

HOOFDSTUK 3

DE EU NA HET VERDRAG VAN LISSABON: NAAR EEN NIEUW POLITIEK EN INSTITUTIONEEL EVENWICHT?

J.Q.Th. Rood

1. Inleiding

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 leek een einde te zijn gekomen aan een zelfs voor Europese begrippen wel zeer moeizame en langdurige periode van onderhandelingen over aanpassing van de bestaande afspraken en procedures inzake de Europese integratie, zoals die zijn vastgelegd in het Verdrag van Nice. Begonnen in 2001 met de Verklaring van Laken die uitmondde in de Europese Conventie en een aanvankelijk vastgelopen Intergouvernementele Conferentie (IGC), was de Unie na het nee tegen de Europese grondwet in Nederland en Frankrijk en een daaropvolgende periode van reflectie en wederom een IGC zeven jaar later dan eindelijk uitgekomen bij dit nieuwe verdrag. Twee jaar later is het Verdrag van Lissabon nog steeds niet in werking getreden. Zoals de Europese grondwet vastliep op het Franse en Nederlandse nee, stuitte het nieuwe verdrag op 12 juni 2008 op een nee van de Ierse bevolking. Of het Verdrag zoals nu voorzien in 2010 in werking zal treden, hangt in belangrijke mate af van de uitkomst van een tweede referendum in Ierland.¹

Een kernvraag is wat de betekenis van dit verdrag zal zijn voor de politieke en institutionele verhoudingen binnen de EU.² Die vraag weegt juist in het geval van 'Lissabon', daar dit verdrag een aantal belangrijke institutionele veranderingen binnen de Unie zal introduceren, in het bijzonder inzake het raadsvoorzitterschap en de Europese Commissie. Wat zal het effect daarvan zijn op de positie van de lidstaten en

1 Dit referendum vond op 2 oktober 2009 plaats. Op het moment van afronding van dit hoofdstuk was de uitslag ervan nog niet bekend. Het verdrag was op dat moment tevens nog niet geratificeerd in Duitsland, Tsjechië en Polen. In Duitsland is het, na een uitspraak van het Constitutionele Hof dat het verdrag niet in strijd is met de Duitse grondwet, nog wachten op interne wetgeving en de handtekening van de Bondspresident. In Tsjechië is het verdrag inzet geworden van interne partijpolitieke strijd, waarbij de Tsjechische president Klaus zich tegen het verdrag heeft uitgesproken. Daar het Tsjechische parlement het verdrag reeds heeft goedgekeurd is de verwachting echter dat na een positieve uitslag in Ierland de Tsjechische president bereid zal zijn het verdrag te ondertekenen en daarmee de ratificatie in Tsjechië af te ronden. Dit geldt ook voor Polen, waar het ontbreken van de handtekening van de Poolse president het laatste obstakel vormt. Zie ook het Voorwoord van Lauwaars.

2 Zie voor een uitgebreidere bespreking van het Verdrag van Lissabon en de gevolgen ervan voor de EU en Nederland: Jan Rood, Mendeltje van Keulen en Bas Limonard, *Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, 2008.

het functioneren van de Europese instellingen: Raad en Europese Commissie in het bijzonder. Centraal daarbij staan de verhouding tussen de grote en kleine lidstaten – altijd een gevoelig punt binnen de Unie – en het vaak aangehaalde institutionele evenwicht tussen de Europese instellingen, dat wil zeggen Raad, Commissie en Europees Parlement (EP). Dat evenwicht wordt gezien als de kern van de communautaire methode. Wat zal het effect zijn van de voorgestelde institutionele veranderingen op het samenspel tussen de Europese instellingen en daarmee op de Europese besluitvorming? Een vraag die direct samenhangt met de positie van de lidstaten en de relatie tussen de grote landen en de kleine(re) lidstaten.

