

# SAMENVATTING

VAN HET VERDRAG TOT

VASTSTELLING VAN EEN

# GRONDWET VOOR EUROPA



REFERENDUM  
COMMISSIE

# REFERENDUM

OP WOENSDAG 1 JUNI 2005

Op 1 juni 2005 gaat Nederland naar de stembus. Deze keer niet voor de verkiezingen van bijvoorbeeld de Tweede Kamer of de gemeenteraden, maar voor een referendum.

Nederland is lid van de Europese Unie (EU). Er is een nieuw verdrag opgesteld, het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*. De lidstaten van de EU wordt gevraagd daarmee in te stemmen. Voordat de Eerste en Tweede Kamer en de regering daarover besluiten, wordt uw mening gevraagd.

De vraag die kiesgerechtigden mogen beantwoorden, luidt:

‘Bent u voor of tegen instemming door  
Nederland met het Verdrag tot vaststelling van  
een Grondwet voor Europa?’

## Verantwoording

Deze brochure bevat een samenvatting van het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*. Daarbij zijn, omwille van de leesbaarheid, delen van het Verdrag samengevoegd of vereenvoudigd. Om een volledig beeld te krijgen van de inhoud van het Verdrag, kunt u het hele Verdrag raadplegen. Het Verdrag is kosteloos verkrijgbaar op de secretarie van uw gemeente.

Op [www.referendumcommissie.nl](http://www.referendumcommissie.nl) vindt u meer informatie over de inhoud van het verdrag.

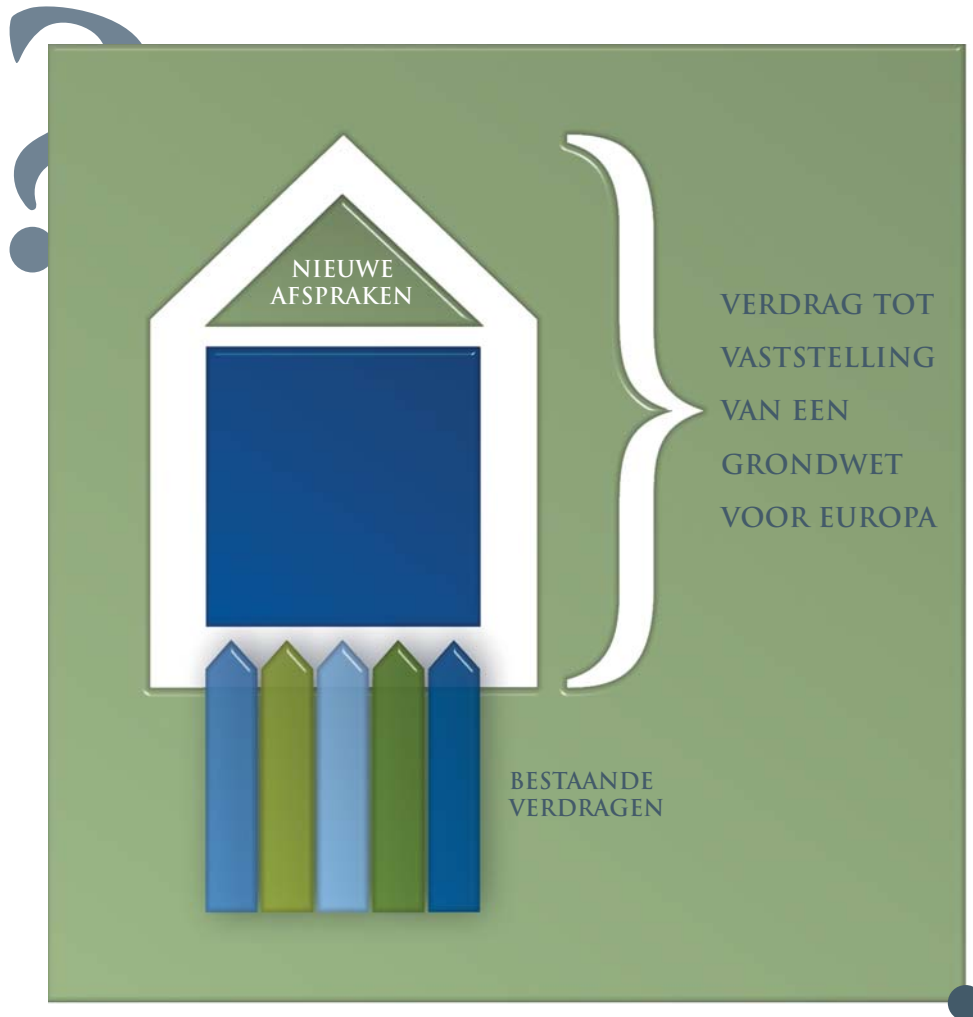
Aan deze samenvatting kunnen geen rechten worden ontleend.

