

HET VERDRAG VAN LISSABON: BALANS EN AFSLUITING

R.H. van Ooik en R.A. Wessel

1. Structuur van het geheel na het Verdrag van Lissabon

Deze laatste bijdrage volgt de structuur van het eerste hoofdstuk en kijkt inhoudelijk terug op basis van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen die in de tussenliggende hoofdstukken door de verschillende auteurs zijn gedaan. Uiteraard kunnen wij hier geen volledigheid nastreven. Wel willen wij de haastige lezer enkele handvatten bieden om snel een indruk van de belangrijkste wijzigingen te krijgen.

Het geheel naar binnen

Zoals inmiddels bekend zal de Unie na het Verdrag van Lissabon gebaseerd zijn op twee kernverdragen: het vernieuwde Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU of Unieverdrag) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU of Werkingsverdrag), dat in feite de opvolger is van het huidige EG-Verdrag. Deze twee verdragen hebben dezelfde rechtskracht. Het vernieuwde VEU bevat, globaal gesproken, het constitutionele recht van de Unie, terwijl in het Werkingsverdrag de materiële beleidsterreinen zijn samengebracht, inclusief het strafrecht van de huidige derde pijler maar exclusief het gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid (GBVB en GVDB) van de huidige tweede pijler, dat ondergebracht wordt in het vernieuwde VEU. De afschaffing van de huidige 'drie pijlerstructuur' zal daarmee een feit zijn, hoewel wegens de bijzondere positie van het GBVB toch geen sprake van een volledige fusie van pijlers zal zijn. Het unitaire geheel verkrijgt op basis van artikel 47 VEU uitdrukkelijk rechtspersoonlijkheid, hetgeen niet alleen intern het onderscheid tussen de Unie en haar lidstaten onderstreept, maar ook 'naar buiten toe' van belang is.

Het geheel naar buiten

In hun bijdrage stellen *Ott* en *Wessel* vooral het versterken van de coherentie in het externe beleid van de Europese Unie als reden voor de sluiting van het Verdrag van Lissabon centraal en bekijken zij of deze coherentiedoelstelling bereikt kan worden. Naast het opheffen van de pijlerstructuur en het samengaan van de EG en de EU is de combinatie van de functie van de Hoge Vertegenwoordiger (HV) en lid van de Commissie zonder twijfel één van de belangrijkste vernieuwingen in het Verdrag van Lissabon op het terrein van de externe betrekkingen. De potentiële impact van deze combinatie op de rol van de EU op het wereldtoneel komt voort uit een meer natuurlijke afstemming van de verschillende dimensies van het externe beleid. Tegelijkertijd zal de formele scheiding tussen GBVB en ander extern beleid een noodzaak voor een keuze tussen rechtsbases (VEU of VWEU) en dus voor instrumenten

impliceren. Maar ook het voorbereidingstraject blijft verschillend, omdat het GBVB en het GVDB (als opvolger van het EVDB) gebruik blijven maken van andere voorbereidende organen. Of de voorziene ‘Europese dienst voor extern optreden’ (artikel 27 lid 3 VEU) eenheid kan brengen in de voorbereiding van het externe beleid, moet worden bezien. Veel zal afhangen van de ‘institutionele dynamiek’, die de afgelopen vijftien jaar ook heeft laten zien dat de praktijk (niet zelden gestuurd door het Hof) een eigen weg volgt.¹

Met betrekking tot de externe betrekkingen die onder het huidige communautaire regime vallen, valt op dat er ook hier niet aan een explicietere afstemming met het GBVB ontkomen kan worden. Ondanks de scheiding door middel van een plaatsing in verschillende verdragen, wijzen de doelstellingen op een meer geïntegreerd beleid. Tegelijkertijd is ook de ‘verticale’ consistentie (de afstemming tussen Unie en lidstaten) een punt van voorzichtig optimisme. De herziening van artikel 133 EG leidt tot meer helderheid over het exclusieve karakter van onderdelen van de gemeenschappelijke handelspolitiek, terwijl ook de rol van de instellingen bij het sluiten van internationale overeenkomsten wordt verduidelijkt. Het blijft echter jammer dat de IGC niet één stap verder heeft willen gaan in de richting van het opnemen van het gehele externe beleid in één verdrag.

2. Institutioneel model; instellingen

Aan de huidige vijf instellingen van het EG-Verdrag worden de Europese Raad en de Europese Centrale Bank toegevoegd, zodat er na het Verdrag van Lissabon zeven formele EU-instellingen zijn (artikel 13 VEU). Hierna wordt eerst het institutioneel model na Lissabon in algemene zin besproken, daarna de belangrijkste wijzigingen per afzonderlijke instelling.

2.1 Institutionele structuur algemeen

In zijn bijdrage stelt *Eijsbouts* dat de institutionele wijzigingen in de verdragen die worden aangebracht door ‘Lissabon’ het best kunnen worden begrepen in het licht en in de context van twee bestaande trends in de evolutie van de Unie. De oudste en best bekende trend is die van een gaandeweg verdere *geleding* van het institutionele bestel. De recentere trend betreft de zwaardere fundering van de Unie in haar *lidstaten* en in hun politieke onderbouw. Tussen de twee trends is er zijns inziens geen zuivere tegenstelling, maar ook geen eenvoudige andere relatie. In abstracto zijn de twee trends vaak complementair en zijn ze samen onderdeel van elke constitutionalisering. Beide trends zijn in hun specifieke vorm bepalend voor de bijzondere structuur van de Unie. Zij verbijzonderen de Unie ten opzichte van andere politieke stelsels. Dat de fundering diep wordt geslagen in de lidstatelijke stelsels onderscheidt de Unie van vrijwel alle federale systemen. Dat haar organieke geleding zo’n grote plaats laat voor de lidstatelijke regeringen, is ook bijzonder voor de Unie als regeringssysteem.

1 *Ibidem*; en R.A. Wessel, ‘The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation’, *EuConst* 2009, nr. 1.

