

## 2 Een grondwet voor Europa

*Ramses A. Wessel*

### 1 Inleiding

De Europese Unie (EU) is van grote invloed op ons nationale rechtssysteem.<sup>1</sup> Of het nu gaat om het toelaten van studenten aan universiteiten in andere lidstaten, het doorbetaald krijgen van zogenoemde wacht diensten in de zorgsector, de lengte van de garantietermijn van een computer, de kwaliteitseisen voor voedsel, een handelsverdrag met de Verenigde Staten, het militaire beleid ten aanzien van terrorismebestrijding, of het uitleveren van een verdachte crimineel aan een andere lidstaat, het wordt in meer of mindere mate geregeld door het Europees recht. Alleen al om die reden is een debat over de voortschrijdende Europese integratie gerechtvaardigd.

Dit integratieproces begon in de jaren vijftig en is misschien nog wel het best te kenmerken als 'incrementeel'. Beetje bij beetje worden stappen gezet en voorstellen doen er soms decennia over om verwerkelijkt te worden (als dat al gebeurt). Dit 'vallen en opstaan'-karakter van het proces van Europese integratie komt doordat de belangen en ideeën van de verschillende lidstaten niet altijd synchroon lopen. Het 'Europese project' hangt dan ook aan elkaar van de compromissen. Alleen door dit te erkennen kunnen de vaak onbegrijpelijke en soms tegenstrijdige keuzes verklaard worden. Vooral voor juristen is niet altijd even goed verteerbaar dat bepaalde voor de hand liggende vervolgstappen niet worden gezet of dat som-



Trouw, 20 mei, 2005

mige verdragsartikelen eruitzien alsof ze door regeringsleiders na een diner op een fraai landgoed, waar de wijn rijkelijk heeft gevloeid, in elkaar zijn gezet (hetgeen overigens niet zelden het geval is). Unificerende en divergerende tendensen strijden om de voorrang en ieder behaald resultaat gaat sommige lidstaten eigenlijk te ver en andere lidstaten lang niet ver genoeg. Dit verklaart de continue neiging tot verdragswijziging, vooral sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw.

In de jaren vijftig en zestig wezen enkele schrijvers al op zogenoemde *spill-over*-effecten van internationale samenwerking.<sup>2</sup> Vooral door de ontwikkeling van de interne markt (een ruimte zonder binnengrenzen) als belangrijke doelstelling te nemen, bleek het nodig op veel meer terreinen samen te werken dan aanvankelijk werd gedacht. Een mooi voorbeeld is de ontwikkeling van het vrij verkeer van goederen en personen, dat slechts gerealiseerd kon worden door op een groot aantal terreinen de wetgeving in de lidstaten te harmoniseren. In het huidige debat wordt de 'regelzucht' van de EU echter steeds kritischer bekeken. En het idee dat er grenzen zijn aan wat de

Unie zou mogen regelen (hoe noodzakelijk het ook kan zijn voor het bereiken van de doelstellingen) vindt steeds meer weerklank. Als men op een willekeurige dag naar het Publicatieblad van de EU kijkt, kan men zich verbazen over de mate van gedetailleerdheid waarmee de Unie zich bemoeit met de vorm of kleur van landbouwproducten, de technische eisen voor apparatuur, of de regels rond verpakking of etikettering van producten.<sup>3</sup> Het is niet verwonderlijk dat de Fransen zich langzamerhand afvragen wanneer ze in vredesnaam hebben ingestemd met een bevoegdheid van de EU om zich te bemoeien met de naamgeving of aard van hun brie en camembert en de Italianen hetzelfde voelen ten aanzien van hun parmaham.

De ontwikkeling van de Europese orde heeft inderdaad laten zien dat integratie op een bepaald terrein vaak tot verdergaande samenwerking op aangrenzende terreinen dwingt. Zo werd monetaire integratie als een noodzakelijk (of in ieder geval gunstig) element gezien voor de verwerkelijking van de interne markt en is de gelijke beloning voor mannen en vrouwen voortgekomen uit het wegnemen van de verschillen op dat vlak tussen de lidstaten om zo de vrije mededinging te bevorderen. De harmonisatie van de nationale regels omtrent verpakkingen, etikettering, voedselveiligheid, beroepseisen, diploma's en technische voorschriften is een direct uitvloeisel van het vervolmaken van de interne markt. Op het terrein van het vrij verkeer van personen bijvoorbeeld, leidt dit tot afspraken over een gemeenschappelijk asielbeleid en een harmonisering van het strafrecht (terreinen die tot voor kort tot het exclusieve domein van de nationale staten behoorden). Tegelijkertijd werd met de steeds belangrijker wordende economische rol van de EU in de wereld duidelijk dat internationale economie en buitenlands beleid vaak moeilijk te scheiden zijn. Een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (en de daar weer uit voortgekomen militaire samenwerking) is noodzakelijk voor veel economische beslissingen, of het nu gaat om ontwikkelingshulp, economische sancties, wapenhandel, economi-

sche hulp aan Palestijnse gebieden of een ‘bananenoorlog’ met Amerika.

De meest recente stap in dit proces werd gezet in de zomer van 2003, toen een voorbereidingsgroep (de zogenoemde ‘Europese Conventie’) een concepttekst voor een Grondwettelijk Verdrag afleverde. Na enkele aanpassingen is dit Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa in juni 2004 door de deelnemende staten aangenomen en op 29 oktober 2004 te Rome door hun vertegenwoordigers ondertekend.

In dit hoofdstuk zal kort worden ingegaan op de vraag wat de Europese Unie is en waarom juist het lidmaatschap van deze internationale organisatie zo veel invloed heeft op de regelgeving in Nederland. Vervolgens wordt ingegaan op de wijzigingen die het Grondwettelijk Verdrag beoogt aan te brengen in de huidige situatie. Tot slot zal bekeken worden op welke manier dit verdrag in werking kan treden en wat de invloed van de uitslag van enkele nationale referenda is op dit proces.

