

Quo vadis, Europa? De institutionele verhoudingen binnen de Europese Unie onder de loep genomen*

Peter van Grinsven

Op 12 mei 2000 hield de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Joschka Fischer in Berlijn de zogeheten Humboldt-rede.¹ Hij sprak deze rede uit bij gelegenheid van de vijftigste verjaardag van het Schuman-plan, een initiatief dat algemeen als het beginpunt van de huidige Europese Unie wordt gezien. De rede van Fischer kan aan de hand van een drietal termen worden samengevat. Ten eerste sprak hij zich uit voor vaststelling van de politieke *finaliteit*, met andere woorden, voor de vaststelling van een politieke doelstelling voor het Europese integratieproces. Niet langer kan worden volstaan met een aanpak waarbij de dynamiek van het proces belangrijker is dan het doel. Bovendien zou dit doel de schepping van een *federale* constellatie binnen de Unie moeten inhouden, met als componenten een afbakening van bevoegdheden tussen de Europese bestuurslagen en de instelling van een daarmee overeenstemmende constitutioneel verankerde gezagsstructuur. Deze federale constructie zou, tot slot, gegeven de verschillen van mening tussen de lidstaten, alleen langs de weg van de *flexibiliteit* bereikt kunnen worden. Een selecte groep van lidstaten (een zogeheten *Gravitationszentrum*) zou daarom het voortouw dienen te nemen bij het ontwerpen van een federale blauwdruk en de implementatie ervan.

Als gevolg van deze interventie is de vraag naar de toekomst van het integratieproces ondubbelzinnig op de Europese agenda komen te staan, en wel in contouren die tot dan toe als utopisch dan wel als achterhaald werden beschouwd: het vooruitzicht van een federaal Europees verband. Dit uitgangspunt vormde de basis van de Slotakte van het Verdrag van Nice. Deze Slotakte, waarin werd gepleit voor afbakening van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten, een rol voor de nationale parlementen in de Europese architectuur en voor een plaats van het Handvest van de grondrechten in het Verdrag van de Europese Unie, diende als uitgangspunt voor de inmiddels veel besproken Conventie naar de Toekomst van de Europese Unie. Aansluitend zouden de lidstaten tijdens een

* Voor een uitgebreide analyse, zie: J.Q.Th. Rood e.a., *Europa onvoltooid?*, Clingendael-notitie no. 15 (’s-Gravenhage 2001).

¹ J. Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität des europäischen Integration* (rede, Berlijn 12 mei 2000).

Intergouvernementele Conferentie (IGC), met de einduitkomst van deze Conventie in de hand, overeenstemming moeten bereiken over een grondwettelijk verdrag, dat recht zou doen aan een uitgebreide Europese Unie met al haar doelstellingen en ambities. Daarmee leek de Unie in onbekend vaarwater te zijn beland. Tot nu waren de lidstaten bij gebrek aan overeenstemming de vraag naar het einddoel van het integratieproces immers angstvallig uit de weg gegaan (bijvoorbeeld in Maastricht en Amsterdam). Alleen door de eindbestemming in het midden te laten, zo wordt wel beweerd, is het mogelijk gebleken om langs incrementele weg voortgang te maken op het pad van eenwording, zowel sectoraal als institutioneel. Deze gang van zaken onderstreept niet alleen hoezeer verdragswijziging onderdeel is geworden van de Europese besluitvormingspraktijk, maar ook hoezeer de Unie in een proces van (welhaast continue institutionele) revisie verkeert.²

Is er reden te veronderstellen dat anno 2004 het spreekwoordelijk gebrek aan wilsovereenstemming tussen de lidstaten inzake dit onderwerp is overwonnen? Is er sprake van een nieuwe dynamiek? Vormt de Conventie een weerslag van een nieuwe wind die door Europa waait?

Finaliteit opnieuw aan de orde

Het debat over de inrichting van een uitgebreid en verenigd 'Europa' neemt een nieuwe wending in het midden van de jaren negentig. Daarbij wordt de post-Maastricht agenda gedomineerd door een drietal kwesties: de in Maastricht reeds overeengekomen herziening van de Europese Verdragen (middels de Intergouvernementele Conferentie (IGC) 1996-1997); de implementatie van de afspraken inzake de Economische en Monetaire Unie (EMU) en de zich aankondigende uitbreiding met de landen uit Centraal- en Oost-Europa. Deze kwesties markeren het spanningsveld dat binnen de Unie is ontstaan rond de thematiek van de verdieping en de verbreding van de EU en vormen tevens de opmaat tot een opkomend debat over de finaliteit van het integratieproces.

² Zie hierover: G. Edwards en A. E. Pijpers, *The politics of European treaty reform; the 1996 Intergovernmental Conference and beyond* (Londen en Washington 1997).

Cruciaal daarbij is de zogeheten pre-IGC position paper *Überlegungen zur europäischen Politik*³ van de Duitse christen-democraten Wolfgang Schäuble en Karl Lamers, van september 1994. Zij pleiten voor een Europese Unie waarbinnen de klassieke orthodoxie die inhoudt dat alle lidstaten in beginsel gezamenlijk optrekken, wordt verlaten. De oplossing voor het dilemma tussen verbreding en verdieping moet, zo stellen zij, gezocht worden in de schepping van een 'hard core of member states both willing and able to pursue deeper integration'. De toekomstige vormgeving van de Europese Unie moet geënt worden op het model van de federale staat en op het subsidiariteitsbeginsel.⁴ De politieke betekenis van het Schäuble/Lamers-document ligt in het feit dat de verdieping niet gezocht wordt in een sectorale beleidsmatige ontwikkeling van het integratieproces, maar in institutionele vernieuwing en hervorming. Door te pleiten voor een institutionalisering van een nauwere samenwerking en de vorming van een 'kern-Europa' - een gedachte die van Franse zijde wordt verwoord in het concept van de concentrische cirkels - heropenen beide Duitsers de discussie over de finaliteit van de Europese Unie.

Naast deze concepten werden er in het kader van de IGC 1996-1997 tal van politieke beleidsdocumenten opgesteld over de verdere invulling van met name het flexibiliteitsbegrip. Nadat in het Verdrag van Maastricht de facto al een beperkte vorm van flexibiliteit was opgenomen, werd tijdens de Europese Raad van Amsterdam besloten de mogelijkheid tot nauwere samenwerking te institutionaliseren, hierbij vooruitlopend op de aanstaande uitbreiding van de Unie. Tevens stond in Amsterdam de toekomstige institutionele constellatie van de Unie op de agenda. De samenstelling van de Europese Commissie, de stemverdeling en meerderheidsbesluitvorming in de Raad van Ministers dienden te worden aangepast. Het gebrek aan overeenstemming over een aantal kwesties tijdens deze top dwong de lidstaten in 2000, vóór de eerste uitbreidingsronde, een nieuwe IGC te beleggen. Maar ook het resultaat van die IGC – het Verdrag van Nice – biedt geen uitzicht op de finale vormgeving van de Unie. Wel zou gesteld kunnen worden dat het vinden van een oplossing voor deze kwesties een voorwaarde is (geweest) om hoe dan ook de deur te openen voor een fundamenteel debat over de finaliteit van de Unie.