2. Een verdrag vol veranderingen en vraagtekens

De relevantie van deze vragen is primair gelegen in het gegeven dat het antwoord erop medebepalend is voor de toekomstige oriëntatie van het integratieproces: richting verdere eenwording bij behoud en versterking van het supranationale c.q. communautaire model, of richting een sterker intergouvernementeel verband met een meer geprononceerde rol van de grote lidstaten. Deze vraag verdient bij dit verdrag juist extra aandacht omdat in de aanloop naar deze verdragsherziening vooral van de kant van de kleine lidstaten de vrees werd geuit dat bepaalde voorgestelde veranderingen tot een aantasting van hun positie zouden kunnen leiden en een bedreiging vormden voor de communautaire methode van besluitvorming. Dat gold in het bijzonder voor de instelling van een vaste voorzitter van de Europese Raad en de verkleining van de Europese Commissie. Verlies van het voorzitterschap van het hoogste politieke orgaan binnen de Unie en het vooruitzicht niet langer per definitie een eigen onderdaan in de Europese Commissie te hebben, werd vooral door kleine lidstaten als een directe bedreiging van hun positie gezien. In tegenstelling tot de grote lidstaten hebben zij immers minder mogelijkheden om buiten de Europese gremia om hun macht en invloed te doen gelden. Dat bij uitstek de grote landen in de periode van de Europese Conventie en in aanloop naar het grondwettelijk verdrag een pleidooi hielden voor afschaffing van het roulerend voorzitterschap van de Europese Raad en voor verkleining van de Europese Commissie, sterkte de kleine lidstaten in hun achterdocht.

Ook Nederland was onder andere bij monde van toenmalig Staatssecretaris Nicolai tegen een vaste voorzitter van de Europese Raad. Deze werd door hem als een toekomstig ‘zonnekoning’ bestempeld. Gesteund door een overgrote meerderheid in de Tweede Kamer had de regering ook bezwaren tegen voorstellen om tot een kleinere Europese Commissie te komen.³ Bij die Nederlandse opstelling speelde niet alleen

3 Een opstelling die in zoverre opmerkelijk mag worden genoemd, dat in het geldende Verdrag van Nice reeds gestipuleerd was dat de Europese Commissie zou worden verkleind als de 27^e lidstaat tot de EU zou zijn toegetreden. In Nice was echter niets bepaald over de omvang van een kleinere Commissie. Het Verdrag van Lissabon heeft op dit punt wel een duidelijke bepaling, namelijk dat de Commissie bestaat uit een aantal leden dat overeenstemt met tweederde van het aantal lidstaten (dus in de EU van 27 zou de Commissie uit achttien leden bestaan). Dat aantal kan door de Europese Raad met eenstemmigheid worden veranderd; een mogelijkheid waarvan de Europese Raad gebruik heeft gemaakt teneinde tegemoet te komen aan Ierse bezwaren tegen het Verdrag van Lissabon (zie ook hierna).

vrees voor dominantie door de grote landen, maar vooral de overweging dat deze veranderingen, in het bijzonder de instelling van een vaste voorzitter, ten koste zouden kunnen gaan van de positie van de Europese Commissie en haar voorzitter. De commissie is in de klassiek-Nederlandse opvatting van de Europese integratie immers altijd als het hart van de communautaire methode gezien; een methode die op haar beurt toch vooral via de communautaire rechtsorde de belangen van de kleinere lidstaten zou beschermen.

Niettegenstaande dit verzet komt er ingevolge het nieuwe verdrag een vaste voorzitter van de Europese Raad.⁴ Het verdrag bepaalde in de oorspronkelijk opzet ook dat de Europese Commissie per 2014 zal worden verkleind tot een omvang gelijk aan tweederde van het aantal lidstaten. En als laatste institutionele vernieuwing zal op het terrein van het buitenlands en extern beleid een Hoge Vertegenwoordiger (HV) 'nieuwe stijl' aantreden, die zich van de huidige HV (Solana) onderscheidt, doordat deze nieuwe figuur niet alleen als mandataris en voorzitter van de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken (RBZ) zal optreden, maar tegelijkertijd ook als verantwoordelijk voor het externe beleid van de Europese Commissie, lid en zelfs vice-voorzitter van die commissie zal zijn (*double hatted*).⁵