## 2 Wat is de Europese Unie?

### 2.1 *Verskil tussen de Europese Unie (EU) en de Europese Gemeenschap (EG)*

De Europese Unie is een internationale organisatie die, zoals gebruikelijk, bij verdrag is opgericht door staten. De bevoegdheden van de EU en de door de EU genomen besluiten vinden hun basis in een groot aantal regels die – tezamen met hun interpretatie door het Europees Hof van Justitie – worden aangeduid met de term ‘Europees recht’. Het Europees recht vindt, doordat de afspraken in verdragsvorm tussen soevereine staten zijn gemaakt, zijn oorsprong in het internationaal recht, maar wijkt daar op een belangrijk aantal punten ook van af. Historisch bezien is dit grote verschil tussen het Europees recht en het internationaal recht goed verklaarbaar. Kort na

het einde van de Tweede Wereldoorlog groeide het besef dat het traditionele internationaal publiekrecht, met zijn decentrale karakter en zijn nadruk op staatssoevereiniteit, onvoldoende waarborgen bood om een volgende oorlog op het Europese continent te voorkomen. Er werd vooral gevreesd voor het opnieuw uitbreken van een conflict tussen Frankrijk en Duitsland; twee staten die in de periode 1870-1945 al drie oorlogen hadden gekend. Tegelijkertijd bestond het besef dat een mogelijke nieuwe oorlog niet kon worden voorkomen door naïeve utopieën: blauwdrukken voor de vrede waarin staten zouden moeten afzien van machtspolitiek, waren zeker tot mislukken gedoemd. In plaats van een dergelijke blauwdruk werd in 1951 de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal opgericht (afgekort: EGKS). Naast Frankrijk en Duitsland traden Italië en de staten van de Benelux toe tot de EGKS. Deze organisatie verkreeg vergaande bevoegdheden op een zeer beperkt beleidsterrein: de kolen en staal (sectoren die in die tijd essentieel waren voor oorlogvoering en dus ook een belangrijke symbolische waarde hadden). Via de overdracht van bevoegdheden op een bepaald terrein zou in Europa een nieuwe politieke en juridische structuur moeten ontstaan, die de Europese staten en volken nauwer met elkaar zou verbinden en zo toekomstige oorlogen onwaarschijnlijk zou moeten maken, aldus de toenmalige Franse minister van Buitenlandse Zaken, Robert Schuman, in zijn beroemde rede op 9 mei 1950 (in de Europese grondwet vastgelegd als datum voor een nieuwe feestdag: de ‘Dag van Europa’).

Enkele jaren na de oprichting van de EGKS kreeg deze gedachte een nieuwe impuls met de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom). Vooral de EEG bleek te fungeren als een motor van Europese integratie: steeds meer beleidsterreinen werden onderwerp van Europese regelgeving, terwijl de regels van het Europees recht steeds nadrukkelijker doorwerkten in de nationale rechtsordes.

Centraal in de Europese integratie staat de vorming en vervolmaking van een ‘interne markt’ waarin personen, goederen, diensten en financiële stromen zich onbegrensd kunnen bewegen. Tegelijkertijd brengt dit veel problemen met zich mee. Met het afschaffen van de binnengrenzen vervalt immers ook de mogelijkheid om te controleren wat er in en uit gaat en is er een groot onderling vertrouwen nodig. Halverwege de jaren tachtig waren veel interne-marktdoelstellingen dan ook nog steeds niet bereikt. Het ontbreken van overeenstemming over het vrij verkeer van personen leidde daarom in 1985 tot afspraken tussen een aantal lidstaten buiten de EG om: het zogenoemde Akkoord van Schengen. Een jaar later werd in de zogenoemde Europese Akte echter afgesproken dat voor 31 december 1992 allerhande beperkingen zouden moeten zijn opgeheven, opdat personen, goederen, dienstverlening en kapitaal zich eindelijk vrijelijk door de lidstaten zouden kunnen bewegen. De Europese Akte was echter ook van groot belang voor een aantal andere beleidsterreinen. Zo werden er artikelen opgenomen voor een Europees milieubeleid en werd voor het eerst een titel opgenomen over Europese politieke samenwerking aangaande het buitenlands beleid. Deze samenwerking had vanaf het begin van de jaren zeventig al praktisch vorm gekregen, maar was tot dan toe buiten de verdragen gebleven. De Europese Akte betekende een belangrijke doorbraak op verschillende gebieden, maar toonde ook aan dat internationale verdragen niet altijd de politieke wil van staten kunnen sturen. Op 31 december 1992 was de interne markt niet gerealiseerd en tot op de dag van vandaag bestaan er beperkingen op bijvoorbeeld het vrije verkeer van personen en blijven de verschillen in belastingheffing het vrije goederenverkeer belemmeren. Ook het gezamenlijke buitenlandse beleid is niet altijd succesvol, zoals het (niet) optreden in kwesties als het voormalig Joegoslavië of de grote onenigheid ten aanzien van de kwestie Irak hebben laten zien.

In de tussentijd was opnieuw gebleken dat ook de afwezig-

heid van monetaire integratie een obstakel was bij de vervolmaking van de interne markt. Dit leidde in 1990 tot het bijeenroepen van een Intergouvernementele Conferentie (de serie bijeenkomsten van lidstaten waarbinnen onderhandeld wordt over verdragswijzigingen) over de instelling van een Economische en Monetaire Unie (EMU). Tegelijkertijd was er sinds 1989 een nieuwe politieke situatie: de Berlijnse Muur was gevallen en Duitsland streefde naar een hereniging. Dit leverde gelijk weer een mooi voorbeeld op van *give and take*: Duitsland wilde graag steun voor de hereniging en een versterking van de buitenlands-politieke samenwerking binnen Europa; Frankrijk had al sinds de EGKS de wens om na de kolen- en staalafspraken ook de ‘muntsoevereiniteit’ te delen. Daarom werd afgesproken om naast de EMU-conferentie ook een intergouvernementele conferentie over een Europese Politieke Unie (EPU) te beleggen. Beide conferenties werden in december 1991 onder Nederlands voorzitterschap in Maastricht afgesloten en kwamen met een voorstel voor een Verdrag betreffende de Europese Unie (het ‘Verdrag van Maastricht’). Ook dit verdrag hing weer van de compromissen aan elkaar. Ten aanzien van de Europese Monetaire Unie werd een duidelijk stappenplan afgesproken, met als uiteindelijke fase de introductie van de girale euro in 1999 en de chartale variant op 1 januari 2002. Ook werden nadere afspraken gemaakt over een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). Tegelijkertijd werd echter het voorstel van Nederland om ook de samenwerking op buitenlands beleid onder te brengen in het communautaire systeem door alle lidstaten behalve België verworpen. De dag waarop dat duidelijk wordt (30 september 1991) staat bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken nog steeds bekend als ‘zwarte maandag’. Zo kwamen landen die een voorstander zijn van een sterke politieke integratie (zoals Nederland en Duitsland) lijnrecht te staan tegenover landen die het buitenlands-politieke beleid zoveel mogelijk in handen van de

nationale staten willen houden (met als onmiskenbare aanvoerder van die stroming het Verenigd Koninkrijk).

