

Wetten maken in de EU

De samenwerking binnen de Europese Unie is anders dan de internationale samenwerking zoals met de VN of andere transnationale organisaties. Een belangrijk verschil is dat de EU-lidstaten een groot deel van hun wetgeving in een EU-samenwerking hebben ondergebracht.

Dat betekent dat er in de EU wetten kunnen worden aangenomen die lidstaten, bedrijven en burgers verplicht zijn na te leven. Als ze dat niet doen, kunnen ze veroordeeld worden door een rechtbank, net zoals bij een overtreding van de eigen nationale wetgeving. Dat maakt dat de samenwerking binnen de EU meer verplichtingen met zich mee brengt dan de meeste andere internationale samenwerkingen.

Niet op alle gebieden leidt de samenwerking binnen de EU tot wetgeving. Op veel gebieden zijn de landen vrij in hun eigen keuzes. Wetgeving wordt meestal vooral gebruikt om ervoor te zorgen dat de landen op gelijke voet handel kunnen drijven op de interne markt. **Op de interne markt kopen en verkopen EU-burgers goederen en diensten, net als in hun eigen land.**

De ervaring leert dat het moeilijk is om gelijke voorwaarden voor handel vast te stellen in landen met verschillende regels, belangen en tradities. Want wat doe je als een concurrent in een ander land staatssteun ontvangt? Of als deze zijn goederen goedkoop kan verkopen door normen voor vervuiling of veiligheid van de consument te negeren? Of door gebruik te maken van kinderarbeid? Dit soort concurrentie vinden de meesten oneerlijk en dat veroorzaakt druk op politici om gemeenschappelijke regels vast te stellen op allerlei gebieden, zoals milieu, productveiligheid, consumentenrechten, mededingingsrechten en arbeidsomstandigheden.

Juist omdat het bij de EU-samenwerking gaat om het verplicht stellen van wetten die van invloed zijn op belangrijke gebieden van het leven, is het belangrijk dat deze op de juiste manier worden besproken en vastgesteld. Met name twee zaken moeten in evenwicht zijn.

Ten eerste moeten de wetten zodanig worden vastgesteld dat de meeste mensen ze rechtvaardig vinden en ermee kunnen leven. Ook al zijn ze het met sommige wetten niet eens, en ook al is het politieke proces anders dan in hun eigen land. Met andere woorden, het recht moet door burgers als **democratisch legitiem** worden beschouwd.

Ten tweede is het belangrijk dat **het wetgevingsproces in de praktijk effectief is**. Het doel van de wet is om conflicten tussen verschillende standpunten en belangen op te lossen. Als de regels op een bepaald gebied namelijk niet duidelijk zijn, dan ontstaat er chaos en onzekerheid. Goede wetgeving voorkomt dat.

Democratische legitimiteit

Er zijn een aantal beginselen en procedures die de EU-wetgeving aanvaardbaar of legitiem maken voor degenen die er mee te maken hebben.

In een democratische *staat* wordt democratische legitimiteit bereikt doordat **wetten worden bepaald door vertegenwoordigers van de kiezers**. De kiezers kunnen tijdens verkiezingen nieuwe vertegenwoordigers kiezen als ze het niet eens zijn met de huidige. Bij de EU is dit slechts deels het geval. Ook al worden de leden van het Europees Parlement democratisch gekozen, ze kunnen niet alleen de wetten maken. Dat recht delen ze met de regeringen van de lidstaten, die zijn vertegenwoordigd in de Raad van de Europese Unie. Deze ministers worden indirect gekozen en kunnen alleen door hun eigen land worden vervangen.

De EU-wetgeving is gebaseerd op de beginselen die ook in een democratische staat gelden. Dat betekent onder meer dat iedereen gelijk is voor de wet. Grote, sterke en rijke landen hebben net zoveel rechten als kleine, zwakkere en armere landen. Ook zij worden veroordeeld als ze zich niet aan de wet houden. Dit is een maatregel tegen 'het recht van de sterkste' die anders de internationale samenwerking domineert, en het helpt om wetten legitiem te maken.

