

DE EUROPESE GRONDWET: TROEVEN EN TEKORTEN

DE EUROPESE GRONDWET: TROEVEN EN TEKORTEN

JOHAN MEEUSEN
GERT STRAETMANS
(editors)



Dit boek kwam tot stand met de steun van de
Europese Gemeenschap (Actie Jean Monnet)

 intersentia

Antwerpen – Oxford

Dit boek weerspiegelt niet noodzakelijk de visie van de Europese Gemeenschap en leidt evenmin tot enige aansprakelijkheid van de Europese Gemeenschap.

De Europese Grondwet: troeven en tekorten
Johan Meeusen en Gert Straetmans (editors)

© 2005 Intersentia
Antwerpen – Oxford
<http://www.intersentia.be>

ISBN 90-5095-467-7
D/2005/7849/40
NUR 823

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgevers.

TEN GELEIDE

Op 29 oktober 2004 ondertekenden 25 landen in Rome het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Met deze Grondwet, die werd voorbereid door de “Europese Conventie”, wordt een belangrijke nieuwe stap gezet in de uitbouw van de Europese Unie.

De start van het Europese integratieproject ligt formeel op 18 april 1951, de dag waarop België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) ondertekenden. Zes jaar later, op 25 maart 1957, verdiepten deze landen hun samenwerking door de ondertekening van het EEG-Verdrag en het Euratom-Verdrag. Een halve eeuw later omvat de Europese samenwerking 25 lidstaten, verspreid over het hele Europese continent, en blijkt ze een opmerkelijke evolutie te hebben doorgemaakt. De EGKS hield op te bestaan, terwijl de EEG (Europees Economische Gemeenschap) werd omgevormd tot EG (Europese Gemeenschap) en vandaag samen met Euratom deel uitmaakt van de Europese Unie. Die Europese Unie stelt niet enkel meer de economische integratie centraal, maar streeft naar de totstandbrenging van een sociale markteconomie, een Europees buitenlands en veiligheidsbeleid en politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

Bij zijn inwerkingtreding zal de Europese Grondwet het EG- en het EU-Verdrag vervangen. De Grondwet is bestemd om het juridische kader te vormen voor intense samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie en tekent de krijtlijnen uit voor de toekomst van het Europese continent.

De Europese Grondwet zal maar in werking treden na bekrachtiging door de 25 lidstaten van de Europese Unie. Vele daarvan hebben in dat verband een referendum aangekondigd. In Europa ontstaat vandaag een maatschappelijk en politiek debat over de plus- en minpunten van de Grondwet.

In dit boek wordt de Europese Grondwet juridisch doorgelicht. De vernieuwingen die de Grondwet brengt, worden vanuit drie invalshoeken toegelicht, gewikt en gewogen. Een eerste invalshoek richt zich op het belang van de kwalificatie van het nieuwe Verdrag als “Grondwet”. De tweede invalshoek beoordeelt het nieuwe institutioneelrechtelijke kaderwerk terwijl de derde invalshoek de materieelrechtelijke wijzigingen analyseert.

Deze drie invalshoeken stemmen overeen met de drie perspectieven die werden gehanteerd in de lezingen op de studieavond over “De Europese Grondwet: Europa op weg naar u?”, waarvan de teksten in dit boek worden gebundeld. Deze studieavond vond op 9 mei 2005 plaats in Antwerpen en werd door ondergetekenden georganiseerd, met de steun van het Infopunt Europa van de Provincie Antwerpen, het Jean Monnet-programma van de Europese Gemeenschap en uitgeverij Intersentia.

De planning van de studieavond op 9 mei heeft symboolwaarde. Op 9 mei 1950 lanceerde de Franse minister van Buitenlandse Zaken, Robert Schuman, immers het voorstel dat Frankrijk en Duitsland en alle Europese landen die wensten deel te nemen, hun sectoren van kolen en staal onder een gemeenschappelijk, supranationaal gezag zouden brengen. Deze "Schuman-verklaring", die werd geïnspireerd door de ideeën van Jean Monnet, vormde het startschot voor het project van Europese integratie. Vandaar dat jaarlijks op 9 mei in de hele Unie de “Dag van Europa” wordt gevierd.

Deze “Dag van Europa” biedt een uitstekende aanleiding om het grote belang van de Europese Unie te onderstrepen en te komen tot kritische reflectie over de toekomst van Europa. Voormelde studieavond was een eerste activiteit in dat raam en de voorbode van een reeks studieactiviteiten die ondergetekende initiatiefnemers jaarlijks omstreeks dezelfde periode willen organiseren. Telkens zullen belangwekkende ontwikkelingen in Europa juridisch worden onderzocht en geëvalueerd. Uitgeverij Intersentia zal deze studies jaarlijks in boekvorm uitgeven. Op deze manier wordt getracht de studie van het Europees recht aan de Universiteit Antwerpen in het licht te stellen.