Het Verdrag betreffende de Europese Unie is een mengvorm van een wijzigingsverdrag en een oprichtingsverdrag. Het is te beschouwen als een wijzigingsverdrag, aangezien veel bepalingen in de Gemeenschapsverdragen erdoor worden gewijzigd. Het is echter ook te zien als een oprichtingsverdrag: er wordt – volgens het toenmalige artikel A – een ‘Europese Unie’ opgericht, ‘gegrond op de Europese Gemeenschappen [en] aangevuld met het beleid en de samenwerkingsvormen die bij dit Verdrag worden ingesteld’. Het Verdrag wordt formeel ondertekend op 2 februari 1992 en treedt op 1 november 1993 in werking.

De oprichting van de Europese Unie heeft tot de nodige verwarring en vragen geleid ten aanzien van de relatie tussen de EU en de Europese Gemeenschappen. Bij velen is de indruk ontstaan dat de nieuwe Europese Unie in de plaats is gekomen van de al bestaande Europese Gemeenschappen. Dit beeld is echter niet juist. De Europese Unie is veeleer een overkoepelende structuur, *waarbinnen* de EGKS (tot 2002), de EEG en Euratom een plaats hebben gekregen. Wel was de EEG inmiddels op zo’n breed terrein van belang, dat werd besloten tot een verandering van de naam van deze gemeenschap. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht heet de voormalige EEG kortweg de ‘Europese Gemeenschap’ (EG).

De structuur van de Unie wordt ook wel aangeduid als een driepijlerstructuur. Hierbij bestaat de eerste pijler uit de Europese Gemeenschappen, de tweede pijler uit het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de derde pijler uit de samenwerking op het gebied van politie en justitie.

Deze structuur is weergegeven in schema 1.

Kort na de ondertekening van het Verdrag van Maastricht werden de verschillen tussen de drie pijlers sterk benadrukt in de academische literatuur.<sup>4</sup> Hierbij werd dan gewezen op het ge-

#### EUROPESE UNIE

Eenheid blijkt met name uit Titel I en VII van het eu-verdrag

<i>Eerste pijler</i>	<i>Tweede pijler</i>	<i>Derde pijler</i>
Europese Gemeenschap (EG) <i>Rechtsregime in het EG-verdrag</i>	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) <i>Rechtsregime in Titel V EU-verdrag</i>	Politiële en Justitiële Samenwerking in Strafzaken (PJSS) <i>Rechtsregime in Titel VI EU-verdrag</i>
Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS; tot 2002)	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) <i>Op basis van artikel 17 EU-verdrag</i>	
Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (ega; Euratom)		

Schema 1: de structuur van de Europese Uni

bruik van de zogenoemde ‘communautaire methode’ in de eerste pijler, waarin de lidstaten minder te vertellen hebben. In de tweede en derde pijler zou de rol van nationale staten veel belangrijker zijn, terwijl communautaire instellingen zoals het Hof, de Commissie of het Parlement een minder grote rol zouden spelen. Vanaf het begin is dit een reden geweest om de eerste pijler (de ‘EG’) als ‘supranationaal’ te kenmerken, terwijl de andere pijlers als ‘intergouvernementeel’ worden aangeduid. Hiermee wordt dan gedoeld op het feit dat het EG-recht niet slechts (of misschien zelfs steeds minder) recht *tussen* staten is, maar in *wezen boven* de staten totstandkomt, terwijl in de andere twee pijlers de interstatelijke samenwerking vooropstaat. In dat verband wordt dan veelal gewezen op de nadruk op besluitvorming bij unanimité in de tweede en derde pijler en de geringe rol van de Commissie, het Hof van Justitie en het Europees Parlement aldaar.

Hoewel het onderscheid tussen de pijlers nog steeds van belang is voor de wijze waarop de besluiten worden genomen, is er wel een bepaald dominant beeld ontstaan: de Europese Unie als overkoepelende internationale organisatie, waarbinnen de Europese Gemeenschappen als suborganisaties een plaats hebben. Het onderscheid tussen het rechtskarakter van de pijlers is daarom in de beeldvorming vervaagd.

## 2.2 *Amsterdam, Nice en de Europese grondwet*

Enkele jaren na het Verdrag van Maastricht had Nederland opnieuw het 'geluk' om voorzitter van de EU te zijn en het recht te hebben om de verdragsluitingsceremonie te organiseren. De onderhandelingen op Nederlands grondgebied resulteerden ditmaal in het Verdrag van Amsterdam. In Maastricht was een aantal zaken blijven liggen en vervolgens doorgeschoven naar een nieuwe Intergouvernementele Conferentie (IGC). Op de agenda stonden (uiteraard) de structuur van de Unie, de uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement en het verkleinen van de kloof tussen de Unie en de burger, het stimuleren van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid dat nog steeds nauwelijks zichtbaar was en het voorbereiden van de Unie op nieuwe toetredingen. Ook werd het Akkoord van Schengen over het vrij verkeer van personen (zie boven) grotendeels geïntegreerd in de EG. Het Verdrag van Amsterdam werd op 2 oktober 1997 gesloten en trad in werking op 1 mei 1999.

