

CM2507

Voorstellen voor wijzigingen van het EU-Verdrag door de Commissie Meijers

MEI2025

Het debat over de hervorming van het EU-Verdrag is weer aangewakkerd. In reactie hierop doet de Commissie Meijers voorstellen voor negen verdragswijzigingen om de democratie en de rechtsstaat in de EU te versterken:

1. Aanscherping van de artikel 7-procedure
2. Instellen van toezichtmechanisme op de eerbiediging van de fundamentele EU-waarden in de toetredende lidstaten
3. Versterking van de onafhankelijkheid van de rechters en advocaten-generaal van het Hof van Justitie
4. Verplichting van de Commissie om jaarlijks een verslag over de rechtsstaat in elke lidstaat in te dienen en het maatschappelijk middenveld bij de opstelling van dit verslag te betrekken
5. EU-bevoegdheid om erop toe te zien dat de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaten vrij en eerlijk verlopen
6. Recht van het Europees Parlement om inbreukprocedures in te leiden
7. Toegang van het publiek tot wetgevingsdocumenten van de EU en goede archivering
8. Versterking van de transparantie, eerbiediging van de mensenrechten en verantwoordingsplicht van de EU-agentschappen
9. EU-bevoegdheid om staatloosheidskwesties te behandelen

Deze voorstellen weerspiegelen het kernmandaat van de Commissie Meijers en spelen in op recente ontwikkelingen op het gebied van EU-governance. Voordat de commissie haar voorstellen presenteert, schetst ze twee belangrijke contextuele kwesties: (i) noodzakelijke verdragswijzigingen voor toekomstige uitbreiding van de EU; en (ii) bestaande overbruggings- en flexibiliteitsclausules.

Commissie Meijers

Inhoudsopgave

Inleiding	2
<i>Noodzakelijke Verdragswijzigingen bij toetreding van een nieuwe EU-lidstaat</i>	5
<i>Overbruggings- en flexibiliteitsclausules in EU-besluitvorming</i>	6
1. Aanscherping artikel 7-procedure	8
2. Instelling van een mechanisme voor toezicht op de eerbiediging van de fundamentele EU-waarden in toetredende lidstaten	11
3. Versterking van de onafhankelijkheid van de rechters en advocaten-generaal bij het Hof van Justitie	13
4. Verplichting van de Commissie om jaarlijks een verslag over de rechtsstaat in elke lidstaat in te dienen en het maatschappelijk middenveld te betrekken bij de voorbereiding van dit verslag	15
5. Expliciete bevoegdheid van de EU om toe te zien op vrije en eerlijke verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaten	16
6. Recht van het Europees Parlement om inbreukprocedure in te leiden	18
7. Toegang van publiek tot EU-wetgevingsdocumenten en goede documentatiestandaarden	20
8. Versterking van de transparantie, eerbiediging van de mensenrechten en verantwoordingsplicht van EU-agentschappen	22
9. Expliciete bevoegdheid van de EU om staatloosheidszaken te behandelen	25

Inleiding

Dit commentaar beoogt een bijdrage te leveren aan de discussie over de herziening van de Europese Verdragen. Het commentaar draagt negen voorstellen aan voor wijzigingen in de Europese Verdragen – voorstellen gerelateerd aan de rechtsstaat, institutionele aangelegenheden en migratiebeleid – en bespreekt daarnaast de algemene juridische context over de procedure voor het wijzigen van de Europese Verdragen.

Het commentaar is geschreven naar aanleiding van een institutionele discussie over de noodzaak van de herziening van de Europese Verdragen. Nadat de Voorzitters van de EU-instellingen op 9 mei 2022 – Europadag – het eindrapport van de Conferentie over de toekomst van Europa van 30 april 2022 in ontvangst namen, zegden zij toe om door de betrokken burgers aangedragen ideeën gevolg te geven. In juni 2022 nam het Europees Parlement een resolutie aan waarin de Europese Raad werd opgeroepen het proces voor de herziening van de Europese Verdragen in gang te zetten.¹

Dissensus onder de lidstaten

Gedurende de besprekingen tijdens en na de Conferentie over de toekomst van Europa ontstond er gaandeweg een dissensus onder de lidstaten over het wijzigen van de Europese Verdragen. In eerste instantie, in maart 2021, spraken twaalf lidstaten, voornamelijk uit het noorden en oosten van de Unie, in een non-paper hun weerstand uit tegen herziening van de Verdragen.² De aangedragen tegenargumenten benadrukken dat de bestaande middelen die Verdragen bieden, wanneer volledig benut, reeds krachtig genoeg zijn om de gewenste veranderingen te bewerkstelligen. Deze middelen behelzen onder meer de rechtsstatelijkheids-toolbox, het financiële conditionaliteitsmechanisme, de onontbeerlijke rol van het maatschappelijk middenveld, en het artikel 7-mechanisme.

Kort hierop, in mei 2022, presenteerden zes lidstaten (te weten Duitsland, Italië, Spanje, Nederland, België en Luxemburg) een non-paper waarin ze zich hard maakten voor herziening van de Verdragen.³ Frankrijk stelde zich welwillend op maar kon, met het oog op haar tijdelijke Voorzitterschap van de Raad, de non-paper niet formeel medeondertekenen. Opgemerkt dient te worden dat Nederland als enige lidstaat zijn positie herzag van tegen naar voor verdragsherziening. De ondertekenende lidstaten spraken herziening vooral voor vanuit een urgent gevoelde noodzaak om de rechtsstatelijkheid en democratische legitimiteit van de Unie steviger te verankeren, ter voorbereiding van de Europese instellingen op verdere uitbreiding van de EU en om het handelingsvermogen van de Unie te vergroten.

¹ Resolutie van Europees Parlement, 2022, beschikbaar via https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_EN.html.

² Zie de link naar het non-paper: <https://www.affarieuropei.gov.it/media/5615/non-paper-stati-ue-23-marzo-2021.pdf>.

³ Zie de link naar het non-paper: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D20911&did=2022D20911>.

Blijkens deze stand van zaken blijft een meerderheid van kleinere lidstaten tegen herziening van de Europese Verdragen, terwijl vier grote lidstaten en de Benelux-landen, die samen een meerderheid van de EU-bevolking vertegenwoordigen, zich voor verklaren. De afwezigheid van een duidelijke, brede meerderheid ten faveure van herziening van de Europese Verdragen maken dat een eventuele toekomstige Intergouvernementele Conferentie (IGC) zeer waarschijnlijk voor grote uitdagingen zal komen te staan.

Desalniettemin is het debat over herziening van de Europese Verdragen duidelijk terug op de agenda, zoals verschillende recente ontwikkelingen laten zien.⁴

Tegen deze achtergrond doet de Commissie Meijers in het hiernavolgende negen voorstellen voor wijzigingen in de Europese Verdragen. Elke paragraaf draagt een tekstueel voorstel voor wijziging aan dat wordt gevolgd door een korte toelichting. Wij benadrukken dat de

⁴ Een overzicht:

