van de stemmen. Echter, volgens het beginsel van parallelisme is eenparigheid vereist voor akkoorden betreffende de handel in diensten, intellectueel eigendom en buitenlandse directe investeringen, voor zover het akkoord bepalingen bevat die met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld wat interne voorschriften aangaat.

Daarnaast zijn er nog twee uitzonderingen op de gekwalificeerde meerderheid. De unanimiteitsregel is van toepassing op het onderhandelen en sluiten van akkoorden inzake handel in culturele en audiovisuele diensten (wanneer deze akkoorden afbreuk dreigen te doen aan de verscheidenheid aan cultuur en taal binnen de Unie), en inzake sociale, onderwijs- en gezondheidsdiensten (wanneer deze akkoorden de nationale organisatie van die diensten ernstig dreigen te verstoren en afbreuk dreigen te doen aan de verantwoordelijkheid van de lidstaten om die diensten te leveren).

Overige bepalingen over het onderhandelen en sluiten van akkoorden zijn vervat in artikel 188N, hernummerd tot artikel 218. De Commissie informeert het Europees Parlement regelmatig over de stand van de onderhandelingen.

TITEL III

Samenwerking met derde landen en humanitaire hulp

HOOFDSTUK 1

Ontwikkelingssamenwerking

Artikel 188D, hernummerd tot artikel 208, stelt dat het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Unie en dat van de lidstaten elkaar versterken. Op die manier wordt het beleid van de Unie niet langer gereduceerd tot een loutere aanvulling op het beleid

van de lidstaten. De voornaamste doelstelling van de ontwikkelingssamenwerking is de bestrijding en uitbanning van armoede. Verder wordt bepaald dat de Unie bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden, rekening moet houden met de doelstellingen van de ontwikkelings-samenwerking.

Krachtens artikel 188E, hernummerd tot artikel 209, is de gewone wetgevingsprocedure van toepassing op de uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Echter, medebeslissing was reeds de regel in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Unie. Daarnaast wordt expliciet gesteld dat de Unie internationale overeenkomsten kan aangaan met het oog op de verwezenlijking van de ontwikkelingsdoelstellingen. De bepaling dat onderhavig artikel geen afbreuk doet aan de samenwerking met de ACS-landen (Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan), wordt geschrapt. Op die manier wordt het aparte (budgettaire) ACS-regime mogelijkkerwijs opgeheven.

HOOFDSTUK 2

Economische, financiële en technische samenwerking met derde landen

Artikel 188H, hernummerd tot artikel 212, stelt dat de acties van de Unie en die van de lidstaten elkaar versterken. Het artikel introduceert de gewone wetgevingsprocedure voor de samenwerking met derde landen die geen ontwikkelingsland zijn. Aldus verwerft het Europees Parlement medebeslissingsrecht.

Artikel 188I, hernummerd tot artikel 213, voert een nieuwe bevoegdheid in voor noodsituaties: wanneer gezien de situatie in een derde land dringende financiële hulp van de Unie vereist is, stelt de Raad op voorstel van de Commissie de nodige besluiten vast.

HOOFDSTUK 3

Humanitaire hulp

Artikel 188J, hernummerd tot artikel 214, voert een specifieke juridische basis in voor acties op het gebied van humanitaire hulp. Het artikel stipuleert dat de acties van de Unie en die van de lidstaten elkaar versterken, en dat ze worden uitgevoerd in overeenstemming met de beginselen van het internationaal recht en de beginselen van onpartijdigheid, neutraliteit en non-discriminatie. De uitvoering van humanitaire hulpacties verloopt volgens de gewone wetgevings-

procedure, en de Unie is bevoegd overeenkomsten te sluiten om haar humanitaire doelstellingen te realiseren.

Op basis van hetzelfde artikel zal een Europees vrijwilligerskorps voor humanitaire hulpverlening worden opgericht. Dit korps moet als kader dienen voor de bijdragen van Europese jongeren aan humanitaire hulpacties van de Unie. Het statuut van het korps en de regels voor de activiteiten worden vastgelegd volgens de gewone wetgevingsprocedure.

Ten slotte zet onderhavig artikel de nood aan coördinatie en coherentie in de verf, zowel tussen de Unie en haar lidstaten als tussen de Unie en internationale organisaties, in het bijzonder de Verenigde Naties.

TITEL IV

Beperkende maatregelen

Artikel 188K, hernummerd tot artikel 215, treedt in de plaats van de huidige bepalingen over sancties ten aanzien van derde landen. Wanneer in het kader van het GBVB een besluit wordt genomen dat voorziet in de verbreking of beperking van de economische en financiële betrekkingen met een derde land, dan stelt de Raad de nodige maatregelen vast ter uitvoering van dit besluit. De Raad stemt met gekwalificeerde meerderheid van de stemmen, op basis van een gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger en de Commissie. Het Europees Parlement wordt hierover geïnformeerd. Daarnaast maakt onderhavig artikel het mogelijk om volgens dezelfde procedure maatregelen te treffen ten aanzien van natuurlijke personen, rechtspersonen, en niet-statelijke groepen of entiteiten. Voordien werden zulke sancties mogelijk gemaakt door middel van de flexibiliteitsclausule onder artikel 308 van het VEG. Ten slotte wordt bepaald dat de vastgestelde handelingen de nodige juridische waarborgen moeten bevatten.

TITEL V

Internationale overeenkomsten

Het Verdrag van Lissabon voert een aparte titel in over de onderhandeling en sluiting van internationale overeenkomsten. Artikel 188L, hernummerd tot artikel 216, bepaalt dat de Unie overeenkomsten kan sluiten wanneer de Verdragen daarin voorzien, maar ook wanneer dit nodig is om een in de Verdragen opgenomen doelstelling te realiseren, of wanneer daarin bij een juridische handeling van de Unie

is voorzien, of wanneer zulks gevolgen kan hebben voor gemeenschappelijke regels of de strekking daarvan kan wijzigen.

Artikel 188N, hernummerd tot artikel 218 en ter vervanging van huidig artikel 300 van het VEG, licht de algemene onderhandelingsprocedure toe. Zoals uiteengezet in artikel 188O, hernummerd tot artikel 219, wijkt de onderhandeling en sluiting van monetaire overeenkomsten af van deze procedure.

De algemene procedure verloopt als volgt. De Commissie, of de hoge vertegenwoordiger indien de overeenkomst over het GBVB handelt, doet aanbevelingen aan de Raad. De Raad neemt een besluit houdende machtiging tot het openen van de onderhandelingen en wijst de onderhandelaar aan in functie van de inhoud van de overeenkomst. De Raad kan de onderhandelaar richtsnoeren geven en eventueel een bijzonder comité aanwijzen dat tijdens de onderhandelingen geraadpleegd dient te worden. Op voorstel van de onderhandelaar neemt de Raad een besluit dat machtiging verleent tot ondertekening (en indien nodig tot voorlopige toepassing van de overeenkomst, in afwachting van de inwerkingtreding). Vervolgens stelt de Raad, op voorstel van de onderhandelaar, een besluit vast tot sluiting van de overeenkomst.

Op vlak van besluitvorming geldt het beginsel van parallelisme: de Raad besluit bij gekwalificeerde meerderheid, behalve wanneer het akkoord een beleidsmaterie betreft waarbinnen de unanimiteitsregel geldt. Daarnaast is eenparigheid van de stemmen vereist voor het sluiten van associatieovereenkomsten en technische, economische en financiële akkoorden met kandidaat-lidstaten, alsook voor de toetreding van de Unie tot het EVRM.

De rol van het Europees Parlement wordt uitgebreid. Het Europees Parlement dient zijn goedkeuring te hechten aan alle akkoorden die betrekking hebben op een beleidsmaterie die onderworpen is aan parlementaire medebeslissing. Deze goedkeuring is ook nodig voor het sluiten van associatieovereenkomsten, toetreding van de Unie tot het EVRM, overeenkomsten die door de instelling van samenwerkingsprocedures een specifiek institutioneel kader scheppen, en overeenkomsten die aanzienlijke gevolgen hebben voor de begroting van de Unie. In andere gevallen wordt het Europees Parlement enkel om advies gevraagd.

TITEL VI

Betrekkingen van de Unie met internationale organisaties en derde landen en delegaties van de Unie

Krachtens artikel 188P, hernummerd tot artikel 220, staan de hoge vertegenwoordiger en de Commissie in voor de uitvoering van de betrekkingen met internationale organisaties (in het bijzonder de Verenigde Naties, de Raad van Europa, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) en derde landen. Zoals bepaald in artikel 188Q, hernummerd tot artikel 221, wordt de Unie vertegenwoordigd door delegaties, die onder het gezag staan van de hoge vertegenwoordiger.

TITEL VII

Solidariteitsclausule

Het Verdrag van Lissabon voegt een solidariteitsclausule in. Deze clausule, zoals vervat in artikel 188R, hernummerd tot artikel 222, verplicht de Unie en haar lidstaten gezamenlijk op te treden wanneer een lidstaat getroffen wordt door een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp. In dat geval zal de Unie alle instrumenten die ze tot haar beschikking heeft, inclusief militaire middelen die door de lidstaten ter beschikking worden gesteld, inzetten om de terroristische dreiging of aanval het hoofd te bieden, en om bijstand te verlenen aan de getroffen lidstaat, wanneer de politieke overheden van deze lidstaat dit verzoecken. Ook de andere lidstaten zullen bijstand verlenen op verzoek van de getroffen lidstaat. Een politieke verklaring benadrukt dat de bepalingen van onderhavig artikel geen afbreuk doen aan het recht van de lidstaten om zelf de meest geschikte middelen te kiezen om aan de solidariteitsverplichting ten aanzien van de getroffen lidstaat te voldoen.

Op voorstel van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger neemt de Raad een besluit om de solidariteitsclausule toe te passen. De Raad stemt met een gekwalificeerde meerderheid, behalve wanneer het besluit gevolgen heeft op vlak van defensie. Dan geldt de unanimiteitsregel. De Raad wordt bijgestaan door het politiek en veiligheidscomité, door de structuren in het kader van het GVDB, en door het nog

op te richten permanent comité voor operationele samenwerking op vlak van binnenlandse veiligheid. De Europese Raad evalueert op regelmatige basis de dreigingen waarmee de Unie geconfronteerd wordt.

Zesde deel: Institutionele en financiële bepalingen

Dit zesde deel over de institutionele en financiële werking van de Unie is een aanvulling op de institutionele en procedurele bepalingen zoals vervat in titels III en IV van het gewijzigde VEU. Hieronder worden de wijzigingen die door het Verdrag van Lissabon worden aangebracht, uiteengezet.

TITEL I

Institutionele bepalingen

HOOFDSTUK 1

De instellingen

De bepalingen (artikelen 190 tot en met 201, hernummerd tot artikelen 223 tot en met 234) over de werking van het Europees Parlement ondergaan geen noemenswaardige wijzigingen.

Artikel 201bis, hernummerd tot artikel 235, bepaalt dat de Europese Raad – in zijn hoedanigheid van officiële EU-instelling – zal worden bijgestaan door het secretariaat-generaal van de Raad. Over procedurele aangelegenheden en de vaststelling van zijn reglement van orde stemt de Europese Raad met gewone meerderheid. Volgens artikel 201ter, hernummerd tot artikel 236, neemt de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid van de stemmen een besluit over de lijst van Raadsformaties (behalve de Raad Algemene Zaken en de Raad Buitenlandse Zaken) en het voorzitterschap ervan (met uitzondering van de Raad Buitenlandse Zaken).

Wat de besluitvormingsprocedures in de Raad betreft, maakt artikel 205, hernummerd tot artikel 238, enkele aanvullingen op de bepalingen van het VEU die zullen gelden vanaf 1 november 2014. Een eerste aanvulling geldt wanneer de Raad niet besluit op voorstel van de Commissie of de hoge vertegenwoordiger. In dat geval wordt de drempel voor een gekwalificeerde meerderheid opgetrokken tot minstens 72% van de leden van de Raad. Het bevolkingscriterium van 65% blijft ongewijzigd.

Een tweede aanvulling is van toepassing op gevallen waarin niet alle leden van de Raad aan de stemming deelnemen (bijvoorbeeld in het geval van nauwere samenwerking, of samenwerking in het kader van de eurozone). De gekwalificeerde meerderheid (55% van de leden en 65% van de bevolking) zal dan enkel berekend worden op basis van de deelnemende lidstaten. Een blokkerende minderheid bestaat in dat geval uit het minimum aantal van de leden van de Raad dat meer dan 35% van de bevolking van alle deelnemende lidstaten uitmaakt, plus één lid. Naar analogie van de eerste aanvulling wordt de drempel voor een gekwalificeerde meerderheid verhoogd tot 72% van de deelnemende lidstaten, indien het voorstel niet uitgaat van de Commissie of de hoge vertegenwoordiger.

Artikel 211bis, hernummerd tot artikel 244, verduidelijkt de beginselen waarop het toerbeurtsysteem voor samenstelling van de Commissie gestoeld zal zijn, namelijk de volstrekte gelijkheid tussen de lidstaten en de weerspiegeling van de demografische en geografische verscheidenheid van alle lidstaten.

Wat betreft de werking van het Hof van Justitie van de Unie, bepaalt artikel 224bis, hernummerd tot artikel 255, dat de benoeming van rechters en advocaten-generaal zal gebeuren op basis van een advies van een comité van zeven personen, bestaande uit voormalige leden van het Hof van Justitie en het Gerecht, hooggeplaatste nationale rechters en befaamde rechtsgeleerden. Een politieke verklaring over het aantal advocaten-generaal stelt dat de Europese Raad op verzoek van het Hof kan beslissen dit aantal met drie te verhogen, i.e. van acht naar elf. In dat geval zal ook aan Polen een permanente advocaat-generaal worden toegewezen (als pasmunt voor het relatieve stemmenverlies dat Polen in de Raad zal ondervinden ten gevolge van de nieuwe besluitvormingsprocedure op basis van een dubbele meerderheid). Momenteel hebben enkel Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk een permanente zetel. Het toerbeurtsysteem voor de roterende zetels zal betrekking hebben op vijf advocaten-generaal in plaats van de huidige drie.

Krachtens artikel 225A, hernummerd tot artikel 257, kunnen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure gespecialiseerde rechtbanken instellen. Artikel 228, hernummerd tot artikel 260, versoepelt de procedure voor het opleggen van forfaitaire of dwangsommen aan lidstaten die hun verplichtingen niet nakomen.

Volgens artikel 230, hernummerd tot artikel 263, zal het Hof voortaan ook de wetgevingshandelingen van de Europese Raad en van de organen en instanties van de Unie onderwerpen aan een wettigheidscontrole. Ten aanzien van deze handelingen kan eveneens beroep wegens verzuim worden aangetekend (artikel 232, hernummerd tot artikel 265).

Artikel 230, hernummerd tot artikel 263, verleent het Comité van de Regio's toegang tot het Hof (ter verdediging van zijn voorrechten), en breidt eveneens de rechten van natuurlijke of rechtspersonen uit om zich tot het Hof te wenden. Ze kunnen een beroep instellen tegen handelingen die tot hen gericht zijn of die hen rechtstreeks en individueel raken, alsook tegen regelgevingshandelingen die hen rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.

Volgens artikelen 240bis en 240ter, hernummerd tot artikelen 275 en 276, zal het Hof niet bevoegd zijn ten aanzien van het GBVB, maar wel op vlak van justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking. Deze laatste bevoegdheid is echter niet van toepassing op het nagaan van de geldigheid en evenredigheid van operaties van de politie of andere instantie belast met wetshandhaving. Het Hof mag zich daarnaast ook niet uitspreken over de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid.

Artikel 245, hernummerd tot artikel 281, stelt dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure het statuut van het Hof kunnen wijzigen.

Ten slotte wordt in de Verklaring betreffende de voorrang bevestigd dat de Verdragen en het recht van de Unie steeds voorrang hebben op het recht van de lidstaten. Deze verklaring is geheel in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof.

Artikelen 245bis tot en met 245quater, hernummerd tot artikelen 282 tot en met 284, bespreken de werking van de ECB en het ESCB. Van fundamentele wijzigingen is er geen sprake. Voortaan worden de directieleden van de ECB benoemd door een gekwalificeerde meerderheid van de stemmen in de Europese Raad, en niet langer 'door de regeringen van de lidstaten op het niveau van de staatshoofden en rege-

ringsleiders'. Ook de bepalingen over de Rekenkamer worden nauwelijks herzien (artikelen 246 tot en met 248, hernummerd tot artikelen 285 tot en met 287).

HOOFDSTUK 2

Rechtshandelingen van de Unie, vaststellingsprocedures en overige bepalingen

Van de termen 'Europese wetten' en 'Europese kaderwetten', zoals voorzien door het EGW, is geen sprake meer. Artikel 249, hernummerd tot artikel 288, limiteert de rechtshandelingen van de Unie tot volgende vijf instrumenten: verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen. Een besluit kan algemeen van toepassing zijn, of de adressaten specifiek vermelden. In dat laatste geval is het enkel voor de adressaten verbindend.

De rechtshandelingen van de Unie worden opgedeeld in wetgevingshandelingen en niet-wetgevingshandelingen. Enkel die handelingen die worden vastgesteld volgens een (gewone of bijzondere) wetgevingsprocedure, krijgen het etiket van wetgevingshandelingen (artikel 249A, hernummerd tot artikel 289). De gewone wetgevingsprocedure behelst de vaststelling van een verordening, richtlijn of besluit door het Europees Parlement en de Raad tezamen, op voorstel van de Commissie. De besluitvormingsprocedure wordt uiteengezet in artikel 251, hernummerd tot artikel 294, en is identiek aan de huidige medebeslissingsprocedure. Een bijzondere wetgevingsprocedure betreft de vaststelling van een verordening, richtlijn of besluit door het Europees Parlement met deelname van de Raad, of door de Raad met deelname van het Europees Parlement. De exacte besluitvormingsprocedure kan van handeling tot handeling verschillen, en wordt in de Verdragen steeds nader bepaald.

Artikel 249B, hernummerd tot artikel 290, bespreekt de bevoegdheidsdelegatie aan de Commissie. De bevoegdheidsoverdracht heeft betrekking op de bevoegdheid om niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-wezenlijke aspecten van de wetgevingshandeling. Door middel van een wetgevingshandeling wordt de bevoegdheidsoverdracht vastgesteld en afgebakend (qua doelstelling, inhoud, strekking en duur). Ook worden de voorwaarden waaraan de delegatie is onderworpen, uitdrukkelijk

vastgesteld in de wetgevingshandeling. Deze voorwaarden kunnen de volgende zijn: een besluit van het Europees Parlement of de Raad om de delegatie in te trekken, of de mogelijkheid voor het Europees Parlement of de Raad om binnen een bepaalde termijn bezwaar aan te tekenen, waardoor de delegatie niet in werking zou kunnen treden.

Artikel 249C, hernummerd tot artikel 291, is gewijd aan uitvoeringshandelingen. In de eerste plaats zijn het de lidstaten die, in overeenstemming met het beginsel van subsidiariteit, instaan voor de uitvoering van de juridisch bindende handelingen van de Unie. Echter, indien het nodig is om de juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren, worden uitvoeringsbevoegdheden toegekend aan de Commissie, of in specifieke gevallen en in het gebied van het GBVB ook aan de Raad. Volgens de gewone wetgevingsprocedure leggen het Europees Parlement en de Raad bij verordeningen de voorschriften en beginselen vast waarop de lidstaten zich dienen te baseren om de uitvoeringshandelingen van de Commissie te controleren.

Artikel 249D, hernummerd tot artikel 292, stelt dat de Raad, de Commissie en in specifieke gevallen ook de ECB aanbevelingen kunnen vaststellen. De Raad besluit op voorstel van de Commissie, indien de Verdragen bepalen dat handelingen in de desbetreffende gevallen eveneens op voorstel van de Commissie besloten worden. De Raad besluit met eenparigheid, indien de unanimiteitsregel geldt voor de handelingen in het desbetreffende gebied.

Artikel 252bis, hernummerd tot artikel 295, stelt dat het Europees Parlement, de Raad en de Commissie elkaar raadplegen en dat ze in onderlinge overeenstemming de wijze van samenwerking bepalen. Hier toe kunnen ze interinstitutionele akkoorden met een bindend karakter sluiten. De instellingen, organen en instanties van de Unie steunen bij de vervulling van hun taken op een open, efficiënt en onafhankelijk ambtenarenkorps (artikel 254bis, hernummerd tot artikel 298).

HOOFDSTUK 3

Adviesorganen

De samenstelling van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's maakt niet langer deel uit van de Verdragen, maar zal worden bepaald door een besluit van de Raad die unaniem beslist op voorstel van de Commissie (artikelen 258

en 263, hernummerd tot artikelen 301 en 305). Het mandaat van de voorzitters zal een duur hebben van tweeënhalf jaar, in plaats van de huidige twee jaar (artikelen 260 en 264, hernummerd tot artikelen 303 en 306). De leden van beide adviesorganen worden voortaan voor een periode van vijf jaar benoemd, in plaats van de huidige vier jaar (artikelen 259 en 263, hernummerd tot artikelen 302 en 305). Op die manier worden de termijnen in overeenstemming gebracht met de zittingsperiode van het Europees Parlement en de mandaatsperiode van de Europese Commissie.

HOOFDSTUK 4

De Europese Investeringsbank

De bepalingen over de Europese Investeringsbank ondergaan geen meldenswaardige wijzigingen (artikelen 266-267, hernummerd tot artikelen 308-309).

TITEL II

Financiële bepalingen

Artikel 268, hernummerd tot artikel 310, voegt enkele beginselen in die van toepassing zijn op de begroting van de Unie. Begrotingsuitgaven worden toegestaan voor de duur van het begrotingsjaar. Deze uitgaven kunnen enkel worden uitgevoerd na vaststelling van een juridisch bindende handeling van de Unie die een rechtsgrond geeft aan haar optreden en aan de uitvoering van de overeenkomstige uitgave. Begrotingsdiscipline is vereist. De uitvoering van de begroting gebeurt volgens het beginsel van goed financieel beheer. De Unie en haar lidstaten bestrijden samen fraude en andere onwettige praktijken die de financiële belangen van de Unie schaden.

Artikel 269, hernummerd tot artikel 311, bepaalt dat de Unie zich voorziet van eigen middelen, met het oog op de verwezenlijking van haar doelstellingen en de uitvoering van haar beleid. Volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden de bepalingen vastgesteld die op het stelsel van eigen middelen van toepassing zijn. De Raad raadpleegt het Europees Parlement en neemt een besluit aan met eenparigheid van de stemmen. Het is mogelijk nieuwe categorieën van middelen te introduceren, alsook bestaande categorieën te schrappen. Tevens stelt de Raad bij verordeningen de uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen vast, voor zover bovenstaand besluit daarin voorziet. De Raad besluit na goedkeuring door het Europees Parlement.

Het meerjarig financieel kader, dat voor een periode van minstens vijf jaar de ontwikkeling van de uitgaven aangeeft binnen de grenzen van de eigen middelen, wordt voortaan volgens een bijzondere wetgevingsprocedure vastgesteld. Volgens artikel 270 bis, hernummerd tot artikel 312, neemt de Raad met eenparigheid van de stemmen een verordening aan, na goedkeuring door het Europees Parlement. Een clause passerelle laat echter toe dat de Europese Raad met eenparigheid van de stemmen kan besluiten de gekwalificeerde meerderheidsstemming in te voeren.

Artikel 272, hernummerd tot artikel 314, legt de procedure uit op basis waarvan de jaarlijkse begroting wordt vastgesteld. Het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven wordt niet langer gehanteerd, waardoor het Europees Parlement eenzelfde beslissingsrecht als de Raad verkrijgt. De procedure voorziet in de mogelijkheid tot bemiddeling, met de bedoeling zowel de Raad als het Europees Parlement aan te sporen tot het beklinken van een akkoord.

Krachtens artikel 279, hernummerd tot artikel 322, worden de financiële regels en regels betreffende de controle van de verantwoordelijkheid van de financiële actoren voortaan volgens een gewone wetgevingsprocedure vastgesteld.

Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie zien er samen op toe dat de Unie over voldoende middelen beschikt om haar juridische verplichtingen jegens derden te vervullen (artikel 279bis, hernummerd tot artikel 323).

Ten slotte zal de Commissie in het kader van de begrotingsprocedures de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie regelmatig samenroepen (artikel 279ter, hernummerd tot artikel 324). Dit overleg heeft tot doel de standpunten van de drie instellingen dichterbij elkaar te brengen en de uitvoering van begrotingsmateries te vergemakkelijken.

TITEL III

Nauwere samenwerking

Het Verdrag van Lissabon voegt in het VWEU een nieuwe titel in over de bepalingen inzake nauwere samenwerking. Deze samenwerking mag geen afbreuk doen aan de interne markt, noch aan de economische, sociale en territoriale samenhang. Ook mag ze geen belemmering of discriminatie in de han-

del tussen de lidstaten vormen, en de mededinging tussen de lidstaten niet verstoren (artikel 280A, hernummerd tot artikel 326). Nauwere samenwerking staat open voor alle lidstaten. Eventueel kan een besluit met deelnemingsvoorwaarden worden vastgesteld (artikel 280C, hernummerd tot artikel 328).

Lidstaten die wensen een nauwere samenwerking aan te gaan (met uitzondering van de gebieden van exclusieve bevoegdheid en het GBVB), richten een verzoek aan de Commissie die op haar beurt een voorstel indient bij de Raad (artikel 280D, hernummerd tot artikel 329). Toestemming om de nauwere samenwerking aan te vatten, wordt verleend door de Raad, na goedkeuring door het Europees Parlement.

Lidstaten die een nauwere samenwerking willen opstarten in het kader van het GBVB, richten een verzoek tot de Raad. De hoge vertegenwoordiger en de Commissie brengen elk een advies uit. Het Europees Parlement wordt op de hoogte gehouden. De Raad neemt met eenparigheid van de stemmen een besluit aan dat toestemming verleent om de nauwere samenwerking aan te gaan (artikel 280D, hernummerd tot artikel 329).

Artikel 280E, hernummerd tot artikel 330, stelt dat alle leden van de Raad kunnen deelnemen aan de beraadslagingen van de Raad, maar dat alleen de lidstaten die deelnemen aan de nauwere samenwerking, stemrecht hebben.

Lidstaten die in een later stadium wensen deel te nemen aan een bestaande samenwerking, zijn onderworpen aan de procedure die wordt uiteengezet in artikel 280F, hernummerd tot artikel 331.

Artikel 280G, hernummerd tot artikel 332, stipuleert dat de uitgaven die voortvloeien uit de nauwere samenwerking, met uitzondering van de administratieve kosten voor de instellingen, ten laste komen van de deelnemende lidstaten. De Raad kan evenwel anders besluiten, met eenparigheid van de stemmen van al zijn leden en na raadpleging van het Europees Parlement.

Ten slotte voert artikel 280H, hernummerd tot artikel 333, een clause passerelle in voor de nauwere samenwerking, met het oog op de aanpassing van de besluitvormingsregels (van unanimitétsregel naar stemming met gekwalificeerde meerderheid, als ook van de bijzondere naar de gewone wetgevingsprocedure). Deze clausule is niet van toepassing op

besluiten die gevolgen hebben op militair en defensiegebied.

Zevende deel: Algemene en slotbepalingen

Het Verdrag van Lissabon past de zogenaamde flexibiliteitsclausule aan. Deze clausule maakt een optreden van de Unie mogelijk, zonder dat de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien. Volgens artikel 308, hernummerd tot artikel 352, is voortaan de goedkeuring van het Europees Parlement vereist voor zulk optreden. In het kader van de subsidiariteitstoets brengt de Commissie de nationale parlementen op de hoogte van haar voorstellen. Voorts mogen de genomen maatregelen geenszins de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inhouden, in de gevallen waarin de Verdragen dit uitsluiten. Ten slotte mag onderhavig artikel niet dienen als basis voor de verwezenlijking van de doelstellingen die tot het GBVB behoren. Deze laatste beperking wordt nogmaals in de verf gezet door een eerste politieke verklaring over artikel 308. Een tweede verklaring over artikel 308 benadrukt dat dit artikel – in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie – geen grondslag kan zijn voor een uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie tot buiten het algemene kader dat door de bepalingen van de Verdragen wordt vastgelegd.

