

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het Verdrag van Lissabon en de werking van de interne markt” (initiatiefadvies)

(2011/C 44/12)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 18 februari 2010 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

Het Verdrag van Lissabon en de werking van de interne markt.

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 juni 2010 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 juli 2010 gehouden 464^e zitting (vergadering van 14 juli) onderstaand advies met 129 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Verdrag van Lissabon is niet zoals oorspronkelijk gepland op 1 januari 2009 in werking getreden, maar pas op 1 december 2009, nadat het ratificatieproces in de 27 lidstaten zijn beslag had gekregen. Ook dit nieuwe verdrag blijft een complexe, moeilijk te begrijpen tekst.

1.2 Uit de vergelijkende studie in het informatief rapport van het Comité (CESE 241/2008) blijkt dat de interne markt met het nieuwe verdrag weliswaar geen structurele veranderingen ondergaat maar wel een socialer gezicht lijkt te krijgen. In tegenstelling tot het grondwettelijk verdrag, dat de interne markt bestempelde als „een markt waarin de mededinging vrij en onvervals is”, lijkt het Verdrag van Lissabon de interne markt meer op sociale leest te schoeien door te streven naar „een sociale markteconomie die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang”.

1.3 Ook de beschikbare teksten over de toekomstige beleidskoers van de Commissie en de 2020-strategie, en diverse verklaringen van leden van de Commissie en nationale politieke leiders zijn in dezelfde geest opgesteld en vragen meer aandacht voor het burgerschapsaspect van de interne markt.

1.4 Met de expliciete verwijzing naar het bindende karakter van het Handvest van de grondrechten, dat „dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft”, wordt hierop eveneens de klemtoon gelegd, een aantal uitzonderingen in bepaalde lidstaten daargelaten.

1.5 Anderzijds worden de nationale parlementen betrokken bij het wetgevingsproces met betrekking tot de interne markt. Zij waken nl. over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel, dat de uitoefening van de door de Unie en de lidstaten gedeelde bevoegdheden regelt. Op grond van de protocollen betreffende „de rol van de nationale parlementen” en „de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid” krijgen de lidstaten het recht een wetsvoorstel in eerste lezing een heroverweging te vragen, een gang van zaken die de democratische participatie aan het wetgevingsproces van de Unie versterkt.

1.6 Als het preventieve optreden van de nationale parlementen goed werkt en het toezicht op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel doeltreffend en van goede kwaliteit blijkt te zijn, zodat het „mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing” dat door het Verdrag van Lissabon is overgenomen uit de Grondwet, volledig tot zijn recht komt, dan zal de wetgeving van de Unie misschien minder door de lidstaten worden bekritiseerd wegens strijdigheid met de nationale bevoegdheden en door de burger minder worden gezien als uiting van „Brussels centralisme”. Dit houdt wel in dat de nationale parlementen hun onderlinge contacten intensiveren. De reikwijdte en doeltreffendheid van het „mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing”, dat weliswaar een recht van elk parlement afzonderlijk is, zijn immers afhankelijk van de mate waarin de nationale parlementen in staat zijn collectief op te treden.

1.7 In het Verdrag van Lissabon wordt ook bepaald dat de „gewone wetgevingsprocedure” (medebeslissing, artikel 251 van het EG-Verdrag) voortaan algemeen van toepassing is op de interne markt, zoals blijkt uit met name artikel 48 van het VWEU betreffende vrij verkeer van werknemers en maatregelen ten behoeve van hun sociale zekerheid.

1.8 Het Verdrag van Lissabon strekt er dus toe de ontwikkeling van de interne markt te bevorderen door enerzijds de medebeslissingsprocedure (die wordt omgedoopt tot „gewone wetgevingsprocedure”) uit te breiden en anderzijds de Europese instellingen een nieuwe gesprekspartner te geven, nl. de nationale parlementen, waar voortaan rekening mee moet worden gehouden bij de behandeling van wetsvoorstellen met betrekking tot de interne markt.

2. Inleiding

2.1 In het informatief rapport over de impact van het Verdrag van Lissabon op de interne markt ⁽¹⁾, dat op 13 juni 2008 door de afdeling werd goedgekeurd, wordt voorgesteld een overzicht op te stellen waarin een vergelijking wordt gemaakt

⁽¹⁾ CESE 241/2008 – INT/393 (nog niet in het Publicatieblad gepubliceerd).

tussen de bepalingen van het Verdrag van Lissabon die betrekking hebben op de interne markt, het EG-verdrag dat op dat moment nog van kracht was, het grondwettelijk verdrag (de nooit geratificeerde „Grondwet”) en het commentaar van de waarnemingspost Interne markt bij de juridische gevolgen van de artikelen van de tekst die op 13 december 2007 in Lissabon is ondertekend.