Met deze veranderingen toont het Verdrag van Lissabon in zijn 'institutionalia' een sterke gelijkenis met het afgewezen grondwettelijk verdrag. In combinatie met de uitbreiding van de meerderheidsbesluitvorming, de introductie van een nieuwe stemweging en de uitbreiding van de bevoegdheden van het EP zijn immers de institutionele aanpassingen uit de Europese grondwet vrijwel onverkort in 'Lissabon' overgenomen. Een tweede aspect van het nieuwe verdrag is, dat over de effecten van deze aanpassingen op het functioneren van de Europese Unie veel onzekerheid bestaat. Die onzekerheid spitst zich toe op de nieuwe functionarissen. Niet alleen vormt de instelling van een vaste voorzitter van de Europese Raad en van de HV 'nieuwe stijl' een breuk met de bestaande institutionele architectuur; een verandering die daarmee in zichzelf de nodige vragen oproept. Maar die onzekerheid wordt nog eens versterkt doordat onduidelijkheid heerst over de invulling van deze functies, waar evident is dat de wijze van uitwerking van invloed zal zijn op de rol van deze figuren en daarmee op de verhoudingen binnen de Unie. Daarbij gaat het vooral om het mandaat van deze functionarissen, hun ondersteuning en positie en hun verhouding tot de voorzitter van

4 Nederland heeft uiteindelijk moeten accepteren dat de grote landen niet bereid waren een nieuw verdrag (grondwet/hervormingsverdrag) te accepteren indien niet werd voorzien in de instelling van een vaste voorzitter van de Europese Raad. De discussie heeft zich daarna toegespitst op de functieomschrijving van deze persoon, waarbij Nederland inzette op een zo beperkt mogelijk takenpakket.

5 Het gaat hier om de functionaris die in de Europese grondwet nog bekend stond als de 'Europese Minister van Buitenlandse Zaken'. Die titel is hem om iedere suggestie van 'Europese staatsvorming' te ontkrachten, in het nieuwe verdrag ontnomen. De officiële omschrijving is nu: 'Hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid'. Qua takenpakket en bevoegdheden gaat het echter om dezelfde figuur.

de Europese Commissie en tot het reguliere raadsvoorzitterschap. Duidelijk is wel dat over deze invulling klaarheid moet bestaan alvorens tot benoeming van deze figuren kan worden overgegaan.⁶

3. Nieuwe figuren, nieuwe verhoudingen?

3.1 *De vaste voorzitter van de Europese Raad*

De belangrijkste institutionele aanpassing betreft ongetwijfeld de instelling van een vaste voorzitter van de Europese Raad. Niet langer zal dit gezelschap worden geleid door de premier of het staatshoofd van het voorzittende land. Die rol zal worden vervuld door een persoon van buiten de Europese Raad ('zonder nationaal mandaat'), die voor maximaal vijf jaar de vergaderingen van de Europese Raad zal voorbereiden en leiden. Daarnaast zal de vaste voorzitter de Unie op zijn niveau vertegenwoordigen in zaken die onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallen. Kortom, deze persoon – naar alle waarschijnlijkheid een oud-premier of -staatshoofd – zal een belangrijke interne en externe rol vervullen bij de aansturing van het orgaan dat zich de afgelopen jaren tot de belangrijkste instelling binnen de EU heeft ontwikkeld: de Europese Raad.

