

Uittreksel van het rapport Vedel over het ontwikkelen van de samenwerkingspraktijk tussen de instellingen (25 maart 1972)

Légende: Artikel 218 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bepaalt dat «de Raad en de Commissie raadplegen elkaar en bepalen in onderlinge overeenstemming de wijze waarop zij samenwerken». Dit uittreksel van het « Rapport Vedel» onderstreept dat, zelfs indien zo'n bepaling niet bestaat (cf. «artikel 15 van het Fusieverdrag»), de instellingen de wijze waarop zij samenwerken, in de praktijk, kunnen aanpassen.

Source: Bulletin van de Europese Gemeenschappen. 1972, n° Supplement 4. Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen. "Rapport van de werkgroep ad hoc voor de behandeling van het vraagstuk van de uitbreiding van de bevoegdheden van het Europese Parlement", p. 84-88.

Copyright: (c) European Union

URL:

http://www.cvce.eu/obj/uittreksel_van_het_rapport_vedel_over_het_ontwikkelen_van_de_samenwerkingspraktijk_tussen_de_instellingen_25_maart_1972-nl-5b08539b-cac2-43dc-85d9-2ecafb02bba5.html



Date de dernière mise à jour: 26/10/2016

Rapport van de werkgroep ad hoc voor de behandeling van het vraagstuk van de uitbreiding van de bevoegdheden van het Europese Parlement „Rapport Vedel“

[...]

Hoofdstuk VIII - De totstandbrenging der voorgestelde hervormingen

De in de voorgaande hoofdstukken beschreven hervormingen en voorstellen, die zowel naar onderwerp als naar strekking uiteenlopen, worden ook gekenmerkt door een grote verscheidenheid met betrekking tot de mogelijkheden die voor de invoering ervan ter beschikking staan.

Enkele voorstellen zijn eenvoudig gericht op de ontwikkeling van praktijken die reeds op grondslag van de Verdragen bestaan, zo niet op de handhaving of zelfs de wederinvoering van daarin opgenomen regels (versteving van de taak van de Commissie, wederopleving van het meerderheidsbeginsel in de beslissingen van de Raad). Enkele nieuwe praktijken die in bepaalde delen van het rapport worden bepleit vereisen zelfs geen juridische vorm.

Andere voorstellen houden daarentegen meer ingrijpende vernieuwingen in het institutionele leven van de Gemeenschap in. Zij kunnen natuurlijk hun werkelijke politieke en juridische betekenis eerst krijgen door formele opneming in de Verdragen. Alleen een herziening daarvan kan rechtszekerheid waarborgen, door de mogelijkheden van teruggang af te snijden en de rechterlijke garanties die in de Verdragen zijn vastgelegd te handhaven teneinde de naleving van deze Verdragen te garanderen.

Met formele wijzigingen in de Verdragen zijn echter noodzakelijkerwijze, lange Procedures gemoeid. Men moet zich dan ook afvragen of in afwachting van zulk een herziening niet enkele van de ingediende voorstellen reeds zouden kunnen worden gerealiseerd of in het kader van de bestaande Verdragen althans een begin van uitvoering zouden kunnen krijgen doordat tussen de betrokken instellingen bepaalde gedragingen worden afgesproken.

Het antwoord op deze vraag is in de eerste plaats van juridische aard. Meer politieke overwegingen kunnen echter de daaruit te trekken conclusie ombuigen.

Afdeling I - Het juridische standpunt

De groep heeft niet gemeend dat haar opdracht een gedetailleerde juridische studie van de procedures omvatte waarmee de voorstellen die zij in de voorafgaande hoofdstukken heeft ingediend zouden kunnen worden verwezenlijkt.

Het leek haar echter niet mogelijk de juridische problemen die rijzen in verband met de invoering van haar voorstellen uit de weg te gaan want door deze aan de orde te stellen kan worden gemeten hoeveel tijd voor deze invoering en voor het vinden van de wegen waarlangs men, indien men er aandacht aan wil schenken, dient te gaan, nodig is.

De vraag of een formele herziening van de Verdragen nodig is dan wel de mogelijkheid bestaat zulk een herziening voorlopig voor te bereiden treedt in een andere gedaante op naar mate de aard van de voorgestelde hervorming verschilt.

De teksten van de huidige Verdragen lijken tamelijk ruime mogelijkheden voor de verwezenlijking van de voorstellen betreffende de samenstelling der instellingen van de Gemeenschap open te laten.

Zo zijn voor de richtlijnen betreffende de verkiezing bij rechtstreeks algemeen kiesrecht (zie hoofdstuk V) geen wijzigingen in de Verdragen nodig. Dit is duidelijk ten aanzien van de ruime interpretatie van artikel 138, lid 3, EEG dat de verkiezing bij rechtstreeks algemeen kiesrecht van leden van het Europese Parlement in het kader der nationale wetten mogelijk maakt. Het zou alleen anders zijn indien deze verkiezing

vergezeld moest gaan van een verhoging van het aantal leden van het Europese Parlement zoals dit in artikel 138, lid 2, EEG is vastgesteld.

