

**CONV 359/02**

**CONTRIB 124**

**BEGELEIDENDE NOTA**

---

van: het secretariaat

aan: de Conventie

---

Betreft: Bijdrage van de heer Chabert, waarnemer van het Comité van de Regio's bij de Conventie

- "De weg naar een grondwet voor de Europese burgers"

---

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heer Chabert, waarnemer van het Comité van de Regio's bij de Conventie, het advies van het Comité van de Regio's ontvangen als bijdrage aan de Conventie.

\_\_\_\_\_

Brussel, 17 oktober 2002

**ADVIES**

van het Comité van de Regio's

over

**"De weg naar een grondwet voor de Europese burgers",**

uitgebracht op 10 oktober 2002

---

## Het Comité van de Regio's,

- GEZIEN** de conclusies van het voorzitterschap van de Unie na afloop van de Europese Raad van 14 en 15 december 2001, en met name de verklaring van Laken over de toekomst van de Unie;
- GEZIEN** de Mededeling van de Commissie "Een ontwerp voor de Europese Unie" (COM(2002) 247 def.);
- GEZIEN** het Witboek van de Europese Commissie over "Europese *governance*" van 25 juli 2001 (COM(2001) 428 def.);
- GEZIEN** zijn bijdrage tot de Europese Conventie van 4 juli 2002 (CDR 127/2002 fin);
- GEZIEN** zijn resolutie van 14 november 2001 over de "Vorbereiding van de Europese Raad van Laken en de verdere ontwikkeling van de Europese Unie in het kader van de volgende intergouvernementele conferentie (2004)" (CDR 104/2001 fin);<sup>1</sup>
- GEZIEN** zijn verslag over burgerbetrokkenheid, uitgebracht op 20 september 2001 (CDR 436/2000 fin) en de verklaring van Salamanca van 22 juni 2001 (CDR 197/2001 fin);
- GEZIEN** zijn resolutie van 4 april 2001 over "Het resultaat van de Intergouvernementele Conferentie 2000 en de discussie over de toekomst van de Europese Unie" (CDR 430/2000 fin);<sup>2</sup>
- GEZIEN** zijn adviezen van 15 september 1999 en 13 april 2000 over de verslagen van de Europese Commissie aan de Raad "De wetgeving verbeteren 1998" en "De wetgeving verbeteren 1999" (CDR 50/99 fin en CDR 18/2000 fin);<sup>3</sup>
- GEZIEN** zijn resolutie van 20 september 2000 "Een constitutioneel kader voor de Europese Unie" (CDR 144/2000 fin)<sup>4</sup>;
- GEZIEN** zijn advies van 14 december 2000 over "Nieuwe bestuursvormen: Europa een kader voor burgerinitiatief" (CDR 182/2000 fin)<sup>5</sup> en over het "Witboek over Europese *governance*" van 13 maart 2002 (CDR 103/2001 fin)<sup>6</sup>;

---

<sup>1</sup> PB C 107 van 3 mei 2002, blz. 36

<sup>2</sup> PB C 253 van 12 september 2001, blz. 25

<sup>3</sup> PB C 374 van 23 december 1999, blz. 11 en PB C 226 van 8 augustus 2000, blz. 60

