

# **Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon**

Jan Rood  
Mendeltje van Keulen  
Bas Limonard

april 2008

NEDERLANDS INSTITUUT VOOR INTERNATIONALE BETREKKINGEN  
*CLINGENDAEL*

CIP-Data Koninklijke bibliotheek, Den Haag

Rood, Jan e.a.

Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon / J. Rood, M. van Keulen en B. Limonard – Den Haag, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael*.  
ISBN 978-90-5031-126-7



*Desk top publishing by Birgit Leiteritz*

Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael*  
*Clingendael European Studies Programme*  
Clingendael 7  
2597 VH Den Haag  
Telefoonnummer: +31(0)70 - 3245384  
Faxnummer: +31(0)70 - 3746669  
Postbus 93080  
2509 AB Den Haag  
E-mail: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl)  
Website: <http://www.clingendael.nl>

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael* heeft tot doel kennis en meningsvorming over internationale vraagstukken te verdiepen en te verbreden. Het Instituut tracht deze doelstellingen te verwezenlijken door het verrichten van onderzoek, het verzorgen van onderwijs en het geven van voorlichting. Het publiceert o.a. studies, geeft het maandblad 'Internationale Spectator' uit, biedt een breed pakket aan cursussen en conferenties aan en onderhoudt een bibliotheek- en documentatiecentrum.

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronische, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.

# Inhoudsopgave

---

1	Van Laken naar Lissabon en verder	1
2	Het Verdrag van Lissabon: aard en inhoud	7
3	De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon	25
4	Het Verdrag van Lissabon vanuit Nederlands perspectief	43
5	Slotopmerkingen	57

# 1 Van Laken naar Lissabon en verder

---

## 1.1 De vragen

Op 13 december 2007 ondertekenden de regeringsleiders en staatshoofden van de Europese Unie in Lissabon het nieuwe hervormingsverdrag van de EU, dat sindsdien bekend staat als het Verdrag van Lissabon. Met die handtekening zetten zij een streep onder een langdurige en moeizame periode van reflectie en onderhandelingen over een nieuw verdragskader voor de Europese integratie. De vraag die in deze CESP-publicatie centraal staat, is wat de betekenis is van het Verdrag van Lissabon.

Die vraag is om drie redenen relevant. Allereerst omdat na het Franse en Nederlandse nee tegen het Grondwettelijk Verdrag doorbreking van de constitutionele impasse algemeen als een voorwaarde is gezien voor een hernieuwde dynamiek binnen de EU. Biedt dit verdrag voldoende grondslag voor een nieuw Europees elan? Die vraag moet, ten tweede, mede bezien worden in het licht van de institutionele ‘innovaties’ die het Verdrag van Lissabon teweeg zal brengen. Deze vernieuwingen betreffen o.a. het voorzitterschapregime, de samenstelling van de Europese Commissie en de versterkte rol van nationale parlementen. Wat zal het effect van deze ‘innovaties’ zijn op het functioneren van de Europese Unie? Een vraag die extra gewicht heeft omdat over de wijze van implementatie van een aantal van de voorgestelde institutionele veranderingen op het moment van schrijven nog veel onzekerheid bestaat. Tot slot heeft ‘Lissabon’ vanuit Nederlands perspectief een meer dan bijzondere betekenis. Het nieuwe verdrag is immers een direct gevolg van het Nederlandse nee tegen de Europese grondwet. In

reactie op dat nee ging de Nederlandse regering met een uitdrukkelijk pakket aan eisen de onderhandelingen in. Nu het stof is opgetrokken en het verdrag daar is, klemt derhalve niet alleen de vraag wat dit verdrag voor de Unie betekent, maar ook en vooral wat het voor lidstaat-Nederland impliceert, zowel wat betreft de positie en rol van Nederland binnen de EU als het draagvlak voor Europese integratie binnen de eigen samenleving.

Meer toegespitst gaat het in deze paper derhalve om de volgende vragen:

1. Wat houdt dit nieuwe verdrag concreet in (hoofdstuk 2)? Wat zijn, kortom, de belangrijkste veranderingen ten opzichte van de bestaande afspraken zoals die zijn vastgelegd in het Verdrag van Nice en welke vragen roepen deze veranderingen op?
2. Wat zal dit verdrag betekenen voor de verdere ontwikkeling van de Europese integratie (hoofdstuk 3)? Daarbij zal vooral ingegaan worden op de gevolgen van een aantal 'institutionele innovaties' voor de dynamiek en aard van het Europese integratieproces.
3. Wat betekent dit verdrag voor Nederland (hoofdstuk 4)? Wat zal de invloed zijn van dit verdrag op de positie van Nederland binnen de EU en de mogelijkheden voor Nederlandse belangenbehartiging? Maar minstens zo belangrijk is de vraag naar het effect van dit verdrag op het nationale draagvlak voor de Europese integratie en de mogelijkheden dit te versterken.

Het geheel zal worden afgesloten met een aantal algemene conclusies inzake de betekenis van het Verdrag van Lissabon.

## **1.2 De lange weg naar Lissabon**

Zoals reeds opgemerkt, komt met het Verdrag van Lissabon een periode van verdragsonderhandelingen tot een einde die zelfs voor Europese begrippen wel zeer langdurig en moeilijk is geweest. Waarbij direct de kanttekening moet worden gemaakt, dat deze periode pas echt zal zijn afgesloten als volledige ratificatie verzekerd is en het verdrag in werking is getreden. De onmiddellijke aanleiding voor de laatste ronde in dit proces was natuurlijk het nee in Frankrijk en Nederland tegen de 'Europese grondwet'. Maar feitelijk ligt het begin van deze geschiedenis in mei 2000<sup>1</sup>, toen de toenmalige Duitse minister

---

1) Hierbij moet ook bedacht worden dat de lidstaten vanaf midden jaren tachtig van de voorgaande eeuw in een welhaast permanent proces van verdragsonderhandelingen verwickeld zijn geweest. Beginnend met de Europese Akte van 1986 zijn er in totaal zes rondes geweest van meer (Verdrag van Maastricht, grondwettelijk verdrag en Verdrag van

van buitenlandse zaken Joschka Fischer in zijn bekende Humboldt-rede aan de Universiteit van Berlijn een oproep deed om de finaliteit van het Europese integratieproces vast te stellen. In zijn visie diende de EU een beslissende stap te zetten richting haar federale eindbestemming. Via het Verdrag van Nice<sup>2</sup> werd Fischer's oproep in december 2001 beantwoord met de Verklaring van Laken, waarin de Europese Raad de Europese Conventie instelde, die tot taak had de contouren te schetsen van een Europese Unie die vooral *democratischer, transparanter* en *slagvaardiger* zou zijn en over een sterker *extern profiel* zou beschikken.

In hun opdracht aan de Europese Conventie stelden de Europese leiders zichzelf voorzichtig de vraag of deze onderneming op *de langere termijn* wellicht tot de aannahme van een *constitutionele* tekst voor de EU zou kunnen leiden. Die voorzichtigheid was niet besteed aan de voorzitter van de Europese Conventie, de Franse oud-president Valérie Giscard d'Estaing. Onder zijn leiding zette het gezelschap in op een grondwettelijk document dat, in de ogen van zijn voorzitter, vergelijkbaar zou moeten zijn met de Amerikaanse constitutie en dat de Unie voor enkele decennia een grondslag zou moeten bieden om adequaat te kunnen functioneren. Een ambitie die resulteerde in het *Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa*, dat formeel weliswaar een volkenrechtelijke overeenkomst was, zoals alle eerdere Europese verdragen, maar dat in naam suggereerde de basis te leggen voor een Europese federatie.

Afgerond in de zomer van 2003 in het kader van de Europese Conventie, was het de bedoeling dat de lidstaten op basis van het door Giscard c.s. geformuleerde document eind 2003 een definitieve verdragstekst zouden hebben uitonderhandeld. Een poging die in eerste instantie mislukte als gevolg van het falende Italiaanse voorzitterschap van de tweede helft van 2003. In juni 2004 lukt het vervolgens onder het Ierse voorzitterschap wél om overeenstemming te bereiken over het Grondwettelijk Verdrag. Het lot van die tekst is bekend. Na het nee in Frankrijk en Nederland in 2005 en de mededeling dat beide landen niet bereid waren een tweede referendum te organiseren over dezelfde – al dan niet cosmetisch aangepaste – tekst, was het zonneklaar dat de Unie in een impasse verkeerde, waarbij gaandeweg de in juni 2005 afgekondigde en later verlengde periode van reflectie, duidelijk werd dat deze impasse alleen kon worden doorbroken met een ander verdrag.

---

Lissabon) of minder (Europese Akte en de verdragen van Amsterdam en Nice) ingrijpende verdragswijzigingen in een periode van zo'n 20 jaar.

- 2) In het Verdrag van Nice werd onder met name Duitse druk in een verklaring bij het verdrag een breder en diepgaander debat over de toekomst van de Europese Unie aangekondigd, waarbij o.a. over de toekomstige status van het Handvest van de grondrechten, de bevoegdheidsverdeling tussen lidstaten en Unie en de rol van nationale parlementen zou moeten worden gesproken.

Waarbij de vraag natuurlijk was hoe anders dit nieuwe verdrag dan wel zou moeten zijn.

### 1.3 De ‘Duitse doorbraak’

Dat het vervolgens tot juni 2007 heeft geduurd voordat uitzicht op een nieuw verdrag ontstond, hoeft om twee redenen niet te verbazen. Ten eerste vanwege de complexe en gevoelige materie die tijdens deze verdragsonderhandelingen op het spel stond. Die complexiteit en gevoeligheid waren reeds gebleken tijdens de onderhandelingen over het Grondwettelijk Verdrag, maar speelden vanzelfsprekend ook een belangrijke rol bij het nieuwe verdrag. Ten tweede en nog belangrijker, omdat na de verwerping in Frankrijk en Nederland de EU verdeeld was in twee kampen, met enerzijds ‘de vrienden van de Europese grondwet’ die het verdrag reeds geratificeerd hadden, en anderzijds de twee neezeggars en landen die in tweede instantie van het Grondwettelijk Verdrag afwilden. De eerste groep was slechts bereid een nieuw verdrag te accepteren onder de voorwaarde dat dit op hoofdlijnen – *in balance and substance* – identiek aan de grondwet zou zijn. Voor Frankrijk en vooral Nederland zou een nieuw verdrag daarentegen alleen acceptabel zijn, indien het zich *wezenlijk* onderscheidde van het verworpen grondwettelijk document.<sup>3</sup> Dit ingewikkelde mozaïek werd bovendien verder gecompliceerd door o.a. het VK en Polen, die de onderhandelingen aangrepen om terug te komen op eerder gedane concessies – o.a. inzake het eigen stemgewicht binnen de Unie – en door sterkere waarborgen te eisen ten aanzien van de eigen soevereiniteit.

Pas onder het Duitse voorzitterschap van de eerste helft van 2007 en feitelijk pas na het aantreden van een nieuwe regering in Nederland en de verkiezing van Nicolas Sarkozy tot Frans president ontstond beweging op dit dossier. Dat het tijdens de Europese Raad van juni 2007 vervolgens lukte om tot een zodanig strak mandaat voor de onderhandelingen over een nieuw verdrag te komen, dat een reëel vooruitzicht ontstond op een snelle en voor alle lidstaten acceptabele uitkomst, is het resultaat van een combinatie van

---

3) Het verschil tussen Nederland en Frankrijk betrof vooral de ratificatie van het nieuwe verdrag. In Frankrijk was met de verkiezing van Sarkozy tot president duidelijk dat een referendum van de baan was. Hij had immers campagne gevoerd met de mededeling geen referendum te zullen organiseren. Sarkozy had zich ook een voorstander getoond van een nieuw verdrag, dat hoofdzakelijk de institutionalia van het grondwettelijk verdrag zou bevatten en derhalve veel korter kon zijn (*‘mini-traité’*). In Nederland stond de referendumvraag bij het aantreden van het vierde Kabinet-Balkenende daarentegen wel open. Het antwoord hing af van de vraag of de andere lidstaten bereid zouden zijn om de Nederlandse eisen inzake *vorm, omvang en inhoud* van het nieuwe verdrag in te willigen (zie hoofdstuk 4).

factoren geweest.<sup>4</sup> Cruciaal daarbij is het feit geweest dat Duitsland op dat moment het voorzitterschap bekleedde. Los van het gewicht van Duitsland als groot land en het prestige dat op het spel stond – o.a. voor de Bondskanselier zelf – is toch vooral de Duitse aanpak beslissend geweest. Door middel van intensieve bilaterale sondages werd de compromisbereidheid van de partijen gestimuleerd en de agenda teruggebracht tot een hanteerbaar aantal hete hangijzers. Die compromisbereidheid werd daarbij ook ingegeven door de wetenschap dat concessies noodzakelijk waren om de nee-zeggers thuis te laten komen. In combinatie met de tijdsdruk en de wetenschap dat dit ‘de laatste kans’ was, ontstonden aldus de voorwaarden voor doorbreking van de impasse en voor een succesvolle afronding van de onderhandelingen.

#### 1.4 Een ‘typisch Europees verdrag’

Over het resultaat van deze onderhandelingen wordt geheel verschillend geoordeeld. Daarbij spitst de discussie zich toe op de vraag of en in hoeverre het Verdrag van Lissabon daadwerkelijk verschilt van het Grondwettelijk Verdrag. Een vraag die in zoverre begrijpelijk is, dat voor het voor de landen die het Grondwettelijk Verdrag reeds geratificeerd hadden, van belang was de overeenkomsten tussen beide verdragen te benadrukken. Voor Frankrijk en vooral Nederland was het om binnenlands-politieke redenen daarentegen cruciaal om op de verschillen te wijzen. Vanuit de ontstaansgeschiedenis van Lissabon bezien is echter wezenlijker of en in hoeverre ook met dit nieuwe verdrag recht wordt gedaan aan de doelstellingen die de Europese Raad in de eerdere genoemde Verklaring van Laken formuleerde, toen hij de aanzet gaf tot het proces dat uiteindelijk in Lissabon heeft geresulteerd: versterking van slagvaardigheid en democratische legitimiteit, grotere transparantie en een scherper extern profiel van de Unie. Ten aanzien van de Europese Grondwet was het oordeel in dit opzicht in het algemeen positief. Maar de vraag die hier aan de orde is, is of dit ook voor het Verdrag van Lissabon geldt. De claim van sommige lidstaten, waaronder Nederland, is immers dat het nieuwe verdrag wezenlijk afwijkt van het Grondwettelijk Verdrag? Die vraag klemt te meer waar Lissabon in laatste instantie slechts tot stand kon komen op basis van ingewikkelde compromissen en ‘last minute’ concessies.<sup>5</sup> Is dit ten koste

---

4) Zie over de aanloop naar de Europese Raad van juni 2007 o.a. Bas Limonard & Jan Rood, ‘Uitzicht op einde impasse: van Europese grondwet naar hervormingsverdrag’. In: *Internationale Spectator*, september 2007, p. 403-408.

5) Het meest extreme voorbeeld daarvan betreft de in de laatste fase van de onderhandelingen door Italië verkregen extra zetel in het EP, waarmee het totaal aantal EP’ers 751 i.p.v. 750 bedraagt. Omwille van pariteit met het VK (73 zetels) eiste Italië deze concessie onder dreiging van het laten mislukken van de IGC.



gegaan van de kwaliteit van het verdrag, gemeten naar versterking van slagvaardigheid en democratische legitimiteit?

In de hierna volgende hoofdstukken zal aan de hand van de verdragstekst meer in detail op deze kwestie worden ingegaan, waarbij ook het effect van dit verdrag op de verdere ontwikkeling van de Unie, zowel institutioneel als politiek, zal worden besproken. Ter inleiding zal hier worden volstaan met een meer algemene karakterisering van dit verdrag als een ‘typisch Europees verdrag’. Dat ‘Europese’ betreft allereerst het gegeven dat ‘Lissabon’ een schoolvoorbeeld is van Europese compromisvorming, in de vorm van een afluik tussen enerzijds de eis van de neezeggers voor een klassiek wijzigingsverdrag dat ontdaan zou zijn van iedere statelijk-symbolische pretentie en waarin de rol van de lidstaten als *masters of the treaty* zou worden benadrukt, en anderzijds de eis van de ‘vrienden’ dat wat betreft de instituties en besluitvorming de veranderingen uit het Grondwettelijk Verdrag vrijwel ongewijzigd zouden worden overgenomen. Dat laatste was niet verrassend. Behoud van wat het *motorblok* is gaan heten, was voor hen een voorwaarde om op andere onderdelen – bijvoorbeeld de statelijke symboliek – de tegenstanders en neezeggers de concessies te geven, die deze nodig hadden om met opgeheven hoofd huiswaarts te kunnen keren en daar een volgend referendum te ontlopen.

Lissabon is ook in andere opzichten een typisch Europees verdrag. En ook hier is de voorgeschiedenis saillant. Werd in Laken tot een Conventie besloten om het gewenste democratisch en open karakter van verdragswijziging te benadrukken en zo de burgers meer bij ‘Europa’ te betrekken, het nieuwe verdrag is daarentegen een product van de eerder zo bekritiseerde methode van besloten overleg tussen de regeringen, met de onderhandelingen over het Verdrag van Nice als dieptepunt van achterkamertjespolitiek. Het gevolg hiervan is dat Lissabon anderszins eveneens een echt Europees verdrag is geworden, waar in de eindfase omwille van het bewerkstelligen van overeenstemming koehandel bedreven moest worden. Het resultaat daarvan is de transparantie en leesbaarheid niet ten goede gekomen, in de vorm van ingewikkelde overgangsbepalingen, opt-outs en opt-ins, talrijke protocollen en verklaringen, etc.. Ook dat is saillant in het licht van de voorgeschiedenis, waar in Laken immers transparantie en simplificatie hoog in het vaandel van de lidstaten stonden. Het is de prijs van compromisvorming binnen een steeds grotere EU en in die zin herkenbaar Europees.

## 2 Het Verdrag van Lissabon: aard en inhoud

---

### 2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is gesproken over het unieke totstandkomingproces van het Verdrag van Lissabon, dat verliep via een Conventie, een Intergouvernementele Conferentie (IGC), heronderhandelingen en tot slot een nieuwe (vooral technische) IGC. Dit heeft ertoe geleid dat het Verdrag van Lissabon de sporen draagt van zowel de taboedoorbrekende geest die in de Conventie heerste als van de onderhandelingen tussen de lidstaten die daarop volgden. Het resultaat is dat het verdrag vele potentieel vergaande veranderingen bevat, maar dat deze gepaard gaan met talloze beperkingclausules, overgangssituaties en uitzonderingsposities voor bepaalde lidstaten.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag wat het Verdrag van Lissabon concreet inhoudt. Dat wil zeggen, wat zijn de belangrijkste veranderingen ten opzichte van de bestaande afspraken zoals die zijn vastgelegd sinds Nice en welke vragen roepen deze veranderingen op? Dit alles zal worden gezien vanuit het perspectief van de agenda die door de Verklaring van Laken werd geformuleerd: vereenvoudiging van de verdragen en instrumenten, een betere omschrijving van de bevoegdheden, meer democratie, transparantie en efficiëntie en een sterkere rol van de Unie op het wereldtoneel. Waar sprake is van een opmerkelijk verschil tussen het Verdrag van Lissabon en het Grondwettelijk Verdrag zal daaraan eveneens worden gerefereerd.

## 2.2 Vereenvoudiging van de structuur

Afgaand op de vorm is er op het eerste gezicht een groot verschil tussen het Grondwettelijk Verdrag, dat geheel in de plaats trad van de bestaande verdragen, en het Verdrag van Lissabon dat als ‘klassiek’ wijzigingsverdrag de bestaande verdragen slechts amendeert. Toch is de vereenvoudiging in de Uniestructuur die het Verdrag van Lissabon teweegbrengt vergelijkbaar met die van het Grondwettelijk Verdrag. Op dit moment hebben de EG en de EU ieder hun eigen verdrag. Daar komt met Lissabon verandering in. Voortaan wordt het verdragskader gevormd door het *Verdrag betreffende de Europese Unie* (VEU) en een *Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie* (VWEU). Op deze manier wordt de EG in de Unie geïntegreerd en blijft één organisatie, de Unie, over. Deze beschikt over één expliciete rechtspersoonlijkheid en een samenhangend institutioneel kader.