³ B.F. Nelsen en A.C.G. Stubb, *The European Union; readings on the theory and practice of European integration* (tweede druk, Houndsmills 1998) 71-81.

⁴ Nelsen en Stubb, *The European Union*, 74.

Waarom nu een finaliteitsdebat?

In het licht van deze voorgeschiedenis klemde des te meer de vraag waarom juist nu het vraagstuk van de finale vormgeving van de Unie op de Europese agenda is verschenen, met andere woorden, de uitdrukkelijke doelstelling om te komen tot een constitutionele ordening van de intern-Europese bestuurlijke verhoudingen en tot een daarmee overeenstemmende gezagsstructuur. Daarvoor kan een aantal redenen worden aangegeven, die tegelijkertijd kunnen worden gezien als argumenten vóór vastlegging van de politieke finaliteit.

Een *eerste* reden is dat de huidige methode van integratie binnen de Europese Unie, de ‘communautaire methode’, ook wel bekend als de methode-Monnet, niet langer toepasbaar zou zijn als middel tot integratie. In deze aanpak was het integratieproces toch vooral een technocratisch proces, waarbij sluipenderwijs via een creatief gebruik van haar exclusieve prerogatieven door de Europese Commissie en een extensieve uitleg van de communautaire regelgeving door het Europese Hof en gesteund door nationale politieke elites, steeds meer competenties op een groeiend aantal beleidsterreinen van de hoofdsteden naar Brussel werden verschoven. Deze strategie van *creeping competence transfer* of ‘integratie via de achterdeur’ sloot naadloos aan bij de voorstelling van de Europese integratie als een naoorlogs pacificatieproject, maar stuit, zo wordt gesteld, mede als gevolg van het succes ervan in toenemende mate op haar eigen grenzen.⁵ Deze betreffen onder andere de grote beheersproblemen voor de Europese Commissie. Tevens veroorzaakt deze ‘ongecontroleerde dynamiek’, nu het integratieproces steeds dieper tot in de harde kern van de nationale soevereiniteit doordringt, gevoelens van onbehagen bij in ieder geval een deel van de lidstaten.⁶ Wezenlijker is echter dat in deze visie het

⁵ Tegen de visie dat er sprake is geweest van een sluipend proces van bevoegdhedenoverdracht c.q. -verschuiving kan worden ingebracht dat, formeel gezien, overdracht van bevoegdheden alleen via een IGC dan wel in het kader van art. 308 van het Verdrag betreffende de Europese Unie op basis van unanimitieit kan plaatsvinden. Het ‘sluipende’ kan dan ook slechts betrekking hebben op een creatief gebruik door de Commissie van haar exclusieve prerogatieven dan wel een extensieve verdragsuitleg door het Hof, of op het verschijnsel van beleidsmatige *spillover* waardoor staten pas in tweede instantie de reikwijdte van eerder genomen besluiten beseffen en vervolgens min of meer gedwongen tot verdragswijziging overgaan.

⁶ De Duitse positie is in dit verband significant. De Duitse Bondsregering staat immers onder grote druk van de Länder die bezwaar aantekenen tegen verdere overdracht van bevoegdheden naar het Europese niveau en de federale regering grondwettelijk onder

integratieproces zover is voortgeschreden, dat de deelnemers steeds scherper geconfronteerd worden met de vraag naar de uiteindelijke politieke vormgeving van de Unie; een kwestie die in de visie van Fischer niet langs incrementele weg kan worden beantwoord, maar omwille van het verzekeren van oriëntatie van het integratieproces dwingt tot expliciete, dus voorafgaande, definiëring van het einddoel.⁷

De *tweede*, in het verlengde hiervan liggende overweging heeft betrekking op de volgens velen steeds nijpender wordende kwestie van het ontbreken van een publieke draagvlak voor de Europese integratie. Dit gebrek aan politieke legitimiteit vormt op termijn, zo wordt wel gesteld, een bedreiging voor het integratieproces. Mede als gevolg van de Europese Monetaire Unie dringt dit proces steeds dieper door binnen de nationale samenlevingen. Anders gezegd, zonder verzekering van een voldoende democratische inbedding is voortgang illusoir, zelfs gevaarlijk. Ook deze overweging dwingt tot een afscheid van de methode-Monnet, die immers functioneert bij gratie van een hooguit *permissive consensus* onder de bevolking van de lidstaten, maar die als gevolg van het succes ervan in feite haar eigen democratisch *deficit* genereert. In deze optiek is het wegwerken daarvan vereist via een uitdrukkelijke politiek gelegitimeerde vaststelling van de finaliteit van het integratieproces; een finaliteit die de vestiging van volwaardige Europese democratische voorzieningen zou moeten impliceren. Deze redenering is een variant van de stellingname dat behoud van het bestaande niveau van integratie verdere stappen op weg naar eenwording vereist.

Een *derde* omstandigheid betreft de naderende uitbreiding van de Unie en de vrees dat deze, bij onvoldoende voorafgaande versterking van de slagvaardigheid, tot een zodanige verlamming van de besluitvorming en aantasting van bestuurlijke capaciteit zal leiden dat de Unie vervolgens aan stagnatieverschijnselen ten prooi zal vallen. Dit zou dan de opmaat kunnen vormen tot een renationalisering van beleid, desintegratie van de bestaande institutionele structuren, verwatering van het *acquis communautaire*,⁸ en uiteindelijk tot fragmentatie en het weer oplaaieren van de oude

curatele hebben weten te plaatsen. Vanuit dit perspectief zou gesteld kunnen worden dat Fischer's pleidooi voor de finaliteit, in het bijzonder zijn voorkeur voor een bevoegdheids-catalogus, ook een intern-Duitse discussie en behoefte weerspiegelt.

⁷ Een factor die hierbij vermeld moet worden is dat - gegeven het 'succes' van de integratie - de toepassing van sectorale uitruil als mechanisme voor verdere verdieping van de Unie steeds moeilijker toepasbaar is.

⁸ De verzameling Europese wetten waaraan alle lidstaten moeten voldoen.

machtspolitieke rivaliteit tussen landen kunnen leiden. Kortom, de Unie loopt het gevaar om als gevolg van de grenzeloze uitbreiding waarvoor zij lijkt te staan, aan *overstretch* ten onder te gaan.⁹ Daarbij moet de oorzaak niet slechts gezocht worden in de explosieve toename van het ledental, maar vooral in de onoverbrugbare heterogeniteit en de daarmee samenhangende middelpuntvliedende krachten waartegen het bestaande bouwwerk niet bestand zou kunnen blijken. Dit horrorscenario vormt een belangrijke inspiratiebron voor de opvatting dat een fundamentele hervorming van de Unie, wat betreft instellingen, besluitvorming en beleid, geboden is, in het bijzonder met het oog op versterking van de bestuurlijke slagvaardigheid.