2.2 Het Verdrag van Lissabon zou op 1 januari 2009 in werking treden, maar daar werd een stokje voor gestoken door Ierland dat op 12 juni 2008 het Verdrag in een referendum van de hand wees.

2.3 Nadat Ierland een aantal garanties kreeg met betrekking tot zijn nationale soevereiniteit en ervan werd verzekerd dat elke EU-lidstaat over een eigen commissaris zou blijven beschikken, werd het Verdrag bij een tweede referendum op 3 oktober 2009 alsnog goedgekeurd.

2.4 Het Tsjechische Grondwettelijke Hof bevestigde op 3 november 2009 dat het Verdrag niet in tegenspraak is met de Tsjechische grondwet, zodat er eindelijk een eind kwam aan de vertragingen. Met de ondertekening door president Vaclav Klaus kreeg de ratificatieprocedure haar beslag en kon het Verdrag op 1 december 2009 in werking treden.

2.5 In het licht van de tijd die verstreken is tussen de goedkeuring van zijn informatief rapport en de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, en gezien de goedkeuring door de Commissie van de Aanbeveling over maatregelen ter verbetering van de werking van de interne markt (26 juni 2009) en de Mededeling „Europa 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei” (3 maart 2010), meent het Comité dat het verstandig is het informatief rapport om te zetten in een initiatiefadvies, zodat de tekst kan worden aangepast aan de actualiteit en het zijn standpunt terzake bekend kan maken. Bovendien kunnen in dit initiatiefadvies een aantal kwesties worden aangekaart die in het informatief rapport niet ter sprake kwamen omdat de tekst van het Verdrag op dat moment nog niet met de nodige afstand kon worden bekeken en de leesbaarheid ervan nog te wensen overliet. De laatste geconsolideerde versie is immers pas op 30 maart 2010 in het Publicatieblad verschenen ⁽²⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De politieke gebeurtenissen die hun stempel hebben gedrukt op het Verdrag van Lissabon van de ondertekening door de 27 lidstaten op 13 december 2007 tot de inwerkingtreding op 1 december 2009, hebben in feite vooral institutionele gevolgen en hebben geen tot weinig invloed gehad op de bepalingen inzake de interne markt.

3.1.1 Zo is tijdens de Europese top van 11 en 12 december 2008 aandachtig geluisterd naar de premier van Ierland die uiting gaf aan de bezorgdheid van de Ierse bevolking, en is overeengekomen dat na de inwerkingtreding van het Verdrag

van Lissabon een juridisch waterdicht besluit zou worden genomen op grond waarvan elke lidstaat een eigen commissaris zou kunnen behouden.

3.1.2 Tijdens de Europese top van 18 en 19 juni 2009 kreeg Ierland juridisch bindende garanties dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon niet zou worden geraakt aan zijn soevereiniteit op bepaalde gebieden (o.m. fiscaliteit, het recht op leven, onderwijs, gezin, het beleid van militaire neutraliteit); deze toezeggingen bleven verder zonder gevolgen voor de betrekkingen tussen de Unie en de andere lidstaten en waren niet van invloed op de inhoud en de tenuitvoerlegging van het Verdrag.

3.1.3 Voorts werd tijdens deze Europese Raad een plechtige verklaring over het belang van de rechten van werknemers en openbare diensten aangenomen.

3.2 De vertraging in de Tsjechische Republiek, die het Verdrag pas na lang aarzelen heeft ondertekend, heeft geen directe gevolgen voor het Verdrag van Lissabon. Tijdens de Europese Raad van 29 en 30 oktober 2009 hebben de lidstaten immers afgesproken dat een protocol bij het volgende toetredingsverdrag de Tsjechische Republiek, net als het Verenigd Koninkrijk en Polen, zal vrijstellen van de toepassing van het Handvest van de grondrechten.

3.3 Het informatief rapport over „De impact van het Verdrag van Lissabon op de werking van de interne markt” en de daarbijhorende bijlage zijn dus nog steeds actueel en kunnen fungeren als juridische onderbouwing voor het onderhavige advies, waarvan zij integraal deel uitmaken.

3.4 We mogen niet vergeten dat zelfs de geconsolideerde versie van het Verdrag van Lissabon nog steeds een complexe tekst is. Zelfs voor gespecialiseerde juristen is het Verdrag moeilijk te volgen en te begrijpen. Het bestaat nl. uit een reeks wijzigingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), dat het algemene kader van de Europese Unie bepaalt en de grondbeginselen van de Unie bevat, en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG), dat voortaan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie heet en voorschrijft hoe de in het VEU vervatte beginselen moeten worden uitgevoerd.