Ook in Amsterdam bleef echter een aantal zaken liggen waarover geen overeenstemming kon worden bereikt. Eensgezindheid over deze *left-overs*-samenstelling van de Commissie, stemmenweging in de Raad van Ministers en het mogelijk maken van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid op een groter aantal terreinen, was echter noodzakelijk om uitbreiding van de Unie van vijftien naar vijfentwintig of zelfs

meer lidstaten mogelijk te maken. Immers, de Unie werd steeds groter, maar de institutionele structuur was sinds het EGKS-verdrag met zes lidstaten niet fundamenteel gewijzigd en ging steeds meer wringen. Vandaar dat pas een jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam een nieuwe Intergouvernementele Conferentie van start ging met als belangrijkste taak de Unie voor te bereiden op de toetreding van tien of meer lidstaten. Het resultaat van deze IGC werd op 26 februari 2001 in de vorm van het Verdrag van Nice onder Frans voorzitterschap ondertekend. De wijzigingen die daardoor in de verdragen betreffende de EG en de EU werden aangebracht, zijn sinds de inwerkingtreding van 'Nice' op 1 februari 2003 van kracht. Ten aanzien van de *left-overs* van Amsterdam zijn compromissen bereikt, hoewel op veel terreinen nog vastgehouden wordt aan besluitvorming bij unanimititeit (zoals de belastingen, sociale zekerheid en asiel- en immigratiebeleid). In ieder geval was de Unie sinds Nice klaar voor de uitbreiding met tien nieuwe lidstaten, die op 1 mei 2004 haar beslag kreeg.

Sinds die datum kent de Europese Unie dan ook vijfentwintig leden: *België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland* (sinds 1958), *Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Ierland* (sinds 1973), *Griekenland* (1981), *Spanje en Portugal* (1986), *Zweden, Finland en Oostenrijk* (1995), *Polen, Hongarije, Estland, Letland, Litouwen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Cyprus en Malta* (2004). In 2007 zou de laatste groep gevolgd kunnen worden door *Bulgarije, Roemenië* (waarmee in april 2005 toetredingsverdragen zijn gesloten) en eventueel *Kroatië*, terwijl daarna *Turkije* – dat ook de status heeft van kandidaat-lid – wellicht in beeld komt. Tegen die tijd is de Unie gegroeid van 6 naar 28 leden. De cursief gedrukte landen nemen deel aan de Economische en Monetaire Unie (EMU) en hebben de euro als gemeenschappelijke munt.

Omdat ook 'Nice' niet had opgeleverd wat volgens velen noodzakelijk was om de grotere Unie goed te kunnen laten functioneren, gingen in december 2001 de lidstaten van de EU

nog een stap verder en riepen zij een zogenoemde ‘Conventie over de toekomst van Europa’ bijeen. Deze Conventie bestond naast vertegenwoordigers van de lidstaten uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen en de Europese instellingen. Daarnaast was het een zeer open proces, waarin non-gouvernementele organisaties uitgebreid de gelegenheid kregen om hun mening te geven. Hoewel het resultaat van de Conventie (een conceptgrondwet) vervolgens gewoon weer door een IGC moest worden uitonderhandeld, werd op deze manier voor de eerste keer geprobeerd om belangrijke verdragswijzigingen dichterbij de burger te brengen. Zoals gezegd is het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa uiteindelijk op 29 oktober 2004 te Rome door de vertegenwoordigers van de deelnemende staten ondertekend.

### 2.3 *Grondwet of verdrag?*

Hoewel de term ‘grondwet’ anders doet vermoeden, gaat het hierbij – net zoals bij alle voorgaande oprichtings- en wijzigingsverdragen – om een internationaal verdrag dat op de gebruikelijke wijze door de lidstaten dient te worden bekrachtigd volgens hun eigen goedkeuringsprocedures. In alle lidstaten betekent dat in ieder geval dat er een goedkeuring door het parlement noodzakelijk is; in enkele lidstaten is tevens een referendum vereist. Zoals elders in dit boek vermeld, heeft de Nederlandse Tweede Kamer haar eigen goedkeuring deze keer afhankelijk gesteld van de uitslag van een referendum. Gelet op het voorgaande kan de vraag gesteld worden waarom daar in dit geval voor is gekozen. De Raad van State geeft in zijn Advies over de Wet Raadplegend Referendum Europese grondwet enkele redenen, die ook blijken de discussies in de Tweede Kamer breed gedeeld worden:<sup>5</sup>

Het verschil in betekenis tussen het hier aan de orde zijnde verdrag en de andere genoemde verdragen is [...] niet zozeer principieel als gradueel. De Europese Gemeenschappen en de Unie bezitten al geruime tijd een constitutie, en de Europese grondwet is naar haar inhoud niet volledig nieuw; ze bestaat voor een groot deel uit hercodificatie van bestaande verdragen. Wel wijst de Raad erop dat in de Europese grondwet het (enigszins uitgebreide) handvest van grondrechten zal zijn opgenomen; deze grondrechten krijgen daarmee ook een bindend karakter, en de rechter zal wettelijke bepalingen daaraan kunnen toetsen. Grondrechten zijn een wezenlijk element van een Grondwet in een democratische rechtsstaat. Voorts komt met de aanvaarding van het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa één Europese ‘Grondwet’ tot stand, waarin de (gewijzigde) institutionele verhoudingen en de besluitvorming [...] op één samenhangende manier zullen zijn geregeld. Goedkeuring van het verdrag zou men om die reden tot op zekere hoogte kunnen vergelijken met een grondwetsherziening.

Voor een grondwetsherziening geldt echter de zware procedure, waarbij de Tweede Kamer na nieuwe verkiezingen ook in nieuwe samenstelling met een twee derde meerderheid in moet stemmen met een wijziging. Volgens de Raad van State kan dat ook opgelost worden met een referendum:

De mogelijkheden overziende concludeert de Raad dat in vergelijking met ontbinding van de Tweede Kamer een referendum, binnen de huidige Europese en Nederlandse regels, een meer reële manier is om het oordeel van de kiezers over de Europese grondwet te vragen. Op grond van de bestaande Nederlandse Grondwet zal zo'n referendum alleen een niet-bindend karakter kunnen hebben. De Staten-Generaal behouden dus de mogelijkheid de Grondwet ook na een negatieve uitslag van een referendum goed te keuren.