- Het Franco-German rapport getiteld "Sailing on high seas: Reforming and enlarging the EU for the 21st Century" van 8 september 2023, dat zich drie doelen stelt: (1) het vergroten van het handelingsvermogen van de EU, (2) de EU voorbereiden op uitbreiding, en (3) het versterken van de rechtsstaat en de democratische legitimiteit van de EU.
- Het manifest van 4 oktober 2023, getiteld "The European Union at the time of a New Cold War", dat een oproep doet tot het wijzigen van de Europese Verdragen ten behoeve van voorzien in nieuwe Europese publieke goederen, dat onder meer door Jean-Claude Juncker en Herman Van Rompuy werd ondertekend.
- De slotverklaring van de Europese leiders van 6 oktober 2023 na afloop van een informele bijeenkomst van de Europese Raad in Granada, waarin leden stelden: *"Enlargement is a geo-political investment in peace, security and prosperity (...) In parallel, the Union needs to lay the necessary internal ground and reforms."*
- Het rapport van oktober 2023 getiteld 'EU Treaties – Why Targeted Changes are Necessary: An Approach Based on European Public Goods, Citizenship, and Democracy', geschreven door experts in Europees constitutioneel recht, politieke wetenschappers, politiek economen en verscheidene EU-beleidsterreinen. In dit rapport worden vijf hoofdredenen benoemd die een passende herziening van de Europese Verdragen rechtvaardigen: (1) meer veiligheid en strategische autonomie met betrekking tot vrede, energie, voedsel, kritieke grondstoffen, en digitale transformatie, (2) een sterkere Europese basis voor het uitvoeren van de groene transitie en de digitale transformatie, met aandacht voor het wegnemen van nieuwe sociale ongelijkheden, (3) een brede investeringscapaciteit op het Europese en nationale niveau dat onderschreven wordt door belastinginstrumenten, (4) een aantrekkelijkere Europese democratie op zowel het representatieve als het participatieve vlak, dat gebaseerd is op het Europese burgerschap, (5) uitbreiding van de EU als een geopolitieke noodzaak.
- Het rapport van het Europees Parlement getiteld "On proposals for the amendment of the Treaties" van 7 december 2023. Meer dan een jaar lang werkte het een groep rapporteurs aan voorstellen voor wijzigingen in de Europese Verdragen op basis van artikel 48(2) VWEU. In augustus 2023 presenteerde deze groep zijn concept-rapport. Vervolgens nam het concept-rapport de resterende benodigde parlementaire obstakels: op 25 oktober 2023 werd het door de Commissie voor Constitutionele Aangelegenheden aangenomen, en vervolgens op 22 november 2023 door de plenaire vergadering van het Parlement. Met 291 stemmen voor, 274 tegen, en 44 onthoudingen was de meerderheid vrij nipt. In overeenstemming met artikel 48 VEU stuurde de Raad de resolutie in december 2023 door naar de Europese Raad.

voorstellen voor wijzigingen in de Europese Verdragen dienen te worden gelezen in de context van het mandaat van de Commissie Meijers, te weten, het versterken van democratie en rechtsstaat in de EU.

Voordat de negen voorstellen worden besproken, bespreekt de notitie eerst twee contextuele zaken die in acht dienen te worden genomen bij de discussie omtrent herziening van de Verdragen. Ten eerste geeft de notitie een overzicht van bepaalde wijzigingen in de Verdragen die strikt noodzakelijk zijn wanneer een nieuwe lidstaat toetreedt tot de EU. Ten tweede bespreekt de notitie de bestaande mogelijkheden binnen de Verdragen voor aanpassing van besluitvormingsprocedures. Dit is mogelijk via de overbruggingsclausule die beoogt bestaande besluitvormingsprocedures flexibeler te maken, of de flexibiliteitsclausule die het mogelijk maakt om EU-taken en -bevoegdheden uit te breiden teneinde EU-doelstellingen beter te bewerkstelligen.

Noodzakelijke Verdragswijzigingen bij toetreding van een nieuwe EU-lidstaat

Bij elke toetreding van een nieuwe lidstaat overeenkomstig artikel 49 VEU worden de oprichtingsverdragen van de EU gewijzigd. Dit volgt rechtstreeks uit artikel 49 VEU, dat als volgt luidt: “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 in de Verdragen kunnen worden aangebracht via de procedure van artikel 49 VEU – zonder dat de gewone of vereenvoudigde verdragsherzieningsprocedures van artikel 48 VEU in werking worden gesteld – blijft een open vraag.

In ieder geval moeten sommige verdragsbepalingen noodzakelijkerwijs worden gewijzigd bij de toetreding van een nieuwe lidstaat. Op basis van de meest recente toetreding van Kroatië⁵ in 2013 kunnen de volgende wijzigingen noodzakelijk worden geacht:

- (i) artikel 52(1) VEU, waarin het territoriale toepassingsgebied van het recht van de Unie wordt omschreven.
- (ii) artikel 55(1) VEU, dat de authentieke talen van de Verdragen bepaalt (aangenomen dat de officiële taal van de nieuwe lidstaat niet reeds in artikel 55(1) VEU is vermeld).
- (iii) artikel 255(2) van het Euratom-Verdrag, dat eveneens de authentieke talen van dat verdrag bepaalt.

Aangezien het VWEU verwijst naar de artikelen 52 en 55 VEU voor zaken met betrekking tot territoriale reikwijdte en officiële talen, is er geen afzonderlijke wijziging van het VWEU nodig, tenzij de nieuwe lidstaat speciale banden heeft met landen of gebieden overzee, zoals Nederland met Aruba en de Nederlandse Antillen. In dat geval moeten ook de artikelen 198 en 355 VWEU en bijlage II bij het VWEU worden gewijzigd.

De statuten van het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank en de Europese Investeringsbank maken weliswaar deel uit van het primaire EU-recht als protocollen bij de Verdragen, maar maken geen deel uit van de Verdragen zelf. Ze zijn over het algemeen neutraal genoeg geformuleerd om bij uitbreiding ongewijzigd te blijven of kunnen indien nodig via wetgevingsprocedures worden gewijzigd.⁶

⁵ 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.

⁶ Zie artikel 308 VWEU voor de EIB. Wat de ECB en het Hof betreft kunnen niet alle bepalingen in hun statuten via een wetgevingsprocedure worden gewijzigd (zie artikel 129(3) en artikel 281 VWEU), maar deze statuten hoeven normaal gesproken niet te worden gewijzigd in het licht van de toetreding.

Overbruggings- en flexibiliteitsclausules in EU-besluitvorming

Overbruggingsclausules zijn vereenvoudigde Verdragsherzieningsbepalingen die bedoeld zijn om de bestaande besluitvormingsprocedures flexibeler te maken. Meer in het bijzonder houden zij in dat de besluitvormingsregels worden gewijzigd door een overgang van unanimiteit naar stemming bij gekwalificeerde meerderheid mogelijk te maken en/of door de gewone wetgevingsprocedure in te voeren in specifieke gevallen waarin de Verdragen momenteel voorzien in een bijzondere wetgevingsprocedure. *Zij breiden de bevoegdheden van de EU niet uit.* Er zijn twee soorten overbruggingsclausules:

- (1) *algemeen*; deze kunnen worden gebruikt om besluitvorming te wijzigen op grond van het gehele VWEU en Titel V VEU (extern optreden van de EU en GBVB) en vereisen unanieme toestemming van de Europese Raad en instemming van het EP. Alleen als geen enkel nationaal parlement zich tegen de beoogde wijziging verzet, kan deze worden aangenomen;
- (2) *specifiek*; op zes specifieke beleidsterreinen waarvoor unanieme toestemming van de Europese Raad of de Raad vereist is.