Verder introduceert het Verdrag van Lissabon een mechanisme dat toelaat de status van overzeese landen en gebieden en van de ultraperifere Deense, Franse of Nederlandse gebieden – en aldus het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen – aan te passen, zonder de Verdragen te moeten herzien. Artikel 311bis, hernummerd tot artikel 355, bepaalt dat de Europese Raad op initiatief van de betrokken lidstaat een besluit kan nemen ter wijziging van de status. De Europese Raad beslist unaniem, na raadpleging van de Commissie.

3. Protocollen en Verklaringen

Hieronder volgt een volledige opsomming van Protocollen en Verklaringen die aan de verdragsteksten en de slotakte van de IGC werden gehecht. De belangrijkste wijzigingen en nieuwigheden werden reeds in bovenstaande secties, i.e. in de bespreking van het VEU en VWEU, opgenomen.

Protocollen gehecht aan het VEU, het VWEU en, in voorkomend geval, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie:

- Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie;
- Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid;
- Protocol betreffende de Eurogroep;
- Protocol betreffende de permanente gestructureerde samenwerking, ingesteld bij artikel 28A van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
- Protocol betreffende artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;
- Protocol betreffende de interne markt en de mededinging;
- Protocol betreffende de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk;
- Protocol betreffende de uitoefening van de gedeelde bevoegdheden;
- Protocol betreffende de diensten van algemeen belang;
- Protocol inzake het besluit van de Raad betreffende de uitvoering van artikel 9C, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 205, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van 1 november 2014 en 31 maart 2017, enerzijds, en vanaf 1 april 2017, anderzijds;
- Protocol betreffende de overgangsbepalingen.

Protocollen gehecht aan het Verdrag van Lissabon:

- Protocol nr. 1 tot wijziging van de protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en/of aan het Verdrag tot

oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie;

- Concordantietabellen als bedoeld in artikel 2 van Protocol nr. 1 houdende wijziging van de protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en/of het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie;
- Protocol nr. 2 tot wijziging van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

Verklaringen gehecht aan de slotakte van de IGC:

- Verklaring betreffende het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 7bis van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
- Verklaring betreffende de samenstelling van het Europees Parlement;
- Verklaring betreffende het politieke akkoord van de Europese Raad over het ontwerp-besluit inzake de samenstelling van het Europees Parlement;
- Verklaring ad artikelen 9B, leden 5 en 6, artikel 9D, leden 6 en 7, en artikel 9E van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 9C, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 205, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring betreffende de praktische maatregelen die moeten worden genomen op het tijdstip van inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wat betreft het voorzitterschap van de Europese Raad en van de Raad Buitenlandse Zaken;
- Verklaring ad artikel 9C, lid 9, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende het besluit van de Europese Raad inzake de uitoefening van het voorzitterschap van de Raad;
- Verklaring ad artikel 9D van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 9D, leden 6 en 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 9E van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
- Verklaring betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid;
- Verklaring betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid;
- Verklaring ad artikel 13bis van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 53, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
- Verklaring betreffende de voorrang;
- Verklaring betreffende de afbakening van de bevoegdheden;
- Verklaring ad artikel 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 16B van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring betreffende de bescherming van persoonsgegevens op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken en op het gebied van politieke samenwerking;
- Verklaring ad artikelen 42 en 63bis van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 42, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring betreffende de rechtspersoonlijkheid van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikelen 61H en 188K van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring over de niet-deelneming van een lidstaat aan een maatregel die gebaseerd is op titel

IV van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;

- Verklaring ad artikel 69D, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 78 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 87, lid 2, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 104 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 140 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 152, lid 4, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 158 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 163 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 176A van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 188N van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie betreffende de onderhandelingen over en sluiting van internationale overeenkomsten inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht door de lidstaten;
- Verklaring ad artikel 188R van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 222 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie over het aantal advocaten-generaal bij het Hof van Justitie;
- Verklaring ad artikel 249B van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 280D van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 308 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;

- Verklaring ad artikel 308 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 311bis, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring ad artikel 5 van het Protocol betreffende het in het kader van de Europese Unie geïntegreerde Schengenacquis;
- Verklaring ad artikel 5, lid 2, van het Protocol betreffende het in het kader van de Europese Unie geïntegreerde Schengenacquis;
- Verklaring ad artikel 5, lid 3, van het Protocol betreffende het in het kader van de Europese Unie geïntegreerde Schengenacquis;
- Verklaring ad artikel 5, leden 3, 4 en 5, van het Protocol betreffende het in het kader van de Europese Unie geïntegreerde Schengenacquis;
- Verklaring inzake het Protocol betreffende de positie Denemarken;
- Verklaring inzake Italië;
- Verklaring ad artikel 10 van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen;
- Verklaring van het Koninkrijk België inzake de nationale parlementen;
- Verklaring van het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Oostenrijk, Roemenië, de Portugese Republiek, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek betreffende de symbolen van de Europese Unie;
- Verklaring van de Tsjechische Republiek over het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie;
- Verklaring van de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, de Republiek Hongarije, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden;
- Verklaring van het Koninkrijk Spanje en van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland;

- Verklaring van Ierland ad artikel 3 van het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht;
- Verklaring van de Italiaanse Republiek betreffende de samenstelling van het Europees Parlement;
- Verklaring van de Republiek Letland, de Republiek Hongarije en Malta over de spelling van de naam van de enige munteenheid in de Verdragen;
- Verklaring van het Koninkrijk der Nederlanden ad artikel 270bis van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring van het Koninkrijk der Nederlanden ad artikel 311bis van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- Verklaring van de Republiek Polen betreffende het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie;
- Verklaring van de Republiek Polen over het Protocol inzake de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk;
- Verklaring van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland betreffende de definitie van de term “onderdanen”;
- Verklaring van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland betreffende het kiesrecht bij verkiezingen voor het Europees Parlement;
- Verklaring van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland ad artikel 61H van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;

4. Ontwerp van decreet

In artikel 2 van het ontwerp van decreet wordt het Vlaams Parlement verzocht zijn goedkeuring te hechten aan het Verdrag van Lissabon en de slotakte van de IGC.

Rekening houdend met de opmerkingen die de Raad van State geformuleerd had over het ontwerp van decreet tot goedkeuring van het Verdrag tot vaststel-

ling van een Grondwet voor Europa, neemt artikel 3 van het huidige ontwerp van decreet een bepaling op waarin het Vlaams Parlement zijn voorafgaande goedkeuring hecht aan de wijzigingen die zouden kunnen worden aangebracht aan het VEU en VWEU op basis van de vereenvoudigde herzieningsprocedures of overbruggingsclausules die het Verdrag van Lissabon introduceert. Het betreft hier volgende artikelen, die reeds toegelicht werden in bovenstaande bespreking van het Verdrag van Lissabon:

- Artikel 15ter, hernummerd tot 31, §3, van het VEU, dat de overgang naar een gekwalificeerde meerderheid mogelijk maakt in het kader van het GBVB;
- Artikel 48, §7, van het VEU, dat de vereenvoudigde herzieningsprocedures van de verdragen regelt;
- Artikel 65, §3, hernummerd tot 81, §3, van het VWEU, dat toelaat om in het kader van de justitiële samenwerking in burgerzaken de gewone wetgevingsprocedure toe te passen op bepaalde aspecten van het familierecht;
- Artikel 69B, §1, hernummerd tot 83, §1, van het VWEU, dat toelaat de lijst uit te breiden van domeinen van criminaliteit waarvoor minimumvoorschriften kunnen worden vastgesteld;
- Artikel 69E, §4, hernummerd tot 86, §4, van het VWEU, dat toelaat de bevoegdheden van het Europese parket uit te breiden;
- Artikelen 78 en 87, §2, c), hernummerd tot artikelen 98 en 107, §2, c), van het VWEU, dewelke het mogelijk maken de bepalingen van het Verdrag in te trekken, rekening houdend met de specifieke situatie van een aantal regio's in Duitsland;
- Artikel 104, §14, hernummerd tot 126, §14, van het VWEU, dat het mogelijk maakt om bij verordening het Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten te vervangen;
- Artikel 107, §5, hernummerd tot 129, §3, van het VWEU, dat het mogelijk maakt om het statuut van het Europese Systeem van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank te wijzigen;
- Artikel 137, §2, hernummerd tot 153, §2, van het VWEU, dat toelaat de gewone wetgevingsprocedure toe te passen op bepaalde domeinen van het sociaal beleid;

- Artikel 175, §2, hernummerd tot 192, §2, van het VWEU, dat toelaat de gewone wetgevingsprocedure toe te passen op bepaalde domeinen van het milieubeleid;
- Artikel 245, hernummerd tot 281, van het VWEU, dat toelaat het Statuut van het Hof van Justitie te wijzigen;
- Artikel 256bis, §5, hernummerd tot 300, §5, van het VWEU, dat toelaat de regels over de aard van de samenstelling van de raadgevende organen te herzien;
- Artikel 266, hernummerd tot 308, van het VWEU, dat toelaat het statuut van de Europese Investeringsbank te wijzigen;
- Artikel 270bis, §2, hernummerd tot 312, §2, van het VWEU, dat het mogelijk maakt om, voor het aannemen van het meerjarig financieel kader, over te gaan naar de gewone wetgevingsprocedure;
- Artikel 280H, hernummerd tot 333, van het VWEU, dat toelaat om in het kader van de nauwere samenwerking over te gaan naar gekwalificeerde meerderheid of naar de gewone wetgevingsprocedure.

III. PROCEDUREVERLOOP VAN HET VERDRAG

In zijn vergadering van 21 september 2007 legde de Werkgroep ‘Gemengde Verdragen’ (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter (federaal / gemeenschappen / gewesten / Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) van het ontwerpverdrag vast.

Tijdens haar vergadering van 7 december 2007 hechtte de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan de tekst van het ontwerpverdrag en verleende ze aan de federale vertegenwoordiger machtiging om te ondertekenen. De ondertekening van het verdrag volgde op 13 december 2007 tijdens een speciale bijeenkomst van de Europese Raad te Lissabon.

Tijdens haar vergadering van 15 februari 2008 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende instemming met het verdrag, en met de slotakte, met het oog op de adviesvragen aan de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen, de SERV en de Raad van State.

IV. ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD (SAR) INTERNATIONAAL VLAANDEREN

Op 20 februari 2008 heeft de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen zijn advies verleend. Daarin verwelkomt de Adviesraad het Verdrag van Lissabon als een belangrijke stap die de Unie in staat moet stellen om een beter antwoord te formuleren op de uitdagingen van ‘europeanisering’, ‘regionalisering’ en ‘globalisering’. Het verdrag geeft de Unie, aldus het advies, meer democratische legitimiteit en bestuurlijke slagkracht. De Adviesraad betreurt enkel dat het opgeven van de leesbaarheid, de symboliek en de slagvaardigheid op korte termijn de prijs was die moest betaald worden om alle lidstaten aan boord te krijgen.

De Adviesraad heeft verder beklemtoond dat het kleinere institutionele en politieke gewicht van België en Vlaanderen in de huidige Unie gecompenseerd moet worden door een meer efficiënte en actieve aanwezigheid in de Europese instellingen, organen en agentschappen en in de ‘Europese wandelgangen’. De Adviesraad spoort de regeringen en parlementen in België aan om hun verantwoordelijkheid op te nemen, alerter te worden voor nieuwe Europese beleidsontwikkelingen en hun schakelfunctie tussen de Europese en de nationale respectievelijk regionale politiek beter te vervullen. Ook moedigt de Adviesraad de Vlaamse overheid aan tot het nemen van initiatieven om het ingrijpende verdrag te duiden voor de burgers.

De Adviesraad wijst erop dat het externe optreden van de Unie vooral door de functie van de hoge vertegenwoordiger, de Europese dienst voor extern optreden en de flexibiliteitsmechanismen drie belangrijke hefboomen krijgt voor het bereiken van meer samenhang, slagkracht en visibiliteit. Het komt de Adviesraad voor dat het welslagen van dit beleid in grote mate afhangt van de persoonlijkheden, de onderlinge samenwerking en een goede rekrutering van de nieuwe topfiguren inzake extern optreden. Daarom pleit hij voor een duidelijkere taakverdeling tussen deze topfuncties. De Adviesraad spoort de Vlaamse overheid aan om proactief de spanning tussen de communautaire en intergouvernementele methode op te volgen en het stelsel van de Vlaamse externe betrekkingen en diplomatieke vertegenwoordiging vorm te geven in het licht van de ingrijpende wijzigingen die het verdrag met zich meebrengt.

Vanuit regionaal perspectief juicht de Adviesraad toe dat in het verdrag meer rekening wordt gehouden met de diversiteit binnen de Unie, zowel op taalkundig, cultureel als territoriaal vlak. Dat er meer rekening

wordt gehouden met de verscheidenheid, blijkt ook uit de sterkere rol van het subsidiariteitsbeginsel. De nationale parlementen zullen worden geraadpleegd wanneer de Europese Commissie nieuwe wetgevende voorstellen zal doen. Artikel 6 van het Protocol met betrekking tot de toepassing van de principes van subsidiariteit en evenredigheid stelt dat het de nationale parlementen zelf toekomt om de regionale parlementen te raadplegen. Ook de toegang voor de regio's via het Comité van de Regio's tot het Europese Hof van Justitie ingeval van een schending van het subsidiariteitsbeginsel komt gedeeltelijk tegemoet aan de eisen van Vlaanderen. De idee van subsidiariteit wint ook veld in die zin dat het Verdrag van Lissabon in een duidelijkere bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de lidstaten voorziet.

Mits tijdige bekrachtiging door alle EU-lidstaten zal het Verdrag van Lissabon in werking treden op 1 januari 2009. In zijn advies heeft de Adviesraad de hoop uitgesproken dat alle lidstaten effectief en tijdig het verdrag zullen ratificeren, alsook dat Vlaanderen een actieve rol zal spelen bij de uitvoering van het verdrag.

V. ADVIES VAN DE SERV

In zijn advies van 5 maart 2008 heeft de SERV zich bij het ontwerp van regeringsbeslissing aangesloten.

VI. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Op vraag van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme bracht de Raad van State op 18 maart 2008 zijn advies uit.

Het advies verwijst mutatis mutandis naar het advies van de Raad van State 44.028/AV van 29 januari 2008, afdeling Wetgeving, zitting houdend in algemene vergadering, over een voorontwerp van wet “houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007”.

Ofschoon in de regel het onderzoek van de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich niet uitstrekt tot de tekst van het verdrag zelf, wordt op die regel een uitzondering gemaakt wanneer de verdragstekst of zijn bijlagen vragen doen rijzen inzake verenig-

baarheid met de bepalingen van de Grondwet of andere boven de wet staande rechtsnormen.

Uit het advies kunnen volgende aandachtspunten voor Vlaanderen worden gedistilleerd.

1. Bevoegdheden van de ‘nationale parlementen’ inzake de overbruggingsclausules

In het Verdrag van Lissabon worden vereenvoudigde verdragsherzieningsprocedures ingevoerd, de zogenaamde overbruggingsclausules. Volgens deze procedures moeten de ‘nationale’ parlementen niet langer op formele wijze instemmen, overeenkomstig grondwettelijke bepalingen, met een verdragsherziening. De ‘nationale’ parlementen kunnen zich wel nog verzetten. De Europese Raad kan een verdragswijziging slechts goedkeuren indien er binnen de zes maanden geen bezwaar wordt aangetekend door één van de nationale parlementen

1.1. Mogelijkheid van de overbruggingsclausules en informatieplicht

De Raad van State aanvaardt een dergelijke werkwijze, doch slechts onder twee voorwaarden. Ten eerste moeten de parlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen. Ten tweede moeten zij uitdrukkelijk hebben aangegeven dat ze met die wijzigingen kunnen instemmen. De Raad van State acht dat in het geval van het voorliggende decreet aan deze twee voorwaarden wordt voldaan.

Daarenboven wordt in de algemene overbruggingsclausules ook de mogelijkheid geboden aan de nationale parlementen om bezwaar aan te tekenen tegen de voorgenomen wijziging. Dit bezwaarrecht is gekoppeld aan een informatieplicht, zowel vanuit de Europese instanties (de Europese Raad in het bijzonder) als vanuit de regering. Om aan de algemene informatieplicht die door de Belgische Grondwet is toegekend, meerwaarde te geven ten aanzien van de verdragsrechtelijke verplichting, adviseert de Raad van State dat de regering nadere toelichting bij en duiding van het voorstel zou verstrekken.

1.2. Het begrip ‘nationaal parlement’

De Raad van State merkt wel op dat de procedures van de overbruggingsclausules in Belgische context

vragen doen rijzen, gelet op de bevoegdheden van de deelstaatparlementen. Krachtens de Grondwet en de bijzondere wetten moeten in het geval van gemengde verdragen alle betrokken deelstaatparlementen hun instemming betuigen.

Na juridische analyse van de verklaring nr. 51 (de vroegere verklaring nr. 49) van België inzake de nationale parlementen komt de Raad van State tot de slotsom dat deze verklaring niet bindend is voor de Europese instanties. Deze instanties zullen er niet van uitgaan dat onder het begrip ‘nationaal parlement’ in Belgische context ook de deelstaatparlementen vallen. Verklaring nr. 51 moet eerder gezien worden als een eenzijdige verbintenis van België. Volgens de Raad van State zullen de Belgische parlementen zich hierdoor moeten laten leiden en een regeling uitwerken, zodat het bezwaarrecht dat hen door het Verdrag van Lissabon wordt toegekend, kan worden uitgeoefend met respect voor de bepalingen van de Belgische Grondwet.

1.3. Noodzaak van samenwerkingsakkoord

Om de deelstaatparlementen voldoende waarborgen te bieden opdat hun bevoegdheden worden gerespecteerd, komt het volgens de Raad van State de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten toe om onderling een regeling te treffen over de organisatie van dit bezwaarrecht.

Het is dan ook wenselijk dat Vlaanderen de regeling voor het organiseren van het bezwaarrecht van de parlementen via het Overlegcomité aankaart. Het sluiten van een parlementair samenwerkingsakkoord is de meest geschikte werkwijze om deze regeling uit te werken (zie ook verder met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel).

1.4. Aanbeveling van aanpassing van de Bijzondere Wet van 1980

De Raad van State beveelt aan om de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 aan te passen om dit parlementaire samenwerkingsakkoord een degelijke juridische basis te verschaffen.

Hoewel men via interpretatie van de bestaande specifieke bepalingen en algemene bevoegdheidsbepalingen (o.m. artikel 92bis Bijz. W. van 8 augustus 1980) tot een vergelijkbare juridische basis komt, houdt

een opname in de bijzondere wet van deze specifieke bepaling voor de diverse instanties een verplichting in om een samenwerkingsakkoord te sluiten, wat niet het geval is als de opname van deze specifieke bepaling niet gebeurt.

De aanpassing van de bijzondere wet zal bij de bevoegde instanties ter bespreking en onderhandeling worden ingeleid.

2. Vertegenwoordiging van de Belgische overheden in de Europese Raad

Het Verdrag van Lissabon verheft de Europese Raad tot instelling en kent er ook in bepaalde gevallen beslissingsbevoegdheid aan toe. De hoger aangehaalde procedure voor een vereenvoudigde verdragsherziening geldt als voorbeeld bij uitstek.

2.1. Noodzaak van een samenwerkingsakkoord (SWA)

De Raad van State stelt vast dat het huidige SWA van 8 maart 1994 enkel betrekking heeft op de vertegenwoordiging van de Belgische Staat in de Raad van ministers van de Europese Unie, en dat de betrokken overheden aldus een regeling zullen moeten treffen voor de vertegenwoordiging, de standpuntbepaling en het stemgedrag in de Europese Raad.

In federale kringen heerst de opvatting dat een samenwerkingsakkoord hierover niet mogelijk is, omdat het Verdrag betreffende de Europese Unie zelf de samenstelling van de Europese Raad regelt. Het bepaalt dat de Europese Raad is samengesteld uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, zijn voorzitter en de voorzitter van de Commissie. Er werd toegevoegd dat indien de agenda zulks vereist, de leden zich kunnen laten bijstaan door een minister. Voorts wordt in hetzelfde verdrag verduidelijkt dat de bijeenkomsten van de Europese Raad worden voorbereid en opgevolgd door de Raad Algemene Zaken.

Omdat beide Raden betrokken zijn, is het aangewezen om deze regeling op te nemen in het SWA van 8 maart 1994 tussen de federale staat, de gemeenschappen de gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad

van de Europese Unie, zodat er een globale regeling tot stand komt.

2.2. Aanbeveling van de wijziging van de bijzondere wet van 1980

De Raad van State acht het aanbevelenswaardig om artikel 81, §6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan te vullen met de situatie van de vertegenwoordiging in de Europese Raad.

3. De rol van de nationale parlementen en de subsidiariteits- en evenredigheidsstoetsing

Het Verdrag van Lissabon en de bijhorende protocollen versterken de subsidiariteitsstoets op aanzienlijke wijze, in die mate dat een meerderheid van nationale parlementen – in het kader van de gewone wetgevingsprocedure – elk Commissievoorstel dat het subsidiariteitsbeginsel niet zou eerbiedigen, kan tegenhouden, onder de voorwaarde dat deze parlementaire meerderheid gesteund wordt door 55% van de leden van de Raad of een meerderheid van de leden van het Europees Parlement.

3.1. Noodzaak van een regeling tussen de diverse parlementen

Zoals hoger reeds aangehaald is het volgens de Raad van State niet zeker dat de Europese instellingen de deelstaatparlementen zullen beschouwen als ‘nationale parlementen’. Om die reden merkt de Raad van State op dat “een interne regeling moet worden afgesloten over de wijze waarop de verschillende gemeenschaps- en/of gewestparlementen kunnen worden betrokken bij het uitbrengen van het advies door de ‘twee kamers van het nationale parlement’ over de overeenstemming van de Europese wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel”.

In het kader van het Europees Grondwettelijk Verdrag werd in uitvoering van een gelijkaardige opmerking door de Raad van State het parlementair samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 ter uitvoering van het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gesloten.

Het Overlegcomité moet als hoogste overleginstantie tussen de federale overheid en de deelentiteiten verzekeren dat het vernieuwde samenwerkingsakkoord

er effectief komt, en dit voorafgaand aan de instemming met het Verdrag van Lissabon door het Vlaams Parlement. Vlaanderen kan immers niet tot instemming overgaan zolang de rechten van zijn parlement met betrekking tot deze aangelegenheid niet gewaarborgd zijn.

3.2. Aanbeveling van aanpassing van de bijzondere wet van 8 augustus 1980

Ook hier suggereert de Raad van State om de bijzondere wet aan te passen om het te sluiten samenwerkingsakkoord een solide rechtsgrond te verschaffen. Voor dit punt wordt verwezen naar wat hoger werd uiteengezet.

Een bijkomend punt is echter dat de Raad van State het ondertekenen van dit samenwerkingsakkoord door de voorzitters van de diverse parlementen twijfelachtig vindt. In de eerste plaats omdat de rechtsleer niet eenduidig is over het feit of het parlement de entiteit (federale staat, gemeenschap enzovoort) kan verbinden en of de voorzitters voldoende gemachtigd zijn om de parlementen te verbinden.

Om deze reden adviseert de Raad van State om in de bijzondere wet van meet af aan te bepalen dat de parlementen gemachtigd zijn het samenwerkingsakkoord te sluiten.

3.3. De mogelijkheid van de parlementen om voor het Hof van Justitie te dagvaarden

Het subsidiariteitsprotocol verschaft een (kamer van een) nationaal parlement de mogelijkheid om bij het Hof van Justitie een beroep in te stellen tegen een wetgevingshandeling wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel.

Hoewel artikel 81, §7, van de bijzondere wet een algemene bepaling bevat die de staat de mogelijkheid geeft om op verzoek van een gemeenschap of gewest een internationale instelling voor een internationaal rechtscollege te dagvaarden, beveelt de Raad van State aan dat de federale wetgever en de bijzondere wetgever specifieke bepalingen voorzien waardoor de mogelijkheid van het subsidiariteitsprotocol werkzaam wordt. De waarborgen voor het Vlaams Parlement zijn de finaliteit van deze bekommernis.

Daarnaast is het aanbevelenswaardig een regeling op te nemen in het vernieuwde parlementair samenwerkingsakkoord.

4. Verwijzing in het geldend recht naar de afgeleide regels

De Raad van State stelt dat het noodzakelijk zal zijn om een aantal bepalingen in wetten en KB's (lees voor Vlaanderen: decreten en besluiten van de Vlaamse Regering) aan te passen, omwille van terminologische wijzigingen in het Verdrag van Lissabon.

Zo is er geen sprake meer van beschikkingen, maar wel van besluiten. Ook zullen de instrumenten uit de tweede en derde pijler, wegens afschaffing van de pijlerstructuur, verdwijnen. Wanneer in bepalingen naar deze instrumenten wordt verwezen, moet de bepaling voor de toekomst worden aangepast.

Hetzelfde geldt voor bepalingen die verwijzen naar de Europese Gemeenschap(pen). Een algemene precisering zou moeten worden ingevoerd, zodat deze termen ook moeten worden gelezen dat eveneens wordt verwezen naar de Europese Unie en in voorkomend geval de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

De Vlaamse overheid zal de nodige analyse en doorlichting doorvoeren om aan deze opmerking van de Raad van State tegemoet te komen.

5. Geconsolideerde versie

De Raad van State stelt vast dat het Verdrag van Lissabon vrij moeilijk leesbaar is en suggereert om de parlementen een geconsolideerde versie van de verdragen en de protocollen ter beschikking te stellen om het parlement volledig in te lichten.

Een geconsolideerde versie van de verdragen en protocollen zal worden overgemaakt aan het Vlaams Parlement.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

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

Geert BOURGEOIS

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

houdende instemming met het verdrag van Lissabon
tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie
en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en de slotakte,
ondertekend in Lissabon op 13 december 2007

DE VLAAMSE REGERING,

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

Na beraadslaging,

BESLUIT:

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

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Het verdrag van Lissabon tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en de slotakte, ondertekend in Lissabon op 13 december 2007, zullen volkomen gevolg hebben.

Artikel 3

De amendementen op het verdrag betreffende de Europese Unie die aangenomen zullen worden op basis van artikel 15ter, hernummerd tot artikel 31, §3, en artikel 48, §7, van het verdrag betreffende de Europese Unie, zullen volkomen gevolg hebben.

De amendementen op het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en op de bijgevoegde protocollen die aangenomen zullen worden op basis van:

- artikel 65, §3, hernummerd tot artikel 81, §3, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 69B, §1, hernummerd tot artikel 83, §1, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 69E, §4, hernummerd tot artikel 86, §4, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 78, hernummerd tot artikel 98, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;

- artikel 87, §2, c), hernummerd tot artikel 107, §2, c), van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 104, §14, hernummerd tot artikel 126, §14, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 107, §5, hernummerd tot artikel 129, §3, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 137, §2, hernummerd tot artikel 153, §2, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 175, §2, hernummerd tot artikel 192, §2, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 245, hernummerd tot artikel 281, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 256bis, §5, hernummerd tot artikel 300, §5, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 266, hernummerd tot artikel 308, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 270bis, §2, hernummerd tot artikel 312, §2, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 280H, hernummerd tot artikel 333, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;

zullen volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

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

Geert BOURGEOIS

ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

Advies 2008/4

Verdrag van Lissabon

20 februari 2008



INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	54
1. INLEIDING	54
2. CONTEXT	55
2.1 Uitdagingen voor de Europese Unie	55
2.2 Verlaten van het constitutionele spoor	56
3. ADVIES	57
3.1 Beschouwingen vanuit Europees en internationaal perspectief	57
3.1.1 Slagvaardigheid	57
3.1.2 Democratische legitimiteit	58
3.1.3 Extern optreden	59
3.2 Beschouwingen vanuit regionaal perspectief	62
3.2.1 Diversiteit: territoriaal, taalkundig en cultureel	62
3.2.2 Nationale identiteit en nationale parlementen	63
3.2.3 Comité van de Regio's	64
3.2.4 Bevoegdheden	64
4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES	64

1. INLEIDING

Op 13 december 2007 werd te Lissabon het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: "het Verdrag" of "het Verdrag van Lissabon") ondertekend. De Vlaamse Regering had op 7 december 2007 haar goedkeuring gehecht aan de tekst van het ontwerpverdrag en de federale vertegenwoordiger machtiging gegeven om te ondertekenen. Op 15 februari 2008 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet dat instemt met het Verdrag en legde ze het voorontwerp van instemmingsdecreet voor advies voor aan de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: "de Adviesraad") en aan de SERV. De Vlaamse Regering verzocht de Adviesraad om binnen 10 dagen advies uit te brengen. Het is immers het streven dat België vóór het einde van juli 2008 het Verdrag bekrachtigt.