De verwachting dat de Unie zich zou ontwikkelen tot een soort federaal stelsel met eigen uitvoerende macht en eigen vertegenwoordigende instellingen die rusten op de lidstaten en de Europese burgers, via de Raad en het Europese Parlement, is niet bewaarheid. Eerst hebben de lidstaten geweigerd zich te laten reduceren tot een afgeleide status en hebben zij een directe betrokkenheid in regering en wetgeving van de Unie opgeëist. Daarna hebben de nationale rechterlijke instanties zich teruggevochten. Ten laatste zijn nu ook de nationale parlementen en bevolkingen hun plaats op de *power map* aan het opeisen.² Het opmerkelijke is, volgens *Eijsbouts*, dat dit alles nog steeds gepaard gaat met een verdergaande institutionele geleding van het geheel en geen regressie oplevert richting intergouvernementele organisatie.

Ook *Rood* beziet de institutionele wijzigingen in breder verband. Als belangrijkste institutionele innovaties bespreekt hij afschaffing van het roulerend voorzitterschap en de samenstelling van de Europese Commissie. Er komt een vaste voorzitter van de Europese Raad en een nieuwe Hoge Vertegenwoordiger (HV). De Europese Commissie wordt kleiner met een sterkere voorzitter.³

Wat betekent dit voor de verhoudingen binnen de Unie? De minste conclusie die kan worden getrokken is dat 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. Duidelijk is wel dat het complexe *voorzitterschapsregime* een zware wissel zal trekken op het vermogen tot afstemming tussen deze voorzitterschappen (en met de Commissie), waarbij cruciaal is wie hierbij de leiding zal hebben. Naast de nieuwe vaste voorzitter van de Europese Raad en de HV 'nieuwe stijl' blijft namelijk ook het roulerend voorzitterschap van individuele lidstaten voor de andere raadsformaties functioneren.

Wordt de Unie hierdoor intergouvernementeler met mogelijk een prominenter rol van de grote landen? Staan met dit verdrag de Commissie en daarmee de communautaire methode op verlies? Voorzichtiger dan *Eijsbouts* stelt *Rood* dat de vele nog losse einden van het Verdrag, in combinatie met de institutionele experimenten, een antwoord hierop moeilijk maken. Wat het effect zal zijn, zal 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 relativering dat het bereik van de communautaire methode wordt uitgebreid tot nieuwe beleidsterreinen. 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 het Verdrag van Lissabon volgens *Rood* naadloos in het *evolutieve* karakter van het integratieproces en staat het communautair-supranationale model nog recht overeind.

2 Zie over de nationale parlementen, ook paragraaf 2.5 hierna.

3 Zie evenwel paragraaf 2.4, over de Ierse ontwikkelingen.

2.2 *Instellingen: Europese Raad*

Betreffende de Europese Raad is – zoals hierboven reeds bleek – de introductie van de figuur van de vaste voorzitter zonder meer de belangrijkste wijziging. Deze voorzitter heeft, intern, vooral een stimulerende en coördinerende rol en naar buiten toe een vertegenwoordigende rol: de voorzitter zorgt ‘op zijn niveau’ voor de externe vertegenwoordiging van de Unie op GBVB-terrein (artikel 15 lid 6 VEU). Reden waarom *Eijsbouts* voorstelt om voortaan te spreken over de ‘Europese Raad van Bestuur’. Daarnaast is van belang dat, hoewel de Europese Raad als hoofdregel met consensus beslist, met een gekwalificeerde meerderheid besloten kan worden indien de verdragen dit in specifieke gevallen bepalen (artikel 15 lid 4 VEU). Een voorbeeld is het kiezen van zijn vaste voorzitter voor tweeënhalf jaar.

2.3 *Instellingen: Raad van Ministers*

In de eerste bijdrage werd gesteld dat de belangrijkste verandering inzake de Raad (van Ministers) de nieuwe omschrijving van stemmen met een gekwalificeerde meerderheid (QMV) is. Zoals tijdens de onderhandelingen in Nice en over het Grondwettelijk Verdrag, ook nu weer één van de ‘hottest issues’, waardoor er uiteindelijk een gecompliceerd compromis uit de bus kwam.

Beukers werkte het stemmen in de Raad nader uit en plaatste enkele kanttekeningen ter relativering van de felle emoties die het onderwerp iedere keer weer oproept. In zijn bijdrage komt de verschuiving tussen unanimiteit en gekwalificeerde meerderheid aan bod, evenals de flexibele tussenfiguren gevormd door de noodremprocedure en de passerelle. In dat verband wijst hij op het feit dat op het gebied van besluitvorming in de (Europese) Raad, het Verdrag van Lissabon voor een grotere differentiatie zorgt dan nu het geval is.

Dit uit zich in de eerste plaats in een differentiatie in de *tijd* bij de definitie van de gekwalificeerde meerderheid. Als onderdeel van het compromis is besloten om ten aanzien van de oproepingscriteria van de Ioanninabepaling verschillende regimes te hanteren in de periode die loopt van 1 november 2014 tot 31 maart 2017 en in de periode daarna. Binnen die eerste periode geldt ook nog een bijzondere vorm van flexibiliteit: er kan, indien gewenst, in individuele gevallen een beroep gedaan worden op de huidige (post-Nice) definitie van de gekwalificeerde meerderheid.

Daarnaast uit de differentiatie zich in de verschillende algemene en bijzondere *procedures* die van toepassing zijn op de overgang van unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid (‘passerelles’). Ook de algemene bevoegdheid voor deze overgang uit artikel 48 lid 7 VEU zelf is een differentiatie ten opzichte van de gewone herzieningsprocedure (artikel 48 lid 2-5 VEU) en de vereenvoudigde herzieningsprocedure uit artikel 48 lid 6 VEU. Bovendien wordt door de, zij het beperkte, toepassing van de noodremprocedure grotere flexibiliteit in een aantal besluitvormingsprocedures ingevoerd.