Doordat er een eenvormige organisatie overblijft, verdwijnt ook de in Maastricht gecreëerde pijlerstructuur. De Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht (RVVR) wordt geheel binnen de communautaire rechtsorde (de huidige eerste pijler) gebracht. Wel blijft voor de RVVR een aantal afwijkende besluitvormingsregels gelden (zie hierna). Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) behoudt een afwijkend regime, gekenmerkt door besluitvorming bij unanimiteit en een beperkter rol voor de ‘gemeenschapsinstellingen’. De bepalingen inzake het GBVB blijven in het EU-Verdrag staan en komen niet in het Werkingsverdrag. Dit terwijl in het Grondwettelijk Verdrag de bepalingen verspreid waren over deel I inzake de institutionalia en deel III betreffende de beleidsterreinen. De Raad van State leidt hier uit af dat de pijlerstructuur door Lissabon deels behouden blijft.<sup>6</sup> De pijlermetafoor is echter niet meer van toepassing nu er een eenduidige organisatie overblijft, met weliswaar per beleidsterrein wisselende besluitvormingsarrangementen.<sup>7</sup>

Het aantal rechtsinstrumenten van de Unie wordt drastisch gereduceerd van zo’n vijftien tot vijf. Wat overblijft zijn de verordening, de richtlijn, het besluit, de aanbeveling en het advies. De termen Europese wet en Europese kaderwet uit het Grondwettelijk Verdrag zijn in Lissabon weer vervangen door de oude aanduidingen verordening en richtlijn. Dit gebeurt omdat de termen wet en kaderwet teveel aan staatsvorming zouden appelleren. Opmerkelijk is het dan dat het begrip ‘wetgevingshandeling’ wel is

---

6) *Advies Raad van State van het Koninkrijk en Nader Rapport*, Tweede Kamer 2007-2008, 31 384, nr. 4, Den Haag, 21 september 2007 (No.W02.07.0254/II).

7) Van Ooik spreekt in dit verband, refererend aan de rationalistische architectuur van Berlage en Dudok, van “een breed maar kubistisch middenschip (het VWEU met het ‘dagelijks’ beleid van de Unie) en onlosmakelijk daaraan verbonden een smallere maar hogere kubustoren (het VEU met daarin de ‘high politics’)”. Zie: R. van Ooik, ‘Het Verdrag van Lissabon: Structuur en overzicht’, *SEW*, 56(2008) 2, p. 38.

gehandhaafd voor rechtshandelingen die door de Europese ‘wetgever’ en volgens de ‘wetgevingsprocedure’ tot stand worden gebracht.<sup>8</sup> Vanuit de optiek van de transparantie en begrijpelijkheid van de Unie is de reductie echter wezenlijker dan de cosmetische ingrepen.

De huidige medebeslissingsprocedure wordt tot norm verheven en heet voortaan ‘de gewone wetgevingsprocedure’ (artikel 294, lid 1 VWEU).<sup>9</sup> Tenzij het verdrag anders vermeldt, geldt deze procedure. Als gevolg van de bredere toepasbaarheid kan de Raad vaker met gekwalificeerde meerderheid besluiten nemen in plaats van met unanimiteit en krijgt het Europees Parlement op meer terreinen medebeslissingsrecht. De ‘bijzondere wetgevingsprocedure’ houdt in dat de Raad besluit na raadpleging of goedkeuring van het Europees Parlement. De samenwerkingsprocedure vervalt.

Het artikel waarmee het Grondwettelijk Verdrag de voorrang van Europees recht boven nationaal recht codificeerde keert niet terug in het Verdrag van Lissabon. Wel verwijst Verklaring 17 bij het verdrag naar de jurisprudentie van het Hof van Justitie terzake, waarmee de voorrang ook wordt bevestigd. De kwestie van voorrang betreft een oude leerstelling in de jurisprudentie van het Hof, waar noch het artikel in het Grondwettelijk Verdrag, noch het schrappen ervan in Lissabon iets aan verandert.<sup>10</sup>

Voor de wijziging van de verdragen ligt voortaan een aantal wegen open. De standaardprocedure betreft een IGC, die in beginsel wordt voorafgegaan door een Conventie. Dit is de procedure waarmee het Grondwettelijk Verdrag tot stand kwam. De Europese Raad kan besluiten om van een Conventie af te zien, maar dit kan alleen met instemming van het Europees Parlement. Hiernaast wordt een ‘vereenvoudigde herzieningsprocedure’ ingevoegd, die slechts van toepassing is op het derde deel van het Werkingsverdrag (het interne beleid en optreden van de Unie), zolang geen sprake is van uitbreiding van bevoegdheden voor de Unie. Volgens deze procedure besluit de Europese Raad met unanimiteit, na raadpleging van het Europees Parlement en de Commissie. Bij de genoemde procedures treden de wijzigingen pas in werking na ratificatie door de lidstaten volgens de nationale procedures (zie artikel 48 VEU). Een uitzondering hierop vormen de zogenoemde ‘passerelle’-bepalingen waarmee kan worden overgestapt van unanimiteit op gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming of van de bijzondere naar de

---

8) Dit is onder andere relevant voor de subsidiariteitstoets en de openbaarheid van Raadsvergaderingen (zie verder).

9) De globale kenmerken hiervan zijn: een initiatiefmonopolie voor de Commissie; besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad van Ministers; medebeslissingsrecht voor het Europees Parlement; en bevoegdheid voor het Hof van Justitie; zie ook artikel 294 VWEU.

10) Tijdens de referendumcampagne ontstond beroering doordat de brochure van de referendumcommissie samengesteld onder leiding van prof. mr. Kortmann de voorrang van het Europees recht boven Nederlands recht als een nieuw element presenteerde.

gewone wetgevingsprocedure. Een nationaal parlement kan echter binnen zes maanden bezwaar maken tegen het voornemen om van een ‘passerelle’ gebruik te maken. Deze bepalingen maken verdragswijziging in bepaalde gevallen makkelijker, maar dragen niet bij aan de eenvoud en begrijpelijkheid van de Unie.

Kortom, het algehele verdragskader van de Unie wordt vereenvoudigd en daarmee begrijpelijker en transparanter. Hoewel het Verdrag van Lissabon als ‘wijzigingsverdrag’ zelf onleesbaar is, vereenvoudigt het de Uniestructuur op een wijze die te vergelijken is met de Europese grondwet. Er ontstaat een eenvormige organisatie, waarbij de rechtsinstrumenten en de wetgevingsprocedures in aantal zijn gereduceerd. Binnen die eenvormige structuur gelden voor verschillende beleidsterreinen variërende besluitvormingsregimes. Het wordt gemakkelijker om de verdragen te wijzigen, maar bij de veelheid aan varianten is de overzichtelijkheid niet gediend.

### 2.3 Verdeling van bevoegdheden

#### *Van verheldering naar afbakening*

De bevoegdheden van de Unie worden voortaan in drie categorieën onderverdeeld, te weten (i) exclusieve, (ii) gedeelde en (iii) ondersteunende, aanvullende en coördinerende bevoegdheden.<sup>11</sup> Dit dient in de eerste plaats de helderheid en betekent geen nieuwe wijze van bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten. Wel zijn in het verdrag enkele nieuwe bevoegdheden opgenomen.<sup>12</sup> Daarnaast is er een aparte rechtsgrondslag gecreëerd voor internationaal klimaatbeleid, als onderdeel van het milieubeleid. En voorts spreekt het verdrag op diverse plaatsen over solidariteit met betrekking tot energievoorzieningszekerheid, al is niet duidelijk wat de praktische betekenis van deze solidariteit is.

Het Verdrag van Lissabon gaat echter verder dan een verheldering van de bevoegdheidsverdeling. Veel sterker dan het Grondwettelijk Verdrag benadrukt Lissabon de *afbakening* van de Uniebevoegdheden. Zo wordt om te beginnen het attributiebeginsel aangescherpt door te stellen dat de Unie ‘*enkel*’ handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten zijn toegedeeld (artikel 5, lid 2 VEU). Verder wordt bij herhaling benadrukt dat bevoegdheden die niet aan de Unie zijn toegedeeld aan de

---

11) Daarnaast worden nog de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid als aparte categorieën genoemd.

12) De Unie krijgt een beperkt aantal nieuwe bevoegdheden, zoals de *gedeelde bevoegdheden* energiebeleid en ruimtevaartbeleid en enkele *ondersteunende bevoegdheden*, zoals toerisme, intellectueel eigendom en sport.

lidstaten toebehoren (artikel 4, lid 1 VEU; artikel 5, lid 2 VEU; en Verklaring 18). Een protocol betreffende de uitoefening van de gedeelde bevoegdheden bepaalt dat als de Unie inzake een gedeelde bevoegdheid op een bepaald gebied optreedt, deze uitoefening van bevoegdheden enkel betrekking heeft op de door de handeling van de Unie geregelde materie en niet op het gehele gebied. Verklaring 24 bij het verdrag benadrukt nog eens dat haar rechtspersoonlijkheid de Unie geenszins machtigt om op te treden buiten de bestaande bevoegdheden. En Verklaringen 13 en 14 leggen vast dat de bepalingen met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid geen afbreuk doen aan de rechtsbasis, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van lidstaten wat betreft de bepaling en uitvoering van hun buitenlands beleid, noch aan hun nationale vertegenwoordiging in derde landen en internationale organisaties, waaronder het lidmaatschap van een lidstaat van de Veiligheidsraad. En tot slot benadrukt artikel 48, lid 2 VEU dat een verdragswijziging de aan de Unie toebedeelde bevoegdheden niet alleen kan uitbreiden, maar ook kan beperken.

De toegevoegde waarde van deze formuleringen in juridische zin is op zijn best twijfelachtig. Al met al gaat het hier toch vooral om veel tekst waarmee wordt benadrukt wat ook zonder die tekst al zou gelden. Het belang ervan lijkt primair het geven van een politiek signaal dat van een sluipende bevoegdheidsuitbreiding van de Unie geen sprake mag zijn.<sup>13</sup>

Tegenover deze afbakening staat dat overeenkomstig het Grondwettelijk Verdrag de reikwijdte van het bestaande flexibiliteitartikel, artikel 308 EG, wordt uitgebreid.<sup>14</sup> Het nieuwe artikel 352 VWEU voorziet in een algemene bevoegdheid voor gevallen waarin het verdrag geen specifieke bevoegdheid voorziet om één van de doelstellingen van de Unie te kunnen verwezenlijken. Dit vereist wel unanimititeit in de Raad, na goedkeuring door het Europees Parlement. Het GBVB blijft hiervan uitgezonderd en harmonisatie van wetgeving is uitgesloten.

#### *Subsidiariteit en evenredigheid*

Het uitoefenen van Uniebevoegdheden is gebonden aan de principes van subsidiariteit (voor de niet-exclusieve bevoegdheden) en evenredigheid (voor alle bevoegdheden). Het principe van subsidiariteit wordt voortaan ook beschermd door de nationale parlementen. Het door Lissabon herziene Protocol betreffende de toepassing van subsidiariteit en evenredigheid bepaalt dat ieder nationaal parlement binnen acht weken na ontvangst van een Europees wetsvoorstel een gemotiveerd advies kan sturen aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, waarin het uiteenzet

---

13) Zie ook: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memorie van toelichting*, Tweede Kamer 2007-2008, 21 384, nr. 3 Den Haag, 10 maart 2008, p. 14.

14) Artikel 308 EG is slechts van toepassing op de doelstellingen van de interne markt.

waarom de voorgestelde maatregel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Als de gemotiveerde adviezen eenderde vertegenwoordigen van alle aan de nationale parlementen toegedeelde stemmen, dan moet het voorstel opnieuw in overweging worden genomen.<sup>15</sup> Dat wil zeggen dat de indiener ervan (doorgaans de Commissie) dit kan intrekken, wijzigen of handhaven. Dit was reeds vastgelegd in het Grondwettelijk Verdrag en stond bekend als de ‘gele kaart’-procedure. Nieuw in het Verdrag van Lissabon is dat indien een meerderheid van nationale parlementen beargumenteert dat een wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, de Europese wetgever (d.w.z. de Raad met een meerderheid van 55% van de lidstaten of een meerderheid van stemmen in het Europees Parlement) kan besluiten het voorstel verder niet meer te behandelen. Deze constructie is bekend geworden onder de ‘oranje kaart’-procedure. Dit naar analogie van de door Nederland bepleite ‘rode kaart’-procedure waarbij een meerderheid van nationale parlementen voldoende zou zijn om de verdere behandeling van een voorstel te staken.

#### *Diensten van algemeen belang*

Middels een protocol is gepoogd om duidelijkheid te verschaffen over de verenigbaarheid van de regels van de interne markt met het verstrekken van publieke voorzieningen. Daartoe maakt het protocol onderscheid tussen ‘niet-economische diensten van algemeen belang’ en ‘diensten van algemeen economisch belang’. Artikel 1 van het Protocol verduidelijkt de bevoegdheid van de EU om regelgeving te maken met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang, zoals neergelegd in artikel 14 van het Werkingsverdrag. Artikel 2 bepaalt dat lidstaten op geen enkele wijze worden beperkt in het verstrekken van niet-economische diensten van algemeen belang. Een eerste vraag is of het onderscheid in de praktijk altijd helder is te maken. Een tweede vraag is of hetgeen de Nederlandse regering met het beijveren van dit protocol beoogde – de activiteiten van de Nederlandse woningcorporaties te vrijwaren van de regels betreffende oneerlijke concurrentie en staatsteun – verwezenlijkt is. Dat is geheel afhankelijk van de vraag of in de Europese rechtspraak voortaan op basis van dit protocol een afwijking van de interne marktregels gerechtvaardigd wordt geacht.

Hoewel het aanvankelijk niet de ambitie was om een rigide *Kompetenzkatalog* aan te leggen, is er wel een catalogus van Uniebevoegdheden ontstaan, waarvan de afbakening door Lissabon sterk wordt benadrukt. Deze afbakening voegt juridisch gesproken weinig toe, maar geeft wel het duidelijke signaal dat de Unie niet optreedt zonder de uitdrukkelijke instemming van de

---

15) Alle nationale parlementen hebben twee stemmen, zodat in tweekamerstelsels iedere kamer één stem heeft.

lidstaten. Dit roept de vraag op of van de gewenste flexibiliteit in een dergelijke context nog sprake kan zijn. Een zorg die ook de Raad van State in zijn advies uitte. Paradoxaal genoeg versterkt deze nadruk op bevoegdheidsafbakening overigens het constitutionele karakter van het verdrag.

## 2.4 Beleidsterreinen

### *Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht*

Het Verdrag van Amsterdam hevelde de samenwerking op het terrein van asiel, immigratie en de buitengrenzen en de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken reeds over van de derde naar de eerste pijler.<sup>16</sup> Justitiële en politieke samenwerking inzake strafzaken en familierecht bleven onder de derde pijler vallen. In navolging van het Grondwettelijk Verdrag brengt het Verdrag van Lissabon het geheel van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken binnen de communautaire rechtsorde. Ook maakt Lissabon het mogelijk om een Europees Openbaar Ministerie in te stellen.

Zoals eerder opgemerkt blijven voor de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht (RVVR) een aantal regels gelden die afwijken van de standaard besluitvormingsregels. Zo gaat de invoering van meerderheidsbesluitvorming gepaard met een speciale noodremclausule, waarop lidstaten een beroep kunnen doen als zij vinden dat fundamentele aspecten van hun rechtsstaat in het geding zijn. Zij kunnen verzoeken de voorgenomen maatregel aan de Europese Raad voor te leggen voor nadere bespreking. De Europese Raad kan dan binnen vier maanden proberen consensus te bereiken. Als er geen consensus gevonden is, kan een groep van tenminste negen lidstaten nauwere samenwerking aangaan met betrekking tot de voorgestelde maatregel. Ten aanzien van het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen blijft de unanimitaire regel gehandhaafd. Wel kan middels een ‘passerelle’ worden overgestapt op de gewone wetgevingsprocedure, maar alleen als geen van de nationale parlementen zich daartegen verzet.

Ook krijgt de Commissie niet het initiatiefmonopolie, maar deelt zij het initiatiefrecht met een kwart van de lidstaten. Tevens strekt de bevoegdheid van het Hof van Justitie zich niet uit tot het familierecht en het besluit tot oprichting van een Europees Openbaar Ministerie. En tot slot is voor de ‘gele kaart’-procedure bij de subsidiariteitstoets op dit beleidsterrein een kwart in plaats van een derde van de nationale parlementen vereist.

---

16) Wel bleef besluitvorming bij unanimitaire regel en behielden de lidstaten, naast de Commissie, het initiatiefrecht.



Ondanks deze uitzonderingen is het scheppen van één juridisch kader voor de RVVR van grote betekenis. Aangelegenheden betreffende justitie en politie worden duidelijker een Europese aangelegenheid. Dit kan grote invloed hebben op de rechtsbeleving van de Europese burgers. Op Europees niveau genomen maatregelen en uitspraken van het Hof van Justitie inzake strafrechtzaken zullen de zichtbaarheid van de Unie op dit terrein vergroten.

#### *Buitenlands beleid*

De Verklaring van Laken formuleerde de ambitie om de Unie een sterkere rol op het wereldtoneel te laten spelen. Nu is het lastig dit met louter verdragwijzigingen tot stand te brengen, zolang lidstaten in concrete gevallen vaak hun nationale standpunt laten prevaleren boven de politieke wil om een gezamenlijk Europees standpunt in te nemen. Men mag op basis van een verdragwijziging alleen dan ook niet te hoge verwachtingen koesteren. Dat neemt niet weg dat het Verdrag van Lissabon in navolging van het Grondwettelijk Verdrag enkele belangrijke innovaties bevat.

De scheiding tussen de externe betrekkingen van de Unie volgens een communautair model en het meer intergouvernementele gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) wordt niet opgeheven. Wel wordt een grotere samenhang tussen beide onderdelen nagestreefd. In de eerste plaats door in het EU-Verdrag (Titel V) 'algemene bepalingen inzake het externe optreden van de unie' op te nemen. Hierin worden de beginselen en doelstellingen geformuleerd die richting geven aan alle onderdelen van het externe beleid van de Unie. De belangrijkste vernieuwing betreft echter de introductie van de figuur van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (HVBZ). Deze zal als voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken en als vicevoorzitter van de Commissie verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van de externe betrekkingen, de samenhang in het externe beleid bevorderen en het belangrijkste gezicht naar buiten toe vormen. Zo mag de Hoge Vertegenwoordiger worden uitgenodigd om in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties het Uniestandpunt uiteen te zetten. Deze Europese 'superminister' van Buitenlandse Zaken zal tevens leiding geven aan een nieuw op te richten Europese diplomatieke dienst en aan de Unievertegenwoordigingen in het buitenland (zie ook paragraaf 2.5).

Op het terrein van het GBVB blijft unanimiteit de norm. Wel zijn de mogelijkheden voor meerderheidsbesluitvorming iets opgerekt, bijvoorbeeld wanneer de Raad besluit over een voorstel dat de Hoge Vertegenwoordiger op verzoek van de Europese Raad heeft voorbereid. Ook kan de Europese Raad gekwalificeerde meerderheid op andere besluiten van toepassing verklaren (zie artikel 31 VEU).

### *Veiligheid en defensie*

Voor de Europese samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie wordt een nieuwe naam geïntroduceerd: het 'gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid'. Dit beleid moet de Unie voorzien van de civiele en militaire vermogens om buiten haar grondgebied op te treden met het oog op vredeshandhaving, conflictpreventie, ontwapening e.d. De lijst met mogelijk type missies (de zogenoemde 'Petersbergtaken') is geactualiseerd en omvat bijna elk denkbaar civiel of militair optreden. Dergelijke missies kunnen voortaan aan een kleine groep lidstaten worden opgedragen. Het Europees Defensieagentschap, dat sinds een aantal jaar poogt om op basis van vrijwillige deelname de militaire vermogens van de lidstaten beter op elkaar af te stemmen, wordt in het verdrag geformaliseerd. Een geheel nieuwe en vergaande vorm van nauwere samenwerking biedt het artikel over 'permanent gestructureerde samenwerking'. Lidstaten die bereid zijn de capaciteiten te ontwikkelen en de meest veeleisende missies uit te voeren, kunnen een structurele vorm van militaire samenwerking aangaan. Het besluit hiertoe wordt genomen met gekwalificeerde meerderheid in de voltallige Raad. Naar analogie van de monetaire unie is het voldoen aan bepaalde criteria vereist voor deelname. Hoewel niet noodzakelijk betrekking hebbend op de defensiesamenwerking verdient de solidariteitsclausule van artikel 222 van het Werkingsverdrag vermelding. Deze clausule bepaalt dat de Unie en de lidstaten uit solidariteit gezamenlijk optreden indien een lidstaat getroffen wordt door een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp. De Unie maakt van alle tot haar beschikking staande instrumenten, waaronder de door de lidstaten ter beschikking gestelde militaire middelen, gebruik om de Unie en de lidstaten te beschermen tegen terroristische bedreigingen. Deze clausule versterkt het karakter van de Unie als solidariteitsgemeenschap, met bondgenootschappelijke trekken.