Gelet op de hoogdringendheid heeft de Adviesraad besloten om over te gaan tot een eigen advies. Het blijft evenwel de betrachting van de Adviesraad om, conform artikel 17 van het Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden, met andere adviesraden samen te werken en waar passend en mogelijk tot gezamenlijke adviezen te komen.

De Adviesraad moet bij het geven van een advies over een zo belangrijk en uitvoerig verdrag als het Verdrag van Lissabon¹, keuzen maken. Hij wordt daartoe niet enkel aangezet door de korte termijn waarbinnen het advies dient te worden verstrekt, maar ook door zijn missie als *strategische adviesraad internationaal Vlaanderen*. De adjectieven "strategisch" en "internationaal" impliceren in de eerste plaats bijzondere aandacht voor de fundamentele facetten van het Verdrag in Europees en

¹ Het Verdrag telt in zijn versie zoals gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB 17.12.2007, C 306) niet minder dan 271 blz. In dit advies verwijst de Adviesraad naar de artikelen van het Verdrag op basis van de concordantietabel als bedoeld in artikel 5 van het Verdrag en opgenomen als bijlage bij het Verdrag.

internationaal perspectief. Dat de Adviesraad advies uitbrengt aan de Vlaamse overheid, betekent dat hij tevens bijzondere aandacht dient te hebben voor die aspecten van het Verdrag die specifiek de positie van Vlaanderen binnen de Europese Unie aangaan. Rond deze "Europees-internationale" en "regionale" invalshoeken is het onderhavige advies opgebouwd.

Hierna wordt eerst stilgestaan bij de context waarin het Verdrag zich situeert. Daarbij verkiest de Adviesraad eerder de strategische uitdagingen voor de Unie te schetsen dan een (zoveelste) reconstructie te maken van de pogingen om sinds het Verdrag van Nice de EU een permanent institutioneel kader te verlenen. De etappen in dit proces, waaronder de Verklaring van Laken, de Conventie over de toekomst van Europa, het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (hierna: "het Grondwettelijk Verdrag") en de daaropvolgende ratificatieperikelen, worden genoegzaam weergegeven in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet.

2. CONTEXT

2.1 Uitdagingen voor de Europese Unie

Het Verdrag van Lissabon is tot stand gekomen in een Europese Unie die vandaag de dag, meer dan ooit, voor grote uitdagingen staat. In de eerste plaats is de Unie niet alleen spectaculair gegroeid in de *breedte*, maar ook in de *diepte*. De uitbreidingen van 2004 en 2006, waarbij de Unie van een voornamelijk West-Europese organisatie van 15 landen tot een bijna pan-Europese organisatie van 27 lidstaten is uitgegroeid, zijn van een nooit geziene schaal en complexiteit. Zij resulteren in een Unie van nagenoeg 4,5 miljoen km² en 480 miljoen inwoners, met een bijzonder grote diversiteit qua culturen, talen (thans telt de EU 23 officiële talen), welvaart, e.d.m. Daarnaast is er de gestage groei in de *diepte*. Het Europese integratieproces is ver voorbij het stadium van de louter economische eenmaking: steeds meer beleidsdomeinen zijn en worden gaandeweg 'ge-europeaniseerd', van het socio-economische beleid tot en met milieu- en energiebeleid, buitenlands en veiligheidsbeleid, migratiebeleid en strafbeleid: er zijn nauwelijks nog beleidsdomeinen zonder Europese dimensie.

De gevolgen van deze ontwikkelingen laten zich thans moeilijk meten. Het komt de Adviesraad voor dat zij alleszins op hun beurt tot volgende bijkomende uitdagingen leiden:

- Voor *België en Vlaanderen*: de schaalvergroting van de Unie leidt tot een aanzienlijk verlies aan institutioneel en politiek gewicht voor de kleinere EU-lidstaten, met inbegrip van *founding fathers* zoals ons land. Het eerste blijkt reeds uit de juridische cijfers: België beschikt, onder het regime van het Verdrag van Nice, dat tot 2017 relevant blijft, over 12 stemmen op een totaal van 345 voor besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad van de Europese Unie (hierna: "EU-Raad"), en over 22 vertegenwoordigers in het Europees Parlement dat in 2009-2014 zitting zal hebben. Het relatieve verlies aan politiek gewicht wordt bevestigd door de ervaring van onze vertegenwoordigers in de instellingen. Dat onder het Verdrag de Commissie vanaf 2014 in beginsel niet langer één onderdaan van elke lidstaat zal tellen, versterkt deze tendens – hoe wenselijk een beperkte Commissie ook mag zijn vanuit efficiëntieperspectief.
- Voor de *besluitvorming* in de EU: de grotere heterogeniteit van de Unie brengt met zich mee dat het moeilijker wordt om consensus te vinden tussen alle lidstaten. In dit opzicht moet gewezen worden op het belang van een zo ruim mogelijke overschakeling naar besluitvorming bij meerderheid en van adequate flexibiliteitsmechanismen in de Europese verdragsteksten, die het mogelijk maken met een beperkt aantal lidstaten verder te gaan in het integratieproces wanneer dit met zijn allen niet haalbaar blijkt (zie *infra*, 3.1.1);
- Voor het *draagvlak van de Unie bij de bevolking*: zoals bekend is het maatschappelijke draagvlak van het Europese integratieproces bijna overal in Europa aan erosie onderhevig. Dit werd in 2005 op pijnlijke wijze duidelijk toen bij referenda in Frankrijk en Nederland 54,9 % resp. 61,6 % van de bevolking tegen de Europese Grondwet stemde. Het besef van een groeiend – maar vaak niet voldoende begrepen – impact van het Europese beleid, naast twijfels over het uitbreidingsproces, biedt in een aantal lidstaten een voedingsbodem voor populistische politieke stromingen. Sterkere mechanismen om de democratische legitimiteit van de Unie te versterken zijn derhalve zonder meer aangewezen (*infra*, 3.1). De Adviesraad

wenst eveneens te wijzen op het grote belang van goede communicatie naar de burger toe om het draagvlak bij de bevolking te vergroten. Bovendien kan het in de praktijk brengen van de doelstelling van een sociale markteconomie, die thans expliciet wordt vooropgesteld in artikel 3, lid 3, van het Verdrag, eveneens bijdragen tot een breder draagvlak – al kan de interpretatie en invulling hiervan uiteenlopend zijn.

Naast de breder en dieper wordende impact van het Europese integratieproces dient uiteraard opgemerkt dat Europa vandaag de dag ook belangrijke tendensen van *regionalisering* kent. Vlaanderen zelf biedt hiervan een sprekend voorbeeld, maar melding kan eveneens – zonder enige exhaustiviteit – worden gemaakt van het streven naar grotere zelfstandigheid van regio's als Catalonië en Baskenland, Schotland en Wales, Tirol en Karinthië, Noord-Italië. Deze regionalisering is van bijzonder belang voor het derde luik van het onderhavige advies, waarbij de vraag centraal staat wat de plaats van de regio's in het nieuwe Europa is.

De hogergenoemde ontwikkelingen betreffen vooral interne problematieken van Europa die men onder de brede noemers 'europeanisering' en 'regionalisering' kan onderbrengen. Daarnaast is een niet minder belangrijke uitdaging deze uitgaande van de *globalisering*. Steeds meer leeft het besef dat de krachten en socio-economische effecten van de globalisering zo veelomvattend en diepgaand zijn, dat enkel Europa hierop een antwoord kan bieden. Terzelfdertijd wordt bij brede lagen van de bevolking de Unie, vooral na de laatste uitbreidingen, zelf gepercipieerd als een onderdeel van de globalisering. In dit verband kan verwezen worden naar de "Verklaring over de globalisering" die de Europese Raad op 17 december 2007 aannam.² Daarin neemt hij zich voor zowel het interne als het externe beleid van de Unie in stelling te brengen om in te spelen op de kansen en de uitdagingen van de globalisering. Opmerkelijk is dat de Europese Raad vaststelt dat zelfs de uitgebreide Unie niet op eigen kracht de globalisering gestalte kan geven in het belang van alle Europese burgers en geleid door de Europese gemeenschappelijke waarden en beginselen: *"We moeten onze internationale partners betrekken bij een versterkte strategische samenwerking, en de handen ineenslaan in sterkere multilaterale organisaties. Het Verdrag van Lissabon verschaft een hervormd en duurzaam institutioneel kader en stelt ons aldus beter in staat onze verantwoordelijkheden op te nemen (...) Het zal ons extern optreden meer coherentie verlenen."* Een en ander maakt dat ook in het onderhavige advies aandacht moet uitgaan naar die aspecten van het Verdrag die het externe optreden van de Unie betreffen (zie *infra*, 3.1.3).

2.2 Verlaten van het constitutionele spoor

Vooraleer de Adviesraad achtereenvolgens beschouwingen aan het Verdrag wijdt vanuit Europees-internationaal en Vlaams perspectief, is het nuttig te wijzen op de juridische vormgeving van het Verdrag. Het Verdrag wijzigt de twee belangrijkste verdragen van de EU, namelijk het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG); d.w.z. het Verdrag van Rome. Dit laatste zal voortaan het 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie' (VWEU) worden genoemd. De Europese Unie krijgt immers uitdrukkelijk rechtspersoonlijkheid en de Europese Gemeenschap wordt hierin volkomen geïntegreerd. Deze pragmatische benadering verschilt sterk van deze van het Grondwettelijk Verdrag, dat (met uitzondering van het Euratom-Verdrag) één enkele verdragstekst tot stand bracht en de bestaande teksten door één nieuwe "Grondwet" verving.

Op de Europese Raad van 21-22 juni 2007 werd in het mandaat voor de intergouvernementele conferentie (IGC) uitdrukkelijk vooropgesteld dat "(d)e constitutionele idee (...) wordt losgelaten". Meer in het bijzonder werd duidelijk gemaakt dat de in de Grondwet vervatte 'symbolen' werden losgelaten: *"Het VEU en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zullen geen grondwettelijk karakter hebben. Deze wijziging zal ook tot uiting komen in de terminologie van de verdragen: de term 'Grondwet' zal niet worden gebruikt, de 'Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie' zal Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid worden genoemd en er zal worden afgestapt van de benamingen 'wet' en 'kaderwet'; de huidige benamingen 'verordening', 'richtlijn' en 'besluit' worden behouden. Evenmin zullen de gewijzigde verdragen een artikel bevatten over de symbolen van de EU, zoals de vlag, de hymne of het devies. Wat de voorrang van het recht*

² http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/97679.pdf

van de EU betreft, zal de IGC een verklaring aannemen waarin aan de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU wordt herinnerd.³

De Adviesraad stelt vast dat de opoffering van de voornoemde 'symbolen' de prijs was die men moest betalen om het gros van de bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag te handhaven in het nieuwe Verdrag.⁴ Hij tekent aan dat België en 15 andere lidstaten bij het Verdrag een verklaring hebben afgelegd waarin zij hun gehechtheid bevestigen aan de voornoemde symbolen.⁵ Dat 11 lidstaten zich hierin niet konden vinden, is wellicht tekenend voor de hogergenoemde erosie in het maatschappelijke draagvlak voor Europa. Hoe men hier ook tegenover staat, het Verdrag sluit terug aan bij een 'realistische' traditie en in dat opzicht ook bij de aloude pragmatische visie van Robert Schuman en Jean Monnet.⁶ Waar het volgens de Adviesraad op aankomt, is dat het Verdrag op fundamentele punten de juiste weg inslaat naar de toekomst voor Europa, nl. een vergroting van de slagkracht en democratische legitimiteit en een versterking van de Unie als internationale actor om de globalisering mee te helpen beheersen. Overigens gelden de verdragen thans reeds lang in de ogen van het Europese Hof van Justitie als het "*constitutionele handvest*" van de Unie en blijven de instrumenten om een dynamische materiële grondwet te blijven ontwikkelen in de EU door het Verdrag onaangetast.⁷

3. ADVIES

3.1 Beschouwingen vanuit Europees en internationaal perspectief

Het behoorde tot het mandaat van de IGC om met het nieuwe Verdrag "*de efficiëntie en de democratische legitimiteit van de uitgebreide Unie en de samenhang van haar externe optreden te verbeteren*".⁸ De bespreking hierna wordt aan deze drie aspecten opgehangen: slagvaardigheid, democratische legitimiteit en extern optreden.

3.1.1 Slagvaardigheid

Een aantal van de institutionele hervormingen zal volgens de Adviesraad ongetwijfeld de slagvaardigheid van de Unie ten goede komen. Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat het aantal Europese commissarissen vanaf 1 november 2014 gereduceerd zal worden tot 2/3 van de lidstaten, tenzij de Europese Raad anders beslist. Het toepassingsgebied van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid wordt uitgebreid. Dit systeem zal op 21 nieuwe rechtsgronden van toepassing zijn, terwijl 23 van de huidige rechtsgronden overgaan van eenparigheid van stemmen naar gekwalificeerde meerderheid. Vanaf 1 november 2014 wordt ook een nieuwe berekeningswijze van kracht: een gekwalificeerde meerderheid zal dan bestaan uit ten minste 55% van de leden van de EU-Raad die ten minste vijftien in aantal zijn en lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de Unie. Er is met andere woorden een dubbele meerderheid nodig. Een 'clause passerelle' geeft de Europese Raad bovendien de mogelijkheid om met eenparigheid van stemmen te besluiten dat de stemming met gekwalificeerde meerderheid wordt uitgebreid naar andere terreinen, zonder dat dit de herziening van de Verdragen noodzakelijk maakt.

De Adviesraad betreurt wel dat verscheidene van deze institutionele hervormingen het besluitvormingsproces van de Unie niet op korte termijn vooruithelpen. Vele bepalingen worden immers pas na heel wat jaren in werking gesteld. Net zoals de leesbaarheid (zie *infra*, 3.2.1), werd de slagvaardigheid althans op korte termijn opgeofferd om alle lidstaten aan boord te houden. Zo stapt

³ Mandaat van de IGC zoals opgenomen in Bijlage I bij de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van 21-22 juni 2007, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/94943.pdf

⁴ Zie ook B. de Witte, "De deconstructie van het Constitutioneel Verdrag", *Sociaal-Economische Wetgeving* 2007, 256.

⁵ 52^a Verklaring bij het Verdrag.

⁶ Bekend is de zinsnede uit de Schuman-Verklaring van 9 mei 1950: « *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait.* »

⁷ Zie ook K. Lenaerts, "Redactionele signalen", *Sociaal-Economische Wetgeving* 2007, 313.

⁸ Mandaat van de IGC, *supra* noot 3.

men pas vanaf 1 april 2017 volledig af van het beginsel van gewogen stemmen. Hoewel de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in drie fasen gewijzigd wordt en de uiteindelijke berekening van de gekwalificeerde meerderheid ingewikkelder is dan gepland, meent de Adviesraad dat het nieuwe systeem het besluitvormingsproces van de Unie toch – zij het later dan verwacht – zal vergemakkelijken. Zoals gezegd, treedt ook de nieuwe samenstelling van de Commissie pas erg laat, vanaf 1 november 2014, in werking. Tot die tijd zal elke lidstaat één Europees commissaris behouden. Dit betekent concreet dat de Commissie nog zeven jaar lang zal moeten werken met een te grote versnippering van taakpakketten. Bovendien kan men zich afvragen welke portefeuille de commissaris van Kroatië zal toegewezen krijgen wanneer dit land toetreedt, aangezien er nu al niet genoeg 'volwaardige' functies zijn voor alle commissarissen.⁹

De Adviesraad betreurt eveneens dat het Verdrag van Lissabon inzake de wijze van besluitvorming op een aantal punten een stap terugzet ten opzichte van het Grondwettelijk Verdrag. Zo zal eenparigheid van stemmen gelden voor toetreding van de EU tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, de bescherming van de persoonlijke gegevens in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en de uitbreiding van de bevoegdheid van het Hof van Justitie naar geschillen i.v.m. Europese intellectuele eigendomsrechten.

Inzake de overgang van besluitvorming bij eenparigheid naar gekwalificeerde meerderheid is de Adviesraad ervan overtuigd dat het Verdrag van Lissabon niet kan en mag beschouwd worden als een eindpunt. Hij treedt het Belgische standpunt bij door inzonderheid te pleiten voor een uitbreiding naar gekwalificeerde meerderheid in fiscale en sociale aangelegenheden. De Adviesraad wijst er tevens op dat de nog steeds geldende eenparigheidsregel op het vlak van buitenlands en veiligheidsbeleid de vooruitgang in dit beleidsdomein fors kan remmen. De Adviesraad verwelkomt dan ook de mogelijkheid van nauwere samenwerking voor een beperkt aantal lidstaten. Dit flexibiliteitsmechanisme kan een goede hefboom zijn om vooruitgang te boeken in een meer heterogene Unie (zie ook *infra*, 3.1.3).

3.1.2 Democratische legitimiteit

De Adviesraad verwelkomt de versterking van de democratische legitimiteit van de Unie door talrijke aanpassingen in het Verdrag.

Ten eerste krijgt het Europees Parlement meer inspraak. Het Parlement zal de Voorzitter van de Commissie kiezen op basis van een kandidatuur die de Europese Raad het Parlement voorlegt. Daarnaast krijgt het Europees Parlement medebeslissingsrecht over alle onderwerpen van wet- en regelgeving waarover de EU-Raad met (gekwalficeerde) meerderheid beslist. Ook de begrotingsprocedure is herzien, waardoor het Europees Parlement eenzelfde beslissingsrecht als de EU-Raad krijgt. Het Europees Parlement krijgt tevens het recht om een herziening van de verdragen voor te stellen. De controlerende rol die de nationale parlementen krijgen toebedeeld bij de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zorgt naar de mening van de Adviesraad eveneens voor een groter democratisch gehalte van de Unie. Hij drukt de hoop uit dat dit zal resulteren in een groter engagement van de nationale parlementen. Naast het toezicht op de tenuitvoerlegging van het subsidiariteitsbeginsel zullen de nationale parlementen beter geïnformeerd worden over de voorstellen die binnen de Unie worden besproken.

De Adviesraad juicht het eveneens toe dat het Verdrag ook de participerende democratie versterkt, namelijk door het erkennen van een dialoog met het maatschappelijke middenveld en de invoering van een initiatiefrecht voor burgers. EU-burgers kunnen een wetsvoorstel op de Europese agenda plaatsen als ze één miljoen handtekeningen uit "een significant aantal" lidstaten verzamelen (artikel 11, lid 4, VEU).

Toch wenst de Adviesraad enkele kanttekeningen bij het voorgaande te plaatsen vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit. In de eerste plaats wijst de Adviesraad erop dat tegenover de nieuwe bevoegdheden van het Europees Parlement ook nieuwe verantwoordelijkheden staan; hij drukt de hoop uit dat het Parlement deze bevoegdheden op een verantwoordelijke wijze zal uitoefenen. Wat betreft de zetelverdeling in het Europees Parlement wijst hij op de daling in het aantal Europese vertegenwoordigers vanuit België: ons land behoudt, zoals het Verdrag van Nice reeds voorzag, 22

⁹ Zie European Policy Center, "The People's project? The new EU Treaty and the prospects for future integration", *Challenge Europe*, nr. 17, december 2007, 13.

Europese vertegenwoordigers voor de zittingsperiode 2009-2014. Het huidige aantal van 24 was immers slechts voorzien voor een overgangperiode tot de toetreding van Roemenië en Bulgarije. Voor de periode na 2014 zal een nieuw besluit met betrekking tot de zetelverdeling moeten worden genomen. Of dit leidt tot bijkomend zetelverlies voor België of niet, de Adviesraad acht het alleszins aanbevelingswaardig dat deze meer beperkte delegatie een zo actief mogelijke rol vervult, zowel binnen het Parlement als naar de Belgische bevolking toe. Dit punt heeft overigens een meer algemene strekking: niet alleen in het Europees Parlement, maar ook in andere Europese instellingen, organen en agentschappen is een actieve(re) Belgische en Vlaamse aanwezigheid van het grootste belang.

In de tweede plaats verwelkomt de Adviesraad weliswaar de versterkte rol van de nationale parlementen, maar tevens is hij van oordeel dat erop moet worden toegezien dat die sterkere rol er niet toe leidt dat de dynamiek van het Europese project aan banden wordt gelegd. De Adviesraad moedigt in dit opzicht zowel de regeringen als de parlementen van ons land aan om hun verantwoordelijkheid op te nemen, alerter en proactiever om te gaan met nieuwe Europese beleidsontwikkelingen en hun schakelfunctie tussen de Europese en de nationale politiek beter te vervullen. Dit impliceert dat politici openlijk debat dienen te voeren over Europese thema's en de burgers hier zo ruim mogelijk bij moeten betrekken en informeren. Dat de EU-Raad krachtens het Verdrag van Lissabon (artikel 6, lid 8) voortaan in openbare zitting moet beraadslagen en stemmen over ontwerpen van wetgevingshandelingen, creëert overigens meer zichtbaarheid en transparantie van politieke afwegingen op Europees niveau en biedt nationale parlementen de mogelijkheid om ministers beter te controleren (zie ook *infra*, 3.2.2).

In de derde plaats wil de Adviesraad een kritische kanttekening plaatsen bij het gebrek aan burgerlijke betrokkenheid bij de totstandkoming van het Verdrag. Men zou natuurlijk kunnen argumenteren dat de Conventie over de toekomst van Europa op zeer ruime wijze was samengesteld en een breed debat heeft gevoerd over de aangelegenheden die in het Verdrag aan bod komen. Maar de burgerbevolking is wel ver weggehouden van de wijzigingen die in het Verdrag van Lissabon tussen regeringen werden overeengekomen. De Adviesraad wil hier pleiten voor meer *ex ante* legitimiteit in plaats van *ex post* legitimiteit.¹⁰ De referenda over het Grondwettelijk Verdrag in Nederland en Frankrijk illustreren hoe slecht het stelsel van *ex post* legitimatieverschaffing werkt en hoezeer dit het maatschappelijke draagvlak voor de Europese integratie verder dreigt te hypotheceren.

In dit verband betreurt de Adviesraad tenslotte dat men in plaats van een ééngemaakt geconsolideerd verdrag heeft teruggeslagen naar de techniek van een wijzigingsverdrag dat nauwelijks leesbaar is: het Verdrag van Lissabon bestaat uit een zeer technische opsomming van de aanpassingen die in de bestaande verdragen worden aangebracht (*supra*, 2.2). Uiteraard zal een geconsolideerde versie van de verdragen hier soelaas brengen, en de Adviesraad drukt dan ook de hoop uit dat de publicatie van een dergelijke geconsolideerde tekst op Europees en nationaal vlak spoedig zal volgen.¹¹ Hoe dan ook acht de Adviesraad het niet aanvaardbaar dat de ontransparante werkwijze bij de onderhandeling en redactie van het Verdrag van Lissabon gerechtvaardigd zou worden onder het motto dat dit de enige manier is om zowel eurosceptici als federalisten op één lijn te krijgen.¹² De Adviesraad wijst tenslotte andermaal op de taak van de diverse overheden in ons land om de ingrijpende veranderingen van het Verdrag uit te leggen aan de burgers.

3.1.3 Extern optreden

De bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag met betrekking tot het externe optreden van de Unie blijven grotendeels bewaard in het Verdrag van Lissabon. Er zijn een aantal beperkte, maar symbolisch niet onbelangrijke aanpassingen. Zoals eerder aangehaald wordt de titel 'Minister van Buitenlandse Zaken' vervangen door 'hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid', maar diens positie en bevoegdheden blijven dezelfde als deze van de Minister. Ook de hoge vertegenwoordiger heeft derhalve een 'dubbelmandaat' (enerzijds mandataris van de Raad voor aangelegenheden betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, GBVB; anderzijds vice-voorzitter van de Europese Commissie, waar hij belast is met de externe

¹⁰ Zie ook European Policy Center, "The People's project?", 44.

¹¹ Een nuttige geconsolideerde versie in het Nederlands kan men thans reeds vinden in http://www.nrc.nl/redactie/Europa/verdraglissabon_barents.doc

¹² Zie Europolitics, "Treaty of Lisbon; here is what changes", *special edition The European affairs daily*, n° 3407, 7 november 2007, 5.

betrekkingen). Zoals ook in het Grondwettelijk Verdrag voorzien, zal de hoge vertegenwoordiger worden bijgestaan door een Europese Dienst voor extern optreden. Het is een dienst die samenwerkt *"met de diplomatieke diensten van de lidstaten en is samengesteld uit ambtenaren uit de bevoegde diensten van het secretariaat-generaal van de Raad, van de Commissie en uit door de nationale diplomatieke diensten gedetacheerde personeelsleden"* (artikel 27, lid 3, VEU).

Opmerkelijk zijn twee nieuwe verklaringen gehecht aan het Verdrag (resp. Verklaring nr. 13 en 14), die benadrukken dat de vernieuwingen geen afbreuk doen aan de huidige bevoegdheden van de lidstaten inzake buitenlands beleid, noch aan hun nationale diplomatieke dienst en hun betrekkingen met, alsook hun deelname en nationale vertegenwoordiging in derde landen en internationale organisaties.

Naast deze beperkte wijzigingen behoudt het Verdrag de veranderingen inzake de externe relaties van de Unie die waren verankerd in het Grondwettelijk Verdrag. Het betreft met name¹³:

- Het einde van het roterende voorzitterschap voor wat betreft de externe relaties, met een rol voor de hoge vertegenwoordiger (die de Raad Buitenlandse Zaken voorziet) alsook voor de voorzitter van de Europese Raad;
- Een verdragsgrondslag voor het Europees Defensieagentschap (EDA);
- De verdieping van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB): solidariteitsclausule en clausule van gemeenschappelijke verdediging, mogelijkheid van een permanente gestructureerde samenwerking voor het Europese defensiebeleid.

Het einde van het roterende voorzitterschap in de externe betrekkingen en de nieuwe functie van de 'double hatted' hoge vertegenwoordiger komen in de ogen van de Adviesraad tegemoet aan een reële bekommernis om het externe optreden van de Unie meer samenhang, slagkracht en visibiliteit te geven. De Adviesraad ziet wel een risico voor de samenhang in het externe optreden door de creatie van de voltijdse positie van voorzitter van de Europese Raad. Zowel deze laatste als de hoge vertegenwoordiger vertegenwoordigen immers naar buiten toe de Unie - de Voorzitter *"op zijn niveau en in zijn hoedanigheid"* voor GBVB-aangelegenheden (artikel 15, lid 6, tweede alinea, VEU) -, wat afbreuk doet aan het streven naar meer eenheid inzake externe vertegenwoordiging. Bovendien zullen nog andere actoren zich mengen in het externe domein. Ten eerste is er de voorzitter van de Commissie die, gelet op de immer groeiende externe dimensie van een aantal beleidsdomeinen van de Commissie, zich waarschijnlijk niet geheel afzijdig zal houden. Ten tweede is het mogelijk dat - zelfs na het afschaffen van het roterende voorzitterschap in de externe betrekkingen - het staatshoofd of de regeringsleider, de regering en de minister van buitenlandse zaken van het land dat het voorzitterschap van de andere Raadsformaties dan buitenlandse zaken uitoefent, toch nog een rol zullen behouden op het vlak van het externe optreden van de Unie.

De Adviesraad acht het derhalve denkbaar dat de oude troika wordt vervangen door een nieuwe, informele troika (voorzitter van de Europese Raad, hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, voorzitter van de Commissie), met aan de zijkant ook nog een rol voor het nieuwe trio van voorzitters van de EU-Raad. Deze nieuwe constructie kan leiden tot rivaliteit tussen de kopfiguren. Het welslagen van een coherent en slagvaardig buitenlands beleid zou dan in belangrijke mate afhangen van de persoonlijkheden en de onderlinge samenwerking tussen deze topfiguren. Het is een goede zaak dat het Verdrag een aantal elementen van hiërarchie resp. taakverdeling heeft ingebouwd, maar de Adviesraad vreest dat deze te algemeen blijven.¹⁴ Er is dan ook nood aan een verduidelijking van de verschillende rollen en hun onderlinge verhoudingen. De samenstelling van het nieuwe triumviraat moet bovendien de politieke en geografische evenwichten in

¹³ Voor een vollediger overzicht, zie *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Joint Study CEPS, Egmont and EPC, november 2007, 128.

