

Liever Monnet dan Metternich? De Haagse visie op het beginsel van het institutioneel evenwicht

1. Inleiding

Het op 29 oktober 2004 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa werd, hoewel het in hoge mate het karakter draagt van een codificatie van het door de jaren heen gegroeide Europese constitutionele recht, bij verschijning betrekkelijk algemeen van grote betekenis geacht. Zo sprak de regering in haar memorie van toelichting van 'de grootste verdragsrechtelijke wijziging sinds de fundamentele voor de Europese Gemeenschap en de Europese Unie zijn gelegd' en daarmee van een 'mijlpaal' in het proces van Europese integratie.² De Raad van State sprak over een Grondwet, 'die als bindend, het geheel van de constitutionele ordening omvattend constitutioneel document een eersteling wordt in de politieke geschiedenis van Europa' en noemde haar 'van groot belang'.³ De Maastrichtse hoogleraar Europees recht en medewerker van het Hof van Justitie R. Barents, tenslotte, meende dat gelet op de inhoud en betekenis van de Grondwet de Europese Conventie als 'een cultuurhistorische gebeurtenis' diende te worden gekwalificeerd.⁴

Het negatieve oordeel dat in de Franse en Nederlandse referenda is geveld over de Grondwet, doet geen afbreuk aan het feit dat zij in het bijzonder voor wat betreft de institutionele architectuur van de Unie nog altijd een interessant beeld geeft van de richting waarin deze zich heeft ontwikkeld en naar verwachting verder zal ontwikkelen. Volgens de regering vormde het debat over dit onderwerp 'de meest prominente discussie in de Conventie en de IGC'.⁵ Tot de onderwerpen die daarbij tot de grootste controverse aanleiding gaven, behoorden het voorzitterschap van de Europese Raad, de weging van de stemmen in de Raad van Ministers en de samenstelling van de Commissie en het Europees Parlement. Van deze kwesties vormde het voorzitterschap van de Europese Raad volgens Paul Craig, hoogleraar Engels recht aan St. John's College

1. Mr. dr. H.-M.Th.D. ten Napel is als universitair docent verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Deze bijdrage werd geschreven in het kader van het programma Trias Europea, onderdeel van het onderzoeksprogramma 'Securing the Rule of Law in a World of MultiLevel Jurisdictions' van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van deze zelfde universiteit.
2. *Kamerstukken II 2004/05*, 30 025 (R1783), nr. 3, p. 3 respectievelijk 10.
3. *Ibidem*, nr. 4, p. 4 respectievelijk 1.
4. R. Barents, *Een grondwet voor Europa. Achtergronden en commentaar*, Europese monografieën nr. 80, Deventer 2005, p. 87.
5. *Kamerstukken II 2004/05*, 30 025 (R1783), nr. 3, p. 32.

te Oxford, waarschijnlijk weer 'the most significant debate'.⁶ Dit debat is 'contentious and complex' geweest.⁷

Doel van deze bijdrage is een inventarisatie te geven van de Nederlandse inzet tijdens het debat over de institutionele architectuur van de Unie in het algemeen en het voorzitterschap van de Europese Raad in het bijzonder, alsmede een proeve van een beoordeling daarvan in termen van succes en houdbaarheid. Speciale aandacht zal daarbij worden besteed aan het beginsel van het institutioneel evenwicht, op grond waarvan het in algemene zin is vereist 'dat de uitoefening van bevoegdheden geen exclusieve aangelegenheid van één orgaan vormt, maar van meerdere, ten einde machtsmisbruik en willekeur te vermijden'.⁸ De regering was in haar memorie van toelichting van oordeel dat door de ontwerp-Grondwet de institutionele vormgeving van de Unie 'grondig' wordt hervormd.⁹ Zij meende dat daarbij sprake is van 'een duidelijke scheiding van machten, waarbij specifieke rollen zijn toebedeeld aan ieder van de Unie-instellingen'.¹⁰ Ondanks het feit dat Nederland niet op alle punten zijn zin heeft gekregen, meende de regering dat het eindresultaat 'een acceptabel institutioneel evenwicht' oplevert.¹¹ De vraag is of dit juist is en hoe zich dit oordeel verhoudt tot de eerder geformuleerde omschrijving van het beginsel door politiek Den Haag. Afgesloten wordt met een korte beschouwing over de implicaties van een en ander voor de notie van het institutionele evenwicht, dat wel als nieuwe gedaante wordt aangemerkt van een aloude beginsel van de rechtsstaat, te weten machtsverdeling.