2.4 *Instellingen: Europese Commissie*

Wat betreft de Europese Commissie is een belangrijke wijziging in het Verdrag van Lissabon dat deze instelling vanaf 1 november 2014 niet meer één commissaris uit iedere lidstaat zal kennen, maar een aantal leden dat gelijk is aan *twee derde* van het aantal lidstaten (artikel 17 lid 5 VEU). Dus achttien commissarissen indien de Unie dan nog steeds uit 27 lidstaten bestaat, zodat negen lidstaten voor een periode van vijf jaar niet vertegenwoordigd zijn in het ‘dagelijks bestuur’ van de Unie.

Echter, zoals *Curtin* bespreekt, hebben de Ieren het voor elkaar gekregen dat deze afgesproken inkrimping waarschijnlijk toch niet doorgaat. De conclusies van de Europese Raad van eind 2008 bevatten namelijk een akkoord dat ‘een beslissing genomen zal worden overeenkomstig de noodzakelijke juridische procedures in dier voege dat de Commissie uit een afgevaardigde uit elke lidstaat zal blijven bestaan.’

De Ieren hebben dus reeds vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon overeenstemming bereikt met alle andere lidstaten dat, ervan uitgaande dat het Verdrag inderdaad in werking treedt, het aantal Commissarissen niet zal afnemen krachtens de expliciete verdragsbepalingen. Er kan volgens *Curtin* evenwel gezegd worden dat dit niet een wijziging van het Verdrag van Lissabon is, maar slechts een ‘activering’ van een mogelijkheid die al expliciet is opgenomen in de tekst van het Verdrag zelf. In artikel 17 lid 5 VEU is namelijk bepaald: ‘Vanaf 1 november 2014 bestaat de Commissie uit een aantal leden (...) dat overeenstemt met tweede derde van het aantal lidstaten, *tenzij de Europese Raad met eenparigheid van stemmen besluit dit aantal te wijzigen.*’

2.5 *Instellingen: Europees Parlement en nationale parlementen*

De uitbreiding van het toepassingsbereik van de gewone wetgevingsprocedure betekent voor het *Europees Parlement* een aanmerkelijke versterking van zijn rol in het besluitvormingsproces, met name op gevoelige beleidsterreinen als asiel, immigratie en strafrecht. Ook krijgt het EP een recht van medebeslissing op het terrein van landbouw en visserij (artikel 43 lid 2 Werkingsverdrag).

Lissabon besteedt eveneens veel aandacht aan versterking van de rol van de *nationale parlementen* in het Europese besluitvormingsproces. Volgens artikel 12 VEU moeten aan hen ontwerpen van Uniewetgevingshandelingen worden toegezonden, zij zien toe op eerbiediging van het beginsel van subsidiariteit via een zogenoemde ‘gele kaart –’ en een ‘oranje kaartprocedure’, de nationale parlementen nemen deel aan de evaluatie van het RVVR-beleid, zij hebben een rol bij herziening van de verdragen en toetreding van landen tot de EU en zij nemen deel aan de interparlementaire samenwerking tussen nationale parlementen en met het EP (het zogenaamde COSAC-overleg).

Senden en *Vandamme* concluderen in hun uitgebreidere bijdrage over dit laatste onderwerp, dat het Europees mandaat van de nationale parlementen weliswaar gegrondvest zal blijven in nationale constitutioneelrechtelijke verhoudingen, maar dat deze zullen evolueren in het licht van het Europeesrechtelijke ‘Lissabon’-mandaat,

onder meer door de invoering van Protocol Nr. 2, op basis waarvan de parlementen de subsidiariteit van Europese ontwerpregelgeving mogen toetsen.

Dit ‘Europees mandaat’ van de nationale parlementen wordt aldus niet meer uitsluitend door de lidstaten zelf bepaald, maar ook door de EU. Naast de eigen nationale regering, die als speler in de (Europese) Raad direct verantwoordingsplichtig is aan het eigen parlement op grond van nationaal recht, wordt ook de Commissie als initiator van Europese wetgeving direct verantwoordingsplichtig aan de nationale parlementen, op grond van het Europese recht zelf. De Verdragsopstellers hebben daarmee de nationale parlementaire controle op de Europese wetgever willen verbreden; behalve binnen de eigen nationale politieke en constitutionele constellatie, kunnen de parlementen voortaan ook rechtstreeks – individueel dan wel in collectief verband – druk uitoefenen op de Commissie om een voorstel in te trekken.

Werken de nieuwe bepalingen faciliterend of verplichtend voor de nationale parlementen? *Senden* en *Vandamme* stellen dat, hoewel de aanhef van het nieuwe artikel 12 VEU in de Nederlandse versie nogal imperatief is gesteld, het toch veeleer om een indicatieve lijst lijkt te gaan en niet om een juridisch verplichtende normatieve lijst. Voor zover het Verdrag van Lissabon een plicht oplegt aan nationale parlementen om controlerend op te treden, lijkt deze vooral moreel van aard. De grotere juridische mogelijkheden en randvoorwaarden voor controle scheppen niet alleen de verwachting dat nationale parlementen meer politieke controle zullen uitoefenen, maar maken het ook moeilijk(er) voor onwillige parlementen om zich te verschuilen achter het excuus dat ‘Europa’ iets geregeld heeft. Als zodanig kan Protocol Nr. 2 naar hun mening een prikkel geven tot een tijdige bewustwording en standpuntbepaling inzake belangrijke Europese wetgevingsdossiers en daarmee tot de vaak gemiste ‘Europeanisering’ van het nationale politieke debat.