<sup>4</sup> PB C 22 van 24 januari 2001, blz. 4

<sup>5</sup> PB C 144 van 16 mei 2001, blz. 1

- GEZIEN** zijn advies over "Het ontwerpverslag van het Europees Parlement over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten" van 13 maart 2002 (CDR 466/2001 fin)<sup>7</sup>;
- GEZIEN** het besluit van zijn bureau van 12 juni 2001 een advies op te stellen waarin de gevolgen van de vereenvoudiging, uniformisering en constitutionalisering van de Verdragen worden geanalyseerd, en de commissie "Constitutionele aangelegenheden en Europese governance" te belasten met de voorbereiding;
- GEZIEN** het door de commissie "Constitutionele aangelegenheden en Europese governance" op 9 juli 2002 goedgekeurde ontwerpadvies (CDR 114/2002 rev. 2; rapporteur: mevrouw BRESSO (I/PSE), voorzitter van het provinciebestuur van Turijn);
- OVERWEGENDE** dat het Comité van de Regio's is uitgenodigd als actieve waarnemer deel te nemen aan de door de Europese Raad van Laken bijeengeroepen Europese Conventie, en dat het vraagstuk van de totstandbrenging van een grondwet voor de burgers van de Europese Unie een thema is dat tijdens de discussie over de hervorming van de Unie zal worden behandeld;
- OVERWEGENDE** dat de staatshoofden en regeringsleiders in de verklaring van Laken, wanneer zij hun gedachten laten gaan over de weg die moet leiden naar een Europese grondwet, herhaaldelijk verwijzen naar de noodzaak om de Verdragen door een herschikking te vereenvoudigen, om de transparantie van de Europese Unie en haar besluitvormingsprocessen te vergroten en haar zo dichter bij de burgers te brengen;
- OVERWEGENDE** dat de regionale en lokale overheden van nature dichter bij de burgers staan dan alle andere besluitvormingsniveaus, en tegenwoordig de meeste communautaire besluiten ten uitvoer leggen, zodat zij "Europa" een plaats in het leven van de lokale bevolking geven;
- OVERWEGENDE** dat het Comité zich reeds eerder over het constitutionaliseringsproces heeft uitgesproken, en dat het volgens hem absoluut zaak is na te denken over een initiatief waarmee de Verdragen transparanter kunnen worden gemaakt en leesbaar voor de burgers;

---

<sup>6</sup> PB C 192 van 12 augustus 2002, blz. 24

<sup>7</sup> PB C 192 van 12 augustus 2002, blz. 31

**OVERWEGENDE** dat de Europese Raad ook op deze noodzaak heeft gewezen en dat het deze in de conclusies van Laken heeft opgenomen bij de uitdagingen en hervormingen waarvoor de Unie zich gesteld ziet;

**MENENDE** dat de regionale en lokale overheden bij de discussie die na de Top van Nice op gang is gekomen over de toekomst van de Europese Unie, ter voorbereiding van de toekomstige hervorming van deze Unie, niet slechts de rol van toeschouwers mogen spelen,

**heeft tijdens zijn 46<sup>e</sup> zitting op 10 oktober 2002 het volgende advies uitgebracht:**

\*

\*       \*

## **STANDPUNTEN EN AANBEVELINGEN VAN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

### **1. De vereenvoudiging van de Verdragen**

#### **Het Comité van de Regio's,**

1.1 **wenst** met dit advies in te gaan op de procedures en redenen voor vereenvoudiging, uniformisering en constitutionalisering van de Verdragen. Het zgn. democratisch tekort, het gebrek aan doorzichtigheid en de ingewikkeldheid die de Verdragen in zekere mate kenmerken baren namelijk niet alleen de burgers grote zorgen, maar ook de lokale en regionale overheden, die rechtstreeks bij de tenuitvoerlegging van de Verdragsbepalingen betrokken zijn;

1.2 **herinnert eraan** dat de Europese Unie momenteel op vier verschillende Verdragen is gebaseerd en dat zij voor de uitvoering van haar beleid, afhankelijk van de materie, verschillende procedures hanteert. De doelstellingen, bevoegdheden en beleidsinstrumenten zijn dus in deze Verdragen apart geregeld. Deze situatie, die het resultaat is van de evolutie van de Europese integratie gedurende de afgelopen vijftig jaar, geeft aanleiding tot verwarring en soms ook tot incoherentie, waardoor de Unie niet meer doeltreffend kan functioneren. Nu de Unie voor de grootste uitbreiding uit haar geschiedenis staat, moet zij een oplossing zien te vinden voor dit probleem, en komen tot een stroomlijning;

1.3 **is van mening** dat het probleem dat de Verdragsbepalingen thans vrijwel onleesbaar zijn, niet mag worden veronachtzaamd in een proces waarmee in de eerste plaats wordt beoogd, de afstand tot de burger te verkleinen. Een doorzichtige bepaling is vóór alles een bepaling die voor alle burgers leesbaar en begrijpelijk is;