De voorstellen ten aanzien van de benoeming van de voorzitter en de leden van de Commissie raken trouwens de uitoefening van de bevoegdheden der lid-staten en mets lijkt zich in de Verdragen te verzetten tegen een verbintenis van de zijde van de lid-staten om tot de benoeming van de voorzitter van de Commissie slechts over te gaan met instemming van het Europese Parlement.

Daarentegen zou in de redactie als de betrokken artikelen thans luiden de benoeming van de nieuwe voorzitter voor een tijdsduur van 4 jaar, zoals de groep voorstelt, althans formeel niet kunnen plaatsvinden zonder herziening der Verdragen.

Wanneer het gaat om de versterking van de deelneming van het Europese Parlement aan normatieve besluiten of om de wijziging van de betrekkingen tussen de instellingen van de Gemeenschap, is het probleem ingewikkelder. De mogelijkheid die voor deze instellingen bestaat om in deze richting een bepaalde praktijk te ontwikkelen wordt slechts beperkt in het grondbeginsel van artikel 4 van het EEG-Verdrag krachtens hetwelk „iedere instelling handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden”.

Ongetwijfeld geeft artikel 155 EEG de Raad het recht de Commissie de ruimst mogelijke bevoegdheden te verlenen voor de uitvoering van de door hem opgestelde regels.

Het beginsel van de absolute bevoegdheid beheerst echter het institutionele systeem van de Gemeenschap. De instellingen kunnen dus niet over hun eigen bevoegdheden beschikken. Zij hebben daarentegen de plicht elke politieke en contentieuze verantwoordelijkheid op zich te nemen die de Verdragen hen opleggen. Dit houdt voor een instelling het verbod in, zich ten gunste van een andere instelling beperkingen in haar bevoegdheid op te leggen, die er toe zouden leiden dat de verantwoordelijkheid voor de te verrichten handelingen aan de laatstgenoemde werd overgedragen.

Dit betekent niet dat de instellingen de procedure van hun onderlinge samenwerking niet kunnen wijzigen. Wat de betrekkingen tussen de Raad en de Commissie betreft bepaalt artikel 15 van het fusieverdrag dit uitdrukkelijk. Er bestaat geen analoge tekst voor het Parlement. De aard van het parlementaire orgaan is echter stellig voldoende om praktische wijzigingen te rechtvaardigen die ten doel hebben zijn middelen tot controle te versterken. De tekst van artikel 149 EEG brengt reeds het streven tot uiting om het inwinnen van het advies van het Europese Parlement te vergemakkelijken. Met het oog daarop kan men zich zeer wel voorstellen dat de Raad afsprekt indien enigszins mogelijk niet van adviezen van het Europese Parlement af te wijken, b.v. op de gebieden die voor de ontwikkeling van de Gemeenschap het meest belangrijk lijken.

Voorts dient nog te worden aangegeven dat er een grenslijn is getrokken waar voorbij een gedraging zou kunnen leiden tot een werkelijke verlegging van verantwoordelijkheid als in artikel 4 EEG is verboden. De Raad kan de meningen van het Europese Parlement tot de zijne maken; het zou iets anders zijn indien hij zich juridisch gebonden acht deze onder alle omstandigheden te volgen. Dit zou namelijk voor de Raad betekenen dat hij weigerde de bevoegdheden uit te oefenen die de Verdragen hem opleggen.

Men kan dus concluderen dat er op het gebied van de deelneming van het Europese Parlement aan de wetgevende macht van de Gemeenschap aanzienlijke vooruitgang kan worden gemaakt in de richting van een versterking van de taak van deze instelling zonder dadelijk tot wijziging van de Verdragen te hoeven overgaan. Dit is in ieder geval waar voor de voorgestelde vernieuwingen die het Europese Parlement de bevoegdheid zouden moeten geven om gedurende een korte tijd een soort opschortend veto over besluiten van de Raad uit te spreken. Bij deze vernieuwingen zou namelijk het raadgevend karakter van de taak van het Europese Parlement behouden blijven. Zij zouden slechts een ontwikkeling van de reeds door de Verdragen aan de Raad toegekende adviserende taak vormen. Pas wanneer het voor het Europese Parlement zou gaan om de werkelijke uitoefening van een medebeslissingsmacht zou er van een verplaatsing van de verantwoordelijkheid sprake zijn die een herziening van de Verdragen nodig zou maken. Zulke overwegingen openen dus voor de gemeenschappelijke goede wil der instellingen een reeds tamelijk wijd

actieterrein.

Dit geldt ook voor het terrein van de begroting, met name voor zover de reeds aangenomen teksten aanleiding kunnen geven voor min of meer gunstige interpretaties t.a.v. de bevoegdheden van het Europese Parlement. Ook daar zal echter een uitbreiding van de beslissings- en controlebevoegdheid van het Europese Parlement slechts een solide basis kunnen vinden in een herziening der Verdragen.

