



De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon

Door Mendeltje van Keulen, Bas Limonard en Jan Rood



Afgelopen vrijdag bereikte de Europese Raad overeenstemming over de tekst van het nieuwe Europese verdrag, dat half december in Lissabon tijdens een plechtige ceremonie zal worden ondertekend. Met dit politiek akkoord is de weg geopend voor ratificatie van wat het 'hervormingsverdrag' heet, als opvolger van de verworpen Europese grondwet. Ratificatie door alle lidstaten is overigens ook dit keer niet verzekerd. Waar in Frankrijk en Nederland – de dwarsslagers bij de grondwet – ratificatie van dit verdrag bij afwezigheid van een referendum geen probleem zal zijn, zou het document nu in andere lidstaten kunnen stranden. Zo zal in ieder geval in Ierland, maar mogelijk ook in Denemarken en enkele andere lidstaten een referendum worden georganiseerd; een proces dat, zo leert de geschiedenis, altijd met de nodige politieke risico's gepaard gaat.

Deze onzekerheid daargelaten bestaat er desalniettemin een gerede kans dat het hervormingsverdrag per 1 januari 2009 in werking zal treden; dat wil zeggen: ruim voor de verkiezingen van een nieuw Europees Parlement en het aantreden van een nieuwe Europese Commissie. Een vooruitzicht dat met terugwerkende kracht toch in belangrijke mate op het conto van het Duitse voorzitterschap mag worden bijgeschreven. Dat wist immers in juni tijdens de Europese Raad met de overeenstemming over een zeer strak onderhandelingsmandaat de constitutionele impasse te doorbreken en daarmee een nieuw momentum te creëren. Het Portugese voorzitterschap restte de taak om de regeringsleiders op één lijn te krijgen over de door juridische deskundigen uitgewerkte tekst – consensus waarvoor tot in de laatste uren voordat overeenstemming werd bereikt overigens nog concessies aan o.a. Polen en Italië noodzakelijk bleken.

Hoe nu dit verdrag te duiden? Dat is een vraag die de afgelopen maanden in Nederland voornamelijk besproken is op basis van een vergelijking met het eerdere grondwettelijk verdrag. Was het hervormingsverdrag nu, overeenkomstig de inzet

van het kabinet-Balkenende IV wezenlijk – dus qua naam, omvang en inhoud – afwijkend van de verworpen grondwet? Een vraag waarop opvallend tegengestelde antwoorden zijn gegeven. Waar vanuit wetenschappelijke hoek toch vooral overeenkomsten met het grondwettelijk verdrag werden geconstateerd, meende de Raad van State in zijn advies over het karakter van het hervormingsverdrag dat dit zich kenmerkend onderscheidde van de Europese grondwet. In het bijzonder omdat het nieuwe verdrag, in de woorden van de Raad, is gezuiverd van elementen 'die aanknopingspunten hadden kunnen vormen voor een ontwikkeling in de EU in een meer uitgesproken statelijke of federale richting'.

Het Europa van de smalle marges

Wat het oordeel over deze opvatting ook moge zijn, een nu relevantere vraag is wat de betekenis van dit nieuwe verdrag voor het Europese integratieproces zal zijn. Een eerste opmerking is dan dat het de afgelopen week bereikte onderhandelingsresultaat de spreekwoordelijke uitzondering vormt op de bekende slogan 'beter geen verdrag dan een slecht verdrag'. In dit geval geldt immers de regel 'beter een verdrag dan geen verdrag'. Het hervormingsverdrag biedt

weliswaar geen garantie voor een hernieuwd Europees elan, maar zonder een oplossing voor de constitutionele crisis zou hoe dan ook ieder vooruitzicht op herstel van vertrouwen tussen de lidstaten en op voortgang in het integratieproces illusoir zijn geweest. Voor Nederland komt daarbij dat, nu met het afzien van een referendum nationale ratificatie verzekerd is, een begin kan worden gemaakt met herstel van de met het 'nee' van 2005 opgelopen reputatieschade.