Zal deze persoon zich als een technisch voorzitter van de Europese Raad opstellen of zal hij zich met presidentiële allure als het interne en externe gezicht van de Unie profileren? Die vraag speelt niet alleen in de hoofdsteden, maar vooral in kringen van de Europese Commissie. De in het verdrag vastgelegde omschrijving van zijn takenpakket biedt beide opties: een voorzitter of een president. Daarmee is met zoveel woorden gezegd, dat de uitkomst van deze innovatie sterk zal afhangen van de vraag wie in deze functie benoemd zal worden, van de politieke ruimte die deze nieuwe figuur van de lidstaten zal krijgen en van de wijze waarop deze qua ondersteuning zal worden ingebed. Een kwestie daarbij is bijvoorbeeld of de vaste voorzitter over een eigen secretariaat zal beschikken of dat hij zal worden ingebed in de structuur van het huidige raadssecretariaat.

Een minstens zo belangrijke vraag hierbij is wat het effect van de instelling van een vaste voorzitter zal zijn op de positie en rol van de Europese Commissie en van haar voorzitter. Evident is dat de commissie de afgelopen jaren – feitelijk sinds de periode Delors – aan gezag en invloed heeft ingeboet. Het initiatief binnen de EU is steeds meer bij de Europese Raad komen te liggen; een ontwikkeling die ook de rol van het raadssecretariaat heeft versterkt. Waar de instelling van een vaste voorzitter tot doel heeft de continuïteit en eenheid van het optreden van de Europese Raad te versterken, wordt in commissiekringen (maar ook daarbuiten) gevreesd dat als gevolg hiervan de

⁶ De onderhandelingen over de uitwerking en implementatie van het verdrag, in het bijzonder inzake de positie van deze nieuwe functionarissen, hebben ernstige vertraging opgelopen als gevolg van het Ierse nee. Onder het Zweedse raadsvoorzitterschap (tweede helft 2009) is de draad weer opgepakt, waarbij dit proces zonder twijfel in een stroomversnelling zal geraken na een Iers ja op 2 oktober 2009. Dit laatste ook al omdat dan gestart zal worden met de procedure tot benoeming van de nieuwe functionarissen.

commissie nog verder aan betekenis zal inboeten in haar rol als initiator van Europese regelgeving en als 'eerlijke makelaar' tussen de lidstaten. Voor de voorzitter van de Europese Commissie dient zich bovendien met de vaste voorzitter van de Europese Raad een concurrent aan die zich niet alleen naar buiten toe op het hoogste politieke niveau mag manifesteren, maar die gegeven zijn rol en positie binnen de Europese Raad welhaast zeker de commissievoorzitter binnen dit gremium zal overvleugelen. Kortom, de vraag is of met deze nieuwe figuur nog sterker het gevaar dreigt van een verdere marginalisering van de Europese Commissie en van haar degradatie tot een uitvoerend secretariaat van de Raad? Een vraag die mede moet worden gezien tegen de achtergrond van het consequente streven van enkele grote lidstaten – Frankrijk en het VK – voorop – om de commissie onder curatele te plaatsen.

3.2 *De Hoge Vertegenwoordiger 'nieuwe stijl'*

Naast de figuur van de vaste voorzitter komt er de genoemde HV 'nieuwe stijl'. Ook dit is een experiment in institutionele innovatie. Enerzijds is de HV belast met de uitvoering van het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie en zit hij in die hoedanigheid de Raad van Ministers van Buitenlandse zaken voor. Tegelijkertijd is hij als 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'. Doel van deze constructie is om het extern optreden van de Unie meer coherent en effectiever te maken. Waar nu nog de trojka van HV, commissaris externe betrekkingen en het voorzittend land de Unie extern vertegenwoordigt, volstaat in de toekomst in beginsel één figuur: de nieuwe HV. Waarmee op het eerste gezicht eindelijk antwoord is gegeven op de bekende 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"?' Dat, zo luidt nu het antwoord, is idealiter het nummer van de HV. Tot slot, zo wordt verondersteld, zal door mandaat en middelen in één persoon samen te brengen de alom aanwezige verkokering worden tegengegaan, wat uiteindelijk de effectiviteit van het beleid ten goede zal komen.

