

# Nederland en de EU na afloop van de Europese Raad

Door Jan Rood en Bas Limonard



*Na een marathonzitting van 36 uur is de Europese Raad van 21 en 22 juni jl. er in geslaagd een gedetailleerd en afgetimmerd mandaat te formuleren voor een nieuw Europees verdrag dat het in Frankrijk en Nederland afgewezen grondwettelijk verdrag moet doen vergeten. De grootste betekenis van deze uitkomst is dat dit mandaat er nu ligt en dat daarmee het hoofdpijndossier van de Europese grondwet dat een verlamdend effect had op de Unie, van tafel is. Realisme gebiedt daarbij wel te zeggen dat ook een nieuw verdrag geen panacee zal zijn voor alle kwalen binnen de Unie. Maar bij voortduren van de grondwettelijk impasse was voortgang al helemaal illusoir.*

Dat de politieke leiders overeenstemming wisten te bereiken over een zo ver uitgewerkt mandaat voor de IGC is op het eerste gezicht opmerkelijk. Weliswaar had zich na de verkiezing van Nicolas Sarkozy tot president van Frankrijk een duidelijke verschuiving in de diverse posities en opvattingen voorgedaan ten gunste van de groep van landen die voorstander waren van een nieuw verdrag dat zich wezenlijk zou onderscheiden van het grondwettelijk document. Maar de algemene verwachting was toch dat het Duitse voorzitterschap al geslaagd zou heten indien overeenstemming werd bereikt over een breed geformuleerd politiek mandaat plus tijdschema voor de IGC. En zelfs die verwachting leek aan de vooravond van de Europese Raad al te hoog gegrepen. Niet alleen had de Poolse premier met zijn harde eis voor een nieuwe meerderheidssleutel de zaken behoorlijk op scherp gezet, ook het Verenigd Koninkrijk kwam te elfder ure met vier 'red lines' die fors lager uitvielen dan wat de meeste lidstaten aanvaardbaar achten. En dan waren er nog de onderhandelings-eisen van de lidstaten om wie de hele herzieningsoperatie was begonnen, Frankrijk en Nederland.

In dit licht is het welhaast een wonder dat de midzomernacht-top niet op een totale mislukking is uitgelopen. Voor een meer wereldlijke verklaring moet echter toch vooral gekeken worden naar de enorme inzet, het geduld en het uithoudings- en incasseringsvermogen van de Duitse bondskanselier Angela Merkel, die in haar massagewerk op momenten effectief gesteund werd door wisselende coalities van collega-regeringsleiders.

Het document waarover de Europese Raad overeenstemming heeft bereikt, schetst in detail de contouren van een hervormingsverdrag dat belangrijke delen van de substantie van het grondwettelijk verdrag, met enkele uitzonderingen en nuanceringen, moet integreren in de bestaande Europese verdragen. Het positieve hieraan is dat met dit resultaat de onderhandelingen over het beoogde nieuwe verdrag tijdens de in juli onder Portugees voorzitterschap te beginnen IGC, tot een korte en tamelijk technisch-juridische exercitie beperkt kan blijven. Daarmee is er een reëel perspectief op overeenstemming over een nieuw verdrag voor het eind van het jaar en op inwerkingtreding van dit verdrag in 2009.

Bij al dit moois zal geen van de betrokkenen beweren dat dit resultaat de schoonheidsprijs verdient. Maar wat telt is dat vrijwel alle regeringsleiders deze uitkomst thuis kunnen presenteren als het minimum dat acceptabel is als alternatief voor de Europese grondwet. Dat laat onverlet dat het vooral voor de 18 landen die het grondwettelijk verdrag reeds hadden geratificeerd, slikken was. De noodzaak Europa voor een crisis te behoeden, en dus tot een positief resultaat te komen, dwong het Duitse voorzitterschap tot toegeeflijkheid richting landen die dreigden een compromis te blokkeren. Die dreiging verschaftte de landen die het probleem in eerste instantie hadden veroorzaakt paradoxaal een onderhandelingsstroef. Dat het Duitse inlevingsvermogen daarbij niet geheel grenzeloos was, bleek toen Angela Merkel in de vroege ochtend van 23 juni dreigde desnoods zonder Polen aan een nieuw verdrag te gaan werken.