2. De Nederlandse inzet

De Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen over de institutionele architectuur van de Europese Unie is in belangrijke mate vastgelegd in de op 25 september 2002 door Minister van Buitenlandse Zaken J.G. de Hoop Scheffer en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken A. Nicolai aan de Tweede Kamer verzonden notitie 'Europa in de Steigers'. Blijkens deze notitie was het toenmalige eerste kabinet-Balkenende van mening, dat 'de communautaire methode, met het samenspel tussen Commissie, Raad en Europees Parlement, haar slagvaardigheid in het verleden heeft bewezen. Deze methode verzekert een hoge mate van *transparantie* in het besluitvormingsproces (hoewel nog altijd verbetering mogelijk is in dit opzicht), zorgt voor *consistentie* in het beleid en is veelal gebaseerd op een zorgvuldige *afweging tussen sectorale belangen* doordat de Commissie in de verschillende stadia van de besluitvorming consultatiemechanismen hanteert. Daar komt bij dat deze methode, met een sterke

6. Paul Craig, 'European Governance: Executive and Administrative Powers Under the New Constitutional Settlement', in: J.H.H. Weiler en C.L. Eisgruber (red.), *Altneland. The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working paper 5/04, [<http://www.jeanmonnet-program.org/papers/04/040501-12.html>], p. 15.

7. *Ibidem*, p. 42.

8. Barents, *Een grondwet voor Europa*, p. 375.

9. *Kamerstukken II* 2004/05, 30 025 (R1783), nr. 3, p. 4.

10. *Ibidem*, p. 5.

11. *Ibidem*, p. 33.

Commissie, met machtsverhoudingen die zijn gekanaliseerd in een rechtssysteem, gestoeld op de gelijkheid van alle lidstaten, meer ingebouwde *checks and balances* biedt dan de intergouvernementele weg. Kortom: liever Monnet dan Metternich.¹² De notitie bevatte een afzonderlijke paragraaf over institutioneel evenwicht, waarin de regering constateerde dat dit ‘onder druk’ is komen te staan als gevolg van ‘een steeds sterkere rol van de Europese Raad, die wel is gerelateerd aan de communautaire architectuur, maar daarvan als intergouvernementeel forum strikt genomen geen deel uitmaakt’.¹³ Derhalve was het niet de bedoeling dat de slagkracht van de Unie steeds meer van de Europese Raad ging afhangen: ‘Nog afgezien van het gebrek aan democratische controle, biedt dit lichaam onvoldoende *checks and balances* en voorspelbaarheid van uitkomsten. De regering is er daarom zeker geen voorstander van de Europese Raad een semi-permanente voorzitter te laten kiezen. (...) Hoe belangrijk verbeteringen in het functioneren van de Raad en het voorzitterschap ook zijn, effectief optreden van de Unie zal in eerste instantie moeten plaatsvinden door een versterking van de *Commissie*.’¹⁴

Deze inzet viel ook te herkennen in het zogeheten Benelux-memorandum, dat wil zeggen de bijdrage over ‘een evenwichtig institutioneel kader voor een uitgebreide, meer efficiënte en transparante Unie’ die de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse leden van de Conventie L. Michel, G.M. de Vries en J. Santer op 4 december 2002 vaststelden en vervolgens verzonden aan de Europese Conventie. Hierin werd de Europese Commissie aangemerkt als ‘motor van de Europese integratie’.¹⁵ Het memorandum benadrukte het belang van ‘het evenwicht tussen de instellingen van de Unie’, waarna werd geconstateerd: ‘De Benelux is van oordeel dat het voorstel om een Voorzitter van de Europese Raad aan te duiden voor een langere termijn en buiten de schoot van de leden van de Europese Raad, niet aan die voorwaarden beantwoordt.’¹⁶ Sterker, de Benelux verklaarde een dergelijke van buiten benoemde voorzitter ‘nooit’ te zullen aanvaarden.¹⁷ Opnieuw was de nadruk op de Commissie waarneembaar in de alternatieve voorstellen die de Benelux-leden van de Conventie op 5 mei 2003 indienden, in reactie op de ontwerp-artikelen van het Presidium onder leiding van Valéry Giscard d’Estaing. Deze voorstellen waren volgens de begeleidende brief opgesteld ‘[o]mwille van de eerbiediging van het evenwicht tussen de instellingen en de gelijkheid van de lidstaten’.¹⁸ Een van de voorstellen luidde om het halfjaarlijks wisselend voorzitterschap van de Europese Raad te continueren: ‘De handhaving van het toerbeurtsysteem als algemeen beginsel voor het Voorzitterschap van de Raad vormt de beste waarborg voor de gelijkwaardigheid tussen de lidstaten.’¹⁹ Blijkens het alternatieve art.

12. *Kamerstukken II* 2002/03, 28 604 en 28 473, nr. 3, p. 4.

13. *Ibidem*, p. 15, 16.

14. *Ibidem*, p. 16-17.

15. Conv 457/02 (11.12.2002), p. 3.

16. *Ibidem*, p. 5.

17. *Ibidem*.

18. CONV 732/03 (08.05.2003), p. 1.

19. *Ibidem*.

