

**Het Grondwettelijke Verdrag voor Europa
en de betekenis ervan voor sociaal-economisch Nederland**



Het Grondwettelijke Verdrag voor Europa en de betekenis ervan voor sociaal-economisch Nederland

De Nederlandse bevolking mag zich op 1 juni a.s. in een raadplegend referendum over het grondwettelijke Verdrag voor Europa uitspreken over de verdere ontwikkeling van de Europese integratie, en daarmee ook over de toekomstige positie van Nederland in Europa. De Stichting van de Arbeid wil een bijdrage leveren aan de oordeelsvorming en het publieke debat over het grondwettelijke Verdrag. Die bijdrage is toegespitst op het werkterrein van de Stichting: het sociaal-economische beleid, en meer in het bijzonder de zaken die voor werk en inkomen van belang zijn.

Europa is belangrijk voor onze welvaart

De ontwikkeling van Europa is van groot belang voor onze maatschappelijke welvaart en werkgelegenheid, nu en in de toekomst. Daarvoor hoeven we alleen maar naar de handelsstromen te kijken. Nederland verdient meer dan de helft van zijn nationale inkomen met buitenlandse handel. Ongeveer tachtig procent van onze uitvoer gaat naar de andere lidstaten van de Europese Unie (EU).

Maar de EU is veel meer dan alleen handel en interne markt. Binnen de EU streven de lidstaten gezamenlijke doelstellingen na, door gemeenschappelijk beleid en door het afspreken van gelijke of vergelijkbare spelregels. Zeker op het sociaal-economische vlak zijn het nationale en het Europese beleid inmiddels sterk verweven geraakt.

Sociaal-economische betekenis van het grondwettelijke Verdrag

Wat is de betekenis van het nieuwe grondwettelijke Verdrag voor sociaal-economisch Nederland? Om die vraag te beantwoorden bezien we eerst het karakter van het stuk: Verdrag én Grondwet. Daarna wordt bekeken welke mogelijkheden het grondwettelijke Verdrag geeft om Europees en nationaal een goed sociaal-economisch beleid te voeren. Dat heeft vooral te maken met de verdeling van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten en met de mogelijkheden om van die bevoegdheden ook goed gebruik te maken. Het heeft zeker ook te maken met de rol die sociale partners op de verschillende niveau's kunnen spelen, onder meer in het kader van de Sociale Dialoog, d.w.z. het overleg tussen sociale partners op Europees niveau.

De vier delen van het grondwettelijke Verdrag in vogelvlucht

De Europese grondwet bundelt alle bestaande verdragen ('het Verdrag van Nice') tot één geheel. Een groot deel van de inhoud is – gestroomlijnd – overgenomen uit die bestaande verdragen. Maar het nieuwe Verdrag brengt ook vernieuwingen, zoals een vaste voorzitter voor de Europese Raad (van staatshoofd en regeringsleiders) en een Europese minister van Buitenlandse Zaken.

Deel I van het grondwettelijke Verdrag beschrijft de basisprincipes van de Europese Unie, waaronder de gemeenschappelijke waarden en doelstellingen, de bevoegdheden van de Unie, de werkwijze van de instellingen van de Unie en de manier waarop besluiten worden genomen.

Deel II bevat het Handvest van de Grondrechten. In dit handvest erkent en bevestigt de Unie een breed scala aan rechten, vrijheden en beginselen. Het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie hadden een dergelijk handvest al in 2000 vastgesteld, maar toen niet als onderdeel van het Verdrag van Nice.

Deel III behandelt de beleidsterreinen waarop de Europese Unie actief is. Daarbij gaat het onder meer om de werking van de interne markt, het economische en monetaire beleid, het sociale beleid en het bevorderen van de werkgelegenheid. Het beleid van de EU moet altijd voldoen aan een aantal eisen, zoals het waarborgen van een goede sociale bescherming, milieubescherming en consumentenbescherming.

Deel IV bevat een paar slotbepalingen, bijvoorbeeld over de wijze waarop het grondwettelijke Verdrag in de toekomst kan worden herzien.

Vergelijkingsmaatstaf: het Verdrag van Nice

Wat zou er gebeuren wanneer het grondwettelijke Verdrag niet wordt aangenomen? In dat geval blijft het Verdrag van Nice gelden. Dat Verdrag is daarmee de beste vergelijkingsmaatstaf. Het komende referendum gaat feitelijk over de keuze tussen het nieuwe grondwettelijke Verdrag (ja-stem) of het bestaande Verdrag van Nice (nee-stem).