Daarnaast lijkt het, ten tweede, niet erg aannemelijk dat de lidstaten met het nieuwe verdrag op zak op voorzienbare termijn een volgende ronde van onderhandelingen over institutionele hervormingen op de agenda zullen zetten. Het grondwettelijk debacle zal hen in dit opzicht iedere lust hebben ontnomen. Men is 'hervormingsmoe'. Daarmee markeert dit verdrag het einde van een periode van welhaast permanente verdragsherziening. Die periode ving aan met de Europese Akte van midden jaren tachtig. Dat document was de opmaat tot vijf meer of minder ingrijpende verdragsamendingen; wijzigingen die niet alleen steeds sneller op elkaar volgden, maar die ook steeds moeizamer verliepen. Met het Verdrag van Maastricht als grote uitzondering werd het in het uitdijend gezelschap van lidstaten immer moeilijker om overeenstemming te bereiken over substantiële hervormingen – laat staan dat deze het eens konden worden over radicale aanpassingen. Kortom, verdragswijziging, zo heeft de laatste ronde nog eens pijnlijk duidelijk gemaakt, is een proces van smalle marges, dat bij afwezigheid van enige consensus over de finaliteit van de integratie slechts langs incrementele weg voortgang kan maken en waarbij de kleinste gemene deler veelal het compromis dicteert.

Het hervormingsverdrag is op deze gang van zaken geen uitzondering – integendeel. Het onderstreept eens te meer dat de periode van de 'constitutionele of federale scheppingsdaden' voorbij is. Die gedachte, waarbij het integratieproces langs de lijn van een federale blauwdruk een kwalitatieve sprong voorwaarts maakt, was feitelijk bij de verdragen van Amsterdam en Nice al ten grave gedragen. Maar na de befaamde federalistisch gekleurde Humboldt-rede van Joschka Fischer leek met de Laeken-verklaring het constitutionele denken opnieuw opgang te maken; een indruk die nog

eens werd versterkt door de toepassing van de Conventie-methode als instrument om de visionaire verbeeldingskracht inzake de toekomstige vormgeving van de EU extra te stimuleren.

Het genoemde advies van de Raad van State lijkt nu te suggereren dat de bedenkers van de Europese grondwet voorbeeldig in deze federale ambities waren geslaagd. De Raad komt, zoals reeds opgemerkt, immers tot de conclusie dat het kenmerkende verschil tussen grondwet en hervormingsverdrag is, dat het dit laatste verdrag ontbreekt aan elementen die een meer statelijke of federale ontwikkeling in de EU mogelijk maken. Daarmee met terugwerkende kracht – in het eerdere advies over de Europese grondwet ontbrak immers dit argument – de suggestie wekkend, dat de Europese grondwet een beslissende stap markeerde op weg naar de federale finaliteit van het integratieproces.

Een suggestie die niet alleen opmerkelijk is omdat de Raad dit vermeende aspect van het grondwettelijk verdrag in zijn eerder advies ongenoemd liet, maar die hoe dan ook gespeend lijkt te zijn van enige realiteitszin inzake het Europese integratieproces. Er is immers wel heel veel verbeeldingskracht nodig om te veronderstellen dat landen als het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, de nieuwe lidstaten of Nederland zelf, in 2004 met open ogen zouden hebben ingestemd met een verdrag dat een federaal Europa of de Europese superstaat dichterbij zou hebben gebracht. De werkelijkheid is natuurlijk dat ook het grondwettelijk verdrag naar de inhoud bezien niet meer – maar ook niet minder – was dan een variant op het Europa van de kleine stappen.