Dan Nederland. Hoe is Nederland ervan afgekomen? De Nederlandse inzet was bekend en was ook via een intensieve diplomatieke campagne bij het Duitse voorzitterschap en de andere lidstaten uitgezet. In algemene termen was die inzet gericht op een wijzigingsverdrag dat zich in naam en vorm, omvang en inhoud wezenlijk zou onderscheiden van het grondwettelijk verdrag. Meer in detail vertaalde dit zich in een aantal eisen, die een invulling gaven aan de interpretatie die de regering op grond van onderzoek aan het nee tegen de Europese grondwet had gegeven. Die interpretatie kwam er op neer dat Nederlanders met dat nee zich hadden uitgesproken tegen een Europese superstaat, de Europese integratie als bedreigend zagen voor wezenskenmerken van het Nederlandse maatschappelijke en sociaal-economische bestel, en hoe dan ook meer greep wensten te krijgen op de Europese besluitvorming, niet in de laatste plaats het proces van uitbreiding. Concreet betekende dit dat het nieuwe verdrag ontdaan zou moeten zijn van allerlei statelijke elementen, dat het een scherpere bevoegdheidsafbakening en bescherming van publieke diensten zou

dienen te garanderen, een grotere rol aan nationale parlementen zou moeten geven en een expliciete opname van de toetredingscriteria behoorde te bevatten.

De eerste indruk zou kunnen zijn dat die eisen zijn ingewilligd. Die indruk ontstaat in ieder geval op grond van de commentaren van regeringszijde zelf op het resultaat, en niet in de laatste plaats ook op grond van het warme onthaal van de Nederlandse delegatie bij terugkeer, waarbij enig triomfantisme nauwelijks was te onderdrukken. Had Nederland immers niet de meeste van zijn eisen verwezenlijkt? De naam 'grondwettelijk verdrag', alsmede het grondwettelijke karakter van de tekst, zijn van de baan. Hiervoor in de plaats komt, zoals Nederland wenste, een klassiek wijzigingsverdrag dat geen elementen zoals een vlag, hymne of een grondrechtencatalogus bevat en statelijke termen als Europese 'minister' of 'wet' consequent vermijdt. Deze Nederlandse wensen waren overigens voorafgaand aan de Europese Raad feitelijk al binnen. Verder zou de bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de lidstaten zijn verhelderd en de rol van nationale parlementen versterkt. De nationale diensten van algemeen belang zoals volkshuisvesting en gezondheidszorg zouden beter beschermd worden tegen Europese bemoeienis. Daarnaast is er de afspraak dat de Unie zich intensiever zal bezighouden met beleidsterreinen als energievoorziening en internationaal klimaatbeleid. En, zo wordt althans beweerd, worden er strengere regels voor uitbreiding in het verdrag vastgelegd.

Daarmee lijkt Nederland afgezet tegen de eigen 'red lines' op het eerste gezicht in Brussel dan ook een goed onderhandelingsresultaat te hebben geboekt. Nederland heeft zonder twijfel meer bereikt dan vooraf voor mogelijk werd gehouden, waarvoor de Nederlandse diplomatie een compliment verdient. Wanneer men het resultaat aan een nadere beschouwing onderwerpt, moet men echter tegelijk concluderen dat er nogal wat kanttekeningen bij dit Nederlandse succes zijn te plaatsen.

Om te beginnen betreft een aantal van de door Nederland binnengehaalde punten zaken van vooral symbolische betekenis, die met de inhoud van de Europese integratie weinig of niets van doen hebben. Dan gaat het om zaken als de naam van het verdrag – grondwet –, de vlag, het volkslied, de titel van Europese minister van buitenlandse zaken, etc.; aspecten waar de regering in haar soepele omarming van het door de tegenstanders van de grondwet gehanteerde spookbeeld van de Europese superstaat, een grote gevoelswaarde aan heeft toegekend. Het is echter maar zeer de vraag of de veel aangehaalde burgers in het verdwijnen van deze statelijke symbolen meer zullen zien dan een binnenlands-politiek gewiekste operatie van vooral cosmetische aard. Anders gezegd, wie zich aan vorm of omvang van de tekst weinig gelegen laat liggen, kan het nieuwe verdrag toch moeilijk als iets heel nieuws begrijpen. En bij dat laatste oordeel gaat het dan vooral om de inhoud.