### **2.5 De instellingen van de Unie**

Het pakket van institutionele vernieuwingen uit het Grondwettelijk Verdrag is op een enkele uitzondering en naamswijziging na in het Verdrag van Lissabon overgenomen. Dat betekent om te beginnen dat het Europees Parlement volwaardig medewetgever wordt op bijna alle beleidsterreinen, inclusief het strafrecht en de politiesamenwerking, doordat de medebeslissingsprocedure tot standaard wetgevingsprocedure wordt verheven. Daarnaast krijgt het Parlement meer zeggenschap over de jaarlijkse begroting, doordat het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven vervalft. Daarmee zal het Parlement het laatste woord hebben over de Europese landbouwbegroting. Ten derde krijgt het Parlement een rol bij verdragsherziening. Zo is het Parlement vertegenwoordigd in de Conventie en moet zij haar goedkeuring verlenen voor een vereenvoudigde procedure. En

ten vierde neemt de controlemacht van het Parlement toe, doordat zij de Commissievoorzitter kiest na voordracht door de Europese Raad. Deze voordracht dient rekening te houden met de verkiezingen voor het Europees Parlement en vindt plaats na passende raadpleging, naar men mag aannemen met de fractievoorzitters uit het Europees parlement. Het Parlement heeft niet het recht van initiatief gekregen; wel kan het de Commissie bij gewone meerderheid verzoeken om een wetsvoorstel te ontwikkelen.

Vanaf 1 november 2014 wordt de omvang van de Europese Commissie teruggebracht tot tweederde van het aantal lidstaten, tenzij de Europese Raad unaniem anders beslist.<sup>17</sup> Hierbij zal een systeem van eerlijke rotatie worden gevolgd, waarbij iedere lidstaat (groot en klein) even vaak aan bod komt. De Commissievoorzitter krijgt een sterkere stem in de invulling van zijn team en kan individuele Commissarissen ontslaan. Hoewel het Parlement alleen de gehele Commissie met een motie van wantrouwen kan treffen, kan het door de Commissievoorzitter hiermee te dreigen in feite op het ontslag van een individuele Commissaris aansturen. En tot slot zal de positie van de Commissie door de uitgebreide werkingssfeer van het communautaire model worden verstevigd.

De Europese Raad wordt eindelijk geformaliseerd als Europese instelling. Ooit begonnen als praatje bij de haard is de Europese Raad inmiddels uitgegroeid tot het belangrijkste strategische en richtinggevende forum van de Unie. De versterking van de Europese Raad komt het duidelijkst tot uiting in de introductie van een vaste voorzitter die voor tweeënhalf jaar wordt gekozen en eenmaal herbenoembaar is. Deze persoon mag niet tegelijkertijd een nationaal mandaat uitoefenen.<sup>18</sup> De bevoegdheden van deze voorzitter zijn tamelijk algemeen omschreven en op het eerste gezicht van beperkte reikwijdte. Zo bereidt hij de bijeenkomsten voor, zit deze voor en brengt na afloop verslag uit aan het Europees Parlement. Zijn enige echt uitvoerende taak ligt op het terrein van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) waar hij de Unie ‘op zijn niveau en in die hoedanigheid’ vertegenwoordigt.

Ook de Raad Buitenlandse Zaken – die voortaan wordt gescheiden van de Raad Algemene Zaken – krijgt een vaste voorzitter. Dit is de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid die tevens als vicevoorzitter van de Commissie verantwoordelijk is voor de externe

---

17) Bij een Unie van 27 lidstaten gaat het dan om 18 leden.

18) Dit sluit een Europees mandaat (denk aan de gecombineerde functie van Commissievoorzitter) niet uit. De Nederlandse regering betoont zich daar in de Memorie van Toelichting (Ministerie van Buitenlandse Zaken, *supra noot 13*, p. 30) echter geen voorstander van, met name omdat een dergelijke ‘personele unie’ het institutionele evenwicht zou verstoren. Een argument dat met betrekking tot de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken kennelijk niet geldig wordt geacht. Opmerkelijk genoeg bepleitte Nederland in de Conventie over de toekomst van Europa nog dat de Commissievoorzitter de Raad Algemene Zaken zou voorzitten.

betrekkingen. Voor de overige formaties van de Raad (de Raad Algemene Zaken en de vakraden) zullen drie lidstaten voor anderhalf jaar het voorzitterschap op zich nemen. In de praktijk komt dit vermoedelijk neer op een voortzetting van het halfjaarlijkse roulatiesysteem. De 'Eurogroep', de vergadering van ministers van de lidstaten die de euro als munt hebben, kiest zijn voorzitter voor tweeënhalf jaar (zie Protocol betreffende de Eurogroep).

Deze gemengde constructie van vaste en roulerende voorzitters roept tenminste twee vragen op. De eerste vraag betreft die ten aanzien van de coördinatie tussen de verschillende Raadsformaties.<sup>19</sup> Welke rol kunnen de regeringsleiders spelen als zij niet langer zelf 'hun' forum voorzitten en welke rol zal de Europese Raadsvoorzitter opeisen in dit proces? Hoewel nadrukkelijk uitgesloten van wetgevende bevoegdheid, is de Europese Raad formeel de hoogste instantie binnen de Raadsbesluitvorming. Deze wordt voorbereid door de Raad Algemene Zaken en het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper), die nog een roulerend voorzitterschap kennen. Zal ook hier de vaste voorzitter zijn plek opeisen? Dit zal mede afhangen van de stafcapaciteit waarover de vaste voorzitter zal beschikken. Indien hij wordt verankerd in het Raadssecretariaat met relatief veel staf zal hij een goede uitgangspositie hebben om zich op alle Raadsniveaus met de voor hem relevante dossiers te kunnen bemoeien.

Een tweede vraag waar het verdrag onduidelijkheid over laat bestaan is de taakverdeling tussen de vaste voorzitter van de Europese Raad en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken op het terrein van het GBVB. Dit betreft in de eerste plaats de externe vertegenwoordiging van de Unie, waarvoor de Hoge Vertegenwoordiger verantwoordelijk is, maar waar de vaste voorzitter de Unie op het hoogste niveau vertegenwoordigt. Het geldt echter tevens voor de voorbereiding van het GBVB. Ook dit behoort tot de taak van de Hoge Vertegenwoordiger, maar aangezien de Europese Raad de strategische beleidslijnen voor het GBVB vaststelt, kan ook hier de vaste voorzitter een rol van betekenis claimen.

Het idee achter de vaste Europese Raadsvoorzitter was meer continuïteit van de beleidsagenda en van de externe vertegenwoordiging van de Unie op het hoogste niveau, efficiëntie van besluitvorming alsmede een betere opvolging van besluiten. Een onbedoeld neveneffect kan echter zijn dat de leden van de Europese Raad zich minder verantwoordelijk voelen voor het functioneren ervan – een tendens die de laatste jaren al merkbaar is – waardoor de besluitvorming alleen maar lastiger zou worden.

---

19) Het gaat hier zowel om *horizontale* coördinatie met het oog op de samenhang tussen verschillende dossiers (denk aan milieu- en verkeersmaatregelen) als om *verticale* coördinatie (het begeleiden van een dossier vanaf het niveau van de Raadswerkgroepen, via het Coreper naar de Raad van Ministers).

### *De Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken*

De introductie van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (HVBZ) behelst een gewaagd experiment met het onderbrengen van intergouvernementele en communautaire bevoegdheden bij één functionaris.<sup>20</sup> De Hoge Vertegenwoordiger zit de Raad Buitenlandse Zaken voor, is als vicevoorzitter van de Commissie verantwoordelijk voor de Externe Betrekkingen en staat aan het hoofd van een nieuw in te richten Europese diplomatieke dienst en van de Unievertegenwoordigingen in het buitenland. Een belangrijke overweging voor het creëren van deze dubbelhoedfunctie was om het politieke mandaat en het (financiële) instrumentarium voor extern beleid in één hand te leggen. Dit om de samenhang in het externe beleid van de Unie te bevorderen en tegelijkertijd de ‘drukte’ in de externe vertegenwoordiging van de Unie te reduceren. Maar de ophanging van de Hoge Vertegenwoordiger aan zowel Commissie als Raad Buitenlandse Zaken roept een aantal vragen op.

Een eerste vraag is hoe de verhouding zal zijn tussen de Hoge Vertegenwoordiger en zijn collega-Commissarissen. Volgens het verdrag is de Hoge Vertegenwoordiger verantwoordelijk voor de coördinatie van de externe betrekkingen van de Unie. Het ligt derhalve in de rede dat hij een clusterverantwoordelijkheid krijgt voor het geheel van de externe betrekkingen, waarbij andere Commissarissen (voor handel, ontwikkelingssamenwerking en uitbreiding) onder zijn verantwoordelijkheid zullen optreden. Maar hoe ver gaat deze coördinatie? Als voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken, die besluit over ontwikkelingssamenwerking, handels sancties e.d., is zijn steun voor de sector-Commissarissen onontbeerlijk. Maar als de Commissie, inclusief de Commissievoorzitter (mogelijk met steun van het Europees Parlement) een andere positie inneemt dan de Raad Buitenlandse Zaken, kan de Hoge Vertegenwoordiger in botsing komen met zijn collega-Commissarissen. Met andere woorden, loyaliteitsconflicten liggen op de loer. Dan is van belang te weten dat alleen de voorzitter van de Commissie in hiërarchie boven zijn collega's staat. Immers, alleen de Commissievoorzitter kan individuele Commissarissen ontslaan, inclusief de Hoge Vertegenwoordiger!<sup>21</sup> Wanneer de Hoge Vertegenwoordiger zijn oren te vaak laat hangen naar de wil van de Raad kan dit door de Commissie en het Parlement worden gezien als een intergouvernementalisering van het (communautaire) externe beleid. Aan de

---

20) Het betreft hier een personele unie, waarbij één persoon twee functies tegelijk vervult, en niet het samenvoegen van bevoegdheden tot één functie.

21) Indien de HVBZ door de Commissievoorzitter wordt ontslagen of de Commissie wordt getroffen door een motie van wantrouwen uit het Parlement, dan legt de HVBZ alleen zijn taken voor wat betreft de externe betrekkingen neer en blijft hij als voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken en vertegenwoordiger inzak het GBVB in functie.

andere kant bestaat het risico dat de leden van de Raad de Hoge Vertegenwoordiger juist primair zien als Commissaris en niet meer als hun vertegenwoordiger. Om zijn gezag binnen de Commissie en de Raad te behouden zal hij als 'knecht van twee meesters' bij tijd en wijle, kortom, zeer behendig moeten laveren. Wanneer men bedenkt dat het beleid waarvoor de Hoge Vertegenwoordiger steun moet verwerven ook nog eens betrekking heeft op externe partijen, zal duidelijk zijn dat hij op vele borden tegelijk moet schaken.

De continuïteit van de externe vertegenwoordiging en daarmee de herkenbaarheid van de Unie op het wereldtoneel lijkt op het eerste gezicht gediend met het opheffen van het roulerend voorzitterschap van de ministers van Buitenlandse Zaken. Maar doordat de nieuwe vaste voorzitter van de Europese Raad en de Commissievoorzitter zichzelf ook zullen beschouwen als natuurlijke gesprekspartners van (andere) wereldleiders, zal het niet eenvoudig zijn te bepalen welk telefoonnummer men moet draaien om 'Europa' aan de lijn te krijgen. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat ook de minister van Buitenlandse Zaken of de regeringsleider van de lidstaat die het roulerend voorzitterschap bekleedt, een rol in de externe presentatie van de Unie zal opeisen.

#### *Europese Dienst voor Extern Optreden*

Een werkelijke *samenvoeging* van communautaire en intergouvernementele elementen vindt plaats in de 'Europese Dienst voor het Externe Optreden'(EDEO) waarover de Hoge Vertegenwoordiger zal beschikken. Deze diplomatieke dienst zal worden samengesteld uit ambtenaren van de Commissie en van het Raadssecretariaat en gedetacheerde diplomaten van de lidstaten. Meer dan dat regelt het verdrag niet. Dat betekent dat tot de inwerkingtreding van het verdrag nog heel wat getouwtrek tussen de lidstaten en de instellingen nodig zal zijn om deze organisatie tot stand te brengen.

Om te beginnen is nog niet afgesproken welke omvang de dienst krijgt, laat staan wat de numerieke verdeling tussen de drie groepen van medewerkers zal zijn. Daarbij is ook niet duidelijk of de Directoraten-Generaal van de Commissie en het Raadssecretariaat in hun geheel in de dienst opgaan, of dat zij als aparte eenheden blijven bestaan. Voorts is onduidelijk welke onderdelen het dan zal betreffen: valt ook de militaire staf van de Raad hieronder? En hoe zit het met afdelingen die zich met de externe dimensies van sectoraal beleid bezighouden, zoals internationaal milieubeleid? Er is nog niet geregeld welke status de Dienst zal hebben; een Commissiedienst, een gemeenschappelijke dienst of een agentschap? Ook is de status van de medewerkers onduidelijk. Het is bovendien te verwachten dat het Europees Parlement via haar budgetrecht invloed zal willen uitoefenen op de oprichting en het functioneren van de dienst. Daarnaast klemmt de vraag wie toegang hebben tot de dienst. Het ligt voor de hand dat dat naast de Hoge Vertegenwoordiger, de Commissarissen voor ontwikkelingssamen-

werking, handel en uitbreiding zijn, maar hoe zit het met de vaste voorzitter van de Europese Raad, die immers ook een belangrijke externe rol heeft? Zelfs als deze vragen zijn opgelost en de dienst operationeel wordt, zal het de nodige tijd en energie vergen om de medewerkers met hun uiteenlopende achtergronden, privileges en culturen te laten samenwerken.

Dezelfde problematiek zal spelen bij de Unievertegenwoordigingen in derde landen en bij internationale organisaties die onder verantwoordelijkheid van de Hoge Vertegenwoordiger zullen opereren. Zij zullen in samenwerking met de ambassades van de lidstaten een meer politieke rol moeten vervullen.

## **2.6 Besluitvorming**

Zoals eerder opgemerkt wordt het toepassingsbereik van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad uitgebreid doordat de wetgevingsprocedure tot standaard wordt verheven. Daarnaast wordt de stemmenweging tussen de lidstaten vereenvoudigd, doordat de huidige numerieke stemgewichten vervallen. De in Nice geschapen drievoudige sleutel wordt vervangen door een dubbele sleutel. Als de Raad besluit op voorstel van de Commissie bestaat een meerderheid uit 55% van de lidstaten (minimaal 15) die 65% van de Europese bevolking vertegenwoordigen. Besluit de Raad niet op voorstel van de Commissie dan zijn de percentages 72% en 65%. Een blokkerende minderheid moet minstens vier lidstaten omvatten.

Deze vereenvoudiging heeft consequenties voor het relatieve stemgewicht van lidstaten en daarmee voor het patroon van coalitievorming. In de eerste plaats winnen de grootste lidstaten, doordat het bevolkingscriterium belangrijker wordt (70% van de Europese bevolking woont in de 6 grootste lidstaten). Daarnaast winnen de kleinste lidstaten door het belang van het criterium van het aantal lidstaten. Daarmee boeten de lidstaten die op basis van inwonertal als middelgroot moeten worden aangemerkt – Nederland behoort daartoe – aan invloed in. Ter relativering moet worden opgemerkt dat er nog steeds niet vaak wordt gestemd in de Raad en dat ook andere factoren dan formeel stemgewicht een belangrijke, wellicht zelfs belangrijkere, rol spelen bij onderhandelingen. Het is echter de vraag of op de langere termijn niet toch vaker tot stemming zal worden overgegaan.

Het belangrijkste argument voor het uitbreiden van meerderheidsbesluitvorming was echter niet het stimuleren van het gebruik ervan, maar de verwachting dat lidstaten actiever zouden zoeken naar een compromis als zij weten dat zij bij een halsstarrige houding kunnen worden overstemd. Dit komt tevens de kwaliteit van besluiten ten goede, omdat besluiten niet meer de grootste gemene deler hoeven te weerspiegelen. Het valt echter nog maar te bezien of het nieuwe regime de besluitvorming daadwerkelijk efficiënter maakt. Om te beginnen gaat de nieuwe stemmenweging pas op 1 november 2014 in en kan een lidstaat tot 1 april 2017 nog verzoeken om de regels van het Verdrag van Nice toe te passen.

Daarnaast zijn er vele uitzonderingen en noodremmen ingebouwd die, bij gebruik, de efficiëntie van de besluitvorming kunnen schaden. Zo kan een groep lidstaten die niet voldoende gewicht heeft om een blokkerende minderheid te vormen, maar wel driekwart van het benodigde aantal lidstaten of van de benodigde bevolkingsomvang daarvoor heeft, de Raad verzoeken om bredere steun voor het voorstel te verwerven. Vanaf 2017 is nog maar 55% van een blokkerende minderheid vereist voor zo'n verzoek. Het uitgestelde besluit moet wel binnen een 'redelijke termijn' worden genomen (zie Verklaring 7). Op de terreinen Justitie en Sociale Zaken gaat de introductie van gekwalificeerde meerderheid gepaard met een noodrem. Een lidstaat kan met een beroep op fundamentele belangen van zijn rechtsstelsel of op essentiële onderdelen van zijn sociale bestel verzoeken om de unanimiteitsregel toe te passen. Los van de efficiëntievraag, zijn deze noodremmen en uitzonderingen niet bevorderlijk voor de begrijpelijkheid van het besluitvormingssysteem.

Waar de Raad beraadslaagt of besluit over wetgevingshandelingen gebeurt dit voortaan in het openbaar. Dit betekent dat burgers en parlementen middels verslagen kennis kunnen nemen van het onderhandelings- en stemgedrag van hun ministers. Vanuit het oogpunt van transparantie en democratie betekent dit grote winst. Het risico bestaat echter dat besluitvorming nog meer dan nu het geval is al in de ambtelijke voorportalen van de Raad wordt voorgekookt en afgerond.

## **2.7 Een Unie van burgers en lidstaten**

De burger was een belangrijke inspiratiebron bij de Verklaring van Laken. Het ging daar immers niet alleen om behoud van slagvaardigheid, maar ook om de zorg voor behoud van legitimiteit van de Unie, van transparantie en democratie. Een logisch uitvloeisel daarvan was dat het Grondwettelijk Verdrag in artikel 1 stelde dat het verdrag was geïnspireerd door de wil van de Europese burgers en lidstaten. En wellicht werd het mede daarom juist zo passend geacht om het verdrag via referenda aan de wil van die burgers te toetsen. Het appel aan de wil van de burger is in Lissabon weer geschrapt uit artikel 1 van het EU-Verdrag, dat nu weer spreekt over de *hoge verdragssluitende partijen*. Dit neemt in ieder geval de suggestie weg dat middels een soort 'sociaal contract' met de burgers van Europa een bovennationale constitutionele orde wordt geschapen.

Niettemin neemt de burger in het Verdrag van Lissabon een belangrijke plaats in. Het Europees burgerschap, gecreëerd in Maastricht, wordt opgewaardeerd. Zoals ook nu het geval is, eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit burger van de Unie. Voortaan komt het Europees burgerschap naast het nationale burgerschap te staan, terwijl momenteel het Europees burgerschap het nationale 'aanvult'. Ten overvloede wordt gesteld dat het Europees burgerschap niet in de plaats komt van het nationale.



Tevens hebben de Europese burgers nieuwe rechten gekregen. Een eerste voorbeeld daarvan is het burgerinitiatief. Wanneer tenminste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten (wat dat aantal is, is nog onduidelijk), van oordeel zijn dat een bepaalde rechtshandeling gewenst is, kunnen zij de Commissie verzoeken daartoe een passend voorstel in te dienen. Daarnaast genieten burgers bescherming en consulaire diensten van andere lidstaten in derde landen waar hun eigen nationale overheid niet is vertegenwoordigd.