Deze notitie vergelijkt beide Verdragen met elkaar. Die vergelijking is, zoals gezegd, toegespitst op onderwerpen die sociaal-economisch van belang zijn. Daarbij wordt voortgebouwd op eerdere adviezen van de Sociaal Economische Raad over het grondwettelijke Verdrag¹. Die adviezen benadrukten het belang van een breder draagvlak en meer daadkracht voor een goede voortgang van het Europese integratieproces. Per slot van rekening is de Unie vorig jaar uitgebreid van 15 naar 25 lidstaten. Die uitbreiding maakt institutionele hervormingen die zowel het democratische gehalte van de besluitvorming als de besluitvaardigheid en daadkracht van de Unie vergroten, nog meer noodzakelijk.

Verdrag én Grondwet

Het stuk dat in het raadplegend referendum aan de bevolking wordt voorgelegd, heet officieel: Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Het is een Verdrag tussen de lidstaten en de volkeren van de Europese Unie dat de bestaande EG- en EU-Verdragen ('het Verdrag van Nice') stroomlijnt en vervangt.

Het is ook een soort Grondwet. Het legt bijvoorbeeld de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten vast. Die verdeling bouwt overigens voort op de bevoegdheidsverdeling die de bestaande Verdragen al aangeven.

Daarnaast geeft het benadrukken van de Unie als waardengemeenschap het Verdrag een sterker grondwettelijk aanzien. Het grondwettelijke Verdrag opent met het formuleren van gemeenschappelijke waarden en doelstellingen. De volledige tekst van die artikelen uit het Verdrag staat in het onderstaande kader. Het Verdrag van Nice is op dit punt minder volledig en minder systematisch.

¹ De SER-adviezen *Conventie over de toekomst van Europa* (publicatienr. 03/01) en *Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie* (publicatienr. 03/09).

Waarden en doelstellingen van de Unie

Artikel I-2: De waarden van de Unie

De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

Artikel I-3: De doelstellingen van de Unie

1. De Unie heeft als doel de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen.
 2. De Unie biedt haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, en een interne markt waarin de mededinging vrij en onvervalst is.
 3. De Unie zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van het milieu.
De Unie bevordert wetenschappelijke en technische vooruitgang.
De Unie bestrijdt sociale uitsluiting en discriminatie, en bevordert sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van mannen en vrouwen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind.
De Unie bevordert de economische, sociale en territoriale samenhang, en de solidariteit tussen de lidstaten.
De Unie eerbiedigt haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal en ziet toe op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europees cultureel erfgoed.
 4. In de betrekkingen met de rest van de wereld handhaaft de Unie haar waarden en belangen en zet zich daarvoor in. Zij draagt bij tot de vrede, de veiligheid, de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind, alsook 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.
 5. De Unie streeft deze doelstellingen met passende middelen na, naargelang van de bevoegdheden die haar daartoe in de Grondwet zijn toegedeeld.
-

De gemeenschappelijke waarden worden verder uitgewerkt in deel II van het grondwettelijke Verdrag: Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

Het Handvest van de Grondrechten

Nieuw in het grondwettelijke Verdrag is deel II: het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De grondrechten in het handvest hebben voor een deel betrekking op de sociaal-economische verhoudingen: zie met name de onderdelen over gelijkheid en solidariteit. Zo legt art. II-87 het recht op informatie en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming vast en art. II-88 het recht op collectieve onderhandelingen en op collectieve actie. Art. II-91 maakt duidelijk dat iedere werknemer recht heeft op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden. De Unie mag evenwel géén maatregelen nemen met betrekking tot de beloning, het recht van vereniging, het stakingsrecht of het recht tot uitsluiting (art. III-210, lid 6).

De bepalingen van het Handvest zijn gericht tot de instellingen van de Unie en daarnaast tot de lidstaten wanneer deze het Gemeenschapsrecht uitvoeren.

Het Handvest brengt nadrukkelijk geen verandering in de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten. Het Handvest onderscheidt rechten en beginselen. Aan de beginselen in het Handvest kunnen burgers geen individuele rechten ontleen; daarvoor zijn afzonderlijke besluiten nodig.