Of dat zo fraai zal uitpakken is de vraag. Zo valt op dat de HV twee 'heren' moet dienen en daarbij onder twee verschillende 'regimes' functioneert. Enerzijds is hij mandataris van de Ministers van Buitenlandse Zaken; anderzijds is hij deel van het collectief van de Europese Commissie en aldus ondergeschikt aan haar voorzitter en verantwoording schuldig aan het Europees Parlement. Daarmee treedt niet alleen een gewaagde vermenging op van het intergouvernementele model dat kenmerkend is voor het buitenlands beleid van de Unie en van de communautaire spelregels die van toepassing zijn op het terrein van de externe betrekkingen. Maar ook wordt door deze fusie van functies een potentieel rolconflict gecreëerd. Wat immers te doen als commissie en Raad het niet met elkaar eens zijn? Het gevaar van een rolconflict wordt nog eens versterkt door het gegeven dat het onderscheid tussen extern beleid en buitenlands en veiligheidsbeleid niet scherp te trekken is, waardoor de nieuwe HV het risico loopt het slachtoffer te worden van mogelijke competentiegeschillen tussen commissie en Raad over de vraag wie bevoegd is.

Ten aanzien van de rol van de HV als eerst verantwoordelijke binnen de commissie voor extern beleid speelt bovendien de vraag hoe omvangrijk zijn mandaat zal worden: extern beleid plus nabuurschapbeleid, of ook uitbreiding, ontwikkelingssamenwerking, handelsbeleid, enz.? De hedendaagse nadruk op de noodzaak van een integraal beleid pleit voor een breed mandaat. Maar zal dat acceptabel zijn voor de andere commissarissen en hoe verhoudt zo'n supercommissaris zich tot de voorzitter van de Europese Commissie die naar buiten toe ook zo zijn ambities zal hebben? Hoe zal de instelling van deze nieuwe figuur uitwerken op de verhoudingen binnen het commissie-apparaat? Zal het leiden tot een stammenstrijd tussen de verschillende DG's? Wat zal het effect zijn op de verhouding tussen het commissie-apparaat en het Raadssecretariaat? Een vraag die mede moet worden gezien in het licht van de nieuw op te richten *European External Action Service* (EEAS). Die EEAS zal als Europese diplomatieke dienst de HV ondersteunen en zal bestaan uit ambtenaren afkomstig van de commissie en het raadssecretariaat en gedetacheerde ambtenaren uit de hoofdsteden. Zal binnen deze dienst het raadssecretariaat domineren en zo greep krijgen op het communautaire externe beleid? Zal hoe dan ook deze innovatie ertoe leiden dat de lidstaten via 'hun' HV zeggenschap verwerven over wat tot nu toe een communautaire bevoegdheid is: het externe beleid? En dan is er ook nog de verhouding tussen de HV en de vaste voorzitter van de Europese Raad die op zijn niveau eveneens tot taak heeft de Unie te vertegenwoordigen inzake het buitenlands beleid.⁷

3.3 *De Europese Commissie en haar voorzitter*

Het Verdrag van Lissabon bepaalde ook dat per 2014 de Europese Commissie in omvang tot maximaal tweederde van het aantal lidstaten worden teruggebracht. Verkleining van de Europese Commissie is van oudsher een zeer gevoelig onderwerp geweest. Enerzijds wordt gesteld dat verkleining van het ledental haar effectiviteit ten goede zal komen. De huidige commissie zou te groot zijn in vergelijking met het beperkte aantal beschikbare beleidsportefeuilles, met versnippering, verkokering en stammenstrijd als resultaat. Daartegenover staat de opvatting dat een Commissie waarin niet langer alle lidstaten en in het bijzonder niet altijd de grote landen 'vertegenwoordigd' zullen zijn, aan legitimiteit zal inboeten. In deze visie is een directe band tussen een lidstaat en de Commissie onontbeerlijk om draagvlak voor commissie-initiatieven te verzekeren. Aan deze discussie die met de bepalingen in het Verdrag van Lissabon beslecht leek te zijn ten gunste van een kleinere Commissie, is een abrupt eind gekomen als gevolg van het Ierse nee. Om de Ierse bevolking in een tweede referendum over het Verdrag van Lissabon over de streep te trekken, hebben de andere lidstaten namelijk ingestemd met de Ierse wens ook in de toekomst een Ierse commissaris in de Commissie te behouden. Waarmee in feite het besluit was genomen