Toen we de beslissing namen het eerste boek in die reeks van studies over het Europees recht te wijden aan de Grondwet voor Europa, leek het ons passend aan prof. dr. Koen Lenaerts, rechter in het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, te vragen daarin de eerste bijdrage te schrijven. Wij zijn bijzonder verheugd en vereerd dat hij deze uitnodiging heeft aanvaard.

Tevens danken wij eenieder die aan de totstandkoming van dit boek, en de daarmee gepaard gaande studieavond, heeft meegewerkt. Wij hopen dat dit boek het eerste mag zijn in een lange reeks van “Antwerpse studies”, gewijd aan het recht van de Europese Unie.

Prof. dr. Johan Meeusen
Prof. dr. Gert Straetmans

Antwerpen, 1 maart 2005

INHOUDSOPGAVE

TEN GELEIDE	v
DE GRONDWET VOOR EUROPA: SCHIJN OF WERKELIJKHEID?	
PROF. DR. KOEN LENAERTS	1
Inleiding	1
Hoofdstuk 1. De samensmelting van Verdragen en pijlers	7
Hoofdstuk 2. Eén enkele rechtspersoonlijkheid	9
Hoofdstuk 3. Voorrang	10
Hoofdstuk 4. Een eenvormig stelsel van normatieve instrumenten en besluitvormingsprocedures	11
A. Wetgevingshandelingen	12
B. Handelingen, niet zijnde wetgevingshandelingen	13
C. Een betere hiërarchie der normen?	17
Hoofdstuk 5. Een eenvormig stelsel van bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten	19
A. Basisbeginselen	20
B. De drie belangrijkste categorieën van bevoegdheden	23
C. De coördinatie van het economisch en het werkgelegenheidsbeleid en het GBVB	29
Besluit	30

DE EUROPESE GRONDWET: EEN NIEUW INSTITUTIONEEL RADERWERK VOOR EEN NIEUWE EUROPESE UNIE?	
PROF. DR. JOHAN MEEUSEN	31
Inleiding: De Europese Grondwet als eind- én startpunt	31
A. De Europese Grondwet als eindpunt	31
B. De Europese Grondwet als startpunt	33
C. Het institutionele kader van de nieuwe Europese Unie	35
Hoofdstuk 1. Een “Grondwet” voor de “éne” Unie	36
A. “Een Grondwet is een Grondwet is geen Grondwet”	36
A.1. De ondertekening van een Europese “Grondwet” betekent een belangrijke stap voorwaarts op politiek vlak... ..	36
A.2. ... maar houdt geen revolutie in op juridisch vlak	37
B. De instelling van de éne Europese Unie	38
B.1. De Europese Grondwet creëert een belangrijke institutionele vereenvoudiging... ..	38
B.2. ... maar met nuances	39
Hoofdstuk 2. De Grondwet consolideert en geeft democratische legitimiteit aan het <i>acquis jurisprudentiel</i>	41
A. Voorrang van het Unierecht	41
B. Unietrouw	42
C. Bevoegdheidsafbakening en flexibiliteit	43
Hoofdstuk 3. Een (meer) transparante Grondwet voor een (meer) transparante Unie	46
A. Transparantie... voor zover mogelijk	46
B. Meer transparantie middels een open werkwijze van de Unie	47
C. Meer transparantie middels verduidelijking van wat de Unie is en doet	48
C.1. Een transparante organisatie met rechtspersoonlijkheid... ..	48
C.2. ... en met duidelijke bevoegdheden?	48
D. Meer transparantie middels eenvormigheid van de besluitvorming	50
D.1. De rechtshandelingen van de Unie	50
D.2. De besluitvormingsprocedures	52
• De “gewone wetgevingsprocedure” als standaardprocedure voor de vaststelling van wetgeving	52
• Uitzonderingen	52
a) Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	53
b) Politieële en justitiële samenwerking in strafzaken	53

c) Andere afwijkingen van de gewone wetgevingsprocedure: enkele voorbeelden	54
Hoofdstuk 4. Een Grondwet voor een (heel) grote en (tamelijk) flexibele en slagvaardige Europese Unie	55
A. De spanning tussen flexibiliteit en slagvaardigheid van de Unie en belangenbescherming door de lidstaten	55
B. Grondwettelijke verwezenlijkingen ten gunste van de flexibiliteit van de Unie	56
C. Grondwettelijke verwezenlijkingen ten gunste van de slagvaardigheid van de Unie	56
C.1. Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen	56
C.2. Gedelegeerde Europese verordeningen	57
C.3. Verruimde en nieuwe mogelijkheden tot samenwerking tussen beperkte groepen van lidstaten	58
Hoofdstuk 5. De Europese Grondwet versterkt de lidstaten én de Unie	60
A. De Europese Grondwet versterkt de positie van de lidstaten binnen de Unie	61
A.1. De lidstaten, en hun uiteenlopende belangen, verdienen erkenning binnen de Europese Unie	61
A.2. De verscheidenheid van taal, cultuur en nationale identiteit van de lidstaten (inclusief regionaal en lokaal zelfbestuur) wordt erkend ..	62
A.3. Institutioneelrechtelijke versterking van de positie van de lidstaten ...	63
• Vrijwillige terugtrekking uit de Unie	64
• Uitvoeringshandelingen	65
• Inbreng van de nationale parlementen op het vlak van subsidiariteitscontrole	65
• Consolidatie van de positie van de Raad van Ministers	65
a) Algemeen overzicht	65
b) Het voorzitterschap van de Raad van Ministers en de minister van Buitenlandse Zaken	66
• Versterking en normalisering van de Europese Raad	68
a) Een intergouvernementeel orgaan in volle evolutie	68
b) De Europese Raad wordt een instelling	70
c) De Europese Raad vergadert (minstens) elk kwartaal	70
d) De Europese Raad krijgt een vaste voorzitter	71
e) De Europese Raad besluit vaak, maar niet altijd bij consensus	72
f) De Europese Raad beheerst de benoeming van de drie Europese topfiguren	73