In deze brochure leest u meer over het Verdrag en het referendum. De Referendumcommissie geeft daarin een objectieve samenvatting van het Verdrag. De leden van deze onafhankelijke en onpartijdige commissie zijn benoemd door de Tweede Kamer.

# GRONDWET

## WAT IS HET VERDRAG TOT VASTSTELLING VAN EEN GRONDWET VOOR EUROPA?

HOE IS HET NIEUWE VERDRAG OPGEBOUWD?



In het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* zijn de bestaande verdragen van de Europese Unie samengevoegd. Daarnaast zijn enkele onderdelen van de verdragen gewijzigd. Het Verdrag bevat ook nieuwe afspraken. Zo komt er een hoofdstuk met grondrechten in het Verdrag te staan. Verder krijgt de Europese Raad, die bestaat uit staatshoofden en regeringsleiders, een vaste voorzitter en krijgt de EU een minister van Buitenlandse Zaken.

De inhoud van het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* heeft kenmerken van een grondwet, zoals de meeste staten die hebben. Een 'Grondwet voor Europa' dus. Het referendum gaat over de vraag of Nederland wel of niet met dit Verdrag instemt. U spreekt dus geen oordeel uit over de regels die nu al in Europa gelden. Die blijven ongewijzigd bestaan als het nieuwe Verdrag er niet komt.

### WAT IS DIT REFERENDUM?

*Dit referendum is een 'volksraadpleging'. Kiezers adviseren over de vraag of Nederland met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa instemt. Zij doen dat door een stem 'voor' of 'tegen' uit te brengen.*

# VERANDERING

## WAT VERANDERT ER DOOR HET NIEUWE VERDRAG?

Met het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* zullen sommige regels veranderen en worden nieuwe regels van kracht. Enkele belangrijke wijzigingen:

Alle bestaande verdragen van de Europese Unie worden in één nieuw verdrag opgenomen.

De verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de EU wordt duidelijker: wie doet wat.

Daar waar naast de lidstaten ook de EU bevoegd is, treedt de EU alleen op als dat nodig is. Dit heet het 'subsidiariteitsbeginsel'. Nationale parlementen kunnen tegen zo'n optreden bezwaar maken.

Het recht van de EU gaat boven het recht van de lidstaten.

De lidstaten van de EU krijgen op grond van het Verdrag de mogelijkheid om de EU te verlaten.

De manier waarop besluiten tot stand komen, wordt op sommige onderdelen eenvoudiger.

Het Europees Parlement krijgt meer bevoegdheden.

De Europese Raad krijgt een vaste voorzitter.

De EU krijgt een eigen minister van Buitenlandse Zaken.

Het aantal leden van de Europese Commissie wordt kleiner.

Het Europees Hof van Justitie krijgt ruimere bevoegdheden.

Er komt een lijst van grondrechten in het Verdrag.

*Meer informatie over het referendum en het Verdrag vindt u op [www.referendumcommissie.nl](http://www.referendumcommissie.nl).*

# INHOUDE

## WAT STAAT ER IN HET VERDRAG TOT VASTSTELLING VAN EEN GRONDWET VOOR EUROPA?

Het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* vervangt de bestaande verdragen. Het bestaat uit een inleiding ('preambule'), vier delen, twee bijlagen en 36 protocollen. Het Verdrag telt 448 artikelen.