2.6 *Instellingen: Hof van Justitie EU*

Ook het *Hof van Justitie* werd onder de loep genomen. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zal voortaan het ‘Hof van Justitie van de Europese Unie’ heten. Het bestaat uit de onderdelen Hof van Justitie, Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken (artikel 19 VEU). Belangrijke veranderingen betreffen: het instellen van een comité van zeven wijzen dat moet adviseren over ‘de geschiktheid’ van de te benoemen rechters en advocaten-generaal (artikel 255 VWEU); de mogelijkheid voor het Hof om al de eerste keer aan lidstaten een boete op te leggen indien zij verzuimen aan de Commissie mee te delen welke omzettingswetgeving voor richtlijnen werd vastgesteld (artikel 260 VWEU); enige verruiming van het recht van particulieren tot het instellen van een beroep tot nietigverklaring, alsmede de mogelijkheid om nietigheidsberoep in te stellen tegen besluiten van de Europese Raad en Unie-organen en -instanties (zoals agentschappen) die rechtsgevolgen jegens derden beogen (artikel 263 VWEU).

In haar bijdrage concludeert *Parret* dat institutioneel bekeken, het Verdrag van Lissabon op het eerste gezicht geen *grand cru* is voor Hof van Justitie van de Europese Unie. Andere verdragen, zoals het Verdrag van Nice, brachten aanzienlijk meer

vernieuwing. De meest in het oog springende verandering is dat het Hof in beginsel rechtsmacht krijgt over alle onderdelen van de verdragen en de daarop gebaseerde handelingen. Dit is een rechtstreeks gevolg van de gewijzigde structuur van de verdragen waarbij alle pijlers in één verdrag geïntegreerd worden. De regel na Lissabon is dus dat het Hof rechtsmacht bezit en dat uitzonderingen op die regel uitdrukkelijk moeten worden voorzien en niet meer omgekeerd.

Wat betreft de onderwerpen waarover het Hof uitspraak kan doen, is er sprake van een kleine stap voorwaarts. De gevolgen die de uitbreiding van het aantal lidstaten kan hebben op het aantal prejudiciële vragen, de wijzigingen voor rechtstreekse beroepen, evenals de mogelijkheid om te toetsen aan de bepalingen uit het Handvest, kunnen tot een belangrijke toename van het aantal procedures bij de communautaire rechter leiden. Echter, veel zal afhangen van hoe het Hof zelf met de verruiming omgaat.

Als de toename van het aantal zaken gestaag voortschrijdt, zullen hervormingen die door eerdere verdragswijzigingen al mogelijk werden gemaakt, zoals het creëren van meer gespecialiseerde rechtbanken of het overhevelen van prejudiciële zaken naar het Gerecht, misschien op de agenda worden teruggezet.

De rol van het Hof ten aanzien van het GBVB blijft als uitzondering echter wel beperkt, hoewel er enige verruiming zichtbaar is. *Ott en Wessel* wijzen er in dit verband op dat het nieuwe artikel 40 VEU (als opvolger van het huidige artikel 47) voorziet in een evenwichtiger verhouding tussen het GBVB en het andere externe beleid: niet alleen het *acquis communautaire* dient beschermd te worden, maar ook het 'GBVB-acquis'. Daarnaast krijgt het Hof de bevoegdheid om de geldigheid na te gaan van beperkende maatregelen tegen natuurlijke personen of rechtspersonen (de bekende sancties tegen van terrorisme verdachten personen of entiteiten; artikel 275 VWEU).

3. Bevoegdheden en besluiten van de Unie

Op het attributiebeginsel wordt in het Lissabonverdrag veel nadruk gelegd, mede onder aandrang van Nederland. Met name wordt aangegeven dat bevoegdheden die niet aan de Unie zijn toegekend/overgedragen nog steeds bij de lidstaten berusten (artikel 5 VEU). Ook wordt benadrukt dat verdragswijzigingen niet per se tot bevoegdheidsuitbreidingen hoeven te leiden, maar dat bij die gelegenheid ook Uniebevoegdheden aan de lidstaten kunnen worden teruggegeven (artikel 48 lid 2 VEU).

De bevoegdheden die aan de Unie toekomen worden, helderder dan thans het geval is, ingedeeld in drie categorieën: exclusieve Uniebevoegdheden, met de lidstaten gedeelde bevoegdheden en de lidstaten ondersteunende (en coördinerende/aanvullende) bevoegdheden van de Unie (artikel 2-6 VWEU). Ook wordt aangegeven welke beleidsterreinen tot welke categorie behoren, bijvoorbeeld de handelspolitiek bij de exclusieve bevoegdheden, het Europese milieubeleid bij de gedeelde bevoegdheden en het Europese onderwijsbeleid behoort tot de categorie van de ondersteunende Uniebevoegdheden. Een belangrijk algemeen kenmerk van deze laatste categorie is dat er op de betrokken beleidsterreinen geen nationale wetgeving geharmoniseerd mag worden. Ten opzichte van de huidige situatie breidt Lissabon de EU-bevoegdheden in beperkte mate uit, althans verduidelijkt het Unieverdrag bestaande bevoegdheden. Zo

wordt een expliciete bevoegdheid gecreëerd voor het treffen van economische sancties tegen particulieren. Indien op een Uniebeleidsterrein geharmoniseerd wordt, mogen de lidstaten in de betrokken EU-richtlijn verplicht worden tot strafbaarstelling indien dit nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van dat Uniebeleid.

Indien de Uniebevoegdheden worden uitgeoefend, dan ontstaan er op secundair Unieniveau gewoonlijk 'wetgevingshandelingen'; dit zijn rechtshandelingen die volgens de gewone of een bijzondere wetgevingsprocedure zijn vastgesteld (artikel 289 VWEU). In die wetgevingshandelingen kan aan de Commissie gedelegeerd worden, waardoor op tertiair Unieniveau 'niet-wetgevingshandelingen' ontstaan (artikel 290 VWEU). Verder zijn er de uitvoeringshandelingen, die gewoonlijk door de lidstaten worden vastgesteld (artikel 291 VWEU). De vorm van de EU-handelingen blijven verordeningen, richtlijnen en 'besluiten' (en daarnaast de niet-bindende aanbevelingen en adviezen). Ook het terrein van het strafrecht zal voortaan dus gewerkt gaan worden met (hoofdzakelijk) richtlijnen en niet meer met kaderbesluiten.

