
De Europese Grondwet: belangrijk voor gemeenten en provincies?

De meningen over de Europese Grondwet zijn sterk verdeeld. Het is nog niet duidelijk wat de uitslag van het referendum over de Europese Grondwet op 1 juni zal zijn. Dit blijkt voor een groot deel te maken te hebben met een gebrek aan kennis over het onderwerp. Zowel de nationale overheid als de decentrale overheden zijn in de laatste weken voor het referendum actief in het voorlichten van het Nederlandse publiek en proberen daarmee de kennis te vergroten (peilingen geven aan dat meer kennis in veel gevallen leidt tot een 'ja' stem). Zo is er onder andere een regeringswebsite geopend over de Europese Grondwet en is, via bijvoorbeeld gemeentehuizen, de Grondwetkrant verspreid. Publieksinformatie is daarmee beschikbaar. Ook voor decentrale overheden in Nederland speelt het onderwerp. Naast het feit dat gemeenten te maken hebben met de organisatie van het referendum, heeft de Grondwet ook inhoudelijke betekenis voor decentrale overheden.

— De Europese Grondwet, die de officiële naam 'Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa' draagt, bundelt alle bestaande verdragen en ligt nu voor ratificatie bij de EU-landen. Een aantal bepalingen in deze Europese Grondwet heeft betrekking op decentrale overheden. Drie belangrijke punten die hier genoemd kunnen worden, zijn de verwijzing naar het regionale en lokale zelfbestuur, de versterking van het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel en de controle op de naleving van subsidiariteit door het nationale parlement en het Comité van de Regio's.

— In de huidige Europese Verdragen is niets specifiek vastgelegd over de positie van decentrale overheden in de Europese Unie. Het Gemeenschapsrecht zegt niets over de relatie tussen centrale en decentrale overheden in de lidstaten en laat het aan de lidstaten over óf en op welke manier zij decentrale overheden betrekken bij het omzetten van Europees recht. Door uitspraken van het Europese Hof van Justitie is door de jaren heen echter wel gebleken dat decentrale overheden verantwoordelijkheden hebben ten opzichte van het Europees recht. In de nieuwe Europese Grondwet is er wél een verwijzing naar decentrale overheden opgenomen. Sterker nog, lokale en regionale overheden worden zeer specifiek genoemd onder het artikel over de betrekkingen tussen de Unie en de lidstaten. Daarin staat beschreven dat de Unie de gelijkheid van de lidstaten en hun nationale identiteiten 'eerbiedigt'. Die nationale identiteit van een lidstaat bestaat uit de politieke en grondwettelijke structuren van het land, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. Hiermee wordt vastgelegd dat de Unie het regionale en lokale zelfbestuur als onderdeel van de nationale identiteiten van de lidstaten respecteert en dat gemeenten en provincies formeel deel uitmaken van de inrichting van het bestuur van de EU.

— Het tweede belangrijke aspect voor decentrale overheden draait om het begrip 'subsidiariteit'. Het subsidiariteitsbeginsel moet garanderen dat de Unie alleen optreedt als dat noodzakelijk is, en dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Kortom, men moet voortdurend controleren of een bepaalde actie op

communautair niveau gerechtvaardigd is ten opzichte van de mogelijkheden op nationaal, regionaal of lokaal niveau. Sterk verbonden hiermee is het evenredigheidsbeginsel, dat ervoor moet zorgen dat het optreden van de Unie niet verder gaat dan noodzakelijk is om de doelstellingen van de Europese Grondwet te verwezenlijken. De specifieke benoeming van de lokale en regionale niveau's in de omschrijving van het subsidiariteitsbeginsel in de Europese Grondwet is een versterking van de positie van decentrale overheden. Het subsidiariteitsbeginsel is voor decentrale overheden van zeer groot belang. Immers, dit beginsel streeft naar een duidelijke afbakening van taken en bevoegdheden en zorgt ervoor dat die taken die beter op een lager bestuursniveau uitgevoerd kunnen worden, ook daadwerkelijk bij bijvoorbeeld provincies of gemeenten terecht komen.