3.5 Aangezien er op het moment van de ratificatie nog geen officiële geconsolideerde versie beschikbaar was, hebben de lidstaten een even onbegrijpelijke als onleesbare tekst geratificeerd. De meeste nieuwe „besluitvormingsmechanismen” zijn, behalve in de protocollen bij het Verdrag, niet bijzonder goed gedefinieerd, en bij de ratificatie was nog niet duidelijk of zij in de praktijk wel zouden werken.

3.6 In tegenstelling tot het grondwettelijk verdrag is de in Lissabon ondertekende tekst niet voorgelegd aan het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité of het Comité van de Regio's, noch aan de nationale of regionale

⁽²⁾ PB C 83 van 30.03.2010- Alle volgende verwijzingen naar het Verdrag van Lissabon hebben betrekking op deze geconsolideerde versie.

parlementen of aan de Europese, nationale of regionale vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Commissie en Raad hebben pas na de ratificatie van het Verdrag besloten om een aantal documenten te publiceren om bekendheid te geven aan de bepalingen van het Verdrag en de inhoud en voordelen ervan toe te lichten, terwijl dat in het geval van de „Grondwet” al van te voren was gebeurd.

3.7 Het Verdrag van Lissabon is, net als eerdere wijzigingen van bestaande verdragen, tot stand gekomen in het kader van een intergouvernementele conferentie (IGC) die enkel bestond uit vertegenwoordigers van de lidstaten; de „Grondwet” daarentegen was opgesteld door een conventie, die voor een groot deel bestond uit nationale volksvertegenwoordigers, óók uit de landen die pas in 2004 en 2007 lid van de EU zijn geworden, leden van het Europees Parlement, vertegenwoordigers van de vijftien lidstaten en de twaalf toenmalige kandidaat-lidstaten plus Turkije, de Commissie, en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, waaronder leden van het Europees Economisch en Sociaal Comité, die de vergaderingen bijwoonden als waarnemers.

3.8 Met het Verdrag van Lissabon krijgen de lidstaten duidelijk de touwtjes terug in handen; hierin wijkt het af van de Grondwet, die een meer federalistisch karakter leek te hebben. Dit eerste wordt met name geïllustreerd door het schrappen van de symbolen die bij de Grondwet zouden worden ingevoerd en die de indruk konden wekken dat de Unie een federale staat zou worden (vlag, volkslied, devies, het uitroepen van 9 mei als Dag van Europa).

3.9 In het Verdrag van Lissabon worden de drie pijlers samengevoegd door aan het VEU en het VWEU dezelfde juridische waarde toe te kennen⁽³⁾. Bovendien krijgt de Unie rechtspersoonlijkheid als plaatsvervangster en opvolgster van de Europese Gemeenschap, terwijl voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon alleen de Europese Gemeenschap rechtspersoonlijkheid had.

3.10 De voorrang van het recht van de Unie op het nationale recht kwam terug in de basisbeginselen van de Unie zoals vastgelegd in artikel I-6 van het grondwettelijk verdrag. Om een eind te maken aan de polemiek die is ontstaan rond het opnemen van het voorrangsbeginsel in de Grondwet, dat overigens alleen de rechtspraak van het Hof weergaf, is dit beginsel nu opgenomen in Verklaring nr. 17. In verband hiermee besloot de conferentie ook een advies van de Juridische dienst van de Raad over het voorrangsbeginsel bij het Verdrag van Lissabon te voegen. Hierin wordt geconstateerd dat het voorrangsbeginsel voortvloeit uit de rechtspraak en dat het een basisbeginsel is.

⁽³⁾ In art. 1, lid 3, van het VEU wordt bepaald dat het VEU en het VWEU dezelfde juridische waarde hebben, terwijl in een arrest van het Hof van 13 september 2005 betreffende milieubescherming via het strafrecht, nog werd bepaald dat het EG-Verdrag voorrang had op het EU-Verdrag.

3.11 Het Verdrag van Lissabon verandert de wettelijke status van het Handvest van de grondrechten, dat op 7 december 2000 in Nice het licht zag. Tijdens de Top van Nice was er namelijk niets beslist over de juridisch bindende aard van het Handvest, zodat het aanvankelijk slechts een vrijblijvende beginselverklaring was.