Ten *vierde* kan gewezen worden op de stelling dat de Europese Unie gelet op de interne, maar niet in de laatste plaats ook op de externe uitdagingen waarmee zij zich geconfronteerd weet, geen andere keuze heeft dan het ambitieniveau op te schroeven, en als logisch daarop volgende stap de voor de verwezenlijking van deze ambities noodzakelijke hervormingen door te voeren. Zo is de economische en geopolitieke omgeving waarbinnen de Unie opereert de afgelopen jaren ingrijpend veranderd. Het einde van de Koude Oorlog (met als directe resultaten de Duitse eenwording en de komende uitbreiding); de daarmee samenhangende veranderingen in de transatlantische betrekkingen; de uitdaging van de economische globalisering, de opkomst van nieuwe (regionale) politieke en economische machten; nieuwe vormen van conflict en uitingen van instabiliteit in de eigen periferie; al deze ontwikkelingen roepen de vraag op of de Unie in haar huidige vorm adequaat is toegerust om deze uitdagingen en bedreigingen het hoofd te bieden. Deze vraag heeft niet alleen betrekking op de interne organisatie, maar ook op de wijze waarop de Unie zich extern op het wereldtoneel manifesteert.

De conclusie op grond van bovenstaande overwegingen kan niet anders zijn dan dat het voor de lidstaten niet langer mogelijk is het vraagstuk van de politieke finaliteit van de integratie te omzeilen. Bovenal is de conclusie dat - mede in het licht van het reeds bereikte niveau van integratie - een verdere versterking van de Europese gezagsstructuren langs federale lijn (de specifieke inrichting daargelaten) de meest rationele aanpak is, omdat zo'n arrangement het voor de hand liggende kader vormt ter

⁹ Zie voor een behandeling van het desintegratie-scenario onder andere: H.H.J. Labohm, J.Q.Th. Rood en A. van Staden, *'Europe' on the threshold of the 21st century; five scenarios*, ('s-Gravenhage 1998) en M.C. Brands, 'De fragiliteit van het Europese bouwwerk; doemscenario's voor de Europese Unie', *Internationale Spectator* 55 (2001) 115-119.

verzekering van democratische legitimiteit, rechtsstatelijkheid, slagvaardigheid, welvaart, stabiliteit en binding.¹⁰ De cruciale vraag hierbij is in welke mate de Conventie hieraan invulling heeft kunnen geven.

Het institutionele evenwicht na de Europese Conventie¹¹

‘Nous souhaitons que ce texte constitue le fondement du future Traité instituant une Constitution pour l’Europe’.¹² Onder het uitspreken van deze wens heeft de voorzitter van de Conventie over de Toekomst van de Europese Unie, het voormalige Franse staatshoofd Valéry Giscard d’Estaing, op 20 juni 2003 het eindresultaat van diezelfde Conventie aangeboden aan de Europese Raad van Thessaloniki. Dit eindresultaat betrof niets minder dan een ontwerp-grondwet voor de Europese Unie, die in de woorden van dezelfde Europese Raad een goed uitgangspunt vormde voor de op 4 oktober van dat jaar aan te vangen Intergouvernementele Conferentie (IGC), waarop de lidstaten daadwerkelijk over een Europese grondwet voor een uitgebreide Unie zouden gaan onderhandelen. Deze onderhandelingen zijn zoals bekend nog steeds niet afgerond. De vraag is nu of de EU-landen de ontwerp-grondwet van Giscard in grote lijnen onaangetast zullen laten of op wezenlijk onderdelen ervan zullen willen wijzigen.

De gevoeligheid van deze materie hoeft niet te verbazen. Ook tijdens de onderhandelingen over de verdragen van Amsterdam en Nice bleek hoezeer de lidstaten verdeeld zijn over juist het onderwerp van de institutionalia. Deze verdeeldheid is terug te voeren tot het kerndilemma waarop iedere discussie over institutionele hervorming stuit. Immers, de noodzaak om omwille van vergroting van de effectiviteit van de besluitvorming en de democratische legitimiteit tot ingrijpende hervorming

¹⁰ Zie onder andere: B. Rosamond, *Theories of European integration* (Houndmills 1999) en in het bijzonder: J. Pinder, *European Community: the building of a Union* (Oxford 1991). Pinder wijst onder andere op het reeds aanwezig zijn binnen de Unie van ‘quasi-federale’ elementen.

¹¹ Zie voor een uitgebreidere analyse P.C.J. van Grinsven en J.Q.Th. Rood, ‘Het institutionele evenwicht na de Europese Conventie’, *Internationale Spectator* 57 (2003) 407-414.

¹² Voor de volledige speech van Giscard d’Estaing ten overstaan van de Europese Raad van Thessaloniki op 20 juni 2003, zie ‘Rapport Oral présenté au Conseil Européenne de Thessalonique par V. Giscard d’Estaing, Président de la Convention Européenne op de website van de Europese Conventie:

http://www.europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp200603_fr.pdf.

over te gaan legt het welhaast per definitie af tegen de vrees van individuele lidstaten dat zij zoveel meer te verliezen hebben naarmate de aanpassingen radicaler zijn. Daarmee is ook de ware aard van het institutionele debat geformuleerd; een aard die zoveel scherper aan de oppervlakte zal komen als dat debat gevoerd wordt onder de vlag van de politieke finaliteit van de Europese integratie. Het gaat immers om de *machtsvraag* binnen de Unie. Waar ligt het politieke zwaartepunt binnen de Unie van de toekomst? Wie regeert?

Binnen de EU raakt deze vraag direct aan het bekende institutionele evenwicht tussen de lidstaten (Europese Raad/Raad van Ministers) en de communautaire instellingen, vooral de Europese Commissie. Verschuift dat 'evenwicht' in de richting van de lidstaten of winnen de communautaire instituties aan macht? Die kwestie leidde, als gezegd, tot grote verdeeldheid binnen de Conventie, juist omdat het antwoord potentieel grote gevolgen heeft voor de verhoudingen tussen de lidstaten onderling, maar bovenal voor de richting van het integratieproces: meer intergouvernementeel, sterker communautair, of mogelijk meer federaal. Nogmaals, een vraagstuk dat de lidstaten in zijn finale beantwoording tot op het bot verdeelt. Hoe moeten nu vanuit deze optiek de institutionele resultaten van de Conventie worden beoordeeld? Wat betekenen zij voor de machtsverhoudingen binnen de Unie?¹³

De dynamiek tijdens de Conventie

De Conventie is op 27 februari 2002 onder een ontegenzeggelijk lastig gesternte met haar werkzaamheden begonnen. Alhoewel na het in veler ogen evidente echech van Nice een andere voorbereiding en aanpak van verdragswijziging noodzakelijk werd gevonden, was er tegelijkertijd ook sprake van scepsis over de mogelijkheid om binnen een zo breed samengesteld gezelschap over de toekomstige vormgeving van de EU consensus te bereiken. Zo was daar bijvoorbeeld de door de toenmalige Nederlandse minister van buitenlandse zaken Jozias van Aartsen gehuldigde

¹³ Zie voor een uitgebreide analyse van de diverse voorstellen die in het kader van de Conventie over de instituties zijn gedaan: J.Q.Th. Rood, *De Institutionele uitdaging van de Europese Conventie*, WRR-papserie 'De Nederlandse stem in de Europese Conventie' (Den Haag, juni 2003); zie ook: P.C.J. van Grinsven en J.Q.Th. Rood, 'Verdwaald in Europa: Nederland en de Europese Conventie', *Internationale Spectator* 57 (2003) 273-274.

opvatting dat zo'n exercitie rond de finaliteit van de Europese integratie per definitie een hoog fantasiekarakter heeft. 'Luchtfietsrij', zo stelde hij. Maar ook zonder in bespiegelingen over de finale blauwdruk van de Unie te vervallen dwingt de geschiedenis van de verdragswijzigingen tot bescheidenheid. Immers, vanaf midden jaren tachtig, te beginnen met de Europese Akte, was de Europese Unie in een welhaast permanent onderhandelingsproces van verdragswijzigingen terechtgekomen zonder zelfs maar de contouren te hebben van een sluitend eindresultaat. Bij uitstek op het vlak van de institutionele en constitutionele verhoudingen waren de resultaten bovendien minimaal geweest. En juist de constitutionele en institutionele dimensie van de toekomstige Unie zou, zo bepaalde onder andere de Verklaring van Laken, centraal staan in het debat binnen de Conventie.