g) De Europese Raad versterkt zijn positie t.o.v. de Raad van Ministers	74
h) De Europese Raad treedt op in de alarmbelprocedure	74
i) De Europese Raad vervult een belangrijke rol bij de herziening van de Grondwet	75
B. De Europese Grondwet versterkt het Europees Parlement, de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Unie	77
B.1. De Europese Grondwet versterkt de positie van het Europees Parlement	77
• Het Europees Parlement is, samen met de Raad, de Europese wetgever	77
• Het Europees Parlement is, samen met de Raad, de Europese begrotingsautoriteit	79
• Het Europees Parlement kiest de voorzitter van de Commissie en oefent politieke controle uit over de Commissie	80
• Het Europees Parlement staat sterker bij verdragsherzieningen	82
B.2. De Europese Grondwet versterkt de positie van de Europese Commissie	84
• De Commissie blijft de hoedster van het Verdrag en geniet (exclusief) wetgevend initiatiefrecht	84
• De Commissie oefent haar verantwoordelijkheden volkomen onafhankelijk uit	85
• De Commissie beschikt over uitvoeringsbevoegdheden	86
• De minister van Buitenlandse Zaken van de Unie is één van de vice-voorzitters van de Commissie	86
• De Commissie versterkt haar positie in het bijzonder in het domein van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken	87
B.3. De Europese Grondwet versterkt de positie van het Hof van Justitie van de Europese Unie	88
• De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht	88
• Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	89
• Verruimde toegang van natuurlijke en rechtspersonen tot het Hof van Justitie van de Europese Unie	90
• Verscherpte afdwinging door het Hof van Justitie van de Europese Unie van de grondwettelijke verplichtingen van de lidstaten	90
• Het Hof van Justitie van de Europese Unie oefent toezicht uit op de handelingen van de Europese Raad	91
• Versterkte bescherming van de grondrechten	91

Tot besluit: Bedenkingen bij een vernieuwd institutioneel evenwicht en democratie “op Europese wijze” alsook enkele toekomstvragen	94
A. De Grondwet creëert een nieuw institutioneel kaderwerk voor een nieuwe Europese Unie	94
B. Het democratisch karakter van de Europese Unie	95
C. De Europese Unie wordt gekenmerkt door een tweesporige representatieve democratie	97
D. Verdwijnt het begrippenpaar supranationaal/intergouvernementeel naar de achtergrond?	99
E. Welke rol zal toekomen aan de nationale parlementen?	100
F. Welke rol zal toekomen aan de Europese Commissie?	102

CAPITA SELECTA VAN MATERIEELRECHTELIJKE WIJZIGINGEN DOOR DE EUROPESE GRONDWET

PROF. DR. G. STRAETMANS en DRA. S. CASTELAIN	105
--	-----

Inleiding	105
----------------------------	-----

Hoofdstuk 1. Institutioneelrechtelijke vernieuwingen en hun

materieelrechtelijke weerslag	107
A. De bevoegdheidsafbakening en -uitoefening door de Unie	107
A.1. De (nieuwe?) bevoegdheidsverdeling in de Europese Grondwet	111
A.2. De flexibiliteitsclausule	113
A.3. Een vernieuwde typologie van rechtshandelingen	117
A.4. Loyauteitsplicht, nauwere samenwerking en administratieve samenwerking	122
B. De gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie en de in dit kader gesloten internationale overeenkomsten	126
B.1. Achtergrond en algemene beginselen	126
B.2. De uitvoering van het gemeenschappelijke handelsbeleid	136
C. Algemeen beginsel van non-discriminatie op basis van nationaliteit (artikel I-4, lid 2, Grondwet)	137

Hoofdstuk 2. Wijzigingen aan de materieelrechtelijke bepalingen

A. Algemene harmonisatiebepaling (III-172 en III-173 Grondwet)	158
B. Sociaal beleid (III-209 – III-219 Grondwet)	162
C. Milieubeleid (III-233 – III-234 Grondwet)	169
D. Consumentenbescherming (III-235 Grondwet)	172
E. Volksgezondheid (III-278 Grondwet)	174
F. Fiscaliteit	180

| Inhoudsopgave

Hoofdstuk 3. Besluit 183
A. Institutionele wijzigingen 184
B. Materiële wijzigingen 185