Tabel: twee soorten overbruggingsclausules

(1) <i>algemene overbruggingsclausules</i>	Art. 48(7) VEU subparagraaf 1 [verandering van unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid]
	Art. 48(7) VEU subparagraaf 2 [verandering van bijzondere wetgevingsprocedure naar gewone wetgevingsprocedure].
(2) <i>specifieke overbruggingsclausules</i>	GBVB [Art. 31(3) VEU]
	familierecht [Art. 81 (3) VFEU]
	sociaal beleid [Art. 153 (2) VWEU]
	milieurecht [Art. 192(2) VWEU]
	meerjarig financieel kader [Art. 312(2) VWEU] ⁷
	nauwere samenwerking [Art. 333 VWEU]

Dergelijke clausules kunnen worden gebruikt in 67 van de 94 gevallen waarin de Verdragen unanimiteit voorschrijven;⁸ overbruggingsclausules kunnen niet worden gebruikt in de overige gevallen waarin unanimiteit vereist is, zoals de gewone procedure voor herziening van het

⁷ Wellicht is het mogelijk om bepalingen over de handhaving van de rechtsstaat op te nemen in de verordening van de Raad op grond van artikel 312 VWEU (waarin staat dat in het meerjarig financieel kader “de jaarlijkse maximumbedragen aan kredieten voor vastleggingen per uitgavencategorie [worden] vastgesteld, alsmede het jaarlijkse maximumbedrag van de kredieten voor betalingen” worden vastgesteld, maar ook “alle andere bepalingen die dienstig zijn voor het goede verloop van de jaarlijkse begrotingsprocedure”); de laatste zin is in dit verband het meest relevant. Voor zover we weten is dit echter nooit gebeurd; de voorkeursoptie voor handhaving van de rechtsstaat was artikel 322(1)a VWEU in verband met de uitvoering van de EU-begroting via Verordening 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting.

⁸ Secretariaat van de Raad van de EU, ‘Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Updated preliminary technical assessment’, note 10033/22, 30 november 2022.

Verdrag, de toetreding van nieuwe lidstaten, besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied, flexibiliteitsclausule.⁹

De flexibiliteitsclausule (artikel 352 VWEU) stelt de Raad in staat om onder bepaalde voorwaarden en waarborgen passende maatregelen te nemen wanneer de Verdragen de EU niet de nodige bevoegdheden verlenen. Met andere woorden, in tegenstelling tot de overbruggingsclausule maakt de flexibiliteitsclausule het mogelijk de bevoegdheden van de EU uit te breiden om de doelstellingen van de EU te verwezenlijken.

De flexibiliteitsclausule heeft een vrij ruime werkingssfeer, aangezien zij van toepassing is “in het kader van de beleidsgebieden van de Verdragen”. Er zijn echter twee belangrijke beleidsterrein-gerelateerde grenzen aan het gebruik van de flexibiliteitsclausule:

- (i) het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en
- (ii) het verbod op harmonisatie van aangelegenheden in het kader van de Verdragen

waarvoor harmonisatie expliciet is uitgesloten.

Vanwege de ruime werkingssfeer van de flexibiliteitsclausule en de bezorgdheid over de “*EU competence creep*” die deze clausule oproept, bevatten Verklaringen 41 en 42 bij de oprichtingsverdragen aanvullende verduidelijkingen over het beperkte gebruik van artikel 352 VWEU. Zo wordt bepaald dat de flexibiliteitsclausule niet kan worden gebruikt om:

- (i) de ruim geformuleerde doelstellingen van artikel 3(1) VEU na te streven, te weten “de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen” (Verklaring 41);
- (ii) de bevoegdheden van de EU uit te breiden tot buiten het kader dat wordt geschapen door de bepalingen van de Verdragen als geheel, met name de bepalingen waarin de taak en het optreden van de Unie worden omschreven;
- (iii) de toepassing van de procedures voor de herziening van de Verdragen te omzeilen (Verklaring 42).

Samenvattend hebben zowel de overbruggings- als de flexibiliteitsclausule (1) een vrij ruime werkingssfeer en toepassing in het kader van de oprichtingsverdragen van de EU (met bepaalde begrenzungen); (2) behelzen ze specifieke procedurele wijzigingen zonder wijziging van de bevoegdheden van de EU (overbruggingsclausule) of verdergaande wijzigingen van de bevoegdheden van de EU (flexibiliteitsclausule); en (3) kunnen zij in beginsel geen betrekking hebben op fundamentele wijzigingen van de Verdragen (deze moeten worden onderworpen aan de gewone of vereenvoudigde verdragsherzieningsprocedure van artikel 48 VEU).

⁹ Resolutie van het Europees Parlement van 11 juli 2023 over de tenuitvoerlegging van de overbruggingsclausules in de EU-verdragen (2022/2142(INI)).

1. Aanscherping artikel 7-procedure

Voorstel tot wijziging van artikel 7 VEU

(1) Binnen zes maanden na ontvangst van een met redenen omkleed voorstel van een derde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Europese Commissie constateert de Raad, na goedkeuring door het Europees Parlement, met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen of er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van in artikel 2, bedoelde waarden door een lidstaat. Alvorens die constatering te doen, hoort de Raad de betrokken lidstaat en kan hij die lidstaat volgens dezelfde procedure aanbevelingen doen.¹⁰

(2) De Raad, met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen binnen zes maanden na ontvangst van een voorstel van een derde van de lidstaten, het Europees Parlement, met een meerderheid van zijn leden, of de Europese Commissie kan het Hof van Justitie verzoeken zich uit te spreken over de vraag of er sprake is van een ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 bedoelde waarden door een lidstaat.

(3) Binnen zes maanden nadat de in lid 2 bedoelde constatering is gedaan, neemt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een besluit over passende maatregelen. Dergelijke maatregelen kunnen de schorsing van vastleggingen en betalingen van de begroting van de Unie omvatten, of de schorsing van bepaalde rechten die uit de toepassing van de Verdragen op de lidstaat in kwestie voortvloeien, met inbegrip van de stemrechten van de vertegenwoordiger van de regering van die lidstaat in de Raad en het recht van een lidstaat om het voorzitterschap van de Raad te bekleden. De Raad houdt daarbij rekening met de mogelijke gevolgen van een dergelijke schorsing voor de rechten en verplichtingen van natuurlijke en rechtspersonen.

(6) [(nieuw)] Het Europees Parlement en de Raad kunnen volgens de gewone wetgevingsprocedure regels vaststellen die gericht zijn op de bescherming van de in artikel 2 bedoelde waarden.

Toelichting

De artikel 7-procedure wordt, vanwege de mogelijk ver strekkende gevolgen, over het algemeen gezien als de 'nucleaire optie'¹¹ in de gereedschapskist van de EU om schendingen van de fundamentele waarden in artikel 2 VEU te sanctioneren. De procedure kan namelijk leiden tot de schorsing van "bepaalde rechten die uit de toepassing van de Verdragen op de lidstaat in kwestie voortvloeien, met inbegrip van de stemrechten van de vertegenwoordiger van de regering van die lidstaat in de Raad" (zie artikel 7(3) VEU). De procedure is reeds ten aanzien van Polen geactiveerd op initiatief van de Europese Commissie in december 2017 (en

¹⁰ Zie de amendementen 9-12 in de resolutie van het Europees Parlement van 22 november 2023 over voorstellen van het Europees Parlement tot wijziging van de Verdragen (2022/2051(INL), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_NL.html

¹¹ ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/speech_12_596

afgesloten in mei 2024) en ten aanzien van Hongarije door het Europees Parlement in september 2018.¹²

De stemvereisten voor het doorlopen van de procedure zijn echter hoog, zowel met betrekking tot de eerste dialogische of preventieve fase ("duidelijk gevaar ... voor een ernstige schending" in artikel 7(1)) als de tweede sanctiefase ("ernstige en voortdurende schending" in artikel 7(2)).¹³ Zelfs voor het aannemen van (niet-bindende) aanbevelingen in de eerste fase is een meerderheid van vier vijfde in de Raad van Ministers vereist. Het is dus geen verrassing dat de procedure nooit verder is gekomen dan zogenaamde vrijblijvende artikel 7(1)-hoorzittingen in de Raad. Voor de tweede sanctiefase, die kan leiden tot de eerdergenoemde opschorting van (stem)rechten, is zelfs unanimiteit in de Europese Raad vereist. Alleen de Commissie of een derde van de lidstaten kan voorstellen om deze tweede fase te starten, na goedkeuring van het Europees Parlement. De rol van het Europees Parlement is dus beperkt en het kan niet afdwingen dat de andere EU-instellingen zorgvuldig handelen met betrekking tot artikel 7 VEU. Vandaar bovenstaande voorstellen om de rol van het Parlement te versterken.