Voor dit laatste lijkt het parlement echter niet meer de gelegenheid te krijgen. Met het terugtrekken van het wetsvoorstel tot bekrachtiging van de grondwet is duidelijk dat de regering het verdrag in zijn huidige vorm niet ter goedkeuring aan het parlement zal voorleggen.<sup>6</sup>

De ‘Verklaring van Laken’, die op 14 en 15 december 2001 door de Europese Raad (de staatshoofden en regeringsleiders) werd aangenomen, somt 53 vragen op waarover vervolgens door de Europese Conventie moest worden nagedacht. Het was niet uitdrukkelijk de bedoeling dat de uitkomst van dit beraad moest leiden tot een ‘grondwet’. Aan het eind van de Verklaring wordt slechts voorzichtig de vraag gesteld ‘of [de] vereenvoudiging en herschikking op termijn niet zou kunnen leiden tot het aannemen van een constitutionele tekst’ en ‘wat de basiselementen [zouden] kunnen zijn van zo’n grondwet’. Voor de Europese Conventie bleek dit echter voldoende om al in een vroeg stadium de term ‘conceptgrondwet’ te gebruiken voor het beoogde resultaat van de onderhandelingen. Het gerucht gaat dat met name het Presidium van de Conventie (met Valéry Giscard d’Estaing als voorzitter en Jean-Luc Dehaene en Giuliano Amato als vice-voorzitters) zich als de founding fathers van de nieuwe Europese Unie wilden profileren. Tegelijkertijd was het ook weer een politiek compromis: het woord ‘federaal’ werd uit een concepttekst verwijderd (op verzoek van het Verenigd Koninkrijk), ten gunste van het vasthouden aan het grondwetbegrip (de voorkeur van het Presidium).<sup>7</sup>

De term ‘grondwet’ heeft echter bij velen tot verwarring geleid. Een grondwet is immers het constituerende document van een staat. Door bij deze verdragswijziging nu opeens te spreken van ‘grondwet’ rees de vraag wat de verhouding zou zijn tussen de Europese en de Nederlandse grondwet. Het traditionele onderscheid tussen een grondwet en een verdrag is dat in het laatste geval de soevereine staten blijven bestaan en niet – zoals bij een federatie – opgaan in een nieuwe staat.<sup>8</sup> Wat dat betreft is de situatie duidelijk: ook wanneer de Europese

grondwet in werking zou treden, blijven de lidstaten als afzonderlijke soevereine staten bestaan en gaan zij niet op in een nieuwe staatsvorm. In het internationaal recht leidt dit onderscheid tot het verschil tussen een ‘staat’ en een ‘internationale organisatie’.

Toch was vanaf het begin duidelijk dat er met de EGKS, en iets later ook de EG, geen sprake was van een normale internationale organisatie. Hoewel de Europese Gemeenschappen waren opgericht door middel van een (tussenstatelijk) verdrag, kregen deze organisaties de bevoegdheid om besluiten te nemen die niet alleen de *tussenstatelijke* relaties regelden, maar die ook *binnen* de lidstaten effect hadden. Het EG-recht, aldus het Hof van Justitie van de EG, onderscheidt zich van andere vormen van internationaal recht omdat het een ‘autonoom karakter’ heeft. Deze autonomie brengt volgens het Hof mee dat het EG-recht *zelf* de toepasselijkheid en de voorrang in de lidstaten regelt. Waar voor andere verdragen de artikelen 93 en 94 van de Nederlandse grondwet essentieel zijn bij de vraag op welke wijze binnen de staat een beroep gedaan kan worden op het internationaal recht, spelen die bij de doorwerking van communautair recht geen rol.<sup>9</sup> Al in de jaren zestig stelde het Hof van Justitie vast dat het Europees recht rechtstreeks toepasselijk is in de lidstaten en door burgers in beginsel kan worden ingeroepen voor hun nationale rechter (de zaak-Van Gend & Loos). Sterker nog, wanneer zich in dat geval een conflict voordoet tussen een Europese regel en een nationale regel, gaat het Europees recht altijd voor (zaak-Costa-ENEL en -Simmenthal).<sup>10</sup> De doorwerking van het Europees recht wordt dus niet bepaald door de nationale constituties, maar door het Europees recht zelf, en dat is in het internationale systeem een uitzonderlijke situatie.

Dit laatste heeft geleid tot een wetenschappelijke stroming die gezocht heeft naar een tussenvorm, om de bijzondere aard van de Europese Gemeenschap (en later de Europese Unie) recht te doen. Auteurs hebben allerlei theoretische construc-



ties bedacht om de plaats van de EU tussen staat en internationale organisatie te duiden.<sup>11</sup> De handboeken beperken zich vaak tot de mededeling dat de EU met niets te vergelijken is en een sui-generiskarakter heeft. Duidelijk is echter dat het nadenken over een constitutionele vormgeving van de Unie niet vreemd is op het moment dat we te maken hebben met een entiteit die allerlei bevoegdheden van de lidstaten heeft overgenomen. Dit is ook het uitgangspunt dat het Hof van Justitie al sinds Van Gend & Loos hanteert en waarbij het EG-verdrag is aangeduid als een 'constitutioneel handvest'.<sup>12</sup> Het hangt dus af van de betekenis die men geeft aan de term 'grondwet' of 'constitutie' of deze relevant is voor de duiding van de Europese verdragen. Veel internationale organisaties dragen de term 'constitutie' in hun oprichtingsverdrag en de betekenis is dan die van 'basisdocument'.<sup>13</sup> Daarnaast wordt het begrip vaak gebruikt om het stelsel van toedeling en begrenzing van bevoegdheden mee aan te geven.<sup>14</sup> In deze betekenissen is het begrip 'grondwet' zeker relevant voor de Europese Unie. Tegelijkertijd is echter duidelijk dat dit al zo is vanaf de oprichting van de Europese Gemeenschappen in de jaren vijftig. Het meer politieke constitutiebegrip – zoals dat gebruikt wordt met betrekking tot de nationale staat en dat gerelateerd is aan het begrip volkssoevereiniteit – heeft hier echter geen betekenis. Ook de Europese grondwet zelf laat geen twijfel bestaan over het feit dat de Europese Unie bestaat bij de gratie van de lidstaten en alleen die bevoegdheden heeft die haar door die lidstaten zijn toegekend. Het allereerste artikel (1-1, lid 1) stelt dan ook:

Bij deze Grondwet, die geïnspireerd wordt door de wil van de burgers en de staten van Europa om hun gemeenschappelijke toekomst op te bouwen, wordt de Europese Unie ingesteld, waaraan de lidstaten bevoegdheden toedelen om hun gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken. De Unie coördineert het beleid van de lidstaten dat gericht is op het

bereiken van die doelstellingen en oefent op communautaire wijze de bevoegdheden uit die de lidstaten aan haar toedelen.