Desalniettemin wist het Presidium, onder de energieke leiding van zijn dominante voorzitter Giscard d'Estaing snel vaart te krijgen in de discussies. De werkdocumenten van de elf, uit Conventieleden bestaande werkgroepen die zich over tal van onderwerpen hadden gebogen¹⁴ vormden daarvoor een uitstekend uitgangspunt. Zo leek de scepsis om te slaan in een soort euroforie, waarbij de door Giscard zelf geventileerde gedachte van een grondwetgevende vergadering zowaar inhoud begon te krijgen. Echter, de voorwaarde voor snelle voortgang was wel dat het meest gevoelige onderwerp bewust tot de laatste fase van de onderhandelingen werd bewaard: de institutionele verhoudingen. Zo werd er geen werkgroep ingesteld met de institutionele verhoudingen als onderwerp. Een door het presidium opgestelde discussienota was slechts inventariserend van aard en een inhoudelijk debat over dit onderwerp - op basis van concrete teksten en voorstellen - werd tot mei 2003 zoveel mogelijk gemeden.

Alhoewel begrijpelijk als onderhandelingstactiek, is deze gang van zaken tegelijkertijd illustratief voor de werkelijke machtsverhoudingen op het punt van de institutionalia. Het debat over dit onderwerp werd gedomineerd door de lidstaten, die inzake de machtsvraag binnen de Unie duidelijk de touwtjes in eigen hand wensten te houden. Dit wordt onderstreept door het gegeven dat de belangrijkste bijdragen aan de

¹⁴ De Conventiewerkgroepen hebben zich gebogen over de volgende elf onderwerpen: Subsidiariteit, Handvest van Grondrechten, Rechtspersoonlijkheid, Nationale Parlementen, Complementaire bevoegdheden, Economisch bestuur, Extern optreden, Defensie, Vereenvoudiging verdragen, Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid, en tenslotte, Sociaal Europa. Voor de werkdocumenten, zie: http://european-convention.eu.int/doc_wg.asp?lang=NL.

beraadslagingen over de institutionele verhoudingen afkomstig waren van de lidstaten, de grote landen in het bijzonder. Het debat werd meteen op scherp gezet door het gezamenlijke Frans-Duitse voorstel *Contribution Franco-Allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union* van 15 januari 2003. In deze nota brachten beide regeringen hun gezamenlijke visie naar voren over de toekomstige institutionele structuur van de uitgebreide Europese Unie. Meest in het oog springend waren de voorstellen voor een vaste voorzitter van de Europese Raad met als implicatie afschaffing van het roulerend voorzitterschap; een door het Europees Parlement genomineerde voorzitter van de Europese Commissie en de aanstelling van een Europese Minister van Europese Zaken die met een 'dubbele hoed' zowel de functies van de huidige Hoge Vertegenwoordiger als van de Commissaris Externe Betrekkingen (RELEX) zou uitoefenen. Dit Frans-Duitse voorstel kon vanaf het begin rekenen op de steun van de Britse en Spaanse regering. De grote lidstaten spreidden hiermee een ongekende eensgezindheid ten toon, waarbij verondersteld mag worden dat hun eenheid vooral geïnspireerd werd door de vrees aan positie en invloed te verliezen binnen een Unie van in overgrote meerderheid kleine(re) lidstaten. Het voorstel voor een vaste voorzitter van de Europese Raad moet dan ook gezien worden als een poging het leiderschap van dit gezelschap in een zich uitbreidende Europese Unie voor de grote landen te verzekeren, waarbij voor die landen als extra argument geldt dat zij zich in deze intergouvernementele situatie zoveel meer kunnen doen gelden.

De kleine(re) lidstaten, onder aanvoering van onder andere Nederland, reageerden echter als door een wesp gestoken. Het pleidooi voor een vaste voorzitter van de Europese Raad werd gezien als een aantasting van het door hen gekoesterde gelijkheidsbeginsel. In hun optiek zou zo'n vaste voorzitter vooral aan de leiband van de grote lidstaten lopen. Bovenal vreesden zij dat dit voorstel zou leiden tot het ontstaan van een parallelle intergouvernementele structuur die een directe bedreiging zou vormen voor de positie van de Europese Commissie, in het bijzonder voor haar voorzitter, en daarmee het communautaire methode tot in de kern zou aantasten. Dit verklaart ook waarom de kleine lidstaten, de Benelux-landen voorop, tot in de eindfase van de Conventie hardnekkig bleven volharden tegen een vaste voorzitter van de Europese Raad. Zo valt in het Benelux-memorandum van 21 januari valt te lezen: '[T]en aanzien van de Europese Raad blijft de Benelux voorstander van het handhaven van het roulerend voorzitterschap van de Europese Raad, evenals voor de vakraden. De Benelux spreekt zich nogmaals uit tegen het principe van een voltijds

voorzitterschap dat buiten de Raad wordt gekozen, aangezien dit het risico in zich draagt het institutionele evenwicht te veranderen, met name ten koste van de Commissie, waardoor er onduidelijkheid kan ontstaan ten aanzien van de bevoegdheden en rivaliteit tussen de instellingen'.¹⁵ Ook in hun bijdrage van 8 mei 2003 aan de Conventie hamerden de Benelux-partners op het behoud van het roulerend voorzitterschap, in het bijzonder voor de Europese Raad.¹⁶