Ook worden de grondrechten van Europese burgers beter beschermd. In de eerste plaats door het verbindend verklaren van het Handvest van de grondrechten.<sup>22</sup> Het Handvest wordt niet zoals in het Grondwettelijk Verdrag integraal in de verdragstekst opgenomen, maar krijgt wel dezelfde juridische waarde. Dit betekent dat rechters in de Unie nationale regels opzij kunnen zetten indien deze strijdig zijn met het Handvest.<sup>23</sup> Daarnaast zal de Unie na een unaniem besluit van de Europese Raad toetreden tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Let wel, het gaat hier om een voornemen, niet slechts om het scheppen van de mogelijkheid. Door toetreding zijn niet alleen de lidstaten, maar ook de Unie-instellingen bij hun optreden aan het EVRM gebonden.

Zoals al eerder opgemerkt zal de toegang tot het Hof van Justitie voor zaken betreffende het strafrecht van invloed zijn op de rechtsbeleving van de Europese burgers. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om nationale wet- en regelgeving te toetsen aan het Handvest van de grondrechten.

Tegelijk met de sterkere positie van de burger in het verdrag, wordt de rol van de lidstaten aangezet. Zoals reeds besproken door een grote nadruk op de bevoegdheidsafbakening. Tevens wordt de rol van nationale parlementen sterker aangezet (zie artikel 12 VEU en het protocol betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie). Nationale Parlementen dragen actief bij aan de goede werking van de Unie, o.a. door zich te laten informeren over wetsvoorstellen en verzoeken om toetreding tot de Unie, door toe te zien op de eerbieding van het subsidiariteitsbeginsel, door deel te nemen aan de evaluatie van beleidsuitvoering inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en door deel te nemen aan interparlementaire samenwerking.

Een andere trend is die van nauwere samenwerking tussen een beperkte groep lidstaten. Zo wordt om te beginnen de algemene clausule voor nauwere samenwerking iets versoepeld. Verder kan op het terrein van defensie, alsmede bij de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht gebruik worden gemaakt van kopgroepvorming door de meer bereidwillige lidstaten.

Een nieuw artikel (50 VEU) regelt de wijze waarop een lidstaat zich uit de Unie kan terugtrekken. Op dit moment is het op zijn minst onduidelijk of,

---

22) Zie: Artikel 6 VEU en Verklaring betreffende het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

23) Polen en het Verenigd Koninkrijk hebben hierop een uitzonderingspositie bedongen.

en zo ja onder welke voorwaarden, een lidstaat zijn lidmaatschap kan beëindigen. Het uittredingsartikel, dat een expliciet recht op secessie geeft, toont aan de Unie geen federatie is.<sup>24</sup> Het symboliseert het vrijwillige karakter van de Europese samenwerking.

Het duale karakter van de Unie, als Unie van burgers en lidstaten, wordt tevens gesymboliseerd door de duale democratische legitimatie. Het verdrag stelt nu expliciet dat de burgers worden vertegenwoordigd door het Europees Parlement en door de lidstaten in de Europese Raad.

## 2.8 Conclusies

Het Verdrag van Lissabon introduceert een groot aantal (potentieel) vergaande veranderingen, waarvan de meeste hun oorsprong vinden in de Conventie over de Toekomst van Europa en het Grondwettelijk Verdrag en waarvoor men, om deze te begrijpen, moet teruggrijpen op de Verklaring van Laken, die de Europese toekomstagenda formuleerde. De vorm en uitstraling van het document is die van een klassiek wijzigingsverdrag, waaruit alle franje, zoals vlag, volkslied, feestdag, is verwijderd. In juridisch opzicht wijkt het Verdrag van Lissabon echter nauwelijks af van het Grondwettelijk Verdrag.

Dat zit hem vooral in de belangrijkste stap die met dit verdrag wordt gezet: het onderbrengen van de economische en politieke samenwerking in één verdragskader. In navolging van het Grondwettelijk Verdrag worden voorheen intergouvernementele beleidsterreinen meer binnen het communautaire model gebracht. Hoewel op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid geen sprake is communautarisering, is er wel sprake van een zekere *Brusselisering*, gezien de introductie van de Hoge Vertegenwoordiger, de rol voor de vaste voorzitter van de Europese Raad en de oprichting van een Europese diplomatieke dienst. Daarmee is het etiket ‘intergouvernementeel’ minder van toepassing.

Een beoordeling van het verdrag aan de hand van de agenda van Laken, dat wil zeggen het streven naar een meer transparante, democratische en slagvaardige Unie, valt op het eerste gezicht positief uit. Met het Verdrag van Lissabon vindt een substantiële vereenvoudiging van de Uniestructuur plaats. De Unie is voortaan één organisatie, met één institutioneel kader, één expliciete rechtspersoonlijkheid en helder afgebakende bevoegdheden. Maar onder deze structuur blijft een grote complexiteit bestaan van per beleidsterrein wisselende arrangementen, overgangperiodes, noodremmen en uitzonderingsposities voor lidstaten. Het lijkt erop dat elke nieuwe maatregel in het verdrag gepaard moest gaan met een clausulering.

---

24) Zoals Hoeksma betoogt kent een federatie in tegenstelling tot een confederatie niet het recht van afscheiding; Zie: J.A. Hoeksma, ‘De EU als Unie van burgers en lidstaten’, in *Nederlands Juristenblad*, nr. 6, p. 330-334, 8 februari 2008.

Voor een oordeel over de slagvaardigheid en legitimiteit van de Unie moet men kijken naar de invloed van de nieuwe institutionele arrangementen op de samenwerking tussen de lidstaten en de instellingen. En juist op dat punt bevat het Verdrag van Lissabon nog veel losse einden, waarover de lidstaten in de aanloop naar inwerkingtreding van Lissabon in 2009 nadere afspraken moeten maken. Het gaat daarbij niet om onbelangrijke zaken, zoals daar zijn de precieze rol van Europese Raadsvoorzitter en de inrichting van een Europese diplomatieke dienst. Naast deze zaken bevat het verdrag institutionele arrangementen waarvan in de praktijk moet blijken wat het effect ervan zal zijn op de verhoudingen tussen de instellingen, zoals de inbedding van de Hoge Vertegenwoordiger in zowel de Commissie als de Raad Buitenlandse Zaken. De impact van het verdrag op het institutionele evenwicht zal verder aan de orde komen in het volgende hoofdstuk.

## 3 De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon

---

### 3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is een overzicht gegeven van de belangrijkste wijzigingen die het Verdrag van Lissabon zal aanbrengen, in het bijzonder inzake de instellingen en de wijze van besluitvorming binnen de EU. De conclusie van dat hoofdstuk was dat middels het nieuwe verdrag – overeenkomstig de inzet van Nederland in de aanloop naar de onderhandelingen over het verdrag – in hoofdlijnen de institutionele veranderingen van het Grondwettelijk Verdrag als amendement op de huidige verdragen zijn overgenomen. Tegelijkertijd werd duidelijk dat het nieuwe verdrag vragen en onzekerheden oproept. Die spitsen zich toe op een aantal ‘institutionele innovaties’ die middels dit verdrag worden geïntroduceerd. Het gaat daarbij in het bijzonder om de vaste voorzitter van de Europese Raad, de dubbelrol van de Hoge Vertegenwoordiger ‘nieuwe stijl’ en de verkleining van de Europese Commissie in samenhang met een opwaardering van de positie van haar voorzitter.

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is nu wat de gevolgen van het nieuwe verdrag, deze innovaties in het bijzonder, zullen zijn voor de verhoudingen binnen de Europese Unie en daarmee voor de aard, richting en dynamiek van het integratieproces. Bij die verhoudingen gaat het primair om de politieke en institutionele relaties, dat wil zeggen de betrekkingen tussen de lidstaten (onderling) en tussen de Europese instellingen, en om het effect van deze innovaties op het functioneren van de EU, zowel qua slagvaardigheid als legitimiteit. Centraal daarbij staat het vaak aangehaalde institutionele

evenwicht binnen de EU, dat wil zeggen het samenspel tussen (Europese) Raad, Commissie en Europees Parlement als kern van de communautaire methode, in samenhang met de verhouding tussen de grote en kleine(re) lidstaten. Wat zal het effect van de genoemde veranderingen zijn op de relaties tussen de instellingen en de lidstaten? Wat betekent dit verdrag voor het functioneren van de EU, in het bijzonder voor het communautaire model, dat van oudsher toch als fundament van de Europese integratie is beschouwd?

Hierbij moet benadrukt worden dat een antwoord op deze vragen wordt bemoeilijkt door het gegeven dat, zoals reeds is opgemerkt, over de gevolgen van het nieuwe verdrag, de institutionele vernieuwingen in het bijzonder, veel onduidelijkheid bestaat. Het effect van de institutionele veranderingen hangt immers niet in de laatste plaats af van de wijze waarop deze innovaties praktisch zullen worden uitgewerkt. Een kwestie waarover de lidstaten momenteel de degenen kruisen.

### **3.2 De vragen toegespitst: evenwicht, dynamiek en finaliteit**

Vanuit de voorgeschiedenis van het Verdrag van Lissabon bezien ligt het op het eerste gezicht voor de hand om de vraag naar het effect van het nieuwe verdrag toe te spitsen op de in Laken geformuleerde doelstellingen. Leidt dit verdrag tot versterking van het democratisch gehalte van de Europese besluitvorming, tot vergroting van de slagvaardigheid en tot aanscherping van het externe profiel van de EU? Maar juist met het oog op diezelfde voorgeschiedenis moet deze vraag vanuit een breder perspectief benaderd worden. Daarbij staan drie dimensies centraal. Ten eerste de vraag wat de gevolgen van het nieuwe verdrag zullen zijn voor het *evenwicht* binnen en tussen de Europese instituties en daarmee voor het functioneren van de communautaire methode. De tweede dimensie betreft die van de *dynamiek* van het integratieproces. Wat betekent dit verdrag voor de beleidsmatige ontwikkeling van de Europese Unie, waaronder het terrein van de externe betrekkingen? Tot slot is er het vraagstuk van de *finaliteit* van de Europese integratie. Wat betekent Lissabon voor de ontwikkeling van de Europese Unie als politiek systeem?

#### *Evenwicht*

Reeds in de aanloop naar de Europese grondwet werd door verschillende lidstaten – de kleine(re) in het bijzonder – de vrees geuit dat bepaalde in het kader van de Europese Conventie gedane voorstellen tot aantasting van het institutionele evenwicht en verstoring van de verhouding groot-klein zouden

kunnen leiden. Ook Nederland heeft zich op dit punt niet onbetuigd gelaten.<sup>25</sup> Die vrees gold in het bijzonder de instelling van een vaste voorzitter van de Europese Raad en de verkleining van de Europese Commissie. Het opgeven van het voorzitterschap van het belangrijkste politieke orgaan binnen de Unie en het vooruitzicht niet langer altijd een eigen onderdaan in de Europese Commissie te hebben, werd vooral door kleine lidstaten als potentieel machtsverlies gezien. Machtsverlies in het bijzonder ten opzichte van de grote lidstaten, die immers buiten de Europese gremia om meer mogelijkheden hebben hun macht en invloed te doen gelden. Dat bij uitstek de grote landen met dergelijke voorstellen kwamen, sterkte de kleine landen in hun achterdocht. Een achterdocht die gevoed werd door de vrees dat deze voorstellen ook en vooral ten koste zouden gaan van de Europese Commissie en daarmee van de communautaire methode, en aldus de intergouvernementele krachten binnen de Unie (verder) zouden versterken.

Vanuit deze voorgeschiedenis bezien is het Verdrag van Lissabon, kortom, op het eerste gezicht het ergste dat de kleine(re) lidstaten kon overkomen. In navolging van het Grondwettelijk Verdrag komt er een vaste voorzitter van de Europese Raad en zal de Commissie op termijn worden verkleind. De vraag is dan ook of hun angst met dit verdrag bewaarheid wordt. Markeert dit verdrag een versterking van de intergouvernementele krachten binnen de Unie, met daarbij onvermijdelijk een meer geprononceerde rol van de grote landen? Zo ja, betekent dit dan de overgang naar een losser samenwerkingsverband, waarin machtsverschillen meer aan de oppervlakte zullen treden? Of past Lissabon daarentegen naadloos in de institutionele dynamiek die tot nu kenmerkend is geweest voor het integratieproces? Is het daarmee een weliswaar moeizame maar desalniettemin onmiskenbare vervolgstap in een geheel eigensoortig (*sui generis*) proces richting voortgaande eenwording binnen een steeds sterker communautair/supranationaal verankerd verband?

### *Dynamiek*

Deze kwestie komt in andere vorm terug waar, zoals in hoofdstuk 2 is betoogd, in reactie op het Franse en Nederlandse nee tegen de grondwet, in de aanloop naar het Verdrag van Lissabon bij de bevoegdhedenverdeling tussen Unie en lidstaten het accent is verschoven van de wens deze bevoegdheden met het oog op transparantie helder te rubriceren en te omschrijven naar de eis de bevoegdheden scherper *af te bakenen*. Dit overigens

---

25) Zo sprak toenmalig staatssecretaris Nicolai in antwoord op het voorstel van de grote landen om tot een vaste voorzitter van de Europese Raad te komen over de komst van een 'zonnekoning'. Nederland schroomde er daarnaast niet voor om in Benelux-kader (Benelux-memorandum) en samen met de andere kleine/kleinere lidstaten de krachten te bundelen in het verzet tegen deze voorstellen.

niet in de laatste plaats op uitdrukkelijk Nederlandse instigatie. Zo schrijft de regering in de Memorie van Toelichting bij het Verdrag van Lissabon over haar inzet: ‘Duidelijk moest zijn (...) dat de EU geen ‘superstaat’ wordt, maar slechts bevoegdheden kan uitoefenen voor zover de lidstaten die hebben overgedragen’.<sup>26</sup> Die afbakening heeft, zoals in hoofdstuk is aangegeven, vorm gekregen in een aantal aanscherpingen van de verdeling van bevoegdheden, die onderstrepen dat de lidstaten de ‘*masters of the treaty*’ zijn en dat de Unie alleen kan optreden indien en voor zover haar de bevoegdheden daartoe expliciet door de lidstaten zijn toebedeeld.

Aanscherping van de bevoegdhedencatalogus werd in de aanloop naar Lissabon vooral als noodzakelijk gezien om de vrees voor een sluipend verlies aan soevereiniteit (*‘integration by stealth’*) te neutraliseren. Het sluipenderwijs ‘weglekken’ van bevoegdheden naar het Unieniveau zou daarbij vooral een gevolg zijn van de ‘eigen dynamiek’ van het integratieproces in samenhang met het activistisch optreden van de Europese Commissie en de extensieve rechtsinterpretatie (jurisprudentie) van het Europese Hof. Los van de kwestie of die vrees vanuit het verleden gezien terecht is, en of de lidstaten voorzover dit verschijnsel zich heeft voorgedaan, niet zelf de belangrijkste aanjager van deze ‘dynamiek’ zijn geweest, roept ook dit aspect van Lissabon de vraag op wat de betekenis er van is voor de toekomstige oriëntatie en ontwikkeling van het integratieproces. In samenhang met het voorgaande punt is de vraag vooral of ook dit element niet de overgang markeert naar een Unie die beheerst wordt door sterker nationale reflexen, waarbij *‘juste retour’*, eigen belang en de gevolgen voor de eigen samenleving prevaleren. Wat betekent dit dan voor de veelbesproken dynamiek van het integratieproces?

### *Finaliteit*

In het verlengde hiervan ligt de vraag naar de gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het politieke stelsel van de Europese Unie. Dat stelsel wordt in het algemeen overeenkomstig het *sui generis* karakter van de Europese Unie als *hybride* omschreven. Het is meerlagig en ontbeert daarmee een duidelijk gezagscentrum. Bevoegdhedenoverdracht naar Europees niveau is de uitzondering binnen dit stelsel. De exclusieve bevoegdheden van de Unie zijn zeer beperkt. Deling van macht (*‘pooling of sovereignty’*) binnen een per beleidsterrein wisselend mozaïek van intergouvernementele, transnationale en supranationale elementen is de regel. Daarmee is gezegd dat de Unie weliswaar ‘statelijke’ aspecten kent (onder andere in de vorm van een eigen supranationale rechtsorde), maar dat zij geen staat is.<sup>27</sup> Tegelijkertijd is evident dat de EU om dezelfde reden van supranationaliteit veel meer is dan

---

26) Memorie van Toelichting, *supra* noot 13, p. 5.

27) Zie ook: Hoeksma, *supra* noot 24.

een traditionele internationale organisatie. De Unie is 'less than a state, but more than an international organization'.<sup>28</sup>

In het licht van de vorige paragrafen is nu de vraag of als gevolg van het Verdrag van Lissabon deze politiek diffuse aard van de EU zal veranderen. Ook die vraag is wederom relevant in het licht van de ontstaansgeschiedenis van het verdrag. Immers, zowel in de discussie over het Grondwettelijk Verdrag als in de reactie op het nee tegen datzelfde verdrag speelde regelmatig het vraagstuk van de *politieke finaliteit* van de Europese integratie op. Zo vormde, zoals reeds is opgemerkt, de oproep door Joschka Fischer tot vaststelling van de federale finaliteit van de Europese integratie een belangrijke inspiratiebron achter 'Laken'. Binnen kringen van de Europese Conventie – in het bijzonder bij haar voorzitter Giscard d'Estaing – leefde eveneens de ambitie om via dit gremium een beslissende stap te zetten naar formulering van het politieke einddoel van het integratieproces. En juist het onbestemde van het Europese integratieproces – zowel in politieke als geografische zin – was voor velen reden om tegen de Europese grondwet te stemmen. Burgers wilden een duidelijker antwoord op de vraag: wat is de EU?

Markeert Lissabon het einde van het federale gedachtegoed, zoals wel gesuggereerd is? Biedt Lissabon in dit opzicht hoe dan ook meer helderheid inzake de finaliteit van de EU? Die vraag is zoveel relevanter nu de trein van verdragshervorming met deze laatste moeizame exercitie tot stilstand lijkt te zijn gekomen. Hervormingsmoe zal men het voorlopig met dit verdrag moeten doen. Waarmee tegelijkertijd de vraag gesteld is of de Unie met dit verdrag klaar is voor de toekomst.

### 3.3 Het proces van (institutionele) verdragsherziening

Het Verdrag van Lissabon is een volgende fase in een proces van verdragsherziening dat in feite met de Europese Akte van midden jaren tachtig is begonnen en dat zich daarna via een aantal verdragswijzigingen in stappen heeft voltrokken. Kenmerkend voor dit proces is dat er geen vooropgezet einddoel in termen van finaliteit aan ten grondslag ligt. Onder druk van uitbreiding, globalisering, afnemende nationale beleidsautonomie, etc. hebben de lidstaten binnen de nauwe marges die eigen zijn aan het bereiken van wilsovereenstemming over 'verdieping' van het integratieproces,

---

28) Zie o.a. Neill Nugent, *The government and politics of the European Union*. Houndmills/Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2003 (5th ed.), hfdst. 20; J.Q.Th. Rood, 'Finaliteit en dynamiek van de Europese integratie; de Unie als sui generis verschijnsel'. In: J.Q.Th. Rood, e.a., *Europa onvoltooid?; beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie*. Den Haag: Instituut Clingendael, 2001, p. 59-78.



op incrementele wijze, dat wil zeggen stapsgewijs, voortgang weten te bewerkstelligen.