Nu vastgesteld is dat het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa vooral te zien is als een volgende stap in de hele reeks verdragswijzigingen die het Europese integratieproces al sinds de jaren vijftig kenmerkt en dat er wat de 'constitutionalisering' betreft in formele zin geen noviteiten zijn, blijft de vraag over wat de grondwet dan wel beoogt te veranderen. Wellicht zijn er inhoudelijke redenen om anders tegen dit verdrag aan te kijken dan tegen zijn voorgangers. In de volgende paragraaf zullen we hier nader op ingaan.

### 3 Wat verandert de Grondwet?

#### 3.1 Structuur van de Grondwet

Het meest opvallende punt ten opzichte van eerdere verdragswijzigingen is dat het nieuwe Grondwettelijk verdrag in de plaats treedt van de eerdere verdragen.<sup>15</sup> Met de inwerkingtreding van de grondwet zou een hele stapel oprichtings-, wijzigings- en toetredingsverdragen (inclusief het EU-Verdrag en het EG-Verdrag) worden ingetrokken. In feite was dit een van de belangrijkste onderdelen van het mandaat dat de Europese Conventie in de genoemde Verklaring van Laken kreeg: de vereenvoudiging van het inmiddels zo complex geworden systeem. Hierin lijkt de Conventie goed geslaagd: er is sprake van één overzichtelijk document waarin alle bestaande regelingen een plaats hebben gekregen.

De constitutionele onderdelen die voorheen verspreid waren over de verschillende verdragen, zijn te vinden in Deel I (artikelen 1-1 tot en met 1-60). In dit gedeelte vinden we de waarden en doelstellingen van de Unie, de uitgangspunten (de interne markt en het verbod van discriminatie naar nationali-

teit), de verhouding tussen de Unie en haar lidstaten, de rechtsstatus en – en dat is nieuw – een verwijzing naar de symbolen van de Unie: de vlag, het volkslied ('Ode aan de Vreugde'), het devies ('In verscheidenheid verenigd'), de euro en de al genoemde feestdag op 9 mei. Daarnaast worden in Deel I de bevoegdheden van de Unie in abstracto weergegeven en worden de instellingen genoemd die de bevoegdheden uitoefenen (Europees Parlement, Europese Raad, Raad van Ministers, Europese Commissie en Hof van Justitie), alsmede de wijze waarop zij dat kunnen doen.

Deel II somt in de artikelen II-61 tot en met II-114 de grondrechten op van de burgers van de Unie. In dit deel is het Handvest van de grondrechten van de Unie, dat al eerder als politiek document was vastgesteld, integraal opgenomen.

Deel III is het meest omvangrijk en betreft het beleid van de Unie. Hierin vinden we de verschillende beleidsterreinen (variërend van het vrij verkeer van personen en goederen tot landbouw, volksgezondheid en onderwijs) en de specifieke bevoegdheden die de Unie op die terreinen heeft.

Deel IV bevat de slotbepalingen die onder andere regelen hoe en wanneer het verdrag in werking treedt, wat het toepassingsgebied is van de Unie en hoe het verdrag kan worden herzien.

Waar de huidige verdragen constitutionele en beleidselementen niet op een duidelijk gescheiden wijze presenteren, doet de Europese grondwet dat wel. Met betrekking tot de structuur is de belangrijkste winst dan ook te vinden in de vereenvoudiging. Hoewel naar schatting 80 tot 90 procent van de inhoud van het Verdrag sterk overeenkomt met de bestaande regelingen, levert het nieuwe verdrag een voor een zo complexe internationale organisatie handzame tekst op.<sup>16</sup> Uiteraard blijft het, als verdrag, een juridisch document en vereist het enige juridische vaardigheden om te kunnen worden doorgrond. De in totaal 448 artikelen, 36 protocollen en 50 verklaringen, die in de officiële Nederlandstalige uitgave samen

482 pagina's beslaan, zijn niet voor iedereen even doorgrondelijk. In dat opzicht verschilt het document echter niet van de meeste andere verdragen waarbij internationale organisaties worden opgericht en overigens ook niet van veel nationale wet- en regelgeving.

### 3.2 *Belangrijkste wijzigingen*

Welke zijn dan wel de wijzigingen die het voor de Nederlandse Tweede Kamer van belang maakten een referendum te organiseren? De meest in het oog springende verandering is het afschaffen van het onderscheid tussen de EG en de EU: de nieuwe alomvattende organisatie wordt in haar geheel aangeduid met 'Europese Unie'. Aan de vraag welke organisatie nu toegevoegd is, de EG of de EU en welke besluitvormingsprocedure dus gevolgd moet worden, maakt de grondwet een einde; de te gebruiken besluitvormingsprocedures zullen niet meer verschillen per 'pijler'. Dit is niet alleen voor de lidstaten zelf van belang, maar ook voor de relaties van 'Europa' met de rest van de wereld. Andere staten en internationale organisaties hebben tot nu toe te maken met een zeer complexe situatie: soms dienen ze betrekkingen aan te gaan met de EG, dan weer met de EU en vaak ook nog met de lidstaten. Aan dat laatste komt geen eind, maar in ieder geval hoeft niet meer nagedacht te worden over het onderscheid tussen de EG en de EU.