De inleiding van het Verdrag spreekt de overtuiging uit, dat Europa na bittere ervaringen wil voortgaan op de ingeslagen weg van beschaving, vooruitgang en welvaart. De inspiratie hiervoor ontleent de regeringen van de EU-landen aan de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa.

De vier delen zijn:

- I *De grondslagen van het Verdrag.* Dit deel bevat een omschrijving van de EU en haar doelstellingen, bevoegdheden, besluitvormingsprocedures en instellingen.
- II *De lijst van grondrechten.* Hierin is het Handvest van de grondrechten opgenomen.
- III *Het beleid en de werking van de Unie.*
- IV *De slotbepalingen met de procedures voor de goedkeuring en herziening van het Verdrag.*

### DEEL I VAN HET VERDRAG: DE GRONDSLAGEN

Deel I van het Verdrag bevat onder meer bepalingen over waarden en doelstellingen van de EU, het burgerschap, bevoegdheden van de EU, de Europese instellingen, wetgevingsprocedures en het democratisch bestel.

## Waarden en doelstellingen van de EU

Artikel 1-1 van het Verdrag stelt de Europese Unie in (de EU). De EU staat open voor alle Europese staten die haar waarden eerbiedigen. Daarnaast somt het Verdrag de waarden op waarop de EU gebaseerd is: respect voor menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten.

In dit deel van het Verdrag staat ook dat de EU binnen haar grenzen het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, en de vrijheid van vestiging verzekert. Het Verdrag verbiedt bovendien elke vorm van discriminatie op

grond van nationaliteit. Het Verdrag en de rechtsregels van de EU die nodig zijn voor de uitvoering van het Verdrag, hebben voorrang boven het nationale recht van de lidstaten.

### VERDWIJNT DE NEDERLANDSE GRONDWET?

*Nee, deze blijft van kracht.*

## Burgerschap van de EU

Als Nederlands burger bent u ook EU-burger. Het EU-burgerschap komt echter niet in de plaats van uw Nederlandse burgerschap. Het EU-burgerschap brengt wel aanvullende rechten mee. Zo bent u kiesgerechtigd bij verkiezingen voor het Europees Parlement en de gemeenteraden, ook als u in een andere lidstaat woont dan uw eigen land. Daarnaast hebt u recht op diplomatieke en consulaire bescherming, mag u zich met verzoekschriften tot het Europees Parlement richten en kunt u de Europese ombudsman inschakelen. Wanneer u EU-instellingen in één van de talen van de EU aanschrijft, heeft u het recht om in die taal ook antwoord te krijgen.

## Bevoegdheden van de EU

In het Verdrag staat nauwkeurig omschreven wat de bevoegdheden van de EU zijn. De EU bezit alleen bevoegdheden die het Verdrag haar toekent. De verdeling van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten is als volgt:

De eerste categorie bevoegdheden bevat beleidsterreinen waar alleen de EU optreedt. Dit zijn de 'exclusieve bevoegdheden'. Daartoe behoren onder andere concurrentiebeleid, handelspolitiek en douane, monetair beleid in de eurolanden en bescherming van de visstand in zee.

In de tweede categorie staan 'gedeelde bevoegdheden' die de EU deelt met de lidstaten. Die hebben onder meer betrekking op gebieden als milieu, landbouw, visserij, bescherming van de consument en energie. Volgens het zogeheten subsidiariteitsbeginsel treedt de EU bij de uitoefening van deze bevoegdheden alleen op als dat noodzakelijk is. Het Verdrag verstevigt de toepassing van dit beginsel. Als de Europese Commissie een nieuw wetsvoorstel doet, moet zij aangeven hoe zij met dit beginsel rekening heeft gehouden. In het Verdrag staat dat een nationaal parlement een Commissievoorstel opnieuw kan bestuderen en een advies kan uitbrengen wanneer het meent dat de Commissie het subsidiariteitsbeginsel onvoldoende in acht heeft genomen. Als eenderde van alle parlementen die mening deelt, moet de Commissie haar voorstel opnieuw bezien.