Een ander belangrijk aspect is dat besluiten alleen in de EU kunnen worden genomen op de gebieden waarop de lidstaten hun bevoegdheden aan de EU hebben overgedragen (legaliteitsbeginsel). Deze basis van samenwerking is vastgelegd in de **verdragen van de EU**. De verdragen zijn het resultaat van lange en moeizame onderhandelingen tussen de regeringen. Als er eenmaal een compromis is bereikt, moet het verdrag in elk land afzonderlijk worden goedgekeurd. Meestal zijn het de nationale parlementen die beslissen of een lidstaat een nieuw verdrag kan aanvaarden.

Als de parlementen van de lidstaten een nieuw verdrag hebben aanvaard, hebben ze ook geaccepteerd dat een bepaald deel van hun wetgevende werk wordt overgedragen aan de EU-samenwerking. Wetgeving in de EU is met andere woorden gebaseerd op **de bevoegdheid die is overgedragen aan de EU** door vertegenwoordigers van de kiezers in de lidstaten.

Daarnaast zijn er een aantal fundamentele overwegingen die in de EU altijd gerespecteerd moeten worden. Zij dragen bij tot het gevoel van evenwicht en fair play.

Ten eerste bepaalt het verdrag dat wetten die in strijd zijn met het **Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens** niet kunnen worden aangenomen. Er is ook een beginsel dat elke vorm van **discriminatie verbiedt**. Een derde beginsel stelt dat de EU wetten moet maken in solidariteit met

consumenten, werknemers en perifere gebieden. Tot slot is er een principe dat bepaalt dat de EU alleen wetten maakt als de lidstaten zelf **niet** in staat zijn die wetten op een goede manier te maken. Dit is bedoeld om centralisatie tegen te gaan. (subsidiariteitsbeginsel).

Het verdrag beschrijft hoe de samenwerking in de praktijk moet werken, zodat iedereen via de procedures van de EU de invloed krijgt waarop hij of zij recht heeft. In de verdragen zijn bijvoorbeeld de taken en bevoegdheden van de speciale EU-organen vastgelegd, zoals de Europese Commissie, de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement. Het Verdrag bepaalt ook het besluitvormingsproces. Dat is zo opgezet dat er **altijd brede compromissen nodig zijn**. Dat zorgt ervoor dat een meerderheid van de lidstaten en burgers nieuwe EU-wetgeving zal steunen.

Wetten die werken

Internationale samenwerking werkt vaak erg traag als het een vereiste is dat iedereen het ermee eens is. De onderhandeling in de VN over het verminderen van de CO₂-uitstoot is een goed voorbeeld. EU-landen vinden het belangrijk dat hun wetgevingsproces in de praktijk tot resultaten moet leiden.

Het belangrijkste instrument is in dit verband waarschijnlijk de mogelijkheid om over een wet te stemmen als er binnen een bepaalde termijn geen consensus kan worden bereikt. De dreiging om uitgesloten en terzijde geschoven te worden, zorgt ervoor dat partijen vaak vrij ver gaan om tot een compromis te komen. Meestal werken onderhandelaars namens een achterland dat liever kleine resultaten ziet dan helemaal geen resultaat. De lidstaten hebben er ook belang bij elkaar te helpen en concessies te doen - anders vinden ze misschien geen meerderheid voor goede wetgeving. En het is altijd goed om vrienden te hebben die elkaar een andere keer kunnen helpen.

Deze effectieve wetgevingsprocedure heeft een prijs. Het is niet langer alleen de nationale overheid die beslist welke problemen zij wil aanpakken. Zij hebben te maken met wat anderen als problemen zien. Noodzakelijke compromissen dwingen hen om standpunten op te geven als anderen die niet kunnen steunen. Soms worden daarom zaken terzijde geschoven die voor hen wel van belang zijn, maar minder voor anderen.