Dit proces was in oorsprong sterk economisch-functioneel van aard en werd gestuurd door een zekere eigen dynamiek. Integratie op het ene terrein dwong na verloop van tijd tot vervolgstappen op andere, aanpalende terreinen. Voorbeelden van dit laatste zijn de samenhang tussen de interne markt en de totstandkoming van de EMU en de gevolgen van de vrijmaking van het personenverkeer voor de samenwerking op justitieel terrein. Maar het gevolg van deze dynamiek is wel geweest dat het integratieproces een steeds sterker *politiek* karakter heeft gekregen. Vanuit een meer eenvormige institutionele structuur die het communautaire model als fundament kent, oefent de Unie op een steeds breder geheel van beleidsterreinen ‘statelijk’ gezag uit; dat wil zeggen gezag dat is ingebed in een constitutioneel geheel van spelregels en in een dwingende supranationale rechtsorde. Kenmerkend daarbij voor de eigen politieke aard van het integratieproces is dat de Unie dat gezag niet als staat of federatie uitoefent, maar, in de woorden van Barents, als ‘een transnationale structuur’.<sup>29</sup>

Deze ontwikkeling is het resultaat van een proces dat bovenal met horten en stoten is verlopen. Periodes van versnelling wisselen af met (soms langdurige) periodes van stagnatie en crisis. Het is bovendien geen lineair proces, waarbij de voortgang in de integratie kan worden afgemeten aan een gestage versterking van (pre-)federale dimensies van de EU. Die voorstelling, die geënt is op de suggestie dat Europese integratie zal resulteren in een bovenstatelijke constellatie als opvolger van de lidstaten, miskent het genoemde geheel eigen karakter van de EU als *sui generis* verschijnsel. De essentie daarvan is dat intergouvernementalisme en supranationalisme niet elkaars tegenpolen vormen, maar in onderlinge samenhang het Europese integratieproces conditioneren. Anders gezegd, zonder een sterke positie van de lidstaten – onder andere tot uitdrukking komend in de cruciale rol van de Europese Raad – kan het integratieproces niet functioneren. Tegelijkertijd zou de samenwerking tussen de lidstaten de voor de EU kenmerkende elementen van bindendheid, continuïteit en legitimiteit ontberen, indien zij niet was ingebed binnen een supranationale rechtsorde.

Niettegenstaande dit politiek onbestemde karakter van het Europese integratieproces, valt in de verdragsontwikkeling van de afgelopen twee decennia toch een aantal lijnen te ontwaren. Ten eerste zijn het beleidsdomein en het ambitieniveau van het integratieproject zeer sterk toegenomen. Zoals reeds opgemerkt, heeft de EU zich ontwikkeld van een in hoofdzaak economisch integratieproject tot een vorm van samenwerking die zich tot vrijwel alle beleidsterreinen van het moderne overheidsoptreden uitstrekt. De intensiteit van bemoeienis verschilt weliswaar sterk van

---

29) R. Barents, ‘De Europese Grondwet is dood – leve de Europese Grondwet’. In: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, nr. 9, september 2007, p. 183.

onderwerp tot onderwerp, maar de trend is onmiskenbaar. Ten tweede is niet alleen het beleidsbereik gegroeid, ook de besluitvormingscapaciteit is toegenomen via een gestage uitbreiding van de toepassing van meerderheidsbesluitvorming binnen de Raad en een versterkte rol van de Europese Commissie. In het kielzog heeft ook het Europees Parlement gedurende het voorbije proces van verdragsherziening aan bevoegdheden gewonnen. Met dit laatste is, ten derde, ook gezegd dat het proces van institutionele hervorming gepaard is gegaan met een versterking van *alle* bij de Europese besluitvorming –in het bijzonder in het kader van de toepassing van de communautaire methode – betrokken actoren. Versterking van de positie van alle betrokkenen werd gezien als de enig acceptabele manier om bij behoud van het institutionele evenwicht de slagvaardigheid en legitimiteit van de EU te vergroten. Vanuit de lidstaten bezien is daarbij, ten vierde, saillant dat weliswaar gaandeweg het integratieproces hun *individuele* handelingsvrijheid is afgenomen, maar dat zij als *collectief* via grotere slagvaardigheid van de Raad en een meer prominente positie van de Europese Raad hun positie hebben weten te behouden en volgens sommigen zelfs hebben weten te versterken. Daarbij onderstreept de steeds belangrijker rol van de Europese Raad hoe zeer de lidstaten tot op het hoogste politieke niveau zijn ingebed geraakt in het Europese integratieproces. Tot slot heeft deze verdragsmatige verdieping van het integratieproces een *prijs* gehad in de vorm van een grotere complexiteit van besluitvormingsprocedures en een groeiende noodzaak tot differentiatie tussen de lidstaten.

### 3.4 Het Verdrag van Lissabon nader bezien

De vraag is nu in hoeverre het Verdrag van Lissabon in het logisch verlengde ligt van de hiervoor omschreven institutionele en beleidsmatige dynamiek.

#### *Het institutionele evenwicht onder druk?*

Die vraag betreft primair de gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het evenwicht tussen de Europese instellingen en daarmee het functioneren van de communautaire methode. Zo meent Barents in zijn analyse van het nieuwe verdrag dat dit ‘belangrijke verschuivingen aanbrengt in het institutionele evenwicht van de EU en daardoor in de verhouding tussen grote en kleine lidstaten’. De Europese Commissie ziet hij als het grote slachtoffer van deze verschuiving. De Commissie boet relatief aan positie in ten opzichte van de Raad, de Europese Raad in het bijzonder, en van het Europees Parlement, dat in het Verdrag van Lissabon zijn bevoegdheden substantieel uitgebreid ziet worden.<sup>30</sup> En waar de Commissie toch via haar initiatiefrecht de spil van de

---

30) Barents, *supra* noot 29, p. 179.

communautaire methode vormt, lijkt de conclusie derhalve te moeten zijn dat deze methode met Lissabon onder druk staat.

Deze stelling weerspiegelt de vrees die in het bijzonder in de aanloop naar het Grondwettelijk Verdrag door de kleine(re) lidstaten is geventileerd in reactie op een aantal voorgestelde institutionele innovaties (zie paragraaf 3.2.1). Die vrees betrof met name de introductie van een vaste voorzitter van de Europese Raad. Los van het feit dat daarmee de kleine(re) lidstaten de mogelijkheid wordt ontnomen om zich via het voorzitterschap op het hoogste politieke niveau te profileren, is de angst vooral dat deze vaste voorzitter zich een presidentiële allure zal aanmeten, die primair ten koste van de kleine landen zal gaan. Hij zal zich toch vooral met de grote lidstaten willen meten en met hen een exclusieve 'inner circle' vormen, met uitsluiting van het 'kleine grut'. Daarnaast wordt het effect van deze figuur op de positie van de Europese Commissie gevreesd. Zo'n 'Europese president' is een directe rivaal van de voorzitter van de Europese Commissie en zal hem binnen de Europese Raad overvleugelen. Waar de introductie van deze figuur bovendien tot doel heeft de effectiviteit en coherentie van het optreden van de Europese Raad te versterken, zal daarmee de initiërende en leidende rol van de Europese Commissie nog verder in het gedrang komen. De Europese Raad heeft zich immers de afgelopen jaren steeds sterker als spelbepaler en richtinggever binnen de EU gemanifesteerd en zo de Europese Commissie in haar oorspronkelijke rol als motor van het integratieproces naar de zijlijn geduwd. De positie van de Commissie wordt er in deze analyse ook niet gemakkelijk op, omdat bij verkleining van haar ledental haar draagvlak onder de lidstaten zal afnemen. En, tot slot, zal haar optreden als collectief lastiger worden als gevolg van de introductie van de Hoge Vertegenwoordiger 'nieuwe stijl'. Een figuur die immers gelijktijdig zowel Commissie als Raad zal moeten dienen (zie ook hoofdstuk 2). En waar de klassieke leer nog steeds luidt dat een sterke Commissie vooral ten faveure van de kleine lidstaten uitpakt, tekent zich ook hier op het eerste gezicht een verslechtering van hun positie af.

#### *Hoe groot is het gevaar?*

Zijn deze gevaren reëel? Zal Lissabon tot ingrijpende verschuivingen in het politieke en institutionele evenwicht binnen de Unie leiden, met alle schadelijke gevolgen van dien voor de positie van de kleine(re) landen? Ter relativering van deze risico's moet op het volgende gewezen worden. Ten eerste gaat een versterkte rol van de Europese Raad niet noodzakelijkerwijs ten koste van de Europese Commissie. Het tegendeel lijkt veeleer het geval te zijn, waar initiatieven van de Europese Raad de Commissie de afgelopen jaren de politieke ruimte hebben geboden zich op tal van terreinen actief te manifesteren (onder andere ten aanzien van versterking van het Europees concurrentievermogen, klimaat en duurzaamheid, energie, etc.). Sterker, zonder de steun van het hoogste politieke gezag binnen de lidstaten zou de Commissie geen activiteiten kunnen ontplooiën.

Een tweede relativering ten aanzien van de verondersteld sterkere intergouvernementele krachten binnen de Unie is dat, hoe dan ook bezien, het Verdrag van Lissabon naadloos aansluit bij de hiervoor beschreven dynamiek van institutionele hervorming. Het toepassingsgebied van de communautaire methode wordt verder uitgebreid, onder andere op het terrein van de politie- en justitiesamenwerking. In die zin is er sprake van een versterking van het communautaire model en daarmee de supranationale rechtsorde. Het verdrag tast de essentie van het communautaire model als methode van besluitvorming ook niet aan. Besluiten kunnen volgens deze methode slechts worden genomen middels samenwerking tussen en instemming van Commissie, Raad en Parlement. Dan is saillant dat ook Lissabon voor gelijktijdige versterking van deze drie instellingen kiest. In het geval van de Raad door meer meerderheidsbesluitvorming, waarbij het evenwicht tussen grote en kleine lidstaten in grote lijnen onaangetaast blijft.<sup>31</sup> Ten aanzien van het Europees Parlement door de codecisieprocedure te verheffen tot de standaard wetgevingsprocedure en het budgetrecht te versterken. Maar ook de Europese Commissie ziet haar rol versterkt worden door o.a. een opwaardering van de positie van haar voorzitter en door uitbreiding van haar initiërende bevoegdheden naar nieuwe beleidsterreinen.

Hiermee is niet gezegd dat het nieuwe verdrag zonder risico's is. Het verdrag introduceert immers ook een aantal institutionele vernieuwingen, die in zichzelf vragen oproepen. Daarbij gaat het niet zozeer om de vrees dat de nieuwe vaste voorzitter van de Europese Raad zich een presidentiële allure zal aanmeten en de lidstaten zal overvleugelen. Die ruimte zal hem alleen al door de grote landen niet geboden worden. Wel is er het gevaar dat deze zijn eigen overlegcircuits zal creëren, waarbij sommige landen zich buitengesloten zullen voelen. Zo'n ontwikkeling zou daarnaast potentieel bedreigend zijn voor de positie van de Europese Commissie en haar voorzitter. Hiermee is ook gezegd dat het mandaat van de vaste voorzitter en de wijze van invulling daarvan in sterke mate bepalend zullen zijn voor de gevolgen van de instelling van deze nieuwe figuur. Een belangrijke overweging daarbij is dat aangenomen mag worden dat deze figuur slechts zal kunnen functioneren als hij zich als *voorzitter* opstelt en samenwerking met alle lidstaten nastreeft. Een andere

---

31) Dat evenwicht bestaat er uit dat de grote lidstaten weliswaar via het criterium van de bevolkingsomvang een sterker stempel op de besluitvorming drukken, maar voor meerderheidsvorming altijd afhankelijk zijn van de steun van een substantiële groep kleine landen, terwijl voor een blokkerende minderheid minimaal vier landen nodig zijn, dat wil zeggen overeenstemming tussen meerdere grote landen vereist is.

opstelling lijkt een garantie te zijn voor conflicten, met negatieve gevolgen voor het ambt en het functioneren van de Europese Raad.<sup>32</sup>

Een andere onzekerheid betreft het gegeven dat met Lissabon een zeer ingewikkeld voorzitterschapregime wordt geïntroduceerd. De lidstaten hebben immers gekozen voor een *mengvorm* van vaste en roulerende voorzitterschappen. De Europese Raad en Raad Buitenlandse Zaken krijgen een eigen voorzitter in de vorm van de Vaste Voorzitter en Hoge Vertegenwoordiger. Op de andere raden (met uitzondering van de Eurogroep) en de daaronder ressorterende gremia blijft het roulerend voorzitterschap van toepassing. Daarmee lijkt deze constructie zeker in de eerste fase een garantie te zijn voor afstemmingsproblemen tussen de verschillende Raadsformaties, waar samenwerking tussen de verschillende voorzitterschappen een voorwaarde is voor effectief opereren.<sup>33</sup>

Hoe dan ook klemmt de vraag wat het effect van deze diffuse structuur zal zijn op het functioneren van het voorzitterschap ten principale. Is een effectief roulerend voorzitterschap voorstelbaar, zonder actieve rol van de eigen premier of het eigen staatshoofd? Hun rol is immers door de vaste voorzitter overgenomen. Belangrijker nog is dat met de introductie van verschillende nieuwe gezichten niet alleen de eenheid van het beleid onder druk staat, maar bovenal het gevaar dreigt van rivaliteit op persoonlijk niveau en van competentiestrijd tussen en binnen instellingen. Dat gevaar betreft dan vooral de vaste voorzitter en de Hoge Vertegenwoordiger die elkaar op het terrein van het extern optreden tegenkomen, en dit tweetal in relatie met de voorzitter van de Europese Commissie, waarbij, alhoewel formeel na Lissabon onaangetast, binnen de politieke pikorde in het 'Brusselse' met deze innovaties toch vooral de positie van de Commissie en haar voorzitter onder druk staat. Daarmee is eens te meer benadrukt dat naast de verdere uitwerking van het mandaat en de institutionele inbedding van deze nieuwe functies, vooral de *persoon* van de te benoemen figuren bepalend zal zijn voor het effect van deze innovaties.

#### *Een einde aan de dynamiek?*

Wat betekent het verdrag van Lissabon voor de dynamiek van het Europese integratieproces? Die vraag ontleent zijn relevantie aan de wens van een aantal

---

32) Zie o.a.: Jan Q.Th. Rood, 'Tony for European president'. In: *Internationale Spectator*, april 2008, p. 189-190. Sommigen menen echter dat de EU behoefte heeft aan een sterke president. Zie bijvoorbeeld Philip Stephens, 'European leaders need a president, not a nonentity'. In: *Financial Times*, 13 maart 2008.

33) Een voorbeeld is de relatie tussen de Europese Raad en de Raad Algemene Zaken (RAZ). De laatste dient in samenwerking met de Vaste Voorzitter de Europese Raad voor te bereiden. De RAZ wordt echter voorgezeten door het roulerend voorzitterschap, waar de Europese Raad wordt geleid door de vaste voorzitter.

lidstaten – waaronder Nederland – om de greep op het integratieproces te versterken door meer waarborgen tegen het ongecontroleerd ‘weglekken’ van soevereiniteit aan te brengen en zo de dynamiek te beteugelen. In hoeverre is men daarin geslaagd?

Een eerste observatie is dan dat het nieuwe verdrag in zoverre in overeenstemming is met eerdere rondes van verdragsherziening, dat ook dit verdrag een verdere uitbreiding en communautarisering van het beleidsdomein van de EU bewerkstelligt. Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan is de toepassing van de communautaire methode op het volledige domein van de politie- en justitiesamenwerking. Maar ook de introductie van een eigen rechtsgrondslag ten aanzien van energievraagstukken – in het bijzonder energiezekerheid – en klimaatverandering en van nieuwe instrumenten op het terrein van het externe beleid (onder andere de Hoge Vertegenwoordiger ‘nieuwe stijl’ en de ‘Permanent Gestructureerde Samenwerking’) strookt met dit historisch patroon van gestage uitbreiding van het beleidsbereik van de Unie.

Dit proces verloopt veelal ‘hink-stap-sprongs-gewijs’. Een voorbeeld daarvan is de samenwerking ten aanzien van politie- en justitie-aangelegenheden. Oorspronkelijk begonnen buiten het kader van de EG via het Schengen-verband is deze samenwerking via Maastricht (derde pijler) en Amsterdam (communautarisering personenverkeer/overname Schengen-acquis) nu in beginsel volledig onder het communautaire regime gebracht. Tegelijkertijd blijkt de gevoeligheid van dit beleidsterrein uit het feit dat de communautarisering gepaard gaat met de introductie van bijzondere clausules die de lidstaten een zekere bescherming moeten bieden tegen al te grote Brusselse bemoeienis (onder andere de noodremprocedure; zie hoofdstuk 2).

Uit deze tweede observatie blijkt het ‘janus-kop’ karakter van het Verdrag van Lissabon. Enerzijds markeert het verdrag een volgende stap in het proces van vergroting van het Europese beleidsdomein. Maar tegelijkertijd gaat dit gepaard met het introduceren en aanscherpen van waarborgen tegen ongebreidelde Europese bemoeizucht. Naast de genoemde noodremprocedure ten aanzien van JBZ gaat het dan onder andere om de scherpere afbakening en omschrijving van bevoegdheden met daarbij een onderstreping van het primaat van de lidstaten als ‘*masters of the treaty*’, de nadruk op het subsidiariteitsbeginsel als leidraad voor de Unie bij de uitoefening van haar bevoegdheden, en de eigen rol van nationale parlementen (‘gele’ en ‘oranje kaart’-procedure) bij het toezicht op de uitoefening van bevoegdheden. Paradoxaal onderstreept deze ontwikkeling overigens hoezeer de Europese integratie is doorgedrongen in het *nationale* beleidsdomein.

Of de geïntroduceerde waarborgen in de praktijk daadwerkelijk tot een beteugeling of zelfs het indammen van de Europese beleidsdynamiek zullen leiden, is daarbij twijfelachtig. Het gaat veeleer om verduidelijkingen van de bestaande systematiek van bevoegdheden dan om een beperking ervan. In het geval van het subsidiariteitsbeginsel en de rol van nationale parlementen moet

bovendien worden opgemerkt dat voorstellen tot regelgeving tot nu toe zelden of nooit in strijd waren met dit beginsel. Effectieve toepassing van de gele en oranje kaart procedure zal daarnaast een zware wissel trekken op het vermogen van nationale parlementen tot onderlinge samenwerking, waarvan het zeer de vraag is of zij daartoe in staat zullen zijn. Het belangrijkste effect van deze procedure lijkt dan ook niet de beleidsdynamiek van de Europese integratie te betreffen als wel een meer alert optreden van nationale parlementen individueel; een overigens niet onbelangrijk gegeven.

Bij dit alles moet ook bedacht worden dat de beleidsdynamiek binnen de EU niet primair of altijd de resultante is (geweest) van verdragsherziening en bevoegdhedentoedeling. Factoren die hierop minstens zoveel invloed hebben gehad zijn onder andere de jurisprudentie van het Hof van Justitie, directe initiatieven van de kant van de lidstaten (in het bijzonder de Europese Raad) en feitelijke ontwikkelingen c.q. gebeurtenissen die de lidstaten hebben gedwongen op bepaalde terreinen de onderlinge samenwerking te intensiveren. Voorbeelden van dit laatste zijn o.a. de veiligstelling van de Europese energievoorziening, de bestrijding van internationaal terrorisme en klimaatverandering.

Dit proces van 'Europeanisering' en gestage communautarisering zal na Lissabon niet stoppen; in het bijzonder niet in relatie tot 'interne' aangelegenheden. Maar wat zal het effect van dit verdrag zijn op het *extern* optreden van de EU? Die vraag verdient extra aandacht gelet op het feit dat de Verklaring van Laken het versterken van het extern profiel van de EU expliciet als een van de doelstellingen noemde. Het verdrag brengt ook op dit vlak een aantal belangrijke institutionele wijzigingen aan (zie ook hoofdstuk 2). Het gaat dat vooral om de introductie van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (HVBZ), dat wil zeggen de combinatie in een persoon van mandataris (de huidige HV) en voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken en van vice-voorzitter van de Europese Commissie belast met 'de taken van de commissie op het gebied van de externe betrekkingen en met de coördinatie van de overige aspecten van het externe optreden van de Unie'. Daarnaast zijn in dit kader de oprichting van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en de externe rol van de vaste voorzitter van de Europese Raad van belang.

Op het eerste gezicht lijkt het extern optreden van de Unie te zullen profiteren van deze innovaties. Vooral de opwaardering van de functie van de HV past in een ontwikkeling die in 1997 begon met de introductie van deze functionaris. Die stap heeft het buitenlands beleid van de EU een nieuwe dimensie gegeven in de vorm van een actiever en zichtbaarder optreden ten aanzien van een breed scala aan internationale vraagstukken. Gegeven de versterkte ondersteuning en de fusie van mandaat en middelen in de persoon van de HV 'nieuwe stijl', biedt deze figuur dan ook uitzicht op verdere versterking van het externe profiel in de vorm van grotere coherentie van

beleid en continuïteit van de beleidsagenda, en uiteindelijk een effectiever optreden.<sup>34</sup> Daarbij zal deze constructie idealiter ook de zichtbaarheid en eenduidigheid van de externe representatie van de Unie ten goede komen. Waar nu nog de trojka van HV, Commissaris externe betrekkingen en het voorzittende land de Unie naar buiten toe vertegenwoordigt, volstaat in de toekomst in beginsel de nieuwe HVBZ. Waarmee eindelijk antwoord lijkt te zijn gegeven op de vraag die Henry Kissinger al in de jaren zeventig van de vorige eeuw stelde: ‘What one telephone number do I call when I want to speak to “Europe”?’.