1.4 **wijst erop** dat naast deze kwestie, die snel moet worden opgelost wil men de burgers van de positieve betekenis van Europa kunnen doordringen, er de noodzaak is om de communautaire

wetgeving meer tot de essentie terug te brengen. Deze wetgeving moet weer het algemene en abstracte karakter krijgen van basisnormen, terwijl de details nader moeten worden geregeld door middel van regelgeving die door toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en met behulp van de mechanismen van *governance* tot stand komt, met volledige inachtneming van de communautaire beginselen;

1.5 **wijst er in dit verband op** dat ook het onderscheid tussen Unie en Gemeenschap moet worden herzien, om te komen tot een systeem dat meer mogelijkheden biedt voor een doeltreffend optreden t.a.v. kwesties die de burger werkelijk interesseren;

1.6 **is van mening** dat dit proces zou neerkomen op de omzetting van de huidige Verdragen in een "Grondwetsverdrag", niet door een herschikking van de Verdragen maar door het abstraheren van de algemene beginselen die als leidraad moeten fungeren voor de EU-wetgeving. Deze wijziging zou een vereenvoudiging tot gevolg kunnen hebben waarmee de doelstellingen van de Europese Unie tot de essentiële beginselen worden teruggebracht, zodat de burgers kunnen begrijpen wat het betekent in een Unie te zijn verenigd;

1.7 **herinnert eraan** dat de ervaringen van Nice hebben laten zien dat een algemene hervorming van de Verdragen nodig is, zodat eerst en vooral op twee behoeften kan worden ingespeeld: democratisering van de instellingen en verbetering van de doeltreffendheid van deze instellingen, met het oog op de uitbreiding. In Nice is dan wel geen adequaat antwoord gegeven op de uitdagingen waarvoor Europa zich gesteld ziet, maar de Top heeft wel tot resultaat gehad dat de beperkingen van een louter intergouvernementele methode voor verdragsherziening zijn blootgelegd. De regeringen hebben deze beperkingen zelf erkend in Verklaring nr. 23, waarin de weg wordt geopend voor een proces waarbij alle subjecten worden betrokken die tot nu toe in de marge van de besluitvormingsorganen moesten opereren en die juist de wil van de burgers van de Unie vertolken;

1.8 **vestigt er de aandacht op** dat het ook met het oog op de uitbreiding noodzakelijk is de slagvaardigheid van de Europese Unie en de bijbehorende besluitvormingsmechanismen te versterken;

1.9 **onderstreept** dat de essentie van de communautaire methode moet worden behouden, maar dat het noodzakelijk is de bevoegdheden opnieuw en nauwkeuriger vast te leggen en dat een eventuele bevoegdheidsoverdracht gepaard moet gaan met adequate institutionele instrumenten, die een doeltreffende bijdrage tot de besluitvorming mogelijk maken;

1.10 **herinnert er met name aan** dat de economische, sociale en territoriale cohesie op ondubbelzinnige wijze moet worden erkend als een van de essentiële taken van de Europese Unie en dat de verantwoordelijkheid hiervoor moet worden gedeeld tussen de Europese Unie, de lidstaten en de lokale en regionale overheden;

1.11 **is van mening** dat met het bijeenroepen van de Europese Conventie een weg is geopend naar een grondwet waarin de burgers echt hun stem moeten kunnen laten horen - zij het direct, zij het d.m.v. vertegenwoordigers - over de toekomst die zij willen voor Europa, en dat de

werkzaamheden van de Conventie kunnen worden bekroond door de goedkeuring met ruime meerderheid van stemmen van een ontwerpgrondwet van de Europese Unie, die tegemoet komt aan de verwachtingen van de burgers en waarmee zij zich kunnen identificeren;

1.12 **wijst erop** dat het aanvullen van het democratisch tekort dat aan het Europese integratieproces te wijten is, reeds lang tot de beleidsprioriteiten van het Comité van de Regio's behoort;

1.13 **herinnert er tevens aan** dat de leden van het CvdR enerzijds de burgers bij de Europese instellingen en anderzijds de Europese instellingen bij de burgers vertegenwoordigen. In feite vormen zij de schakel tussen het lokale en regionale bestuursniveau, en wat er daar leeft, en het Europese niveau. Het hoopt voorts dat er samen met de geplande vereenvoudiging van de regelgeving ook werk zal worden gemaakt van uitgebreide uitwisseling van communautaire informatie, al dan niet via de traditionele communicatiekanalen, en met bijzondere aandacht voor de jongeren, die immers de toekomstige generaties van Europese burgers vormen. Alleen een grondige kennis van de grondbeginselen van de EU kan ervoor zorgen dat een echt gevoel van betrokkenheid ontstaat en zich ontwikkelt.