De slotfase van de Conventie werd dan ook getekend door een tegenstelling tussen grote en kleine lidstaten, die zich toespitste op het voorzitterschap (van de Europese Raad in het bijzonder) en in minder mate op de samenstelling van de Europese Commissie. Het verzet van de kleine landen is daarbij opvallend, omdat de grote lidstaten zeer duidelijk hadden gemaakt dat de instelling van een vaste voorzitter van de Europese Raad voor hen geen keuze was, maar een *conditio sine qua non* voor een succesvolle afsluiting van de Conventie. De zich aftekenende patstelling tussen groot en klein - met bovendien een conventievoorzitter die op de hand van de grote lidstaten leek te zijn - maakte dat naar het einde toe de kans op een succesvolle afronding steeds kleiner leek te worden. Dat daarbij de EU-landen plus de nieuwe lidstaten ook nog eens hopeloos verdeeld raakten over de Irak-kwestie deed de zaak ook geen goed. Toen een roemloos einde voor de Conventie dreigde, brak in de tweede helft van mei een hectische periode aan met vele (wijzigings)voorstellen, waarbij de vraag soms niet zozeer was *wat* de uitkomst van de Conventie zou worden, maar eerder *of* er überhaupt een eensluidend oordeel uit de Conventie naar voren zou komen. De druk om tot compromissen te komen werd daarbij gevoed door de wetenschap dat de mislukking van de Conventie niet alleen het einde van dit experiment zou betekenen, maar bovenal de lidstaten tijdens de IGC vrij spel zou bieden. In het bijzonder deze laatste overwegingen hebben uiteindelijk geresulteerd in overeenstemming over een integrale tekst inzake een *Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*.¹⁷ Een tekst die, zoals gezegd, waar het de instituties betreft een compromis is tussen de op

¹⁵ Standpunt van de premiers en de ministers van Buitenlandse Zaken van de Benelux naar aanleiding van de Frans-Duitse bijdrage aan de Europese Conventie ten aanzien van de institutionele architectuur van de Unie, 21 januari 2003, zie: http://www.europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont210103_nl.pdf.

¹⁶ Zie de gezamenlijke bijdrage van 8 mei aan de Conventie over 'De instellingen van de Unie', Conv. 732/03.

¹⁷ Zie voor de volledige tekst: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820-re01.nl03.pdf>.

onderdelen (ver) uiteenlopende opvattingen van de lidstaten. Wat zijn de belangrijkste elementen van dit compromis?

De institutionele voorstellen

Allereerst is daar, overeenkomstig de wens van de grote lidstaten, de instelling van een voltijds voorzitter van de Europese Raad voor tweeënehalf jaar, eenmaal herkiesbaar, te benoemen bij gekwalificeerde meerderheid door de Europese Raad. Deze voorzitter kan niet tegelijkertijd een nationaal mandaat uitoefenen en is derhalve van buiten de Europese Raad afkomstig (behalve, hetgeen vooralsnog niet waarschijnlijk is, indien het voorzitterschap van de Europese Raad toevalt aan de voorzitter van de Commissie). Het takenpakket van deze voorzitter beperkt zich primair tot het voorbereiden en leiden van de vergaderingen van de Europese Raad en tot de verslaglegging daarvan aan het Europees Parlement en is daarmee minder ambitieus dan oorspronkelijk werd voorgesteld in de Frans-Duitse bijdrage. Daarnaast is deze persoon verantwoordelijk voor de vertegenwoordiging van de Unie op zijn niveau in zaken betreffende het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB), zonder daarbij afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheden van de in te stellen minister van buitenlandse zaken van de Unie.

Daarnaast worden er twee andere raden expliciet in de tekst genoemd: een nieuw op te richten Raad wetgeving en algemene zaken en een Raad buitenlandse zaken (RELEX, Relations Extérieures: buitenlandse betrekkingen). Het is aan de Europese Raad om tot de instelling van andere raadsformaties te komen. Belangrijk is echter dat - met uitzondering van de RELEX - het roulatiesysteem voor het voorzitterschap wordt gehandhaafd, met dien verstande dat dit bij toerbeurt, op basis van een door de Europese Raad te ontwikkelen systeem, voor een periode van tenminste één jaar door vertegenwoordigers van de lidstaten wordt uitgeoefend. Dit toerbeurt-systeem moet roulatie op voet van gelijkheid en met inachtneming van het Europese politieke en geografische evenwicht en de diversiteit van de lidstaten garanderen. Met andere woorden, in de toekomst zal sprake zijn van een gelijktijdig voorzitterschap van meerdere lidstaten.

Opvallend is daarnaast het voorstel om vanaf 1 november 2009 tot een Commissie van maximaal vijftien volwaardige leden – dat wil zeggen, leden met stemrecht - te komen, bestaande uit haar voorzitter, de nieuw te benoemen Europese minister van buitenlandse zaken (tevens vice-

voorzitter van de Commissie) en uit dertien overige commissarissen. Ook hier is een roulatieschema van toepassing, waarbij de lidstaten gelijke aanspraken hebben op een onderdaan als volwaardig lid van de Commissie, en de toekomstige Europese Commissie in demografische en geografische zin evenwichtig moet worden samengesteld. Als concessie aan die landen die wensten vast te houden aan de regel 'een commissaris per lidstaat' zullen volgens dezelfde criteria, naast de commissarissen met stemrecht, door de voorzitter van de Europese Commissie commissarissen zonder stemrecht benoemd worden, afkomstig uit de landen die geen volwaardige plaats hebben in de Commissie.

Daarnaast is saillant dat de Europese Conventie het initiatief bij de benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie bij de Europese Raad laat en niet aan het Europees Parlement geeft. De Europese Raad zal, met inachtneming van de uitkomst van de verkiezingen voor het Parlement met gekwalificeerde meerderheid een kandidaat voordragen, die vervolgens bij meerderheid van stemmen door het Parlement moet worden bekrachtigd. Met dit voorstel wijkt de Conventie af van de Frans-Duitse bijdrage en wordt een gedachte die brede steun had - een eerste recht voor het Parlement bij de benoeming van de Commissievoorzitter - niet gehonoreerd. Wel is de positie van de voorzitter van de Commissie bij de samenstelling van 'zijn' commissie verder versterkt. Volgens de Conventievoorstellen selecteert de voorzitter de overige leden van de commissie op grond van een door de lidstaten in te dienen lijst van maximaal drie geschikte kandidaten. Vervolgens moet de aldus samengestelde commissie - inclusief de leden zonder stemrecht - als collectief de goedkeuring van het Parlement krijgen (en niet langer van de Europese Raad!).

Zoals mocht worden verwacht, heeft de Conventie, tot slot, ook besloten tot benoeming van een Europese minister van buitenlandse zaken, uitgerust met een 'dubbele hoed': anders gezegd, de door velen gewenste fusie van de functies van Hoge Vertegenwoordiger en van Commissaris Externe Betrekkingen. Deze persoon zal de bijeenkomsten van de Raad buitenlandse zaken voorzitten - die daarmee ook een vaste voorzitter zal hebben - en tegelijkertijd vice-voorzitter van de Europese Commissie zijn.