7 Waarbij opgemerkt dient te worden dat de HV via raadssecretariaat en DG Relex op voorhand veel beter in de Uniestructuur is ingebed dan de nieuwbakken vaste voorzitter. Zie verder over de HV ook de bijdrage van Ott en Wessel (hoofdstuk 16).

om de Europese Commissie niet te verkleinen.⁸ Reden voor deze Ierse wens was dat uit onderzoek bleek dat het verlies van de 'eigen' commissaris één van de redenen was voor het Ierse nee tegen 'Lissabon'. De Europese Commissie zal dus qua omvang gelijk blijven aan het aantal lidstaten. Dit zal wellicht wel tot gevolg hebben dat de verhoudingen binnen het college van commissarissen ter discussie worden gesteld en er een zekere hiërarchie binnen de commissie zal ontstaan (senior en junior commissieleden).

In samenhang met deze kwestie speelt op korte termijn de positie van de voorzitter van de Europese Commissie. De afgelopen jaren is deze positie versterkt. De voorzitter is wellicht nog immer 'primus inter pares', maar met toch steeds meer bevoegdheden in relatie tot zijn medecommissarissen. Niet alleen heeft hij in samenspraak met de Europese Raad een belangrijke stem bij de samenstelling van de commissie, ook is hij verantwoordelijk voor de verdeling van de portefeuilles en kan hij na inwerkingtreden van 'Lissabon' een individueel commissaris ontslag aanzeggen. Een belangrijke vernieuwing als gevolg van het Verdrag van Lissabon is, dat de commissievoorzitter door het Europees Parlement wordt gekozen op basis van een voordracht door de Europese Raad die rekening houdt 'met de verkiezingen voor het Europees Parlement'. Met andere woorden, de uitslag van die verkiezingen dient meegewogen te worden in de voordracht door de Europese Raad. Hierin klinkt minimaal een sterkere parlementarisering van de Europese Commissie door in de vorm van nog grotere betrokkenheid van het EP bij de benoeming van de voorzitter.⁹ Maar bovenal tekent zich een politisering van de commissie af in de vorm van een kandidaat-voorzitter die een politieke meerderheid in het EP representeert. De vraag is natuurlijk of zo'n ontwikkeling zich laat verenigen met de klassieke positie van de commissie als een technocratische, apolitieke instelling, die boven de partijen staand toch primair als 'hoedster van de verdragen' dient te functioneren.

4. Naar een nieuw evenwicht?

De minste conclusie die op grond van het bovenstaande kan worden getrokken is dat het Verdrag van Lissabon een verdrag met 'veel gezichten' is. Alle oproepen tot versimpeling ten spijt zijn nieuwe figuren geïntroduceerd waarvan de rol en positie niet op voorhand duidelijk zijn. In het bijzonder het voorzitterschapregime is complexer geworden. Naast de nieuwe vaste voorzitter en de HV 'nieuwe stijl' blijft immers ook het rolerend voorzitterschap van individuele lidstaten voor de andere raadsformaties functioneren.¹⁰

8 Met dit besluit van de Europese Raad werd het verdrag 'geamendeerd' nog voor het in werking was getreden. Implicatie van dit besluit is bovendien dat het in de toekomst nog moeilijker zoniet onmogelijk is geworden om een verkleining van de Europese Commissie te bewerkstelligen. Zie ook de bijdrage van D. Curtin (hoofdstuk 8).

9 Zoals ook zichtbaar was tijdens de recente procedure rond de herbenoeming van José Manuel Barroso als voorzitter van de Europese Commissie; een proces dat vanuit het Europees Parlement anticiperend op de inwerkingtreding van 'Lissabon' sterker gepolitiseerd is dan ooit tevoren.