Tegelijkertijd is het moeilijk om EU-wetgeving te veranderen als ze eenmaal met een brede meerderheid is aangenomen. Ook kunnen de lidstaten geen wetten accepteren die in strijd zijn met EU-wetgeving (suprematiebeginsel). Als lidstaten van mening zouden kunnen veranderen zodra een compromis eenmaal is bereikt, dan zou het onderhandelingsproces nooit stoppen.

Instellingen in de EU-wetgeving

Met name drie EU-instellingen spelen een rol in het wetgevingsproces: de Europese Commissie, de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement. De Commissie is een bijzondere uitvinding van de EU die nergens anders in de internationale samenwerking of de lidstaten bestaat. De Raad is het forum waar de ministers van de lidstaten gemeenschappelijke besluiten nemen. Het Parlement controleert de eerste twee en neemt deel aan de wetgeving en de aanvaarding van de EU-begroting.



Het Europees Parlement

bestaat uit gekozen politici uit alle lidstaten die gedurende

vijf jaar zitting hebben in het Europees Parlement. Het is een groot parlement dat na vertrek van Groot-Brittannië bestaat uit 705 leden. De omvang van het Parlement zorgt ervoor dat het de vele standpunten van de lidstaten kan innemen, en niet alleen die van de grootste partijen. Politici met een gelijksoortig standpunt worden in groepen in het parlement verenigd, zodat ze het werk kunnen delen en namens meer parlementariërs afspraken kunnen maken. De groepen hebben allemaal leden in de parlementaire commissies die wetten op verschillende gebieden behandelen, zoals onderzoek, buitenlands beleid of de arbeidsmarkt. Vaak wordt in de commissies een compromis gevonden dat door een meerderheid van het Europees Parlement wordt gesteund. De commissie kiest een woordvoerder - een rapporteur - die met de Raad en de Commissie zal onderhandelen.



De Raad van de Europese Unie

vertegenwoordigt de regeringen van de lidstaten en bestaat uit de

ministers van het onderdeel dat in behandeling is (bv. landbouw of economie). De Raad moet alle wetgeving aannemen, net als het Parlement. De wetten worden voorbereid door ambtenaren, dus de ministers onderhandelen alleen over de punten waarover zij het niet eens zijn. De ministers moeten ervoor zorgen dat zij een mandaat van hun nationale regering hebben, zodat zij weten wat het belangrijkste is en waar zij mee kunnen instemmen. Er is een speciaal stelsysteem in de Raad dat een brede steun van een meerderheid van de landen en een meerderheid van de burgers garandeert. Dat is een vorm van gekwalificeerde meerderheid, ook wel de "dubbele meerderheid" genoemd. Dit betekent dat een meerderheid van de lidstaten de wetgeving moet steunen en dat deze landen samen 65 % van de EU-bevolking moeten vertegenwoordigen. De eis dat meer dan de helft van de landen een wet moet steunen, betekent dat de grootste landen niet alles zelf kunnen beslissen. De 15 kleinste landen kunnen altijd een beslissing blokkeren. Dat geldt ook voor de drie grootste landen met meer dan 35 % van de EU-bevolking.