¹⁴ Zo stipuleert het Verdrag, wat de verhouding tussen de hoge vertegenwoordiger en de voorzitter van de Commissie betreft, dat eerstgenoemde door de Europese Raad benoemd wordt *"met instemming van de voorzitter van de Europese Commissie"* (artikel 18, lid 1) en dat hij ontslag moet nemen uit de Commissie indien de voorzitter van de Commissie dat vraagt (artikel 17, lid 6, 2^o paragraaf, weliswaar met verwijzing naar artikel 18, lid 1). Wat de relatie tussen de voorzitter van de Europese Raad en de hoge vertegenwoordiger betreft, bepaalt het Verdrag, zoals hoger aangestipt, dat de eerstgenoemde *"op zijn niveau en in zijn hoedanigheid voor de externe vertegenwoordiging van de Unie [zorgt] in aangelegenheden die onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallen"*, maar *"onverminderd de aan de hoge vertegenwoordiger [...] toebedeelde bevoegdheden"* (artikel 15, lid 6, 2^o paragraaf).

de Unie of, in de woorden van het Britse Europarlementslid Andrew Duff, het evenwicht tussen links en rechts, Oost- en West-Europa, noord en zuid en grote en kleine landen respecteren.¹⁵

Deze kwestie raakt volgens de Adviesraad ook aan het spanningsveld tussen de communautaire en intergouvernementele methode. De vernieuwingen op het gebied van extern optreden voegen immers de communautaire (huidige eerste pijler) en intergouvernementele (huidige tweede pijler) structuren samen. De hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid wordt verantwoordelijk voor zowel het externe beleid van de Unie (handelsbeleid, ontwikkelingssamenwerking, uitbreiding, etc.) waar de Commissie traditioneel een centrale rol speelt, en het op intergouvernementele leest geschoeide gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Hierdoor rijst een risico van 'intergouvernementalisering' van die gebieden waar de Commissie traditioneel sterk gepositioneerd is, doordat de hoge vertegenwoordiger terzelfdertijd de Raad Buitenlandse Zaken voorziet.¹⁶ Het komt de Adviesraad voor dat een evenwichtige inbedding van de hoge vertegenwoordiger in zowel de Commissie als de EU-Raad van het grootste belang zal zijn. De Adviesraad drukt dan ook zijn hoop uit dat het toekomstige 'rapport-Dehaene' over de impact van het Verdrag op de institutionele evenwichten van de Unie de nodige aandacht zal schenken aan de communautaire methode en de belangrijke rol van de Commissie.

De hoge vertegenwoordiger wordt, zoals hoger aangegeven, geassisteerd door een Europese Dienst voor extern optreden. De Adviesraad verwelkomt de oprichting van deze dienst. Hij biedt immers de mogelijkheid om de nationale en Europese diplomatie dichter bij elkaar te brengen. In het nieuwe systeem kan een vruchtbare samenwerking plaatsvinden, zodat het Europese beleid kan verrijkt worden door nationale ervaring en vice versa. Het Verdrag bevat evenwel weinig concrete indicaties over de exacte samenstelling, grootte en taak van de Europese Dienst. De Adviesraad drukt de hoop uit dat bij de uitwerking en het functioneren van de dienst een evenwicht wordt nagestreefd, niet alleen tussen de hogergenoemde communautaire en intergouvernementele methodes, maar tevens tussen de verschillende beleidsdomeinen van het externe optreden van de Unie. Naast deze kwesties omtrent de vormgeving van de Europese Dienst te Brussel rijst ook de vraag hoe hij zich verhoudt tot de EU-delegaties in de wereld.¹⁷ Het hogergenoemde aandachtspunt met betrekking tot de relatie tussen de communautaire en intergouvernementele methodes alsook tussen de verschillende beleidsdomeinen geldt overigens ook hier. De Adviesraad spoort de Vlaamse overheid aan om proactief het stelsel van de Vlaamse externe betrekkingen en diplomatieke vertegenwoordiging vorm te geven in het licht van deze ingrijpende wijzigingen.

De Adviesraad verwelkomt de nieuwe mechanismen die zowel aan het GBVB als het EVDB meer flexibiliteit geven. Ten eerste geeft de vermelding dat de Raad de uitvoering van een missie in het kader van de Unie kan toevertrouwen aan een groep lidstaten (artikel 42, lid 5, VEU) meer legitimiteit en transparantie aan een reeds bestaande praktijk, namelijk EU-missies waarbij de deelname van lidstaten beperkt is tot een aantal lidstaten, maar die toch optreden met consensus en in de naam van de hele Unie. Daarnaast komt het de Adviesraad voor dat de mogelijkheid van nauwere samenwerking voor een beperkt aantal lidstaten een goede hefboom kan zijn om op het gebied van GBVB (artikel 20 VEU) vooruitgang te boeken in een meer heterogene Unie van niet minder dan 27 leden. Toch stelt de Adviesraad zich de vraag of de lidstaten veel gebruik zullen maken van de mogelijkheid tot nauwere samenwerking, aangezien het ook mogelijk is om buiten het institutionele kader van de Unie een dergelijke samenwerking uit te bouwen. Zulks zou in elk geval een stok achter de deur kunnen zijn om een impasse in de Unie te doorbreken. Ook binnen het defensiebeleid kunnen lidstaten die verdere stappen willen ondernemen, overgaan tot meer samenwerking, namelijk via een permanente gestructureerde samenwerking (artikelen 42, lid 6, en 46 en Protocol betreffende permanente gestructureerde samenwerking).¹⁸

Tenslotte acht de Adviesraad de uitbreiding van de zogenaamde Petersbergtaken een goede zaak. EU-missies kunnen zich in de toekomst, in aanvulling op humanitaire en reddingsacties, ook richten op ontwapening, advies en bijstand op militair gebied, conflictpreventie en vredeshandhaving, alsook op stabilisering na afloop van conflicten, een en ander ook ter bijdrage aan de strijd tegen terrorisme (artikel 43, lid 1). De Adviesraad verwelkomt eveneens de solidariteitsclausules bij een gewapende aanval op een lidstaat (artikel 42, lid 7) alsmede bij een terroristische aanval, een natuurramp of een

¹⁵ Europolitics, "Treaty of Lisbon", 3.

¹⁶ http://www.clingendael.nl/publications/2008/20080201_cesp_art_limonard.pdf

¹⁷ European Policy Center, "The People's project?", 18. *The Treaty of Lisbon*, 132.

¹⁸ *The Treaty of Lisbon*, 97.

door de mens veroorzaakte ramp (artikel 196 VWEU). Dat de Unie zich bij haar externe optreden algemeen verbindt tot *"de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties"* (artikel 2, lid 5, VEU) en dat ze zichzelf ertoe verplicht *"multilaterale oplossingen [te zoeken] voor gemeenschappelijke problemen, met name in het kader van de Verenigde Naties"* (artikel 21, lid 1, paragraaf 2), kan de Adviesraad enkel verheugen.

3.2 Beschouwingen vanuit regionaal perspectief

In het Verdrag zijn verscheidene bepalingen opgenomen die relevant zijn voor Vlaanderen als regio. De huidige tendens van regionalisering vindt duidelijk zijn weerslag in het Verdrag door een grotere aandacht en rol voor de regio's en de nationale parlementen.

3.2.1 Diversiteit: territoriaal, taalkundig en cultureel

Het Verdrag houdt meer rekening dan tevoren met de verscheidenheid binnen Europa. Allereerst is de verplichting voor de Unie tot eerbied voor haar *"rijke verscheidenheid van cultuur en taal"* en tot *"de instandhouding en de ontwikkeling van het Europese culturele erfgoed"* uitdrukkelijk verankerd als doelstelling (artikel 3, lid 3, 6^e paragraaf, VEU). In de preambule wordt bovendien een verwijzing toegevoegd naar de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa die ten grondslag liggen aan de ontwikkeling van de universele waarden van de onschendbare en onvervreembare rechten van de mens en van vrijheid, democratie, gelijkheid en de rechtsstaat.

Daarnaast kan de aandacht worden gevestigd op het beginsel van territoriale samenhang, dat voortaan deel uitmaakt van de doelstellingen van de Unie (artikel 3, lid 3, 3^e paragraaf, VEU). Hierdoor krijgt aandacht voor de specificiteit van bepaalde regio's een juridische basis binnen het Europese cohesiebeleid. In de eerdere verdragen werd er met betrekking tot het cohesiebeleid enkel verwezen naar economische en sociale samenhang. De Adviesraad verwelkomt deze belangrijke specificering. Zij maakt het bijvoorbeeld voor de regio Vlaanderen mogelijk om in de toekomst te verwachten dat de Unie meer rekening houdt met de hoge urbanisatie- en industrialisatiegraad van deze regio. Toch wenst de Adviesraad op te merken dat het begrip 'territoriale samenhang' niet gedefinieerd is in het Verdrag. Zoals voorheen zal de Unie trachten de verschillen in ontwikkelingsniveau tussen de Europese regio's en de achterstand van de minst ontwikkelde gebieden (artikel 174 VWEU) te verminderen. De huidige vermelding van de rurale zones is verdwenen en vervangen door een nieuwe subparagraaf die luidt: *"Wat betreft die regio's wordt bijzondere aandacht besteed aan de plattelandsgebieden, de regio's die een industriële overgang doormaken, en de regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid, alsmede insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden"* (artikel 174, derde paragraaf, VWEU).

3.2.2 Nationale identiteit en nationale parlementen

Eén van de belangrijkste nieuwigheden voor regio's is neergelegd in artikel 4 VEU, namelijk de algemene beginselen die voortaan moeten gelden in de betrekkingen tussen de Unie en de lidstaten: de eerbied voor de nationale identiteit die besloten ligt in de politieke en constitutionele basisstructuren van de lidstaten, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. Hierdoor verbindt de Unie zich ertoe om ook de federale staatsstructuur van België te eerbiedigen. De 'Verklaring van het Koninkrijk België inzake de nationale parlementen' (Verklaring nr. 51) biedt een verduidelijking van het Belgische federale systeem. Deze verklaring benadrukt dat, krachtens het Belgische grondwettelijke recht, zowel de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat als de parlementaire vergaderingen van de Gewesten en Gemeenschappen in het kader van de door de Unie uitgeoefende bevoegdheden optreden als componenten van het nationaal parlementair stelsel of als kamers van het nationaal parlement. België had voor het Grondwettelijk Verdrag al een interparlementair samenwerkingsakkoord tussen de Federale Wetgevende Kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en Gewesten afgesloten, maar zal voor het Verdrag tot een nieuw samenwerkingsakkoord moeten komen. De Adviesraad neemt zich voor om dit samenwerkingsakkoord op te volgen.

Het Verdrag wijdt twee protocollen aan de functie van de nationale parlementen: het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen. Die rol van de nationale parlementen bij de werking van de Unie bestaat uit (i) het zich laten informeren over de ontwerpen van wetgevingshandelingen, (ii) het toezien op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, (iii) het evalueren van het beleid van de Unie in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, (iv) deelnemen aan de procedures voor de herziening van de Verdragen, (v) op de hoogte worden gesteld van de toetredingsverzoeken tot de Unie en (vi) het deelnemen aan de interparlementaire samenwerking met het Europees Parlement. Het tweede protocol, namelijk het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, expliciteert de subsidiariteitstoets door de nationale parlementen. Naast de reeds bestaande *a posteriori* controle op het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel door het Hof van Justitie, wordt er een extra *a priori* controle in het Protocol vermeld, namelijk de subsidiariteitstoets door de nationale parlementen. Het komt de nationale parlementen toe om in acht weken ontwerpen van wetgevingshandelingen te evalueren in het licht van het subsidiariteitsbeginsel. Het Protocol bepaalt bovendien dat elk ontwerp van wetgevingshandeling een 'subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum' dat de naleving van de beginselen toelicht, moet bevatten. In een dergelijk memorandum kunnen eveneens de financiële gevolgen van het ontwerp op de door de lidstaten (ook op regionaal niveau) vast te stellen regelgeving worden geschetst. Elke financiële of administratieve last op lokale en regionale overheden moet vermeden worden.

De Adviesraad juicht toe dat de bepalingen omtrent het subsidiariteitsbeginsel in het Verdrag versterkt zijn ten opzichte van het Grondwettelijk Verdrag. Ten eerste is de periode van zes weken om voorstellen voor EU-wetgeving te evalueren, verlengd tot acht weken. Ten tweede is het mogelijk bij een gewone wetgevingsprocedure dat een meerderheid van de nationale parlementen, gesteund door 55 % van de leden van de EU-Raad of een meerderheid van de leden van het Europees Parlement, elk Commissievoorstel dat niet strookt met de subsidiariteit, tegenhoudt. Het Verdrag gaat derhalve nog een stap verder dan het Grondwettelijk Verdrag, dat enkel voorzag in de verplichting voor de Commissie om, wanneer een gegeven aantal nationale parlementen van oordeel waren dat een voorstel van wetgeving het subsidiariteitsbeginsel niet eerbiedigde, haar voorstel te heronderzoeken.

De nationale parlementen krijgen door de voornoemde nieuwe bepalingen in het Verdrag de bevoegdheid tot het verlenen van een 'oranje kaart'. De Adviesraad verwelkomt dat door deze bepalingen het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel niet enkel op twee, maar op drie niveaus ten uitvoer kan worden gelegd: het Europese, het nationale en het regionale. Het is moeilijk om nu al de precieze implicaties van een en ander voor Vlaanderen in te schatten, maar de Adviesraad wil de Vlaamse overheid alvast oproepen tot waakzaamheid en tot het proactief onderzoeken van de consequenties voor Vlaanderen. Net zoals de bepaling met betrekking tot territoriale cohesie kan de versterkte rol van de nationale parlementen voor een regio als Vlaanderen worden gebruikt als hefboom om actief deel te nemen aan de Europese constructie. Volgens de Adviesraad is het bovendien een goede zaak dat de nationale parlementen een betere politieke controle kunnen uitoefenen op de vertegenwoordigers van hun regering die in de EU-Raad zetelen (zie ook *supra*, 3.1.2). Anderzijds is de Adviesraad opgelucht dat het verregaande Nederlandse voorstel van een 'rode kaart'-bevoegdheid voor de nationale parlementen niet is aangehouden in de tekst van het Verdrag. Dit zou de nationale parlementen de mogelijkheid hebben gegeven om wetgevende initiatieven van de Europese Commissie te blokkeren en zou het initiatiefrecht van de Commissie potentieel ernstig kunnen ondermijnen.

3.2.3 Comité van de Regio's

Hoewel het Comité van de Regio's een adviesorgaan blijft, verwerft het toch op het vlak van de subsidiariteit nieuwe bevoegdheden. Het Comité kan namelijk in beroep gaan bij het Hof van Justitie met het oog op de vrijwaring van zijn prerogatieven (artikel 263, 3^e paragraaf, VWEU) of op de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel bij wetgevingshandelingen waarvoor het moet worden geraadpleegd (artikel 7 van het Protocol betreffende de toepassing van het beginsel van subsidiariteit). De Adviesraad steunt deze verdere uitbouw van het Comité van de Regio's, die tegemoet komt aan de hogergenoemde trend inzake regionalisering. Hij wijst er bovendien op dat, aangezien regio's met wetgevende bevoegdheden als Vlaanderen geen directe toegang tot het Hof van Justitie hebben, het Comité kan fungeren als hun agent bij eventuele klachten. Dit vraagt van het Comité ook de nodige verantwoordelijkheidszin.

3.2.4 Bevoegdheden

De Adviesraad verwelkomt de bevoegdheidsverduidelijking tussen de lidstaten en de Unie, met name de onderverdeling in exclusieve, gedeelde en coördinerende/ondersteunende bevoegdheden van de Unie. Hij beveelt aan dat Vlaanderen actief en proactief de nieuwe en bestaande beleidsdomeinen waarin de Unie gedeelde of ondersteunende bevoegdheden heeft, opvolgt. Deze bevoegdheden geven Vlaanderen immers de mogelijkheid om, voor zover het zelf onder de Belgische staatsrechtelijke regelingen bevoegd is (bv. landbouw, visserij, milieu, toerisme, onderwijs, sport), voortaan mee op te treden en verantwoordelijkheid te nemen op het Europese niveau en om in die sectoren een Europese dimensie te geven aan zijn eigen beleid.

Gelet op de beleidsvelden die onder zijn opdrachtschrijving vallen, wijst de Adviesraad tenslotte op een aantal vernieuwingen inzake internationale samenwerking, toerisme en handelsbeleid. Ten eerste wordt bevestigd dat het domein van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp een gedeelde bevoegdheid van de Unie is. Artikel 208, lid 1, eerste paragraaf van het VWEU leest dat het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Unie en dat van de lidstaten elkaar *"completeren en versterken"*. De Adviesraad verwelkomt dat het beleid van de Unie niet langer gereduceerd wordt tot een loutere aanvulling op het beleid van de lidstaten. Ook de bepaling dat de Unie *"bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden rekening [houdt] met de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking"* (artikel 208, lid 1, 2^e paragraaf), kan op goedkeuring van de Adviesraad rekenen. Door de versterking van het externe optreden van de Unie wordt ook de potentiële slagvaardigheid binnen ontwikkelingssamenwerking versterkt. Toch wenst de Adviesraad aan te stippen dat het welslagen van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in grote mate zal afhangen van de hoge vertegenwoordiger. De dubbele hoed van deze laatste brengt een zeker risico met zich mee dat ontwikkelingssamenwerking gepolitiseerd en niet als hoofddoel beschouwd wordt. Artikel 214 VWEU introduceert een nieuwe rechtsgrond voor Europese humanitaire hulp en voor de oprichting van een Europees vrijwilligerskorps. Ook Vlaamse jongeren zullen bijgevolg in de toekomst een bijdrage kunnen leveren aan humanitaire hulpacties van de Unie. De Adviesraad spoort de Vlaamse overheid aan om ook deze nieuwe ontwikkeling van dichtbij op te volgen.

Toerisme is één van de bevoegdheden waarbinnen de Unie ondersteunend, coördinerend of aanvullend optreedt. Voor het eerst wordt er een nieuwe Titel, namelijk Titel XXI, gewijd aan 'Toerisme', dat daarmee een nader uitgewerkte rechtsgrondslag krijgt. Het optreden van de Unie is gericht op het aanwakken van een gunstig klimaat voor de ontwikkeling van bedrijven in de sector, en op het stimuleren van de samenwerking tussen lidstaten, in het bijzonder door de uitwisseling van beste praktijken. De grootste verandering voor het toerismebeleid is dat het qua besluitvorming verschuift van eenparigheid naar gekwalificeerde meerderheid in de EU-Raad en codecisie met het Europees Parlement. De Adviesraad verwelkomt de sterkere verankering van toerisme als activiteitsdomein van de Unie. Het is een eerste stap in de goede richting om tot een Europese politiek inzake toerisme te komen, zij het dat de Europese bijdrage thans enkel aanvullend kan blijven ten opzichte van de acties in de lidstaten en op dit ogenblik een harmonisatie van wetgeving uitgesloten is.

Aangezien de SERV ook om advies is gevraagd en naar alle waarschijnlijkheid meer zal focusen op het sociaal-economische luik van het Verdrag, wenst de Adviesraad met betrekking tot buitenlandse handel enkel aan te stippen dat het Verdrag van Lissabon de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie uitbreidt tot directe buitenlandse investeringen, het geheel van de diensten en de handelsaspecten van intellectuele eigendom (artikel 207, lid 1, VWEU) en dat de bevoegdheden van het Europees Parlement op dit beleidsdomein er sterk op vooruitgaan.

4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De Adviesraad verwelkomt het Verdrag van Lissabon als een belangrijke stap die de Unie in staat moet stellen om een beter antwoord te formuleren op de uitdagingen van 'europeanisering', 'regionalisering' en 'globalisering'.

Het Verdrag geeft de Unie meer democratische legitimiteit en bestuurlijke slagkracht. De Adviesraad betreurt enkel dat het opgeven van de leesbaarheid, de symboliek en de slagvaardigheid op korte

termijn de prijs was die moest betaald worden om alle lidstaten aan boord te brengen. Verder wenst de Adviesraad te beklemtonen dat het kleinere institutionele en politieke gewicht van België en Vlaanderen in de huidige Unie gecompenseerd dient te worden door een meer efficiënte en actieve aanwezigheid in de Europese instellingen, organen en agentschappen en in de 'Europese wandelingen'. De Adviesraad spoort de regeringen en parlementen in België aan om hun verantwoordelijkheid op te nemen, alerter te worden voor nieuwe Europese beleidsontwikkelingen en hun schakelfunctie tussen de Europese en de nationale resp. regionale politiek beter te vervullen. Ook moedigt de Adviesraad de Vlaamse overheid aan tot het nemen van initiatieven om het ingrijpende Verdrag te duiden voor de burgers.

Het externe optreden van de Unie krijgt vooral door de functie van de hoge vertegenwoordiger, de Europese dienst voor extern optreden en de flexibiliteitsmechanismen drie belangrijke hefboomen voor het bereiken van meer samenhang, slagkracht en visibiliteit. Het komt de Adviesraad voor dat het welslagen van dit beleid in grote mate afhangt van de persoonlijkheden, de onderlinge samenwerking en een goede recrutering van de nieuwe topfiguren inzake extern optreden. Daarom pleit hij voor een duidelijkere taakverdeling tussen deze topfuncties. De Adviesraad spoort de Vlaamse overheid aan om proactief de spanning tussen de communautaire en intergouvernementele methode op te volgen en het stelsel van de Vlaamse externe betrekkingen en diplomatieke vertegenwoordiging vorm te geven in het licht van de ingrijpende wijzigingen die het Verdrag met zich meebrengt.

Vanuit regionaal perspectief juicht de Adviesraad het toe dat in het Verdrag meer rekening wordt gehouden met de diversiteit binnen de Unie, zowel op taalkundig, cultureel als territoriaal vlak. Dat er meer rekening wordt gehouden met de verscheidenheid blijkt ook uit de sterkere rol van het subsidiariteitsbeginsel. De nationale parlementen zullen worden geconsulteerd wanneer de Europese Commissie nieuwe wetgevende voorstellen zal doen. Artikel 6 van het Protocol met betrekking tot de toepassing van de principes van subsidiariteit en evenredigheid stelt dat het de nationale parlementen zelf toekomt om de regionale parlementen te consulteren. Ook de directe toegang voor de regio's via het Comité van de Regio's tot het Europese Hof van Justitie ingeval van een schending van het subsidiariteitsbeginsel komt gedeeltelijk tegemoet aan de eisen van Vlaanderen. De idee van subsidiariteit wint ook veld in die zin dat er een duidelijkere bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de lidstaten komt.

Mits tijdige bekrachtiging door alle EU-lidstaten zal het Verdrag van Lissabon in werking treden op 1 januari 2009. De Adviesraad drukt de hoop uit dat alle lidstaten effectief en tijdig het Verdrag zullen ratificeren, alsook dat Vlaanderen een actieve rol zal spelen bij de uitvoering van het Verdrag.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

(getekend)

Jan WOUTERS
Voorzitter

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

Sterk door overleg



SERV

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 5 maart 2008
AG-IT/08-030Aan de heer BOURGEOIS Geert
Vlaams minister Bestuurszaken, Buitenlands Beleid,
Media & Toerisme
Emile Jacqmainlaan 20 - Alhambragebouw

1000 BRUSSEL

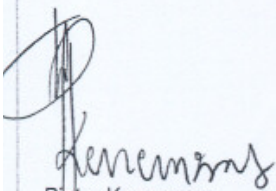
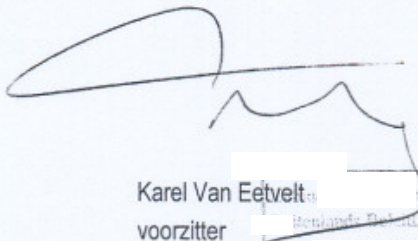
Betreft: Principiële goedkeuring van het ontwerp van decreet houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en de slotakte, ondertekend in Lissabon op 13 december 2007

Mijnheer de minister,

De SERV werd om advies gevraagd betreffende bovenvermelde aangelegenheid. Het dagelijks bestuur van de SERV heeft de teksten van het ontwerpdecreet doorgenomen en sluit zich aan bij het voorliggende ontwerp van regeringsbeslissing.

In de hoop u hiermee van dienst te zijn geweest, tekenen wij,

met de meeste hoogachting,


Pieter Kerremans
administrateur-generaal
Karel Van Eetvelt
voorzitter

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 44.238/3
VAN 18 MAART 2008VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 6 maart 2008 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het verdrag van Lissabon tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en de slotakte, ondertekend in Lissabon op 13 december 2007", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt in de eerste plaats tot het verlenen van instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, ondertekend in Lissabon op 13 december 2007.

Voorts wordt voorafgaande instemming verleend met "amendementen" op het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de daarbij gevoegde Protocollen, die op basis van de in artikel 3 van het ontwerp opgesomde bepalingen van deze verdragen in de toekomst zullen worden aangenomen.

ALGEMENE OPMERKING

3. Er wordt, *mutatis mutandis*, verwezen naar advies 44.028/AV van 29 januari 2008 van de Raad van State, afdeling wetgeving, zitting houdend in algemene vergadering, over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op

⁽¹⁾ Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

13 december 2007 ⁽²⁾, waarvan de Nederlandstalige versie bij dit advies wordt gevoegd. Teneinde de leden van het Vlaams Parlement volledig voor te lichten, dient dit advies te worden gevoegd bij het ontwerp van instemmingsdecreet dat bij het Vlaams Parlement zal worden ingediend.

4. Gelet op opmerking 29 van advies 44.028/AV, dient artikel 3 van het ontwerp als volgt te worden geredigeerd:

"De handelingen die aangenomen zullen worden op basis van artikel 15^{ter}, hernummerd tot artikel 31, § 3, en artikel 48, § 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zullen volkomen gevolg hebben. De wijzigingen aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en aan de bijgevoegde protocollen ... (voorts zoals in het ontwerp)."

⁽²⁾ Enkele opmerkingen uit dit advies betreffen evenwel alleen de federale overheid.

CDC

44.238/3

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE
-----AVIS 44.028/AG
DU 29 JANVIER 2008DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 18 janvier 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi "portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007",

a donné l'avis suivant :

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 44.028/AV
VAN 29 JANUARI 2008VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 18 januari 2008 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007",

heeft het volgende advies gegeven :

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

I. De strekking van het voorontwerp

1. Het onderzochte voorontwerp van wet strekt ertoe, in zijn artikel 2, eerste lid, instemming te betuigen met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007.

Met artikel 2, tweede en derde lid, wordt beoogd voorafgaande instemming te betuigen met de "wijzigingen" in het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de daaraan vastgehechte Protocollen ⁽¹⁾ ⁽²⁾, die op basis van opgesomde bepalingen van deze Verdragen in de toekomst zullen worden aangenomen.

2.1. Artikel 1 van het Verdrag van Lissabon wijzigt het Verdrag betreffende de Europese Unie zonder het opschrift ervan te veranderen.

Luidens het nieuwe artikel 47 van dit Verdrag "[bezit de] Unie [...] rechtspersoonlijkheid." ⁽³⁾.

2.2. Artikel 2 van het Verdrag van Lissabon wijzigt het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, waarvan het het opschrift vervangt door het opschrift "Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie".

⁽¹⁾ Zie hierna.

⁽²⁾ Volgens artikel 49B van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ingevoegd bij artikel 1, punt 59, van het Verdrag van Lissabon, vernummerd tot artikel 51 door tabel A van de bijlage bij het Verdrag van Lissabon met daarin de concordantietabellen waarvan sprake is in artikel 5 van het Verdrag, "[maken] de protocollen en bijlagen bij de Verdragen [...] een integrerend deel daarvan uit."

⁽³⁾ Artikel 46A van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ingevoegd bij artikel 1, punt 55, van het Verdrag van Lissabon; dit artikel 46A is vernummerd tot artikel 47 door tabel A van de bijlage bij het Verdrag van Lissabon dat de concordantietabellen als bedoeld in artikel 5 van dit verdrag bevat.

CDC

44.028/AV

2.3. Deze verandering van opschrift valt dus samen met het verdwijnen van de Europese Gemeenschap ten voordele van de Unie die in de plaats ervan treedt en de rechtsopvolgster ervan is.

Luidens artikel 1, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie

"[is] de Unie [...] gegrond op dit Verdrag en op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [hierna «de Verdragen te noemen»]. Deze twee Verdragen hebben dezelfde rechtskracht. De Unie treedt in de plaats van de Europese Gemeenschap, waarvan zij de opvolgster is." ⁽⁴⁾.