3.11.1 Daarentegen zou het Handvest juridisch bindende werking hebben gekregen door zijn opname in de Grondwet. Maar de Grondwet werd niet geratificeerd, met als gevolg dat de bindende werking van het Handvest praktisch een „dode letter”⁽⁴⁾ is gebleven. Het Verdrag van Lissabon trekt deze situatie recht maar gaat hierin minder ver dan de Grondwet⁽⁵⁾.

3.11.2 In artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie zoals gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon staat dat het Handvest „dezelfde juridische waarde als de Verdragen” heeft; dit betekent dat de instellingen, organen en agentschappen van de Unie die in het Handvest vastgelegde rechten moeten eerbiedigen. Ook de lidstaten (regeringen, bestuursorganen, rechterlijke instanties) zijn hiertoe verplicht wanneer zij het recht van de Unie toepassen.

3.11.3 In het Protocol betreffende de toepassing van het Handvest op Polen en het Verenigd Koninkrijk (nr. 30) staat evenwel dat het Handvest het Hof van Justitie noch enig hof of enige rechterlijke instantie van Polen of het Verenigd Koninkrijk de bevoegdheid verleent om te bepalen dat het geldende recht van Polen of het Verenigd Koninkrijk in strijd is met het Handvest.

3.11.4 Ook wordt hierin bepaald dat titel IV (Solidariteit) van het Handvest niet voorziet in rechten waarop in Polen of het Verenigd Koninkrijk aanspraak kan worden gemaakt, behalve wanneer de wetgeving van die landen in dergelijke rechten voorziet.

3.11.5 Tot slot wordt in dit protocol gesteld dat een bepaling van het Handvest alleen in Polen en het Verenigd Koninkrijk van toepassing is voor zover de daarin vervatte rechten en beginselen erkend zijn in het recht of de praktijken van Polen en het Verenigd Koninkrijk.

⁽⁴⁾ Hoewel het Handvest niet juridisch bindend is, wordt het toch regelmatig aangehaald door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Een recent voorbeeld is het arrest van het Hof van 14 februari 2008 in zaak C 244/06 **Dynamic Medien Vertriebs GmbH tegen Avides Media AG** betreffende vrij verkeer van goederen. Het Hof citeert artikel 24, lid 1, van het Handvest, waarin wordt bepaald dat kinderen recht hebben op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn (rechtsoverweging 41 van het arrest). Zie ook het arrest van het Hof van 14 februari 2008 in zaak C 450/06 **Varec SA tegen Belgische staat** betreffende de vrijheid van vestiging. Het Hof citeert artikel 7 van het Handvest betreffende het recht op eerbiediging van het privéleven (rechtsoverweging 48 van het arrest).

⁽⁵⁾ In de versie van het ontwerpverdrag van Lissabon van 23.07.07 IGC 3/1/07 werd in verklaring nr. 11 vermeld dat het Handvest van de grondrechten door de drie instellingen zou worden afgekondigd op de dag van ondertekening van het Verdrag van Lissabon, maar werd niets gezegd over de juridisch bindende werking van het Handvest. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is op 12.12.07 in Straatsburg voor de tweede maal afgekondigd door de drie instellingen van de Europese Unie. Deze tweede afkondiging was noodzakelijk omdat er na de eerste afkondiging, tijdens de Top van Nice in december 2000, toelichtingen en voetnoten aan het Handvest waren toegevoegd.

3.11.6 De reikwijdte van deze protocollen zal in de praktijk zeer beperkt zijn: op grond van het beginsel van de eenvormige toepassing van het recht van de Unie moet de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, als onderdeel van de rechtsorde van de Unie, in alle lidstaten in acht worden genomen. Indien het Hof in een uitspraak naar titel IV van het Handvest verwijst of deze titel interpreteert, moeten de rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk en Polen zich aan de uitspraak houden, ongeacht of zij partij zijn bij de zaak of niet.

3.12 De in de Grondwet vastgelegde mogelijkheid voor een lidstaat om zich vrijwillig terug te trekken uit de EU, wordt overgenomen in het Verdrag (art. 50 VEU). In het licht van de richtsnoeren van de Europese Raad sluit de Unie na onderhandelingen met deze staat een akkoord over de voorwaarden voor zijn terugtrekking, waarbij rekening wordt gehouden met het kader van de toekomstige betrekkingen van die staat met de Unie.

3.13 Vrijwillige terugtrekking mag niet worden verward met de schorsing van bepaalde rechten die uit het lidmaatschap van de Unie voortvloeien, wanneer een ernstige en voortdurende schending door een lidstaat van de in artikel 7 van het VEU bedoelde waarden (eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, enz.) wordt geconstateerd⁽⁶⁾.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Bijzondere aandacht verdienen bepaalde gebeurtenissen van politiek-economische aard, die moeten worden gezien in de context van de manier waarop het nieuwe verdrag zijn stempel drukt op de ontwikkeling van het beleid inzake de interne markt, zoals de nieuwe samenstelling van het EP en de Commissie Barroso II.