In zijn bijdrage hierover stelt *Van den Brink* dat het Verdrag van Lissabon een nieuw systeem van rechtshandelingen creëert. Er ontstaat onder meer een onderscheid tussen wetgevende en niet-wetgevende handelingen. De nieuwe systematiek is echter niet eenduidig, waardoor vanuit rechtsstatelijk oogpunt kanttekeningen op zijn plaats zijn. Het Verdrag kan op dit punt echter ook de opmaat vormen voor de ontwikkeling van een transnationaal primaat van de wetgever en aldus juist bijdragen aan de rechtsstatelijke verankering van de wetgevende functie.

Concluderend is gesteld dat met het Verdrag van Lissabon vooruitgang is geboekt om de rechtsinstrumenten van de Europese Unie van een betere rechtstatelijke inbedding te voorzien. De introductie van een 'Europees primaat van de wetgever' komt tot uitdrukking in het uitgangspunt dat er zekere verbanden behoren te bestaan tussen inhoud, totstandkoming en resultaat van wetgevingshandelingen. Dit draagt bij aan de legitimering en de waarborgfunctie van de besluitvorming, waardoor de besluiten van de Europese Unie niet slechts instrumenten van beleid zijn. Waar tot nu toe veelal werd gesproken van 'rechtsinstrumenten' gaat het in het Verdrag van Lissabon over 'rechtshandelingen' en dat is in dit licht dus een meer dan cosmetische wijziging. 'Lissabon' ligt daarmee ook op het terrein van de rechtshandelingen veel dichterbij 'Rome' dan bij 'Nice'.

Er blijven echter uitzonderingen en 'bijzondere' procedures bestaan veel van de afwijkingen in procedures hebben een negatief effect op de positie van het Europees Parlement. Daardoor wordt één van de onderliggende waarden van het primaat van de wetgever, namelijk het democratisch gehalte van de besluitvorming, aangetast.

4. Rechten van de mens

Op het vlak van de mensenrechten komen wij twee belangrijke wijzigingen tegen. Ten eerste dient de Unie toe te treden tot het EVRM, terwijl thans zelfs een bevoegdheid tot toetreding ontbreekt. Ten tweede wordt het Handvest van de grondrechten van de

Europese Unie juridisch bindend. In een Protocol is evenwel een uitzonderingspositie geschapen voor Polen en het Verenigd Koninkrijk: noch het Hof van Justitie, noch enige rechter in Polen of het VK mag bepalen dat een nationale wettelijke regeling of bestuurspraktijk in strijd is met de bepalingen van het Handvest.

In haar bijdrage over dit onderwerp, behandelt *Claes* deze belangrijkste wijzigingen nader. Het ontbreekt de Unie niet aan grondrechten, integendeel. Maar of dit de duidelijkheid, zichtbaarheid en effectiviteit ervan zal dienen, valt nog te bezien. Een grondrechtendiscours brengt bovendien mee dat de balans verschuift van politieke instellingen in de richting van de rechter. In het complexe grondrechtensysteem spelen straks verschillende rechterlijke instanties een rol: het Hof van Justitie, het Hof voor de Rechten van de Mens en de nationale rechters. Dit zal onvermijdelijk leiden tot ingewikkelde situaties. Waar het verwijt aan de Unie en zijn voorlopers meestal een gebrekkige grondrechtenbescherming betrof, wordt nu meer en meer geklaagd over een teveel daaraan: zo zou het Hof van Justitie zich mengen in kwesties die eigenlijk nationaal zouden moeten blijven en bovendien niet aan de rechter en zeker niet de Europese zijn. De Unie ontwikkelt zich misschien tot een grondrechtengemeenschap, maar duidelijkheid, transparantie en vereenvoudiging – toch onder de belangrijkste doelstellingen van de Verklaring van Laken – worden met Lissabon zeker niet gerealiseerd

5. Interne markt

Inzake het vrij verkeer lijkt de belangrijkste wijziging dat regels over de sociale zekerheid van migrerende werknemers én migrerende zelfstandigen voortaan via de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld en dus met een gekwalificeerde meerderheid in de Raad (thans artikel 42 EG; later artikel 48 VWEU). Wel is hier een noodremprocedure ingebouwd: een lid van de Raad kan verklaren dat een ontwerp-wetgevingshandeling ‘afbreuk zou doen aan belangrijke aspecten van zijn socialezekerheidsstelsel’, waardoor de zaak wordt doorgeschoven naar de Europese Raad, waar consensus is vereist om het ontwerp weer terug te verwijzen naar de Raad. Indien geen consensus wordt bereikt, dan wordt de aanvankelijk voorgestelde wetgevingshandeling geacht niet te zijn vastgesteld.

Inzake het *mededingingsrecht*, schreef *Van Ooik* dat de zogenoemde Coupe van Sarkozy juridisch weinig verandert ten opzichte van het huidige mededingingsregime, met name ook in die zin dat het Hof van Justitie na Lissabon niet soepeler zal gaan oordelen over mededingingsbeperkend gedrag dan thans het geval is. Ook niet over de plichten van lidstaten krachtens de zogenoemde nieuwe norm. Nadien ontspan zich in de serie echter een discussie op dit punt.

Steenbergen stelde eveneens dat het Verdrag van Lissabon weinig verandert aan de plaats die mededingingsbeleid en mededingingsrecht in het gemeenschapsrecht hebben sinds de Verdragen van Maastricht en Amsterdam. De beleidsruimte voor het mededingingsbeleid wordt zoals voorheen vooral bepaald in de mededingingsbepalingen, maar dat, zonder dat de hervormde verdragen een rangorde bepalen, moet toch ook met andere doelstellingen rekening worden gehouden. Het mededingingsbeleid is zelden een

gespreksonderwerp op een Europese Raad. Wanneer in een vergadering een staatshoofd of regeringsleider om een wijziging van de voorliggende teksten verzoekt en de tekst ook gewijzigd wordt – de onvervalste mededinging wordt niet meer als doelstelling voor het Europese integratieproces genoemd – is dat nieuws.