Artikel 1, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt van zijn kant:

"[d]it Verdrag en het Verdrag betreffende de Europese Unie vormen de verdragen waarop de Unie is gegrondvest. Deze twee verdragen, die dezelfde juridische waarde hebben, worden aangeduid met de term «de Verdragen»." ⁽⁵⁾.

2.4. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGAE) blijft bestaan; het wordt gewijzigd bij Protocol nr. 2 gehecht aan het Verdrag van Lissabon ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Artikel 1, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zoals het vervangen is bij artikel 1, punt 2, b), van het Verdrag van Lissabon (artikel 1, derde alinea, in de nieuwe nummering die voortkomt uit tabel B van de bijlage bij het Verdrag van Lissabon, met daarin de concordantietabellen als bedoeld in artikel 5 van dit verdrag).

⁽⁵⁾ Artikel 1 *bis*, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals het vervangen is bij artikel 2, punt 11, van het Verdrag van Lissabon; dit artikel 1 *bis* is vernummerd tot artikel 1 door tabel B van de bijlage bij het Verdrag van Lissabon, met daarin de concordantietabellen als bedoeld in artikel 5 van dit verdrag.

⁽⁶⁾ Zie hierna, nr. 3.1 (Slotakte, eerste deel, II, B).

3.1. In de Slotakte is vermeld: "De Conferentie van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lidstaten, bijeengeroepen te Brussel op 23 juli 2007, om in onderling overleg de wijzigingen vast te stellen die moeten worden aangebracht in het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, heeft" op 13 december 2007 te Lissabon "de volgende teksten vastgesteld":

- het "Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap " (Slotakte, eerste deel, I);
- elf "Protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en, in voorkomend geval, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie" (Slotakte, eerste deel, II, A);
- twee "Protocollen gehecht aan het Verdrag van Lissabon" (Slotakte, eerste deel, II, B):
 - Protocol nr. 1, overeenkomstig artikel 4, lid 1, van het Verdrag van Lissabon, "bevat de wijzigingen op de protocollen die zijn gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en/of het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie". Hieraan gehecht zijn "[c]oncordantietabellen als bedoeld in artikel 2 van Protocol nr. 1 houdende wijziging van de protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en/of het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie";
 - Protocol nr. 2, overeenkomstig artikel 4, lid 2, van het Verdrag van Lissabon, "bevat de wijzigingen op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie";

CDC

44.028/AV

- een "[b]ijlage bij het Verdrag van Lissabon", zijnde de "[c]oncordantietabellen als bedoeld in artikel 5 van het Verdrag van Lissabon" (Slotakte, eerste deel, III, B) ⁽⁷⁾.

3.2. Volgens diezelfde Slotakte heeft de Conferentie verklaringen "vastgesteld", die "gehecht" zijn aan de Slotakte.

Het gaat om :

- drieënveertig "[v]erklaringen betreffende bepalingen van de Verdragen", genummerd van 1 tot 43 (Slotakte, tweede deel, A);
- zeven "[v]erklaringen betreffende aan de Verdragen gehechte protocollen", genummerd van 44 tot 50 (Slotakte, tweede deel, B).

3.3. Bovendien heeft de Conferentie "akte genomen" van vijftien aan de Slotakte "gehechte" verklaringen, genummerd van 51 tot 65 (Slotakte, derde deel).

4. Luidens artikel 6, lid 2, van het Verdrag van Lissabon

"[treedt] [d]it Verdrag [...] in werking op 1 januari 2009, mits alle akten van bekrachtiging zijn nedergelegd, of bij gebreke daarvan op de eerste dag van de maand die volgt op het nederleggen van de akte van bekrachtiging door de ondertekenende staat die als laatste deze handeling verricht".

II. Voorwerp van het onderzoek van het voorontwerp door de afdeling wetgeving van de Raad van State

5. Ofschoon in de regel het onderzoek door de afdeling wetgeving van de Raad van State van een voorontwerp van wet houdende instemming met een verdrag zich niet uitstrekt tot de tekst van dat verdrag zelf, wordt op die regel een uitzondering

⁽⁷⁾ Verder in het advies wordt, behalve wanneer anders aangegeven, geen melding meer gemaakt van de artikelen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals ze voortkomen uit het Verdrag van Lissabon, tenzij volgens hun nummering in de concordantietabellen uit die bijlage, overeenkomstig artikel 5 van het Verdrag van Lissabon.

gemaakt, onder meer wanneer de tekst van het verdrag - of van zijn bijlagen - vragen doet rijzen inzake verenigbaarheid met de bepalingen van de Grondwet of andere boven de wet staande rechtsnormen ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Zie J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, Bruylant, 1980, nr. 191, die de door de Raad van State te onderzoeken vragen omschrijft als volgt :

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

⁽⁹⁾ Zie, in die zin, inz. advies 27.250/1 van 29 januari 1998 over een ontwerp van wet houdende instemming met het Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende Akten, Bijlage, Protocolen A, B, C en D, en Slotakte, gedaan te Amsterdam op 2 oktober 1997 (*Parl. St.*, Senaat, 1997-1998, nr. 903/1); advies 37.954/AV, 37.970/AV, 37.977/AV en 37.978/AV gegeven op 15 februari 2005 over voorontwerpen van decreet, ordonnanties en wet houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004 (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 1091/1, nr. 3, blz. 526 en volgende). Verderop in dit advies zal het advies waarnaar net is verwezen worden aangegeven als "het advies van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa". Er is naar dit advies verwezen in de adviezen 38.184, 38.243, 38.324, 38.325 en 38.326, die gegeven zijn op 16 maart 2005, 23 maart 2005 of 11 mei 2005 over voorontwerpen van decreten van de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (*Parl. St.*, Parl. Fr. Gemeenschapscommissie, 2004-2005, nr. 32/1, blz. 61-75), van de Duitstalige Gemeenschap (*Parl. St.*, Parl. D. Gem., 2004-2005, nr. 37/1, blz. 114-135), van de Franse Gemeenschap (*Parl. St.*, Parl. Fr. Gem., 2004-2005, nr. 123/1, blz. 73-100) en van het Waalse Gewest (*Parl. St.*, W. Parl., 2004-2005, nr. 162/1, blz. 57-72), houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

6.1. Ondanks een verschil in aanpak wat de aangewende methode betreft, is de inhoud van het Verdrag van Lissabon ⁽¹⁰⁾ grotendeels vergelijkbaar met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa ⁽¹¹⁾, in verband waarmee voorontwerpen van wet, decreet en ordonnances houdende instemming met het laatstgenoemd Verdrag, aanleiding hebben gegeven tot het voormelde advies van 15 februari 2005.

Dit advies sluit dan ook aan bij het voornoemde advies. Wanneer dat niet volledig het geval is, is dat vooral om rekening te houden met de verschillen tussen het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en het Verdrag van Lissabon ⁽¹²⁾

⁽¹⁰⁾ Wanneer in dit advies gewag wordt gemaakt van het "Verdrag van Lissabon", dat het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wijzigt (waarbij het laatstgenoemde het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt), kan het, zonder dat het advies dit uitdrukkelijk vermeldt, eveneens gaan om alle handelingen waarmee het voorliggende voorontwerp beoogt instemming te betuigen, met inbegrip van de instrumenten die in de Slotakte worden vermeld. Bij Protocol nr. 2, dat gehecht is aan het Verdrag van Lissabon, wordt het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (E.G.A.E.) gewijzigd; krachtens dit Protocol worden verschillende artikelen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing verklaard op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (E.G.A.E.), bijvoorbeeld op de werking van de Europese instellingen en op hun bevoegdheid om afgeleid recht te creëren.

⁽¹¹⁾ J.-V. Louis, "Le Traité de Lisbonne", *J.T.D.E.*, oktober 2007, blz. 289.

⁽¹²⁾ Zo bijvoorbeeld worden in de opmerkingen die *infra*, onder de nummers 7 tot 31, worden gemaakt over de verenigbaarheid van de om instemming voorgelegde akten met de Belgische Grondwet, inzonderheid wat de bescherming van de grondrechten betreft, in hoofdzaak, - met in voorkomend geval deze of gene aanvullende precisering - de opmerkingen overgenomen die onder de nummers 4 tot 8 en 10 tot 22 zijn gemaakt in het advies van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, doch rekening houdend met inzonderheid de volgende gegevens :

- de Verdragen die gewijzigd worden bij het Verdrag van Lissabon bevatten geen bepaling meer die vergelijkbaar is met artikel I-6 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, maar in de Slotakte van Lissabon verklaart de Conferentie van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lidstaten dat ze een verklaring nr. 17 heeft aangenomen "betreffende de voorrang" waarin "de Conferentie memoreert dat, in overeenstemming met de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Verdragen en het recht dat de Unie op grond van de Verdragen vaststelt, voorrang hebben boven het recht van de lidstaten, onder de voorwaarden bepaald in die rechtspraak" en waarin een advies van 22 juni 2007 wordt overgenomen van de Juridische dienst van de Raad van de Europese Unie betreffende die voorrang;

of met juridische ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan ⁽¹³⁾, of nog om

- de Verdragen die gewijzigd worden bij het Verdrag van Lissabon bevatten niet de integrale tekst van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, zoals in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, waarvan het deel II vormde, maar in artikel 6, lid 1, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt het in het primair recht opgenomen doordat daarin het volgende wordt bepaald : "De Unie erkent de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg, dat dezelfde rechtskracht als de Verdragen heeft"; op die datum hebben het Parlement, de Raad en de Commissie het Handvest "plechtig afgekondigd" (*Publicatieblad van de Europese Unie*, 2007/C, 303, blz. 1-16).

Daarnaast is de verwijzing, in het voormelde advies van 15 februari 2005, naar de bepalingen van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, naar de Protocollen ervan en naar de daarbij gevoegde verklaringen, uiteraard in dit advies vervangen door een verwijzing naar de artikelen van het Verdrag van Lissabon en de Verdragen, Protocollen en verklaringen die daarbij gewijzigd of vastgesteld worden of die daarbij gevoegd zijn.

Wanneer daarentegen het Verdrag van Lissabon of de Protocollen, verklaringen en bijlagen die bij dat Verdrag of bij de Slotakte gevoegd zijn geen bepaling meer bevatten die vergelijkbaar is met een artikel van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, of van de Protocollen, verklaringen en bijlagen die gevoegd zijn bij dat Verdrag of bij de Slotakte die bij die gelegenheid goedgekeurd is en waarover in het voornoemde advies van 15 februari 2005 een opmerking is gemaakt, is die opmerking uiteraard niet opgenomen in dit advies. Dat is het geval met artikel III-133 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, waarin de tekst was overgenomen van artikel 39 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en welk artikel in het voornoemde advies aanleiding heeft gegeven tot een opmerking over de bestaanbaarheid, met artikel 10, tweede lid, van de Belgische Grondwet, van de verplichting die aan de lidstaten van de Europese Unie wordt opgelegd om bepaalde ambten van het overheidsbestuur open te stellen voor onderdanen van de Europese Unie, zoals blijkt uit lid 4 van het voormelde artikel 39, zoals uitgelegd door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Een soortgelijke bepaling is niet langer opgenomen in het Verdrag van Lissabon, ook al blijft het deel uitmaken van het positieve recht van de Europese Unie door de vernummering van artikel 39 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap tot artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Die opmerking, die in het voormelde advies gemaakt is onder nr. 9, heeft bijgevolg geen tegenhanger in dit advies.

Voorts wordt verwezen naar de opmerkingen nummers 36 tot 38 over de gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het vaststellen van het aantal parlementsleden dat in België verkozen wordt om zitting te hebben in het Europees Parlement, en de opmerkingen nummers 39 tot 42 in verband met de verwijzingen, in Belgisch recht, naar de handelingen van afgeleid recht die door de Europese autoriteiten worden gesteld.

onderzoek te wijden aan een aspect van het Verdrag dat, ook al kwam het in wezen reeds in het vorige Verdrag voor, volgens de Raad van State een bijzonder onderzoek of een aanvullende opmerking verdient ⁽¹⁴⁾.

Daarnaast zijn er opmerkingen die alleen op het voorontwerp van wet zelf betrekking hebben ⁽¹⁵⁾.

III. De bestaanbaarheid van de om instemming voorgelegde akten met de Belgische Grondwet

A. De strekking van artikel 34 van de Grondwet

7. Gelet op de aard van de akten waarop de voorontwerp van wet betrekking heeft, dienen deze te worden onderzocht in het licht van artikel 34 van de Grondwet.

Deze bepaling luidt als volgt :

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

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

⁽¹³⁾ Los van meer secundaire aspecten, wordt bijzondere aandacht gevraagd voor nummer 33 van dit advies, betreffende de organisatie van een samenwerking tussen de federale overheid en de deelgebieden betreffende het aandeel van de onderscheiden parlementaire vergaderingen in de uitvoering van de rol die de Verdragen en de Protocollen bij die Verdragen verlenen aan het "Nationaal Parlement" en aan de kamers van het "Nationaal Parlement" inzake subsidiariteit en proportionaliteit; zie eveneens nr. 34, welk onderdeel verband houdt met de mogelijkheid voor het "Nationaal Parlement" of voor een kamer van het "Nationaal Parlement" om zich tot het Hof van Justitie van de Europese Unie te wenden.

⁽¹⁴⁾ Zie inzonderheid de nummers 15 tot 21, betreffende de oprichting van een Europees openbaar ministerie, welke mogelijkheid in het vooruitzicht wordt gesteld in het ontworpen artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, nr. 32, betreffende het gevolg voor de werking van het Belgisch samenwerkingsfederalisme van de oprichting van de Europese Raad als orgaan van de Europese Unie, en nr. 35, betreffende de rol van het Nationaal Parlement.

⁽¹⁵⁾ Zie inzonderheid de opmerkingen nummers 29 en 44.

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

Het is bekend dat het vroegere artikel 25*bis*, thans artikel 34, in de Grondwet is opgenomen teneinde elke twijfel uit te sluiten over de grondwettigheid van onder meer de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en om de mogelijkheid te creëren dat België verder aan de uitbouw van de Europese instellingen deelneemt ⁽¹⁶⁾.

8. Voor zover bij de bepalingen uit het Verdrag van Lissabon de uitoefening van bepaalde machten wordt opgedragen aan de Europese Unie, geven zij in beginsel geen aanleiding tot kritiek ⁽¹⁷⁾. De overgedragen bevoegdheden zijn weliswaar zeer ruim omschreven en geven soms zelfs aanleiding tot onduidelijkheid en verwarring ⁽¹⁸⁾, maar

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

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

⁽¹⁸⁾ Zo valt bij voorbeeld uit artikel 4, § 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie niet op te maken wat de aard is van de bevoegdheid op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte: gaat het om parallelle bevoegdheden of om (beperkt) concurrerende bevoegdheden (zie ook lid 4 van dezelfde bepaling) ?

lijken op het eerste gezicht toch voldoende "bepaald" in de zin van artikel 34 van de Grondwet. Dit is des te meer zo, nu artikel 5, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat de uitoefening van bevoegdheden door de Unie onderworpen is aan het beginsel van de bevoegdheidstoedeling alsook aan het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

Er dient tevens op gewezen te worden dat artikel 4, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie het volgende bepaalt :

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

9. Voor zover de bepalingen van een verdrag verder reiken dan het opdragen van machten aan een supranationale instelling en voor zover zij daarbij afbreuk doen aan andere grondwettelijke bepalingen dan deze over de uitoefening van die machten, heeft de Raad van State steeds geoordeeld dat een instemming met het verdrag slechts mogelijk is na een voorafgaande herziening van de desbetreffende bepalingen van de Grondwet⁽¹⁹⁾. In zijn advies 28.936/2 van 21 april 1999 over een ontwerp van wet houdende instemming met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafgerechtshof merkte de Raad van State het volgende op :

"Er mag [...] niet van uitgegaan worden dat de afwijkingen van de Grondwet die verder reiken dan wat de opdracht van bevoegdheden aan een volkenrechtelijke organisatie inhoudt, door artikel 34 van de Grondwet worden «aanvaard». Dat artikel houdt niet in dat met een verdrag dat zodanige afwijkingen

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

zou bevatten, kan worden ingestemd zonder dat eerst de Grondwet wordt herzien." ⁽²⁰⁾.

In overeenstemming met die gevestigde adviespraktijk onderzoekt de Raad van State dan ook of het Verdrag en de bijbehorende instrumenten, die het voorwerp van de voorliggende voorontwerp van instemmingswet uitmaken, bepalingen bevatten die onverenigbaar zijn met de Grondwet, met name met andere bepalingen van de Grondwet dan die welke de uitoefening van de machten betreffen. In geval de Raad van State een strijdigheid vaststelt, is de conclusie dat de Grondwet herzien moet worden voordat de bevoegde wetgevers hun instemming met het Verdrag kunnen verlenen.

B. Het afgeleid Europees recht en de Belgische Grondwet

10. Een essentieel kenmerk van het Verdrag is dat het de instellingen van de Europese Unie de bevoegdheid verleent om, nadat het Verdrag in werking is getreden, bepalingen van zogenaamd "afgeleid" Europees recht aan te nemen ⁽²¹⁾.

De mogelijkheid bestaat dat in de toekomst conflicten ontstaan tussen het afgeleid Europees recht (tot stand gekomen op grond van de Europese Verdragen) en de Belgische Grondwet.

Het opdragen van de uitoefening van bepaalde machten aan volkenrechtelijke instellingen, toegestaan bij artikel 34 van de Grondwet, impliceert noodzakelijk dat deze instellingen autonoom zullen kunnen beslissen over de wijze waarop ze die machten uitoefenen, zonder gebonden te zijn door de bepalingen van de

⁽²⁰⁾ Advies 28.936/2 van 21 april 1999, aangehaald in de vorige voetnoot, blz. 95.

⁽²¹⁾ In werkelijkheid bouwt het voorliggende Verdrag voort op de bestaande Verdragen betreffende de Europese Unie en tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, en bestaat er al een uitgebreide "afgeleide" Europese wetgeving. Dit neemt echter niet weg dat de instemming met het voorliggende Verdrag een nieuwe wilsuiting van de wetgever inhoudt, welke getoetst moet worden aan de Belgische Grondwet, rekening houdend met het gegeven dat in de toekomst nieuwe regels van afgeleid Europees recht tot stand gebracht zullen worden.

Belgische Grondwet ⁽²²⁾. Dit betekent, in beginsel althans, dat, wanneer, met toepassing van de thans voorliggende verdragen, in de toekomst bijvoorbeeld een verordening of een richtlijn wordt uitgevaardigd, die respectievelijk zelf ingaat tegen de Belgische Grondwet of die de Belgische overheden verplicht tot het stellen van handelingen die tegen de Grondwet ingaan, de Grondwet niet tegen die handelingen van afgeleid Europees recht ingeroepen zal kunnen worden ⁽²³⁾.

⁽²²⁾ In die zin : C. Naômé, "Les relations entre le droit international et le droit interne belge après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 octobre 1991", *Rev. dr. int. dr. comp.*, 1994, (blz. 24), blz. 54-55; J.-V. Louis, "La primauté, une valeur relative ?", *Cah. dr. eur.*, 1995, (blz. 23), blz. 26; H. Bribosia, "Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire", *R.B.D.I.*, 1996, (blz. 33), blz. 60, nr. 35; R. Ergec, "La consécration jurisprudentielle de la primauté du droit supranational sur la Constitution", noot onder R.v.St., Orfinger, nr. 62.922, 5 november 1996, *J.T.*, 1997, blz. 256; M. Melchior en P. Vandernoot, "Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé", *R.B.D.C.*, 1998, (1), blz. 13-14 en 39; zie ook P. Gilliaux, "L'intégration du droit européen selon le Conseil d'Etat: primauté et efficacité", in *Le Conseil d'Etat de Belgique, cinquante ans après sa création*, Brussel, 1999, (blz. 473), blz. 483; P. Vanden Heede en G. Goedertier, "Eindelijk een volwaardig Grondwettelijk Hof? - Een commentaar op de Bijzondere Wet van 9 maart 2003 op het Arbitragehof", *T.B.P.*, 2003, (blz.458), blz. 470-471, nr. 33.

⁽²³⁾ Zie in die zin ook : advies 39.192/3, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 4 november 2005 heeft gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 1 mei 2006 houdende herziening van de farmaceutische wetgeving, nr. 46, inzonderheid nr. 46.3 en 46.4 (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, nr. 51-2189/1, blz. 113 tot 116). In dat advies is vastgesteld dat een richtlijn, in het bijzonder artikel 97 van richtlijn 2001/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik, de lidstaten ertoe verplicht preventieve maatregelen inzake vrije meningsuiting te nemen, wat artikel 19 van de Belgische Grondwet niet toestaat. In het advies wordt geoordeeld dat "de omstandigheid dat [...] een richtlijn van de Europese Gemeenschap uitdrukkelijk de lidstaten oplegt een systeem van preventieve maatregelen in te stellen, [...] echter een relevant element [is] bij de beoordeling van de grondwettigheid van de ontworpen bepalingen". Op basis van artikel 34 van de Grondwet, alsook op basis van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen naar luid waarvan "beweerde inbreuken op grondrechten zoals die in de Constitutie van een Lid-staat zijn neergelegd of op de beginselen van het constitutioneel bestel van een Lid-staat, aan de rechtsgeldigheid van een handeling der Gemeenschap of aan de werking dier handeling op het grondgebied van die staat niet kunnen afdoen" (HvJ., 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft GmbH tegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel) en op basis van de overweging die hierboven in punt 10 van dit advies in herinnering wordt gebracht, zoals ze vervat was in punt 7 van het advies van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, heeft de afdeling wetgeving in dat advies 39.192/3 aangenomen dat, "in de mate dat artikel 97 van de richtlijn 2001/83/EG de lidstaten ertoe verplicht preventieve maatregelen te nemen ten aanzien van reclame voor geneesmiddelen, [...] de Belgische wetgever dergelijke maatregelen [kan] nemen zonder de Grondwet te

Vanuit grondwettelijk oogpunt gezien, zorgt artikel 34 van de Grondwet voor de verbinding tussen, enerzijds, de voorrang van het Europees recht die voortvloeit uit de aard zelf van het Europees recht, zoals erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ⁽²⁴⁾ en ondersteund in de verklaring van de lidstaten nr. 17 die in de Slotakte vervat is, en, anderzijds, de plaats die de Belgische Grondwet in de interne rechtsorde inneemt ⁽²⁵⁾.

schenden" (*loc. cit.*).

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

Voor wat betreft de andere pijlers van het huidige EU-recht, zie o.m. H.v.J., 16 juni 2005, Puppino, C-105/03; K. Lenaerts en T. Corthout, "Of birds and hedges : the role of primacy in invoking norms of EU law", *European Law Review*, 2006, afl. 3, 287 e.v.

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

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

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

Wat er ook van zij, deze kwestie is op dit ogenblik van zuiver virtuele aard. Op het ogenblik dat overwogen wordt om in te stemmen met het Verdrag zelf, dat slechts het primair Europees recht vormt, is het niet mogelijk te voorzien wat de inhoud zou kunnen zijn van een dergelijke Europese norm van afgeleid recht die, per hypothese, aan de Belgische Staat of aan zijn gefedereerde entiteiten verplichtingen zou opleggen die onverenigbaar zijn met zijn grondwettelijke regels ⁽²⁶⁾.

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

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

Het zou evenwel in de toekomst, wanneer de hypothese zich voordoet dat het afgeleid Europees recht ingaat tegen bepalingen van de Belgische Grondwet, wenselijk of zelfs noodzakelijk kunnen zijn, rekening houdend met de ruime of minder ruime interpretatie die aan artikel 34 van de Grondwet zou worden gegeven, om de betrokken grondwetsbepalingen te wijzigen, naast de mogelijkheid, al is die theoretisch, dat België zich terugtrekt uit de Europese Unie ⁽²⁷⁾.

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

Zoals hiervóór is uiteengezet, kan de instemming met een verdrag, onder meer een verdrag waarbij machten worden opgedragen aan een supranationale instelling als de Europese Unie, tot gevolg hebben dat de Grondwet moet worden herzien (zie nr. 9). De noodzaak tot herziening zou ook het gevolg kunnen zijn van de aanneming van een met de Grondwet strijdige maatregel door een orgaan van een supranationale instelling (zie nr. 10).

⁽²⁶⁾ Zie echter de opmerkingen 15 tot 21 verderop in verband met het Europees openbaar ministerie, inzonderheid opmerking nr. 20.

⁽²⁷⁾ Zie artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Artikel 195 van de Grondwet regelt de procedure voor de herziening van de Grondwet. De adviesaanvrager kan ter overweging worden gegeven om te onderzoeken of het niet opportuun zou zijn om dat artikel 195 aan te vullen met een bepaling die specifiek betrekking heeft op aanpassingen van de Grondwet met het oog, enerzijds, op de instemming met en de bekrachtiging van een verdrag betreffende de Europese Unie (of eventueel ruimer, van een internationaal verdrag in het algemeen) en met het oog, anderzijds, op de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit het EU-recht (of eventueel ruimer, met het oog op de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal of het supranationaal recht in het algemeen). Voor zulke grondwetswijzigingen zou bij voorbeeld in een soepelere procedure voorzien kunnen worden. In dat verband zij opgemerkt dat artikel 195 van de Grondwet één van de bepalingen is die worden opgesomd in de verklaring tot herziening van de Grondwet, aangenomen op het einde van de vorige zittingsperiode ⁽²⁸⁾.

C. De bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden

12. In titel II van de Belgische Grondwet worden een aantal fundamentele rechten en vrijheden gewaarborgd. Artikel 6, lid, 1, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt van zijn kant : "De Unie erkent de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg, dat dezelfde rechtskracht als de Verdragen heeft". Dat Handvest zal dus integraal deel uitmaken van de regeling van de fundamentele rechten, vastgesteld in het primaire recht van de Europese Unie.

De bescherming die titel II van de Grondwet met betrekking tot bepaalde grondrechten verleent, is in een aantal gevallen ruimer dan die welke het Handvest met betrekking tot dezelfde grondrechten verleent. Zo bijvoorbeeld waarborgt de Belgische Grondwet de taalvrijheid (artikel 30 van de Grondwet), terwijl dit recht niet voorkomt in het Handvest. Voor een aantal andere rechten houdt de Belgische Grondwet preciezere waarborgen in dan het Handvest. Dit is bijvoorbeeld het geval met de vrijheid van onderwijs (vgl. artikel 24 van de Grondwet en artikel 14 van het Handvest), de vrijheid van erediens (vgl. de artikelen 19, 20 en 21 van de Grondwet en artikel 10 van het Handvest) en de bescherming bij onteigening (vgl. artikel 16 van de Grondwet en artikel 17 van het Handvest). Voor nog andere grondrechten stelt de Belgische Grondwet

⁽²⁸⁾ *Belgisch Staatsblad*, 2 mei 2007.

strengere beperkingsvoorwaarden. Zo sluit de Grondwet voor een aantal grondrechten uit dat er preventieve maatregelen worden genomen (artikelen 19, 24, 25, 26 en 27 van de Grondwet), terwijl artikel 52, lid 1, van het Handvest zulke maatregelen niet uitsluit ⁽²⁹⁾.

Voor bepaalde grondrechten schrijft de Grondwet overigens voor dat inmengingen enkel bij formele wetgevende handelingen toegestaan kunnen worden, terwijl het genoemde artikel 52 geen optreden van de wetgever vereist.

13. De beperktere bescherming die het Handvest op sommige punten biedt, doet op zichzelf geen afbreuk aan de ruimere bescherming van de Belgische Grondwet. Artikel 53 van het Handvest bepaalt immers uitdrukkelijk:

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

In de toelichting bij artikel 53 van de tekst van het Handvest staat hierover het volgende:

"Deze bepaling beoogt de handhaving van het beschermingsniveau dat momenteel, binnen hun respectieve werkingssferen, wordt geboden door het recht van de Unie, het recht van de lidstaten en het internationaal recht. Gezien het belang ervan wordt het [Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden] genoemd." ⁽³⁰⁾.

⁽²⁹⁾ Deze bepaling luidt als volgt :

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

⁽³⁰⁾ Toelichting bij het Handvest van de grondrechten (*PB*, 14 december 2007, C, 303, blz. 17 e.v., inz. blz. 35). Over de draagwijdte van deze toelichting, zie artikel 52, lid 7, van het Handvest, dat bepaalt : "De toelichting, die is opgesteld om richting te geven aan de uitlegging van dit Handvest van de grondrechten, wordt door de rechterlijke instanties van de Unie en van de lidstaten naar behoren in acht genomen."