Op sommige terreinen, zoals economie en werkgelegenheid, coördineren de lidstaten hun nationale beleid binnen de EU.

De EU heeft de bevoegdheid om gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vast te stellen en uit te voeren en om defensiebeleid geleidelijk uit te breiden.

Op beleidsterreinen als volksgezondheid, cultuur, toerisme, onderwijs en administratieve samenwerking treedt de EU alleen op om maatregelen van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen.

## Instellingen van de EU

De belangrijkste instellingen van de EU zijn: het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad van Ministers, de Europese Commissie en het Hof van Justitie.

Het *Europees Parlement* vertegenwoordigt alle burgers van de EU. De leden worden rechtstreeks gekozen door middel van verkiezingen. Het Verdrag geeft het Europees Parlement als medewetgever meer bevoegdheden. De wetgevingsprocedure, waarbij het Parlement samen met de Raad van Ministers besluiten neemt over nieuwe wetten, wordt uitgebreid tot nieuwe terreinen.

### WAT IS HET 'VERDRAG TOT VASTSTELLING VAN EEN GRONDWET VOOR EUROPA'?

*Het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa is een overeenkomst tussen de 25 lidstaten van de Europese Unie. Het vervangt de bestaande verdragen binnen de EU.*

De *Europese Raad* bestaat uit staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, de eigen voorzitter en de voorzitter van de Europese Commissie. Volgens het Verdrag neemt ook de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken van de EU deel aan de werkzaamheden van de Europese Raad. De Europese Raad heeft geen wetgevende taken, maar stimuleert de ontwikkeling van de EU. In het algemeen spreekt de Europese Raad zich bij consensus uit.

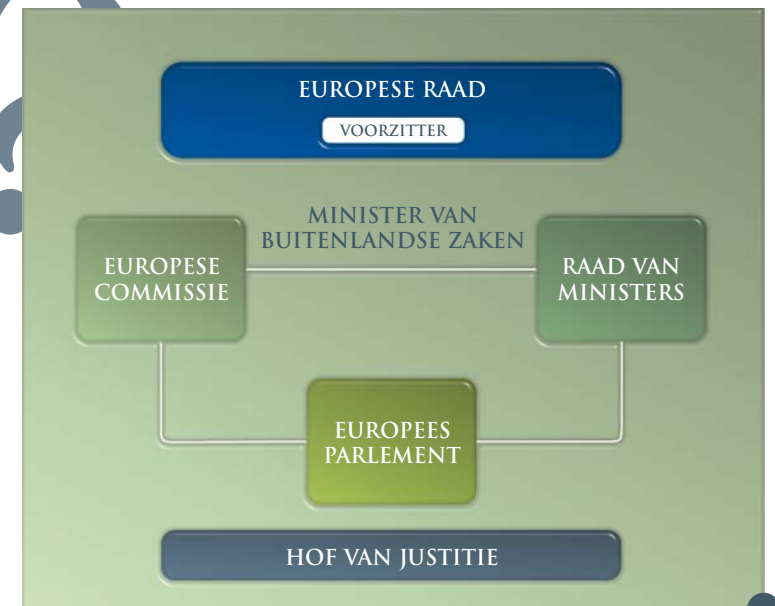
Het Verdrag voorziet in één vergadering van de Europese Raad per kwartaal.

De voorzitter van de Europese Raad is een nieuw element in de EU. Hij wordt door de Europese Raad voor een periode van tweeënhalf jaar gekozen en is eenmaal herkiesbaar. Hij leidt en stimuleert de besprekingen van de Europese Raad.

In de *Raad van Ministers* zijn de regeringen van de lidstaten vertegenwoordigd. Samen met het Europees Parlement besluit de Raad over Europese wetgeving en over de jaarlijkse begroting van de EU. De Raad neemt ook beslissingen over het buitenlands en veiligheidsbeleid. De Raad vergadert in verschillende samenstellingen. Dit is afhankelijk van het onderwerp dat de Raad behandelt. Het Verdrag schrijft voor dat de Raad van Ministers grotendeels in het openbaar vergadert.

