

## Commentaar

### Het verdrag van de vele dimensies en gezichten: de Europese Unie en het Verdrag van Lissabon

JAN ROOD\*

Met de ondertekening op 13 december 2007 van het Verdrag van Lissabon – ook wel bekend als het Hervormingsverdrag – lijken de regeringsleiders en staatshoofden van de EU-lidstaten een streep te hebben gezet onder een langdurig en moeizaam proces van onderhandelingen over wijziging en aanpassing van de afspraken zoals die sinds het Verdrag van Nice binnen de Europese Unie golden. Dat proces van verdragsherziening begon immers in december 2001 met de aanname van de Verklaring van Laken, waarin de lidstaten de intentie uitspraken een nieuw verdrag te willen sluiten dat de Unie democratischer, transparanter en slagvaardiger zou maken en dat haar in staat zou stellen een prominenter rol te vervullen op het wereldtoneel.

Zes jaar later is zoveel duidelijk dat deze ronde van verdragsher-

ziening – de vijfde in een tijdsperiode van twintig jaar – een wel buitengewoon moeizame en pijnlijke is geweest. Het ‘nee’ in Frankrijk en Nederland tegen de Europese grondwet staat natuurlijk in het geheugen gegrift. Maar ook de aanloop naar dat document ging niet vanzelf, met een mislukt Italiaans voorzitterschap en een Intergouvernementele Conferentie (IGC) die bij afwezigheid van overeenstemming met een half jaar moest worden verlengd. Na de Franse en Nederlandse verwerping heersten vervolgens langdurig verwarring en stilte; een periode die onder de noemer van ‘reflectie’ de indruk moest wekken dat eenieder – beide neezeggers voorop – drukdoende was een uitweg te vinden uit de institutionele impasse waarin de Unie was beland. Niets was echter minder waar. Toen on-

\* Prof.dr. J.Q.Th. Rood is redactielid van *Vrede en Veiligheid*. Hij is hoofd van het Europa-programma (CESP) van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

der Duits voorzitterschap uiteindelijk de brokstukken weer serieus werden opgepakt, stonden vooral Polen en Britten garant voor een voortdurend gevaar van vertraging en mislukking.

Dat er nu zes jaar na Laken een verdrag op tafel ligt, mag in het licht van deze voorgeschiedenis dus een klein wonder heten. Dat kunststuk zal overigens pas echt zijn volbracht als in 2009 de laatste ratificatie binnen is en het verdrag daarmee in werking treedt. Een traject dat met in ieder geval een referendum in Ierland in het vooruitzicht niet als een gelopen race mag worden beschouwd. Maar aan het eind van het parcours gloort dan toch het perspectief dat na acht jaar de Europese Unie over een gewijzigde verdragsstructuur zal beschikken. De grote vraag is natuurlijk of dit nieuwe verdrag alle moeite waard is geweest. Een vraag waarop afhankelijk van de gekozen invalshoek verschillende antwoorden mogelijk zijn.

Wie de mening is toegedaan dat de Unie hoe dan ook uit de grondwettelijke impasse moest zien te komen, zal al snel tevreden zijn met wat voor tekst dan ook. Voor een land als Nederland geldt daarbij dat het met het nieuwe verdrag niet langer de dwarsligger is die voortgang in de Europese Unie belemmert. Het grondwettelijk debacle is immers afgesloten.

Maar los van dergelijke overwe-

gingen gaat het in antwoord op de gestelde vraag toch primair om de inhoud van het verdrag. Wat betekent het voor de Unie en de Europese integratie? Niet verrassend heeft in Nederland die vraag zich toegespitst op de kwestie of en in hoeverre het nieuwe verdrag zich zodanig onderscheidt van het eerdere grondwettelijk verdrag dat daarmee een tweede referendum kan worden ontlopen. In tegenstelling tot Frankrijk, waar Sarkozy zich gekozen weet op grond van een verkiezingsprogramma waarin een volgend referendum werd uitgesloten, ontbreekt het het vierde kabinet-Balkenende immers aan een dergelijk mandaat. Europa was tijdens de verkiezingen taboe verklaard en de regeringspartijen waren het op dit punt oneens.