14, tweede lid, wenste de Benelux de Europese Raad evenmin als instelling aan te merken.²⁰

Met deze Nederlandse inzet volgde de regering een advies dat de Raad van State reeds naar aanleiding van het op 26 februari 2001 totstandgekomen Verdrag van Nice had gegeven. Bij die gelegenheid had de Raad van State opgemerkt: 'In intergouvernementele besluitvormingsprocessen behoudt elke staat – dus ook Nederland – weliswaar de bevoegdheid, (compromis)voorstellen af te wijzen, maar een relatief klein land kan zo'n standpunt zonder steun van andere landen doorgaans niet lang volhouden. Voor Nederland blijft dus het evenwicht tussen meerderheidsbesluitvorming in de Raad van Ministers van de Unie enerzijds, en de beleidsvoorbereidende en –uitvoerende bevoegdheid van de Commissie anderzijds van cruciaal belang. Nederland zal zich duidelijk moeten keren tegen verdere uitholling van de positie van de Commissie.'²¹ En, over de Europese Raad: 'Hij ziet niet voorbij aan het belang van de "impulsen" en "beleidslijnen" die op grond van art. 4 van het EU-Verdrag van de Europese Raad kunnen uitgaan. Deze bevoegdheid maakt de Europese Raad echter nog niet tot een instelling van de Unie met eigen normstellende bevoegdheden. De Raad acht het van belang dat de regering zich in het bijzonder inzet voor de positie van de Europese Commissie als Europese "executieve". Geen van de andere Europese instellingen kan de Commissie vervangen als centraal punt van beleidsvoorbereiding – ook voor onderwerpen van versterkte samenwerking – en geen van de andere Europese instellingen zal op democratisch volwaardige wijze door het Europees Parlement kunnen worden gecontroleerd.'²² Weliswaar opende de Raad in zijn advies bij het op 16 april 2003 te Athene totstandgekomen Verdrag betreffende de toetreding van een aantal Centraal- en Oosteuropese landen tot de Europese Unie de deur voor de benoeming van een President van de Europese Raad, maar hij voegde daaraan toe: 'De vormgeving van de functie van President zal in elk geval zodanig moeten zijn, dat zij zich niet ontwikkelt tot een parallelle structuur naast de Commissie. Deze laatste zal immers een centrale rol in de beleidsvorming moeten blijven vervullen, respectievelijk moeten gaan vervullen waar dit tot nu toe niet ten volle het geval is.'²³

Ook voorgaande kabinetten hadden deze lijn gevolgd. Zo schreven de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken in het tweede kabinet-Kok, J.J. van Aartsen en D.A. Benschop, op 8 juni 2001 in hun notitie 'De toekomst van de Europese Unie – een nieuwe bijdrage aan het debat': 'De instellingen van de Unie dragen haar besluitvorming. De beproefde communautaire methode blijft daarvoor van het grootste gewicht. Deze methode van Monnet en Schuman heeft de ontwikkeling van de Unie gedragen. Het belang van deze methode die de geleidelijke stap-voor-stap wijze van integratie mogelijk maakt geldt onverkort. De toekomstige Europese Unie zal ook op dit fundament zijn gebouwd. De regering meent dat de communautaire methode, met de kenmerkende wisselwerking tussen de Commissie (met recht van initiatief) en de Raad

20. Ibidem, p. 3.

21. *Kamerstukken II* 2000/01, 27 818 (R1692), nr. A, p. 4-5.

22. Ibidem, p. 5.

23. *Kamerstukken II* 2002/03, 28 972 (R1738), nr. A, p. 8-9.

als lichaam waarin de regeringen van de lidstaten zowel steun als sturing kunnen geven aan de richting en snelheid van de integratie, gecomplementeerd met het toenemend betrokken Europees Parlement, voor de voorzienbare toekomst het fundament blijft van het Europese integratieproces.²⁴