De bestaande instellingen (Raad van Ministers, Europees Parlement, Europese Commissie, Hof van Justitie en Rekenkamer) blijven bestaan, maar er verandert wel wat in hun samenstelling en taken. Ook krijgt de Europese Raad (de staatshoofden en regeringsleiders) nu officieel de status van 'instelling', die hij in de praktijk al heeft. Hetzelfde geldt voor de Europese Centrale Bank. De Europese Raad krijgt een vaste voorzitter voor tweeënhalf jaar, waarmee de Unie niet meer afhankelijk is van het halfjaarlijks wisselende voorzitterschap. Eerdere voor-

stellen om een ‘president’ van de Unie in het leven te roepen hebben het niet gehaald.<sup>17</sup> Ook de Raad van Ministers (samen met het Europees Parlement het belangrijkste besluitvormende orgaan) krijgt in de grondwet een vaste voorzitter, althans waar het gaat om de formatie van de Raad ‘Externe Betrekkingen’, waarin de ministers van Buitenlandse Zaken zitting hebben. Deze Raad wordt voorgezeten door een nieuw in te stellen minister van Buitenlandse Zaken van de Unie. De laatste functie is vergelijkbaar met die van de huidige Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid, de heer Solana. De nieuwe minister van Buitenlandse Zaken wordt tevens vice-voorzitter van de Europese Commissie, waarmee beoogd wordt een einde te maken aan de lastige situatie dat in de externe betrekkingen van de Unie de Europese Commissaris voor externe betrekkingen en de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB elkaar voor de voeten kunnen lopen en de Unie geen gezicht naar buiten toe heeft. Verder is voorzien in een roulatiesysteem in de Commissie na 2014, hetgeen erop neerkomt dat niet iedere lidstaat altijd een zetel in de Commissie heeft. Zeker met het oog op de uitbreiding van de Unie naar mogelijk 28 lidstaten is het duidelijk dat de hoeveelheid beschikbare portefeuilles niet oneindig is. Belangrijker nog is dat het idee van het loslaten van de directe relatie tussen het aantal lidstaten en het aantal zetels in de Commissie beter past bij de functie van de Commissie, die immers gericht is op het waarborgen van de belangen van de Unie als geheel en niet van de afzonderlijke lidstaten.

In het debat over de grondwet stonden echter vooral de bevoegdheden van de genoemde instellingen centraal. Het uitgangspunt dat de Unie alleen bevoegdheden heeft die haar door de lidstaten in het verdrag zijn toegekend (het zogenoemde ‘attributiebeginsel’), blijft vooropstaan. De grondwet voegt op een zeer beperkt aantal terreinen nieuwe bevoegdheden toe. Het gaat dan om intellectueel eigendom, diensten van algemeen economisch belang, energie, toerisme, administra-

tieve samenwerking, sport en civiele bescherming. Ook hier gaat het dus meer om *ordening*, dan om wezenlijk nieuwe bevoegdheden. De grondwet maakt voor het eerst een onderscheid tussen verschillende soorten bevoegdheden waar het gaat om de verhouding tussen de Unie en de lidstaten. Net zoals nu is de Unie slechts op een heel klein aantal terreinen *exclusief* bevoegd. Op terreinen als handel met derde staten, het visserijbeleid of de euro hebben lidstaten nauwelijks meer iets te zeggen, maar op veel terreinen gelden *gedeelde* bevoegdheden en zijn slechts bepaalde onderdelen overgedragen aan de Unie (bijvoorbeeld ten aanzien van de interne markt, het milieu of de consumentenbescherming). Tot slot zijn er in de grondwet terreinen waarop de Unie slechts *ondersteunend*, *coördinerend* of *aanvullend* kan optreden (zoals cultuur, toerisme, onderwijs en volksgezondheid). Als er sprake is van niet-exclusieve bevoegdheden, blijft daarnaast het subsidiariteitsbeginsel gelden. Op grond van dit beginsel treedt de Unie alleen op wanneer dat noodzakelijk is. De grondwet versterkt het beginsel door met name de nationale parlementen een rol te geven in de controle op de naleving.

Belangrijk is natuurlijk hoe de Unie gebruik kan maken van de genoemde bevoegdheden. Blijven in de grondwet de lidstaten hun huidige invloed op het beleid houden of verandert hun rol? Deze vraag kan beantwoord worden door te kijken naar de besluitvormingsprocedures. Besluitvormingsprocedures in de Unie hangen – net als in veel andere internationale organisaties – af van de gekozen rechtsbasis, dat wil zeggen: de bepaling in het verdrag waarin de bevoegdheid tot het nemen van een besluit op een bepaald terrein is neergelegd. De rechtsbasis bepaalt welke instellingen op welke manier bij de besluitvorming betrokken zijn, welk instrument gebruikt kan worden en met welke stemverhouding het besluit kan worden aangenomen. In de huidige verdragen is wat dat betreft niet echt een lijn te ontdekken. De grondwet brengt daar verandering in door een onderscheid te maken tussen wetgevings- en niet-wetgevings-

handelingen. Wanneer de wetgevingsprocedure is voorgeschreven, geldt de algemene regel dat de Raad van Ministers samen met het Europees Parlement beslist en dat de Raad zijn standpunt met gekwalificeerde meerderheid kan vaststellen. Een verschil met de huidige situatie is dat deze procedure gaat gelden voor meer terreinen, waardoor het Europees Parlement op een aantal gebieden (zoals het vrij verkeer van personen en het asielbeleid) meer te zeggen krijgt en de Raad op meer terreinen met meerderheid van stemmen kan beslissen volgens een overigens ook nieuwe procedure. Het huidige stelsysteem is niet alleen buitengewoon ingewikkeld, maar ook slechts ten dele gerelateerd aan de bevolkingsomvang van de lidstaten. Zo heeft Malta bijvoorbeeld 10 procent van de stemmen van Duitsland, terwijl het maar 0,5 procent van de bevolkingsomvang heeft. In het nieuwe systeem is een besluit aangenomen als 55 procent van de staten voor is. Tegelijkertijd moeten de voorstemmers 65 procent van de Uniebevolking vertegenwoordigen. De grote staten hebben de kleine altijd nodig, want een besluit kan alleen met minimaal vijftien staten worden aangenomen. Overigens doet de tegenstelling groot-klein zich in de praktijk bijna nooit voor; afhankelijk van het onderwerp worden altijd verschillende coalities gevormd, waarin overigens de noord-zuidtegenstelling wel vaak zichtbaar is.<sup>18</sup>

Veel discussie was er, tot slot, over de defensiesamenwerking in de Unie. Militaire zaken waren tot een paar jaar geleden taboe in de EU, ook door weerstand van Nederland. Momenteel heeft de EU echter al de bevoegdheid om eigen militaire operaties op te zetten, zoals nu in Bosnië-Herzegovina. De grondwet maakt het wel mogelijk voor groepen staten om een verdergaande samenwerking op te zetten als zij dat willen, maar er is geen verplichting om mee te doen. Het Europese Defensieagentschap dat in de grondwet wordt genoemd is inmiddels al opgericht en wil onder andere de aanschaf van militair materieel beter coördineren. Ten aanzien van de gemeenschappelijke verdediging van het grondgebied is een compromis gevon-

den, dat (met name voormalig neutrale) staten de gelegenheid biedt zich te onttrekken aan een daadwerkelijke gemeenschappelijke defensie. Tegelijkertijd voorziet het nieuwe verdrag wel in een zogenoemde 'solidariteitsclausule', waarin een verplichting voor zowel de Unie als de lidstaten is opgenomen tot solidair optreden wanneer een lidstaat het slachtoffer is van een terreuraanslag, een natuurramp of een ramp veroorzaakt door menselijk optreden.