4.2 We mogen niet vergeten dat de Commissie al in november 2007 een belangrijke mededeling heeft gepubliceerd, met als titel „Een interne markt voor het Europa van de 21ste eeuw”. Daarmee gaf zij gevolg aan de EP-resolutie van 4 september 2007 waarin werd opgeroepen tot een „evaluatie van de interne markt: hinderpalen en inefficiëntie bestrijden met betere implementatie en handhaving”. De Commissie wierp zich in deze mededeling op als pleitbezorger van een „nieuwe visie” op de interne markt „waar iedereen baat bij heeft en die Europa helpt om beter in te spelen op de globalisering, om groei en banen te creëren, om eerlijke prijzen te garanderen, en om bij te dragen tot sociale en milieubescherming”. Zelf heeft het EESC er in twee adviezen⁽⁷⁾ op gewezen dat de interne markt ten dienste moet staan van alle burgers, werknemers, consumenten en vrije beroepen inbegrepen.

⁽⁶⁾ In artikel 7 van het VEU wordt gesproken over een „duidelijk gevaar voor een ernstige schending” en over „een ernstige en voortdurende schending”.

⁽⁷⁾ PB C 77 van 31.03.2009, blz. 15 en PB C 182 van 04.08.2009, blz. 1.

4.3 In een mededeling van 6 november 2008⁽⁸⁾ toont de Commissie aan dat de voordelen van de interne markt samenhangen met de versterking van de administratieve samenwerking. In haar Voortgangsverslag over het Informatiesysteem Interne Markt (IMI) roept zij de lidstaten op nauw samen te werken om het wederzijdse vertrouwen te versterken⁽⁹⁾.

4.4 In haar aanbeveling van 29 juni 2009 over maatregelen ter verbetering van de werking van de interne markt⁽¹⁰⁾ stelt de Commissie een aantal tekortkomingen van de interne markt aan de kaak. Zo merkt zij op dat de regels niet correct worden toegepast en dat er geen controle is op de naleving. De Commissie pleit daarom voor een partnerschapsbenadering, zodat zij de maatregelen van de lidstaten kan aanvullen met een aantal eigen concrete maatregelen.

4.4.1 De Commissie dringt o.m. aan op striktere handhaving, bevordering van alternatieve wijzen van geschillenbeslechting en geregelde evaluatie van de nationale wetgeving. Ook wijst zij erop dat zowel particulieren als bedrijven op de hoogte moeten worden gebracht van de uit de interne markt voortvloeiende rechten.

4.5 Het Comité heeft eerder al uitgeweid over de financiële crisis die zich m.n. in Europa snel heeft verspreid en waarvan de even onverwachte als onvoorspelbare sociaal-economische gevolgen hebben geleid tot de zwaarste recessie sinds de jaren 30, met werkloosheidscijfers – 23 miljoen werklozen⁽¹¹⁾ – die in de periode na de IIe Wereldoorlog nog nooit zo hoog hebben gelegen. Aan de vooravond van de vernieuwing van haar mandaat, en nadat zij de groep „de Larosièrre”⁽¹²⁾ had belast met het opstellen van een diepgravend verslag over de oorzaken van de crisis en de maatregelen om deze te boven te komen, vatte de Commissie het voornemen op om in het licht van de nieuwe sociaal-economische en financiële context een aantal beleidsrichtsnoeren voor de toekomst op te stellen.

4.6 Vandaar dat voorzitter Barroso in zijn „Politieke richtsnoeren voor de volgende Commissie” de koers uitzet voor een interne markt die is afgestemd op de XXIe eeuw. Hij stelt daarin de pogingen om de interne markt onder het mom van de crisis te ondermijnen aan de kaak en verdedigt het bestaan ervan door eraan te herinneren dat de interne markt de hoeksteen van de Verdragen is en de beste garantie voor welvaart op lange termijn, op voorwaarde dat zij wordt aangepast aan de economie van morgen. In dat verband mag niet worden vergeten dat de interne markt pas weer kan gaan fungeren als drijvende kracht achter de Europese economie, als een actief beleid voor consumentenbescherming wordt gevoerd, zodat de burger voldoende vertrouwen krijgt om ten volle deel te nemen aan de interne markt.

⁽⁸⁾ COM(2008) 703 final.

⁽⁹⁾ Zie het EESC-advies in PB C 128 van 18.05.2010, blz. 103.