Er zijn reeds verschillende voorstellen gedaan om het besluitvormingsproces in het kader van artikel 7 VEU te wijzigen.¹⁴ Het voortgangsverslag van het Belgische voorzitterschap van 10 juni 2024 wees op de terughoudendheid van de lidstaten om de verdragen te herzien, maar stelde tegelijkertijd dat "de lidstaten de cruciale rol van het maatschappelijk middenveld en de noodzaak om de procedure van artikel 7 VEU te verduidelijken [benadrukten], met name wat betreft het tijdschema en de mogelijke opschorting van rechten".¹⁵ De Frans-Duitse werkgroep deed de aanbeveling de procedure te verfijnen door unanimiteit te vervangen door een meerderheid van vier vijfde in de Europese Raad, het automatisme van de procedure te versterken door termijnen op te nemen die de Raad en de Europese Raad dwingen een standpunt in te nemen wanneer de procedure in gang wordt gezet, en automatische sancties in te voeren vijf jaar na activatie van de procedure.¹⁶ Het Europees Parlement heeft verschillende concrete amendementen voorgesteld om het besluitvormingsproces te stroomlijnen en tegelijkertijd het HvJEU een rol te geven met betrekking tot artikel 7(2) (zie ook de concrete tekstvoorstellen hierboven).

¹² Deze procedure werd op 29 mei 2024 door de Commissie afgesloten, omdat zij van mening was dat er niet langer een duidelijk risico bestaat van een ernstige schending van de rechtsstaat in Polen na een reeks (niet-)wetgevende. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_24_2986

¹³ Zie ook het advies van de AIV, <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2025/04/15/daadkracht-eu-hervormingen-van-gbvb-begroting-en-rechtsstaat>, pp.14-15.

¹⁴ Cf. Petra Bárd, Dimitry Kochenov, Laurent Pech & Jan Laurent, 'Treaty changes for a better protection of EU values in the Member States' *European Law Journal* (2024), <https://ssrn.com/abstract=5008918>.

¹⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10411-2024-INIT/nl/pdf>, p. 4.

¹⁶ https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20230919_group_of_twelve_report_updated14.12.2023_cle88fb88.pdf, p. 8.

De Frans-Duitse werkgroep heeft eveneens voorgesteld de mogelijkheid op te nemen om een lidstaat uit te sluiten van het overnemen van het voorzitterschap van de Raad, zodra een vaststelling uit hoofde van artikel 7(2) VEU is gedaan. Dit is in overeenstemming met eerdere aanbevelingen van de Commissie Meijers.¹⁷ In 2023 heeft de Commissie Meijers drie mogelijkheden voorgesteld om te voorkomen dat de werking van de Raad en de samenwerking binnen de EU worden ondermijnd doordat een lidstaat (jegens wie artikel 7(1) VEU is geactiveerd of die onderworpen is aan begrotingsvoorwaarden die verband houden met de rechtsstaat) het voorzitterschap van de Raad uitoefent. Meer in het bijzonder heeft de Commissie Meijers voorgesteld dat de Europese Raad, met gebruikmaking van zijn bevoegdheden uit hoofde van artikel 236(b) VWEU, regels invoert om het voorzitterschap van een lidstaat uit te stellen tot drie jaar nadat zijn juridische problemen zijn opgelost. Hiervoor zouden bestaande Raadsbesluiten moeten worden gewijzigd om de nieuwe volgorde van voorzitterschappen te formaliseren. Deze procedure is nu opgenomen in bovenstaand voorstel tot wijziging van artikel 7(3) VEU.

Artikel 7 VEU moet ook worden gewijzigd met het oog op de zogenaamde Conditionaliteitsverordening 2020/2092 betreffende een algemene regeling inzake voorwaardelijkheid voor de bescherming van de begroting van de Unie. Uit de titel van deze verordening blijkt dat zij in de eerste plaats tot doel heeft de begroting van de Unie te beschermen in geval van schending van de beginselen van de rechtsstaat in plaats van de rechtsstaat te beschermen op basis van budgettaire voorwaarden. Er zijn verschillende voorstellen gedaan, onder andere door de nieuwe Duitse regering en de Frans-Duitse werkgroep, om deze Conditionaliteitsverordening verder te ontwikkelen tot een verdergaand sanctie-instrument voor schendingen van de fundamentele waarden van de EU.¹⁸ Dit is echter niet mogelijk zonder wijziging van de EU-Verdragen, vanwege de huidige beperkte rechtsgrondslag voor deze verordening.¹⁹ De rechtsgrondslag is artikel 322(1)(a) VWEU, op grond waarvan financiële voorschriften voor de vaststelling en uitvoering van de begroting van de Unie kunnen worden vastgesteld. Het gebruik van voorwaarden en financiële voorschriften ter bescherming van de rechtsstaat kan niet worden gebaseerd op deze relatief beperkte rechtsgrondslag, gezien de jurisprudentie van het HvJEU en het advies van de Juridische dienst van de Raad.²⁰

¹⁷ <https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2023/05/230519-Meijers-Committee-comment-on-the-EU-Presidency-.pdf>.

¹⁸ https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf, p. 135.

¹⁹ https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20230919_group_of_twelve_report_updated14.12.2023_cle88fb88.pdf, p. 16.

²⁰ HvJEU 16 februari 2022, zaak C-156/21, *Hongarije/Parlement en Raad*, ECLI:EU:C:2022:97; HvJEU 16 februari 2022, zaak C-157/21, *Polen/Parlement en Raad*, ECLI:EU:C:2022:98; Vgl. Juridisch advies nr. 13593/18 van de Juridische dienst van de Raad van 25 oktober 2018 betreffende het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten (COM(2018) 324 definitief).

2. Instelling van een mechanisme voor toezicht op de eerbiediging van de fundamentele EU-waarden in toetredende lidstaten

Voorstel voor een nieuw lid in artikel 49 VEU

Onverminderd artikel 7 stellen de Raad en het Parlement volgens de gewone wetgevingsprocedure het mechanisme vast waarmee de Commissie toezicht houdt op en ondersteuning biedt aan de daadwerkelijke handhaving in een nieuw toegetreden lidstaat van de rechtsstaat en andere in artikel 2 genoemde fundamentele waarden.

Toelichting

De Europese Unie is gestoeld op de rechtsstaat, een beginsel dat alle lidstaten gemeen hebben. De ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en de interne markt, die tot stand zijn gebracht door het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, zijn gebaseerd op het wederzijdse vertrouwen dat de administratieve en gerechtelijke besluiten en praktijken van alle lidstaten de rechtsstaat volledig eerbiedigen. Dit impliceert voor alle lidstaten het bestaan van een onpartijdig, onafhankelijk en effectief justitieel en bestuurlijk stelsel, dat onder andere goed is toegerust voor de bestrijding van corruptie. Het daadwerkelijk bestaan en functioneren van deze systemen in de toetredende lidstaten is van cruciaal belang en moet actief worden gecontroleerd en waar nodig ondersteund.