#### 4 De inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag

Men kan met zekerheid stellen dat de verreikende tentakels van de EU in de jaren vijftig niet waren voorzien. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er langzamerhand een debat op gang is gekomen over het uiteindelijke doel van de Europese integratie, de 'finaliteit'. Wanneer is het genoeg, welke beleids-terreinen dienen in ieder geval onder de exclusieve soevereiniteit van de lidstaten te blijven, en, is een federatie uiteindelijk nog wel ontkoombaar? Het gevoel dat de integratie wel eens het einde van de nationale staat zou kunnen betekenen vertaalt zich bij sommige lidstaten in een versterking van de rol van de Europese Raad, het orgaan van de Unie dat het minst gehinderd door procedures besluiten kan nemen. Ook wordt, zeker in verband met de uitbreiding, steeds vaker gekeken naar de kosten en beginnen 'nettobetalers' hogere eisen te stellen. Hoe dit ook zij, het is opvallend dat er voor het eerst in de geschiedenis een verdrag ter bekrachtiging bij de lidstaten ligt, dat voorziet in een procedure voor uittreding uit de Europese Unie (artikel 1-60).

Het bevrozen van de bekrachtigingsprocedure in enkele lidstaten (waaronder Nederland) impliceert echter dat het Verdrag niet op de voorzienbare termijn in werking zal kunnen treden. Een verdragsluitingsprocedure begint normaal gesproken met onderhandelingen (in het geval van de EU in de

vorm van een Intergouvernementele Conferentie). Wanneer de onderhandelingen succesvol zijn afgerond, wordt het verdrag door de staten *ondertekend* (in dit geval gebeurde dat op 29 oktober 2004 te Rome). Dit betekent nog niet altijd dat daarmee het verdrag ook in werking is getreden. In veel gevallen zal een staat die het verdrag heeft ondertekend, ook nog tot *bekrachtiging of ratificatie* dienen over te gaan. Het instrument van ratificatie is door de geschiedenis heen voor verschillende doeleinden gebruikt. Zo is het gebruikt om te voorkomen dat diplomaten die de onderhandelingen hadden gevoerd, de staat zouden binden aan zaken waar de regering of vorst zich niet mee kon verenigen. Ook is het gebruikt om staatshoofden enige bedenktijd te geven voordat zij hun staat zouden binden aan verplichtingen jegens andere staten. Tegenwoordig vervult het instrument van ratificatie veelal een democratische functie: het nationale parlement verkrijgt controle over de internationale verplichtingen die de staat op zich neemt doordat veelal parlementaire goedkeuring nodig is alvorens een regering tot ratificatie kan overgaan. Zolang een staat een verdrag nog niet heeft geratificeerd, is hij nog geen partij bij dat verdrag. Dit betekent niet dat deze staat zich niets hoeft aan te trekken van de verdragsinhoud. Artikel 18 van het Weens Verdragenverdrag bepaalt dat een staat die een verdrag heeft ondertekend, gehouden is om niets te ondernemen dat het voorwerp en doel (*the object and purpose*) van dit verdrag schade zou toebrengen. Dit artikel biedt vooral voor juristen interessante aanknopingspunten om de verplichtingen van de EU-lidstaten in de huidige situatie te beoordelen.

Op grond van artikel IV-447, lid 1, kan het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa alleen in werking treden als alle lidstaten het overeenkomstig hun grondwettelijke bepalingen hebben geratificeerd. Als dit gebeurd is, treedt het verdrag op 1 november 2006 in werking (of op de eerste dag van de tweede maand die volgt op het neerleggen van de laatste akte van bekrachtiging). Het ziet er echter niet naar uit dat dit

na de uitslag van de verschillende referenda nog haalbaar is. In dat geval treedt de afspraak in werking die de lidstaten hebben neergelegd in de tijdens de IGC aangenomen Verklaring (nr. 30): als op 1 november 2006 viervijfde van de lidstaten het verdrag hebben bekrachtigd, maar één of meer lidstaten bij de bekrachtiging moeilijkheden ondervinden, bespreekt de Europese Raad de situatie. Uiteraard is dit een formele afspraak die niet belemmert dat de Europese Raad zich nu al beraadt op de mogelijkheden. Een van de mogelijkheden is het aannemen van een verklaring waarin enkele onderdelen van de verdragstekst verduidelijkt worden en waarbij eventueel aan een aantal lidstaten extra toezeggingen worden gedaan. Bij eerdere ratificatieproblemen heeft dit middel geleid tot een positief resultaat bij een tweede referendum (Denemarken bij het Verdrag van Maastricht en Ierland bij het Verdrag van Amsterdam). In dit geval heeft in ieder geval de Nederlandse regering al aangekondigd de huidige tekst niet nogmaals bij het parlement aan te bieden. Dat betekent dat slechts de optie van heronderhandeling overblijft. Tot het moment dat een nieuwe IGC met een aangepaste verdragstekst komt, blijft de Europese Unie functioneren op basis van de huidige regels, zoals die zijn neergelegd in het EU- en EG-verdrag. Hoewel de Unie daardoor zal blijven worstelen met zijn slagvaardigheid en het democratische tekort in volle omvang blijft bestaan, is dit niet onoverkomelijk. Zoals gezegd heeft de Europese Unie zich ontwikkeld in een proces van 'vallen en opstaan'. Ongetwijfeld zal ook nu weer een balans gevonden worden op basis waarvan een volgende stap gezet kan worden.