Het Handvest biedt een belangrijk toetsingskader voor het Hof van Justitie bij de beoordeling en uitleg van EU-wetgeving en van de implementatie en toepassing ervan in de lidstaten. Daarnaast vervult het een duidelijke signaalfunctie naar kandidaat-lidstaten en andere landen (zoals Kroatië en Turkije).

Bevoegdheden en rol van de Unie

Het grondwettelijke Verdrag legt de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten wat scherper en systematischer vast. Bovendien krijgen de nationale parlementen een rol bij het beoordelen of er al dan niet nieuwe Europese wetgeving nodig is (door een toets op subsidiariteit).

Het verduidelijken van de bevoegdheidsverdeling gaat op de meeste terreinen niet of nauwelijks met verschuivingen in die verdeling gepaard. Ook op sociaal-economisch terrein verandert er weinig. De interne markt en het beleid dat nodig is om die interne markt goed te laten werken, blijven behoren tot de kern van de bevoegdheden van de EU.

De belangrijkste verandering in de bevoegdheidsverdeling betreft eigenlijk de versterking van het externe beleid van de Unie (zie art. III-292 e.v.). Dan gaat het bijvoorbeeld om het instellen van een EU-Minister van Buitenlandse Zaken. Het externe handelsbeleid is al – op een enkele uitzondering na – een bevoegdheid van de Unie.

Het grondwettelijke Verdrag legt de basis voor een grotere samenhang en een sterker handelingsvermogen van de Unie over de volle breedte van de externe betrekkingen. Deze zijn nodig om het politieke gewicht van de Unie in de wereld meer in overeenstemming te brengen met haar economische gewicht. Met de aanstelling van een minister voor Buitenlandse Zaken creëert de Unie één aanspreekpunt voor derden. Daardoor kan Europa de eigen opvattingen en belangen op politiek en sociaal-economisch terrein met meer kracht naar voren brengen. Dit versterkt de onderhandelingspositie van de Europese vertegenwoordigers in het politieke en economische krachtenveld.

Doorzichtigheid en toegankelijkheid voor burgers

Het grondwettelijke Verdrag stelt burgers op een aantal manieren beter in staat om zicht te krijgen op wat er in Europa gebeurt en om daarop ook enige invloed uit te oefenen.

Het grondwettelijke Verdrag bepaalt dat de Raad van ministers, wanneer deze beraadslaagt en stemt over ontwerp-wetgeving, in het openbaar vergadert (art. I-50). De toegang tot documenten wordt verruimd.

In het kader van de participerende democratie bieden de EU-instellingen burgers en hun organisaties “de mogelijkheid hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden” (art.

I-47). In dat verband wordt concreet het burgerinitiatief ingevoerd. Ten minste één miljoen burgers, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, kan de Europese Commissie verzoeken een voorstel voor een wet of besluit te maken.

Democratische besluitvorming en slagvaardigheid

Bevoegdheden toedelen is niet genoeg; van die bevoegdheden moet de Unie ook effectief gebruik kunnen maken. Daarvoor zijn naast goed werkende instellingen ook heldere en werkbare besluitvormingsregels nodig. Dat is door de uitbreiding van de Unie met tien nieuwe lidstaten nog belangrijker geworden. En besluiten moeten democratisch zijn gelegitimeerd door een Europees Parlement dat over volwaardige bevoegdheden beschikt (zoals het medebeslissingsrecht bij EU-wetgeving).

Over kwesties die tot de bevoegdheid van de Unie behoren, beslissen de Raad van ministers (de vertegenwoordigers van de lidstaten) en het Europees Parlement (de vertegenwoordigers van de bevolking) in de regel samen, op basis van een voorstel van de Europese Commissie. Voor een besluit van de Raad van ministers is in de regel een gekwalificeerde meerderheid nodig. De meerderheid wordt gekwalificeerd genoemd, omdat zij wel veel ruimer moet zijn dan ‘de helft plus één’ van het aantal stemmen. Dat betekent dat een minderheid van de lidstaten niet door een kleine meerderheid kan worden overstemd. Tegelijkertijd voorkomt dit systeem dat één lidstaat de besluitvorming zou kunnen blokkeren.

Op zich is het mooi om in je eentje onwelgevallige zaken te kunnen tegenhouden, maar daarvoor moet je wel een prijs betalen. In dat geval heeft ook elk van de 24 andere lidstaten een veto-recht, en dat veto kan dan ook worden ingezet om ontwikkelingen te blokkeren die wij graag zouden willen.