De voorstellen gewogen

Een eerste vraag die zich nu opdringt is wat het effect van deze voorstellen zal zijn op het veelbesproken institutionele evenwicht binnen de Unie en daarmee op de ‘communautaire methode’, waarop ik hieronder zal ingaan. Die vraag verdient in het bijzonder aandacht omdat het behoud van het institutionele evenwicht en versterking van de communautaire methode voor zo'n beetje alle betrokken partijen - inclusief het merendeel van de lidstaten - de expliciete doelstelling was van de Conventie. Zo stelde de Nederlandse regering expliciet in haar regeringsnotitie *Europa in de steigers* dat ‘de inzet van de regering (...) er voorts op gericht [is] dat de communautaire methode wordt versterkt’,¹⁸ een standpunt dat in alle Benelux-memoranda is herhaald. Maar ook in het onder andere door de Benelux-landen gewraakte Frans-Duitse voorstel werden soortgelijke bewoordingen gebruikt: ‘[U]n renforcement du triangle institutionnel (préservant son équilibre) ainsi qu'une réforme fondamentale de la représentation extérieure de l'Union sont nécessaires dans la Constitution européenne’.¹⁹

Vanuit wat als de basiselementen van de communautaire methode mag worden beschouwd, te weten besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, co-decisie door het Europees Parlement en een (exclusief) initiërende rol van de Europese Commissie, lijkt de conclusie te mogen zijn dat deze methode in ieder geval niet verzwakt uit de strijd te voorschijn is gekomen. Integendeel, de meerderheidsregel wordt - met overigens wel belangrijke uitzonderingen - uitgebreid, en wat nog belangrijker is, het na Nice nog gecompliceerder systeem van gewogen stemming wordt, als het aan de Conventie ligt, vervangen door besluitvorming bij een enkelvoudige meerderheid van de lidstaten, die samen minimaal zestig procent van de Europese bevolking vertegenwoordigen. De rol van het Parlement wordt door uitbreiding van de co-decisieprocedure substantieel versterkt, en alhoewel de voorstellen met betrekking tot de Commissie op wezenlijke punten tekortschieten is haar exclusief initiatiefrecht ongeschonden

¹⁸ Regeringsnotitie ‘Europa in de steigers. De Nederlandse inbreng in de volgende fase van de Conventie over de toekomst van Europa’, Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002); Regeringsnotitie ‘Stand van zaken Conventie’, Ministerie van Buitenlandse Zaken (7 maart 2003); Beneluxmemorandum ‘Een evenwichtig institutioneel kader voor een uitgebreide, meer efficiënte en transparante Unie’ (4 december 2002).

¹⁹ *Contribution Franco-Allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union*, Parijs en Berlijn, 15 januari 2003, zie: <http://www.elysee.fr/actus/arch0301/030122/textes/CONTRIB150103.html>.

gebleven. Tegelijkertijd is echter evident dat deze voorstellen - aannemende dat zij de IGC zullen overleven - moeten worden bezien binnen de context van de bredere institutionele verhoudingen, waarbij vooral de voorstellen die zich specifiek richten op het Raadsvoorzitterschap en de Commissie en haar voorzitter van betekenis zijn. De relatie tussen de (Europese) Raad (plus voorzitterschap) en de Commissie zal immers in belangrijke mate bepalend zijn voor de Unie van de toekomst.

Wat dan als eerste opvalt is dat bij de benoeming van de drie gezichtsbepalende figuren van de toekomstige Unie, de Europese Raad bepalend casu quo de initiatiefnemer is. De Europese Raad kiest zijn eigen voorzitter, benoemt de minister van buitenlandse zaken van de Unie, en heeft het eerste recht bij de nominatie van de voorzitter van de Commissie. Nu lijkt dit voor de hand te liggen in het geval van de eigen voorzitter en van de minister van buitenlandse zaken. Beiden dienen, gezien het feit dat zij ondergeschikt zijn aan de Raad, hoe dan ook primair het vertrouwen van de lidstaten te hebben. Dit laatste geldt ook met het oog op een goede werkrelatie voor de voorzitter van de Europese Commissie. Maar juist gelet op de zorg voor het behoud van het institutionele evenwicht zou het bij de laatste functie voor de hand hebben gelegen om het initiatief - zoals door meerdere landen bepleit - aan het Europees Parlement over te laten. Dat dit in de ontwerp-grondwet niet wordt voorgesteld, is opmerkelijk, vooral omdat van vele kanten is gesteld dat bij aanvaarding van een vaste voorzitter van de Europese Raad er zoveel meer redenen zou zijn om omwille van het noodzakelijke institutionele tegenwicht de positie van de voorzitter van de Europese Commissie te versterken, door deze via een directe verkiezing door het Europees Parlement een eigen democratische legitimatie te geven. Dat was ook de kern van het compromis in het Frans-Duitse voorstel: de Franse wens voor een vaste voorzitter van de Europese Raad tegenover de Duitse wens de commissievoorzitter te versterken.

De voltijdse voorzitter van de Europese Raad is er daarentegen wel gekomen; dit ondanks het brede verzet van de kant van de kleine lidstaten. Gegeven de politieke realiteit leek er echter voor de tegenstanders geen andere keuze te zijn dan de schade beperkt te houden, hetgeen concreet inhoudt dat de bevoegdheden en ondersteuning van de vaste raadsvoorzitter zo beperkt mogelijk zouden moeten zijn. Deze exercitie lijkt in zoverre geslaagd dat de rol van de vaste voorzitter meer die zal zijn van voorzitter van de vergaderingen van de Europese Raad dan die van president van de Unie. Ook het gevaar van een met de Commissie en haar voorzitter wedijverende parallelle intergouvernementele structuur lijkt

minder groot aanwezig. Op het eerste gezicht komt de vaste voorzitter van de Europese Raad er dus redelijk bekaaid af. Zonder zware bevoegdheden en met slechts beperkte ondersteuning zal hij tandeloos zijn. Reden voor opluchting, zo schrijft bijvoorbeeld Frans Timmermans in zijn Conventienieuwsbrief: 'Mede doordat in de laatste onderhandelingsronde de Commissie extra is versterkt en er zwart op wit staat dat de Europese Raad geen wetgevende functie heeft, kan ik hiermee met een gerust hart terugkeren naar Nederland'.²⁰ De vraag is echter of hier niet te vroeg gejuicht wordt. De geschiedenis van de Europese integratie heeft aangetoond dat wat niet is, vaak alsnog kan komen. Eenmaal een bepaalde weg ingeslagen, blijken processen moeilijk te stoppen. Dit is ook hier goed mogelijk. Wat gaat er gebeuren als de voorzitter van de Europese Raad een sterke persoonlijkheid blijkt te zijn, die geen genoegen neemt met zijn meer technocratische rol en bijvoorbeeld een eigen secretariaat gaat opbouwen? Voormalig regeringsleiders laten zich nu eenmaal niet graag de mond snoeren. Anders gezegd, afhankelijk van de statuur en het optreden van deze persoon is een meer presidentiële ontwikkeling van dit ambt niet denkbeeldig, met mogelijk gevolgen voor de positie van de Commissie. Tot slot is er ook bij de huidige formulering het risico van rivaliteit en frictie met de minister van buitenlandse zaken van de Unie. Beiden hebben immers het buitenland als belangrijkste jachtterrein voor hun ambities.