Bovengenoemde wijziging creëert de rechtsgrondslag voor een verificatie- en ondersteuningsmechanisme dat vergelijkbaar is met het mechanisme voor controle en toetsing (CVM), het instrument voor toezicht na de toetreding dat tussen 2007 en 2023 van kracht is voor Bulgarije en Roemenië. Dit CVM-mechanisme is ingesteld bij een besluit van de Commissie²¹ onder verwijzing naar bepalingen in de toetredingsinstrumenten van de twee lidstaten.²² Het werd in september 2023 door de Commissie afgesloten.²³

Het bestaan van het CVM verschaft burgers, niet-gouvernementele organisaties en rechters in Roemenië en Bulgarije een rechtsgrondslag in EU-wetgeving en hefboom voor juridische acties ter bescherming van de rechtsstaat door nationale autoriteiten. Deze invloed blijkt onder andere uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie over het mechanisme voor samenwerking en toetsing,²⁴ door latere verwijzingen van Bulgaarse en Roemeense rechters

²¹ Beschikking van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie (documentnummer C(2006) 6569), PB 2006, L 354/56.

²² Artikel 4(3) van het Toetredingsverdrag van de Republiek Bulgarije en Roemenië en de artikelen 37 en 38 van de Toetredingsakte van de Republiek Bulgarije en Roemenië.

²³ Besluit (EU) 2023/1785 van de Commissie van 15 september 2023, PB 2023, L 229/91. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_4456.

²⁴ Gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, *Asociatia "Forumul Judecatorilor din România" e.a. tegen Inspectoria Judiciara e.a. Inspectoria Judiciara e.a.*, Arrest van het Hof van

naar die jurisprudentie en door het beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie om het mechanisme voor samenwerking en toetsing te sluiten, dat is ingesteld door een organisatie van Roemeense magistraten.²⁵

Het amendement biedt flexibiliteit ten aanzien van de vorm, inhoud en duur van het mechanisme.

De woorden "onverminderd artikel 7" betekenen dat dit aanvullende mechanisme de standaard is voor nieuw toegetreden lidstaten, maar dat het niet belet dat een artikel 7-procedure wordt gestart.

Justitie (Grote kamer) van 18 mei 2021, EU:C:2021:393; Ondrej Kadlec en David Kosar in *Common Market Law Review* (59) 2022, p. 1823-1852.

²⁵ Zaak T-1126/23 (*Asociația Inițiativa pentru Justiție/Commissie*) voor het Gerecht.

3. Versterking van de onafhankelijkheid van de rechters en advocaten-generaal bij het Hof van Justitie

Voorstel tot wijziging van artikel 253 VWEU

(1) In artikel 253, eerste alinea, worden de woorden "Zij worden in onderlinge overeenstemming door de regeringen van de lidstaten benoemd voor een termijn van zes jaar, na raadpleging van het in artikel 255 bedoelde comité" vervangen door: "Zij worden in onderlinge overeenstemming door de regeringen van de lidstaten benoemd voor een eenmalige termijn van negen jaar, na raadpleging van het in artikel 255 bedoelde comité."

(2) Artikel 253, vierde alinea (thans: "De aftredende rechters en advocaten-generaal zijn herbenoembaar") wordt geschrapt.

Toelichting

Momenteel worden de rechters en advocaten-generaal bij het Hof van Justitie gezamenlijk benoemd door de regeringen van de lidstaten voor een termijn van zes jaar. Zij zijn herkiesbaar. De herverkiezingsprocedure creëert de mogelijkheid van ongepaste beïnvloeding. Om hun onafhankelijkheid ten opzichte van de regeringen van de lidstaten te versterken, wordt voorgesteld hun benoemingstermijn te verlengen van zes naar negen jaar en hen niet herbenoembaar te maken. Het voorstel om herverkiezing af te schaffen, is niet gebaseerd op specifieke informatie die wijst op ongepaste beïnvloeding, maar is een kwestie van *best practice* en een betere garantie dat ongepaste beïnvloeding de rechterlijke besluitvorming in het Hof van Justitie niet zal beïnvloeden.

De rechters van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (artikel 23(1) EVRM), het Internationaal Gerechtshof (artikel 13(1) van het Statuut) en het Internationaal Strafhof (artikel 36(9)(a) van het Statuut) worden benoemd voor negen jaar. Alleen de rechters van het Internationaal Gerechtshof (IGH) zijn herkiesbaar. Herverkiezing van rechters van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Internationaal Strafhof (ISH) is expliciet uitgesloten. In een behoorlijk aantal lidstaten (zoals Frankrijk, Spanje, Italië, Portugal en Roemenië) worden constitutionele rechters ook voor negen jaar benoemd. De voorgestelde wijziging van artikel 253 VWEU zou daarom in lijn zijn met het constitutionele systeem/de constitutionele tradities in deze lidstaten.

In het regeerakkoord van november 2021 van de Duitse SPD-Greens-FDP-regering (2021-2025) stond het voorstel de benoemingstermijn van de rechters van het Hof van Justitie te verlengen tot twaalf jaar. De rechters van het Duitse Constitutionele Hof worden voor twaalf jaar benoemd.

De gevolgen van deze twee wijzigingen voor de zittende rechters en advocaten-generaal dienen in overleg en in overeenstemming met het Hof van Justitie te worden besproken en geregeld.

Volgens artikel 254 VWEU zijn deze wijzigingen ook van toepassing op de rechters van het Gerecht.

4. Verplichting van de Commissie om jaarlijks een verslag over de rechtsstaat in elke lidstaat in te dienen en het maatschappelijk middenveld te betrekken bij de voorbereiding van dit verslag

Voorstel voor een nieuw artikel 7a VEU

De Europese Commissie dient jaarlijks een gemotiveerd en uitgebreid verslag in bij het Europees Parlement en de Raad over de stand van zaken met betrekking tot de rechtsstaat in elk van de lidstaten.

Bij de voorbereiding van dit verslag publiceert de Commissie een open verzoek aan niet-gouvernementele organisaties in de lidstaten om binnen een termijn van ten minste twee maanden betrouwbare informatie te verstrekken over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaat waar zij hun voornaamste activiteiten uitoefenen. De Commissie kan onafhankelijke deskundigen in de lidstaten betrekken bij de voorbereiding van het verslag.

Toelichting

Eerbiediging van de rechtsstaat is een van de voorwaarden van Kopenhagen voor de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Unie. Artikel 7 VEU bepaalt dat de Raad, met een meerderheid van vier vijfde van zijn leden en na goedkeuring door het Europees Parlement, kan vaststellen dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door een lidstaat van de in artikel 2 bedoelde waarden. Momenteel is er geen systematische informatievoorziening over (het toezicht op) de status van de rechtsstaat in de lidstaten.²⁶

Het doel van de wijziging is de Europese Commissie te belasten met de taak om de situatie van de rechtsstaat in de lidstaten te monitoren en er regelmatig verslag over uit te brengen, en om bijdragen van het maatschappelijk middenveld en onafhankelijke deskundigen aan het monitoring- en rapportageproces mogelijk te maken.

Zonder eerbiediging van de rechtsstaat in de lidstaten loopt de rechtsstaat in de Unie gevaar en verliest het externe optreden van de Unie ter ondersteuning van de democratie en de rechtsstaat in de rest van de wereld (artikel 21 VEU) aan legitimiteit.

²⁶ Zie bijvoorbeeld het advies van de AIV om de monitoring van de fundamentele EU-waarden te delegeren aan een onafhankelijk orgaan, zoals het reeds bestaande Europees Bureau voor de grondrechten: <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2025/04/15/daadkracht-eu-hervormingen-van-gbvb-begroting-en-rechtsstaat>, p.15.

5. Expliciete bevoegdheid van de EU om toe te zien op vrije en eerlijke verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaten

Voorstel voor een nieuw lid in artikel 223 VWEU

Het Europees Parlement stelt een voorstel op tot vaststelling van de nodige bepalingen voor onafhankelijke verkiezingswaarnemingsmissies bij de verkiezing van zijn leden, met inbegrip van een systeem voor de evaluatie en follow-up van de bevindingen van deze missies.