⁽¹⁰⁾ Aanbeveling 2009/524/EG; zie de belangrijke EP-resolutie van 09.03.2010 (Doc. A7-0064/2009).

⁽¹¹⁾ Volgens de meest recente gegevens van EUROSTAT.

⁽¹²⁾ Het EESC heeft zich in een advies uitgesproken over het verslag van de groep de Larosièrre – PB C 318 van 23.12.2009, blz. 57.

4.6.1 Tegelijk heeft de Commissievoorzitter aan Mario Monti, voormalig commissaris voor de interne markt, opdracht gegeven een rapport op te stellen over het herstel van de interne markt. Die tekst is op 9 mei, de Dag van Europa, voorgelegd aan het Europees Parlement. De heer Monti legt in zijn rapport de belangrijkste struikelblokken bloot en stelt een reeks initiatieven voor om de interne markt te versterken, daarbij rekening houdend met sociale en milieuoverwegingen. Diezelfde dag werd ook het rapport van de Reflectiegroep over de toekomst van Europa, getiteld „Project Europa 2030 - Uitdagingen en kansen”, gepresenteerd aan de Raad. Voorzitter van de reflectiegroep was voormalig Spaans premier Felipe González. Het rapport houdt zich voornamelijk bezig met de vooruitzichten van de Europese economische governance op middellange termijn en de manier waarop een versterkte interne markt doorslaggevend kan zijn om „Een win-winsituatie (te) creëren: een” new deal „voor de interne markt”. De conclusies inzake economische governance zullen ongetwijfeld hun stempel drukken op de toekomst van de interne markt.

4.7 Het vervolg op de Lissabonstrategie, die gedeeltelijk een mislukking is gebleken, moet worden gezien in het licht van deze nieuwe beleidsrichtsnoeren. In de „Europa 2020”-strategie wordt evenwel nauwelijks gerept van de interne markt, met uitzondering van een paar regels in het hoofdstuk „Ontbrekende schakels en knelpunten”, waarin er op wordt gewezen dat het oorspronkelijke enthousiasme voor de interne markt langzaam aan uitdooft.

4.7.1 In een poging de interne markt weer op gang te trekken geeft de Commissie aan dat zij zal voorstellen bij de uitwerking van de wetgeving de voorkeur te geven aan verordeningen boven richtlijnen, de wetgeving aan te passen aan het digitale tijdperk en de deur open te zetten voor een Europees verbintenisrecht, van facultatieve aard, m.n. op het gebied van consumentenovereenkomsten. Tijdens zijn hoorzitting voor het Europees Parlement en vooral ook tijdens zijn recente toespraken in Parijs heeft commissaris Barnier, die belast is met de interne markt, erop gehamerd dat de burger gewonnen moet worden voor de idee van een interne markt, die ten dienste moet staan van het streven naar een betere samenleving. Zoals door commissaris Reding ten overvloede is beklemtoond blijft de interne markt immers de kroon op het Europese project ⁽¹³⁾.

4.8 Daarnaast kan ook de invoering van het burgerinitiatief (art. 11, lid 4, van het VEU), dat door het Comité uitvoerig onder de loep is genomen ⁽¹⁴⁾, ingrijpende gevolgen hebben voor de verdere ontwikkeling van de interne markt.

⁽¹³⁾ In een toespraak tijdens de dag van de consument, Madrid, 15 maart 2010: „An ambitious Consumer Rights Directive: boosting consumers' protection and helping businesses”.

⁽¹⁴⁾ Initiatiefadvies over „De toepassing van het Lissabonverdrag: participatiedemocratie en burgerinitiatief” (CESE 465/2010, SC/032), waarin het Groenboek van de Commissie (COM (2009) 622 final van 11.11.2009) is besproken, en het initiatiefadvies „De organisaties van het maatschappelijk middenveld en de voorzitterschappen van de Unie” (CESE 464/2010, SC/031); zie ook de belangrijke EP-resolutie betreffende de implementatie van het burgerinitiatief van 7 mei 2009 (Doc A6-0043/2009).

4.8.1 Dankzij dit nieuwe instrument voor burgerparticipatie krijgen maatschappelijke organisaties nu immers de kans cruciale thema's die door een gebrek aan belangstelling of politieke wil van de EU-instellingen in de la bleven liggen, weer op de agenda te zetten (bv. een Europees statuut voor stichtingen ⁽¹⁵⁾, groepsacties op Europees niveau ⁽¹⁶⁾, het Europees stakingsrecht e.d.).

