

CM2502

**COMMISSIE MEIJERS KORTE NOTITIES OVER NOODZAKELIJKE
VERDRAGSWIJZIGINGEN EN
MOGELIJKHEDEN ZONDER VERDRAGSWIJZIGINGEN**

FEBRUARI 2025

Commissie Meijers korte notities over:

1. Noodzakelijke Verdragswijzigingen bij het toetreden van een nieuwe EU-lidstaat
2. Passerelle- en flexibiliteitsclausules in de EU-besluitvorming

**Commissie
Meijers**

Permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht

Commissie Meijers korte notities over:

1. Noodzakelijke Verdragswijzigingen bij het toetreden van een nieuwe EU-lidstaat
2. Passerelle- en flexibiliteitsclausules in de EU-besluitvorming

1. Noodzakelijke Verdragswijzigingen bij het toetreden van een nieuwe EU-lidstaat

Bij elke toetreding van een nieuwe lidstaat overeenkomstig artikel 49 VEU, worden de EU-oprichtingsverdragen gewijzigd. Dit volgt uit artikel 49 VEU zelf dat bepaalt “De voorwaarden voor de toelating en de uit die toelating voortvloeiende aanpassingen van de Verdragen waarop de Unie is gebaseerd, vormen het onderwerp van een akkoord tussen de lidstaten en de staat die het verzoek indient.”

Welke aanpassingen aan de Verdragen via de procedure van artikel 49 VEU kunnen worden doorgevoerd, zonder dat de gewone en bijzondere verdragswijzigingsprocedures voorzien in artikel 48 VEU hoeven te worden gevolgd, is een open vraag.

In elk geval is er een aantal punten waarop de Verdragen *noodzakelijkerwijs* moeten worden gewijzigd zodra een nieuwe lidstaat toetreedt. Op basis van de meeste recente toetreding van Kroatië in 2013,¹ kunnen volgende wijzigingen als noodzakelijk worden aangemerkt:

- (1) Artikel 52, lid 1 VEU, dat het territoriale toepassingsgebied van het Unierecht bepaalt.
- (2) Artikel 55, lid 1 VEU, dat de authentieke talen waarin de Verdragen zijn opgesteld, bepaalt (er van uit gaande dat de officiële taal van een toetredende staat niet reeds vermeld staat in artikel 55, lid 1 VEU).
- (3) Artikel 255, alinea 2 van het Euratomverdrag, dat eveneens de authentieke talen van het Euratomverdrag bepaalt.

Aangezien het VWEU wat betreft het territoriaal toepassingsgebied en de authentieke talen kruisverwijzingen bevat naar artikelen 52 en 55 VEU, is een wijziging van het VWEU op deze punten niet nodig. Dit zou enkel anders zijn indien een toetredende staat bijzondere betrekkingen onderhoudt met bepaalde overzeese landen en gebieden, zoals Nederland met Aruba en de Nederlandse Antillen. In dat geval zal ook een wijziging van artikelen 198 en 355 VWEU en bijlage II bij het VWEU noodzakelijk zijn.

De statuten van het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank en de Europese investeringsbank maken ook deel uit van het primair Unierecht als protocollen bij de Verdragen, maar behoren niet tot de Verdragen zelf. Daarnaast zijn zij ook voldoende neutraal

¹ Zie Akte betreffende de voorwaarden voor de toetreding van de Republiek Kroatië en de aanpassing van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, Pb. EU 2012, L 112/21.

geformuleerd om ongewijzigd te laten bij een uitbreiding, of kunnen ze ook via wetgevingsprocedure gewijzigd worden indien nodig.²

2. Passerelle- en flexibiliteitsclausules in de EU-besluitvorming

Passerelle-clausules zijn vereenvoudigde bepalingen voor de herziening van het Verdrag, die tot doel hebben bestaande besluitvormingsprocedures flexibeler te maken. Meer specifiek gaat het om het aanpassen van de regels voor besluitvorming, door de overgang van unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid toe te staan en/of door de invoering van de gewone wetgevingsprocedure in specifieke gevallen waarin de Verdragen momenteel voorzien in een bijzondere wetgevingsprocedure. Ze breiden de bevoegdheden van de EU niet uit. Er zijn twee soorten passerelle-clausules:

(1) algemeen; Deze kunnen worden gebruikt om de besluitvorming te wijzigen

overeenkomstig het gehele VWEU en Titel V VEU (extern optreden van de EU en GBVB) en vereisen unanieme goedkeuring door de Europese Raad en instemming van het EP. Alleen als nationale parlementen zich niet tegen de beoogde wijziging verzetten, kunnen deze worden aangenomen;

(2) specifiek; op zes specifieke beleidsterreinen waarvoor unanieme goedkeuring door de Europese Raad of de Raad vereist is.