De Raad stelt met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure en na goedkeuring door het Europees Parlement, dat besluit bij meerderheid van zijn leden, de nodige bepalingen vast.

De wet bepaalt dat het toezicht op de verkiezingen kan worden gedelegeerd aan een andere internationale organisatie.

Toelichting

De vrijheid en eerlijkheid van verkiezingen in de EU-lidstaten worden al lang als vanzelfsprekend beschouwd. Zoals echter onder meer blijkt uit de rapporten van de Europese Commissie over de rechtsstaat en uit verslagen van verkiezingsmissies van het OVSE-ODIHR (Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten), zijn er concrete aanwijzingen dat verkiezingen in sommige lidstaten niet langer eerlijk verlopen door een gebrek aan gelijke kansen en eerlijke verkiezingscampagnes.

Sinds 2009 is er geen systematische monitoring van de verkiezingen voor het Europees Parlement geweest, noch door de EU, noch door andere internationale organisaties. De OVSE publiceerde echter onlangs haar eerste rapport over de Europese parlementsverkiezingen in 16 jaar.²⁷ Het rapport benadrukte verschillende zorgen met betrekking tot de verkiezingen van 2024, waaronder mediavooroordelen, misbruik van middelen, ondervertegenwoordiging van minderheidsgroepen en belemmeringen voor kandidatuur, en het gebrek aan systematische verslaggeving over stemmen gedurende meer dan tien jaar, in combinatie met recente bevindingen van verkiezingsmisbruik en belemmeringen voor democratische participatie. Dit benadrukt de dringende noodzaak van consistent toezicht op en controle van de verkiezingsprocessen van de Unie. De EU-wetgever zou daarom een monitoringmechanisme moeten invoeren dat de naleving van het EU-recht en de Europese normen door de lidstaten controleert. Gezien de overlap met het mandaat en de expertise van andere internationale organisaties, met name OVSE-ODIHR, zou de monitoring aan een dergelijke organisatie kunnen worden gedelegeerd. Alle EU-lidstaten zijn lid van de OVSE.

²⁷ Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, Verkiezingen voor het Europees Parlement, 6-9 juni 2024: Eindrapport: <https://www.osce.org/odihr/elections/eu/581764>, 28 november 2024.

Totdat deze wijziging in werking treedt, dienen de lidstaten binnen het kader van de Raad van Ministers de praktijk van het versturen van uitnodigingen te coördineren. Gezien het beperkte budget en de beperkte capaciteit van de OVSE/ODIHR zou de EU de financiering van door de OVSE/ODIHR uitgevoerde verkiezingswaarnemingsmissies kunnen compenseren. Deze financiering kan deel uitmaken van permanente werkafspraken met de OVSE/ODIHR. Het OVSE-Kopenhagendocument, dat door de Europese staten werd goedgekeurd tijdens de bijeenkomst van de Conferentie over de Menselijke Dimensie van de CVSE in Kopenhagen in juni 1990, voorziet in een permanente uitnodiging om verkiezingen in die staten te observeren.

Naast de monitoring van de verkiezingen voor het Europees Parlement dient de Europese Commissie de bevindingen van verkiezingswaarnemingsmissies in de lidstaten systematisch te evalueren en, waar nodig, te gebruiken in haar activiteiten op het gebied van de rechtsstaat, met name in de landenhoofdstukken van haar jaarlijkse verslag over de rechtsstaat. De Europese Commissie zou in haar rapporten over de rechtsstaat specifiek aandacht moeten besteden aan de zorgen over het gebrek aan gelijke kansen in de lidstaten tijdens het verkiezingsproces als gevolg van mediavooringenomenheid en media-inname en de financiering van campagnes en politieke partijen.

6. Recht van het Europees Parlement om inbreukprocedure in te leiden

Voorstel voor een nieuw artikel 259 VWEU

Ieder van de lidstaten kan zich wenden tot het Hof van Justitie van de Europese Unie, indien hij van mening is dat een andere lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Ook het Europees Parlement kan zich hiertoe met meerderheid van stemmen van zijn leden tot het Hof wenden.

Voordat zo een klacht wordt ingediend op grond van zo een beweerde schending, moet de lidstaat of het Parlement deze klacht aan de Commissie voorleggen.

De Commissie brengt een met redenen omkleed advies uit nadat elk van de betrokken staten of het Europees Parlement en de betrokken lidstaat in de gelegenheid zijn gesteld over en weer schriftelijk en mondeling opmerkingen te maken.

Indien de Commissie binnen drie maanden na indiening van de klacht geen advies heeft uitgebracht, kan desniettemin de klacht bij het Hof worden ingediend.

Toelichting

De belangrijkste opties voor inbreukprocedures worden geregeld in de huidige artikelen 258-260 VWEU.²⁸

Artikel 258 VWEU verleent de Commissie het recht om inbreukprocedures in te leiden tegen lidstaten die EU-wetgeving hebben geschonden. Hierdoor kan de Commissie als “hoedster van de Verdragen” toezien op de toepassing van het EU-recht en de eerbiediging van de Verdragen door de lidstaten. Krachtens artikel 259 VWEU hebben de lidstaten het recht om een procedure tegen een andere lidstaat in te leiden.

De artikelen 258-259 VWEU zijn sinds het Verdrag van Rome grotendeels ongewijzigd gebleven, met name wat betreft het recht om een procedure in te leiden. Als zodanig weerspiegelt het de institutionele structuur van die tijd, waarin het Europees Parlement slechts een parlementaire vergadering was.²⁹ Door opeenvolgende verdragswijzigingen is het Europees Parlement echter op gelijke voet komen te staan met de andere instellingen en heeft het rechtstreekse legitimiteit van de Europese burgers gekregen.³⁰

Voorgesteld wordt deze ontwikkeling te weerspiegelen in een nieuw artikel 259 VWEU, dat het Europees Parlement een soortgelijk recht verleent om inbreukprocedures tegen lidstaten

²⁸ Andere bepalingen voorzien ook in inbreukprocedures, zie bv. artikel 108 VWEU.

²⁹ De rol van het Parlement was beperkt tot deze van een consultatief orgaan.

³⁰ Zie hoofdstuk 3 in Barnard & Peers (eds.): *European Union Law* 3rd edition, OUP, pp. 54-55.

in te leiden. Belangrijk is dat dit het Europees Parlement in staat zou stellen om de Europese Commissie als “hoedster van de Verdragen” te controleren en aan te vullen.³¹ Bovendien zou het Europees Parlement ook beter zijn rol kunnen vervullen om ervoor te zorgen dat de waarden van artikel 2 VEU in de lidstaten worden nageleefd. Nu kan het Europees Parlement alleen het initiatief nemen voor een procedure op grond van artikel 7 VEU, maar staat het verder buitenspel. Dit amendement geeft het Europees Parlement de mogelijkheid om misbruik in de lidstaten in een vroeger stadium te onderzoeken via een minder drastisch instrument dan artikel 7 VEU.

Het zou meer samenhang creëren met de huidige institutionele dynamiek. Een dergelijke consistentie komt al tot uiting in artikel 7 VEU over (een gevaar voor) ernstige schendingen van de kernwaarden van de EU, waartoe het initiatief kan worden genomen door een voorstel van het Europees Parlement, een derde van de lidstaten of de Commissie.

Dit amendement zou ook het petitierecht van artikel 227 VWEU versterken. Dit amendement geeft het Europees Parlement de mogelijkheid om te reageren op verzoekschriften die volgens het Europees Parlement gegrond zijn met betrekking tot de (niet) naleving van het recht van de Unie of andere activiteiten van lidstaten binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie. Nu kan het Europees Parlement weinig anders doen dan een resolutie over deze kwesties aannemen of ze schriftelijk of mondeling onder de aandacht van de Europese Commissie brengen.