Amtenbrink en *Van de Gronden* vroegen zich af of dit betekent dat de principes van de vrije concurrentie onder druk komen te staan. Zij concluderen dat het weglaten van de doelstelling van de onvervalste mededinging op korte termijn weliswaar geen grote gevolgen zal hebben voor het mededingingsrecht en de interne markt. De kernbepalingen van het economische recht worden immers niet ingrijpend gewijzigd. Echter, ‘of deze conclusie ook overeind blijft op lange termijn, valt nog te bezien’. De wijzigingen die het Verdrag van Lissabon beoogt in te voeren op het terrein van de mededinging en de interne markt geven aan, ook al zijn zij niet ingrijpend, dat de lidstaten bepaalde nationale belangen willen veiligstellen. Sommige nieuwe bepalingen reflecteren een geest van ‘handen af’ ten opzichte van de Unie. Er valt niet uit te sluiten dat er een onderstroom is, gericht op het veiligstellen van nationale belangen. Dit zou wel eens kunnen leiden tot protectionisme, hetgeen nadelig is voor het Europese integratieproces. Eén van de uitdagingen van de Unie in de toekomst zal daarom zijn om een balans te vinden tussen Europese marktintegratie en andere doelstellingen, zonder daarbij aan de ene kant in protectionisme en aan de andere kant in een eenzijdige nadruk op vrije concurrentie te vervallen. Door het groeiende verzet tegen marktwerking en vrije concurrentie zouden instellingen van de Gemeenschap, zoals het Hof, ook al treedt het Verdrag van Lissabon niet in werking, ontmoedigd kunnen worden om in hun handelen te veel nadruk te leggen op deze uitgangspunten.⁴

6. Europees burgerschap

De discriminatieverboden van, thans, artikelen 12 en 13 EG worden ondergebracht bij de bepalingen over het Europese burgerschap, waardoor het opschrift van het tweede deel van het Werkingsverdrag (artikelen 18-25) gaat luiden ‘Non-discriminatie en burgerschap van de Unie’. Bij de hoedanigheid van Europees burger staat thans (in artikel 17 EG) dat het Europese burgerschap het nationale burgerschap aanvult (doch niet in de plaats daarvan komt), terwijl het Verdrag van Lissabon bepaalt dat het Europese burgerschap naast het nationale burgerschap komt (artikel 20 VWEU). Dit wijst op een versterking van het Europese burgerschap: niet meer aanvullend, maar op gelijke voet met het nationale burgerschap. Maar de formulering is toch weer minder

4 In een reactie op de laatstgenoemde bijdrage in *SEW*, stelde *Loozen* evenwel dat het Verdrag van Lissabon géén wijziging meebrengt als het gaat om de plaats die het mededingingsbeleid in het Europese bestel inneemt. Tevens zet zij uiteen waarom – ook wanneer het mededingingsbeleid géén doelstelling van de Unie uitmaakt – het toch wenselijk is dat de mededingingsregels strikt worden uitgelegd in die zin dat niet-mededingingsbelangen het kartelverbod en het verbod op misbruik van machtspositie niet opzij kunnen zetten. E. Loozen, ‘Reactie op “Economisch recht en het Verdrag van Lissabon I: mededinging en interne markt” van Prof. dr. F. Amttenbrink en prof. mr. J.W. van de Gronden’, *SEW* 2009, afl. 3.

krachtig dan het Hof het Europese burgerschap ziet, namelijk als ‘de primaire hoedanigheid’ van de onderdanen van de lidstaten.

Schrauwen besprak deze wijzigingen nader en stelt dat het Verdrag van Lissabon wijzigingen aanbrengt in de bepalingen betreffende het burgerschap van de Unie die niet onmiddellijk tot meer rechten voor Unieburgers zullen leiden. Dit wil echter niet zeggen dat deze wijzigingen geen enkele betekenis hebben. Men zou kunnen stellen dat het Verdrag van Lissabon de kiem legt voor een conceptuele ontwikkeling van het Unieburgerschap die de ‘fundamentele’ status ervan beter reflecteert. Het huidige concept van het Unieburgerschap en de daaraan verbonden rechten is in grote mate exclusief en zorgt voor een tweedeling tussen ‘reizende’ en ‘statische’ Unieburgers aan de ene kant en een tweedeling tussen ‘Unieburgers’ en legaal verblijvende derdelanders aan de andere kant. Het Verdrag van Lissabon heft deze tweedelingen niet op, maar biedt wel mogelijkheden tot opheffing op langere termijn.

Ook voegt het Verdrag van Lissabon een aantal bepalingen toe aan het basisverdrag die deelname van de burgers aan het politieke leven behelzen. Hiertoe behoren het burgerinitiatief (artikel 11 lid 4 VEU), de zinsnede dat de burgers op het niveau van de Unie rechtstreeks vertegenwoordigd worden in het Europees Parlement (artikel 10 lid 2 VEU) en het recht deel te nemen aan het democratisch bestel (artikel 10 lid 3 VEU). Ook de wil van de burgers is aanwezig: de politieke partijen op Europees niveau dragen bij tot uiting van de wil van de burgers van de Unie (artikel 10 lid 4 VEU). Het Europees Parlement bestaat voortaan niet meer uit vertegenwoordigers van de volkeren van de in de Gemeenschap verenigde staten (artikel 190 EG), maar uit vertegenwoordigers van de burgers van de Unie (artikel 14 lid 2 VEU).

De wijzigingen zouden de opmaat kunnen vormen voor het Europees burgerschap als waarlijk fundamenteel begrip, in aansluiting op de bekende *Grzelczyk*-kwalificatie van het Hof.