Dit geldt ook voor het hervormingsverdrag, dat met zijn vele opt-outs en opt-ins, red lines, overgangsregelingen en protocollen als het ware symbool staat voor het Europa van de smalle marges. Te elfder ure bedongen verschillende lidstaten bovendien nog nieuwe verklaringen en amendementen op het concept-verdrag; eisen die toch met name leken geïnspireerd door het streven naar vlagvertoon in de richting van het eigen thuisfront. De leesbaarheid van de nieuwe tekst, maar ook de transparantie van het proces van totstandkoming zijn de slachtoffers van het juridische, diplomatieke en politieke steekspel van

de afgelopen maanden, met als gevolg dat het publieke wantrouwen jegens de Europese integratie als sluipend en ongrijpbaar proces alleen maar zal zijn versterkt. Het nieuwe verdrag past daarmee tegelijkertijd echter naadloos in het proces van 'incrementele constitutionalisering' dat zich in de afgelopen decennia binnen de EU langs vele lijnen heeft voorgedaan – via verdragswijzigingen, gegroeide praktijken, jurisprudentie – en dat geresulteerd heeft in een geheel aan spelregels en beginselen waaraan de lidstaten zich hebben onderworpen.

Naar een nieuwe balans?

Wie de betekenis van het hervormingsverdrag wil vaststellen, zal dit verdrag dan ook moeten beoordelen aan de hand van de vraag in hoeverre het een verandering van de bestaande verhoudingen tussen de lidstaten en de Europese instellingen zal bewerkstelligen en wat dit betekent voor de richting waarin de Europese Unie zich zal ontwikkelen. Het antwoord is dat, alhoewel het predikaat 'wijzigingsverdrag' suggereert dat dit verdrag slechts van beperkte betekenis is, een nadere beschouwing leert dat bepaalde wijzigingen en intensiveringen het integratieproces op onderdelen wel degelijk ingrijpend kunnen beïnvloeden.

Het gaat hierbij om twee elementen in het bijzonder. Ten eerste introduceert het hervormingsverdrag een aantal veranderingen die, vanuit het perspectief van de verhoudingen en uitgangspunten zoals die sedert de verdragen van Rome hebben gegolden, bepaald radicaal zijn en in ieder geval zullen leiden tot een herijking van de institutionele betrekkingen binnen de Unie. Een herijking die met de nodige onrust en onzekerheid gepaard zal gaan. Dit betreft om te beginnen de invoering van een vaste voorzitter van de Europese Raad. Met deze persoon, die op termijn onvermijdelijk zal uitgroeien tot boegbeeld van de Unie, wordt het vanaf het begin voor het integratieproces zo kenmerkende patroon van gedeelde regie op het hoogste politieke niveau doorbroken. Wat het effect van deze nieuwe positie zal zijn op de verhoudingen binnen de Europese Raad en op het functioneren van dit gremium is ongewis. Maar zeker lijkt dat om slagvaardig te kunnen optreden de nieuwe functionaris hoe dan ook de grote lidstaten niet tegen de haren zal kunnen instrijken. Minstens zo

zeker is dat deze nieuwe positie niet zonder gevolg zal blijven voor de inter-institutionele verhoudingen binnen de Unie.

Commissievoorzitter Barroso sprak in een interview met de Belgische krant *De Standaard* in dit verband reeds de vrees uit dat rond de vaste Europese Raadsvoorzitter nieuwe overlegcircuits zullen ontstaan, die gedomineerd zullen worden door de lidstaten en daarmee ten koste zullen gaan van de rol en positie van de Europese Commissie. Deze loopt het risico aan de zijlijn te belanden, waardoor het nog moeilijker zal worden om haar rol als 'honest broker' en hoedster van het Europese belang te vervullen.

De interinstitutionele rivaliteit zal er bovendien niet minder door worden als gevolg van de opwaardering van de functie van Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de Unie. Deze functionaris zal gegeven zijn nieuwe status, bevoegdheden en eigen ondersteunende staf immers zoveel sterker zijn plaats opeisen op het terrein van de buitenlandse betrekkingen en daar de eerder genoemde vaste voorzitter van de Europese Raad en de voorzitter van de Commissie tegenkomen. Daarnaast vormt de Hoge Vertegenwoordiger 'nieuwe stijl', in zijn dubbelrol als zowel mandataris en voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken en vice-voorzitter van de Europese Commissie belast met de externe betrekkingen, een gewaagd experiment in de vermenging van het intergouvernementele regime dat zo kenmerkend is voor het GBVB en EVDB en de communautaire spelregels die van toepassing zijn op de externe betrekkingen. Ook dit experiment is qua afloop ongewis, maar lijkt in ieder geval garant te staan voor een periode van bureaucratische rivaliteit tussen de Europese Commissie en het Raadssecretariaat en van spanningen binnen het Commissiegebouw.