De tegenstanders van afschaffing van het roulatiesysteem hebben in zoverre hun zin gekregen dat het roulerend voorzitterschap voor de andere raadsformaties (uitgezonderd de RELEX-raad) is gehandhaafd. Maar of de nu voorgestelde systematiek een verbetering is, valt te betwijfelen. Zo zal de gelijktijdige uitoefening van het voorzitterschap door meerdere landen in ieder geval tot afstemmingsproblemen leiden en hoe dan ook de Raad Algemene Zaken op de proef stellen wat betreft zijn - tot nu toe niet opvallende - coördinerende capaciteiten. Bovenal bestaat het gevaar dat dit nieuwe systeem tot een harde strijd tussen lidstaten zal leiden over de verdeling van de voorzitterschappen van de toonaangevende raadsformaties, niet in de laatste plaats van de ECOFIN- en Euro-raad, de wetgevende en algemene raad en van de JBZ-raad. Kortom, het risico van nóg minder eenheid in het Unie-optreden is in de nu voorgestelde systematiek duidelijk aanwezig. Voor Nederland en ook sommige andere lidstaten geldt bovendien dat - afhankelijk van de ontwikkeling van de in te

²⁰ *De Europese Conventie, Nieuwsbrief van Frans Timmermans, Vertegenwoordiger van de Tweede Kamer der Staten Generaal*, nr. 10 (14 juni 2003).

stellen Raad Wetgeving en Algemene Zaken - deze nieuwe raadsformatie ingrijpende gevolgen kan hebben voor de binnenlandse interdepartementale verhoudingen. Indien deze raad een centralere rol weet te verwerven als wetgevend portaal en regisseur van de andere raden, houdt dat potentieel een versterking van de positie van de staatssecretaris voor Europese Zaken tegen opzichte van de ministers van de vakdepartementen in.

De voorgaande overwegingen onderstrepen overigens het fundamentele dilemma rond het Raadsvoorzitterschap. Wie accepteert dat een besluitvaardige Unie een goed functionerende Raad veronderstelt, en daarbij bovendien een strategische positie aan de Europese Raad toekent - dit is ook een Nederlandse opvatting - moet zich de vraag stellen of bij uitbreiding tot 25 of meer lidstaten het roulerend voorzitterschap niet meer kwaad dan goed zal doen. Die vraag stelde de Europese Raad zichzelf reeds in 1999: 'the scale of the coming enlargements coupled with the wider scope of the Union's actions could well slow the Council down, and ultimately paralyse it. That risk is already perceptible now and represents a threat to the smooth operation of the Union, given the Council's central role in Union decision-making'.²¹ De Europese Raad gaf tijdens zijn bijeenkomst in 2002 in Sevilla een eerste aanzet tot hervorming van de raadsstructuur, dit op basis van een door Javier Solana, in zijn capaciteit van secretaris-generaal van de Raad, geschreven notitie.²² De vraag is echter of het nu voorliggende voorstel van gelijktijdige voorzitterschappen het risico van verlamming niet veeleer vergroot. Wie vervolgens denkt dat bij verlamming van de Raad meer speelruimte voor de Europese Commissie zal ontstaan, vergist zich deerlijk. Veeleer dreigt dan het gevaar van algehele stagnatie.²³

Ook de voorstellen voor de samenstelling van de Europese Commissie hebben veel aandacht getrokken. Daarover was eigenlijk reeds in Nice een besluit genomen, inhoudende dat de Commissie op termijn minder leden dan het aantal lidstaten zou tellen. In de slotfase van de Conventie is dit onderdeel van Nice onder vuur komen te liggen van de

²¹ Helsinki European Council, 10-11 december 1999, Presidency conclusions, zie: http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_en.htm.

²² Council of the European Union, General-secretariat, *Preparing the Council for enlargement*, S0044/02 (Brussel 11 maart 2002) en Council of the European Union, Report by the Presidency to the European Council (drawn up jointly with the General-Secretariat-General of the Council), *Measures to prepare the Council for enlargement*, 9939/02, POLGEN25 (Brussel, 13 juni 2002).

²³ Zie ook: Peter van Grinsven en Jan Melissen, 'Europese Raad tussen marginale aanpassing en radicale hervorming', *Internationale Spectator* 56 (2002) 421-426.

kant van vooral de nieuwe en kleine(re) lidstaten. Zij wensten vast te houden aan hun 'eigen' commissaris. In deze discussie spelen twee aspecten. Enerzijds is er de noodzaak tot vergroting van de slagvaardigheid van de Commissie. Dat aspect zou gediend zijn met verkleining van haar ledental, hetgeen ook haar onafhankelijkheid tegenover de lidstaten zou benadrukken. Anderzijds is er het vereiste van representativiteit. De redenering daarbij is dat besluiten van de Commissie voor landen zo veel meer aanvaardbaar zullen zijn als zij zelf in dit adviescollege vertegenwoordigd zijn. Het nu gepresenteerde voorstel probeert beide dimensies te verenigen door weliswaar ieder land een zetel te geven in de Commissie, maar tegelijkertijd een beperkte aantal commissieleden stemrecht te geven. Dit compromis bouwt overigens voort op een voorstel van onder andere de Benelux-landen, waarin reeds een onderscheid werd gemaakt tussen volwaardige en gedelegeerde commissarissen.

Alhoewel begrijpelijk als compromis kunnen bij de wijsheid van dit voorstel vraagtekens geplaatst worden. Ten eerste, omdat het een stap terug is in vergelijking met de toch al zo moeizaam bevochten afspraken van Nice, waarin onomwonden over een kleinere commissie werd gesproken. De kans dat die kleinere commissie er ooit komt is hiermee niet groter geworden. In ieder geval is die mogelijkheid weer verder naar de toekomst geschoven. Ten tweede, uit oogpunt van representativiteit mag het nieuwe voorstel aantrekkelijk heten, toch is het de vraag wat het uiteindelijke effect ervan zal zijn voor de legitimiteit en het functioneren van de Commissie. Zeker is dat haar onafhankelijkheid niet geholpen wordt met een bevestiging van haar samenstelling op nationale grondslag. Daarbij dringt zich ook de vraag op of de legitimiteit van de Commissie daadwerkelijk gediend is met tweederangs commissarissen. Ook deze B-commissarissen zullen bovendien iets te doen moeten hebben. Zij zullen toch in redelijke zelfstandigheid een taak moeten kunnen uitoefenen, maar dan zonder stemrecht. Of dat de effectiviteit van de Commissie en haar interne cohesie ten goede zal komen, mag betwijfeld worden. En ook hier klemt de vraag in hoeverre het mogelijk zal zijn om zonder conflicten binnen de Commissie en tussen Commissie en lidstaten daadwerkelijk tot een evenwichtige verdeling van stemrecht en portefeuilles te komen. Hoe dan ook, door de keuze tussen een grote Commissie met volwaardige vertegenwoordiging van alle lidstaten en een kleine Commissie te ontlopen, hebben de lidstaten nu een tamelijk diffuse situatie gecreëerd, die uiteindelijk de positie van de Commissie geen goed zal doen.

Zoals gezegd, het voorstel om het Europees Parlement het voortouw te geven bij de benoeming van de voorzitter van de Commissie heeft het niet gehaald. Het Parlement heeft weliswaar het laatste woord, maar een keuze uit één door de Europese Raad genomineerde kandidaat kan toch niet echt een vrije keuze worden genoemd. Met dat laatste woord resteert het Parlement dan niets anders dan deze kandidaat af te wijzen. Dit zal niet alleen de relatie met de Raad zwaar onder druk zetten, maar feitelijk verkeert daarmee iedere volgende kandidaat voor het commissievoorzitterschap in een onmogelijke positie. Natuurlijk, dit probleem doet zich ook voor indien de Europese Raad de door het Europees Parlement voorgestelde kandidaat niet aanvaardbaar vindt. Echter, daar de Commissie eerst en vooral een verantwoordelijkheidsrelatie heeft ten opzichte van het Parlement, zou de afweging toch in dit geval in het voordeel van de laatste hebben moeten doorslaan; ook omdat het voorstel voor een voltijds voorzitter van de Europese Raad wél door de Conventie is aanvaard.