1.14 **onderstreept** dat dit aspect uitgebreid ter sprake is gekomen tijdens de eerste conferentie over burgerbetrokkenheid, die in Salamanca werd gehouden, en tijdens de voorbereidende discussie. Het CvdR is ervan overtuigd dat het nabijheidsbeginsel onmisbaar is voor een goede *governance* van de EU en heeft eveneens benadrukt dat de lokale en regionale dimensie deel uitmaken van dit concept. Het is derhalve van essentieel belang dat de bijdrage van de regionale en lokale overheden tot het democratisch functioneren van Europa tastbaarder wordt gemaakt, in de eerste plaats door actief deel te nemen aan het debat over de toekomst van de Unie dat de EU tot de IGC van 2004 zal moeten voeren. De lokale en regionale overheden zijn als geen ander in staat ervoor te zorgen dat de dagelijkse realiteit en de verlangens van de burgers, die op regionaal en lokaal niveau duidelijker kunnen worden waargenomen, hun weerklink vinden in de Europese besluitvorming. Alleen door de band tussen de burgers en de Europese Unie te herstellen, is het mogelijk de zin en de betekenis van de Europese eenwording opnieuw te ontdekken.

## 2. De herschikking van de Verdragen

### Het Comité van de Regio's,

2.1 **wijst erop** dat zowel in bijlage IV bij het Verdrag van Nice, met de Verklaring over de toekomst van de Unie, als in de conclusies van de Top van Laken en de werkzaamheden van de Conventie uitdrukkelijk wordt gesteld dat een brede discussie met alle belanghebbende partijen moet worden aangemoedigd. Hieronder vallen zeker ook de lokale en regionale overheden, die zich tevens over de herschikking van de Verdragen dienen uit te spreken. Deze kwestie gaat hen niet alleen aan omdat zij het dichtst bij de burgers staan, maar ook omdat zij steeds meer betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van het beleid en de toepassing van de communautaire wetgeving;

2.2 **is van mening** dat het grootste probleem van de Verdragen zonder meer de leesbaarheid ervan is. Het eerste wat moet worden gedaan om de Verdragen te vereenvoudigen, is ervoor te zorgen dat de burgers van de EU kunnen lezen en begrijpen waarom de Unie bestaat en wat haar doelstellingen zijn. De lokale en regionale overheden vestigen in dit verband de aandacht op hun taak een eerste aanspreekpunt voor alle Europese burgers te vormen en een ideale mogelijkheid voor informatie-uitwisseling en overleg te bieden.

2.3 **onderstreept** dat het daarnaast zaak is, zoals hierboven al werd uiteengezet, in het Europese rechtstelsel het principe te respecteren van een hiërarchie tussen rechtsbronnen en, inhoudelijk, tussen algemene, universele rechtsregels en specifieke voorschriften, waarbij gewaarborgd moet zijn dat de fundamentele beginselen op ieder niveau worden gerespecteerd. Hoewel de Verdragen van de Unie formeel internationale verdragen blijven, moeten zij als grondslag dienen voor een inmiddels *uniek* rechtstelsel dat alleen op basis van in een "grondwet" vastgelegde grondbeginselen kan voortbestaan. Deze "grondwet" zal worden aangevuld met functioneringsregels die decentraal kunnen worden vastgesteld en die dus niet overal hetzelfde hoeven te zijn; zij kunnen worden aangepast aan de kenmerken van de lidstaten en moeten stroken met hun grondwettelijke bepalingen;