Tegelijkertijd bestaat er, zoals in het voorgaande hoofdstuk reeds werd opgemerkt, over de invulling van deze functie in combinatie met de EDEO en de externe rol van de vaste voorzitter van de Europese Raad nog veel onduidelijkheid. Die onduidelijkheid spitst zich toe op het mandaat van de HVBZ en zijn verhouding tot andere op het externe vlak actieve personen, waaronder de vaste voorzitter, de voorzitter van de Europese Commissie en zijn mede-commissarissen. Gegeven de eigen externe rol van deze personen bestaat zeker in de aanvangfase een gevaar van bureaucratische *rivaliteit* en *territoriumdrift*, niet alleen op ambtelijk niveau tussen en binnen diensten, maar ook op het hogere politieke niveau, waar HVBZ, vaste voorzitter, voorzitter van de Europese Commissie en individuele (grote) lidstaten elk vanuit eigen rolopvattingen, ambities en eigenaardigheden hun plek zullen opeisen op het vlak van de externe relaties van de Unie. Wie van deze constructie een eenduidiger en meer gestroomlijnde externe representatie van de Unie verwacht, zou dan ook wel eens bedrogen kunnen uitkomen. Daarmee is tevens gezegd dat, zoals in het geval van de vaste voorzitter, ook hier het effect van deze innovaties in belangrijke mate zal afhangen van de vraag *wie* in deze functie zal worden benoemd.

Naast het risico van competentiestrijd geldt daarbij ten aanzien van de HV ‘nieuwe stijl’, dat in de combinatie van functies van *mandataris* van de Raad en *vice-voorzitter* van de Europese Commissie structureel een potentieel rol- en belangenconflict zit ingebakken. Enerzijds is de HV gehouden het beleid van de Raad uit te voeren. Anderzijds is hij deel van de Commissie, ondergeschikt aan haar voorzitter en verantwoording schuldig aan het Europees Parlement (EP). Wat nu bij een conflict tussen Raad en Commissie (en mogelijk EP)?<sup>35</sup> Tot slot blijft staan dat hoe dan ook de HVBZ slechts zal

---

34) Zie o.a. Jan Rood, ‘De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon: Sterker in de wereld?’. In: *Atlantisch Perspectief*, 32(2008)2, p. 25-30; ook: Graham Avery e.a., *The EU foreign service: how to build a more effective common policy*. Brussel: European Policy Centre, november 2007 (EPC working paper no. 28); Bas Limonard, ‘Het Verdrag van Lissabon: eerherstel voor de natiestaat? In: *Jason Magazine*, jrg. 33(2008), nr. 1, p. 3-6.

35) Daarbij geldt dat vooral de Commissie vreest dat via de HV ‘nieuwe stijl’ beleid dat nu een communautaire aangelegenheid is, door de lidstaten zal worden geconfisqueerd en onder de intergouvernementele spelregels zal worden gebracht.



kunnen functioneren voor zover de lidstaten, de grote landen voorop, hem daartoe in staat stellen en overeenstemming bereiken over een zinvol mandaat. En dat moet ook na Lissabon nog steeds op basis van unanimiteit. Dan is duidelijk dat ook met Lissabon de groeistuipen van de EU op het moeizame pad naar een volwaardig buitenlands beleid nog lang niet voorbij zijn.

#### *De finaliteit vastgesteld?*

Markeert Lissabon nu een eindpunt of keerpunt in de Europese integratie? Die suggestie is gelegen in de stellingname dat met het Franse en Nederlandse nee tegen de Europese grondwet een definitief einde is gemaakt aan het federale ideaal dat impliciet dan wel expliciet altijd een drijvende kracht zou zijn geweest achter het integratieproces. De periode van de ‘federale scheppingsdaden’ zou voorbij zijn.<sup>36</sup> ‘Lissabon’ onderstreept dat, in deze visie, met zijn nadruk op de rol van de lidstaten als ‘*masters of the treaty*’. Is deze visie juist? In zoverre wel dat de totstandkoming van een Europees federaal verband zoals Joschka Fischer voorstond, dat wil zeggen als resultante van expliciete wilsovereenstemming tussen de lidstaten dan wel een kopgroep van lidstaten, uitermate onwaarschijnlijk is. Maar daartegenover staat dat zo’n federaal of bovenstatelijk verband in de praktijk van de Europese integratie nooit het verklaarde einddoel van het integratieproces is geweest. De welbekende paradox van de integratie is nu eenmaal dat bij gebrek aan overeenstemming over de politieke finaliteit slechts vooruitgang kon worden geboekt door dat einddoel onbestemd te laten. De Europese integratie was en is een uniek experiment in ‘pooling of sovereignty’, waarbij landen samenwerking zoeken op die terreinen waarop hun eigen handelingsvermogen tekortschiet. De Unie functioneert met andere woorden in – een niet altijd gemakkelijke – symbiose met het stelsel van nationale staten en niet als vervanger of opvolger daarvan.

Dat was met de grondwet het geval, alle suggesties van een dreigende superstaat ten spijt, en dat is met Lissabon niet anders. In die zin is er – ook al is dit voorlopig het laatste verdrag – geen sprake van een eind- of keerpunt. Een gegeven dat nog eens wordt onderstreept door het feit dat met Lissabon het proces van constitutionalisering en van vestiging van een supranationale rechtsorde verder wordt verdiept en versterkt. Lissabon onderstreept daarnaast het hybride karakter van de EU (zie ook paragraaf 3.3). Met zijn institutionele innovaties versterkt het het eerder beschreven mozaïek van intergouvernementele, supranationale en transnationale krachten. De positie van de Europese Raad als hoogste vertegenwoordiger van de lidstaten krijgt extra accent, onder andere via de vaste voorzitter. Tegelijkertijd wordt de

---

36) Zie voor deze visie o.a. J.L. Heldring, ‘Zouden anderen ons onmisbaar vinden?’. In: *NRC Handelsblad*, 22-23 december 2007.

gemengde figuur van de HVBZ geïntroduceerd, wordt het bereik van de communautaire methode uitgebreid en krijgen nationale parlementen een eigen rol in het Europese besluitvormingsproces. Dat gebeurt allemaal gelijktijdig, waarmee niet alleen de onlosmakelijke samenhang tussen het nationale en Europese niveau wordt onderstreept maar bovenal het *sui generis* karakter van de Unie als politiek systeem wordt benadrukt.

Dit *sui generis* karakter is uiteindelijk terug te voeren op het gegeven dat in het kader van Unie weliswaar statelijk gezag wordt uitgeoefend, maar dat die macht niet ter herleiden valt tot een eenduidige executieve, een duidelijk machtscentrum.<sup>37</sup> De besluitvormingsstructuur binnen de EU is diffuus, ook na Lissabon.

Voor zover dit verdrag effect heeft op de EU als politiek systeem kan bovendien geconcludeerd worden dat dit het *duale* karakter van de Unie versterkt. Dat komt allereerst tot uitdrukking in de wijze van democratische legitimatie. Enerzijds is de Unie een Unie van burgers die via directe verkiezingen vertegenwoordigd zijn in het Europees Parlement en langs die lijn de besluitvorming democratisch legitimeren. Anderzijds is de Unie een Unie van lidstaten die tot op het hoogste politieke niveau in de besluitvorming vertegenwoordigd zijn, maar in die hoedanigheid hun legitimatie ontlenen aan hun nationale parlementen.<sup>38</sup>

Dit duale karakter vertaalt zich ook naar het 'systeemniveau', in die zin dat in het Verdrag van Lissabon, zoals in eerdere verdragen, twee aan elkaar tegengestelde beginselen van staatskundige inrichting doorklinken. Enerzijds is sprake van een *parlementarisering* van de gezagsverhoudingen, waarbij niet alleen de grotere wetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement relevant zijn, maar vooral de meer directe relatie tussen het Europees Parlement en de voorzitter van de Commissie. De kandidaatstelling van de laatste zal volgens het nieuwe verdrag immers rekening moeten houden met de uitslag van de verkiezingen voor het Europees Parlement. Daarmee tekent zich op EU-niveau het zogeheten *Westminster*-model af, waarin regeringsvorming langs de ideologische lijnen en via parlementaire meerderheidsvorming plaatsvindt.<sup>39</sup> Dat model klinkt niet alleen door in de voorgestelde verkiezing van de Commissievoorzitter maar wordt versterkt door de toekomstige verkleining van de Commissie en de daarbinnen

---

37) Zie hierover o.a.: W.T. Eijssbouts, 'Fundering en geleding; Opmerkingen over Lissabon en de institutionele evolutie van Unie'. In: *SEW*, 56(2008)3, p. 82-88; zie daarnaast diverse bijdragen in: A. van Staden, *De nationale staat onhoudbaar maar onmisbaar?; Het perspectief van Europese integratie en mondialisering*. Assen/Den Haag: Van Gorcum/Instituut Clingendael, 1996.

38) Zie o.a. Barents, *supra noot 29*, p. 179; ook: Hoeksma, *supra noot 24*.

39) In dit verband is relevant dat in het Europees Parlement met de gedachte wordt gespeeld om voor de verkiezingen voor het EP met een meerderheidskandidaat voor het commissievoorzitterschap te komen.

prominentere rol van haar voorzitter.<sup>40</sup> De Commissie wordt daarmee sterker een ‘regering in embryo’ die haar directe legitimatie ontleent aan een meerderheid in het EP. Een ontwikkeling die het risico van een politisering van de Europese integratie langs partijpolitieke ‘links-rechts’-scheidslijnen inhoudt, waarvan het vervolgens de vraag is welk effect dit zal hebben op een Europese Commissie die tot nu toe in haar rol van hoedster van het Europees belang als technocratisch, non-politiek orgaan heeft gefunctioneerd.

Tegenover die ontwikkeling staat echter tegelijkertijd 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 de genoemde vaste voorzitter. Deze laatste figuur is in embryo een Europese president die boven de partijen staand toch vooral tot taak heeft compromis- en consensusvorming tussen de lidstaten te bevorderen. Dat beide ontwikkelingen gelijktijdig plaatsvinden is daarbij geheel in overeenstemming met het politiek-hybride karakter van de EU.

### 3.5 Slotopmerkingen

Wellicht het belangrijkste van het Verdrag van Lissabon voor de Europese Unie is dat het er is: beter een verdrag dan geen verdrag! Doorbreking van de impasse die het gevolg was van het mislukken van de grondwettelijke exercitie was immers een noodzakelijke voorwaarde voor herstel van vertrouwen in het integratieproces. Of dit verdrag daartoe ook voldoende is, is een andere vraag. De voortgang in het Europese integratieproces wordt immers door zoveel meer factoren bepaald dan alleen het institutionele kader en de evolutie daarvan.

Dit laat onverlet dat gezien vanuit de doelstellingen die de lidstaten formuleerden in de verklaring van Laken, het verdrag een stap vooruit is. Via uitbreiding van het toepassingsgebied van de communautaire methode en vooral meer meerderheidsbesluitvorming worden de voorwaarden voor een slagvaardiger optreden geschapen. Dat geldt ook voor de doelstelling de democratische legitimiteit van het integratieproces te versterken. Het Europees Parlement wint wederom aan bevoegdheden en kan zich na dit verdrag als volwaardig medewetgever manifesteren. De nieuw gecreëerde rol voor nationale parlementen waarbij deze zich over Europese regelgeving kunnen uitspreken, biedt mogelijkheden voor versterking van de publieke en politieke betrokkenheid bij het Europese integratieproces op nationaal niveau. Tot slot, het externe optreden van de EU, waar de HV ‘nieuwe stijl’ in

---

40) Dit effect van ‘regeringsvorming’ wordt nog sterker als een voorstel van de Franse president Sarkozy zou worden overgenomen waarbij de Commissievoorzitter zijn ‘eigen’ Commissie samenstelt.

beginsel grotere coherentie, zichtbaarheid en effectiviteit belooft. Vraagtekens kunnen daarentegen worden geplaatst bij het streven naar grotere transparantie. Weliswaar vereenvoudigt dit verdrag de structuur van de Unie, maar de vele opt-outs, overgangsbepalingen, noodremmen e.d. doen vrezen dat het proces van besluitvorming er niet doorzichtiger op zal worden.

Een conclusie is ook dat Lissabon in vele opzichten naadloos aansluit bij de eerdere fasen in het proces van verdragsherziening en institutionele hervorming. Dat proces is hiervoor beschreven als een ontwikkeling die stapsgewijs is verlopen en niet wordt gedreven door een einddoel of concept van politieke finaliteit. Behoud en versterking van de communautaire methode en van het institutionele evenwicht vormen daarbij een belangrijke leidraad. Uitgangspunt daarbij is bovendien dat de EU een politiek-hybride stelsel is, waarbinnen lidstaten en Unie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Het nieuwe verdrag is daarop geen uitzondering. Tegelijkertijd bevat dit verdrag echter een aantal institutionele vernieuwingen, die vragen oproepen over de uitwerking van dit verdrag op het functioneren van de Unie. Zoals hiervoor is uiteengezet, zal het effect van deze innovaties – waarbij het met name om de vaste voorzitter van de Europese Raad, de Hoge Vertegenwoordiger en de Europese Commissie gaat – afhangen van de wijze van implementatie van deze wijzigingen. Maar ook als duidelijkheid bestaat over de (personele) invulling van deze veranderingen, zal het de nodige tijd vergen alvorens deze wijzigingen zullen zijn uitgekristalliseerd. In die zin is dit verdrag zonder meer een experiment in ‘institutional engineering’. En experimenten zijn niet zonder risico’s.

## 4 Het Verdrag van Lissabon vanuit Nederlands perspectief

---

### 4.1 De voorgeschiedenis: Nederland in de aanloop naar Lissabon

Het verdrag tot vaststelling voor een Grondwet voor Europa, op 20 oktober 2004 tijdens een plechtige ceremonie in Rome door de regeringsleiders van de lidstaten ondertekend, kon in Nederland op brede politieke steun rekenen.<sup>41</sup> Gezien het unieke karakter van het document werd er door een aantal Kamerleden voor gepleit om de Nederlandse burgers direct bij de goedkeuring van deze ‘Europese Grondwet’ te betrekken. Hiertoe werd op 1 juni 2005 een referendum georganiseerd. De uitslag is bekend: het Grondwettelijk Verdrag werd afgewezen in een referendum door bijna 62% van de opgekomen kiesgerechtigden.

Hiermee legde deze poging om de Nederlandse burger bij Europa te betrekken het gebrek aan legitimiteit van het Europabeleid schrijnend bloot. De burger uitte met het ‘nee’ zijn onvrede over al die keren dat hij *niet* gehoord was inzake ingrijpende keuzes en besluiten betreffende de Europese samenwerking. De jarenlange politieke verwaarlozing van het Europadebat op nationaal niveau, mede als gevolg van de veronderstelde ‘permissieve consensus’ over Europese samenwerking, lijkt hierbij zijn tol te hebben geëist.

---

41) Dit is in zoverre opmerkelijk dat enkele politici zich aanvankelijk nogal afwachtend (en soms uitgesproken afhoudend) opstelden ten aanzien van het ‘toekomstdebat’ dat zich sinds 2001 in Europa ontwikkelde. Vermoedelijk is de aversie van ideologie of visie, die de Nederlandse opstelling in Europese samenwerking decennialang kenmerkte hier debet aan.

Ook de zorgen van veel Nederlanders over het tempo van het integratieproces en over de uitbreiding van de Unie, de mogelijke schadelijke uitwerking op de nationale verzorgingsstaat én de onhandige campagne van het ja-kamp beïnvloedden de uitslag in negatieve zin.<sup>42</sup>

Voor sommigen was onmiddellijk na het ‘nee’ duidelijk dat het Grondwettelijk Verdrag moest worden doodverklaard. Deze uitspraak was ongetwijfeld mede gebaseerd op de inschatting dat, los van de uitslag van het Nederlandse referendum, in een aantal andere lidstaten (waaronder het VK, Polen en Denemarken) ratificatie hoe dan ook ongewis was. Deze stellingname kwam Nederland op scherpe kritiek te staan van de Europese partners, met name vanuit de lidstaten die het Grondwettelijk Verdrag inmiddels wel hadden geratificeerd. In de daaropvolgende zogenaamde reflectieperiode kwam de voorziene brede maatschappelijke discussie niet van de grond. Wel werden diverse opinie-onderzoeken uitgezet, die tot doel hadden inzicht te verschaffen in de zorgen en voorkeuren van de Nederlanders waar het gaat om Europese samenwerking.<sup>43</sup> Enkele politieke partijen brachten in de aanloop naar de verkiezingen voor de Tweede Kamer in november 2006 bovendien Europanotities uit, waarin zij hun visie op Europa over het voetlicht brachten. Het onderwerp werd in de verkiezingscampagne echter zorgvuldig gemeden, wat de politieke partijen op kritiek kwam te staan. Onder andere de Raad van State schetste een levendig beeld van het ongemak waarmee de politiek het Europadossier behandelde en van het kennelijke onvermogen tot een nationale politisering van Europese dossiers.<sup>44</sup>

## 4.2 De Nederlandse onderhandelingspositie

Aan het einde van de reflectieperiode stond de Nederlandse regering voor een dilemma. Het achterstallige onderhoud aan de kwetsbare legitimiteit van het Europabeleid pleitte voor actie op binnenslands niveau, waarbij de publieke opinie serieus werd genomen. Tegelijkertijd wilde de regering tegen elke prijs een Europees isolement vermijden, dat na afwijzing van de Grondwet door de Nederlanders enige tijd had bedreigd en waartoe een tweede ‘nee’ tegen een nieuw verdrag in de redenering van het kabinet zonder enige twijfel zou

---

42) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007): *Europa in Nederland*, Adviezen aan de Regering nr. 78, Amsterdam: Amsterdam University Press

43) Door middel van inspraakavonden in den lande werd in een later stadium ook door Kamerleden het oor te luisteren gelegd.

44) *Advies Raad van State en Nader Rapport*, Tweede Kamer 2005-2006, 29 993, nr.22, Den Haag, 15 september 2005. Zie ook: P. van Grinsven, M. van Keulen en J. Rood, *Over verkiezingen, politisering en het Nederlands Europa-beleid*, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, Den Haag, november 2006.

leiden. In Europa gloorden nieuwe verdragsonderhandelingen, waarvoor de Nederlandse inzet moest worden bepaald. Binnenslands lag vooralsnog de aandacht bij de formatie van het nieuwe Kabinet-Balkenende-IV, dat op 22 februari aantrad. In de periode daarna werden de contouren van de Nederlandse inzet zichtbaar. De regering gaf aan zich, gehoord de wensen van de bevolking, in te zullen zetten voor de totstandkoming van een ‘wijzigingsverdrag’, waarin de bevoegdheden van de EU zouden worden verhelderd en begrensd.<sup>45</sup>

Deze stellingname werd in de loop van het voorjaar van 2007 nader uitgewerkt en in een aantal brieven voorgelegd aan het parlement. Op basis van deze documenten kan de Nederlandse inzet op een aantal onderdelen worden samengevat.<sup>46</sup>

De regering zette om te beginnen in op de totstandkoming van een ‘ander’ Europees verdrag, dat naar inhoud, benaming en omvang zou afwijken van het Grondwettelijk Verdrag. Deze inzet op een regulier wijzigingsverdrag, in de traditie van eerdere verdragswijzigingen, werd de harde kern van de Nederlandse onderhandelingspositie. Dit aspect moet worden gezien in het licht van de discussie over de vermeende statelijke aspiraties van de Europese Grondwet, die in de referendumcampagne zo in de aandacht hadden gestaan en waarvan de burgers met het ‘nee’ hun afkeer zouden hebben doen blijken. Een nieuw Europees verdrag zou derhalve hoe dan ook ontdaan moeten zijn van iedere ‘constitutionele symboliek’, zoals de verwijzingen naar de Europese vlag, het volkslied, de term ‘Europese wet’ voor het instrument van de richtlijn en de nieuwe functietitel van Minister van Buitenlandse Zaken, die in de Grondwet waren voorgesteld. Ook het Handvest van de Grondrechten zou niet integraal in het nieuwe verdrag moeten worden opgenomen – een verwijzing naar dit document was in de ogen van de regering afdoende. Het nieuwe verdrag moest de bevoegdhedenverdeling tussen EU en lidstaten helder afbakenen. De bevoegdheden van de EU moesten helder worden begrensd, met name op de terreinen fiscaliteit, cultuur, onderwijs en gezondheidszorg en pensioenen, sociale zekerheid en andere nationale publieke voorzieningen. De Kopenhagen-criteria voor toetreding van nieuwe lidstaten zouden in de verdragstekst moeten worden verankerd. Ten slotte hechtte de regering aan een verdere versterking van de rol van nationale parlementen in de Europese besluitvorming, in aanvulling op de nieuwe ‘gele kaart’-procedure die in een

---

45) Zie o.a. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken*, Tweede Kamer, 2006-2007, 21501-20, nr 344, Den Haag, 19 maart 2007; en S. Hagemann en A. Missiroli, *Debating the constitution, between realism and revival*, EPC Policy Brief, Brussel 2007.