³¹ Zie hierover Kelemen & Pavone, Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union (December 27, 2021). Beschikbaar op SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3994918.

7. Toegang van het publiek tot EU-wetgevingsdocumenten en goede documentatiestandaarden

Voorstel ter wijziging van artikel 15 VWEU en voor een nieuw artikel 297a VWEU

Artikel 15 VWEU

(1) [...]

(2) Het Europees Parlement, en de Raad wanneer hij beraadslaagt en stemt over een ontwerp van wetgevingshandeling, vergaderen in het openbaar. Beraadslagingen en onderhandelingen in elk stadium van het wetgevingsproces zullen worden vastgelegd in openbaar toegankelijke documenten, in overeenstemming met de verordeningen voorzien in artikel 15(3) VWEU en artikel 297a VWEU.

(3) Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft recht op toegang tot documenten van de instellingen, organen en instanties van de Unie, ongeacht de informatiedrager waarop zij zijn vastgelegd, volgens de beginselen en onder de voorwaarden die overeenkomstig het huidige lid worden bepaald.

Het Europees Parlement en de Raad bepalen bij verordeningen volgens de gewone wetgevingsprocedure de algemene beginselen en de beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende dit recht op toegang tot documenten.

Elke instelling, elk orgaan of elke instantie zorgt voor transparantie in zijn of haar werkzaamheden en neemt in zijn of haar eigen reglement van orde specifieke bepalingen betreffende de toegang tot zijn of haar documenten op, overeenkomstig de in de tweede alinea bedoelde verordeningen en de verordening inzake gemeenschappelijke normen voor goede documentatie voorzien in artikel 297a VWEU.

(4) [...]

(5) [...]

Artikel 297a VWEU

(1) Teneinde goed bestuur te vervorderen en de legitimiteit en legaliteit van Uniebesluitvorming te verzekeren, dragen alle instellingen, organen en instanties van de Unie er zorg voor dat besluitvormingsprocessen op basis van een passende standaard worden vastgelegd in documenten.

(2) Het Europees Parlement en de Raad bepalen bij verordeningen volgens de gewone wetgevingsprocedure de normen voor goede documentatie, inclusief het uniforme opstellen, traceerbaar registreren en duurzaam en veilig opslaan, inclusief in archieven, van Uniedocumenten.

(3) De verordeningen voorzien in artikel 297a(2) VWEU bevatten specifieke regelingen omtrent het vastleggen in documenten van wetgevingsprocedures.

Toelichting

Artikel 15 VWEU

In zijn huidige vorm bevat artikel 15 VWEU (of enig ander artikel in het VWEU) geen specifieke regelingen met betrekking tot de kwaliteit van documenten waartoe toegang kan worden gevraagd. Een toevoeging aan artikel 15(2) verplicht de Europese wetgever om het wetgevingsproces op basis van documenten te doen verlopen, door er zorg voor te dragen dat deze documenten bestaan en van voldoende uniformiteit en kwaliteit zijn, en in beginsel openbaar. Tekstuele toevoegingen aan artikel 15(3) VWEU plaatsen nu beginselen van goede documentatie naast die van de breedst mogelijke toegang van het publiek. Tenslotte wordt, overeenkomstig de jurisprudentie op dit punt, de Commissie vermeld in haar hoedanigheid van instelling die deelneemt aan het wetgevingsproces, waarmee het expliciet binnen het toepassingsgebied van de verplichting tot het proactief openbaar maken van wetgevingsdocumenten wordt gebracht.

Artikel 297a VWEU

Het gebrek aan een duidelijke regeling omtrent normen voor goede documenten op Verdragsniveau is een betreurenswaardige tekortkoming. In de afgelopen jaren hebben zich herhaaldelijk situaties voorgedaan waarin belangrijke documenten vermist werden, op ongeloofwaardige wijze niet-bestaand werden verklaard, of als wel-bestaand, maar niet beschouwd als documenten voor de doelstelling van Verordening 1049/2001, op basis van interne administratieve richtsnoeren van de instellingen. Deze praktijken ondermijnen het *effet util* (de beoogde doelstelling) van het recht van het publiek op toegang tot documenten, en zijn bekritiseerd door Europarlementariërs, de Europese Ombudsman, en de Europese Rekenkamer.

Daarom is het noodzakelijk een nieuw verdragsartikel toe te voegen dat expliciet een enkele verdragsbasis biedt voor het verzekeren van de kwaliteit van EU-documentatie. De plaatsing tussen artikel 297, dat de procedure voor het afronden van aangenomen wetgevingshandelingen, en artikel 298, dat ziet op maatregelen ter versterking van behoorlijk bestuur, evenals het Verdragshoofdstuk en desbetreffende sectie daarbinnen, sluiten goed aan op de inhoud van het voorgestelde artikel.

Het is niet wenselijk dat het nieuwe verdragsartikel gedetailleerde maatregelen omvat omtrent de precieze invulling van het beginsel van goede documentatie. Daarvoor zijn de administratieve handelingen van de EU te uiteenlopend, afhankelijk van de verschillende doelen en taken. Derhalve valt de uitwerking van gedetailleerde maatregelen toe aan een wetgevingshandeling (verordening), waarvoor het voorgestelde artikel een verdragsbasis biedt. Desalniettemin omvat het voorgestelde artikel een aantal brede procedurele categorieën die in de voorziene verordening dienen te worden meegenomen.

8. Versterking van de transparantie, eerbiediging van de mensenrechten en verantwoordingsplicht van EU-agentschappen

Voorstel tot wijziging van artikel 13(5) VEU en artikel 291(2) VWEU en tot invoeging van een nieuw artikel 250 bis of 309 bis VWEU

Artikel 13 VWEU

(5) De lidstaten, het Europees Parlement, de Raad en de Commissie kunnen bij de voorbereiding en de uitvoering, met inbegrip van de handhaving, van het beleid van de Unie worden bijgestaan door agentschappen van de Unie.

Artikel 250 bis of 309 bis VWEU

(1) Voor zover dat nodig is om de doelstellingen van het beleid van de Unie te verwezenlijken, kunnen agentschappen met rechtspersoonlijkheid worden opgericht op grond van wetgevingshandelingen en kunnen hun uitvoerende bevoegdheden worden toegekend, met inbegrip van operationele en handhavingsbevoegdheden.

(2) De EU-agentschappen treden op transparante wijze op en hun verantwoordingsplicht en de eerbiediging van de grondrechten, zoals gewaarborgd door het Handvest van de grondrechten, worden gegarandeerd.

(3) Voor de toepassing van dit artikel stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij een enkele verordening vooraf de algemene beginselen vast voor de werking van deze agentschappen en de uitoefening van hun bevoegdheden.

Artikel 291 VWEU

(2) Wanneer het nodig is dat juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, worden bij die handelingen uitvoeringsbevoegdheden verleend aan de Commissie, of, in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen en in de in de artikelen 24 en 26 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalde gevallen, aan de Raad, of, in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen, aan agentschappen van de EU.