2.4 **is van mening** dat burgerbetrokkenheid bij het beleid impliceert dat de lokale en regionale besturen voldoende speelruimte krijgen om te beslissen hoe de communautaire besluiten het beste ten uitvoer kunnen worden gelegd. Een Europees model dat gebaseerd is op een gedetailleerde regelgeving ter waarborging van de mededinging zal tenslotte de autonomie geen goed doen en met name afbreuk doen aan de bevoegdheden van regio's met een constitutioneel karakter. Het is daarentegen gewenst dat de rol van deze regio's wordt veiliggesteld via de verdediging van enkele algemene beginselen, die vervolgens een toepassing vinden in de vorm van regels en voorschriften van lidstaten, regionale en lokale overheden, die handelen op basis van gezond verstand en autonomie. Een beleid van "goed bestuur", op welk niveau dan ook, kan niet zonder raadpleging. Dit geldt in het bijzonder voor het lokaal en regionaal bestuur, waar de behoefte aan een representatieve democratie en controlerende bevoegdheden sterker is;

2.5 **wijst er in dit verband op** dat de regionale en lokale overheden krachtens de nationale grondwetten in tal van sleutelsectoren over belangrijke, soms zelfs exclusieve bevoegdheden beschikken, en zich derhalve in een uitstekende positie bevinden om de rol van vertolker en woordvoerder van de burger t.a.v. de Europese Unie te vervullen. De onvolkomenheid van de Unie als politieke entiteit is van negatieve invloed geweest op de wijze waarop de Europese burgers tegen haar aankijken, en heeft hun saamhorigheidsgevoel verzwakt. Om deze band te herstellen is het van cruciaal belang dat de Unie zich openstelt voor de burgers en dat zij een politiek programma met concrete maatregelen uitstippelt en voor coherente regelgeving zorgt. De exclusief intergouvernementele procedure moet worden vervangen door een procedure voor het wijzigen van verdragen – zoals de huidige Conventie – waarmee op transparante wijze een Europees "Grondwetsverdrag" tot stand wordt gebracht, waarop het CvdR al eerder heeft aangedrongen. Hiervoor zijn ingrijpende institutionele wijzigingen nodig, waarbij alle partijen zoveel mogelijk moeten worden betrokken, zoals bij een constitutionele hervorming vereist is;



2.6 **is van mening** dat het onderscheid tussen het basisverdrag en de overige bepalingen tevens weerspiegeld moet zijn in verschillende wijzigingsprocedures, waarvoor een gekwalificeerde meerderheid vereist is.

### 3. **Het Handvest van de grondrechten**

#### **Het Comité van de Regio's,**

3.1 **is van mening** dat de EU een nieuw "pact" met de Europese burgers moet overwegen dat een sterk saamhorigheidsgevoel kan geven, wat onontbeerlijk is voor de lotsverbondenheid van de burgers. Dit is de grote verdienste van het Handvest van de grondrechten van de EU. Hiermee zijn twee fundamenteel vernieuwende aspecten geïntroduceerd: enerzijds een nieuwe werkmethode, namelijk via een *ad-hoc*-conventie, en anderzijds een thema dat van rechtstreeks belang is voor de burger, namelijk diens rechten;

3.2 **onderstreept** dat het er al herhaaldelijk op heeft aangedrongen het Handvest bindende werking te geven en tot integrerend onderdeel van een groter constitutioneel kader te maken teneinde de daarin verankerde rechten een onvervreemdbaar karakter te geven, en dat het onder de aandacht heeft gebracht dat de lokale en regionale overheden voorstanders zijn van deze nieuwe constituerende procedure, en dat zij daarin een vooraanstaande rol wensen te spelen; de rechten waaraan algemene waarden in de lidstaten ten grondslag liggen dienen in het EU-verdrag te worden verankerd; dit geldt in de eerste plaats voor de mensen- en burgerrechten, terwijl economische en sociale rechten in vele lidstaten voor een belangrijk deel onder de bevoegdheid van de plaatselijke en regionale overheden vallen en om die reden politieke doelstellingen op EU-niveau moeten blijven. Het hoopt dat de EU, als het probleem van zijn rechtspersoonlijkheid eenmaal is opgelost, zich kan aansluiten bij het Europees Verdrag inzake de bescherming van de mensenrechten, dat al eerder door alle EU-landen is ondertekend.