46) In sommige analyses was sprake van een acht-punten lijst (zie o.a. ‘Europa kapittelt Nederlands kabinet’, in: *NRC Handelsblad*, 23 mei 2007) Deze specificatie is nadien in verschillende punten onderverdeeld.

protocol bij het Grondwettelijk Verdrag was voorgesteld. De door Nederland beoogde ‘rode kaart’-procedure zou effectief moeten kunnen leiden tot een veto van de zijde van nationale parlementen jegens voorgenomen Europese wetgeving.

Kenmerkend voor de Nederlandse inzet, zoals gepresenteerd in de brief die de regering ruim een maand voor de Europese Raad van 20 en 21 juni 2007 naar de Kamer stuurde, was het expliciete streven de Europese beleidsdynamiek, die door de burger als onbeheersbaar wordt ervaren, tenminste op papier in te kaderen. Deze defensieve opstelling is ook zichtbaar in de Nederlandse inbreng in de ‘lopende’ Europese zaken en dossiers, die in afwachting van de verdragsonderhandelingen immers gewoon hun beloop hadden. Ook daar werden namens Nederland punten ingebracht (denk aan de consequente nadruk op minder en betere regelgeving, een eerlijker lastenverdeling tussen lidstaten, het belang van subsidiariteit en het aanscherpen van de toetredingscriteria) die in het verlengde lijken te liggen van de meer defensieve en Euro-kritische houding, die in de jaren voorafgaand aan het referendum in Den Haag gangbaar was geworden en die zijn weerslag heeft gehad op het verwerpen van de Europese Grondwet door de Nederlandse bevolking.<sup>47</sup>

Tegelijkertijd was het voor de regering helder dat een aantal elementen uit het Grondwettelijk Verdrag, met name de versterking van de slagkracht en legitimiteit van de Europese Unie, als evidente verbeteringen kon worden beschouwd. Nederland werd ten aanzien van deze laatste punten overigens ook geconfronteerd met de inzet van die lidstaten, waar ratificatie geen probleem was gebleken en die zich inmiddels hadden verenigd onder de geuzennaam ‘vrienden van de Europese Grondwet’. Hun was er, feitelijk om dezelfde reden als de Nederlandse regering (namelijk met een beroep op de wensen van hun bevolking) veel aan gelegen om de kern van het Grondwettelijke verdrag, met name het institutionele ‘motorblok’ en de beleidsmatige vernieuwingen, overeind te houden. Daarmee leek er in de nieuwe onderhandelingen geen ruimte meer voor het inbrengen van de uitgesproken aarzelingen die Nederland aanvankelijk had gekoesterd jegens bepaalde institutionele vernieuwingen die het Grondwettelijk Verdrag had voorgesteld. Een van deze innovaties betreft het nieuwe ambt van Europese Raadsvoorzitter, een functie die zowel in de inzet van de regering in de verdragsonderhandelingen, als in de presentatie van het resultaat van de verdragsonderhandelingen als een gegeven wordt beschouwd.

---

47) J.Q.Th. Rood (2005), ‘Wind gezaaid, storm geoogst – Niet de burger keerde zich af van Europa, maar de politiek’, in: *Socialisme en Democratie*, nr 6, p. 16-20.



### 4.3 Kanttekeningen bij het Verdrag

De Nederlandse regering betoonde zich direct na afloop van de Europese Raad, waarin na intensief diplomatiek verkeer en politieke onderhandelingen het mandaat voor de IGC was vastgesteld, zeer tevreden. Met de voorgestelde verdragstekst was volgens het Kabinet recht gedaan aan de wensen van de Nederlandse bevolking. Toch kan bij deze voorstelling van het onderhandelingsresultaat als een evident succes een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Het gaat hierbij in hoofdzaak om twee vragen: ten eerste: de vraag of en in hoeverre sprake is van een wezenlijke karakterverandering van het verdrag; ten tweede, op welke wijze en met welk voorziene effect de specifieke Nederlandse zorgpunten, zoals hierboven uiteengezet, feitelijk in de eindtekst zijn geadresseerd.

Het belangrijkste argument van de regering in de waardering van het nieuwe verdrag is dat 'Lissabon' geen argumenten zou bevatten voor een 'geleidelijke uitbouw [van de EU] in meer uitgesproken statelijke of federale zin'. Deze formulering is afkomstig uit het advies van de Raad van State, die geraadpleegd was over de vraag op welke wijze het nieuwe verdrag in Nederland geratificeerd zou moeten worden. Anders geformuleerd: of het aan het nieuwe verdrag argumenten zouden zijn te ontnemen die voor een tweede referendum zouden pleiten. Met deze bewoordingen stelde de Raad van State dat er, anders dan in het geval van het Grondwettelijk Verdrag, in het geval van het Verdrag van Lissabon geen steekhoudende argumenten zijn om af te wijken van de normale procedure van parlementaire ratificatie. Los van de constatering dat deze federale finaliteit door de regering in de referendumcampagne voor het Grondwettelijk Verdrag stellig werd ontkend, is met de inzet van de regering op een nieuw verdrag dat voor alles *anders* moest zijn, zowel 'in naam, vorm en inhoud, geen sprake van vastomlijnde criteria om het resultaat op te beoordelen. Het was met deze onduidelijkheid over een toetsingskader welhaast onvermijdelijk dat er academische discussie ontstond over de vraag of dit verdrag nu werkelijk zo verschilt van de verworpen Grondwet. Volgens veel analyses is, zoals opgemerkt, wel degelijk sprake van een ingrijpende institutionele herziening van de structuur van de Europese samenwerking en daarmee van een verdrag dat weliswaar in vorm en uitstraling van de Grondwet verschilt, maar inhoudelijk op weinig punten fundamenteel anders is.<sup>48</sup>

Een tweede kanttekening bij de presentatie van de resultaten door de regering betreft de relatieve waarde van die wijzigingen, waarop door de regering in de presentatie van het resultaat zoveel nadruk werd gelegd. Een voorbeeld is de discussie over de status van het Handvest van Grondrechten, dat in 2004 zo centraal stond in de argumentatie van de Raad van State om de uniciteit van het Grondwettelijk Verdrag te benadrukken. Dit Handvest

---

48) Zie onder andere Barents, *supra* noot 29.

wordt opgenomen in een verklaring bij het Verdrag van Lissabon, een verplaatsing waarmee feitelijk recht is gedaan aan de inzet van de regering dat een verwijzing naar deze tekst zou volstaan. Op dit punt bevond de Nederlandse delegatie zich tijdens de onderhandelingen in het gezelschap van het VK, Tsjechië en Polen, landen die al in een eerder stadium hadden aangegeven dat opname van het Handvest voor hen niet acceptabel zou zijn. Voor de bindende status van dit Handvest heeft deze wijziging echter geen gevolgen; reden voor het VK en Polen om met succes te pleiten voor een *opt-out*. De constatering, van de scepticus, dat met deze operatie feitelijk sprake is van ‘verdwintrucs’, geldt ook voor het primaat van het Europese recht, de juridische leerstelling die in de Nederlandse referendumdiscussie zoveel discussie opriep en die wordt verplaatst naar een (bindende) verklaring bij het verdrag. In het kader van de ‘constitutionele zuivering’, waarbij Nederland kon aansluiten bij de bezwaren van Tsjechië en met name het VK, zijn bovendien termen als vlag, volkslied, ‘wet’ en minister van Buitenlandse Zaken taboe verklaard. Als reactie op deze operatie hebben overigens zestien lidstaten – zonder Nederland – het initiatief genomen deze symbolen alsnog in een (niet-bindende) verklaring bij het verdrag op te nemen.

Zoals is besproken in hoofdstuk twee, komt ook een aantal andere ‘verhelderingen’ van de verdragstekst feitelijk neer op het expliciteren van evidenties. Dat bevoegdheden die niet aan EU behoren, aan de lidstaten blijven is een voorbeeld van een dergelijke logische gevolgtrekking die op instigatie van de Nederlandse delegatie een prominente plaats in het nieuwe verdrag heeft gekregen. Met de nieuwe verwijzing naar de toetredingsvoorwaarden voor aspirant-lidstaten is iets soortgelijks aan de hand. Op dit punt werd Nederland geholpen door het feit dat Oostenrijk en Duitsland ook pleitten voor een dergelijke verwijzing, met het oog op de onder de bevolking levende zorgen over Turkse toetreding. Hoewel Nederland aanvankelijk de voorkeur had uitgesproken voor een expliciete referentie aan de Kopenhagencriteria, is uiteindelijk afgesproken dat de Europese Raad ‘rekening [zal] houden met’ de eerder afgesproken criteria – een formulering die weliswaar ruimte houdt voor nadere invulling van deze criteria, maar tegelijkertijd het politieke karakter van de uitbreidingsdiscussie niet kan verhullen. Ook bij de toegevoegde waarde van het nieuwe protocol over de afscherming van diensten van algemeen belang, dat in een gezamenlijk initiatief van Nederland en Oostenrijk en in nauw overleg met de juridische dienst Europese Commissie is opgesteld, kunnen vraagtekens worden gezet. Voor zover diensten als publieke omroep, huisvesting en woningbouwcorporaties en gezondheidszorg commercieel worden georganiseerd, zullen zij immers onverkort blijven vallen onder het bestaande Europese mededingingsregime.<sup>49</sup>

---

49) Zie voor dit argument ook Barents, *supra* noot 29.

De belangrijkste wijziging van het Verdrag van Lissabon die op instigatie van de Nederlandse delegatie tot stand is gekomen, is zonder twijfel de gewenste versterking van de rol van nationale parlementen in de Europese besluitvorming. Zij krijgen alle nieuwe voorstellen toegezonden, nemen deel aan de evaluatie van de nieuwe Ruimte voor Veiligheid, Vrede en Rechtvaardigheid en krijgen een sterkere rol bij verdragsherzieningen en toetredingsdiscussies. De belangrijkste procedurele vernieuwing ligt echter in de verzwaarde procedure voor de beoordeling van nieuwe Commissie-initiatieven. Nadat over dit punt tijdens de top stevige discussie was ontstaan met de Belgische delegatie, heeft deze vernieuwing zijn uiteindelijke vorm gekregen als de zogeheten ‘oranje’ kaart procedure zoals besproken in hoofdstuk 2. De ‘gele kaart’-procedure wordt hierdoor aangevuld met een versterkt controlemechanisme, waarvoor de periode bovendien met twee weken wordt verlengd.

Principieel kan de vraag worden gesteld wat deze innovatie toevoegt aan de politieke realiteit die ontstaat wanneer parlementen de gele kaart trekken, nu in de procedure het laatste woord wordt gelegd bij het Europees Parlement en de Raad van Ministers. De regeringsvertegenwoordigers werken per slot van rekening op nationale instructie en bovendien zijn hun deliberaties wanneer het gaat om wetgeving onder het nieuwe regime openbaar.<sup>50</sup> Een andere kanttekening betreft de Nederlandse nadruk op het belang van subsidiariteit bij de afweging van voorstellen voor Europese regelgeving. Om te beginnen zullen vermeende inbreuken op de subsidiariteit vermoedelijk vaker voortvloeien uit afgeleide of gedelegeerde regelgeving (de zogenaamde ‘comitologie’) dan uit Commissievoorstellen voor nieuwe wetgeving. Bovendien moet in aanmerking worden genomen dat, wanneer het Nederlandse parlement in het verleden problemen had met de implementatie van Europese regels, deze bezwaren zich niet richtten op een vermeende inbreuken op de subsidiariteit, maar op de slechte *passendheid* van Europese afspraken met bestaand nationaal beleid. Dit gegeven pleit ervoor dat door het parlement, in het kader van de structurele analyse van nieuwe ontwerpvoorstellen van de Europese Commissie, vooral ook andere overwegingen dan subsidiariteit worden meegenomen.

#### 4.4 Succesfactoren in de onderhandelingen

Hoewel bij de feitelijke invloed van de wijzigingen zoals gezegd kanttekeningen kunnen worden geplaatst, is de conclusie, het geheel overziende, dat de Nederlandse inzet in de onderhandelingen op een groot aantal punten is gehonoreerd. Welke factoren hebben dit succes in de hand

---

50) Zie ook: W. Voermans, ‘Invloed van nationale parlementen op Europese wetgeving’: In: *Regelmaat*, 2007(4), p. 150-162.

gewerkt? Om te beginnen moet hier worden gewezen op het belang van de consistente en constructieve inzet van Nederland op een beperkt aantal concrete punten. Vanwege het Europese krachtenveld stonden Nederland en Frankrijk, zoals gezegd, aanvankelijk onder druk van die lidstaten, die het verdrag al hadden geratificeerd. Deze precaire positie dreigde bestaande verhoudingen te verstoren, bijvoorbeeld in Benelux-kader, waarbinnen de drie partners totaal uiteenlopende visies hadden over de vormgeving van het nieuwe verdrag. Door de Nederlandse regering werden de eigen punten echter vanaf het begin welbewust als ‘noodzakelijke verbeteringen’ gepresenteerd, die bovendien steeds konden worden onderbouwd met de resultaten van de opiniepeilingen in de bezinningsperiode. Hiermee werd de zo kwetsbaar gebleken basis van de Nederlandse onderhandelingspositie, te weten het gebrek aan publieke steun voor en legitimiteit van het Europebeleid binnenslands, feitelijk tot een sterk punt in de onderhandelingen.

Nederland heeft zich in tegenstelling tot een aantal andere lidstaten bovendien opgesteld als constructieve partner, die meewerkte aan gezamenlijke, Europese compromissen in de vorm van tekstvoorstellen, in plaats van te streven (zoals dat bij enkele andere lidstaten zo zichtbaar was) naar zoveel mogelijk uitzonderingen en *opt-outs* voor specifieke nationale zorgpunten. Vanwege deze opstelling heeft de inzet van de regering op een ander verdrag dan een groot aantal Europese partners voor ogen stond, niet tot blijvende schade geleid.

Een tweede belangrijke factor was de actieve bi- en multilaterale diplomatie vanuit Den Haag, waarbij door het onderhandelingsteam bewust is gewerkt aan uitstekende (persoonlijke) contacten met spelers op een aantal sleutelposities. Hierbij is onder andere gewerkt aan goede relaties met het Duitse voorzitterschap, dat uiteindelijk een sleutelrol zou spelen in het onderhandelingsproces.

Een derde factor van belang is de reputatie van de premier, die zich op eerdere topbijeenkomsten had laten kennen als een stevig onderhandelaar. Zijn persoonlijke positie als gerespecteerd en relatief ervaren lid van de Europese Raad heeft ongetwijfeld ook een positieve bijdrage geleverd. Mede door deze inspanningen zijn de Nederlandse wensen in een vroeg stadium van de besprekingen meegenomen in de zoektocht van het voorzitterschap naar een compromis. De aandacht ging in de laatste fasen van de onderhandelingen uiteindelijk uit naar dwarsliggers als Polen en het VK, die hun zorgpunten tot op het laatste moment hoog opspeelden.

#### **4.5 Nederlandse profilering na Lissabon**

De regering past, kortom, lof voor de behendige wijze waarop deze zich uit de Europese hoek heeft gespeeld, waarin Nederland na verwerping van de ontwerp-Grondwet terecht dreigde te komen. Nu de impasse voorbij is, is de tijd rijp voor Nederland om zich weer te richten op zijn inhoudelijke

positionering binnen de EU. Er is wat dat betreft geen tijd om achterover te leunen. De vele losse eindjes in het verdrag vereisen dat Nederland in de huidige implementatiefase de vinger aan de pols houdt. Juist vanwege die onzekerheden schuilen in deze uitwerking immers de nodige risico's. In het licht van de eerdere aarzelingen zal de mogelijkheid dat de functie van vaste voorzitter de nodige presidentiele allure krijgt, in Den Haag bijvoorbeeld zorgen baren. Het risico is immers, zoals in het voorgaande hoofdstuk is betoogd, dat dit ten koste zal gaan van de positie van de Europese Commissie, traditiegetrouw de instelling waar Nederland veel vertrouwen in stelde. Dit geldt des te sterker nu dit orgaan een direct gekozen voorzitter zal hebben, die om invloed zal moeten strijden met nieuwe functionarissen. De hieruit voortvloeiende politisering van het ambt kan strijdig zijn met de formele positie van de Commissie als 'hoedster van de verdragen' – en van de belangen van de kleinere lidstaten, waaronder Nederland.

Naast de vele institutionele innovaties die dit verdrag introduceert, zijn de *inhoudelijke* vernieuwingen en potentiële impulsen voor een verdieping van het integratieproces van minstens even groot belang voor Nederland. Het Verdrag van Lissabon formuleert grote ambities voor Europa als probleemoplosser op een aantal terreinen – de uitwerking ligt echter open. Of een Europees energie- en klimaatbeleid daadwerkelijk van de grond zal komen, zal afhankelijk zijn van de bereidheid van de regeringen van de lidstaten om op deze terreinen samen te werken en in dit kader bevoegdheden over te dragen. Dit geldt onverkort ook voor dé grote sprong voorwaarts die dit verdrag maakt in de communautarisering van de voormalige 'derde pijler'. Hoewel nieuwe noodremprocedures worden gepresenteerd, is de indruk die het verdrag oproept, toch vooral die van een versnelling in de Europeanisering van politiek gevoelige beleidsterreinen zoals politie Samenwerking en de vorming van een Europees openbaar ministerie. De toekomst zal uitwijzen of de samenwerking op deze en andere terreinen waarvoor het verdrag de mogelijkheden schept, in het huidige politieke en publieke klimaat zullen kunnen worden gerealiseerd.

Naast de politieke wil, waarvan iedere Europese actie nu eenmaal per definitie afhankelijk is, is hierbij de vraag relevant in hoeverre Nederland nog in staat zal zijn onder het regime van het nieuwe verdrag invloed uit te oefenen op de vorming van nieuw Europees beleid. Juist Nederland riskeert in deze nieuwe constellatie een positie tussen servet en tafellaken. Immers, waar de grote lidstaten zich traditioneel zeer wel staande weten te houden en getalsmatig meer in de melk hebben te brokkelen, moeten kleine lidstaten hoe dan ook partners vinden en allianties sluiten om zich te laten gelden. Kwantitatieve analyses van de getalsmatige positie van Nederland in de EU van 27 lidstaten laten zien dat juist de middelgrote landen, waar Nederland er een van is, invloed dreigen te verliezen door de nieuwe methode van

stemmenweging.<sup>51</sup> Het zal er dus voor Nederland nog sterker dan vroeger om gaan, de eigen Europese expertise en ervaring ten volle te benutten, coalities te vormen en actief zelf met voorstellen te komen.

#### **4.6 Kansen voor het Europebeleid op termijn**

##### *Mogelijkheden voor politisering*

De wijze waarop deze inhoudelijke slagkracht kan worden gerealiseerd zal ook in hoge mate afhankelijk zijn van de wijze waarop de mogelijkheden voor politisering en Europeanisering van het nieuwe verdrag binnenslands worden opgepakt en ingevuld. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de korte- en middellange termijn.