Afdeling II - Het politieke standpunt

In juridisch opzicht konden de procedures worden gedefinieerd waarmee sommige in dit rapport naar voren gebrachte voorstellen kunnen worden verwezenlijkt. De keuze tussen deze methoden kan echter alleen vanuit de politieke gezichtshoek worden gemaakt. Wij zullen trachten de essentiële gegevens te schetsen.

Indien de communautaire taken worden uitgebreid moeten de taken der nationale parlementen worden ingekrompen. Deze inkrimpingen die van belang zijn voor de toekomstige opbouw van Europa zullen aanzienlijk gemakkelijker worden toegestaan indien de controle en de deelneming van het Europese Parlement op het betrokken gebied die van de nationale parlementen overneemt. Meer nog: een Europa dat zich zou ontwikkelen zonder tegelijkertijd zijn eigen vertegenwoordigende instellingen te ontwikkelen zou ontrouw worden aan het gemeenschappelijk democratisch ideaal van de landen waaruit het is samengesteld, en aldus zijn afkomst verloochenen.

In tegenstelling tot hetgeen men zou kunnen denken kluistert de spoedige toetreding van nieuwe landen tot de Gemeenschap de laatstgenoemde niet vast, maar begunstigt zij juist haar ontwikkeling. Bepaalde voorspellingen ten spijt, lijken de nieuwe partners van de Zes de structuren die hen zullen ontvangen in het geheel niet als onaantastbaar te beschouwen of de huidige graad van Europese integratie niet als een maximum te zien dat nog lang de uiterste grens zal vormen, maar blijken zij voor de groei van een democratisch Europa hun krachten te willen bijdragen aan die van de eerste landen die de Verdragen van Parijs en Rome hebben ondertekend.

Van juridisch standpunt gezien bleken enkele gedragslijnen die in dit rapport werden voorgesteld geen wijziging van de Verdragen te rechtvaardigen omdat dit dienaangaande een overbodige complicatie zou vormen. Andere gedragslijnen veronderstellen daarentegen noodzakelijkerwijze zulk een herziening. Er zijn echter ook vrij veel gevallen waarin de praktijk zonder in strijd te komen met het recht op de rechtsregel kan vooruitlopen. Deze laatste categorie doet een probleem rijzen.

Men kan namelijk wat het juiste gebruik der beschikbare middelen betreft de voorkeur geven aan het empirisme en de praktijk, en zonder ongeduld de herziening van de Verdragen afwachten; dan loopt men echter het risico dat de praktijk op een kwade dag ongedaan maakt wat de praktijk de dag te voren had gedaan; de vorming van een gewoonte is altijd een avontuur. Men kan omgekeerd prioriteit verlenen aan de herziening die de veranderingen de zekerheid verschaffen van het geschreven recht, maar dreigt men dan geen tijd te verliezen?

De werkgroep meent dat de eerste term van het alternatief moet worden gekozen. Deze keuze opent namelijk wegen die sneller tot het doel leiden; zij vereist slechts een politieke wil waarvan het bestaan reeds door de uitbreiding van de Gemeenschap en van het aantal van haar werkterreinen is aangetoond. Men moet dus zo snel en zo ver mogelijk op deze weg voortgaan.

Wel moet men twee gedachten duidelijk voor ogen houden.

De eerste is dat de gedeeltelijke verwezenlijking van enkele van de doelstellingen die worden nagestreefd via een nauwelijks geformaliseerde praktijk geen reden of voorwendsel mag zijn om de noodzakelijke juridische vernieuwingen voor onbepaalde tijd uit te stellen.

De tweede is dat er een zekere samenhang moet bestaan tussen de nagestreefde veranderingen. Dit rapport heeft getracht deze samenhang naar voren te brengen. Een te empirische verwezenlijking van deze mutaties

van de ene dag op de andere en bijna per toeval, zou ongetwijfeld tegenstrijdigheden en onevenwichtigheid met zich brengen. Erger nog, men zou onder het mom van pragmatisme tot een geweldige koehandel overgaan waarin het herstel en de hervorming van het communautaire systeem die door de ontwikkeling van Europa nodig zijn geworden zouden worden verwaterd door een reeks verspreide kleinere veranderingen die niet het begin van een evolutie zouden vormen maar een schijnvertoning in de vorm van een alibi.

In ieder geval ontheft niets ons van de taak om onverwijld te gaan werken aan de oplossing van de problemen waarover de werkgroep haar opdracht heeft ontvangen. Een zelfs beperkte herziening van de Verdragen zal veel tijd vergen; de vorming, de ontwikkeling en consolidatie van politieke gewoonten vragen echter ook veel tijd. Deze tijd nu is ons in een wereld die is overgeleverd aan versnelde veranderingen slechts in geringe mate gegund. Een verenigd Europa is historisch dringend nodig.

Ongetwijfeld lijkt een aantal van de vermelde doelstellingen ver weg. Een reden te meer om er thans aan te beginnen. Hoe hoger de top, hoe vroeger de bergbeklimmer zich op weg moet begeven.

Brussel, 25 maart 1972