— Na de inwerkingtreding van de Europese Grondwet wordt het makkelijker om vroegtijdig eventuele administratieve of financiële gevolgen van nieuwe Europese wetgevingsvoorstellen voor gemeenten en provincies in kaart te brengen. De Europese Commissie moet namelijk aan ieder nieuw wetgevingsvoorstel een zogenaamd subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum toevoegen. Vooral in gevallen waarin Europese wetgeving een sterke lokale of regionale uitwerking heeft, geeft dit memorandum in een vroeg stadium inzicht in de eventuele gevolgen. Daarnaast kan de Europese Commissie 'brede raadplegingen' houden voorafgaand aan het vaststellen van nieuwe wetgeving. Tijdens deze raadpleging is het voor (Europese en nationale koepelorgani-



Jolinda Verwoert
MA, adviseur bij
Europa decen-
traal, kenniscentrum
Europees recht en
beleid voor decen-
trale overheden.

saties van) decentrale overheden mogelijk om hun mening te geven en, waar mogelijk, wijzigingen in het voorstel van de Commissie aan te brengen.

— In de controle op de correcte uitvoering van het subsidiariteitsbeginsel krijgen de nationale parlementen van de lidstaten een belangrijke toezichtrol. In de Europese Grondwet is namelijk vastgelegd dat zij nieuwe wetgevingsvoorstellen toegezonden krijgen en dat ze vervolgens, binnen een termijn van zes weken, kunnen controleren of het subsidiariteitsbeginsel is nageleefd. Als dit niet het geval is, kan de 'noodremprocedure' in werking worden gesteld. De nationale parlementen van de lidstaten hebben dan de mogelijkheid een gemotiveerd advies te sturen aan de Europese instellingen over de redenen waarom zij menen dat een voorstel in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel. Als eenderde van de nationale parlementen van de EU bezwaar maakt, moet de Europese Commissie haar voorstel herzien of zelfs intrekken.

— Naast een belangrijke rol voor de nationale parlementen is er in de subsidiariteitscontrole ook een taak voor het Comité van de Regio's. Dit Comité, dat namens lokale en regionale overheden adviezen geeft aan de Europese Commissie en het Europees Parlement, heeft volgens de Europese Grondwet in de toekomst het recht om tegen inbreuken op het subsidiariteitsbeginsel bezwaar te maken bij het Europees Hof van Justitie. Hierbij moet het gaan om wetsvoorstellen op gebieden waarover het Comité volgens de Grondwet geraadpleegd moet worden. Daarnaast bestaat er ook voor lidstaten de mogelijkheid om beroep aan te tekenen bij het Hof als het subsidiariteitsprincipe niet voldoende wordt nageleefd.

— Concluderend kan gesteld worden dat decentrale overheden door de bovenstaande punten uit de Europese Grondwet een sterkere positie in het Europese bestuur kunnen innemen. Er moet rekening gehouden worden met de belangen van decentrale overheden en met het beginsel van subsidi-

ariteit, waarover het nationale parlement controle kan uitoefenen. Het Comité van de Regio's kan, namens gemeenten en provincies, beroep aantekenen bij het Hof tegen schending van het subsidiariteitsbeginsel. Tot slot hebben decentrale overheden, en hun nationale en Europese koepels, door de Europese Grondwet meer formele mogelijkheden voor beïnvloeding van nieuwe wetgevingsvoorstellen. Meer betrokkenheid in de totstandkoming van Europese regels en een scherpere verdeling en afbakening van bevoegdheden springen eruit als positieve aspecten van de Europese Grondwet voor decentrale overheden. Het Comité van de Regio's en overige (Europese en nationale) belangenbehartigers van decentrale overheden hebben op verschillende momenten laten weten achter de Europese Grondwet te staan en zij hebben zich uitgesproken voor de ratificatie ervan. Het is nu afwachten of burgers en parlementen van de 25 EU-lidstaten er ook zo over denken.

— Meer informatie: Factsheet 'Europese Grondwet en decentrale overheden' (te lezen op www.europadecentraal.nl)

— Websites:
<http://www.europadecentraal.nl>
(Kenniscentrum Europa decentraal)
http://www.minbzk.nl/grondwet_en/referendum_europees (Ministerie van BZK)
<http://www.grondweteu.nl>
(Nederlandse regering)
http://europa.eu.int/constitution/index_nl.htm (Europese Unie)
<http://www.referendumeuropesegrondwet.nl> (Referendumcommissie)