De visie kon bovendien rekenen op een breed draagvlak in de Staten-Generaal. Het Tweede-Kamerlid C.M.P.S. Eurlings (CDA) verklaarde bijvoorbeeld op 13 maart 2003 het eens te zijn met de regering, 'dat de uitgangspunten van de communautaire methode op dit moment onder druk staan. Niet alleen de ontwerptekst van de voorzitter en zijn eigen voorstellen, maar ook de inbreng van grote landen kunnen op veel punten het evenwicht tussen instellingen en de gelijkwaardigheid van lidstaten ondermijnen. (...) Een versterking van de Europese Raad bevordert de inter-gouvernementele samenwerking. De CDA-fractie wil voorkomen dat dit overleg dominant wordt ten opzichte van de Europese instellingen, waardoor het institutionele evenwicht kan worden verstoord.'²⁵ Volgens zijn collega J.C. van Baalen (VVD) steunde de VVD-fractie in de Tweede Kamer eveneens 'het behoud en de versterking van de communautaire methode van besluitvorming en de balans tussen de instituties'.²⁶ In het bijzonder verzette hij zich tegen de idee van een externe vaste voorzitter van de Europese Raad: 'Het is al eerder gezegd, het gaat in de Europese Unie bij het opstellen van de Grondwet over de macht; het is een machtsvraag. En als die machtsvraag in het nadeel van de kleine en middelgrote landen wordt beslist, dan is dat niet terug te draaien. Dan staat dat voor de eeuwigheid vast. Dan is dat in beton gebeiteld.'²⁷ Th.C. de Graaf (D66) noemde het vaste voorzitterschap 'buitengewoon slecht (...) voor de kleine landen en voor het communautaire karakter van de Unie. Nederland moet zich hiertegen tot het uiterste blijven verzetten.'²⁸ Maar ook een oppositiefractie als die van GroenLinks verklaarde bij monde van F. Karimi geen behoefte te hebben aan 'een sterke president van de Unie. Graag zien wij versterking van de voorzitter van de Commissie.'²⁹ Het Eerste-Kamerlid D.J. Wolfson (PvdA) achtte het roulerende voorzitterschap van de Europese Raad echter aan vervanging toe: 'Door verandering van het systeem af te wijzen zonder een alternatief te bedenken, plaatst Nederland zich in een heel zwakke positie.'³⁰ Evenals zijn collega J.H. Zwerver (GroenLinks): 'Wellicht is het beter de mogelijkheid te onderzoeken om de functieomschrijving van de voorzitter van de Europese Raad uit te houden. (...) In plaats van te blijven hameren op het roulerende voorzitterschap zou Nederland misschien naar alternatieven moeten zoeken.'³¹

Tijdens een gesprek op 1 februari 2003 van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer en de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties van de Eerste Kamer met de leden en plaatsvervangende

24. *Kamerstukken II* 2000/01, 21 407, nr. 9, p. 3.

25. *Handelingen II* 2002/03, 49, p. 3242, 3243.

26. *Ibidem*, p. 3239.

27. *Kamerstukken I/II* 2002/03, 28 473, nrs. 158^e en 33, p. 57.

28. *Handelingen II* 2002/03, 49, p. 3248.

29. *Ibidem*, p. 3251.

30. *Kamerstukken I/II* 2002/03, 28 473, nrs. 158a en 3, p. 5.

31. *Ibidem*, p. 6.

leden van de Europese Conventie uit de Eerste en Tweede Kamer over de voortgang in de totstandkoming van het Constitutioneel Verdrag, lieten ook deze laatsten hun twijfels blijken over de vraag of het verstandig was nog langer vast te houden aan het rotatiesysteem. Zo gaf het Eerste-Kamerlid P.R.H.M. van der Linden (CDA) eerst een aantal min of meer bekende argumenten tegen een vaste voorzitter van de Europese Raad weer: 'de positie van de Hoge Ver- tegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid wordt gemarginaliseerd, er ontstaat competitie tussen de president en de voor- zitter van de Europese Commissie, de diplomatieke dienst wordt aangestuurd vanuit de Europese hoofdsteden in plaats van door de Europese Commissie en er zal competitie ontstaan tussen de ambtenaren van de Europese Commissie en die van de gekozen president.'³² Hij voegde hieraan echter toe: 'In hoeverre is het bevorderlijk voor de herkenbaarheid als elke lidstaat eenmaal in de veer- tien jaar voor zes maanden het voorzitterschap van de Unie bekleedt?'³³ Het Tweede-Kamerlid F.C.G.M. Timmermans (PvdA) betoonde zich er zelfs van overtuigd 'dat Nederland zijn nationale belang schaadt door te willen vasthou- den aan het systeem van het roulerend voorzitterschap'.³⁴

De regering hield evenwel vast aan haar hierboven uiteengezette visie, vol- gens welke institutioneel evenwicht min of meer gelijkstaat aan de commu- nautaire methode. Onder communautaire methode wordt dan vervolgens een naar het Europese niveau doorvertaald parlementair stelsel verstaan, waarbin- nen de Commissie zich geleidelijk ontwikkelt tot regering. De op 7 maart 2003 door De Hoop Scheffer en Nicolai aan de Tweede Kamer verzonden brief, getiteld: 'De Conventie: een tussenstand', bevatte bijvoorbeeld de volgende passage: 'Voor het evenwicht van de instellingen moet de communautaire me- thode als uitgangspunt blijven gelden. Dat impliceert de noodzaak van verster- king van de instellingen met het accent op de Commissie. (...) De wijze waarop het voorzitterschap van de Europese Raad (en de overige raden) wordt gere- geld, is van groot belang voor het institutioneel evenwicht in een toekomstige Unie.'³⁵ Wel gaven de bewindslieden van Buitenlandse Zaken aan zich ervan bewust te zijn, dat wie een vaste voorzitter van de Unie afwees 'een geloof- waardig alternatief' diende te presenteren: 'Daar ligt de komende tijd een be- langrijke uitdaging.'³⁶ Tijdens een gecombineerd notaoverleg en openbaar mondeling overleg op 10 juni 2003 gaf Balkenende ten overvloede nog eens aan, dat '[e]en president van de Unie met verregaande bevoegdheden zonder democratische verantwoording ten koste van de positie van de Commissie (...) voor ons nooit acceptabel [zal] zijn.'³⁷ Staatssecretaris Nicolai voegde hieraan toe: 'Wij waren, zijn en blijven tegen de zonnekoning en de president, zoals die zich aanvankelijk aftekenden.'³⁸

