

De Gemeenschap is dood, lang leve de Unie!

Vizier

20

Toen wij in Europa nog niet waren belast met het verlichtingsdenken en de monarchie nog lekker absoluut was, bracht de spreuk *'le Roi est mort, vive le Roi!'* de regel tot uitdrukking dat bij het overlijden van de koning zijn troonopvolger van rechtswege koning werd, waardoor er geen sprake kon zijn van enig machtsvacuüm.

Eenzelfde verschijnsel heeft zich op 1 december jongstleden voorgedaan met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (13 december 2007, *PbEU* 2007 C 306, p. 1) en de daarmee samenhangende overgang van rechtspersoonlijkheid van de Europese Gemeenschap naar de Europese Unie.

Daaraan voorafgaand had de Tsjechische president Václav Klaus het nog spannend gemaakt door te elfder ure een nieuwe eis op tafel te leggen voor ratificering door de Tsjechische Republiek: het Grondrechtenhandvest van 7 december 2000, dat met de inwerkingtreding van Lissabon bindend zou worden voor alle lidstaten behalve Polen en het VK (art. 6 lid 1 VEU), mocht dat ook niet worden voor de Tsjechische Republiek. Dit omdat werd gevreesd dat de na de Tweede Wereldoorlog verdreven Sudetenduitsers in dat Handvest eindelijk een rechtsgrondslag zouden kunnen vinden voor hun revindicatievorderingen.

Maar zo plotseling als dit probleem was gerezen, is het ook weer verdwenen: deze Tsjechische exceptie, die een wijziging van het Verdrag van Lissabon zou inhouden, kon op dat moment niet meer gerealiseerd worden, maar de Europese top van oktober 2009 kwam met een oplossing die deed denken aan een *letter of intent*: bij die top werd overeengekomen dat bij de eerstvolgende verdragswijziging aan de Tsjechische wens tegemoet zou worden gekomen. Daarmee was vrij onverwacht de weg alsnog vrij voor inwerkingtreding op 1 december 2009.

Welke gevolgen zal die inwerkingtreding hebben voor de IE-beoefenaar? Eigenlijk geen, maar omdat het ons allen als burgers van de Unie (art. 20 lid 1 VWEU, voorheen art. 17 EG) aangaat, is het de moeite waard om kort bij Lissabon te blijven stilstaan.

De grootste wijzigingen die Lissabon teweeg heeft gebracht zijn institutioneel van aard.

Één wijziging heeft als gezegd betrekking op de overgang van rechtspersoonlijkheid. Van oudsher hadden wij drie verschillende communautaire internationale organisaties met rechtspersoonlijkheid: als eerste de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en later de Europese Economische Gemeenschap – later omgedoopt tot Europese Gemeenschap – en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom). Deze organisaties hadden als kenmerk, sinds het zogeheten Fusieverdrag uit 1965, dat zij hun instellingen, waaronder met name een Commissie, een Raad van Ministers, een Hof van Justitie en een Parlement, gemeen hadden.

Sinds het Verdrag van Maastricht zijn daar twee multilaterale samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid bijgekomen: justitie en binnenlandse zaken (JUBI) en buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB). De beeldspraak die daarbij werd gebruikt was die van een tempel met drie pijlers, waarbij de EGKS, de EG en Euratom gezamenlijk de eerste zogeheten communautaire pijler vormden, GBVB en JUBI respectievelijk de tweede en derde pijler en ten slotte de Unie het timpaan.

(Ondertussen is op 23 juli 2002 het EGKS-Verdrag, dat voor 50 jaar was aangegaan, afgelopen en zijn de sectoren kolen en staal teruggevallen in de *lex generalis* van het EG-Verdrag.)

De belangrijkste wijziging van Lissabon is dat de Europese Gemeenschap als volkenrechtelijk rechtssubject (oud art. 281 EG) is opgehouden te bestaan en is vervangen door de Europese Unie, die daarmee rechtspersoonlijkheid heeft verkregen (art. 47 VEU).

Hierdoor is ook de pijlerstructuur verlaten en vervangen door een stelsel met enerzijds het EU-Verdrag, waarnaar een aantal institutionele bepalingen uit het EG-Verdrag is verhuisd en dat nadrukkelijker dan voorheen de rol van basisverdrag vervult, en anderzijds het vroegere EG-Verdrag als uitvoeringsverdrag dat nu de lekker bekkende naam 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie' draagt, afgekort 'VWEU' of 'Werkingsverdrag'.

Voor *Europarechtler* van de oude stempel heeft dit verstrekkende terminologische gevolgen: samen met het verdwijnen van de Europese Gemeenschap zijn namelijk alle aanduidingen gebaseerd op de woorden 'communautair' of 'gemeenschap' vervangen door aanduidingen die naar de Unie verwijzen: geen gemeenschapsrecht meer, geen gemeenschappelijke markt en geen communautair acquis, maar unierecht, interne markt en Unie-acquis. Ook heten de op individueel gevolg gerichte handelingen van de instellingen niet meer 'beschikking' (oud art. 249 EG), maar 'besluit' (art. 288 VWEU) en heet ons geliefde Gerecht van eerste aanleg nu simpelweg 'Gerecht' (art. 19 lid 1 VEU, in het Engels 'General Court' en in het Frans 'Tribunal'). Het Hof van Justitie heet nog steeds Hof van Justitie, zij het niet meer van de EG maar van de EU. Daarnaast geldt natuurlijk dat wie net, na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, de stap had gemaakt van art. 85 EEG naar art. 81 EG, nu in één moeite door kan stappen naar art. 101 VWEU.