De *Europese Commissie* bestaat uit leden die onafhankelijk zijn van de lidstaten. Op wetgevend terrein is zij de motor: de Commissie formuleert wetsvoorstellen. Die legt de Commissie vervolgens ter vaststelling voor aan het Europees Parlement en de Raad van Ministers. Verder ziet de Commissie toe op de

### WAT ZIJN DE BELANGRIJKSTE EU-INSTELLINGEN?



juiste toepassing van het EU-recht. De Commissie legt als college verantwoording af aan het Europees Parlement. Als het parlement een motie van afkeuring aanneemt, kan de Commissie gedwongen worden in haar geheel af te treden.

In de Commissie zit momenteel één commissaris per lidstaat. Vanaf 2014 wordt de Commissie kleiner. Het aantal leden wordt dan gelijk aan tweederde van het aantal lidstaten. De leden worden dan gekozen volgens een toerbeurtsysteem.

Het Verdrag voert een minister van Buitenlandse Zaken in.

### VOOR WIE GELDT HET VERDRAG TOT VASTSTELLING VAN EEN GRONDWET VOOR EUROPA?

*Het Verdrag is, nadat alle landen met het Verdrag hebben ingestemd, van kracht in elk land dat tot de Europese Unie behoort. U kunt rechtstreeks bepaalde rechten aan dit Verdrag ontleen. Landen dienen zich aan het Verdrag te houden en kunnen elkaar aanspreken op naleving ervan.*

de EU en lidstaten, tussen de instellingen onderling en tussen particulieren en de EU. Het Hof beantwoordt ook vragen van nationale rechterlijke instanties over de uitleg van het recht van de EU in zaken die bij een nationale rechtbank in behandeling zijn.

Het Verdrag breidt de bevoegdheden van het Hof van Justitie uit.

Deze is tevens één van de vice-voorzitters van de Commissie. Hij krijgt, al dan niet namens de Raad van Ministers, diverse taken op het terrein van het buitenlands beleid van de EU.

Het *Hof van Justitie* bestaat uit één rechter per lidstaat. Het zorgt dat iedereen de wetten van de EU eerbiedigt. Het treedt op bij geschillen tussen lidstaten, tussen

## Europese wetten

De EU heeft instrumenten nodig om haar bevoegdheden te kunnen uitoefenen. Het Verdrag vermindert het aantal instrumenten. De belangrijkste instrumenten in het Verdrag zijn de Europese wet en de Europese kaderwet. De lidstaten, en in sommige gevallen de Commissie, voeren deze uit.

Het Verdrag voert een vaste wetgevingsprocedure in (de 'medebeslissingsprocedure'). Volgens deze procedure nemen het Europees Parlement en de Raad van Ministers samen besluiten. Dit gebeurt in de Raad met 'gekwalificeerde meerderheid'. Ministers van grote lidstaten hebben een zwaardere stem dan die van kleinere landen. In het Verdrag staat dat er vanaf 2009 een nieuw systeem van gekwalificeerde meerderheid komt. Dan neemt de Raad een wetsvoorstel pas aan bij een meerderheid van zowel de lidstaten als de Europese bevolking. Van die dubbele meerderheid is sprake wanneer 55% van de lidstaten met het voorstel instemt en deze lidstaten tenminste 65% van de bevolking van de EU vertegenwoordigen.

## Het democratisch bestel

Op grond van een apart deel van het Verdrag heeft iedere burger het recht aan 'het democratisch bestel' van de EU deel te nemen. Ook krijgen burgers en organisaties de mogelijkheid hun mening over het EU-beleid kenbaar te maken. Verder kunnen burgers de Europese Commissie verzoeken de wetgever een wetsvoorstel voor te leggen, dat zij noodzakelijk achten. Dit verzoek moet worden ingediend door ten minste één miljoen burgers die samen een belangrijk aantal lidstaten vertegenwoordigen.

## Vrijwillige terugtrekking

Nieuw in het Verdrag is dat elke lidstaat kan besluiten om zich uit de EU terug te trekken. De EU en de lidstaat moeten in dat geval onderhandelen over de voorwaarden voor de terugtrekking.