Als laatste de voorgestelde minister van Buitenlandse Zaken van de Unie; een figuur die vanaf het begin op steun mocht rekenen. Het samengaan van de portefeuille-Patten met die van Solana zal, zo wordt verondersteld, de coherentie en slagvaardigheid van de Unie bij extern optreden vergroten. Middelen en mandaat zijn immers in één persoon verenigd. Maar is ook hier het middel niet erger dan de kwaal? Ook deze figuur zal slechts kunnen opereren voorzover er eensgezindheid bestaat tussen de lidstaten over het extern optreden van de Unie. Zowel de onwil om op dit terrein meerderheidsbesluitvorming in te voeren - al was het maar met betrekking tot het diplomatiek optreden van de Unie - als het gegeven dat deze persoon de confrontatie zal moeten aangaan met de nieuwe voorzitter van de Europese Raad, doen vrezen dat de instelling van deze figuur niet zal resulteren in een meer eenduidig en slagvaardig beleid. De conclusie wordt niet positiever als daaraan de institutionele onduidelijkheid van zijn positie - stemhebbend lid en vice-voorzitter van de Commissie en tegelijkertijd ondergeschikt aan de Raad - wordt toegevoegd.

Het evenwicht behouden?

De positionering van de Europese minister van buitenlandse zaken is daarmee in zekere zin maatgevend voor het eindoordeel over het geheel aan institutionele aanpassingen dat door de Conventie is voorgesteld. In grote

lijnen vertonen deze voorstellen het karakter van een compromis tussen groot en klein, intergouvernementeel en communautair, en wijken daarmee niet fundamenteel af van het patroon van institutionele vernieuwing dat kenmerkend is voor de ontwikkeling van de Europese Unie tot nu toe. Geen sterke Raadsvoorzitter of algehele afschaffing van het roulerend voorzitterschap, geen kleine Europese Commissie, geen democratisering van de benoeming van de Commissievoorzitter, geen duidelijke vaststelling van de executieve functie binnen de Unie, geen grotere communautaire bemoeienis met het buitenlands beleid. Er is echter noodzakelijkerwijs gekozen voor compromissen die veel te raden overlaten over de verdere ontwikkeling van de Unie. Een vaste voorzitter met beperkte bevoegdheden met als tegenbod handhaving van een nader in te vullen roulerend voorzitterschap, een kleinere maar tegelijkertijd grote Europese Commissie, nog steeds een primaire rol voor de Europese Raad bij de benoeming van de voorzitter van de Commissie, maar tegelijkertijd een zwaardere rol van diezelfde voorzitter en het van Europees Parlement bij de samenstelling van de complete Commissie, en een minister van buitenlandse zaken die twee heren, maar toch vooral de Raad, moet dienen.

Kortom, waar grotere transparantie die inzet was, lijken de Conventievoorstellen wat de instituties betreft op hoofdlijnen - met als uitzondering de aanpassing van de stemweging - in complexiteit niet onder te doen voor wat eerder uit IGC's is voortgekomen. De doelstelling van handhaving van het institutionele evenwicht - een per definitie een tamelijk diffuus concept - lijkt op het eerste gezicht in zoverre gerealiseerd, dat de Europese Commissie in haar voornaamste rechten - in het bijzonder het initiatiefrecht - geen schade heeft opgelopen en via uitbreiding van het toepassingsgebied van de communautaire methode zelfs aan positie gewonnen heeft. Daartegenover staat echter de instelling van de vaste voorzitter van de Europese Raad, die weliswaar beperkt is in zijn bevoegdheden, maar hoe dan ook als gezicht van de Unie, zowel intern als extern, zal gaan fungeren. Bovendien heeft de Europese Raad niets aan positie heeft ingeboet, en is zij veeleer verder geïnstitutionaliseerd als het richtinggevend orgaan van de Unie. Kortom, ook na de Conventie laat de vraag wie regeert zich nog steeds niet ondubbelzinnig beantwoorden, maar dat na de Conventie de Europese Raad nog meer aanspraak kan maken op de positie in het machtscentrum van de Unie, lijkt onbetwistbaar. De enige reden om voorzichtig te zijn met een finaal oordeel is dat de effecten van de Conventie-voorstellen - aannemende dat zij door de IGC zullen worden overgenomen - in belangrijke mate zullen afhangen van de personen die op

deze functies worden benoemd en de wijze waarop zij hun ambt zullen (kunnen) uitoefenen. Een sterke Commissievoorzitter tegenover een zwakke voorzitter van de Europese Raad maakt binnen een politiek systeem in ontwikkeling - zoals de EU - een wereld van verschil. Afgaand op de ervaringen van de afgelopen jaren mogen wij echter ook op dit punt geen al te hoge verwachtingen koesteren.

Hoe nu verder?

De uitkomst van de Europese Raad van 12 en 13 december jongstleden heeft inmiddels duidelijk gemaakt dat de regeringen van de lidstaten het voorstel van de Conventie (nog) niet in volle breedte ondersteunen. Het Italiaans voorzitterschap voelde zich genoodzaakt, eerder dan gepland, het overleg tot nader order op te schorten: een nieuw Verdrag van Rome bleek niet haalbaar.

Het is nu aan het Ierse of, waarschijnlijker, het Nederlandse voorzitterschap om alsnog overeenstemming te bewerkstelligen tussen de 25 lidstaten over een grondwettelijk verdrag voor een uitgebreide Europese Unie. Uitdaging hierbij zal zijn met name Spanje en Polen alsnog achter een allesomvattend compromisvoorstel te krijgen zonder hierbij de overige lidstaten tegen de haren in te strijken. De meest reële oplossingsrichting hiertoe is en blijft het door de Conventie voorgestelde verdrag. Immers, het afbreukrisico lijkt te groot: tornen aan één van de institutionele vraagstukken en voorstellen zou het grondwettelijk verdrag als een kaartenhuis kunnen doen instorten. Het eerder gememoreerde Verdrag van Nice zou dan gaan gelden als EU-Verdrag. Dit verdrag wordt echter door eenieder als zwak en bovenmatig ingewikkeld beschouwd.

Dit scenario, het terugvallen op 'Nice', lijkt de beste stok achter de deur om nogmaals rond de tafel te gaan zitten en alsnog de bovenomschreven geschillen te beslechten. Het zal de uitdaging voor het Nederlands voorzitterschap zijn om naast het *managen* van een uitgebreide Unie met 25 lidstaten en het vraagstuk van de Turkse toetreding tevens de wettelijke basis te leggen voor een goed functionerende Europese Unie. Na Maastricht en Amsterdam lijkt een andere Nederlandse stad zich op de mogen maken voor een groots Europees ceremonieel. Zou Leiden een optie zijn?