10 Dit zal in teamverband voor opeenvolgende periodes van anderhalf jaar door drie lidstaten worden uitgeoefend. Een belangrijke vraag daarbij is of de premier of staatshoofd van het voorzittende land nog enige rol te vervullen zal hebben tijdens het voorzitterschap.

Duidelijk is dat daarmee een zware wissel wordt getrokken op het vermogen tot afstemming tussen deze voorzitterschappen (en met de commissie), waarbij natuurlijk cruciaal is wie hierbij de leiding zal hebben. Ook is duidelijk dat veel zal afhangen van de persoonlijke en bureaucratische verhoudingen met alle gevaren van conflicten en rivaliteit van dien.

Los van deze overweging blijft de belangrijkste vraag wat dit verdrag betekent voor de politieke en institutionele verhoudingen binnen de Unie. Wordt de Unie intergouvernementeler, met mogelijk een prominentere rol van de grote landen? Staan met dit verdrag de Commissie en daarmee de communautaire methode op verlies?¹¹ In reactie op die vragen moet benadrukt worden dat de nog vele losse einden van dit verdrag in combinatie met de beschreven institutionele experimenten een antwoord hierop moeilijk maken. Wat het effect zal zijn, zal, zoals opgemerkt, sterk afhangen van de persoonlijke relaties en het bureaucratisch aanpassingsvermogen. Maar dat het enige tijd zal duren voordat de vernieuwingen zullen zijn uitgekristalliseerd, is wel zeker.

Bij die onzekerheid past wel de relativisering dat niettegenstaande deze institutionele innovaties het bereik van de communautaire methode wordt uitgebreid tot nieuwe beleidsterreinen, waaronder dat van justitie- en politiesamenwerking. Geheel in lijn met eerdere verdragswijzigingen worden bovendien alle Europese instellingen versterkt. De Raad wint via versterking van de Europese Raad, de commissie ziet haar initiatiefrecht uitgebreid naar nieuwe terreinen en het EP wordt volwaardig medewetgever. Vanuit die optiek past dit verdrag naadloos in het evolutieve karakter van het integratieproces en staat het communautair-supranationaal model op papier nog recht overeind. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat het risico dat de nieuwe vaste voorzitter zich de status van 'President van Europa' zal aanmeten, op het eerste gezicht niet zo groot is. De grote lidstaten zullen hem deze ruimte niet gunnen. Om te kunnen functioneren heeft hij bovendien de steun van alle lidstaten en gegeven hun achterdocht de kleintjes voorop, nodig, wat hem veeleer tot een consensusrol veroordeelt. Dit laatste relativeert ook de vrees dat de nieuwe vaste voorzitter en HV 'nieuwe stijl' als boodschappenjongens van de grote lidstaten zullen fungeren.

Is daarmee het huidige evenwicht verzekerd? Nee, los van de genoemde onzekerheid, valt toch vooral op dat de positie van de Europese Raad met in het kielzog het raadssecretariaat bevestigd en versterkt wordt. Dit weerspiegelt niet alleen de rol van de lidstaten als *masters of the treaty*, maar onderstreept bovenal dat in de politieke pikorde de Europese Commissie en haar voorzitter op het tweede plan staan: formeel nog immer prominent, maar politiek zwak. Het Verdrag van Lissabon sluit, tot slot, geheel aan bij de hybride aard van de Europese Unie als onlosmakelijke mix van intergouvernementele en supranationale elementen. Sterker, met de introductie van de genoemde nieuwe figuren versterkt dit verdrag het *sui-generis* karakter van de Unie.

¹¹ Zie in dit verband o.a.: Alfred van Staden, *Europa en het verschuivend krachtenveld in de wereld*, Gent: Academia Press, 2009. Van Staden meent dat onmiskenbaar sprake is van intergouvernementele tendensen in de EU en dat Lissabon die zal versterken.