## DEEL II VAN HET VERDRAG: DE GRONDRECHTEN VAN DE EUROPESE UNIE

De tekst in dit deel van het Verdrag is niet nieuw. De tekst is namelijk al in december 2000 in een 'Handvest' vastgelegd. Dit handvest maakte echter geen deel uit van de bestaande EU-verdragen en was juridisch niet bindend. Het 'Handvest van de grondrechten' is nu als deel II in het Verdrag verwerkt. Hierdoor heeft de EU een eigen lijst van grondrechten gekregen. Deze zijn juridisch bindend voor de instellingen van de EU. Voor de lidstaten gelden de grondrechten ook, als zij rechtsregels van de EU uitvoeren. De grondrechten doen geen afbreuk aan de grondrechten in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in de nationale grondwetten van de lidstaten.

In het Handvest staan grondrechten als:

de eerbiediging en bescherming van de menselijke waardigheid

het recht op onderwijs

het recht om te werken in elke lidstaat

de eerbiediging van de verscheidenheid van cultuur, godsdienst en taal

het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden

het recht op toegang tot sociale zekerheid en sociale bijstand

het recht op behoorlijk bestuur

## DEEL III VAN HET VERDRAG: BELEID EN WERKING VAN DE EUROPESE UNIE

Deel III is het grootste deel van het Verdrag. Er staan regels in voor de verschillende beleidsterreinen waarop de EU werkzaam is. Veel van wat in het derde deel van het Verdrag staat, is niet nieuw. Toch verschilt het op enkele punten met de oude bepalingen. Zo zijn er veranderingen op het terrein van justitiële samenwerking en buitenlands beleid. Andere wijzigingen hebben onder meer betrekking op sociale zekerheid, economisch beleid, landbouw- en visserijbeleid en volksgezondheid.

Deel III begint met bestaande bepalingen waarmee de EU op alle beleidsterreinen altijd rekening moet houden. Zo moet de EU letten op de gelijkheid van mannen en vrouwen, een hoog niveau van werkgelegenheid en op volksgezondheid, milieubescherming en consumentenbescherming. Deze bepalingen staan nu nog verspreid in één van de bestaande verdragen. Andere bepalingen zijn nieuw. Zo is er een artikel over dierenwelzijn opgenomen en wordt de bestrijding van discriminatie benadrukt.

De bepalingen over de Europese interne markt zijn ook veranderd. Besluiten over sociale zekerheid voor migrerende werknemers en zelfstandigen kunnen bijvoorbeeld worden genomen op basis van gekwalificeerde meerderheid in plaats

### WAT IS EEN GRONDWET VOOR EUROPA ?

*Een grondwet stelt overheidsorganen in, regelt hun bevoegdheden en bevat de grondrechten van de burgers. Met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa gebeurt dat voor de EU.*

van unanimititeit. Maar als 'fundamentele aspecten van een nationaal stelsel van sociale zekerheid' in gevaar dreigen te komen, kan een lidstaat bezwaar maken.

Daarnaast zijn er wijzigingen in het landbouw- en visserij-beleid. Het Europees Parlement zal op vrijwel alle terreinen kunnen meebeslissen. Bovendien krijgt het Europees Parlement bij de vaststelling van de landbouwbegroting volledige medezeggenschap.

### WAT IS DE VERHOUDING TUSSEN EU-RECHT EN NATIONAAL RECHT?

*Het Verdrag en de rechtsregels van de EU die nodig zijn voor de uitvoering van het Verdrag, hebben voorrang boven het nationale recht van de lidstaten. De bevoegdheden van de EU zijn echter alleen van toepassing op de onderwerpen die in het Verdrag genoemd staan.*

in de Raad van Ministers de besluitvorming door middel van gekwalificeerde meerderheid uitgebreid. Ook krijgt het Hof van Justitie op dit terrein bevoegdheden. De EU krijgt nieuwe bevoegdheden op het gebied van personencontroles aan de buitengrenzen van de EU, en van asiel en immigratie. Verder wordt de justitiële samenwerking met betrekking tot civiele zaken en strafzaken en de politieke samenwerking versterkt. Zo krijgt de EU nieuwe bevoegdheden om Europese wetgeving op het terrein van strafrecht vast te stellen.