32. *Kamerstukken I/III 2002/03*, 28 473, nrs. 158a en 3, p. 2.

33. *Ibidem*, p. 3.

34. *Ibidem*, p. 7.

35. *Kamerstukken II 2002/03*, 28 473, nr. 4, p. 7-8.

36. *Ibidem*, p. 9.

37. *Kamerstukken I/III 2002/03*, 28 473, nrs. 158^e en 33, p. 29.

38. *Ibidem*, p. 47.

3. Het eindresultaat

Volgens Craig is er in de ontwerp-Europese Grondwet sprake van een ‘delicate balans’ tussen de Commissie en de Europese Raad.³⁹ Deze stelling kan worden onderschreven, mits daarbij wordt bedacht dat dit per saldo dan wel een relatieve versterking van de positie van de Europese Raad betekent ten opzichte van de Commissie en derhalve een nieuw institutioneel evenwicht. Craig zelf erkent dit overigens, wanneer hij schrijft dat ‘[t]he powers of the *European Council* were enhanced by the constitutional settlement. (...) In fact, the Constitutional Treaty has opted for a regime of shared executive power. (...) The five-year Presidency of the European Council will undoubtedly increase the power of this body (...)’.⁴⁰

Uitgesprokener op dit laatste punt is Barents, die spreekt van ‘een belangrijke *machtsverschuiving* in de politieke verhoudingen van de Unie’: ‘De nieuwe institutionele configuratie bevestigt, globaal gesproken, dat in de Unie van 25 of meer lidstaten de politieke macht vooral geconcentreerd is in handen van de *grote lidstaten*.’⁴¹ Naar zijn oordeel is de Commissie ‘het grote slachtoffer (...) van de verschuivingen die de grondwet in het institutioneel evenwicht van de Unie heeft aangebracht’.⁴² Dit is in zekere zin een onvermijdelijk uitvloeisel van het model van ‘duale legitimatie’, dat blijktens art. I-46, tweede lid, aan de institutionele architectuur van de Unie ten grondslag ligt. Volgens dit model worden de burgers vertegenwoordigd door het Europees Parlement en de lidstaten door de Europese Raad en de Raad van Ministers. In lijn hiermee hebben de zich reeds veel langer voltrekkende processen van parlementarisering en intergouvernementalisering van de institutionele architectuur van de Unie zich krachtig doorgezet, ten koste van de Commissie: ‘Door de hoofdregel dat wetgevingshandelingen worden aangenomen volgens de gewone wetgevingsprocedure (art. I-34, lid 1) en de regel dat de Raad van Ministers besluit met gekwalificeerde meerderheid (art. I-23, lid 3), wordt de politieke greep van het Europees Parlement op de wetgeving van de Unie en de begroting (art. I-54) aanzienlijk vergroot. Deze conclusie vloeit ook voort uit het feit dat de Commissie politieke verantwoording schuldig is aan het Europees Parlement (art. 26, lid 8) en uit de parlementaire goedkeuring van de voordracht van de voorzitter van de Commissie op basis van het electorale resultaat (art. I-27, lid 1). Tegenover deze toegenomen parlementaire macht staat de groter geworden greep van de lidstaten op het politieke gebeuren in de Unie in het kader van de geïnstitutionaliseerde Europese Raad, die verder is versterkt door een voltijds voorzitterschap, de sterkere onderschikking van de formaties van de Raad van

39. Craig, ‘European Governance’, p. 26. Vgl. ook Idem, ‘Institutional Structure: A Delicate Balance’, in: *European Constitutional Law Review* 1 (2005), p. 52-56.

40. Craig, ‘Institutional Structure’, p. 55-56. De termijn van vijf jaar is gebaseerd op art. I-22, eerste lid, dat bepaalt dat de voorzitter weliswaar voor tweeënhalf jaar wordt gekozen, maar eenmaal herkiesbaar is.