Uit artikel 53 volgt dat het Handvest op zichzelf niet strijdig kan zijn met titel II van de Belgische Grondwet, aangezien het uitdrukkelijk aangeeft dat het Handvest geen afbreuk wil doen aan de ruimere waarborgen die elk van de nationale grondwetten biedt. Het gegeven dat België het Verdrag bekrachtigt, zal dus niet tot gevolg kunnen hebben dat bepalingen van de Belgische Grondwet (of die van de internationale mensenrechtenverdragen waarbij België partij is) voortaan minder ruim dan voorheen geïnterpreteerd moeten worden. Waar de Belgische Grondwet en het Verdrag beide van toepassing zijn op een bepaalde situatie ⁽³¹⁾, moet het betrokken grondrecht gewaarborgd worden volgens de ruimste bepaling.

14. De vraag rijst of artikel 53, door te verwijzen naar de bescherming van de rechten en vrijheden in "de grondwetten van de lidstaten", ook verhindert dat de instellingen van de Europese Unie, bij de uitvaardiging van het afgeleid Europees recht, afbreuk zullen kunnen doen of de Belgische overheden zullen kunnen verplichten afbreuk te doen aan de specifieke waarborgen die titel II van de Grondwet verleent aan de fundamentele rechten en vrijheden. De Raad van State stelt vast dat ter zake twee interpretaties naar voren worden geschoven.

Volgens een eerste interpretatie heeft artikel 53 een beperkte draagwijdte. Het artikel houdt slechts een regel in ter "uitlegging" van de bepalingen van het Handvest en waarborgt slechts dat het Handvest op zichzelf geen afbreuk doet aan de ruimere waarborgen die de nationale grondwetten van de lidstaten bieden, zonder dat het echter impliceert dat de Europese instellingen in de uitoefening van hun bevoegdheden de specifieke waarborgen die ter bescherming van de grondrechten zijn opgenomen in die nationale grondwetten dienen te eerbiedigen en zonder dat de lidstaten zich op hun nationale grondwet kunnen beroepen om zich aan de uitvoering en de toepassing van het Europees recht te onttrekken. Volgens deze interpretatie dienen de Europese instellingen, bij de uitvaardiging van het afgeleid Europees recht, slechts de in het Handvest

⁽³¹⁾ Dit zou het geval zijn wanneer een Belgische overheid een maatregel neemt waarmee ze het recht van de Unie ten uitvoer brengt. Als Belgische overheid is ze onderworpen aan de Belgische Grondwet; op grond van artikel 51, lid 1, van het Handvest is ze eveneens onderworpen aan het Verdrag.

gewaarborgde grondrechten te eerbiedigen. Uit artikel 52, lid 4, volgt wel dat deze grondrechten, in zoverre ze voortvloeien uit de "constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben", in overeenstemming met die tradities dienen te worden uitgelegd. Van enige onderschikking van het EU-recht aan de nationale grondwetten zelf, is er echter geen sprake.

Volgens een tweede interpretatie, die in een bepaalde rechtsleer naar voren wordt geschoven, zou artikel 53 een ruimere draagwijdte hebben en zou het ook verhinderen dat de Europese instellingen bij het uitvaardigen van het afgeleid Europees recht de lidstaten zouden dwingen in te gaan tegen de ruimere waarborgen die hun nationale grondwet inzake grondrechten verleent. Volgens deze interpretatie zou artikel 53 ertoe strekken elke achteruitgang van de grondrechten tegen te gaan. Het zou, in die ruime interpretatie, tot gevolg hebben, zoals P. Cassia schrijft in zijn commentaar op artikel II-113 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa dat beantwoordt aan artikel 53 van het Handvest,

"de conférer à l'ensemble des droits fondamentaux reconnus par les différentes constitutions nationales une valeur supérieure à ceux inscrits dans ce traité" ⁽³²⁾.

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

"dans l'hypothèse où la Cour de Justice de l'Union européenne aurait déclaré qu'un acte de droit dérivé ne méconnaissait aucun des droits et libertés reconnus par le traité, une juridiction nationale serait autorisée, sur le fondement du traité à refuser que ce même acte s'applique dans l'État membre, au motif que

⁽³²⁾ P. Cassia, "L'article I-6 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes", *Europe, Revue mensuelle du JurisClasseur*, december 2004, blz. 9.

le «standard» national de protection des droits fondamentaux est plus élevé que celui de la Cour [...]" ⁽³³⁾.

Het zal uiteraard uiteindelijk aan het Europees Hof van Justitie toekomen de draagwijdte van artikel 53 van het Handvest te bepalen. De Raad van State wijst er evenwel nu reeds op dat de tweede, ruime interpretatie van artikel 53 een ware omwenteling van de thans geldende beginselen van de Europese rechtsorde zou impliceren, doordat het een voorrang van de nationale Grondwet op het Europees recht instelt en een niet-uniforme toepassing en uitvoering van het Europees recht in de verschillende lidstaten mogelijk maakt, terwijl de eerste, restrictieve interpretatie in het verlengde ligt van de basisbeginselen die tot op heden steeds het Europees recht hebben beheerst.

Volgens die eerste interpretatie sluit artikel 53 van het Handvest niet uit dat het afgeleid recht van de Europese instellingen de specifieke waarborgen miskent of de Belgische overheden verplicht de specifieke waarborgen te miskennen die titel II van de Belgische Grondwet inzake de bescherming van grondrechten biedt. Die miskenning ligt echter niet in het Verdrag zelf besloten, doch zou het gevolg zijn van een mogelijke toekomstige uitoefening door de Europese instellingen van de hun op grond van artikel 34 van de Grondwet in het Verdrag toegekende bevoegdheden. Zoals hiervoren reeds werd

⁽³³⁾ *Ibid.* In dezelfde zin: M. Fischbach, "Grundrechte-Charta und Menschenrechtskonvention", in *Grundrechtencharta und Verfassungsentwicklung in der EU*, W. Heusel, ed., Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 35, 2002, 126. G. Braibant, vice-voorzitter van de Conventie die het Handvest heeft opgesteld, schrijft eveneens in verband met artikel 53 van het Handvest:

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

CDC

44.028/AV

uiteengezet is het noch mogelijk, noch wenselijk hierop thans reeds door een herziening van de Grondwet te anticiperen (zie *supra*, nr. 10).

Om die reden is de Raad van State van oordeel thans geen grondwettigheidsbezwaren te moeten maken. Er wordt echter verwezen naar een recent voorbeeld uit zijn rechtspraak, uiteengezet in voetnoot nr. 23 hierboven.

Hij is evenwel van oordeel dat het nuttig is hierna artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat voorziet in de oprichting van een Europees openbaar ministerie, nader te onderzoeken.

D. Het Europees openbaar ministerie

15. Artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt het volgende :

"1. Ter bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, kan de Raad op de grondslag van Eurojust volgens een bijzondere wetgevingsprocedure bij verordeningen een Europees openbaar ministerie instellen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement.

Is er geen eenparigheid, dan kan een groep van ten minste negen lidstaten verzoeken dat het ontwerp van verordening aan de Europese Raad wordt voorgelegd. In dat geval wordt de procedure in de Raad geschorst. Na bespreking, en in geval van een consensus, verwijst de Europese Raad, binnen vier maanden na die schorsing, het ontwerp ter aanneming terug naar de Raad.

Binnen dezelfde termijn, in geval van verschil van mening en indien ten minste negen lidstaten een nauwere samenwerking wensen aan te gaan op grond van de betrokken ontwerpverordening, stellen zij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie daarvan in kennis. In dat geval wordt de in de artikelen 20, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en 329, lid 1, van dit Verdrag bedoelde machtiging tot nauwere samenwerking geacht te zijn verleend en zijn de bepalingen betreffende nauwere samenwerking van toepassing.

2. Het Europees openbaar ministerie is, in voorkomend geval in samenwerking met Europol, bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie, zoals omschreven in de in lid 1 bedoelde verordening, schaden. Het Europees openbaar ministerie is belast met de

.../...

rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten in verband met deze strafbare feiten.

3. Het statuut van het Europees openbaar ministerie, de voorwaarden voor de uitoefening van zijn functies, de voor zijn activiteiten geldende procedurevoorschriften en de voorschriften inzake de toelaatbaarheid van bewijs en de voorschriften voor de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die het in de uitoefening van zijn ambt verricht, worden bij de in lid 1 bedoelde verordeningen vastgesteld.

4. De Europese Raad kan tegelijkertijd of later een besluit vaststellen tot wijziging van lid 1, teneinde de bevoegdheden van het Europees openbaar ministerie bij de bestrijding van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie uit te breiden en diensgevolge tot wijziging van lid 2 wat betreft de plegers van en medeplichtigen aan zware misdrijven die verscheidene lidstaten schaden. De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement en na raadpleging van de Commissie."

Deze bepaling neemt hoofdzakelijk artikel III-274 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa over ⁽³⁴⁾.

16. De grondwettigheid van deze bepaling moet worden onderzocht in het licht van de overwegingen die hierboven opgenomen zijn in de nummers 7 tot 14.

17.1. De eerste vraag die rijst is of deze bepaling van het primaire Europees recht in overeenstemming is met de Grondwet, voor zover daarin als beginsel wordt gesteld dat een Europees openbaar ministerie wordt opgericht "bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten" en "belast met de rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten in verband met deze strafbare feiten".

⁽³⁴⁾ Lid 1 van de bepaling is evenwel nieuw: de laatste twee alinea's kwamen niet voor in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

17.2 Het beginsel van de wettelijkheid van vervolgingen, vastgelegd in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet ⁽³⁵⁾, houdt, strikt formeel gezien, in de eerste plaats in dat bij wet wordt bepaald welke overheid belast is met die vervolging. Die aangelegenheid valt onder de bevoegdheid van de wetgever. Bovendien blijkt uit de artikelen 151 en 153 van de Grondwet dat in België het openbaar ministerie belast is met die vervolging. Volgens diezelfde bepalingen en andere bepalingen van titel III, hoofdstuk VI, van de Grondwet, vallen de rechtspositieregeling en de werkwijze van de leden van het openbaar ministerie onder de bevoegdheid van de wetgever, van de Koning en van andere Belgische overheden, inzonderheid de Minister van Justitie en de Hoge Raad voor de Justitie.

De overheveling van die bevoegdheden naar Europese instanties, die wat het beginsel betreft geschiedt bij artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten aanzien van aspecten van de werkzaamheden van het openbaar ministerie, gaat niet verder dan wat geschiedt bij het toewijzen van bevoegdheden aan een volkenrechtelijke organisatie, en kan bijgevolg, overeenkomstig hetgeen hierboven is uiteengezet over de strekking van artikel 34 van de Grondwet ⁽³⁶⁾, beschouwd worden als geoorloofd krachtens laatstgenoemde bepaling wanneer ze, zoals in casu, volgt uit een internationaal verdrag dat goedkeuring door het parlement behoeft.

Zo ook bijvoorbeeld heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State, toen ze onderzocht heeft of er grondwettelijke bepalingen waren die eraan in de weg zouden staan dat de wetgever instemde met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafgerechtshof, bezwaren geuit omtrent onverenigbaarheden tussen regels van het Statuut en regels van materieel recht die voortvloeien uit de Belgische Grondwet, maar heeft ze geen bezwaar geuit tegen de overheveling naar dit supranationale Hof van de bevoegdheden inzake vervolging en berechting die tot dan toe toegewezen waren aan

⁽³⁵⁾ Deze bepaling luidt als volgt :

"Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft."

⁽³⁶⁾ Cf. *supra*, nr. 9.

Belgische overheden ⁽³⁷⁾. De Raad van State ziet geen reden om in dit geval van die zienswijze af te wijken.

Het is niet nodig ook nog te onderzoeken of het optreden van de wetgever door het goedkeuren van de wet tot instemming met het Verdrag niet reeds hoe dan ook, uit zichzelf, wat de bepalingen van het Verdrag van Lissabon betreft, tegemoetkomt aan het eventuele bezwaar ontleend aan het beginsel van de wettelijkheid van de vervolging.

18.1. In artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt niet enkel het beginsel vastgelegd van de oprichting van een Europees openbaar ministerie. Het bepaalt ook dat bij Europese verordeningen, uitgevaardigd volgens een bijzondere procedure, dat Europees openbaar ministerie kan worden ingesteld, en het statuut daarvan, de voorwaarden voor de uitoefening van zijn functies, de voor zijn activiteiten geldende procedurevoorschriften en de voorschriften inzake de toelaatbaarheid van bewijs en de voorschriften voor de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die het in de uitoefening van zijn ambt verricht, kunnen worden vastgesteld.

18.2. Artikel 34 van de Grondwet maakt het mogelijk in beginsel de Europese overheid bevoegd te maken om die verordeningen uit te vaardigen. Hiervoren, onder nummer 10, is immers reeds opgemerkt dat één van de gevolgen van de toekenning van welbepaalde bevoegdheden aan een volkenrechtelijke instelling zoals de Europese Unie, hetgeen geoorloofd is krachtens het voornoemde artikel 34, er net in bestaat dat de organen van deze instelling die bevoegdheden ten uitvoer kunnen leggen via instrumenten van afgeleid recht.

⁽³⁷⁾ Zie het hierboven, in voetnoot 19, aangehaalde advies 28.936/2 van 21 april 1999.

18.3. De regels die worden vastgelegd in een tekst van afgeleid Europees recht, zoals de bewuste verordeningen, zouden bepalingen kunnen bevatten die afwijken van het Belgische recht.

Niet alleen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen⁽³⁸⁾, maar ook in die van de Belgische rechtscolleges wordt aanvaard dat de regels van het afgeleid Europees recht voorrang hebben op de nationale wetgeving⁽³⁹⁾.

⁽³⁸⁾ Zie inzonderheid HvJ, Ratti, 5 april 1979, zaak 148/78; Fratelli Costanzo SpA tegen Comune di Milano, 22 juni 1989, zaak 103/88; Becker, 19 januari 1992, zaak, 8/81; Foster 12 juli 1990, zaak C-188/89; Francovitch, 19 november 1991, samengevoegde zaken C-6/90 en C-9/90; Remi van Cant tegen Rijksdienst voor pensioenen, 1 juli 1993, zaak C-154/92.

⁽³⁹⁾ Grondwettelijk Hof, 2 februari 1995, nr. 7/95, B.5 (impliciete oplossing); 10 mei 2006, nr. 71/2006, B.20; P. Gilliaux, *Les directives européennes et le droit belge*, Brussel, Bruylant, 1997, blz. 163. Volgens het Hof van Cassatie is het zo dat "de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting der Lid-Staten om het daarmee beoogde doel te verwezenlijken, alsook de verplichting der Lid-Staten krachtens artikel 10 (nieuw) van het E.G.-Verdrag, om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, [...] voor alle met overheidsgezag beklede instanties in de Lid-Staten [gelden], en dus, binnen de perken van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties." (Cass., 24 januari 2003, C.00.0483.N).

De voorrang van de richtlijnen op de nationale wetgeving vloeit eveneens voort uit de algemene bewoordingen van het arrest betreffende de nv Fromagerie franco-suisse Le Ski van 27 mei 1971 van het Hof van Cassatie, dat, na te hebben gesteld dat, "wanneer er een conflict bestaat tussen een internrechtelijke norm en een internationaalrechtelijke norm die rechtstreeks gevolgen heeft in de interne rechtsorde, de door het verdrag bepaalde regel moet voorgaan", de volgende motivering, geeft, welke motivering eigen is aan het Europees Gemeenschapsrecht, zonder onderscheid te maken tussen de primaire en de afgeleide regels van het Europees recht:

"Overwegende dat zulks te meer geldt wanneer [...] het conflict zich voordoet tussen een norm van het interne recht en een norm van het gemeenschapsrecht;

Dat immers de verdragen die het gemeenschapsrecht hebben in het leven geroepen, een nieuwe rechtsorde hebben ingesteld, ten behoeve waarvan de Lidstaten de uitoefening van hun soevereine machten in de bij deze verdragen omschreven gebieden hebben beperkt" (*Arr. Cass.*, 1971, blz. 967; in dezelfde zin, over de bevoegdheid van hoven en rechtbanken om de toepassing te weigeren van een met het gemeenschapsrecht strijdige wet, zonder enig onderscheid tussen primair recht en afgeleid recht, *Cass.*, NV Indiamex, 14 januari 1976, *Arr. Cass.*, 1976, blz. 547-567; zie ook *Cass.*, Sarimmo, 2 december 1996, *Arr. Cass.* 1996, blz. 470).

Indien zich een conflict voordoet tussen de regel van afgeleid Europees recht - in het geval van artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zou het gaan om verordeningen - en de grondwettelijke bepalingen die hiervoren vermeld zijn onder nummer 17.2, moet ervan worden uitgegaan, gelet op de in artikel 34 van de Grondwet gewaarborgde verbinding tussen de voorrang van het Europees recht en de plaats die de Belgische Grondwet in de interne rechtsorde inneemt, dat die grondwettelijke bepaling tot gevolg heeft, zoals hiervoren reeds is gesteld ⁽⁴⁰⁾, dat het uitvaardigen van dergelijke Europese verordeningen uit het oogpunt van de Grondwet geoorloofd wordt en bijgevolg ook de uitvoering en toepassing ervan in het Belgische recht.

18.4. De hiervoren, onder nummer 17.2 geformuleerde conclusie wat betreft het grondwettelijk geoorloofd zijn van de overdracht van bevoegdheid bij artikel 86 van het Verdrag inzake het beginsel van het instellen van het Europees openbaar ministerie, kan dus worden doorgetrokken naar de verordeningen die door de Raad zouden moeten worden uitgevaardigd met goedkeuring van het Europees Parlement ⁽⁴¹⁾. Wat dat aspect betreft, wordt evenwel verwezen naar de opmerking onder nummer 20 hierna.

19.1. Het in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet vervatte beginsel van de wettelijkheid van vervolgingen, is evenwel niet louter beperkt tot de strikt formele draagwijdte ervan, op grond waarvan in het interne recht bevoegdheden opgedragen worden aan de wetgevende macht en zo-even in de nummers 17 en 18 is onderzocht.

Het bevat eveneens aanvullende vereisten. Het legaliteitsbeginsel dient immers niet alleen als rechtsbescherming van het individu tegen de willekeur van de

Die voorrang van het afgeleide Gemeenschapsrecht gaat gepaard met de erkenning van de onmiddellijke werking ervan, in ieder geval wat betreft de verordeningen, zoals die bedoeld in het thans onderzochte artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽⁴⁰⁾ Zie nr. 10.

⁽⁴¹⁾ Hetzelfde geldt indien gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid tot nauwere samenwerking waarin voorzien wordt door artikel 86, lid 1, tweede en derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Staat - het betreft de strikt formele draagwijdte ervan - maar heeft ook een belangrijke legitimerende functie voor het gebruik van het staatsgeweld tegen het individu en is in België daarom gekoppeld aan het begrip van de democratie, de scheiding en het evenwicht van de machten. Daaruit vloeit voort dat de "gevallen" en de "vorm" van vervolging alleen kunnen volgen uit een normatief proces dat tegemoet komt aan die democratische waarborgen.

19.2. Naast het gegeven dat het Belgische Parlement, door middel van het thans onderzochte voorontwerp, verzocht wordt in te stemmen met het Verdrag van Lissabon, met inbegrip van artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dient in dat opzicht het volgende te worden opgemerkt.

Het eventueel aannemen van verordeningen op grond van deze laatste bepaling moet door de Raad worden gedaan met eenparigheid van stemmen, terwijl de Belgische Regering dus haar standpunt zal kunnen laten gelden en ook mogelijke bezwaren mag opwerpen die gegrond zijn op de fundamentele beginselen van de Belgische rechtsordening, inzonderheid die welke voortvloeien uit de Grondwet.

Wat fundamenteler is, nu reeds dient evenwel in gedachte gehouden te worden dat, hoewel strafrechtelijke aangelegenheden thans ressorteren onder hetgeen omschreven wordt als de "derde pijler" van de Europese constructie - die van intergouvernementele aard is - , het Verdrag van Lissabon, dat die aangelegenheden opneemt in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en in de "communautaire" procedures voor de aanneming van bepalingen van afgeleid recht, een mogelijkheid creëert om het gebrek aan democratische waarborgen, dat reeds van bij het begin kenmerkend is voor de Europese strafrechtelijke ruimte en dat steeds groter is geworden door de geleidelijke toename van de afdwingbaarheid van handelingen die zijn aangenomen in het raam van die derde pijler, ruimschoots ongedaan te maken.

Eenzijds worden met dat nieuwe Verdrag de bevoegdheden van het Europees Parlement, een democratisch verkozen vergadering, versterkt. Voor strafzaken zal voortaan in principe de medebeslissingsprocedure gelden, waardoor het Europees

Parlement medewetgever wordt ⁽⁴²⁾. De verordeningen bedoeld in artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden weliswaar niet onderworpen aan die gewone wetgevende procedure, maar het Europees Parlement zal zijn goedkeuring moeten geven aan die verordeningen ⁽⁴³⁾. Vergeleken met de beslissingsprocedure die thans van toepassing is in het raam van de derde pijler, waarbij het Europees Parlement in het beste geval enkel geraadpleegd wordt ⁽⁴⁴⁾, gaat het reeds om een aanzienlijke verbetering.

Anderzijds wordt met het nieuwe Verdrag ook de rol van de nationale parlementen versterkt. Dat is wat inzonderheid voortvloeit uit het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en uit dat betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De controle die in dat verband wordt uitgeoefend door de nationale parlementen, wordt bovendien net op strafrechtelijk vlak versterkt ⁽⁴⁵⁾.

Ten slotte moeten de bewuste verordeningen de grondrechten eerbiedigen, zoals die worden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het recht van de Unie ⁽⁴⁶⁾. Ze moeten eveneens de rechten en vrijheden in acht nemen die bepaald zijn in het Handvest van de grondrechten, waaraan dezelfde rechtskracht als aan de Verdragen wordt toegekend ⁽⁴⁷⁾. Het Hof van Justitie van de Europese Unie en, na de toetreding van de Europese Unie tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, het Europees Hof voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zullen toetsen of de Europese autoriteiten deze instrumenten in acht nemen.

⁽⁴²⁾ Artikel 294 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽⁴³⁾ Artikel 86, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽⁴⁴⁾ Artikel 39 van het huidige Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽⁴⁵⁾ Artikel 7 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

⁽⁴⁶⁾ Artikel 6, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽⁴⁷⁾ Artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

19.3. Benevens hetgeen uiteengezet is in de nummers 12 tot 14 hierboven over de verhouding tussen de Belgische Grondwet en de Europese rechtsorde, volgt uit het vorenstaande niet alleen dat artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geen aanleiding geeft tot enig bezwaar, gelet op artikel 34 van de Grondwet, uit het oogpunt van het legaliteitsbeginsel in zijn strikt formele dimensie (de toekenning van bevoegdheid aan de federale wetgevende macht) ⁽⁴⁸⁾, maar ook dat dit artikel voldoet aan het bepaalde van de Grondwet in zoverre het als gevolg heeft dat gelijkwaardige waarborgen worden vereist inzake het optreden van een democratisch verkozen vergadering en een doeltreffende rechterlijke toetsing om de grondrechten te beschermen, en dit zowel door wat het zelf bepaalt als door de bevoegdheid die het aan de Europese organen toekent.

20. In het licht hiervan kan het, zoals in de nrs. 10, *in fine*, en 11 hierboven is uiteengezet, wenselijk lijken de Grondwet te herzien ingeval de Europese verordeningen waarvan in artikel 86, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gewag wordt gemaakt, aanleiding zouden geven tot discussie op basis van de Belgische Grondwet.

Het gaat om een voorbeeld van de gevallen waarin hierboven is voorgesteld, zelfs los van de opvatting die men over artikel 34 van de Grondwet heeft, een herziening van de Grondwet te overwegen om de grondwettelijke en Europese rechtsorde perfect met elkaar in overeenstemming te brengen ⁽⁴⁹⁾.

Het staat aan de grondwetgever uit te maken of hiertoe een grondwetsherziening wordt doorgevoerd en, zo ja, of deze herziening plaatsheeft op basis van de thans bij artikel 195 van de Grondwet geregelde procedure dan wel of ze volgens een vereenvoudigde procedure wordt uitgevoerd, wat een voorafgaande herziening van

⁽⁴⁸⁾ Zie de nrs. 17 en 18 hierboven.

⁽⁴⁹⁾ Zie de nrs. 10, *in fine*, en 11 hierboven. Zo'n grondwetsherziening zou uiteindelijk zelfs een vereiste kunnen blijken indien het Grondwettelijk Hof niet de opvatting zou delen die in dit advies over artikel 34 van de Grondwet is uiteengezet in het verlengde van het advies van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

laatstgenoemde bepaling veronderstelt in de zin van wat bijvoorbeeld in nr. 11 hierboven voorgesteld is. Een herziening die ertoe strekt rekening te houden met de totstandkoming en de organisatie van het Europees openbaar ministerie zou vanaf nu kunnen plaatshebben of kunnen worden uitgesteld totdat één van de verordeningen waarvan in artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gewag wordt gemaakt, moet worden aangenomen; deze laatste optie lijkt verkieslijk daar ze de grondwetgever beter in staat stelt de werkelijke weerslag van de verordening op de Belgische Grondwet te beoordelen.

21. Lid 4 van artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat de Europese Raad, die met eenparigheid van stemmen beslist, na goedkeuring door het Europees Parlement en na raadpleging van de Commissie, in staat stelt een besluit vast te stellen teneinde de bevoegdheden van het Europees openbaar ministerie uit te breiden, doet ook vragen rijzen omtrent de aanvaardbaarheid van een voorafgaande instemming met zo'n materiële wijziging van het Verdrag. Deze meer algemene kwestie wordt verder onderzocht in de nummers 27 tot 31. Daarnaar wordt verwezen.

E. De herziening van de Verdragen

22. Artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreft de procedures voor de herziening van de Verdragen:

- de leden 2 tot 5 ervan voorzien in een zogeheten "gewone" procedure voor de herziening van de Verdragen;
- lid 6 voorziet in een eerste, zogeheten "vereenvoudigde" herzieningsprocedure;
- lid 7 voorziet in een tweede, zogeheten "vereenvoudigde" herzieningsprocedure.

Voorts voorzien verscheidene bijzondere bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie eveneens, wat een aantal specifieke punten

betreft, in de wijziging van bepaalde regels. Het betreft de artikelen 25, tweede alinea, 218, lid 8, tweede alinea, *in fine*, 223, lid 1, tweede alinea, 262 en 311, derde alinea.

De procedures waarin respectievelijk wordt voorzien bij de leden 2 tot 5 en in lid 6 van artikel 48, alsmede bij de voornoemde bijzondere bepalingen, hebben het volgende gemeen : de wijzigingen kunnen pas in werking treden nadat ze door alle lidstaten zijn bekrachtigd of goedgekeurd "overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen" ⁽⁵⁰⁾. Onder punt a) hierna wordt onderzocht of die procedures aanvaardbaar zijn ⁽⁵¹⁾ in het licht van de grondwettelijke bepalingen en van de wetten houdende organisatie van de gemeenschappen en de gewesten die betrekking hebben op het sluiten van verdragen, welke wetten ook toepasselijk zijn op het wijzigen van verdragen.

De procedure omschreven in artikel 48, lid 7, voorziet niet in bekrachtiging of goedkeuring door de lidstaten volgens de grondwettelijke regels op basis waarvan ze traditioneel ermee instemmen internationaalrechtelijk erdoor gebonden te zijn. Het betreft hier een bepaling, "algemene overbruggingsclausule" genaamd. De Verdragen bevatten eveneens "specifieke overbruggingsclausules". In punt b) hierna wordt onderzocht of die "overbruggingsclausules" bestaanbaar zijn met de voornoemde grondwettelijke bepalingen en met de wetten houdende organisatie van de gemeenschappen en de gewesten ⁽⁵²⁾.

- a) *Artikel 48, leden 2 tot 6, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 25, tweede alinea, 218, lid 8, tweede alinea, in fine, 223, lid 1, tweede alinea, 262 en 311, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*

23. Artikel 48, leden 2 tot 5, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, een artikel dat voorziet in de gewone herzieningsprocedure, bepaalt het volgende :

⁽⁵⁰⁾ Artikel 48, lid 4, tweede alinea, en lid 6, tweede alinea, derde zin, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽⁵¹⁾ Nrs. 23 tot 26.