In samenhang met de verkleining van de Europese Commissie per 2014, de versterkte rol van nationale parlementen in de Europese besluitvorming, de aanpassing van het voorzitterschapregime, de overgang naar meerderheidsbesluitvorming op een niet onaanzienlijk aantal beleidsterreinen en de veranderingen van de stemprocedures, kan toch gesproken worden van wijzigingen met potentieel ingrijpende gevolgen voor het bestaande institutionele evenwicht.

Naast deze 'institutionele innovaties' markeert het hervormingsverdrag, als tweede element, een belangrijke beleidsinhoudelijke verdieping van het integratieproces, met potentieel vergaande gevolgen voor de rechtsorde binnen de lidstaten. Dit betreft niet in het minst de communitarisering van wat bekend staat als de 'derde pijler': de samenwerking inzake politieke en justitiële aangelegenheden. Ook hier is sprake van een incrementeel proces. Dit proces is immers al in gang gezet met het Verdrag van Amsterdam waarin de bepalingen inzake asiel, migratie, visa en justitiële samenwerking in burgerzaken naar de eerste pijler werden overgeheveld. Het hervormingsverdrag intensificeert die samenwerking door nu ook de justitiële samenwerking in strafzaken aan de 'gewone' wetgevingsprocedure te onderwerpen. Daarmee dringt het integratieproces door tot wat toch als de kern van de nationale soevereiniteit mag worden beschouwd: de handhaving van de nationale rechtsorde. Ook het bindend verklaren van het Handvest van de Grondrechten, waardoor nationale rechters de mogelijkheid krijgen om aan grondrechten te toetsen, is kenmerkend voor die ontwikkeling. Het Verenigd Koninkrijk heeft niet voor niets juist ten aanzien van deze aspecten van het hervormingsverdrag extra waarborgen ter bescherming van de eigen zeggenschap veiliggesteld.

Ten slotte

De genoemde elementen zijn niet nieuw, in die zin dat zij ook al onderdeel vormden van het grondwettelijk verdrag. Zij maken duidelijk dat ook het hervormingsverdrag op onderdelen vergaande consequenties zal hebben voor de

positie van individuele lidstaten binnen de Europese Unie en voor de nationale beleidsautonomie. Hoe dan ook markeert dit nieuwe verdrag weer een stap in het proces van 'incrementele constitutionalisering' van de Europese Unie. Een aspect dat de Raad van State opmerkelijk genoeg onderbelicht heeft gelaten in zijn vergelijking van de concepttekst met het grondwettelijk verdrag.

Nu de constitutionele impasse is doorbroken, staat de Europese Unie voor de uitdaging om verder vorm te geven aan een omvangrijke beleidsagenda. Naast het gestalte geven aan de eigen economische ambities, het aanpakken van klimaatverandering en initiatieven voor terrorismebestrijding zullen de uitdagingen in de komende jaren zich vooral ook aandienen buiten de grenzen van de Unie (denk aan de Balkan, het Midden-Oosten en Afrika en de relaties met oude dan wel opkomende grootmachten, Rusland niet in de laatste plaats). Daarbij zal de verwerking van de meest recente uitbreiding – aangevuld met de welhaast zekere aanstaande toetreding van Kroatië – ook intern ongetwijfeld nog voor de nodige problemen zorgen. De praktijk zal moeten uitwijzen of het nieuwe verdrag de Unie de nodige stabiliteit en extra slagkracht verschaft om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden.

Mendeltje van Keulen, Bas Limonard en Jan Rood zijn verbonden aan het Clingendael European Studies Programme. In december 2007 verschijnt van deze auteurs een Clingendael paper over het nieuwe verdrag.

Dit CESP Commentaar werd op 22 oktober 2007 gepubliceerd op de website van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael':
<http://www.clingendael.nl/cesp/publications/?id=6762>