5. Specifieke opmerkingen

5.1 De opmerkingen uit het informatief rapport over de bepalingen met betrekking tot de interne markt die zijn vervat in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), zijn nog steeds van toepassing (zie bv. par. 6 a):

5.2 Van de 37 protocollen bij het Verdrag van Lissabon zijn er vier min of meer rechtstreeks van invloed op de interne markt.

— Ten eerste het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (nr. 2); deze beginselen zijn immers van toepassing op bevoegdheden die de Unie met de lidstaten deelt en de interne markt behoort tot die gedeelde bevoegdheden.

— Ook het protocol betreffende de interne markt en de mededinging (nr. 27) zal invloed hebben op de interne markt. De essentie hiervan is nl. dat de interne markt een regime omvat dat verzekert dat de mededinging niet wordt verstoord.

— Om dezelfde redenen als het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (nr. 2) zal ook het protocol betreffende de uitoefening van de gedeelde bevoegdheden (nr. 25) gevolgen hebben voor de interne markt.

— Tot slot zal ook het protocol betreffende de diensten van algemeen belang (nr. 26) ongetwijfeld een rol spelen in de interne markt. Hierin staat nl. dat deze diensten tot de gedeelde waarden van de Unie behoren en dat de nationale, regionale en lokale autoriteiten ruime discretionaire bevoegdheid hebben om diensten van algemeen economisch belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren. Ook wordt gewezen op de diversiteit tussen verschillende diensten en de verschillen in de behoeften en voorkeuren van de gebruikers die kunnen voortvloeien uit verschillende geografische, sociale of culturele omstandigheden. Ten slotte wordt gepleit voor de bevordering van de algemene toegang, voor een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en betaalbaarheid van deze diensten en voor de eerbiediging van de rechten van de gebruikers. Artikel 2 van protocol 26 is vernieuwend omdat het de eerste keer is dat in het primaire recht een verwijzing wordt opgenomen naar het begrip „niet-economische diensten van algemeen belang”; tevens wordt hierin bepaald dat de lidstaten bevoegd zijn om deze diensten te verrichten, te doen verrichten en te organiseren.

⁽¹⁵⁾ Initiatiefadvies van het EESC 634/2010, INT/498.

⁽¹⁶⁾ PB C 162 van 25.6.2008, blz. 1 en PB C 128 van 18.05.2010, blz. 97.

5.3 Twee verklaringen zullen waarschijnlijk van invloed zijn op de interne markt. Ten eerste verklaring nr. 18 betreffende de afbakening van de bevoegdheden. Daarin wordt gesteld dat, conform het systeem van verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten als bedoeld in de Verdragen, bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie worden toegedeeld, aan de lidstaten blijven toebehoren, en dat de lidstaten in geval van gedeelde bevoegdheden hun bevoegdheid uitoefenen voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend of besloten heeft deze niet langer uit te oefenen.

5.3.1 De toewijzing van bevoegdheden aan de Gemeenschap is door het Hof van Justitie al vroeg gelijkgesteld met een overdracht van bevoegdheden van de lidstaten aan de Europese instellingen, getuige het arrest Costa tegen ENEL uit 1964 waarin de Europese Economische Gemeenschap werd omschreven als „een Gemeenschap die is opgericht voor onbepaalde tijd, voorzien van eigen organen, (...) en in het bijzonder van praktische bevoegdheden ten gevolge van het feit dat de staten hun bevoegdheden hebben ingeperkt of aan de Gemeenschap hebben overgedragen (...)” (zaak 6/64 Rec. 1141).

5.3.2 Ten tweede verklaring nr. 42, waarin wordt benadrukt dat, volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie, het beginsel van bevoegdheidstoedeling geen grondslag kan zijn voor een uitbreiding van het competentiegebied van de Unie tot buiten het algemene kader dat gevormd wordt door het geheel van de bepalingen van de Verdragen.

6. Belangrijkste gevolgen voor het internemarktbeleid

6.1 Ten aanzien van de wijzigingen die zijn aangebracht in de bepalingen van de Verdragen betreffende het internemarktbeleid dient het volgende te worden opgemerkt:

- a) De vervanging van de woorden „gemeenschappelijke markt” door „interne markt” illustreert dat zich een kwalitatieve verschuiving heeft voorgedaan van een gemeenschappelijke markt naar een interne markt, waarmee in de rechtsleer omstreden begrippen kunnen worden verduidelijkt en wordt bevestigd dat de EU niet alleen een vrije markt is in strikt economische zin (vrijhandelszone) maar veeleer een interne markt voor de burgers (art. 26 VWEU) ⁽¹⁷⁾.
- b) Wat de versterking en uitbreiding van de omschrijving van het subsidiariteitsbeginsel aangaat, zij opgemerkt dat de voorkeur voor richtlijnen boven verordeningen, die in protocol 30 van het EG-Verdrag was verwoord, in protocol 2 van het Verdrag van Lissabon is geschrapt.
- c) Met het oog op de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid krijgen de nationale parlementen het recht om met minstens een derde van alle aan de nationale parlementen toegedeelde stemmen een besluit tegen

te houden. Bovendien kan één enkel nationaal parlement bezwaar aantekenen tegen een wetsvoorstel op het gebied van familierecht (artikel 81 van het VWEU).