41. Barents, *Een grondwet voor Europa*, p. 371.

42. Ibidem, p. 465.

Ministers aan deze instelling en door het ambt van minister van Buitenlandse Zaken van de Unie.’⁴³

De waardering van deze machtsverschuiving zou in Nederland, gelet op de in par. 2 omschreven inzet, op zijn minst ambivalent moeten zijn. In officiële regeringsstukken blijkt daar echter weinig van. Zo toonde de regering zich onder het kopje ‘institutioneel evenwicht’ in de memorie van toelichting bij de ontwerp-Grondwet ‘verheugd over het feit dat de positie van de Commissie is geconsolideerd en op onderdelen zelfs versterkt’.⁴⁴ Het feit dat de Europese Raad als een instelling van de Unie wordt aangemerkt, noemde de regering nu ‘een logische en juiste consequentie (...) van de toegenomen rol van de Europese Raad, die sinds de Europese Akte op een aanzienlijk aantal plaatsen in het Verdrag een specifieke rol heeft gekregen. (...) De regering heeft zich aanvankelijk gekeerd tegen de invoering van een voorzitter van de Europese Raad die voor tweeënhalf jaar gekozen is. Door steun van grote lidstaten bleek echter dat invoering niet tegen te houden was. Wel hebben bezwaren van een groot aantal andere lidstaten, onder aanvoering van de Benelux-landen, ertoe geleid dat het takenpakket van de voorzitter van de Europese Raad beperkt is gebleven (zie art. I-22, tweede lid). De aanvankelijke vrees voor overvleugeling van de voorzitter van de Commissie door de voorzitter van de Europese Raad is dan ook op grond van de taakomschrijving van beide functies opgenomen in het Grondwettelijk Verdrag weggenomen.’⁴⁵ De in art. I-22, eerste lid, opgesomde taken zouden resulteren in ‘een voorzitterschap dat veeleer technisch van aard is: het voorbereiden, leiden en stimuleren van de werkzaamheden van de Europese Raad en het zorgen voor de continuïteit van die werkzaamheden.’⁴⁶ Eerder zagen wij al dat een en ander de regering tot de slotsom bracht, dat er in de ontwerp-Grondwet sprake is van een acceptabele institutionele balans. Het verbaast wat dat betreft dan ook niet, dat in het jaarverslag en de slotwet van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2004 de navolgende beleidsprestatie simpelweg als ‘gerealiseerd’ geboekt staat: ‘Een nieuw verdrag waarin het Nederlandse standpunt herkenbaar is op sleutel terreinen als communautaire methode, institutioneel evenwicht en gelijkwaardigheid van lidstaten.’⁴⁷ Met daarbij als toelichting: ‘Tijdens de Europese Raad van juni [2004] is overeenstemming bereikt over het Grondwettelijk Verdrag waarin het primaat van de communautaire methode, evenwicht tussen de instellingen en de gelijkwaardigheid tussen de lidstaten zijn verankerd.’⁴⁸

De Raad van State toonde zich wat minder zeker over de vraag hoe het – terecht – als ‘nieuw’ aangemerkte institutionele evenwicht zal uitpakken: ‘Zo is het maar de vraag hoe de taak van de Europese Raad om impulsen te geven voor de ontwikkeling van de Unie en de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten vast te stellen, zich zal gaan verhouden tot de initiatiefrol van de Commissie. Ook rijst de vraag naar de verhouding tussen de rol van de (voor-

43. Ibidem, p. 399.

44. *Kamerstukken II* 2004/05, 30 025 (R1783), nr. 3, p. 13.

45. Ibidem, p. 14.

46. Ibidem, p. 37.

47. *Kamerstukken II* 2004/05, 30 100V, nr. 1, p. 65.

48. Ibidem.

zitter van de) Europese Raad en het voorzitterschap van de Raad van Ministers. (...) Het voorzitterschap van de Europese Raad zal, nu het is losgekoppeld van het voorzitterschap van de Raad van Ministers, ondanks de beperkte opzet in de Grondwet, een eigen dynamiek kunnen ontwikkelen, die in de toekomst tot uitholling van het voorzitterschap van de Raad van Ministers zou kunnen leiden.⁴⁹ In tegenstelling tot de regering, meende de Raad dat de positie van de Commissie 'zwakker' is geworden.⁵⁰