De EU is een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, zo bepaalt het Verdrag. De EU dient daarbij de nationale rechtsstelsels te respecteren. Op dit terrein zijn er veel veranderingen. Het Europees Parlement krijgt bijvoorbeeld bijna overal volledige medezeggenschap bij het vaststellen van besluiten. Verder wordt

Dat maakt het mogelijk om maatregelen te ontwikkelen tegen terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit. Als een lidstaat vindt dat Europese samenwerking het eigen strafrechtssysteem fundamenteel aantast, kan hij de kwestie aan de Europese Raad voorleggen.

Verder krijgt de EU nieuwe bevoegdheden met betrekking tot volksgezondheid. De EU kan in de toekomst bijvoorbeeld maatregelen treffen om grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid, zoals SARS, aan te pakken.

Op grond van het Verdrag komt er een Europees Defensie-agentschap, dat gaat werken aan verbetering van militaire capaciteiten van de lidstaten. Het Verdrag introduceert verder het beginsel dat lidstaten elkaar bijstaan in het geval dat zij worden aangevallen en als dat in overeenstemming is met VN-afspraken.

Waar het gaat om de externe handelspolitiek van de EU, wordt de rol van het Europees Parlement vergroot: het krijgt volledig medebeslissingsrecht.

De doelstellingen voor ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp zijn in het Verdrag opgenomen als volwaardige doelstelling van het externe beleid van de EU.

Ook nieuw in het Verdrag is de solidariteitsclausule. Hierin staat dat lidstaten elkaar moeten helpen wanneer een andere lidstaat het slachtoffer wordt van bijvoorbeeld terrorisme, een natuurramp of een door mensen veroorzaakte ramp, als de getroffen lidstaat daaraan behoefte heeft.

Het Verdrag maakt het mogelijk om op meer terreinen dan voorheen in kleine groepen van lidstaten nauwer samen te werken, als niet alle lidstaten verdergaande maatregelen

willen nemen. Minimaal eenderde van het totaal aantal lidstaten moet hieraan meedoen. Het Europees Parlement krijgt het recht van goedkeuring.

## DEEL IV VAN HET VERDRAG: INWERKINGTREDING EN HERZIENING VAN HET VERDRAG

De goedkeuringsprocedure van het Verdrag vindt in elke lidstaat plaats volgens de regels die daar gelden. Bijvoorbeeld door het Verdrag parlementair goed te keuren en/of met een referendum. Als twee jaar na de ondertekening van het Verdrag

(29 oktober 2004) nog slechts 4/5 van de lidstaten met het Verdrag heeft ingestemd, zal de Europese Raad over de kwestie vergaderen.

De beoogde datum waarop het Verdrag in werking treedt is 1 november 2006.

### WAT GEBEURT ER ALS EEN LIDSTAAT 'NEE' ZEGT?

*Als een lidstaat van de Europese Unie 'nee' zegt tegen het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, treedt het Verdrag niet in werking. De verdragen die nu gelden, blijven in dat geval van kracht. Er zullen dan vermoedelijk nieuwe onderhandelingen plaatsvinden over de inhoud van het Verdrag.*

### Colofon

Dit is een uitgave van de Referendumcommissie. De Referendumcommissie is ingesteld op grond van de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet en bestaat uit: prof. mr. C.A.J.M. Kortmann (voorzitter), mr. T. Elzenga, mr. F. Korthals Altes, mw. E.J. van Oostveen en G.J. Schutte.

Referendumcommissie  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
telefoon 070-426 8100 (Informatiepunt)  
postbus@referendumcommissie.nl  
www.referendumcommissie.nl

Den Haag, april 2005

[WWW.REFERENDUMCOMMISSIE.NL](http://WWW.REFERENDUMCOMMISSIE.NL)