7. De RVVR

In het eerste overkoepelende hoofdstuk besteedde *Van Ooik* relatief veel aandacht aan de Lissabonwijzigingen inzake de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht (RVVR); inhoudelijk gaat het namelijk om belangrijke en politiek gevoelige beleidsterreinen als immigratie/asiel, grensoverschrijdende civiele samenwerking en samenwerking in strafzaken. Belangrijkste wijzigingen betroffen de overgang naar de gewone wetgevingsprocedure over vrijwel de gehele RVVR-linie (hoewel met noodremprocedures), de mogelijkheid van creatie van een Europese Openbaar Ministerie (EOM) en de versterkte rechtsmacht voor het HvJEG.

In hun hoofdstuk stelden *Reestman* en *Goudappel* dat met Lissabon de ontwikkeling van de RVVR – door communautarisering en uitbreiding van bevoegdheden – potentieel in een stroomversnelling komt. Helemaal onbevreesd zien de lidstaten de toekomst niet tegemoet. Dat blijkt uit het relatief grote aantal uitzonderingen en verbijzonderingen, vooral op het terrein van de huidige derde pijler. Met een beginselverklaring die tegelijkertijd een bezweringsformule lijkt, stelt Lissabon dat de Ruimte ‘de grondrechten en de rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten’ eerbiedigt

(artikel 67 lid 1 VWEU). Onder het nieuwe regime nemen de mogelijkheden van de Unie om besluiten te nemen die diep ingrijpen in individuele levens inderdaad toe, met alle mogelijke consequenties voor individuele vrijheden en rechten van dien. De Unie kan bijvoorbeeld gaan bepalen onder welke voorwaarden asielzoekers moeten worden geweigerd of een asielstatus moet worden ingetrokken.

Bovendien krijgt de Unie de bevoegdheid om zelfs tegen de wil van individuele lidstaten in besluiten te nemen op terreinen die niet alleen historisch gezien tot de kern van de nationale soevereiniteit behoren, maar ook in het bijzonder verbonden worden geacht met de nationale cultuur. Die nationale gevoeligheden verklaren tevens het relatief grote aantal soevereiniteitsvoorbehouden dat de lidstaten op het gebied van politie- en justitiesamenwerking hebben bedongen. Bovendien blijken de lidstaten, die ter zake van visa, asiel en immigratie ‘gewoon’ opteren voor gemeenschappelijk beleid, de harmonisatie van het strafrecht beperkt te willen houden (voorkeur voor wederzijdse erkenning, in beginsel gesloten lijst van voor harmonisatie vatbare delicten, minimumnormen, enz.). Niettemin kan men zich afvragen of de strafrechtelijke samenwerking de rechtsstelsels van lidstaten uiteindelijk niet net zo ingrijpend zal beïnvloeden als de traditionele economische integratie binnen de aloude EG.

8. Overige beleidsterreinen

Twee beleidsterreinen bleken bij nader inzien een uitgebreidere beschouwing te verlangen: de EMU en het energie- en milieubeleid.

Met betrekking tot de Economische en Monetaire Unie stelden *Antenbrink* en *Van de Gonden* dat de stabiliteitsgeoriënteerde regels al tijdens het onderhandelingsproces onder vuur kwamen. Vooral de Franse regering heeft in de periode voorafgaande aan het Verdrag van Lissabon kritiek geuit op het beleid in de Eurozone en de positie van de ECB. Wat betreft de bepalingen over economische en monetaire unie en vooral de doelstellingen en algemene economische beginselen, de coördinatie van het macro-economisch beleid van de lidstaten en de positie van de ECB, is er echter zeker geen sprake van een paradigmawijziging in de richting van een meer interventionistisch overheidsbeleid op het terrein van de EMU indien het Verdrag van Lissabon in werking treedt. De potentieel meest verregaande wijziging is de formele erkenning van de Eurogroep in het VWEU aangevuld door het Protocol betreffende de Eurogroep. Dit is zeker niet zonder risico voor de coherentie van het economisch beleid in alle lidstaten en de Unie in het geheel. Hoewel de gevolgen van de wijzigingen van het Verdrag van Lissabon zeker op korte termijn dus meevallen, is het opvallend dat er een onderstroom is te ontwaren die gericht lijkt te zijn op een sterkere differentiatie van het economisch beleid in de EU. Dit zal de taak van de ECB, die uiteindelijk ook rekening moet houden met de algemene economische ontwikkelingen in de EU, inclusief de lidstaten die (nog) niet deel uitmaken van het Eurogebied, compliceren

Wat betreft het energie- en milieubeleid is de nieuwe energieparagraaf en de strijd tegen klimaatverandering belangrijk. In hun bijdrage bespreken *Douma* en *Vedder* de invloed van het Verdrag van Lissabon op het Europees milieubeleid en met name de integratiebeginselen, de doelstellingen, rechtsgrondslagen en de handhaving. De

conclusie is dat het Verdrag van Lissabon geen grote gevolgen zal hebben voor – en wellicht zelfs onnodig is voor – het Europees milieubeleid. Er zijn echter enkele wijzigingen. Waar het de beginselen van milieubeleid betreft is dierenwelzijn van protocol tot nieuw integratiebeginsel verheven. Bij de doelstellingen van Europees milieubeleid is aan die van bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, de specificatie ‘en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering’ toegevoegd. Dit bracht voor- en tegenstanders van het Verdrag ertoe te claimen dat de EU nu eindelijk krachtadig kon optreden op dit terrein respectievelijk dat de Brusselse bureaucraten nog meer bevoegdheden voor zichzelf aan het scheppen waren. En dat terwijl er feitelijk natuurlijk niets veranderde: de bevoegdheden om klimaatverandering aan te pakken bestonden immers al. Wel werd voor optreden op energiegebied een uitdrukkelijke rechtsgrondslag ingesteld. Daarbij moet worden aangetekend dat er op grond van de al bestaande en in het Werkingsverdrag gecontinueerde rechtsgrondslag voor de interne markt al veel energierecht tot stand werd gebracht, terwijl de milieurechtsgrondslag al voor een flinke hoeveelheid ‘groen energierecht’ heeft gezorgd. Het Verdrag van Lissabon verandert in de praktijk ook in dit opzicht dus weinig.