Hoewel de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen over de institutionele architectuur van de Europese Unie al met al bezwaarlijk als bijzonder succesvol kan worden gekwalificeerd, is de Europese Raad anderzijds in zekere zin tot een onderdeel geworden van de communautaire methode. Zo constateert Barents dat de Europese Raad reeds tenminste sinds het einde van de jaren zeventig fungeert als 'de *politieke motor* van het integratieproces. Alle belangrijke ontwikkelingen op het niveau van de Unie, zowel intern als extern, zijn door dit orgaan geïnitieerd of bezegeld. Een van de grote paradoxen die het functioneren van de Europese Raad kenmerken is dat door dit in wezen intergouvernementele lichaam, dat geen deel uitmaakt van de EG en in de Unie slechts een rudimentair geregelde positie inneemt, het bovennationale karakter van de Unie in belangrijke mate is versterkt.⁵¹ Het is de vraag of het geschreven constitutionele recht een dergelijke ontwikkeling in de staatkundige praktijk vermag te keren, zo dit al wenselijk zou zijn. Dat laatste lijkt al evenzeer de vraag, gelet op het eerdergenoemde model van duale legitimatie dat aan de institutionele architectuur van de Unie ten grondslag ligt, waarbij 'de Europese Raad met zijn voorzitter en ondersteund door "onderraden" optreedt als een soort *proto-Europese regering*, terwijl de wetgevende taak wordt verricht door een embryonale vorm van *bicameralisme*: het Europees Parlement als volkskamer en de Raad van Ministers, in zijn wetgevende hoedanigheid, als landenkamer.'⁵² Is dit presidentiële model, waarin volksvertegenwoordiging en president over eigen bevoegdheden beschikken die zij zelfstandig uitoefenen, vanuit het oogpunt van constitutionele theorie niet tenminste even verdedigbaar als het door Nederland gepropageerde parlementaire stelsel op Europees niveau?

Craig noemt in lijn hiermee als principiële argument voor het laten delen van de uitvoerende macht door de Europese Raad en de Commissie opvallend genoeg hetzelfde beginsel van institutioneel evenwicht dat door Den Haag traditioneel wordt ingeroepen ter ondersteuning van de communautaire methode: 'Inter-institutional balance of power, rather than the separation of powers, has always characterized the EU. The major institutions represent different interests, with the consequence that it is acceptable in principle for executive power to be shared by a body representing state interests, and a body representing the Community interest, each of which is legitimated in different ways. The at-

49. *Kamerstukken II* 2004/05, 30 025 (R1783), nr. 4, p. 19.

50. *Ibidem*, p. 20.

51. Barents, *Een grondwet voor Europa*, p. 408.

52. *Ibidem*, p. 400. Vgl. ook W.T. Eijsbouts, 'Presidenten, parlementen, fundamenten. Europa's komende constitutie en het Hollands ongemaakt', *NJB* 2003, p. 662-673, die in dit verband spreekt van een 'proto-presidentieel stelsel'.

tempt to impose a single executive power could moreover be counter-productive.’⁵³ Een hierbij aansluitend pragmatisch argument is, en ook op dit punt komt zijn argumentatie overeen met die van Barents, dat een dergelijke constructie aansluit bij een jarenlange praktijk. Het mag dan zo zijn, dat de verdragen weinig tot niets zeggen over de bevoegdheden van de Europese Raad: ‘The reality is that nothing of major importance happens within the EU without its approval. (...) A constant theme in the EU’s history is that institutions have developed, often outside the strict letter of the Treaties, as a response to concerns relating to the institutional balance of power.’⁵⁴

4. Ten slotte

Tijdens het op 2 juni 2005 gevoerde Kamerdebat, de dag nadat de Nederlandse bevolking haar ‘nee’ had uitgesproken tegen de Europese Grondwet, is een motie aangenomen van H. van Bommel (SP), M.J.M. Verhagen (CDA), M. Herben (LPF), F. Halsema (GroenLinks) en A. Rouvoet (ChristenUnie). De motie spreekt de wens uit, dat de regering en het presidium van de Kamer een ‘brede maatschappelijke discussie’ organiseren over hoe nu verder.⁵⁵ Alleen de VVD-fractie stemde tegen de motie. Verder heeft het kabinet bij monde van premier Balkenende aangegeven een nieuwe visie op Europa te willen presenteren.

Op grond van het bovenstaande lijkt het geen overbodige luxe om de bezinningsperiode mede te benutten voor een herijking van de Nederlandse visie op het beginsel van het institutioneel evenwicht. Volgens Barents vormt dit beginsel enerzijds ‘de essentiële parameter aan de hand waarvan de gevolgen van iedere verandering in de op een bepaald moment bestaande institutionele structuur verklaard en eventueel beoordeeld kunnen worden’.⁵⁶ Bovendien vormt het ‘niet alleen een politiek beginsel dat verhoudingen tussen de instellingen en dus tussen de lidstaten bepaalt, maar ook een normatief beginsel dat er voor zorgt dat deze verhoudingen gehandhaafd worden. Houdt een instelling bij de uitoefening van zijn bevoegdheden geen rekening met de prerogatieven van een andere instelling, dan kan het op deze wijze tot stand gekomen besluit door het Hof van Justitie in het kader van een beroepsprocedure nietig worden verklaard.’⁵⁷ Anderzijds geeft Barents aan dat het tevens een dynamisch beginsel is: ‘Het evenwicht tussen de instellingen kan in de tijd en door omstandigheden verschuiven ten voordele van de ene en ten nadele van de andere instelling.’⁵⁸ Het is tegen deze achtergrond de vraag hoe houdbaar de positie van politiek Den Haag is, voorzover deze neerkomt op een zich met een beroep op het beginsel van institutioneel evenwicht blijven verzetten tegen een ontwikkeling

53. Craig, *European Governance*, p. 43.

54. *Ibidem*, p. 45.