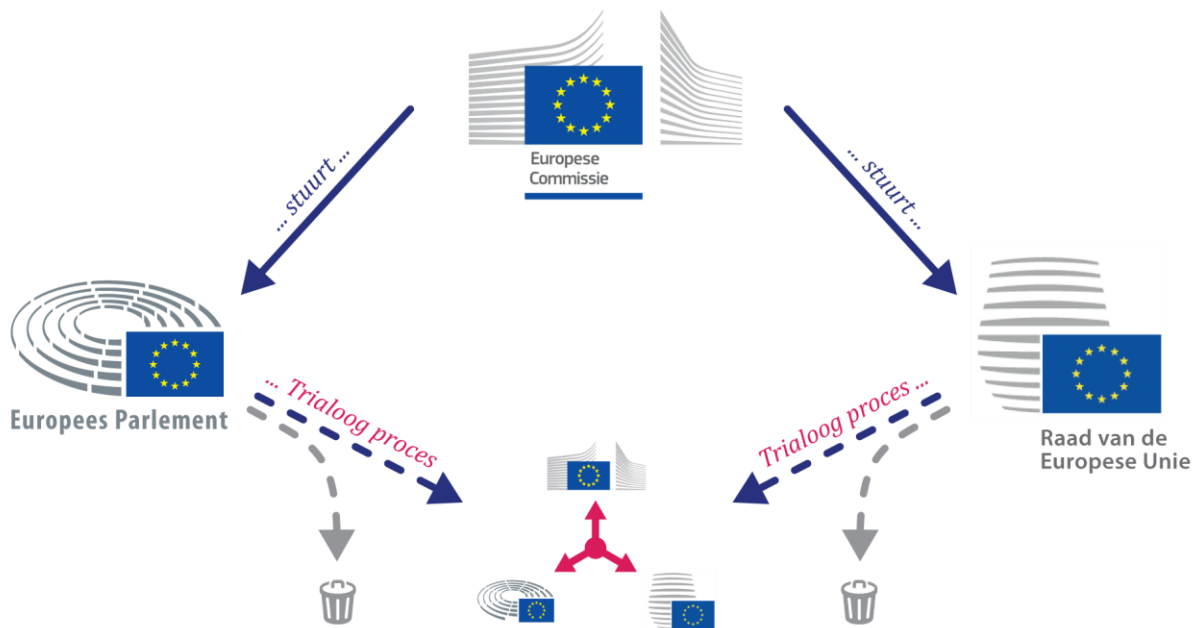


De Europese Commissie.

Terwijl de Raad de staten

vertegenwoordigt en het Parlement de politieke standpunten van de bevolking vertegenwoordigt, moet de Commissie de algemene doelstellingen van de EU vertegenwoordigen, met doel van een nog verdergaande integratie tussen de landen. De rol van de Commissie in het wetgevingsproces is het opstellen van wetten die deze doelstellingen bevorderen en die kunnen worden uitgevoerd. De wetten worden vaak opgesteld op initiatief van anderen, bijvoorbeeld staatshoofden en regeringsleiders, maar de Commissie beslist hoe de wet eruit moet zien en zorgt ervoor dat deze voldoet aan de normen van goede EU-wetgeving. De Commissie helpt de Raad en het Parlement vaak om overeenstemming te bereiken over de definitieve vorm van de wetgeving. Wanneer een wet is aangenomen, moet de Commissie ervoor zorgen dat de lidstaten de wet uitvoeren zoals beloofd. De Commissie bestaat uit sectoren die hun eigen beleidsterrein behandelen, bijvoorbeeld klimaat, begroting of onderzoek. Er is één commissaris per lidstaat, maar die is onafhankelijk ten opzichte van zijn eigen land.

De Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement, de staatshoofden en regeringsleiders, 1 miljoen burgers of 4 lidstaten verzoeken de Commissie een wet voor te stellen. De Commissie kan er ook een op eigen initiatief voorstellen. De Commissie analyseert de zaak met relevante partijen en stelt een wetsvoorstel op dat zij.....



De parlementariërs bespreken de zaak in de relevante commissies en met andere leden van hun fracties, partijen, enz. Als er een meerderheid is, aanvaarden zij het voorstel, meestal met amendementen die de Raad samen met het voorstel kan aannemen.

In de trialoog tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie wordt vaak een compromis gevonden. Lukt dat niet, dan moet het voorstel binnen een bepaalde termijn in het Parlement en in de Raad opnieuw worden behandeld.