Tabel: twee soorten passerelle-clausules

(1) <i>Algemene passerelle clausules</i>	Art. 48 (7) VEU subparagraaf één [overgang van unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid]
	48 (7) VEU subparagraaf twee [overgang van speciale wetgevingsprocedure naar gewone wetgevingsprocedure]
(2) <i>specifieke passerelle clausules</i>	GBVB [Art. 31(3) VEU]
	Familierecht [Art. 81(3) VWEU]
	Sociaal beleid [Art. 153(2) VWEU]
	Milieubeleid [Art. 192(2) VWEU]
	Meerjarig financieel kader [Art. 312(2) VWEU] ³
	Nauwere samenwerking [Art. 333 VWEU]

² Zie artikel 308 VWEU voor de EIB. Voor wat betreft de ECB en het Hof kunnen niet alle bepalingen van hun statuten via wetgevingsprocedure gewijzigd worden (zie artikelen 129, lid 3 en 281 VWEU), maar deze statuten behoeven normaliter geen wijziging in het licht van een toetreding.

³ Misschien zou het mogelijk zijn om bepalingen over rechtsstaathandhaving in de Raadsverordening onder artikel 312 VWEU te bevatten (daar staat dat het Meerjarig financieel kader 'shall determine the amounts of the annual ceiling on commitment appropriations by category of expenditure and of the annual ceiling on payment appropriations' maar ook 'shall lay down any other provisions required for the annual budgetary procedure to run smoothly'); de laatste zin is meest relevant in deze context. Maar voor zover wij weten is dit nooit gebeurd; de voorkeur voor rechtsstatelijkheidshandhaving was artikel 322 (1) (a) VWEU i.v.m. de EU begroting implementatie via Verordening 2020/2092 over een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting.

Dergelijke clausules kunnen worden gebruikt in 67 van de 94 gevallen waarin de Verdragen unanimititeit voorschrijven. Passerelle-clausules kunnen niet worden gebruikt in de overige gevallen waarin unanimititeit vereist is, dat is bijvoorbeeld het geval bij gewone herzieningsprocedure van het Verdrag, toetreding van nieuwe lidstaten, besluiten met militaire of defensie-implicaties en bij de flexibiliteitsclausule. De flexibiliteitsclausule (art. 352

VWEU) biedt de Raad de mogelijkheid om, onder bepaalde voorwaarden en waarborgen, passende maatregelen te nemen wanneer de Verdragen de EU niet de vereiste bevoegdheden verlenen. Met andere woorden: in tegenstelling tot de passerelle-clausules maakt de flexibiliteitsclausule het mogelijk om de bevoegdheden en bevoegdheden van de EU uit te breiden met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU.

De flexibiliteitsclausule heeft een vrij brede reikwijdte, aangezien deze van toepassing is 'binnen het kader van het door de Verdragen vastgestelde beleid'. Er zijn echter twee belangrijke inhoudelijke beperkingen aan het gebruik van de flexibiliteitsclausule:

- (1) het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en
- (2) het verbod om binnen het kader van de Verdragen zaken te harmoniseren waarvoor harmonisatie uitdrukkelijk is uitgesloten.

Vanwege de brede reikwijdte van de flexibiliteitsclausule en de zorgen die deze oproept over 'EU-competence-creep', bevatten de Verklaringen 41 en 42, die zijn gehecht aan de Oprichtingsverdragen, aanvullende verduidelijkingen over het beperkt toegestane gebruik van artikel 352 VWEU. Er wordt dus bepaald dat de flexibiliteitsclausule niet kan worden gebruikt om:

- (1) de ruim geformuleerde doelstellingen van artikel 3(1) VEU nastreven, d.w.z. om 'de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen' (Verklaring 41);
- (2) de bevoegdheden van de EU uitbreiden tot buiten het kader dat is geschapen door de bepalingen van de Verdragen als geheel, met name die welke de taken en activiteiten van de Unie definiëren;
- (3) om de toepassing van de herzieningsprocedures van het Verdrag te omzeilen (Verklaring 42).

Kortom, zowel de passerelle- als de flexibiliteitsclausule (1) hebben een vrij brede reikwijdte en toepassing binnen het kader van de Oprichtingsverdragen van de EU (onder voorbehoud van bepaalde beperkingen); (2) specifieke procedurele wijzigingen met zich meebrengen zonder dat de bevoegdheden van de EU worden gewijzigd (passerelle-clausules) of

verdergaande wijzigingen in de bevoegdheden en bevoegdheden van de EU (flexibiliteitsclausule); en (3) in beginsel geen fundamentele wijzigingen in het Verdrag kunnen

aanpakken (deze zouden onderworpen moeten zijn aan de gewone of vereenvoudigde herzieningsprocedure van artikel 48 VEU).

Bronnen/verder lezen

- Resolutie van het Europees Parlement van 11 juli 2023 over de tenuitvoerlegging van de passerelle-clausules in de EU-Verdragen (2022/2142(INI))
- Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, Passerelle-clausules in de EU-verdragen. Kansen voor flexibelere supranationale besluitvorming (PE 659.420 - Brussel 2020)