Op de korte termijn ligt de aandacht bij de afronding van de goedkeuringsprocedure voor het nieuwe verdrag in beide Kamers der Staten Generaal. De initiatiefwet om over dit verdrag alsnog een referendum te organiseren zal welhaast zeker de benodigde Kamermeerderheid ontberen, zodat parlementaire ratificatie verzekerd lijkt. Ondertussen zal de aandacht, zoals gezegd, uit moeten gaan naar de invulling van de zaken die niet in het verdrag zijn geregeld en die op Europees niveau een uitwerking moeten krijgen.

Met de afsluiting van het debat over verdragsherziening kan volgens het Kabinet ook de nationale Europacommunicatie een impuls krijgen. In december is daartoe een nieuwe strategie aan de Kamer gepresenteerd, waarin onder andere initiatieven worden gepresenteerd voor meer aandacht voor Europa in het onderwijs en voor het Europeadebat in alle geledingen van de samenleving. Tevens zal door de regering op korte termijn een toegankelijke versie van het verdrag worden uitgebracht, waarin de nadruk zal liggen op de meerwaarde van het nieuwe verdrag voor Nederland.

Een dergelijke 'leeswijzer' is geen overbodige luxe, nu het Verdrag van Lissabon zoals eerder opgemerkt niet de schoonheidsprijs verdient waar het gaat om transparantie en toegankelijkheid. In combinatie met de toch al aanzienlijke bestuurlijke drukte in Europa, die op een aantal terreinen alleen nog zal toenemen, dreigt het risico dat het nieuwe verdrag ruimte blijft bieden voor de gebrekkige verantwoording van beleid. Het afschuiven van verantwoordelijkheden van de nationale politiek naar het anonieme 'Brussel' is een tendens die mede aan de basis heeft gelegen van de huidige afkeer van veel burgers van het Europese proces.

Op de langere termijn ligt de grootste uitdaging voor het nationale Europebeleid in het repareren van de geschonden legitimiteit. Om een

---

51) Joint Study EPC, Egmont & CEPS, *The Treaty of Lisbon, Implementing its institutional provisions*, Brussel, 2007, p. 70 e.v.

Europees isolement af te wenden, lag het brandpunt van het Nederlandse Europabeleid de afgelopen twee jaar in Brussel. Een vermoedelijk onbedoeld neven-effect van deze inzet op een nieuw verdrag, is dat het herstellen van de band met de burger op het tweede plan is geraakt. Bij velen in Nederland is daardoor het gevoel ontstaan, dat het Verdrag van Lissabon over hun hoofden heen is bedisseld. Dit geldt des te sterker nu de regering ervoor heeft gekozen om het resultaat van de onderhandelingen niet opnieuw bij referendum aan de kiezer voor te leggen. Na de vele verwijzingen naar de vermeende superstaat, die met de nieuwe verdragsherziening wél succesvol buiten de deur zou zijn gehouden, zullen de zorgen van veel Nederlanders over de Brusselse bemoeizicht bovendien vooralsnog eerder zijn toe- dan afgenomen. Er moet dan ook worden gevreesd dat noch de verstoorde verhouding van de burger met de politiek, noch de gebrekkige zichtbaarheid van Europese acties van politici en de negatieve beeldvorming over Europa ten opzichte van drie jaar geleden ten goede zullen zijn gekeerd.

Zoals van verschillende kanten is opgemerkt heeft een steviger politieke behandeling van Europees beleid op nationaal niveau de potentie om de burger op termijn nauwer bij dit beleid te betrekken. Voor een dergelijke politisering biedt het Verdrag van Lissabon mogelijkheden. De Nederlandse regering heeft in dit kader steeds de nadruk gelegd op de kansen die de versterkte rol van het nationale parlement in de Europese besluitvorming biedt voor een verbeterde behandeling van nieuwe Europese voorstellen. De nieuwe procedure zal zich moeten bewijzen, waartoe een aantal voorwaarden zullen moeten worden vervuld. Een van deze condities is dat het nu nog relatief onbekende Europese parlementaire samenwerkingsorgaan, de Cosac, meer statuut zal moeten krijgen, opdat het parlementaire verzet tegen voorstellen van de Europese Commissie kan worden georganiseerd.

In aanvulling op deze discussie is bovendien voorgesteld de rol van het parlement in de standpuntbepaling voor Nederlandse onderhandelingsinstructies nog te verzwaren. Hiertoe circuleren verschillende voorstellen, waaronder een steviger mandatering van de regering bij zijn stellingname in Europese onderhandelingen. Het is echter maar de vraag of een dergelijke procedure in de Europese context niet contraproductief zal uitwerken. De lichtere variant van het behandelingsvoorbehoud verdient wat dat betreft de voorkeur. Hoe dan ook ligt het in het kader van deze discussie tenminste in de rede dat het zware instrument van het parlementaire instemmingsrecht, momenteel geldig voor ontwerp-besluiten voor de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken na inwerkingtreding van 'Lissabon', wordt opgeheven. Met de introductie van meerderheidsbesluitvorming en co-decisie van het Europees Parlement op deze terreinen is een dergelijk instemmingsrecht immers weinig zinnig meer. In een recente notitie van de permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen en strafrecht, de zgn. Commissie-Meijers, wordt overigens

gesteld dat een instemmingsrecht zinvol en nodig blijft, met name op de terreinen van migratie en strafrecht<sup>52</sup>.

De meerwaarde van de nieuwe procedure lijkt vooral te liggen in de potentieel indirecte doorwerking op de betrokkenheid van Kamerleden en de ontwikkeling van hun Europese netwerk. Hier valt een parallel te trekken met de ervaringen tot nog toe met de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteit, die mede heeft geleid tot investeringen in de parlementaire Europa-ondersteuning en het meer en vaker betrekken van de vakcommissies bij het Europese werk.

Bij de verdere ontwikkeling van het parlementaire Europadebat is het, zoals gezegd, vooral van belang dat de huidige beoordeling van nieuwe voorstellen op basis van de potentieel eenzijdige benadering van subsidiariteit een rijkere invulling krijgt. Ook hiervoor biedt het nieuwe verdrag mogelijkheden. Het volstaat hier op te merken dat uit het scala aan reacties op het nieuwe verdrag duidelijk wordt dat er binnen Nederland uiteenlopende opvattingen bestaan over de gewenste vorm en richting van het integratieproces, die uitnodigen tot een nadere politieke behandeling.<sup>53</sup>

#### *Belangenafweging en prioriteitsstelling*

De in de voorgaande paragraaf besproken mogelijkheden van (her-)positionering van Nederland in Europa en Europa in Nederland zijn mede afhankelijk van de politieke keuzes in het Europebeleid op de langere termijn. Met alle ambitie ligt immers ook het gevaar van fragmentatie op de loer. Nederland wil traditioneel graag overal aan meedoen en verkeert daarvoor binnen de EU op het oog in een gunstige uitgangspositie. De ervaring en positie van de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven als *frontrunners* op een groot aantal terreinen kan hierbij van groot belang zijn.<sup>54</sup> Niettemin staat lidstaat Nederland voor de realisatie van alle Europese ambities een relatief beperkte capaciteit en politieke *clout* ter beschikking. Zeker in de arrangementen onder het nieuwe verdragsregime zal het voor geen lidstaat mogelijk zijn, op alle terreinen aanwezig te zijn, laat staan successen te scoren. Dit gegeven pleit zeker voor een middelgrote lidstaat voor een solide prioriteitsstelling in het Europebeleid, waaraan idealiter een strategische

---

52) Notitie *'Het instemmingsrecht van het Parlement'*, Commissie-Meijers, Utrecht, 3 januari 2008.

53) Zoals bleek uit het parlementaire debat over het WRR-rapport 'Europa in Nederland' op 11 maart 2008, Handelingen 2007-2008, nr. 61, Tweede Kamer, p. 4352-4379.

54) In dit kader valt te denken aan de investeringen in het emissiehandelssysteem door het Nederlandse bedrijfsleven; aan de Nederlandse inzet op het Haags Programma, dat onder eigen voorzitterschap tot stand kwam, aan de ervaringen binnen de overheid met *better regulation*, kwaliteit van wetgeving en nieuwe beleidsinstrumenten en de aansluiting van het acquis op multilaterale organisaties waar Nederland van oudsher sterk in is.



belangenafweging ten grondslag ligt. Waar liggen bij uitstek Nederlandse belangen in de EU-27 en hoe en met wie kunnen we deze het beste realiseren? Een dergelijke exercitie is bij uitstek politiek kwetsbaar, want het maken van keuzes leidt tot verliezers. Er zullen immers terreinen moeten worden aangewezen waarop de Nederlandse inzet minder groot moet zijn, of geheel moet worden teruggeschroefd ten gunste van positionering op andere velden.

Daarbij kan de vraag worden gesteld of de huidige manier van Europees beleid maken volgens de ‘poldermethode’ een dergelijke belangenafweging mogelijk maakt. Vele adviesorganen hebben er in de afgelopen periode immers op gewezen dat de Nederlandse wijze van Europabeleid maken het risico in zich bergt van gebrekkige regie en onvoldoende strategische aansturing. Met de verruiming van de agenderende bevoegdheden van de premier op het terrein van het Europabeleid is in de regisserende rol van dit ambt al een versterking aangebracht. Ook de bepalingen in het Verdrag van Lissabon inzake het voorzitterschap en de raadsformaties kunnen op nationaal niveau doorwerken. De versterkte positie van de Europese Raad werkt mogelijk positief door op de positie van de premier – en zijn departement – in de Europese beleidsvorming op nationaal niveau. Een aanverwante vraag is wie door de lidstaten naar de Raad Algemene Zaken zal worden afgevaardigd en op welk niveau het roulerende voorzitterschap van deze formatie zal worden ingevuld. Afhankelijk van hoe dit zal uitwerken zal dit consequenties kunnen hebben voor de organisatie van de voorbereiding en afstemming van de nationale standpuntbepaling voor de diverse gremia. Ook op dit punt zal het nieuwe verdrag zijn effect in de praktijk moeten bewijzen.

#### **4.7 Lissabon in lijn met het Nederlandse Europa-beleid?**

Het geheel overziende dringt, tenslotte, de vraag zich op in hoeverre deze episode van verdragsherziening past in de historische lijn van het Nederlandse Europabeleid. Recente analyses hebben er reeds op gewezen dat de suggestie dat Nederland in de afgelopen jaren afstand zou hebben gedaan van het federale ideaal, op een hardnekkige mythe berust. Immers, men kan zich afvragen in hoeverre ooit sprake was van een federaal ideaal dat ten grondslag zou hebben gelegen aan de Nederlandse opstelling in Brussel. Veeleer was sprake van een pragmatisch of ‘instrumenteel’ supranationalisme, waarbij de voorkeur voor gezamenlijk beleid en de communautaire methode toch vooral werd ingegeven door de vrees door de grote lidstaten te worden overvleugeld en de overtuiging dat de Nederlandse economische belangen het beste gediend waren met een krachtige communautaire rechtsorde.

Het beeld dat is geschetst van de Nederlandse opstelling inzake Lissabon lijkt in deze traditie te passen. Voor een dergelijke conclusie pleit ook de constructieve opstelling van Nederland in de onderhandelingen, waarbij niettegenstaande de binnenlandse oppositie geen moment de suggestie is gewekt een *awkward partner* te willen zijn. Ook werd met de Nederlandse

inzet niet wezenlijk getornd aan die potentieel ingrijpende institutionele innovaties van het Verdrag van Lissabon, waarmee volgens sommige analyses het supranationale karakter van de EU nog wordt versterkt. Uitzondering is de nieuwe rol van parlementen, die door de Nederlandse regering zowel in de inzet als in de presentatie van het resultaat werd benadrukt. Hiermee is in zoverre sprake van een accentverschuiving, dat dit voorstel een poging behelst om een traditioneel zwakke plek in het Nederlandse Europabeleid, dat van de binnenlandse legitimiteit, te dichten via de weg van de parlementaire democratie.

Nu de inzet van de regering op een nieuw verdrag, inclusief de gewenste innovaties maar met een ándere politieke uitstraling, zijn vruchten heeft afgeworpen, zal de aandacht de komende tijd moeten uitgaan naar het opnieuw betrekken van de burgers die zich, wellicht mede als gevolg van de Euro-kritische opstelling van de politiek, van Europa hebben afgewend. De lakmoesproef zal hierbij liggen in de wijze waarop de nieuwe procedures door nationale politici zullen worden ingevuld, en in hoeverre deze in staat en bereid zijn de traditioneel moeizame politieke behandeling van Europees beleid op evenwichtige wijze kleur en uitstraling te geven.

## 5 Slotopmerkingen

---

In deze CESP-paper stonden de volgende vragen centraal: Wat voor een verdrag is ‘Lissabon’, en welke veranderingen brengt het teweeg ten opzichte van de bestaande arrangementen en afspraken? Wat zeggen deze vernieuwingen over het evenwicht tussen ‘Brussel’ en de lidstaten en de verdere ontwikkeling van de Europese Unie als politiek project? En wat kan het Verdrag van Lissabon betekenen voor de positie van Nederland binnen de EU en de mogelijkheden om het nationale draagvlak voor het Europebeleid te versterken?

Het Verdrag van Lissabon rekt af met de idee van een formele constitutie voor Europa. Dit blijkt het duidelijkst uit de naamgeving en het karakter van een ‘wijzigingsverdrag’. Met dit laatste blijft het primaire recht van de Unie verdeeld over twee verdragen. Het schrappen van de Europese symbolen en statelijke termen als ‘wet’ en ‘minister’ doet echter niets af aan de functie van de verdragen als een geheel van beginselen en regels, dat, in de woorden van de Raad van State, te omschrijven valt als ‘in materiële zin de constitutie van de EU’.<sup>55</sup> Daarbij gaat het immers om de inhoud van de verdragswijziging. Vanuit die inhoud bezien vormt Lissabon een op onderdelen bijgestelde versie van het Grondwettelijk Verdrag. De talloze meer of minder vergaande innovaties die het verdrag introduceert vinden hun oorsprong in de Europese Conventie en pogen een antwoord te bieden op de door de Verklaring van Laken (2001) geformuleerde toekomstagenda. Vanuit

---

55) Zie Raad van State, *supra* noot 6, p. 6.

die optiek bezien, vormt 'Lissabon' dan ook een volgende stap in het proces van constitutionalisering dat zich de afgelopen decennia binnen de EG/EU heeft voltrokken.

Het meest zichtbare resultaat van de exercitie die tot het nieuwe verdrag heeft geleid, is de vereenvoudiging van de Uniestructuur: de EU is voortaan één organisatie, met één institutioneel kader, één rechtspersoonlijkheid en duidelijker omschreven en afgebakende bevoegdheden. Maar ook de *slagvaardigheid* en het *democratische gehalte* van de Unie, belangrijke uitgangspunten van Laken, zijn gebaat bij het nieuwe verdrag. Uitbreiding van het toepassingsgebied van de communautaire methode en meer meerderheidsbesluitvorming pogen de efficiëntie en effectiviteit van de Unie te vergroten. Ook de democratie staat op winst: het Europees Parlement kan zich na dit verdrag als volwaardig medewetgever manifesteren en de nieuwe rol voor nationale parlementen biedt mogelijkheden voor versterking van de publieke en politieke betrokkenheid bij het Europese integratieproces op nationaal niveau. Kortom, in grote lijnen komt het Verdrag van Lissabon tegemoet aan de agenda zoals geformuleerd in de Verklaring van Laken.

Vanuit een breder perspectief op de ontwikkeling van de Unie kan de vraag gesteld worden of Lissabon continuïteit of juist een breekpunt symboliseert in de Europese verdragsontwikkeling tot nu toe. Dan valt in de eerste plaats op dat Lissabon in een aantal opzichten vooral een typisch *Europees* verdrag is. Om te beginnen is het een schoolvoorbeeld van een Europese afruil tussen de neezeggers, die pleitten voor een klassiek wijzigingsverdrag zonder statelijk-symbolische pretentie met de lidstaten als *masters of the treaty*, en de 'vrienden van de Europese Grondwet' die zoveel mogelijk veranderingen uit het Grondwettelijk Verdrag ongewijzigd wilden overnemen. Bovendien is Lissabon eveneens typisch Europees vanwege de 'koehandel' die in de eindfase omwille van het bewerkstelligen van overeenstemming bedreven moest worden. Dit laatste is de transparantie en leesbaarheid niet ten goede gekomen. Onder de nieuwe, eenvoudige structuur blijft een grote complexiteit bestaan van per beleidsterrein wisselende arrangementen, overgangsperiodes, noodremmen en uitzonderingsposities voor lidstaten.

Lissabon laat de communautaire methode overeind en, meer nog, verbreedt het toepassingsbereik ervan. Tegelijk worden institutionele veranderingen geïntroduceerd, die op zijn minst vernieuwend zijn en de bekende tegenstelling supranationaal/intergouvernementeel doorbreken. Twee exponenten hiervan zijn de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken, die ook vice-voorzitter van de Commissie is, en de oprichting van een Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Weliswaar passend in het intergouvernementele domein, maar daarmee niet minder revolutionair, is de introductie van de figuur van de vaste voorzitter van de Europese Raad. Hiervoor is betoogd dat het Verdrag van Lissabon met deze innovaties vele vragen en onzekerheden oproept. Het gaat daarbij niet om de minst belangrijke zaken, zoals de positionering en ambtelijke

ondersteuning van de vaste Europese Raadsvoorzitter en daarmee zijn status en macht evenals de inrichting van de Europese diplomatieke dienst en de verhouding daarvan tot de ambassades van de lidstaten.

Het verdrag bevat daarmee vele arrangementen waarvan het effect in de praktijk moet blijken, zoals de positie van de Europese Raadsvoorzitter op het terrein van het buitenlandse beleid ten opzichte van de Commissie, het roulerend Raadsvoorzitterschap en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken. Nu is de mate waarin deze figuren kunnen samenwerken niet uitsluitend geconditioneerd door verdragsbepalingen. Andere factoren, zoals leiderschap, ambitie en collegialiteit spelen daarbij eveneens een belangrijke rol, hetgeen de betekenis van verdragswijziging enigszins relatieveert. Maar in dit geval is er zonder meer sprake van een gewaagd experiment in 'institutional engineering'. De mate waarin dit experiment kan slagen zal niet alleen afhangen van de personen die de spilfuncties als eerste zullen vervullen, maar ook van de ruimte die zij krijgen van de vertegenwoordigers van de lidstaten.

In Nederland heeft de discussie over het nieuwe verdrag zich tot nog toe vooral toegespitst op de vergelijking met het bij referendum afgewezen grondwettelijk verdrag. De inzet van de regering was erop gericht om een naar vorm, inhoud en uitstraling ander verdrag te bewerkstelligen. Het antwoord op de vraag in hoeverre de regering hierin is geslaagd, is afhankelijk van het perspectief waarmee naar de diverse innovaties wordt gekeken. Middels het nieuwe verdrag zijn – overeenkomstig de Nederlandse inzet – de institutionele veranderingen van het Grondwettelijk Verdrag in hoofdlijnen overgenomen. De politieke uitstraling van het Verdrag van Lissabon is echter een heel andere, door het karakter van een wijzigingsverdrag, zonder symboliek en statelijke termen en door de nadruk die meermalen in de tekst wordt gelegd op de positie van lidstaten als 'masters of the treaty'.

In de komende tijd zal de aandacht liggen bij de afronding van de goedkeuringsprocedure in beide Kamers der Staten Generaal. Tegelijkertijd vergen de vele losse einden in het verdrag dat Nederland in de huidige implementatiefase de vinger aan de pols houdt. Op de langere termijn zal de regering zich verder dienen te richten op het repareren van de band met de burger, die door de actieve inzet op het bewerkstelligen van een nieuw verdrag op EU niveau, op het tweede plan is geraakt. De uitdaging zal daarbij liggen in het effectief politiseren van Europese kwesties door nationale politici. Het Verdrag van Lissabon biedt hiervoor een aantal kansrijke vernieuwingen, waaronder de grotere rol van parlementen en de nieuwe functionarissen, die de EU 'gezicht' kunnen geven en de potentieel grotere slagkracht van de Unie op terreinen als klimaat-, energie- en (potentieel ook) buitenlands beleid. Het succes van deze vernieuwingen zal echter afhankelijk zijn van de wijze waarop deze door de lidstaten zullen worden benut, wat tot de kernvraag van de Europese integratie leidt: wat willen de lidstaten met de EU? Tot slot, de belangrijkste verdienste van het nieuwe verdrag is dat het er is en dat de

totstandkoming ervan Nederland niet in een positie van isolement heeft gebracht.