Een duidelijke vernieuwing is wel de invoering van de mogelijkheid om bij niet melden van omzettingsmaatregelen van richtlijnen rechtstreeks een forfaitaire som of een dwangsom te kunnen eisen, zonder dat er eerst een veroordeling in een inbreukprocedure hoeft te zijn. Deze mogelijkheid kan lidstaten ertoe aansporen sneller om te zetten, wat met name op het gebied van milieu nog vaak moeilijk blijkt te zijn.

De wijzigingen door het Verdrag van Lissabon zullen niet veel toevoegen aan de huidige stand van het recht en er kan zelfs getwijfeld worden aan de noodzaak van deze aanpassingen. Feit is immers dat ook met 27 lidstaten in het huidige institutionele kader veel Europees milieurecht tot stand is gebracht. De nieuwe IPPC-richtlijn, de kaderrichtlijn afvalstoffen, de richtlijn inzake milieustrafrecht en het pakket inzake klimaatverandering zijn allemaal aangenomen ‘ondanks’ een institutioneel raamwerk dat niet berekend is op 25 of meer lidstaten. De instelling die er met het Verdrag van Lissabon bekaaid is afgekomen is het Hof. De verbetering van de handhaving, zoals die hierboven al aan de orde is gekomen, verbloemt misschien dat het Hof met name via de prejudiciële procedure een belangrijke rol speelt in de totstandbrenging van het materiële Europees milieurecht. De vele zaken over de afbakening van het afvalstoffenbegrip vormen hiervan slechts één voorbeeld.

9. Afsluiting: Lissabon na het Ierse referendum

Gedurende dit project kwam in juni 2008 het bericht binnen dat de Ieren in meerderheid (53%) ‘Nee’ hadden gezegd tegen het Verdrag van Lissabon. De toekomst van het Verdrag werd daarmee uiterst onzeker. Inmiddels is de uitslag van het tweede referendum op 2 oktober 2009 bekend: een ruime meerderheid (67,1 %) stemde in met het Verdrag. Voor de auteurs aan deze bundel bleef het echter gissen. Kenner bij uitstek van naast Europa – de Ierse verhoudingen, *Curtin*, durfde in dit boek niet te voorspellen

of het Ierse probleem daadwerkelijk zal worden opgelost en dus of het Verdrag van Lissabon ooit in werking zal treden. Zij concludeert dat de zorgen die in Ierland werden geuit en zelfs de wijze waarop de referendumcampagne werd gehouden, een weerspiegeling zijn van algemenere problemen in het continue proces van Europese integratie. Zij vormen bovenal een voedingsbodem voor de angst dat als er geen politieke oppositie mogelijk is *binnen* de EU als zodanig, dat dan het gevaar bestaat dat de oppositie zich *tegen* de EU keert – met name in een situatie waarin het electoraat een directe invloed kan uitoefenen.

Nog recenter, zoals *Lauwaars* in zijn voorwoord bespreekt, zijn een aantal Tsjechische senatoren naar hun constitutioneel hof gestapt, denkende ‘Wat de Duitsers kunnen, kunnen wij ook’. Ook deze actie kan tot verdere vertraging van inwerkingtreding leiden.

De onduidelijkheid over de inwerkingtreding van ‘Lissabon’ doet echter niet af aan het belang van het verdrag, al is het alleen maar als weerslag van de huidige stand van de Europese integratie zoals deze althans door de regeringen van de lidstaten wordt gezien. De bijdragen aan deze bundel laten zien dat ten opzichte van het huidige verdragsregime (post-Nice), het Verdrag van Lissabon een aantal belangrijke wijzigingen bevat. Wat ons betreft zijn dat de vaste voorzitter van de Europese Raad, het overstemd kunnen worden op politiek gevoelige beleidsterreinen als asielbeleid en strafrecht, de grotere rol voor het Europees Parlement op deze beleidsterreinen, maar ook op het terrein van landbouw en visserij (van adviesrecht naar medebeslissingsrecht), de toetredingsplicht van de EU tot het EVRM en het juridisch bindende Handvest voor de grondrechten, de mogelijkheid voor lidstaten eenzijdig uit de Unie te treden, de vereenvoudigde verdragsherzieningsprocedure, de mogelijke creatie van een Europees Openbaar Ministerie, de versterkte rol van nationale parlementen en, *last but not least*, de samenvoeging van de EG en de EU.

Ten opzichte van het verworpen Grondwettelijk Verdrag zijn de inhoudelijke wijzigingen van Lissabon echter nauwelijks nieuw; naar schatting is 90% van de wijzigingen in het Grondwettelijk Verdrag overgenomen in het Verdrag van Lissabon. De overige 10% – waar Lissabon dus wel afwijkt van de Grondwet – betreft meer symbolische, zo men wil ‘cosmetische’ zaken zoals het verdwijnen van de constitutionele terminologie, Europese symbolen als volkslied en vlag (hoewel zestien lidstaten op het laatste moment, ons inziens terecht, hebben verklaard dat voor hen deze symbolen blijven bestaan) en het verdwijnen van het beginsel van voorrang van Unierecht op nationaal recht uit de verdragstekst, maar welk beginsel uiteraard nog wel bestaat.

In het totale plaatje bezien zijn dit naar onze mening ondergeschikte zaken, die niet te vergelijken zijn met de bovengenoemde substantiële wijzigingen die al in de Grondwet stonden en, dus ook, in het Verdrag van Lissabon. Pas met het inwerkingtreden van dat laatste Verdrag zal ook in Nederland in bredere kring bekend worden dat het Verdrag van Lissabon wijzigingen in het Europese bestel teweeg heeft gebracht die in importantie zeker te vergelijken zijn met de wijzigingen van de Europese Akte, het Verdrag van Amsterdam en het Verdrag van Nice.