Materieel heeft de belangrijkste vernieuwing betrekking op de binnen de Unie gehanteerde besluitvormingsprocedures.

Waar het EG-Verdrag voorheen een veelheid aan rechtsgrondslagen kende, met verschillende procedures die op hun beurt verschillende bevoegdheden toekenden aan Commissie, Parlement en Raad, is het aantal procedures nu sterk teruggebracht en is de procedure die voorheen werd aangeduid als medebeslissingsprocedure (oud art. 251 EG), gekenmerkt door twee lezingen in Raad en Parlement en gelijke rechten voor beide instellingen, nu aangeduid als de 'gewone wetgevingsprocedure' (art. 294 VWEU), die in de meeste gevallen geldt. Zo is de besluitvorming over tal van onderwerpen, die tot nu toe moest plaatsvinden met eenparigheid van stemmen in de Raad, hetgeen met 27 lidstaten tot complete bestuurloosheid leidde, vervangen door deze procedure, die in de Raad slechts een gekwalificeerde meerderheid vereist (art. 16 lid 4 VEU).

Een wijziging die naar algemene opvatting geen enkel materieel gevolg zal hebben, maar veel inkt heeft doen vloeien is de overheveling naar de nieuwe verdragen van het oude art. 3 lid 1 EG, waarin de bevoegdheden van de Gemeenschap waren neergelegd. Een van deze bevoegdheden, neergelegd in die bepaling sub g, was het voorzien in een 'regime waardoor wordt verzekerd dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst'. Waar de overige bevoegdheden zonder noemenswaardige wijziging een etage hoger zijn gestoten, naar art. 3 t/m 6 VEU, is de bevoegdheid sub g op verzoek van Frankrijk niet daar opgenomen, maar, in identieke bewoordingen, in een apart Protocol 27 'betreffende de interne markt en de mededinging'. Aangezien de bij de verdragen gehechte protocollen daar krachtens art. 51 VEU integrerend deel van uitmaken, zal deze wijziging, naar wordt aangenomen, uitsluitend cosmetisch van aard zijn.

Een andere vermeldenswaardige wijziging betreft de parlementen van de lidstaten, die een zelfstandige rol krijgen bij het bewaken van het subsidiariteitsbeginsel. Het novum is daar dat krachtens 8 van Protocol 2 'betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid' een parlement van een lidstaat rechtstreeks – dat wil zeggen zonder tussenkomst van de regering van die lidstaat – een beroep kan instellen tegen een richtlijn

of verordening wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel. Die rol van geprivilegieerde appellants was tot nu toe uitsluitend weggelegd voor de lidstaten – daarbij vertegenwoordigd door hun regering – en voor de instellingen. De laatste vermeldenswaardige wijziging is dat er in art. 50 VEU, anders dan tot nu het geval was, uitdrukkelijk is voorzien in de mogelijkheid om de Unie te verlaten. Ook hier gaat het echter om een zuiver cosmetische ingreep, aangezien opzegging van een verdrag naar algemene regels van volkenrecht ook zonder uitdrukkelijk daartoe strekkende bepaling mogelijk is.

Wij hebben nu dus een Unie gekregen die beter bestuurbaar lijkt in een context van 27 lidstaten, maar zonder aanmerkelijk gewijzigde materiële regels. Maar wat is nu de volgende stap?

Hoewel in de afgelopen jaren een punt leek bereikt waarin de lidstaten zich hevig verzetten tegen elke suggestie van verdere overdracht van bevoegdheden, is met de kredietcrisis een roep ontstaan naar centraal toezicht op financiële instellingen en coördinatie van het economisch beleid. Hierdoor is het waarschijnlijk dat binnen afzienbare tijd een aanvang zal worden gemaakt met het opstellen van weer een wijzigingsverdrag, dat deze keer eerder materieel van aard zal zijn. Daarbij geldt dat de coördinatie van economisch beleid in wezen de natuurlijke keerzijde is van het eenvormig monetaire beleid dat wij sinds de invoering van de Euro kennen. De polemiek rond de Griekse staatsschuld is daarvan het beste bewijs.

Wat is nu het verschil tussen de mede door Nederland afgeschoten Grondwet voor Europa en de verdragen in hun huidige, gewijzigde vorm? Ik zou zeggen: 'geen', of, zo men wil, 'cosmetiek'. De materiële wijzigingen zijn dezelfde, maar Lissabon voorziet niet, anders dan de Grondwet, in een Europese vlag en hymne, en verwijst vooral niet naar de schepping van een soevereine staat door het woord 'grondwet' te gebruiken. De kans is dus groot dat als de opstellers van het voorstel voor een Grondwet voor Europa het G-woord niet hadden gebruikt, wij al jaren geleden het resultaat hadden kunnen boeken dat nu is bereikt.

Bovendien hadden wij ons het pijnlijke tafereel kunnen besparen van de *hardboiled* Eurosceptici die opeens, omwille van het kabinetsbeleid, in de aanloop naar het Nederlandse referendum over die Grondwet de kiezer ervan moesten overtuigen dat het eigenlijk heel belangrijk was om vóór te stemmen. De communitarist is dood, lang leve de unionist!