De bezweringsformule in het regeerakkoord was dat het kabinet inzette op een nieuw verdrag dat qua *naam, omvang en inhoud* wezenlijk zou afwijken van de verworpen grondwet. In het bijzonder zou het nieuwe verdrag ontdaan moeten zijn van ieder element dat een ontwikkeling in de richting van een Europese federale constellatie – de door de opposenten van de Europese grondwet vaak aangehaalde ‘Europese superstaat’ – zou suggereren. Toen vervolgens de Raad van State op grond van het onderhandelingsmandaat inderdaad concludeerde dat in het nieuwe verdrag aspecten ontbraken “die aanknopings-

punten hadden kunnen vormen voor een ontwikkeling in de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale richting”, was het pleit inzake de wijze van ratificatie beslecht. Dat oordeel bood de PvdA vervolgens de ruimte om zich te onttrekken aan de verkiezingsbelofte van een referendum over een ‘nieuw (grondwettelijk) verdrag’. Dat de Raad van State zich in zijn advies bediende van argumenten die in de eerdere positieve advisering over de wenselijkheid van een referendum over het grondwettelijk verdrag geen rol hadden gespeeld, onderstreept het opportunisme dat de overhand heeft gehad bij het besluit een tweede referendum te vermijden. Dat diezelfde Raad het grondwettelijk karakter van een document meende te kunnen aflezen aan de al dan niet aanwezigheid van statelijke symboliek – naam, vlag en volkslied – mag in het verlengde hiervan als een brevet van onvermogen worden bestempeld van een orgaan dat toch tot bijzondere verantwoordelijkheid heeft om staatsrechtelijk zuiver te redeneren. Maar we hebben een verdrag. En daar gaat het om – toch?!?

Dat verdrag is primair een typisch *Europees* verdrag; dat wil zeggen: het is een verdrag dat op meerdere gedachten hinkt, het onverenigbare probeert te verenigen en hoe dan ook veeleer vragen oproept dan dat het zekerheden biedt. Dat alles is het logisch gevolg van de spreekwoordelijke onenigheid

tussen de lidstaten over wat bekend staat als de ‘politieke finaliteit’ van de Europese integratie. Het is ook een Europees verdrag in de *wijze van totstandkoming*. Waar in alle retoriek de burger en het betrekken van de burger bij Europa de afgelopen jaren centraal stonden, is dit verdrag op klassiek Europese wijze tussen de lidstaten in geheime onderhandelingen tot stand gekomen, daarmee eens temeer onderstappend dat als het er echt op aankomt ‘Europa’ een eliteproject is en blijft. Dit verdrag is ook Europees in die zin dat het naadloos aansluit bij een ontwikkeling die al langer gaande is binnen de Unie. Overeenstemming over meer ingrijpende wijzigingen en aanpassingen kan slechts worden werkstelligd door *uitzonderingen* toe te staan en *uitstel* te hanteren. Dat geldt ook voor het nieuwe verdrag dat een lappendaken is van *opt-outs*, bijzondere protocollen en verklaringen, noodremprocedures en overgangsbepalingen. Het is de prijs van de uitbreiding en de toenemende diversiteit binnen de Unie.

Typisch Europees is dit verdrag ook als het wordt afgezet tegen de stelling van onder andere de Nederlandse regering en de Raad van State dat het een ontwikkeling in de richting van een federale c.q. statelijke constellatie op Europees niveau *neutraliseert*. Allereerst is van een dergelijke ontwikkeling in die zin nooit sprake ge-

weest dat een Europese staat c.q. federatie het verklaarde einddoel zou zijn van het proces van integratie. De Europese Unie is een samenwerkingsverband waarbinnen onder de noemer van een voortgaande *pooling of sovereignty* sprake is van gedifferentieerde federalisering en constitutionalisering; processen die vanaf de beginjaren werkzaam zijn geweest en waarvan de eindtoestand niet valt te definiëren of te voorspellen. Belangrijker is dat die ontwikkeling met dit verdrag niet wordt gestuit. Integendeel, de functionele logica van sectorale expansie – bekend uit het neofunctionalisme – krijgt in dit verdrag een nieuwe impuls, in het bijzonder op het terrein van de politieke en justitiële samenwerking (dat volledig onder het communautaire regime wordt geschaard) en dat van de ‘nieuwe’ onderwerpen zoals energiezekerheid en klimaatverandering, waarbij bovendien sprake is van een substantiële uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming. Die terreinen vallen daarmee onder het geheel van Brusselse spelregels, waarmee dit verdrag, alle bezweringformules over waarborgen voor de nationale soevereiniteit ten spijt, model staat voor een volgende ronde van uitbreiding en verdieping van het Europese beleidsdomein.

Het nieuwe verdrag is daarnaast een voorbeeld van *institutional engineering*, maar dan op een schaal die opmerkelijk is vergeleken met

eerdere verdragswijzigingen. Dit geldt in het bijzonder voor de introductie van een vaste voorzitter van de Europese Raad, de creatie van de positie van de *double hatted* Europese Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Unie (‘de minister die niet minister mag heten’), de verkleinde Europese Commissie, en de versterkte rol van nationale parlementen in het kader van de subsidiariteitstoets inzake voorstellen tot Europese regelgeving.

Allereerst moet ten aanzien van dat aspect worden opgemerkt dat deze ‘innovaties’, wederom alle bezweringen ten spijt, onderstrepen hoezeer binnen de Unie ‘onder de oppervlakte’ vraagstukken van *constitutionele aard* – dat wil zeggen de staatkundige inrichting van de integratie betreffend – aan de orde zijn. In die zin zal ook dit verdrag van (potentieel grote) invloed zijn op het geheel aan spelregels, afspraken en beginselen dat zich de afgelopen decennia als gevolg van een proces van incrementele constitutionalisering in de betrekkingen tussen Unie en lidstaten heeft ontwikkeld.

Dat treedt nog scherper naar voren waar in de voorgestelde vernieuwingen twee aan elkaar tegengestelde beginselen van staatkundige inrichting doorklinken. Enerzijds het zogeheten Westminster-model waar besluitvorming langs de ideologische lijnen en via

parlementaire meerderheidsvorming plaatsvindt. Dat model klinkt door in de verkleining van de Europese Commissie en vooral in de voorgestelde verkiezing van haar voorzitter in overeenstemming met de uitslag van de verkiezingen voor het Europees Parlement. De voorzitter zou de meerderheid moeten vertegenwoordigen en – een voorstel dat onder anderen door Sarkozy is gedaan – zijn ‘eigen’ commissie moeten samenstellen. Een politisering derhalve van de Europese integratie langs partijpolitieke – links-rechts – scheidslijnen, waarvan het natuurlijk de vraag is wat het effect ervan zal zijn op een Unie die tot nu toe vooral langs lijnen van depolitisering en consensus – dat wil zeggen: zonder winnaars en verliezers – heeft gefunctioneerd. Daartegenover staat echter het presidentiële model. Dat model klinkt door in het gremium dat garant staat voor de inbreng van de belangen van de lidstaten – de Europese Raad – die in de toekomst zal worden voorgezeten door een eigen vaste voorzitter. Deze laatste figuur is in embryo een Europese president die boven de partijen staand toch vooral tot taak heeft compromissen en consensusvorming tussen de lidstaten te bevorderen.

Beide modellen zijn terug te vinden in het nieuwe verdrag, waarmee dit een volgende fase in het proces van constitutionalisering van de Unie markeert. Maar die

fase zal niet zonder slag of stoot gaan. In zijn institutionele vernieuwingsdrift roept dit verdrag immers vele vragen op. Die spitzen zich toe op de positie en rol van en de verhoudingen tussen de verschillende Europese instellingen en functionarissen en op het effect van deze vernieuwingen op het integratieproces. Onzekerheid is dan troef. Is een meer gepolitiiseerd optreden van de Europese Commissie voorstelbaar zonder dat dit ten koste gaat van de traditionele rol van dit gremium als initiator van Europese regelgeving en hoedster van het Europees belang? Hoe zullen de voorzitter van de Commissie, beschikend over een uitdrukkelijk eigen democratisch mandaat, en de nieuwe voorzitter van de Europese Raad zich tot elkaar verhouden: samenwerkend of in rivaliteit? Krijgt de laatste hoe dan ook de ruimte om zich ‘presidentieel’ te manifesteren? En wat met de Hoge Vertegenwoordiger nieuwe stijl? Is zijn gelijktijdige mandaat van Raad en Commissie een garantie voor een slagvaardiger en coherenter Europees buitenlands beleid? Of vormt zijn aantreden de opmaat voor een bureaucratische loopgravenoorlog tussen lidstaten en Europese instellingen en binnen die instellingen? Het zijn vragen die in de periode van implementatie van dit verdrag de verhoudingen binnen de Europese Unie ontegenzeggelijk op scherp zullen zetten.

Kortom, er ligt een nieuw verdrag op tafel. Dit verdrag past geheel binnen de Europese integratie als *sui generis* verschijnsel. Sterker, de uniciteit van de Europese Unie als een hybride politiek systeem zal slechts groter worden met dit verdrag. Potentieel heeft dit verdrag

bovendien vergaande maar onvoorspelbare implicaties voor de inrichting en werking van de Unie. Met die wetenschap kan dit verdrag dan ook niet worden afgedaan als een simpel wijzigingsverdrag.