Daar komt bij dat een aantal door Nederland geclaimde successen een goochelaar niet zouden misstaan: varianten op ‘u ziet het niet, maar het is er wel’. Zo wordt de tekst van het grondrechtenhandvest buiten het verdrag geplaatst, maar met een verwijzingsartikel in datzelfde verdrag toch juridisch bindend verklaard, waarmee hetzelfde effect als in de verworpen grondwet wordt bereikt. Eenzelfde optisch bedrog betreft het primaat van het Europese recht boven het nationale recht. Een verworvenheid uit een ver verleden, die vanwege de gebleken gevoeligheid niet langer uitdrukkelijk in het verdrag mag worden vermeld, maar die onverkort en terecht geldig blijft.

Daarnaast is er een aantal punten waarbij men de vraag kan stellen of de winst werkelijk zo substantieel is als van regeringszijde wordt voorgesteld. Het is waar dat enkele formuleringen in het verdrag zijn opgenomen die de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten verhelderen. Dit mag burgers gerust stellen dat er van sluipende bevoegdheidsuitbreiding van de Unie geen sprake kan zijn, het gaat meestal om het

benoemen wat voor juristen al niet meer dan evident was. Een ander hoog opgespeeld punt is de mogelijkheid voor nationale parlementen om een voorstel van de Commissie te toetsen aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit en vervolgens te blokkeren. De ‘rode kaart’ waarop Nederland inzette is er niet gekomen, maar de regering prijst zich erg gelukkig met wat nu op tafel ligt. Wanneer de Commissie een voorstel na bezwaar van de helft van de nationale parlementen toch doorzet, kan het Europees Parlement of de Raad het voorstel met gewone meerderheid respectievelijk 55% van het aantal lidstaten afstemmen. Dit is inderdaad meer dan de ‘gele kaart’ die nationale parlementen volgens het grondwettelijk verdrag konden trekken. Maar nu de ‘rode kaart’ aan het Europees Parlement en de Raad is voorbehouden, kan men zich afvragen of dit nog veel toevoegt aan de politieke realiteit die bij een getrokken gele kaart zou zijn ontstaan. De echte winst is uiteraard dat nationale parlementen als zij hun werk doen hiermee Europese wetgevingsvoorstellen nauwlettender zullen volgen en in een vroeg stadium onder de loep zullen nemen. Tot slot maakt de regering een belangrijk punt van de verwijzing naar de criteria voor uitbreiding in het verdrag. In feite zegt het verdrag straks dat er “rekening zal worden gehouden met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor uitbreiding”. Stel je eens voor dat de Raad dat niet zou doen. Het blijft dan ook lastig om hier meer in te zien dan een “statement of the obvious”.

Desalniettemin ligt er een resultaat op tafel. En dat is winst. Maar dat resultaat heeft ook een prijs gehad. Die prijs is, ten eerste, een verdrag dat nog onleesbaarder is dan het verdrag van Nice. Dit terwijl er naar aanleiding van Nice juist werd besloten tot het opschonen van de verdragen. De doelstelling om meer transparantie te brengen in de rechtsgrondslag van de Unie is helaas weer verlaten. Niet alleen blijft de verdragsstructuur onlogisch, maar dankzij de kleine lettertjes (tallose protocollen en voetnoten die individuele lidstaten uitzonderingsposities toekennen), kunnen

slechts knappe juristen er wijs uit te worden. Was de Europese grondwet voor burgers, zij het met de nodige inspanning, nog te lezen, voor een begrip van de nieuwe verdragstekst zullen zij weer aangewezen zijn op de uitleg van specialisten. Dat is verlies. Maar die prijs is bovenal dat de strijd om de gunst van parlement en bevolking de regering ertoe heeft gebracht de taal en argumenten van de Eurosceptici over te nemen. Dat was in de ogen van de regering noodzakelijk als tactische manoeuvre om binnenlands-politiek het mandaat te verwerven voor het aangaan van een nieuw verdrag. Maar los van het feit dat die Eurosceptische rol wel met erg veel overtuiging werd gespeeld, is het onvermijdelijke effect hiervan dat dat deel van de Nederlandse bevolking dat Europa op afstand wil houden, zich gesterkt zal voelen in die overtuiging. Daarnaast zal bij dat deel de verwachting bestaan dat dit met dit nieuwe verdrag ook zal gebeuren.