Toelichting

In het voorstel worden twee gerichte wijzigingen van bestaande bepalingen van primair EU-recht voorgesteld, naast de invoering van een geheel nieuw artikel in deel VI van het VWEU ter versterking van de transparantie, de naleving van de mensenrechten en de verantwoordingsplicht van de EU-agentschappen (drie wijzigingen in totaal).³²

Aangezien de EU-agentschappen steeds belangrijker zijn geworden, niet alleen binnen het institutionele systeem van de EU, maar ook met invloed op het leven van de burgers en de

³² Deze voorstellen werden reeds eerder geopperd, zie Chamon, *EU Agencies - Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, OUP, 2016, p. 97 et seq.

activiteiten van economische entiteiten, is het een kwestie van transparantie en legitimiteit om ervoor te zorgen dat het constitutionele handvest van de EU deze realiteit goed weerspiegelt. Om redenen van legitimiteit is het ook belangrijk dat de Verdragen voorschrijven dat voor de oprichting en machtiging van een nieuw EU-agentschap de tussenkomst van de formele wetgever vereist is. Bovendien heeft de gevalsgewijze aanpak van de oprichting van agentschappen geleid tot een ongerechtvaardigde en irrationele heterogeniteit in de eisen die aan de werking van EU-agentschappen worden gesteld, wat de rechtszekerheid en legitimiteit ondermijnt. Daarom moet in de Verdragen een bepaling worden opgenomen die een bindend kader voorschrijft met een uniforme minimumnorm met betrekking tot een aantal horizontale kwesties die voor alle EU-agentschappen moeten gelden, ongeacht het specifieke beleidsterrein waarop zij actief zijn.

Op dit moment bestaat er geen algemeen bindend kader voor EU-agentschappen in secundaire wetgeving,³³ en moeten de specifieke regels inzake transparantie en verantwoordingsplicht voor elk agentschap afzonderlijk worden vastgesteld. In 2012 bereikten de EU-instellingen overeenstemming over een “Common Approach on EU Decentralised Agencies”,³⁴ maar dat document is niet meer dan een niet-bindende interinstitutionele overeenkomst, waarvan de inhoud door commentatoren over het algemeen als ondermaats wordt beoordeeld.³⁵ De mensenrechtenverplichtingen van de EU-agentschappen zijn echter horizontaal geregeld via het Handvest van de grondrechten (artikel 51(1)) en de grenzen van de bevoegdheden die aan de EU-agentschappen kunnen worden gedelegeerd, zijn door het Hof verduidelijkt in het *Short-selling* arrest van 2014, toen het Hof bevestigde dat de uitoefening van de bevoegdheden door de EU-agentschappen onderworpen moet zijn aan rechterlijke toetsing.³⁶ Het is in deze context dat de drie amendementen moeten worden begrepen:

Ten eerste zou de toevoeging van een vijfde lid aan artikel 13 VEU het bestaan van EU-agentschappen expliciet erkennen met het oog op transparantie.

Ten tweede zou het volledig nieuwe artikel 250 bis VWEU of 309 bis VWEU een machtigingsclausule zijn die expliciet erkent dat EU-agentschappen kunnen worden opgericht en uitvoerende bevoegdheden kunnen krijgen, waarbij wordt terugverwezen naar de sectorale rechtsgrondslagen als de correcte rechtsgrondslagen om agentschappen op te

³³ Er is enkel een bindend raamwerk voor de zgn. uitvoerende agentschappen, zie Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad van 19 december 2002 tot vaststelling van het statuut van de uitvoerende agentschappen waaraan bepaalde taken voor het beheer van communautaire programma's worden gedelegeerd, Pb. 2003 L 11/1.

³⁴ Voor de tekst zie Raad van de Europese Unie, Doc. 11450/12.

³⁵ Zie Bernard, 'Accord sur les agences européennes: la montagne accouche d'une souris', (2012) RDUE3, pp. 399-446; Scholten, 'The Newly Released 'Common Approach' on EU Agencies: Going Forward or Standing Still?', (2012) CJEL Online, beschikbaar op:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2236240; Chamon, EU Agencies - Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration, OUP, 2016, p. 97 et seq.

³⁶ Zaak C-270/12, *Verenigd Koninkrijk v. Parlement & Raad*, ECLI:EU:C:2014:18.

richten en te machtigen. Er zou aan worden herinnerd en opnieuw worden bevestigd dat agentschappen verantwoording moeten afleggen, transparant moeten handelen en de grondrechten moeten eerbiedigen. De wetgever krijgt de opdracht een horizontaal kaderinstrument voor agentschappen (d.w.z. een bindende Common Approach) vast te stellen. De machtigingsclausule zou worden ingevoerd als artikel 250 bis VWEU indien de EU-agentschappen worden beschouwd als “satellieten” van de Commissie; of als artikel 309 bis VWEU indien zij worden beschouwd als meer onafhankelijke organen. Deze laatste keuze zou gevolgen hebben voor de details van het vast te stellen kader, aangezien het kader waarschijnlijk gedetailleerder zou moeten zijn indien de agentschappen als echt onafhankelijke organen worden beschouwd.

Ten derde zou de wijziging van artikel 291(2) VWEU uitdrukkelijk de toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan EU-agentschappen (in plaats van alleen aan de Commissie en de Raad) mogelijk maken, waarbij de institutionele prerogatieven van de Commissie worden beschermd door duidelijk te maken dat de toekenning van bevoegdheden aan EU-agentschappen uitzonderlijk moet zijn en naar behoren moet worden gemotiveerd.

9. Expliciete bevoegdheid van de EU om staatloosheidszaken te behandelen

Voorstel voor een nieuw artikel 79(2)(e) VWEU

[Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast op de volgende gebieden:]

(e) een eerlijke procedure om te bepalen of iemand staatloos is, de mate van behandeling die aan staatlozen moet worden toegekend en de verblijfsvoorwaarden voor staatlozen.

Toelichting

In tegenstelling tot de voorgaande Verdragen richt het Verdrag van Lissabon zich specifiek op de rechtspositie van staatlozen. Volgens artikel 67(2) VWEU worden dergelijke personen gelijkgesteld met onderdanen van derde landen. Dienovereenkomstig is wetgeving op basis van titel V 'Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht' VWEU, die de verplichtingen en rechten van onderdanen van derde landen bevat, eveneens van toepassing op staatlozen. De EU-wetgever heeft echter de positie van staatlozen die buiten de reikwijdte van die wetgeving vallen, niet gereguleerd.

In 2012 beloofde de EU de toetreding van alle lidstaten tot het Verdrag van 1954 betreffende de status van staatlozen, het belangrijkste internationale instrument ter bescherming van staatlozen, te bewerkstelligen. De overgrote meerderheid van de lidstaten is partij bij dit verdrag. Het Verdrag van 1954 wordt door veel lidstaten nog steeds slecht geïmplementeerd. De meeste lidstaten beschikken niet over functionerende procedures voor het vaststellen van staatloosheid. Bovendien schept het ontbreken in veel lidstaten van een route waarmee staatlozen hun status kunnen regulariseren, het risico op permanente marginalisering. Dit staat in schril contrast met het bestaan van asielprocedures en beschermde statussen in alle EU-lidstaten die uitvoering geven aan het Vluchtelingenverdrag van 1951 en die zijn geconsolideerd in het gemeenschappelijk EU-asielbeleid.

Het voorgestelde amendement zou de EU-wetgever verplichten de lidstaten normatieve richtsnoeren te verstrekken over hoe zij staatloosheidskwesties kunnen aanpakken door de normen van het Verdrag van 1954 in het EU-recht op te nemen. Bovendien zou het EU-recht gemeenschappelijke normen moeten vaststellen voor een procedure voor het vaststellen van staatloosheid en de voorwaarden moeten definiëren voor het verkrijgen van rechtmatig verblijf en vrij verkeer binnen de Unie.³⁷ Het voorstel heeft geen gevolgen voor het recht van lidstaten om te bepalen wie hun onderdanen zijn.

³⁷ Deze voorstellen zijn eerder gedaan: K. Swider, 'Protection and identification of stateless persons through EU law', *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series* (2014) and Meijers Committee, 'Proposal for an EU directive on the identification of statelessness and the protection of stateless persons' (2014).