⁽⁵²⁾ Nrs. 27 tot 31.

"2. De regering van iedere lidstaat, het Europees Parlement en de Commissie kunnen de Raad ontwerpen tot herziening van de Verdragen voorleggen. Die ontwerpen kunnen, onder andere, de door de Verdragen aan de Unie toegedeelde bevoegdheden uitbreiden of beperken. Zij worden door de Raad aan de Europese Raad toegezonden en worden ter kennis van de nationale parlementen gebracht.

3. Indien de Europese Raad, na raadpleging van het Europees Parlement en van de Commissie, met gewone meerderheid van stemmen besluit dat de voorgestelde wijzigingen worden besproken, roept de voorzitter van de Europese Raad een Conventie bijeen die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, van het Europees Parlement en van de Commissie. Ook de Europese Centrale Bank wordt geraadpleegd in geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied. De Conventie beziet de ontwerpen tot herziening en neemt bij consensus een aanbeveling aan ten behoeve van een Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, als bepaald in lid 4.

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

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

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

5. Indien vier vijfde van de lidstaten een verdrag houdende wijziging van de Verdragen twee jaar na de ondertekening ervan hebben bekrachtigd en een of meer lidstaten moeilijkheden bij de bekrachtiging hebben ondervonden, bespreekt de Europese Raad de kwestie."

Lid 6 van diezelfde bepaling, dat voorziet in een vereenvoudigde herzieningsprocedure, bepaalt het volgende :

"6. De regering van een lidstaat, het Europees Parlement en de Commissie kunnen de Europese Raad ontwerpen tot gehele of gedeeltelijke herziening van de bepalingen van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie over het intern beleid en optreden van de Unie voorleggen.

De Europese Raad kan een besluit nemen tot gehele of gedeeltelijke wijziging van de bepalingen van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement en van de Commissie

alsmede van de Europese Centrale Bank in geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied. Dit besluit treedt pas in werking na door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen te zijn goedgekeurd.

Het in de tweede alinea bedoelde besluit kan geen uitbreiding van de door de Verdragen aan de Unie toegedeelde bevoegdheden inhouden."

De artikelen 25, tweede alinea, 218, lid 8, tweede alinea, *in fine*, 223, lid 1, tweede alinea, 262 en 311, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bevatten bepalingen die vergelijkbaar zijn wat een aantal specifieke punten betreft ⁽⁵³⁾.

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

⁽⁵³⁾ Artikel 172, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt eveneens, wat betreft de "richtsnoeren en projecten van gemeenschappelijk belang" inzake de trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur "die betrekking hebben op het grondgebied van een lidstaat", dat "de goedkeuring van de betrokken lidstaten vereist" is, zonder dat evenwel wordt verwezen naar de grondwettelijke procedures van bekrachtiging of goedkeuring van de verdragen. In werkelijkheid betreft het een bijzondere procedure van goedkeuring van een akte van afgeleid recht, en deze kwestie staat bijgevolg los van die welke thans wordt onderzocht. Hoe dan ook kwam deze bepaling reeds voor in het huidige artikel 156 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en is ze niet ingevoegd of gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon.

hun instemming verlenen met de verdragen die betrekking hebben op hun bevoegdheden ⁽⁵⁴⁾.

25. Bij artikel 48, leden 2 tot 6, van het Verdrag betreffende de Europese Unie rijst er wat dit betreft geen grondwettigheidsbezwaar, aangezien het uitdrukkelijk bepaalt dat de herziening slechts in werking treedt nadat de wijzigingen "door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn bekrachtigd" of nadat het Europees besluit dat de wijziging vaststelt "door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen" is goedgekeurd.

Hetzelfde geldt voor de hierboven geciteerde specifieke bepalingen, die vergelijkbare voorschriften bevatten.

26. Bovendien dienen, overeenkomstig artikel 168 van de Grondwet en artikel 16, § 2, tweede lid, van de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, de

⁽⁵⁴⁾ Zie ook artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, de artikelen 4, tweede lid, en 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, artikel 4, 1°, van het decreet II van 19 juli 1993 van de Franse Gemeenschap tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, artikel 4, 1°, van het decreet III van 22 juli 1993 van de Franse Gemeenschapscommissie tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, de artikelen 9 tot 11 van het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen en artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen. Zie ook, in verband met de bevoegdheden van de Franse Gemeenschapscommissie met betrekking tot het sluiten van verdragen, advies 27.270/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschapscommissie "portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française" (*Parl. St.*, Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, 1997-1998, nr. 63/1).

kamers en elk van de gemeenschaps- en gewestparlementen, met inbegrip van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, zodra de onderhandelingen over de herzieningen bedoeld in artikel 48, leden 2 tot 6, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in de hoger vermelde specifieke bepalingen zijn gestart, daarvan op de hoogte worden gebracht.

Overeenkomstig artikel 48, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie moeten de ontwerpen tot herziening van de Verdragen door de Raad ter kennis van de "nationale parlementen" worden gebracht ⁽⁵⁵⁾.

b) Artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (de "algemene overbruggingsclausule") en de "specifieke overbruggingsclausules"

27. Artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat de tweede vereenvoudigde herzieningsprocedure betreft en dat de zogenaamde "algemene overbruggingsclausule" bevat, luidt als volgt :

"7. Indien het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of titel V van het onderhavige Verdrag voorschrijft dat de Raad op een bepaald gebied of in een bepaald geval met eenparigheid van stemmen besluit, kan de Europese Raad bij besluit bepalen dat de Raad op dat gebied of in dat geval met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit. Deze alinea is niet van toepassing op besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.

Indien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voorschrijft dat wetgevingshandelingen door de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld, kan de Europese Raad bij besluit bepalen dat die wetgevingshandelingen volgens de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld.

Ieder initiatief van de Europese Raad op grond van de eerste of de tweede alinea wordt aan de nationale parlementen toegezonden. Indien binnen een termijn van zes maanden na die toezending door een nationaal parlement bezwaar wordt aangetekend, is het in de eerste of de tweede alinea bedoelde besluit niet vastgesteld. Indien geen bezwaar wordt aangetekend, kan de Europese Raad dat besluit vaststellen.

Voor de vaststelling van de in de eerste en de tweede alinea bedoelde besluiten, besluit de Europese Raad met eenparigheid van stemmen, na

⁽⁵⁵⁾ In verband met de vragen die ten aanzien van het Belgische federale stelsel rijzen door het begrip "nationale parlementen" dat voorkomt in het Verdrag van Lissabon en de Protocollen ervan, wordt verwezen naar de nummers 31 en 33 tot 35, verderop in dit advies.

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

De Verdragen bevatten voorts bepalingen, de zogenaamde "specifieke overbruggingsclausules", die het Europese instanties mogelijk maken een aantal erin vermelde regels te wijzigen ⁽⁵⁶⁾.

28. Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd ⁽⁵⁷⁾. De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moet worden genomen, doet niets af aan die vaststelling ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁶⁾ Dit is het geval voor artikel 31, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 81, lid 3, 83, lid 1, derde alinea, 86, lid 4, 98, 107, lid 2, c), 126, lid 14, 129, lid 3, 153, lid 2, vierde alinea, 192, lid 2, tweede alinea, 281, tweede alinea, 300, lid 5, 308, derde alinea, 312, lid 2, tweede alinea, en 333 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽⁵⁷⁾ Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 24 en voetnoot nr. 55.

⁽⁵⁸⁾ De meeste "overbruggingsclausules" bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in de artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Zowel het Hof van cassatie⁽⁵⁹⁾ als de afdeling wetgeving van de Raad van State⁽⁶⁰⁾ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan : het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen⁽⁶¹⁾ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.

Wat de eerste voorwaarde betreft, namelijk dat de wetgevende vergaderingen de grenzen van toekomstige wijzigingen moeten kennen, zijn de grenzen waarbinnen de procedure van artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van de andere "specifieke overbruggingsclausules" kan worden toegepast in die bepalingen duidelijk aangegeven.

In de eerste plaats worden immers de grenzen inhoudelijk omschreven.

Eenzijds kan de procedure voorgeschreven bij artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie alleen worden toegepast "op een bepaald gebied

⁽⁵⁹⁾ Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. Verhoeven; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

⁽⁶⁰⁾ Zie o.m. advies 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl. St.*, W.G.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

⁽⁶¹⁾ Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

of in een bepaald geval" waarvoor het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie voorschrijft dat de Raad "met eenparigheid van stemmen besluit" ⁽⁶²⁾, of indien Europese wetgevingshandelingen door de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld ⁽⁶³⁾; het gaat om een weliswaar omvangrijk aantal verdragsbepalingen maar die duidelijk te identificeren zijn. Bovendien kunnen de bepalingen die betrekking hebben op de eenparigheid binnen de Raad niet worden gewijzigd indien ze betrekking hebben op militair of defensiegebied ⁽⁶⁴⁾. Voorts wordt met betrekking tot de "specifieke overbruggingsclausules" de werkingssfeer ervan nauwkeurig vermeld.

Anderzijds worden de grenzen bepaald wat betreft het resultaat van de wijziging. In artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie kunnen ze er alleen toe strekken om hetzij de procedure van de eenparigheid binnen de Raad te vervangen door een beslissing met een gekwalificeerde meerderheid, hetzij de bijzondere wetgevingsprocedure voor het aannemen van wetgevingshandelingen te vervangen door de gewone wetgevingsprocedure. Wat de "specifieke overbruggingsclausules" betreft, wordt het voorgenomen resultaat van de wijziging telkenmale duidelijk uiteengezet.

Voorts schrijven de onderzochte bepalingen voor binnen welke procedurele grenzen dergelijke verdragswijzigingen kunnen tot stand komen. Meer bepaald in het geval van de "algemene overbruggingsclausule" waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt de nationale parlementen de mogelijkheid geboden om bezwaar aan te tekenen tegen de voorgenomen wijziging.

In de gegeven omstandigheden is er geen juridisch beletsel tegen dat de wetgever wordt uitgenodigd om vooraf zijn instemming te betuigen met de toekomstige verdragswijzigingen die voortvloeien uit de onderzochte "overbruggingsclausules".

⁽⁶²⁾ Artikel 48, lid 7, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽⁶³⁾ Artikel 48, lid 7, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽⁶⁴⁾ Artikel 48, lid 7, eerste alinea, tweede zin, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

CDC

44.028/AV

29. Opmerkingen analoog aan de vorenstaande zijn gemaakt in het advies van 15 februari 2005 omtrent voorontwerpen van instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa ⁽⁶⁵⁾.

In deel IV van de memorie van toelichting bij het onderzochte voorontwerp staat te lezen :

"Rekening houdend met de observaties die de Raad van State geformuleerd had over het wetsontwerp tot goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, geeft het huidige wetsontwerp ook een voorafgaande goedkeuring aan de wijzigingen die aangebracht zouden kunnen zijn aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op basis van vereenvoudigde herzieningsprocedures of overbruggingsclausules die het Verdrag van Lissabon zelf voorziet [...]"

Dit is de strekking van artikel 2, tweede en derde lid, van het onderzochte voorontwerp van wet, dat aldus is geredigeerd dat het een voorafgaande goedkeuring verleent aan de "wijzigingen" (in de Franse lezing van het thans onderzochte voorontwerp: "amendements") van het "Verdrag betreffende de Europese Unie" en van "het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie" die aangenomen zullen worden op basis van de in het voorontwerp opgesomde bepalingen.

Wanneer in het voornoemde advies gewag werd gemaakt van wijzigingen van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa waarvoor een voorafgaande goedkeuring kon worden aanbevolen, betrof zulks wijzigingen in de materiële zin van het woord, doch niet noodzakelijk, zoals in de Franse versie, "amendementen" in de betekenis die deze term heeft in de wetgevingstechniek, d.w.z. wijzigingen van de eigenlijke tekst van het bewuste Verdrag. Hetzelfde geldt voor de "wijzigingen" (in het Frans: "modifications") waarvan sprake is in nummer 28 hierboven.

De bepalingen van de twee verdragen vermeld in artikel 2, tweede en derde lid, van het voorontwerp van wet, bevatten echter niet uitsluitend "amendementen" aan deze Verdragen, zoals blijkt uit de uitleg hierna:

⁽⁶⁵⁾ Zie nr. 19 van dat advies.

a) De artikelen 31, lid 3 ⁽⁶⁶⁾, en 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarvan gewag werd gemaakt in artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp van wet, en artikel 312, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat wordt vermeld in artikel 2, derde lid, dertiende streepje, van het voorontwerp van wet, voorzien niet in de mogelijkheid voor de Europese Raad om die Verdragen te amenderen, maar wel om de materiële regels te wijzigen die zijn vervat in de bepalingen waarnaar die bepalingen verwijzen. Uit juridisch oogpunt zou het besluit van de Europese Raad de vorm moeten aannemen van een autonome handeling, een niet van een wijzigende handeling. Wat de Raad betreft, geldt hetzelfde in verband met de artikelen 81, lid 3, 83, lid 1, 153, lid 2 ⁽⁶⁷⁾, 192, lid 2, 300, lid 5, en 333 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, die worden vermeld in het eerste, het tweede, het achtste, het negende, het elfde en het veertiende streepje van artikel 2, derde lid, van het voorontwerp van wet.

b) Artikel 126, lid 14, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ⁽⁶⁸⁾, vermeld in artikel 2, derde lid, zesde streepje, van het voorontwerp van wet, voorziet niet in de mogelijkheid voor de Raad om een bepaling van dat Verdrag te vervangen, maar wel een Protocol gevoegd bij de Verdragen. Hetzelfde geldt, ten aanzien van het Europees Parlement en de Raad, wat de artikelen 129, lid 3, en 281 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie betreft, die worden vermeld in artikel 2, derde lid, zevende en tiende streepje, van het voorontwerp van wet, voor de wijziging van bepalingen van de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken, van de Europese Centrale Bank en van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die eveneens bepaald worden in de Protocollen gehecht aan de Verdragen.

c) Artikel 126, lid 14, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, vermeld in artikel 2, derde lid, zesde streepje, van het voorontwerp van wet, stemt overeen met het huidige artikel 104, lid 14, tweede alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, dat reeds een bepaling

⁽⁶⁶⁾ Overeenkomstig de gebruiken van de Europese wetgevingstechniek schrijve men in artikel 2, tweede en derde lid, het woord "lid" voluit, in plaats van het paragraafteken "§".

⁽⁶⁷⁾ Zie, wat deze bepaling betreft, eveneens de opmerking gemaakt onder punt c) hierna.

⁽⁶⁸⁾ Zie, wat deze bepaling betreft, eveneens de opmerking gemaakt onder punt c) hierna.

bevat die voorziet in de mogelijkheid voor de Raad om het erin vermelde Protocol te vervangen; artikel 2, punt 3, zevende streepje, en punt 90, g), van het Verdrag van Lissabon brengt slechts vormwijzigingen aan in deze bepaling. Zo ook stemt artikel 153, lid 2, vierde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, vermeld in artikel 2, derde lid, achtste streepje, van het voorontwerp van wet, overeen met het huidige artikel 137, lid 2, tweede alinea, tweede zin, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap; deze bepaling wordt door het Verdrag van Lissabon niet ingevoegd of gewijzigd ⁽⁶⁹⁾.

Ofschoon de steller van het voorontwerp het nuttig kan achten de hem thans geboden gelegenheid te benutten om te voorzien in een voorafgaande instemming met voorheen reeds in het vooruitzicht gestelde handelingen waarbij de Raad materiële regels kan wijzigen die voorkomen in het Verdrag, moet worden vastgesteld dat deze bevoegdheid van de Raad niet voortvloeit uit wijzigingen aangebracht door het Verdrag van Lissabon.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 308 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, vermeld in artikel 2, derde lid, twaalfde streepje, van het voorontwerp van wet, dat overeenstemt met het huidige artikel 266 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ofschoon de wijzigingen die artikel 2, punt 255, van het Verdrag van Lissabon aanbrengt in deze laatste bepaling, zonder dat aan de vroegere bevoegdheden van de Raad wordt geraakt, meer dan louter vormelijk zijn.

d) Alleen het besluit van de Europese Raad waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 86, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, vermeld in artikel 2, derde lid, derde streepje, van het voorontwerp van wet, zou strekken tot een louter vormelijke wijziging van een bepaling van dit Verdrag. Zo zou de Raad op basis van de artikelen 98 en 107, lid 2, c), van hetzelfde Verdrag, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 2, derde lid, vierde en vijfde streepje, van het voorontwerp van wet, die bepalingen eveneens kunnen opheffen.

Het zou verkieslijk zijn het tweede en het derde lid van artikel 2 van het voorontwerp van wet aldus te redigeren dat de handelingen die de Europese instellingen

⁽⁶⁹⁾ Zie artikel 2, punt 116, van het Verdrag van Lissabon.

hebben aangenomen op basis van de hierboven vermelde ontworpen artikelen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, volkomen gevolg zullen hebben. Daarenboven is er in de Franse versie geen reden om melding te maken van het feit dat ze die Verdragen "amenderen".

30.1. Het voorgaande neemt niet weg dat, met toepassing van de genoemde bepalingen, toekomstige wijzigingen in de Verdragen aangenomen kunnen worden waarmee het Parlement thans niet zou kunnen instemmen.

Om het Parlement dan de mogelijkheid te bieden de Regering ervan in kennis te stellen dat het niet instemt met een bepaalde wijziging (en dat het dus met betrekking tot die wijziging terugkomt op zijn voorafgaande instemming), wordt doorgaans voorgesteld om het voorontwerp aan te vullen met een bepaling die voorziet in de verplichting voor de Regering om elke wijziging van de Verdragen binnen een werkzame termijn aan het Parlement mee te delen ⁽⁷⁰⁾.

Zulk een aanbeveling is in het onderhavige geval niet noodzakelijk: artikel 168 van de Grondwet en artikel 16, § 2, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat van toepassing is op alle deeltentiteiten ⁽⁷¹⁾, bepalen immers al in verband met de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en de daaruit voortvloeiende verdragen en akten waarbij die verdragen worden gewijzigd of aangevuld dat, zodra onderhandelingen worden aangevat om die verdragen te herzien - wat ook voorliggende vereenvoudigde verdragswijzigingen inhoudt - de verschillende betrokken wetgevende vergaderingen daarvan op de hoogte moeten worden gebracht.

⁽⁷⁰⁾ In die zin : zie inzonderheid de adviezen die in voetnoot nr. 60 worden aangehaald.

⁽⁷¹⁾ Artikel 16 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 is van toepassing verklaard op de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie bij artikel 5, § 1, van de voormelde wet van 31 augustus 1983, de artikelen 4, tweede lid, en 63, eerste lid, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989, artikel 4, 1°, van het voormelde decreet II van 19 juli 1993 en artikel 4, 1°, van het voormelde decreet III van 22 juli 1993.

CDC

44.028/AV

Artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt bovendien ook het volgende:

"Ieder initiatief van de Europese Raad op grond van de eerste of tweede alinea wordt aan de nationale parlementen toegezonden."

Overeenkomstig artikel 6 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, rust deze informatieverplichting op de Europese Raad. Deze laatste kan slechts een besluit vaststellen na verloop van zes maanden nadat de nationale parlementen van het initiatief op de hoogte werden gebracht ⁽⁷²⁾.

Beide informatieverplichtingen, deze bedoeld in artikel 168 van de Grondwet en in artikel 16, § 2, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁽⁷³⁾ enerzijds en deze bedoeld in artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 6 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie anderzijds, hebben elk een verschillende draagwijdte (inzake het bepalen van degene op wie de verplichting rust, de adressaat van de informatieplicht ⁽⁷⁴⁾, het toepassingsgebied, het ogenblik waarop de informatie moet worden verstrekt, enzovoort). De beide informatieverplichtingen kunnen wel in enige mate overlappen, maar het komt dan aan de betrokken regering toe om zijn informatieverplichting conform artikel 168 van de Grondwet en artikel 16, § 2, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 zo te organiseren dat deze een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van deze waarin wordt voorzien in het voorliggende verdrag, bijvoorbeeld door het verlenen van een nadere toelichting bij en duiding van het voorstel (met betrekking tot draagwijdte van het voorstel, impact voor België, politieke discussie, voorstel van regeringsstandpunt, enzovoort).

⁽⁷²⁾ In verband met de gelijkschakeling van de Parlementen van de deelentiteiten met het "nationaal parlement" in de zin van inzonderheid dat Protocol, zie, *infra*, de nrs. 31 en 33.

⁽⁷³⁾ Zie ook de bepalingen die in voetnoot 71 worden aangehaald.

⁽⁷⁴⁾ Zie nr. 31, hierna.

Er moet overigens worden opgemerkt dat, voor de andere bepalingen van het Verdrag van Lissabon waarin in een "specifieke overbruggingsclausule" is voorzien, niet in een dergelijke informatieverplichting aan het nationaal parlement is voorzien ⁽⁷⁵⁾.

30.2. Deze procedures zullen het mogelijk maken dat het Parlement deugdelijk ingelicht zal kunnen beslissen of het terugkomt op zijn voorafgaande instemming met de voorgestelde wijzigingen, wat tot gevolg zou hebben dat de regering die wijziging niet kan goedkeuren. Het is immers niet wenselijk dat ten aanzien van België een internationale overeenkomst in werking treedt in de internationale rechtsorde, doch niet in de interne rechtsorde.

In die omstandigheden staat het aan de wetgever om te oordelen of in artikel 2 van de ontworpen instemmingswet een bepaling moet worden ingevoegd die voorschrijft dat indien het Parlement bezwaar aantekent tegen de voorgestelde wijzigingen, de regering met die wijzigingen niet kan instemmen.

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

Artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt immers dat het Europees besluit niet kan worden vastgesteld als een "nationaal parlement" bezwaar aantekent tegen de herziening die ter kennis is gebracht binnen een termijn van zes maanden na de voornoemde toezending. Slechts indien geen bezwaar is aangetekend, kan de Europese Raad dat besluit vaststellen ⁽⁷⁶⁾.

⁽⁷⁵⁾ Dit is wel het geval voor artikel 81, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, maar niet voor artikel 31, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 83, lid 1, derde alinea, 86, lid 4, 98, 107, lid 2, c, 126, lid 14, 129, lid 3, 153, lid 2, vierde alinea, 192, lid 2, tweede alinea, 281, tweede alinea, 300, lid 5, 308, derde alinea, 312, lid 2, tweede alinea, en 333 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽⁷⁶⁾ Zie ook artikel 81, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voor wat de Raad betreft.

CDC

44.028/AV

Bij de ondertekening van het Verdrag van Lissabon heeft de Belgische Regering een verklaring "inzake de nationale parlementen" afgelegd. Die verklaring nr. 51 luidt als volgt :

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

Zonder dat de rechtsgeldigheid van de unilaterale verklaringen ⁽⁷⁷⁾ algemeen hoeft te worden onderzocht, kan de hier onderzochte verklaring - waarvan alleen "akte [wordt] genomen" in de Slotakte, terwijl in dezelfde Slotakte staat dat andere verklaringen worden "vastgesteld" - niet bindend worden geacht voor de Europese instanties of voor de andere lidstaten van de Europese Unie. Overigens, wanneer in de verdragsteksten die aan het Parlement om instemming zijn voorgelegd ⁽⁷⁸⁾, in verband met federale of gewestelijke Staten gewag wordt gemaakt van parlementaire instellingen andere dan die op federaal of nationaal niveau, dan wordt dat uitdrukkelijk in de tekst vermeld, zoals in artikel 6, eerste alinea, tweede zin, van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Zo ook heeft de verwijzing naar het begrip "parlementair stelsel" in bijvoorbeeld artikel 7, lid 1, tweede alinea, tweede zin, van dat Protocol en artikel 8 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie alleen betrekking op bepalingen over de regeling van de gevallen van een eenkamerstelsel of een tweekamerstelsel, waarbij noodzakelijkerwijze aan het nationale (of federale) niveau wordt gedacht; in artikel 7, lid 1, tweede alinea, tweede zin, van het voornoemde Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid wordt overigens geen ander geval

⁽⁷⁷⁾ Volgens J. Verhoeven is een interpretatieve verklaring een verklaring

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

⁽⁷⁸⁾ Krachtens artikel 51 van het Verdrag betreffende de Europese Unie,

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

behandeld dan dat waarbij een "nationaal parlement" over ten hoogste twee wetgevende vergaderingen beschikt ⁽⁷⁹⁾. Hoe dan ook, artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft alleen betrekking op de "nationale parlementen" of het "nationaal parlement". Het is in ieder geval lang niet zeker dat de voormelde verklaring van België binnen de Europese rechtsorde werkzaam is.

Het valt dus te betwijfelen of de Europese instanties, wat België betreft, ervan uitgaan dat de wetgevende vergaderingen van de deelentiteiten onder het begrip "nationaal parlement" in de zin van artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie vallen ⁽⁸⁰⁾.

De voorliggende verklaring lijkt dan ook eerder te moeten worden begrepen als een toelichting over de wijze waarop België de voorliggende bepalingen van het Verdrag van Lissabon in het interne recht ten uitvoer zal leggen. Een dergelijke verklaring doet juridisch geen problemen rijzen ⁽⁸¹⁾.

Men moet er zich wel rekenschap van geven dat een dergelijke verklaring op basis van het algemeen beginsel van goede trouw ⁽⁸²⁾ tegenwerpbaar is aan de Belgische Staat zelf en aan zijn organen ⁽⁸³⁾. Onder omstandigheden kan een dergelijke verklaring zelfs als een eenzijdige verbintenis van de betrokken Staat worden

⁽⁷⁹⁾ Artikel 7, lid 1, tweede alinea, tweede zin, luidt immers :
"In een nationaal parlementair stelsel met twee kamers heeft elk van de twee kamers een stem"(zie *infra*, nr. 33).

⁽⁸⁰⁾ Het vorenstaande geldt eveneens voor artikel 81, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽⁸¹⁾ A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, C.U.P., 2000, 103.

⁽⁸²⁾ Zie o.m. I.C.J., 11 juni 1998, *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria, Preliminary Objections*, *I.C.J. Rep.*, 1998, 275, § 38 en verwijzingen aldaar.

⁽⁸³⁾ D. Carreau licht de tegenstelbaarheid van verklaringen als volgt toe: "ces actes unilatéraux contribuant à rendre le comportement de l'État opposable aux États tiers. Il s'agit ici de l'effet d'estoppel. L'estoppel est initialement une institution empruntée à la procédure judiciaire anglaise. L'estoppel interdit à une partie devant un tribunal anglais d'adopter une position contraire à celle qu'elle a prise précédemment. Autrement dit, il s'agit là d'une règle de bon sens qui signifie simplement que l'on ne peut pas se contredire." (D. Carreau, *Droit international*, Paris, Pedone, 1997, blz. 219, nr. 565).

CDC

44.028/AV

beschouwd ⁽⁸⁴⁾. In de implementatie van het bezwaarrecht bedoeld in artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie zullen de bevoegde Belgische overheden zich bijgevolg moeten laten leiden door verklaring nr. 51.

Het komt aan de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten toe om onderling een regeling uit te werken zodat het in artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde bezwaarrecht kan worden uitgeoefend door de krachtens de Grondwet bevoegde parlementaire vergaderingen, in lijn met verklaring nr. 51, en zonder dat de Europese instellingen een andere correspondent kan worden opgedrongen dan het "nationaal parlement" voor het formuleren van het mogelijke Belgische bezwaar ⁽⁸⁵⁾.

F. Vertegenwoordiging van de Belgische overheid in de Europese Raad

32. Eén van de vernieuwingen van het Verdrag van Lissabon is dat de Europese Raad als een instelling van de Unie wordt erkend waaraan in een aantal aangelegenheden beslissingsbevoegdheid wordt verleend ⁽⁸⁶⁾. Dit is onder meer het geval voor wat betreft de vereenvoudigde verdragswijzigingen zoals voorzien door ontworpen artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

De huidige samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994 hebben enkel betrekking op de vertegenwoordiging van de Belgische Staat in de Raad van Ministers van de Europese Unie (in het Verdrag van Lissabon : "de Raad") ⁽⁸⁷⁾. De betrokken

⁽⁸⁴⁾ Paragraaf 1 van de *Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations, adopted by the International Law Commission at its fifty-eighth session* (UN Doc., A/61/10).

⁽⁸⁵⁾ Zie hieromtrent nr. 33 hierna.