- d) Het Europees Parlement heeft nieuwe bevoegdheden gekregen dankzij de uitbreiding van de medebeslissingsprocedure, die in het Verdrag van Lissabon is omgedoopt tot „gewone wetgevingsprocedure”. Het krijgt evenveel bevoegdheid in begrotingszaken als de Raad en mag voortaan de voorzitter van de Commissie kiezen. Het Europees Parlement is volgens het Verdrag van Lissabon samengesteld uit „vertegenwoordigers van de burgers van de Unie” in plaats van uit „vertegenwoordigers van de volkeren van de staten” (EG-Verdrag);
- e) Er is een medebeslissingsprocedure (gewone wetgevingsprocedure) met een nieuw systeem van gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad ⁽¹⁸⁾ van toepassing op nieuwe terreinen.
- f) De lidstaten hebben de verwijzing naar „een interne markt waarin de mededinging vrij en onvervals is” uit de doelstellingen van de Unie geschrapt. Het mededingingsbeleid wordt thans geformuleerd als regels die „nodig zijn voor de werking van de interne markt” omdat de verwijzing naar „een interne markt waarin de mededinging vrij en onvervals is” in de doelstellingen van de Unie zoals omschreven in het grondwettelijk verdrag voor sommigen net iets te ver ging.
- g) De belangen van de consumenten en het MKB krijgen op nieuw aandacht. Het pakket „Een nieuwe visie op de interne markt van de 21^e eeuw” (Mededeling „Een interne markt voor het Europa van de 21ste eeuw”) is hiervan een gevolg ⁽¹⁹⁾.
- h) Naar aanleiding van de Mededeling over „Diensten van algemeen belang, met inbegrip van sociale diensten van algemeen belang: een nieuw Europees engagement” ⁽²⁰⁾ is een nieuwe opvatting van diensten van algemeen belang ontstaan (art. 14 VWEU en protocol nr. 26), waarmee de verantwoordelijkheden van de Unie en de ruime discretionaire bevoegdheid van de nationale, regionale en lokale autoriteiten worden verduidelijkt.
- i) Naar aanleiding van de mededeling getiteld „Kansen, toegang en solidariteit: naar een nieuwe sociale visie voor het Europa van de 21ste eeuw” ⁽²¹⁾ wordt meer aandacht besteed aan de sociale aspecten van de totstandbrenging van de interne markt (strijd tegen sociale uitsluiting of discriminatie, bevordering van rechtvaardigheid en sociale bescherming en gelijke behandeling van mannen en vrouwen, solidariteit tussen generaties, bescherming van de rechten van het kind).

⁽¹⁷⁾ Het Hof heeft al op 5 mei 1982, in het arrest *Schul* (zaak 15/81) verklaard dat de gemeenschappelijke markt een vrijhandelszone is en voorafgaat aan de interne markt. De interne markt kent dus een grotere mate van economische integratie.

⁽¹⁸⁾ Protocol betreffende de overgangsbepalingen (nr. 36).

⁽¹⁹⁾ COM(2007) 724 final, SEC(2007) 1517, 1518, 1519, 1520 en 1521.

⁽²⁰⁾ COM(2007) 725 final, SEC(2007) 1514, 1515 en 1516.

⁽²¹⁾ COM(2007) 726 final.

j) Het Verdrag van Lissabon is vernieuwend omdat het de mogelijkheden tot nauwere samenwerking uitbreidt tot alle handelingen van de Unie, mits deze niet tot de exclusieve bevoegdheden van de Unie (artikel 20 van het VEU) behoren en mits ten minste 9 lidstaten aan deze samenwerking deelnemen (ongeacht het aantal lidstaten). Toestemming tot nauwere samenwerking wordt verleend door een besluit van de

Raad, dat met gekwalificeerde meerderheid van stemmen is genomen, op voorstel van de Commissie en na goedkeuring door het Europees Parlement (artikel 329, lid 1, van het VWEU) en kan dus gevolgen hebben voor m.n. de interne markt, de energiemarkt, het immigratiebeleid en de civiele bescherming.

Brussel, 14 juli 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI
