

Het Verdrag van Lissabon: eerherstel voor de natiestaat?

Door Bas Limonard

Opluchting. Dat was het overheersende gevoel na afloop van de Europese top van Lissabon eind oktober 2007. Na twee jaar navelstaren en korte maar zware onderhandelingen lag er eindelijk een opvolger voor het gestrande grondwettelijk verdrag. Als dit 'Verdrag van Lissabon' in tegenstelling tot zijn voorganger de nationale ratificatieprocedures overleeft, zal het vanaf 2009 voor lange tijd de spelregels bepalen voor de Europese samenwerking. Die kans is groot, aangezien slechts in een enkele lidstaat een referendum wordt gehouden.¹ Nu ook in Nederland het besluit is genomen om geen (tweede) referendum te houden, wordt het tijd om na te denken over de gevolgen van dit verdrag voor de Europese samenwerking.

Het startschot voor deze herzieningsoperatie werd reeds gegeven in december 2001 door de 'Verklaring van Laken', waarin de Europese Raad opriep tot een verdragsherziening die de Unie 'begrijpelijker, efficiënter en democratischer' moest maken en haar in staat stelde een prominenter rol op het wereldtoneel te vervullen.² Daartoe werd een breed samengestelde Conventie in het leven geroepen die in 2002/2003 de verdragsherziening voorbereide. Het door deze Conventie ontworpen grondwettelijk verdrag werd met beperkte wijzigingen door de lidstaten in 2004 aangenomen. Het lot van dit grondwettelijk verdrag is bekend.

Toen het Duitse voorzitterschap begin 2007 het dossier oppakte, waren er achttien lidstaten die het grondwettelijk verdrag al hadden geratificeerd en dit niet zonder meer wilden opgeven. Tegenover deze 'vrienden van de grondwet' stonden lidstaten (Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Tsjechië, Polen) die vooral moeite hadden met de federale uitstraling van het document. Wel waren alle lidstaten het erover eens dat de afspraken uit

2004 over de Europese instellingen en het uitbreiden van meerderheidsbesluitvorming - het 'motorblok' van de grondwet - niet meer ter discussie mochten worden gesteld. Dit om te voorkomen dat het broze compromis ontrafeld zou worden en allerlei nieuwe onderhandelingsseisen de kans van slagen zouden minimaliseren.

De kern van het compromis dat in juni 2007 tot stand kwam, was dat de vorm, uitstraling en statelijke symboliek van het grondwettelijk verdrag werden opgeofferd, maar dat de belangrijkste delen van de inhoud ervan werden behouden. Door de (meeste) vernieuwingen uit de grondwet over te schrijven in een 'wijzigingsverdrag' en het Grondrechtenhandvest buiten de tekst te plaatsen, werd bereikt dat het verdrag korter werd. Verder werden termen die bedoeld waren om de Unie begrijpelijker te maken, maar onbedoeld de associatie met een Europese superstaat oproepen ('wet', 'kaderwet', 'minister') weer vervangen door eurojargon ('verordening', 'richtlijn', 'hoge vertegenwoordiger'). Op aandringen van met name Nederland worden de bevoegdheden van de Unie

duidelijker afgebakend en krijgen nationale parlementen (iets) meer toezicht op de handhaving daarvan. Polen en het Verenigd Koninkrijk maakten van deze onderhandelingsronde gebruik om talloze uitzonderingsposities, noodremprocedures en overgangsregelingen te bedingen, door middel van voetnoten, protocollen en verklaringen, daarmee verder bijdragend aan de onleesbaarheid van het document.³

Na dit akkoord leek de afronding onder het Portugese voorzitterschap slechts een technisch-juridische exercitie. Toch eisten sommige lidstaten nog een enkele aanpassing van de tekst, wat vooral bedoeld leek als vlagvertoon richting het thuisfront.⁴ Zo pasten de onderhandelingen, met compromissen die vooral de grootste gemene deler weerspiegelen en talloze individuele regelingen, naadloos in een traditie die zo kenmerkend was voor de totstandkoming van het verdrag van Nice (2000). En daarmee lijkt Europa na een constitutioneel avontuur weer terug bij het aloude proces van moeizame verdragsherziening tussen lidstaten achter gesloten deuren, daarmee onderstrepend dat Europese integratie als het erop aankomt nog steeds een eliteproject is. Met die traditie wilde de Verklaring van Laken juist afrekenen door ook Commissieleden en nationale en Europese parlementariërs een belangrijke rol in het proces te geven.

Het karakter van het verdrag

Het Verdrag van Lissabon treedt - anders dan het grondwettelijk verdrag - niet in de plaats van de geldende verdragen, maar past deze aan, net

zoals de Verdragen van Amsterdam en Nice. Dit was een sterke wens van Nederland, als een van de manieren om het verdrag van zijn grondwettelijke karakter te ontdoen. Maar het predicaat 'wijzigingsverdrag' mag de constitutionele betekenis van het verdrag niet verhullen. Zo wordt de Europese Gemeenschap opgeheven en vervangen door een Unie die over één rechtspersoonlijkheid en over een samenhangend institutioneel kader beschikt. Dit betekent ook dat de ingewikkelde pijlerstructuur, die samenhang met het onderscheid tussen EG en EU, vervalt. De samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (derde pijler) wordt geheel in de communautaire werkingssfeer gebracht. Alleen voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB, tweede pijler) blijft een apart regime gelden, o.a. gekenmerkt door besluitvorming bij unanimité. Op deze manier wordt een met de grondwet vergelijkbare vereenvoudiging van de Uniestructuur bewerkstelligd.

Het schrappen van de symbolen (vlag, hymne) en statelijke terminologie doet daar niets aan af, hoewel veelzeggend als 'symbolische' daad. Maar dat de Raad van State daar net als de regering uit afleidde dat het verdrag was gezuiverd van elementen 'die aanknopingspunten hadden kunnen vormen voor een ontwikkeling in de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale richting' en zich daarmee 'kenmerkend onderscheidde' van het grondwettelijk verdrag, is opmerkelijk. Uit wetenschappelijke hoek volgde daarop dan ook veel kritiek. Want hoe het verdrag qua vorm, omvang en uitstraling ook afwijkt van het grondwettelijk verdrag, de inhoudelijke overeenkomsten zijn levensgroot. En daar gaat het toch om.

Voor het vaststellen van de betekenis van het verdrag voor de Europese samenwerking moet dan ook vooral worden gekeken in hoeverre het verdrag een verandering betekent in de bestaande verhoudingen tussen de lidstaten en de Europese instellingen en wat dit betekent voor de richting waarin de Europese Unie zich zal ontwikkelen.



De top in Lissabon

Het politieke systeem van de Unie

Het verdrag bevat sterke aanzetten voor een ontwikkeling in de richting van een parlementaire democratie. Het Europees Parlement krijgt immers over meer terreinen medezeggenschap, een sterkere stem in de vaststelling van de jaarlijkse begroting van de Unie en kiest straks de voorzitter van de Europese Commissie op basis van de uitslag van de Europese verkiezingen (na voordracht door de Europese Raad). Ook kan het parlement de Commissie met een motie van wantrouwen naar huis sturen.

Zeker als de Europese partijen al voor de verkiezingen aangeven wie hun kandidaat-Commissievoorzitter is, zal dit de Commissie een sterk politiek profiel geven. De huidige legitimiteit van de Commissie als technocratische instelling die het Europese belang vertegenwoordigt, wordt dan vervangen door een (partijpolitieke) democratische legitimatie. Wat dit, in combinatie met de verkleining van haar omvang tot 2/3 van het aantal lidstaten, waardoor niet alle lidstaten meer zijn vertegenwoordigd, betekent voor haar centrale rol in de Brusselse beleidsmachinerie laat zich moeilijk voorspellen.

Temeer omdat in het verdrag ook een tegengestelde ontwikkeling besloten ligt, namelijk die in de richting van een meer presidentieel systeem.⁵ De Europese Raad - waarin de lidstaten op

het hoogste niveau zijn vertegenwoordigd - wordt versterkt en krijgt een vaste voorzitter. Deze wordt voor tweeënhalf jaar benoemd en kan eenmaal worden herbenoemd. Hoewel deze functionaris maar beperkte bevoegdheden en een kleine staf krijgt, kan hij in potentie uitgroeien tot het gezicht van de Unie, zowel naar binnen als naar buiten toe. Zijn enige echt uitvoerende taak is namelijk het 'op zijn niveau en in die hoedanigheid' vertegenwoordigen van de Unie inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. In tegenstelling tot de Commissievoorzitter ontbeert deze Raadsresident een democratische legitimatie, maar hij heeft het voordeel een vertrouwensband te kunnen opbouwen met de lidstaten. Vooral als hij zich actief opstelt in de coördinatie tussen alle voorzitters van de andere Raadsformaties (die met uitzondering van de Raad Buitenlandse Zaken blijven rouleren tussen de lidstaten) kan hij zich ontwikkelen tot een geduchte concurrent van de Commissie in het voortstuwende van de Europese beleidsagenda. Welke van de twee geschatte ontwikkelingen dominant zal blijken, moet worden afgewacht.⁶

Besluitvorming

Ook hoe de consensuscultuur tussen de lidstaten zich zal ontwikkelen is onzeker. Waar meerderheidsbesluitvorming mogelijk is, wordt immers vaak toch nog naar consensus gestreefd, maar in een Unie van 27 is dat lastig vol te houden. Niet alleen de

toepassing van meerderheidsbesluitvorming wordt sterk uitgebreid, ook de stemverhouding tussen de lidstaten wordt vereenvoudigd en de meerderheidsdrempel verlaagd.⁷ Of dit daadwerkelijk de besluitvormingsefficiëntie zal vergroten valt nog te bezien. Zo gaan de nieuwe regels pas op 1 november 2014 in en kan een lidstaat nog tot 2017 de oude regels invoeren. Daarnaast zijn er in het verdrag tal van 'noodremmen' ingebouwd die lidstaten in staat stellen toch unanimiteit af te dwingen of een besluit voor maanden uit te stellen. Deze maken de besluitvormingsregels bijzonder ingewikkeld en kunnen de meerwaarde van de meerderheidsregel

door voorstellen van de Commissie tegen te houden als ze vinden dat een kwestie nationaal geregeld moet worden. Ten tweede kunnen zij waar het verdrag de mogelijkheid biedt om zonder verdragswijziging over te stappen van unanimiteit naar meerderheidsbesluitvorming (een 'passerelle') dit tegenhouden. Het is onwaarschijnlijk dat nationale parlementen veelvuldig zand in de Europese besluitvormingsmachine zullen gooien, maar naar verwachting zullen zij hierdoor alerter worden op nieuwe Europese beleidsontwikkelingen en hun schakelfunctie tussen Europese en nationale politiek beter vervullen.

mag heten, moet zowel de samenhang tussen deze onderdelen vergroten als de 'drukte' in de externe vertegenwoordiging terugbrengen.

De grootste uitdaging vormt zijn inbedding in zowel de Commissie als de Raad. Enerzijds kan zijn lidmaatschap van de Commissie (als vice-voorzitter) hem in een belangenconflict brengen bij een meningsverschil met de Raad. Ook krijgt het Europees Parlement mogelijk onbedoeld invloed op zijn optreden inzake het GBVB. Anderzijds bestaat het risico van 'intergouvernementalisering' van die gebieden waar de Commissie traditioneel sterk gepositioneerd is, doordat de Hoge Vertegenwoordiger ook op die terreinen de Raad Buitenlandse Zaken voorziet.

Vergelijkbare vragen spelen ten aanzien van de Europese diplomatieke dienst, waarover de Hoge Vertegenwoordiger zal beschikken. Dit Europees ministerie van Buitenlandse Zaken in de dop wordt samengesteld uit Commissieambtenaren, medewerkers van het Raadssecretariaat en diplomaten die door de lidstaten worden gedetacheerd. Maar verder is er qua takenpakket, samenstelling, structuur en status van de dienst nog weinig afgesproken. Dit vergt nog flink wat getouwtrek tussen de instellingen en de lidstaten. Los van de praktische en institutionele problemen, zal het kweken van vertrouwen tussen de nationale en Europese collega's een grote uitdaging vormen.⁸

Tot slot is er geen enkele garantie dat de drukkende in de externe vertegenwoordiging daadwerkelijk wordt teruggebracht. Om te beginnen komt de Hoge Vertegenwoordiger de Europese Raadsresident tegen, die immers op zijn niveau de Unie inzake het GBVB vertegenwoordigt. De taakafbakening tussen beide is niet goed geregeld. Maar ook de Commissievoorzitter zal zijn plaats opeisen, zeker als de hoge vertegenwoordiger zijn oren teveel naar de lidstaten laat hangen. Het zal van de persoonlijkheden van deze 'trojka



Het Europees Parlement

ernstig teniet doen.

Het feit dat de Raad voortaan in het openbaar beraadslaagt en stemt over regelgeving maakt het eindelijk mogelijk om de politieke afwegingen op Europees niveau zichtbaar te maken. Zo kunnen nationale parlementen hun ministers beter controleren en wordt het politieke debat in Europa transparanter. Tegelijk dreigt echter het gevaar dat lidstaten als gevolg hiervan nog meer dan nu zullen proberen reeds op ambtelijk niveau tot overeenstemming te komen, waarmee het omgekeerde van het bedoelde effect zou worden bereikt.

Nationale parlementen kunnen meer invloed gaan uitoefenen op de Europese besluitvorming. Ten eerste

Buitenlands beleid

De vernieuwingen ten aanzien van buitenlands beleid omvatten een gewaagd experiment met het samenvoegen van communautaire en intergouvernementele structuren. Zo wordt één persoon, de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, verantwoordelijk voor zowel het externe beleid van de Unie (handelsbeleid, ontwikkelingssamenwerking, uitbreiding e.d.) waar de Commissie traditioneel een centrale rol speelt, en het meer intergouvernementele gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Voor beide onderdelen blijven aparte regels gelden. Deze Europese 'minister van Buitenlandse Zaken' die niet meer zo

nieuwe stijl' afhangen of zij goed zullen samenwerken, dan wel in onderlinge concurrentie hun taken vervullen. Ook valt nog te bezien of de premier en de minister van Buitenlandse Zaken van de voorzittende lidstaat zich op de achtergrond kunnen houden.

Differentiatie versus solidariteitsgemeenschap

Een ontwikkeling die de laatste jaren steeds zichtbaarder wordt is die van differentiatie tussen de lidstaten. Door talloze opt-outs (bijvoorbeeld ten aanzien van defensiesamenwerking, Schengen en de euro) ontstaat een lappendeken van wisselende beleidsdeelname. Met het nieuwe verdrag wordt deze trend versterkt, bijvoorbeeld door de opt-out van het Verenigd Koninkrijk en Polen ten aanzien van Grondrechtenhandvest, de versoepeling van de algemene clausule voor 'nauwere samenwerking' in Unieverband en de 'permanent gestructureerde samenwerking' op defensiegebied. Nu kan dit een positief element zijn, omdat het de Unie in staat stelt zich verder te ontwikkelen, zonder dat de minst bereidwillige lidstaten dit beletten, maar het contrasteert met een andere trend in het verdrag, namelijk die van de Unie als solidariteitsgemeenschap. In verschillende artikelen verbinden de lidstaten zich eraan elkaar te hulp te schieten bij terroristische aanslagen, gewapende aanvallen, natuurrampen of rampen door menselijk toedoen. Ook solidariteit in de energievoorziening is opgenomen. Wat deze solidariteit in de praktijk betekent, zal moeten blijken.



Javier Solana

Conclusie

De totstandkoming van het Verdrag van Lissabon, als antwoord op de constitutionele impasse die ontstond door de referenda in Frankrijk en Nederland, leek een duidelijk signaal te geven dat het primaat in het Europese integratieproces ligt en zal blijven liggen bij de natiestaat. Uit de onderhandelingen bleek immers een herbevestiging van Europa als eliteproject, met de nationale staat als belangrijkste referentiepunt voor politieke identificatie.

Tegelijkertijd bevat het verdrag, als we dit op de inhoud beoordelen, sterke aanzetten tot de ontwikkeling van een democratische politieke ruimte op Europees niveau. Het Europees Parlement wordt machtiger, de Europese Commissie wordt

gepolitiseerd en efficiënter, en herkenbare Europese sleutelfiguren worden geïntroduceerd. Maar de ruimte die deze Europese actoren zullen krijgen, wordt grotendeels bepaald door nationale regeringen en parlementen. En het is duidelijk dat die hopeloos verdeeld blijven over de inrichting, toekomst en het einddoel (de finalité) van het Europese integratieproces. De institutionele gevechten tussen lidstaten en instellingen die de komende jaren ongetwijfeld veelvuldig zullen plaatsvinden, zullen met name vanuit het perspectief van deze spanning interessant zijn. <

Bas Limonard is Algemeen Bestuurslid van Stichting JASON. Voor het Clingendael European Studies Programme werkt hij aan een onderzoek over de Europese verdragsherziening.

Noten

1 Alleen Ierland is grondwettelijk verplicht om een referendum te houden.

2 Deze verklaring is te vinden op <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNNL.pdf>

3 Voor een heldere, gedetailleerde analyse van alle wijzigingen ten opzichte van de huidige verdragen en het grondwettelijk verdrag, zie

<http://www.statewatch.org/euconstitution.htm>

4 Een markant voorbeeld was de Italiaanse eis voor een extra zetel in het Europees Parlement, waardoor het EP niet de afgesproken 750, maar 751 leden zal tellen.

5 Zie J.Q.Th. Rood, 'De institutionele uitdaging van de Conventie', pp. 51-88 in J. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho en B. Limonard (red.) Nederland en de

Europese Grondwet, WRR Verkenningen 1, Amsterdam University Press: Amsterdam, 2003.

6 Voor meer informatie, zie: Joint Study, The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations, EPC, CEPS & Egmont, <http://www.irri-kiib.be>, November 2007.

7 Een meerderheid is straks behaald als 55% van de lidstaten, die 65% van de

Europese bevolking vertegenwoordigt voorstelt. Een blokkerende minderheid moet uit minstens vier lidstaten bestaan.

8 Voor meer informatie, zie: European Policy Centre, The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy, EPC Working Paper No. 28, www.epc.eu, November 2007.