55. *Kamerstukken II 2004/05*, 29 993, nr. 14.

56. Barents, *Een grondwet voor Europa*, p. 375-376.

57. *Ibidem*, p. 378.

58. *Ibidem*.

in presidentiële richting die zich in de staatkundige praktijk reeds sinds de jaren zeventig geleidelijk heeft voltrokken.

Ook voor beoefenaren van het staatsrecht lijkt er echter aanleiding tot nadere reflectie op het beginsel van het institutioneel evenwicht. In zijn boek legt Barents terecht de vinger bij het gebruik van 'polyvalente begrippen' in het discours over de institutionele architectuur van de Unie. Zo kan met behulp van de term democratie 'vrijwel elke institutionele configuratie van de Unie ingevuld worden. (...) Soortgelijke overwegingen gelden eveneens voor andere populaire termen zoals subsidiariteit, federalisme, soevereiniteit en, niet in de laatste plaats, het woord "constitutioneel". In de meeste gevallen wordt met het gebruik van al deze termen een politiek – en op zich legitiem – standpunt over de institutionele structuur van de Unie te berde gebracht.'⁵⁹ Het is waarschijnlijk terecht dat Barents het begrip 'institutioneel evenwicht' niet in dit rijtje heeft opgenomen. Wel rijst de vraag waar precies de grens ligt tussen een dynamisch beginsel als het onderhavige en een polyvalent begrip. De wijze waarop het beginsel in Nederland de afgelopen periode is gebruikt, illustreert dat de nadere invulling ervan mede een politieke aangelegenheid kan zijn. In dit geval is daarbij niet zozeer sprake van een partijpolitieke aangelegenheid, als wel van het op zichzelf legitieme opkomen van een klein land voor zijn vermeende belangen. Wil het beginsel van institutioneel evenwicht daadwerkelijk als een volwaardige vervanging van het klassieke beginsel van de machtsverdeling kunnen fungeren, dan is het derhalve gebaat bij een nadere uitkristallisatie in zowel de doctrine als de jurisprudentie en de staatkundige praktijk. De verhouding tussen de politieke en de juridische dimensie van het beginsel, welke laatste een afzonderlijke behandeling zou vergen, verdient daarbij onder meer de aandacht.

Overigens kan hierbij ter relativering worden aangetekend dat de in deze bijdrage besproken kwestie van de institutionele architectuur uiteindelijk een afgeleide vormt van de vraag naar de finaliteit van de Unie en de daarmee samenhangende bevoegdhedenverdeling tussen de Unie en haar lidstaten. Het is achteraf boeiend te constateren dat de Nederlandse bevolking dat beter lijkt te hebben gevoeld dan de onderhandelaars en politici, die tijdens de Europese Conventie deze vraag uit de weg zijn gegaan. Inmiddels lijkt de regering zich hiervan weliswaar bewust, getuige hetgeen staatssecretaris Nicolai opmerkte in een op 11 juli 2005 voor het Nederlands Instituut voor Internationale betrekkingen 'Clingendael' te Den Haag gehouden rede ter gelegenheid van de start van het Britse voorzitterschap van de Europese Unie: 'Het referendum heeft duidelijk gemaakt dat de Europese instellingen bij veel Nederlanders argwaan wekken, omdat dat bij hen de suggestie wekt dat de EU een federale staat in wording is. Door het einddoel van de Europese integratie bewust buiten bespreking te houden, is hun argwaan alleen maar groter geworden. Misschien is nu de tijd gekomen dit taboe te doorbreken en de discussie over het einddoel aan te gaan.'⁶⁰ Toch moet worden betwijfeld of een dergelijke discussie tot grote resultaten zal leiden. Zowel binnen Nederlands als binnen de Unie is

59. Ibidem, p. 373-374.

60. De rede, getiteld *Bescheiden, eerlijk en ambitieus. Naar een nieuw Europa voor de burgers*, is te vinden op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

immers sprake van een 'gebrek aan gemeenschappelijke opvattingen over gevolgen en finaliteit van het integratieproces en als gevolg daarvan over wat de Unie is of zou moeten zijn'.⁶¹ Ook in dit opzicht is er voor het staatsrecht werk aan de winkel, waarvoor de door Barents in deze bundel bepleite verdere evolutie van een nationale naar een transnationale rechtswetenschap dan wel een voorwaarde vormt.

61. Barents, *Een grondwet voor Europa*, p. 155.