3.3 **herinnert eraan** dat tijdens de Top van Nice voor de eerste maal concrete vooruitzichten zijn geboden op een methode voor institutionele hervorming van de EU die gebaseerd is op het model van een "conventie", zoals die welke tot het Handvest van de grondrechten heeft geleid.

#### 4. De goedkeuring van een constitutionele tekst

##### Het Comité van de Regio's,

4.1 **herinnert eraan** dat het al sinds jaar en dag voorstander is van een Europees constitutioneel kader dat, met inachtneming van de grondwettelijke stelsels van de lidstaten, is bedoeld om het huidige "democratisch tekort" van de Gemeenschap op te heffen;

4.2 **betreurt** de marginale rol die is gereserveerd voor de regionale en lokale overheden, wier vertegenwoordigers niet tot de volwaardig leden van de Conventie voor de totstandkoming van een ontwerpgrondwet worden gerekend;

4.3 **bevestigt** dat in de huidige Verdragen instrumenten, bevoegdheden en besluitvormingsprocedures worden voorgesteld die niet krachtig genoeg zijn om de doeltreffendheid van het communautaire besluitvormingsproces in de context van een samenleving die steeds meer wordt gekenmerkt door onderlinge afhankelijkheid, te garanderen;

4.4 **dringt erop aan** dat het subsidiariteits- en nabijheidsbeginsel in het nieuwe constitutionele kader beter worden beschermd en dat meer waarborgen worden gegeven voor de toepassing ervan, en dat een beter evenwicht tot stand wordt gebracht tussen de instellingen onderling en tussen de instellingen en de andere bestuursniveaus;

4.5 **is van mening** dat het toekomstige "Grondwetsverdrag" een basisverdrag moet zijn dat zich niet beperkt tot een herschikking van de bestaande verdragen, maar dat de instellingen meer macht geeft teneinde het huidige democratisch tekort in de Unie op te heffen; hiervoor is het van belang dat de rol van het Europees Parlement wordt versterkt, maar ook dat een antwoord wordt gegeven op het probleem van de burgerbetrokkenheid, door de regionale en lokale overheden meer bij e.e.a. te betrekken, zowel via de assemblee waarin zij vertegenwoordigd zijn: het Comité van de Regio's, als rechtstreeks, op grond van de hen door de nationale grondwetten toegekende bevoegdheden;

4.6 **wijst erop** dat in het "Grondwetsverdrag" de waarden moeten worden verankerd die aan de basis liggen van het Europese eenwordingsproces en die de Unie nastreeft, evenals de beginselen die ten grondslag liggen aan het normatieve stelsel en die in gedetailleerde bepalingen nader worden uitgewerkt. De volgende beginselen mogen niet ontbreken:

- het subsidiariteitsbeginsel, dat als hoeksteen fungeert (ook op subnationaal niveau), met inachtneming van de grondwettelijke bepalingen van de afzonderlijke lidstaten;
- het evenredigheidsbeginsel;
- het beginsel van *governance* en partnerschap;
- flexibiliteit bij de toepassing op nationaal, regionaal en sub-regionaal niveau;

4.7 **is van mening** dat bij de opstelling van het "Grondwetsverdrag" de bevoegdheden wel duidelijk moeten worden afgebakend maar dat een rigide opsomming moet worden voorkómen, en dat moet worden gestreefd naar versterking van de Europese bevoegdheden, niet alleen op het gebied van de gemeenschappelijke munt maar ook op het gebied van de gemeenschappelijke veiligheid en het buitenlands beleid: gebieden waarop de burgers er meer behoefte aan hebben dat Europa met één stem spreekt. Naast deze exclusieve bevoegdheden zouden er gedeelde bevoegdheden tussen het Europese niveau en het nationale niveau moeten zijn op gebieden waarop belangrijke keuzen moeten worden gemaakt, terwijl de rechtstreekse toepassing hiervan, afhankelijk van het grondwettelijk systeem van de lidstaten, aan de nationale of sub-regionale overheden moeten worden overgelaten;

Brussel, 10 oktober 2002

De voorzitter  
van het  
Comité van de Regio's

De secretaris-generaal  
van het  
Comité van de Regio's

A. BORE

V. FALCONE

\_\_\_\_\_