De hoofdregel van besluitvorming op basis van een gekwalificeerde meerderheid van de Raad van ministers en met mede-beslissingsrecht door het Europees Parlement (EP) is dus nodig om zowel een effectieve democratische controle door het EP als een voldoende besluitvaardigheid te kunnen waarborgen.

Op deze hoofdregel maakt het geldende Verdrag van Nice nogal wat uitzonderingen. Daarbij gaat het zowel om te ruime blokkeringsmogelijkheden voor lidstaten door het handhaven van te veel veto-rechten als om het niet toekennen aan het Europees Parlement van mede-beslissingsrechten over zaken waarover de Raad van ministers bij meerderheid kan beslissen. Het grondwettelijke Verdrag maakt veel van die uitzonderingen ongedaan, zodat de hoofdregel consequenter wordt toegepast. Het kader geeft daarvan een aantal voorbeelden.

Het grondwettelijke Verdrag maakt het bovendien wat gemakkelijker om in de toekomst op bepaalde gebieden of in bepaalde gevallen de eis van eenstemmigheid alsnog te vervangen door meerderheidsbesluitvorming. De Europese Raad (het staatshoofd en de regeringsleiders) kunnen daartoe namelijk unaniem besluiten. Dan is geen zware herzieningsprocedure met ratificatie in alle lidstaten meer nodig (zie art. IV-444).

Meer meerderheidsbesluitvorming en meer mede-beslissingsrechten voor het Europees Parlement

Verruiming van meerderheidsbesluitvorming – met daaraan gekoppeld mede-beslissingsrechten van het Europese Parlement – brengt het grondwettelijke Verdrag onder meer op de volgende terreinen van sociaal-economisch beleid:

- voor aspecten van sociaal beleid die direct samenhangen met de vrijheden en het functioneren van de interne markt, te weten de sociale zekerheid van migrerende werknemers (art. III-136), de onderlinge erkenning van diploma's en toegang tot beroepen (art. III-141) en de rechten van derdelanders (art. III-267 lid 2b).
- voor energiebeleid: voor de werking van de energiemarkt, de continuïteit van de energievoorziening en het stimuleren van energie-efficiëntie, energiebesparing en het ontwikkelen van nieuwe en duurzame energie (zie art. III-256).
- voor vervoerbeleid (door het schrappen van de uitzonderingen op de hoofdregel van meerderheidsbesluitvorming).
voor intellectuele eigendom op de interne markt (denk aan het Europese octrooi), maar voor het talenregime blijft unanimitéit gelden (art. III-176).

Een tekortkoming van het grondwettelijke Verdrag is het handhaven van eenparige besluitvorming over de aspecten van fiscaal beleid die nodig zijn voor de goede werking van de interne markt.

Het grondwettelijke Verdrag herstelt ook de band tussen meerderheidsbesluitvorming en mede-beslissingsrecht van het Europees Parlement. Een duidelijk voorbeeld daarvan biedt het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Het Europees Parlement mag gaan meebeslissen over de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten (maar niet over de precieze hoogte van prijzen, heffingen en dergelijke; zie art. III-231).

Mogelijkheden voor nauwere samenwerking

Indien de Unie als geheel (voorlopig) niet in staat is om bepaalde beleidsinitiatieven te nemen, dan kan een nauwere samenwerking in een kleinere kring van lidstaten uitkomst bieden. Dat is van belang in een Unie met 25 lidstaten die onderling flinke verschillen in ontwikkelingsniveau vertonen. Het grondwettelijke Verdrag opent reële mogelijkheden voor het aangaan van nauwere samenwerking tussen een aantal lidstaten en legt daarvoor de spelregels vast (zie art. I-44 plus III-416 tot en met 423). Een van die spelregels is dat de nauwere samenwerking geen afbreuk mag doen aan de interne markt; zij mag ook niet leiden tot een vergroting van de sociaal-economische verschillen tussen de lidstaten.

Nieuwe formule voor het bepalen van de gekwalificeerde meerderheid

Belangrijk voor het waarborgen van de besluitvaardigheid van de Unie is de nieuwe formule voor het bepalen van de gekwalificeerde meerderheid die het grondwettelijke Verdrag invoert.