En daar zit de regering al op korte termijn met een probleem. Want in het kader van de binnenlandse slag is het kabinet altijd opvallend stil geweest over die elementen uit het grondwettelijk verdrag die het wèl de moeite waard vond om te behouden. Het accent in de publieke campagne lag immers op wat men *niet* wilde. Bij wat men daarentegen wel wilde gaat het niet om de minste zaken. Te noemen zijn de verkleining van de Commissie, een vaste voorzitter van de Europese Raad (voor 2½ jaar), een Europese minister van Buitenlandse Zaken maar met een andere titel, uitbreiding van het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid en de nieuwe stemmenweging. Het valt te begrijpen dat de regering in de eerste plaats de zorgen van de neestemmers wilde adresseren. Maar het brengt de regering in een spagaat wanneer straks het totale pakket van de hervormde verdragen moet worden verdedigd.

Hoe nu verder? De regering is er op een knappe manier in geslaagd om recht te doen aan (haar interpretatie van) de weerstand in Nederland tegen het grondwettelijk verdrag, zonder daarbij de belangrijkste substantiële innovaties uit het grondwettelijk verdrag

overboord te zetten. In Europa heeft dat Nederland het imago van lastige maar desondanks – met dank aan de Poolse halsstarrigheid – constructieve lidstaat opgeleverd. Maar dit resultaat stelt haar, zoals opgemerkt, tegelijkertijd binnenlands-politiek voor een grote uitdaging. Op korte termijn inzake het geloofwaardig verdedigen van dit resultaat tegenover politiek en samenleving. Op langere termijn bij het overwinnen van de scepsis en lethargie inzake de Europese integratie, waaraan politiek Den Haag zelf met zijn defensieve en bange houding voeding heeft gegeven.

De regeringscoalitie heeft daarbij het voordeel dat de politieke constellatie ten aanzien van het nieuwe verdrag gunstiger is dan twee jaar geleden het geval was ten aanzien van de Europese grondwet. Niet alleen is de steun in de Tweede Kamer voor dit verdrag breder – in feite kan alleen van de SP, PVV en Partij voor de Dieren weerstand worden verwacht – de steun onder partijen als het CDA en PvdA is ook overtuigender, in de zin dat de bereidwilligheid om met dit verdrag de boer op te gaan groter lijkt dan in 2004. Toch biedt dit geenszins de garantie op een soepele ratificatie, mocht het tot een referendum komen.

Dat de regering zich bij de vraag naar het referendum in belangrijke mate afhankelijk heeft gemaakt van een advies van de Raad van State leek misschien wel een handige manoeuvre en was een mooi voorbeeld van de traditionele neiging in Nederland om gevoelige kwesties, inclusief Europese, te depolitiseren. Maar inmiddels is de geest van het referendum al weer uit de fles – er tekent zich voorzichtig een Kamermeerderheid ten faveure af. En of de Raad van State de analyse van de regering deelt dat het schrappen van de grondwettelijke elementen uit het verdrag een wezenlijk verschil maakt, valt nog maar te bezien. De onderbouwing van zijn vorige advies inzake het referendum moet de tegenstanders van een referendum toch weinig hoopvol stemmen. De elementen die daarin een belangrijke rol speelden, zoals de juridische status van het

grondrechtenhandvest en het samenhangende institutionele kader van de Unie, staan ook in het nieuwe verdragsontwerp nog altijd recht overeind. En in dit verband is het toch op zijn minst saillant dat de Ierse premier Ahern reeds heeft verklaard dat in zijn land een referendum zal volgen omdat het nieuwe verdrag voor 90% de grondwet is.

Kortom, de spagaat van het Nederlands Europabeleid duurt voort. Nu de slag op het Europese toneel gestreden is, zit de pijn op het nationale vlak.

---

*Jan Rood en Bas Limonard zijn verbonden aan het Clingendael European Studies Programme (CESP).*

Dit *CESP-Commentaar* werd op 28 juni 2007 gepubliceerd op de website van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael':  
<http://www.clingendael.nl/cesp/publications/?id=6646>