⁽⁸⁶⁾ Zie onder meer artikel 13 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽⁸⁷⁾ Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, en samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie.

overheden zullen bijgevolg een regeling moeten treffen voor de vertegenwoordiging, de standpuntbepaling en het stemgedrag in de Europese Raad. Teneinde een dergelijk samenwerkingsakkoord een degelijke juridische basis te verlenen, is het aan te bevelen om artikel 81, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan te vullen met de situatie van de vertegenwoordiging in de Europese Raad. Hiertoe zou men in voornoemde bepaling "de Raad van de Europese Gemeenschappen" kunnen vervangen door "de Europese Raad en de Raad van de Europese Unie".

G. De rol van de nationale parlementen en de subsidiariteits- en evenredigheidsstoetsing

33. Het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel zijn twee grondbeginselen inzake de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie. Artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt daarover het volgende :

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

De instellingen van de Unie passen het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De nationale parlementen zien er volgens de in dat protocol vastgelegde procedure op toe dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd.

4. Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken.

De instellingen van de Unie passen het evenredigheidsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid."

In het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie wordt bepaald dat de discussiedocumenten van de Commissie en de ontwerpen van wetgevingshandelingen aan de "nationale parlementen" worden

toegezonden ⁽⁸⁸⁾. Voor wat betreft de ontwerpen van wetgevingshandelingen moet daarbij een termijn van acht weken in acht worden genomen vooraleer de betrokken tekst door de Raad kan worden aangenomen ⁽⁸⁹⁾. De "nationale parlementen" kunnen vervolgens aan de voorzitter van het Europees Parlement, van de Raad en van de Commissie een met redenen omkleed advies toezenden betreffende de overeenstemming van een ontwerp van wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel, volgens de procedure van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid ⁽⁹⁰⁾. Artikel 8 van het eerstgenoemde Protocol bepaalt:

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

Het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid voorziet in een procedure volgens dewelke de (kamers van de) nationale parlementen kunnen optreden met het oog op de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Hiertoe moeten ontwerpen van wetgevingshandelingen worden gemotiveerd in het licht van die beginselen in een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum ⁽⁹¹⁾. De (kamers van de) nationale parlementen kunnen, zoals zo-even werd beschreven, binnen een termijn van acht weken in een gemotiveerd advies uiteenzetten waarom een ontwerp van wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel; de betrokken Europese instellingen moeten met dat advies rekening houden ⁽⁹²⁾. Wanneer één derde van de (kamers van de) nationale parlementen van de verscheidene lidstaten gemotiveerde adviezen hebben toegezonden over een bepaald ontwerp van wetgevingshandeling, moet het ontwerp opnieuw in overweging worden genomen en kan het door de betrokken Europese instelling worden gehandhaafd, gewijzigd of ingetrokken ⁽⁹³⁾. Wanneer een meerderheid van de (kamers van de) nationale

⁽⁸⁸⁾ Artikelen 1 en 2 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie.

⁽⁸⁹⁾ Artikel 4 van hetzelfde Protocol.

⁽⁹⁰⁾ Artikel 3 van hetzelfde Protocol.

⁽⁹¹⁾ Artikel 5 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

⁽⁹²⁾ Artikelen 6 en 7, lid 1, eerste alinea, van hetzelfde Protocol.

⁽⁹³⁾ Artikel 7, lid 2, van hetzelfde Protocol.

parlementen van de verscheidene lidstaten een gemotiveerd advies hebben toegezonden over een voorstel van wetgevingshandeling waarvoor de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is, kan de Commissie het voorstel enkel handhaven wanneer zij in een gemotiveerd advies verantwoordt waarom het ontwerp wel strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Als een meerderheid van 55 procent van de leden van de Raad of een gewone meerderheid van de leden van het Europees Parlement van oordeel is dat het voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, wordt het voorstel verder niet in beschouwing genomen ⁽⁹⁴⁾.

Uit de hierboven reeds besproken verklaring van het Koninkrijk België inzake de nationale parlementen ⁽⁹⁵⁾ kan worden opgemaakt dat het de bedoeling was van de Belgische onderhandelaars bij het verdrag om de zo-even geschetste regeling in de twee protocollen ook uitwerking te laten hebben ten aanzien van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen. Om de redenen die hierboven onder nr. 31 zijn uiteengezet, staat niet vast dat de Europese instanties en de andere lidstaten de wetgevende vergaderingen van de gemeenschappen en de gewesten, laat staan één of meer daarvan, als een onderdeel kunnen beschouwen van het "nationaal parlement" in de zin van de voormelde bepalingen van de twee betrokken protocollen, zoals ook reeds werd uiteengezet in het advies van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

De Raad van State suggereerde toen de volgende werkwijze :

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

⁽⁹⁴⁾ Artikel 7, lid 3, van hetzelfde Protocol. Dit onderdeel is nieuw in vergelijking met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Zie daarover ook O. Tans, "De oranje kaart: een nieuwe rol voor nationale parlementen?", *S.E.W.*, 2007, 442-446.

⁽⁹⁵⁾ Zie nr. 31.

CDC

44.028/AV

overeenstemming van de Europese wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel.

Artikel 81, §§ 6 en 7, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 regelt thans reeds vanuit internrechtelijk oogpunt de vertegenwoordiging van België in de Raad van de Europese Gemeenschappen ⁽⁹⁶⁾ en het optreden van de federale overheid voor een internationaal of supranationaal rechtscollege, op verzoek van een gemeenschaps- of gewestregering ⁽⁹⁷⁾. Beide bepalingen verwijzen daarbij uitdrukkelijk naar een samenwerkingsakkoord.

Artikel 92bis, § 4bis, eerste lid, van de bijzondere wet moet aangevuld worden met een bepaling over een verplicht samenwerkingsakkoord over het uitbrengen van de adviezen door de kamers van het «Nationale Parlement» over de overeenstemming van een Europese wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel ⁽⁹⁸⁾ " ⁽⁹⁹⁾.

Na dat advies hebben de voorzitters van de verscheidene wetgevende vergaderingen van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten op 19 december 2005 een samenwerkingsakkoord gesloten ⁽¹⁰⁰⁾. De precieze aard en de juridische geldigheid van dit samenwerkingsakkoord zijn niet erg duidelijk. Uit de tekst van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ⁽¹⁰¹⁾ kan formeel niet worden afgeleid dat het sluiten van

⁽⁹⁶⁾ Artikel 81, § 6.

⁽⁹⁷⁾ Artikel 81, § 7.

⁽⁹⁸⁾ In de toelichting bij het ontwerp van de federale wet houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (dossier nr. 37.978/AV) wordt verklaard dat de verdeling van de twee stemmen "op grond van het nationaal parlementair stelsel" het voorwerp zal uitmaken van een samenwerkingsakkoord tussen het federaal parlement en de parlementen van de gewesten en de gemeenschappen.

⁽⁹⁹⁾ Nr. 22 van het aangehaalde advies.

⁽¹⁰⁰⁾ Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Wetgevende Kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, geparafeerd te Brussel op 19 december 2005, *Parl. St.*, VI. Parl., 2005-06, nr. 628/1. Merkwaardig genoeg heeft geen enkele andere parlementaire vergadering het samenwerkingsakkoord als parlementair stuk gepubliceerd. Zie over dit samenwerkingsakkoord ook L. Van Looy, "Het Vlaams Parlement als «nationaal parlement» in de Europese Unie. (Ceci n'est pas une fiction)", *T.v.W.*, 2007, 43-47.

⁽¹⁰¹⁾ Onder meer naar deze bijzondere wetsbepaling wordt in de aanhef van het samenwerkingsakkoord verwezen.

samenwerkingsakkoorden alleen door de uitvoerende macht kan gebeuren, zoals wel het geval is voor de internationale verdragen ⁽¹⁰²⁾. Vraag is evenwel of wetgevende vergaderingen beschouwd kunnen worden als "bevoegde overheden" in de zin van die bijzondere wetsbepaling, die de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten waartussen luidens artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de genoemde bijzondere wet de samenwerkingsakkoorden worden gesloten, kunnen binden. De rechtsleer is over dit punt verdeeld ⁽¹⁰³⁾. Het is bovendien de vraag of de voorzitters van de betrokken parlementen gemachtigd zijn om namens hun respectieve parlementen samenwerkingsakkoorden te sluiten ⁽¹⁰⁴⁾.

Daar komt dan nog bij dat de regeling in het samenwerkingsakkoord weliswaar geen verbindende bepalingen bevat met betrekking tot particulieren, maar alleszins wederzijdse verplichtingen inhoudt ten aanzien van de betrokken parlementen, zodat de parlementaire instemming vereist is opdat het samenwerkingsakkoord, zo het al geldig zou zijn gesloten, gevolg zou kunnen hebben ⁽¹⁰⁵⁾.

Voorts moet worden vastgesteld dat het samenwerkingsakkoord voorziet in de mogelijkheid van de raadpleging van de Raad van State in geval van betwisting over de bevoegdheid van een of meer parlementen om zich uit te spreken over een bepaald ontwerp van wetgevingshandeling van de Europese Unie. In een voetnoot wordt dit overigens erkend :

⁽¹⁰²⁾ Artikel 167 van de Grondwet.

⁽¹⁰³⁾ Negatief: R. Moerenhout en J. Smets, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Antwerpen, Kluwer, 1994, 155-156. Positief: L. Van Looy, *loc. cit.*, 43, die zich daarvoor baseert op artikel 48*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (zie daarover de volgende voetnoot).

⁽¹⁰⁴⁾ Artikel 48*bis*, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat het orgaan bevoegd om namens het Parlement buiten rechte (d.i. buiten rechtsgedingen) op te treden, wordt aangewezen door het reglement van het Parlement. Het is nog de vraag of deze bijzondere wetsbepaling zonder meer toegepast kan worden op het sluiten van samenwerkingsakkoorden namens het Parlement die een dergelijke normatieve draagwijdte hebben als het betrokken samenwerkingsakkoord.

⁽¹⁰⁵⁾ Het Vlaams Parlement heeft als enige het samenwerkingsakkoord goedgekeurd in de plenaire vergadering (*Hand.*, Vl. Parl., 22 december 2005, nr. 21, blz.7-12).

CDC

44.028/AV

"Dit vereist een wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarvoor de Senaat het initiatief zal nemen. Het advies moet steeds in de drie landstalen worden uitgebracht."

Tot op heden is er nog geen wetsinitiatief geformuleerd om de gecoördineerde wetten op de Raad van State in die zin te wijzigen.

Het samenwerkingsakkoord zou pas formeel in werking treden "op de dag waarop het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa in werking treedt". Nu dat verdrag nooit in werking is getreden, is het samenwerkingsakkoord formeel gesproken ook niet werkzaam. Wel wordt bepaald dat in afwachting van die inwerkingtreding de parlementen nu reeds de nodige maatregelen nemen om de controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel (met inbegrip van de informatie-uitwisseling) te organiseren.

De conclusie is dan ook dat de juridische geldigheid van het samenwerkingsakkoord twijfelachtig is en dat het bovendien ten minste gedeeltelijk onwerkzaam is.

De betrokken parlementen dienen een juridisch geldige en werkzame regeling aan te nemen met betrekking tot de subsidiariteitscontrole, waardoor hen (en dan vooral de gemeenschaps- en gewestparlementen) de nodige waarborgen worden verschaft. Afgezien van de vraag of de betrokkenheid van de gemeenschaps- en gewestparlementen in overeenstemming kan worden gebracht met de regeling in het Verdrag zelf⁽¹⁰⁶⁾, kan worden aanbevolen om het samenwerkingsakkoord een degelijke juridische basis te verlenen zoals de Raad van State in zijn advies over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa heeft uiteengezet, met andere woorden door een wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen waarbij, naar analogie van de bestaande samenwerkingsvormen inzake buitenlandse betrekkingen, een uitdrukkelijke basis zou worden geboden voor een samenwerkingsakkoord, waarbij desgevallend kan worden bepaald dat het rechtstreeks door de betrokken parlementen wordt gesloten, veeleer dan door de uitvoerende macht.

⁽¹⁰⁶⁾ Zie daarover hoger, nr. 31.

CDC

44.028/AV

34. Het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid voorziet ook in de mogelijkheid om op initiatief van een (kamer van een) nationaal parlement bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een beroep aanhangig te maken tegen een wetgevingshandeling wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel. Naar luid van die bepaling kan een dergelijk beroep door een lidstaat aan het Hof van Justitie worden toegezonden

"overeenkomstig zijn rechtsorde [...] namens zijn nationale parlement of een kamer van dat parlement."

Het zo-even besproken samenwerkingsakkoord bevat geen bepalingen met betrekking tot het instellen van een dergelijk beroep. Er bestaan wel (bijzondere) wetsbepalingen met betrekking tot de gedingvoering door en tegen wetgevende vergaderingen ⁽¹⁰⁷⁾, maar die algemeen geformuleerde bepalingen kunnen bezwaarlijk worden gezien als voldoende om een gedingvoering voor het Hof van Justitie in uitvoering van het Protocol mogelijk te maken.

Het is derhalve aan de federale wetgever en aan de bijzondere wetgever om hieromtrent in specifieke bepalingen te voorzien, teneinde de regeling ter zake waarin voorzien in het Protocol ook werkzaam te maken.

35. Voorts rijzen er op grondwettelijk gebied geen moeilijkheden met betrekking tot de bevoegdheid die artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, bijzondere bepalingen in de verdragen en de voornoemde Protocollen verlenen aan het "nationaal Parlement" of aan zijn kamers.

Weliswaar voorziet geen enkele bepaling in de Belgische Grondwet uitdrukkelijk in deze toewijzing van bevoegdheid aan het Parlement. Aangezien echter,

⁽¹⁰⁷⁾ Artikelen 42, 1°, en 705 van het Gerechtelijk Wetboek, alsook artikel 48*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat van toepassing is op alle deelentiteiten (artikel 48*bis* van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 is van toepassing verklaard op de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie bij artikel 44, eerste lid, van de voormelde wet van 31 december 1983, de artikelen 28, eerste lid, en 72, eerste lid, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989, artikel 4, 7°, van het voormelde decreet II van 19 juli 1993 en artikel 4, 7°, van het voormelde decreet III van 22 juli 1993).

zoals hierboven eraan is herinnerd, artikel 34 van de Grondwet de wetgever ertoe machtigt in te stemmen met een verdrag dat bevoegdheden die hem toekomen toevertrouwt aan volkenrechtelijke instellingen ⁽¹⁰⁸⁾, kan worden aanvaard dat die overdracht van bevoegdheid eventueel, zoals te dezen, afhankelijk wordt gesteld van de mogelijkheid voor de parlementaire vergaderingen om de uitvoering van die bevoegdheden in te perken.

Een zodanige bevoegdheid is overigens bestaanbaar met het grondwettelijke systeem van evenwicht onder de machten, volgens hetwelk de wetgevende vergaderingen over een residuaire bevoegdheid beschikken ⁽¹⁰⁹⁾, in tegenstelling tot bijvoorbeeld, wat de federale uitvoerende macht betreft, het systeem van toewijzing van bevoegdheden dat voortvloeit uit artikel 105 van de Grondwet. Het is dus niet nodig dat een uitdrukkelijke grondwetsbepaling een bijzondere bevoegdheid toewijst aan de wetgevende kamers.

IV. Wijziging van de verdeling van de zetels toegekend aan de parlementsleden die in België verkozen zijn voor het Europees Parlement

36. Door het toetredingsverdrag van 2003 waarmee tien nieuwe lidstaten tot de Europese Unie zijn toegetreden ⁽¹¹⁰⁾, werd het aantal zetels van België in het Europees Parlement verminderd van 25 naar 24. De bepaling in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap over deze zetelverdeling wordt geschrapt ⁽¹¹¹⁾; in de plaats daarvan wordt in het Verdrag betreffende de Europese Unie een bepaling ingevoegd

⁽¹⁰⁸⁾ Zie de nrs. 7 tot 10.

⁽¹⁰⁹⁾ A. Alen en K. Muylle, *Compendium van het Belgische Staatsrecht*, 2004, 2^e ed., nr. 52, blz. 37.

⁽¹¹⁰⁾ Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (lidstaten van de Europese Unie) en de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek betreffende de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek tot de Europese Unie, gesloten te Athene op 16 april 2003.

⁽¹¹¹⁾ Artikel 223, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

volgens dewelke het Europees Parlement uit niet meer dan 750 leden bestaat, plus de voorzitter ⁽¹¹²⁾ (dus ten hoogste 751 zetels). De verdeling van de zetels over de lidstaten gebeurt volgens een "degressieve evenredige vertegenwoordiging", met een minimum van 6 en een maximum van 96 zetels per lidstaat. Deze zetelverdeling wordt vastgesteld door de Europese Raad met eenparigheid van stemmen, op initiatief van en na goedkeuring van het Europees Parlement ⁽¹¹³⁾.

Artikel 2 van het Protocol betreffende de overgangsmaatregelen bij het Verdrag van Lissabon bepaalt dat dit besluit "tijdig voor de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2009" moet worden vastgesteld.

Volgens de vierde verklaring bij het Verdrag ten slotte wordt "de extra zetel in het Europees Parlement" toegewezen aan Italië. Het betreft de zetel die in het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt aangeduid als die van de voorzitter.

37. Ook al moet het besluit van de Europese Raad nog worden vastgesteld, toch laat het zich aanzien dat het aantal zetels die aan de in België verkozenen parlementsleden voorbehouden zijn in het Europees Parlement zal worden verminderd van 24 naar 22. De vraag rijst of en hoe dit in het interne recht moet worden uitgewerkt.

Naar luid van artikel 10, §§ 3 tot 5, van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, worden de zetels voor het Europees Parlement die aan België toekomen, als volgt verdeeld over de drie kiescolleges die door artikel 10, § 1, van dezelfde wet zijn ingesteld.

Het Duitstalige kiescollege beschikt over één zetel ⁽¹¹⁴⁾. De overige 21 zetels worden bij koninklijk besluit verdeeld over het Nederlandse en het Franse kiescollege in verhouding tot de bevolkingcijfers ⁽¹¹⁵⁾. Voor die bevolkingcijfers wordt verwezen naar

⁽¹¹²⁾ Artikel 14, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽¹¹³⁾ Artikel 14, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽¹¹⁴⁾ Artikel 10, § 5, van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement.

⁽¹¹⁵⁾ Artikelen 10, §§ 3 en 4, van dezelfde wet.

CDC

44.028/AV

de meest recente vaststelling overeenkomstig artikel 63, § 3, van de Grondwet, in dit geval de resultaten van de volkstelling van 1 oktober 2001. Aangezien die bevolkingscijfers naar luid van die grondwetsbepaling om de tien jaar worden vastgesteld, zullen de resultaten van die volkstelling ook worden gebruikt voor de volgende verkiezing van het Europees Parlement in 2009.

Het bevolkingscijfer van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad wordt over beide kiescolleges verdeeld op grond van de uitslag van de meest recente verkiezingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Voor de volgende verkiezing van het Europees Parlement in 2009 zal de uitslag van de verkiezingen van 13 juni 2004 worden gebruikt. Deze uitgangspunten zouden 13 zetels opleveren voor het Nederlandse kiescollege en 8 zetels voor het Franse kiescollege (in vergelijking met 14 resp. 9 nu ⁽¹¹⁶⁾).

38. Er is met andere woorden geen wetswijziging vereist om de vermindering van het zetelaantal te implementeren in het interne recht.

Er zal wel een nieuw koninklijk besluit moeten worden genomen dat de berekening vaststelt op grond van artikel 10, §§ 3 tot 5, van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, ter vervanging van het koninklijk besluit van 31 maart 2004 tot vaststelling van het aantal zetels dat toegekend wordt aan het Franse kiescollege en het Nederlandse kiescollege voor de verkiezing van het Europese Parlement.

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

39. In tegenstelling tot het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa wordt in het Verdrag van Lissabon niet voorzien in een grondig nieuwe classificatie en terminologie van de rechtshandelingen van de Europese Unie.

⁽¹¹⁶⁾ Zie het koninklijk besluit van 31 maart 2004 tot vaststelling van het aantal zetels dat toegekend wordt aan het Franse kiescollege en het Nederlandse kiescollege voor de verkiezing van het Europese Parlement.

Artikel 288, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt, in het Nederlands :

"Teneinde de bevoegdheden van de Unie te kunnen uitoefenen, stellen de instellingen verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen vast."

en in het Frans

"Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis."

Niettemin moet de aandacht gevestigd worden op de volgende wijzigingen die het Verdrag van Lissabon met betrekking tot de rechtshandelingen van de Europese Unie wenst door te voeren.

In de eerste plaats wordt in de Nederlandse versie de term "beschikking", die in het huidige artikel 249 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wordt omschreven als "verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht" door het Verdrag van Lissabon vervangen door de term "besluit". Overeenkomstig artikel 288, vierde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is "[e]en besluit [...] verbindend in al haar onderdelen. Indien de adressaten worden vermeld, is zij alleen voor hen verbindend."

In de tweede plaats stapt het Verdrag van Lissabon principieel af van de drie-pijlerstructuur van het Unierecht. De nieuwe structuur zal in principe een beroep doen op de traditionele rechtsinstrumenten van het Gemeenschapsrecht, waardoor de instrumenten uit de huidige tweede en derde pijler zullen verdwijnen ⁽¹¹⁷⁾. Het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid blijft evenwel aan specifieke regels en procedures onderworpen ⁽¹¹⁸⁾. Zo zullen wetgevingshandelingen niet kunnen worden vastgesteld ⁽¹¹⁹⁾, waardoor er een beroep zal moeten worden gedaan op "besluiten" die wel

⁽¹¹⁷⁾ Zie respectievelijk artikelen 12 en 34 van het huidige Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽¹¹⁸⁾ Artikel 24, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽¹¹⁹⁾ Artikelen 24, lid 1, tweede alinea, en 31, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

een andere aard en draagwijdte hebben dan deze in de andere beleidsdomeinen van de Europese Unie ⁽¹²⁰⁾.

40. Artikel 9 van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen luidt als volgt :

"De rechtsgevolgen van de handelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie die vastgesteld zijn op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie worden na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon gehandhaafd zolang deze handelingen niet krachtens de verdragen ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd zijn."

De verwijzing in het interne recht naar afgeleide Europese regelgeving die dateert van vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vormt dan ook geen probleem, voor zover die afgeleide regelgeving nog steeds geldig is.

41. Anders is het echter wanneer in interne bepalingen op algemene wijze wordt verwezen naar beschikkingen of naar instrumenten van de tweede of derde pijler van de Europese Unie. Deze bepalingen zullen moeten worden aangepast vooraleer het Verdrag van Lissabon in werking treedt ⁽¹²¹⁾.

⁽¹²⁰⁾ Artikel 25 e.v. van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽¹²¹⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 2, § 3, van de wet van 5 augustus 2006 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, dat voorziet dat,

"[v]oorlopig en tot aan de omzetting van andere kaderbesluiten van de Raad van de Europese Unie ter toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning, moet, voor de toepassing van deze wet, onder deze termen «rechterlijke beslissing» worden verstaan, «rechterlijke beslissing met als doel de inbeslagneming van een goed»".

Zie bijvoorbeeld ook artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen, dat voorziet dat,

"[n]a afloop van de periode, vermeld in artikel 5, en na ontvangst van de beschikking van de Europese Commissie, leggen de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu, en de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, een definitief ontwerp van toewijzingsplan voor de handelsperiode in kwestie, voor aan de Vlaamse Regering".

De Raad van State heeft binnen de toegemeten tijd niet kunnen nagaan of in

Bovendien wordt, om moeilijkheden te voorkomen, aanbevolen ervoor te zorgen dat de verwijzingen, in de wetten en verordeningen die onder de federale overheid ressorteren, naar de Europese Gemeenschappen of de Europese Gemeenschap, wat de handelingen betreft die in de toekomst door de Europese organen zullen worden aangenomen, aldus gelezen moeten worden dat eveneens wordt verwezen naar de Europese Unie en, in voorkomend geval, naar de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

42. Deze preciseringen, die gelet op het beginsel van de wettelijkheid van de strafbare feiten en de straffen, van bijzonder belang zijn in het strafrecht, zouden kunnen worden opgenomen in een wetgeving van algemene aard, toepasselijk op het geheel van de thans geldende regelingen die onder de federale overheid ressorteren.

VI. Formule van ondertekening van het Verdrag en de Slotakte

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

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

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

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

Die bewoordingen moeten zo worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap

vigerende bepalingen die onder de federale overheid ressorteren, ook in de Nederlandse lezing sprake is van "beschikkingen".

.../...

uitoefent. Met het oog op de rechtszekerheid was het echter beter geweest dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule was vermeld ⁽¹²²⁾.

VII. Wijze van indiening van het Verdrag van Lissabon en van de gewijzigde Verdragen

44. Gelet op de ingewikkelde werkwijze volgens welke het Verdrag van Lissabon het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wijzigt, alsmede het opschrift van het laatstgenoemde Verdrag en de nummering van de beide Verdragen, zou het nuttig zijn dat het Parlement, teneinde perfect te zijn ingelicht, beschikt over een geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Hetzelfde geldt voor de wijzigingen die de Protocollen nrs. 1 en 2, gehecht aan het Verdrag van Lissabon, die worden vermeld in de Slotakte, deel 1, II, B, aanbrengen in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en in de Protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

⁽¹²²⁾ Zie het voormelde advies 27.270/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschapscommissie "portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française" (*Parl. St.*, Ver. Franse Gemeenschapscommissie, 1997-1998, nr. 63/1). De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van haar kant behoort niet uitdrukkelijk te worden vermeld, aangezien ze slechts beperkte bevoegdheden heeft op internationaal gebied, en ze met name niet bevoegd is om verdragen te sluiten (zie artikel 135 van de Grondwet, artikel 63 van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 en artikel 16, § 1, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

premier président du Conseil d'État,
eerste voorzitter van de Raad van State,

M. VAN DAMME,
Y. KREINS,
Ph. HANSE,

présidents de chambre,
kamervoorzitters,

P. LIÉNARDY,
J. BAERT,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT,
B. SEUTIN,
W. VAN VAERENBERGH,

conseillers d'État,
staatsraden,

H. COUSY,
M. RIGAUX,
H. BOSLY,
G. KEUTGEN,
M. TISON,
A. WEYEMBERGH,

assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling wetgeving,

Mesdames
Mevrouwen

A. BECKERS,

greffier,
griffier,
greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Monsieur
de Heer

M. FAUCONIER,

Les rapports ont été rédigés par
MM. P. GILLIAUX, premier auditeur chef de section,
J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur,
D. VAN EECKHOUTTE et Mme I. VERHEVEN,
auditeurs adjoints.

De verslagen werden uitgebracht door de
HH. P. GILLIAUX, eerste auditeur afdelingshoofd,
J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur,
D. VAN EECKHOUTTE en Mevr. I. VERHEVEN,
adjunct-auditeurs.

La concordance entre la version française et la
version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle
de MM. J. SMETS et P. VANDERNOOT.

De overeenstemming tussen de Franse en de
Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht
van de HH. J. SMETS en P. VANDERNOOT.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

A. BECKERS

R. ANDERSEN

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

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

Na beraadslaging,

BESLUIT:

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

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Het verdrag van Lissabon tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en de slotakte, ondertekend in Lissabon op 13 december 2007, zullen volkomen gevolg hebben.

Artikel 3

De handelingen die aangenomen zullen worden op basis van artikel 15ter, hernummerd tot artikel 31, §3, en artikel 48, §7, van het verdrag betreffende de Europese Unie, zullen volkomen gevolg hebben.

De wijzigingen aan het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en aan de bijgevoegde protocollen die aangenomen zullen worden op basis van:

- artikel 65, §3, hernummerd tot artikel 81, §3, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;

- artikel 69B, §1, hernummerd tot artikel 83, §1, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 69E, §4, hernummerd tot artikel 86, §4, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 78, hernummerd tot artikel 98, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 87, §2, c), hernummerd tot artikel 107, §2, c), van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 104, §14, hernummerd tot artikel 126, §14, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 107, §5, hernummerd tot artikel 129, §3, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 137, §2, hernummerd tot artikel 153, §2, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 175, §2, hernummerd tot artikel 192, §2, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 245, hernummerd tot artikel 281, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 256bis, §5, hernummerd tot artikel 300, §5, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 266, hernummerd tot artikel 308, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 270bis, §2, hernummerd tot artikel 312, §2, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;

- artikel 280H, hernummerd tot artikel 333, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;

zullen volkomen gevolg hebben.

Brussel, 11 april 2008.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

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

Geert BOURGEOIS