De ministers bespreken het voorstel van de Commissie en de amendementen van het Parlement en plegen overleg met hun achterland. Of het gehele pakket wordt aanvaard, of de Raad neemt een gemeenschappelijk standpunt in. In dat geval wordt een trialoogproces met het Parlement en de Commissie opgestart.

Kernbegrippen

Democratische legitimiteit. Een politiek besluit zoals een wet is democratisch legitiem als het wordt erkend door degenen die door het besluit worden getroffen, omdat het is genomen op basis van algemeen aanvaarde beginselen inzake machtsverdeling.

Richtlijnen en verordeningen. Er zijn verschillende soorten wetten in de EU. De meest voorkomende zijn de zogenaamde **verordeningen**, die onmiddellijk van toepassing zijn op alle burgers van de lidstaten en de zogenaamde **richtlijnen** die de lidstaten ertoe verplichten de besluiten uit te voeren, maar hun de ruimte laten om te beslissen hoe.

De algemene doelstellingen van de EU: In het Verdrag worden verschillende algemene doelstellingen voor de EU gedefinieerd: economische ontwikkeling op lange termijn met lage inflatie en hoge werkgelegenheid, sociale ontwikkeling, duurzame ontwikkeling, evenwichtige sociale zekerheid, hoge sociale normen, respect voor de mensenrechten van de burgers, respect voor de nationale identiteit van de lidstaten en respect voor het democratisch bestuur van de lidstaten.

Integratie is een proces, waarbij landsgrenzen nog minder een belemmering vormen voor handel, migratie, investeringen en samenwerking. In het nieuwste EU-Verdrag, het Verdrag van Lissabon, is bepaald dat de lidstaten altijd moeten samenwerken vanuit een principe van sterkere integratie en een nog hechtere unie (*principe van sterkere integratie*).

Een gekwalificeerde meerderheid betekent doorgaans dat het niet voldoende is om een besluit te nemen op basis van slechts één stem. In de Raad heeft het een bijzondere betekenis: een wet moet worden gesteund door een meerderheid van landen (minstens 16 van de 27 (28)) en deze landen moeten minstens $\frac{2}{3}$ van de EU-bevolking vertegenwoordigen. Dit betekent dat de Franse stemmen "meer tellen" dan de Estse, omdat er meer Fransen zijn - maar de grote landen kunnen geen beslissingen maken over de hoofden van de kleinere landen heen.

Rechtmatigheid betekent legaal of volgens de wet. In de EU betekent dit dat de EU-instellingen de bevoegdheid moeten krijgen om op te treden en besluiten te nemen over het recht. Deze bevoegdheid wordt in de verdragen overgedragen.

Het subsidiariteitsbeginsel stelt dat alle politieke en maatschappelijke kwesties moeten worden behandeld door de autoriteit die daartoe het best in staat is. De EU kan alleen besluiten nemen als regeringen of lokale overheden dit niet kunnen. De nationale parlementen kunnen bezwaar maken als dit beginsel niet wordt gerespecteerd.

Verdragen zijn overeenkomsten tussen staten. Het huidige verdrag wordt het Verdrag van Lissabon genoemd. Het is in 2007 aanvaard en in 2009 in werking getreden. Het verdrag wordt soms de grondwet van de EU genoemd, en het definieert de werkerreinen en procedures van de Unie. Met andere woorden, de besluiten en wetgeving van de EU zijn gebaseerd op dit Verdrag.

Trialoge onderhandelingen zijn een forum waar de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Commissie bijeenkomen om te onderhandelen en compromissen te sluiten.

Meer informatie:

De officiële website van de Europese Unie: https://europa.eu/european-union/index_nl

Europa in Gewone Taal: <https://europaingewonetaal.nl>, met video over de geschiedenis van de Europese Unie op:

Video over het ontstaan van de Europese Unie van de Volkskrant: <https://www.youtube.com/watch?v=ktZnd-wf0ac>

Meer informatie over de verschillende aspecten en onderdelen van de Europese Unie is te vinden op: <https://www.europa.eu.nl>