Onder het huidige systeem (d.w.z. het Verdrag van Nice) krijgt elke lidstaat een bepaald aantal stemmen toegewezen, variërend van 3 voor de kleinste (Malta) tot 29 voor de grootste lidstaten (waaronder Duitsland). Nederland heeft daarbij 13 stemmen. Voor een gekwalificeerde meerderheid zijn ten minste 232 van de in totaal 321

stemmen nodig. Bovendien moet minstens de helft van de lidstaten die minimaal 62 procent van de bevolking van de EU vertegenwoordigen, vóór stemmen.

Het grondwettelijke Verdrag voert een eenvoudiger systeem in dat gebaseerd is op een dubbele sleutel: het aantal lidstaten en het aandeel van de bevolking. Voor een meerderheidsbesluit is de steun van ten minste 55 procent van de lidstaten nodig die tevens ten minste 65 procent van de bevolking omvat.

In vergelijking met de formule van het Verdrag van Nice betekent het nieuwe systeem een behoorlijke verruiming van de mogelijkheden om een gekwalificeerde meerderheid te vormen. Daardoor neemt de kans op meerderheidsbesluitvorming toe van 3,6 procent naar 10,1 procent (zie kader hierna). Of omgekeerd geformuleerd: het aantal mogelijkheden om een blokkerende minderheid te vormen neemt af, van 96,4 tot 89,9 procent van alle verdelingen van voor- en tegenstemmers die denkbaar zijn. Het grondwettelijke Verdrag laat de nieuwe regels voor vaststelling van een gekwalificeerde meerderheid overigens pas in november 2009 in werking treden.

Invloed op besluitvaardigheid

De invloed van besluitvormingsregels op de besluitvaardigheid kan worden gekwantificeerd door uit te gaan van meerderheidsbesluitvorming over een willekeurig onderwerp, waarbij de verdeling van de stemmen voor en tegen over de lidstaten door het toeval (een dobbelsteen bijv.) wordt bepaald. Dan kan worden berekend in hoeveel procent van de gevallen de voor besluitvorming benodigde gekwalificeerde meerderheid wordt gerealiseerd.

Terugblikkend in de tijd zien we dat de kans op het voldoen aan de vereisten van een gekwalificeerde meerderheid met elke uitbreiding terugliep: van 21,9 procent voor de EG-6, naar 14,7 procent voor de EG-9, 9,8 procent voor de EG-12 en 7,8 procent voor de EU-15. De uitbreiding naar 25 lidstaten deed deze kans zelfs teruglopen naar 2,8 procent.

Het Verdrag van Nice had de besluitvormingsregels moeten aanpassen aan de nieuwe realiteit van de uitgebreide Unie, maar dat is niet echt gelukt. De kans op een gekwalificeerde meerderheid is maar iets toegenomen voor de EU-25 (3,6 procent), en zal bij toetreding van Bulgarije en Roemenië dalen naar 2,1 procent.

Het grondwettelijke Verdrag brengt de kans op meerderheidsbesluitvorming weer op een hoger niveau: 10,1 procent voor de EU-25 en 12,9 procent voor de EU-27. De mogelijke toetreding van Turkije als 28^e lidstaat zal betrekkelijk weinig invloed op de besluitvaardigheid hebben: de kans op besluitvorming daalt dan naar 11,2 procent.

Bronnen: Richard Baldwin en Mika Widgren, *Decision Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC discard Giscard?*, 19 juni 2003; dez., *Council voting in the Constitutional Treaty: Devil in the details*, 23 juni 2004.

Rol van sociale partners

De rol van sociale partners en de autonome sociale dialoog zijn verankerd in het eerste deel van het grondwettelijke Verdrag, en wel in het kader van 'het democratische bestel van de Unie'. Artikel I-48 – waarvan de laatste zin 'nieuw' is – luidt als volgt:

De Unie erkent en bevordert de rol van sociale partners op het niveau van de unie, en houdt daarbij rekening met de verschillen tussen de nationale stelsels. Zij bevordert hun onderlinge dialoog, met inachtneming van hun autonomie.

De tripartiete sociale top voor groei en werkgelegenheid levert een bijdrage tot de sociale dialoog.

De bestaande spelregels voor raadpleging van de sociale partners en voor de implementatie van overeenkomsten tussen sociale partners zijn gehandhaafd (zie art. III-211 en 212).