DEEL A: ALGEMEEN

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

"Un jour viendra où la guerre paraîtra aussi absurde et sera aussi impossible entre Paris et Londres, entre Pétersbourg et Berlin, entre Vienne et Turin, qu'elle serait impossible et qu'elle paraîtrait absurde aujourd'hui entre Rouen et Amiens, entre Boston et Philadelphie (...). Un jour viendra où il n'y aura plus d'autres champs de bataille que les marchés s'ouvrant au commerce et les esprits s'ouvrant aux idées." [1]

Dit zei Victor Hugo ruim 150 jaar geleden. Tot na de Tweede Wereldoorlog leek het er echter op dat deze dag nog lang op zich zou laten wachten, maar anno 2004 is het bijna zover. Dit is met name te danken aan de Europese eenwording, een proces dat pas na de Tweede Wereldoorlog echt succesvol blijkt te zijn.[2]

Het begon, zoals bekend, in 1951 met de koppeling van de Duitse en Franse kolen- en staalsector waaruit de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de EGKS, ontstond. Deze organisatievorm was revolutionair: de kolen- en staalproductie zou onder het beheer van een zogenoemde gemeenschappelijke Hoge Autoriteit plaatsvinden, die zou worden samengesteld uit onafhankelijke personen en die beslissingen zou kunnen nemen die Frankrijk, Duitsland en de andere deelnemende lidstaten (Italië, België, Luxemburg en Nederland) zouden kunnen binden en die op hun territoir ten uitvoer zouden kunnen worden gelegd.[3]

Na de EGKS volgde in 1957 de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGA). De EEG werd de EG,[4] en de EG vormde, tezamen met de EGKS en de EGA, weer later de eerste pijler van de Europese Unie (EU), die formeel bij het Verdrag van Maastricht werd geïntroduceerd (1993).

Inmiddels telt de Europese Unie – na de toetreding van tien nieuwe lidstaten in 2004 – vijfentwintig lidstaten en houdt zich in meer of mindere mate bezig met praktisch alle beleidsterreinen die voorheen tot de competentie van de deelnemende lidstaten behoorden. Behalve de vergevorderde economische samenwerking ontwikkelt zich het buitenlands beleid en de justitiële samenwerking van de Europese Unie in voortschrijdend tempo. Het eind van deze ontwikkeling is nog niet in zicht (zie paragraaf 1.2).

Ver vóór de toetreding van de nieuwe lidstaten begon langzaam het gevoelen door te dringen dat het institutionele bouwwerk van de Europese Unie een drastische verandering moest ondergaan ten einde de EU voor te bereiden op de komst van de vele lidstaten. De originaire institutionele structuur van, aanvankelijk de EGKS,

---

[1] Toespraak van Victor Hugo in Parijs, 1849. Te raadplegen op: *pages.infinit.net/ivhl/hugo.html*.
[2] Er zijn andere, minder succesvolle en geweldloze, pogingen tot Europese eenwording ondernomen.
[3] Zie: P.J.G. Kapteyn, P. Verloren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*. Deventer: Kluwer, 2003(6), p.1.
[4] Het adjectief 'economische' verdween.

ontworpen voor zes lidstaten, kende tot aan de toetreding van de 15e lidstaat geen wezenlijke aanpassing. Deze structuur was, zoals nader toegelicht zal worden, niet berekend op een uitbreiding van een dergelijke omvang.

En marge van de Intergouvernementele Conferentie (hierna: IGC) van 1996, ondernamen de lidstaten van de EU voor het eerst serieus een poging de institutionele structuur van de Unie gereed te maken voor de aanstaande uitbreiding.[5] Deze IGC resulteerde in het Verdrag van Amsterdam. De poging was niet geheel succesvol. Over de belangrijkste onderwerpen, te weten de omvang van de Europese Commissie, de stemmenweging in de Raad van Ministers en de uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming werden geen besluiten genomen. Deze onderwerpen kwamen te boek te staan als 'de left-over's van Amsterdam'.

Tijdens de Europese Raad van Keulen in 1999[6] wederom gewezen op "de noodzaak een Intergouvernementele Conferentie bijeen te roepen om de institutionele vraagstukken op te lossen die te Amsterdam niet zijn geregeld en die niettemin vóór de uitbreiding hun beslag moeten krijgen."[7] De daarop volgende Europese Raad van Helsinki[8] besloot dat de IGC 2000 zich zou moeten bezighouden met de omvang en samenstelling van de Europese Commissie, de weging van de stemmen in de Raad, de eventuele uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid binnen de Raad en, "andere wijzigingen die in de Verdragen zullen moeten worden aangebracht ten aanzien van de Europese instellingen, en wel in verband met de bovengenoemde vraagstukken en in het kader van de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Amsterdam." De conclusies van de Europese Raad in Helsinki voorzagen voorts in de mogelijkheid later andere punten aan deze agenda toe te voegen.[9] Deze andere punten waren de hervormingen van het Hof van Justitie en de Europese Rekenkamer en de aanpassing van de figuur van de zogeheten 'nauwere samenwerking'.

Begin februari 2000 ving een nieuwe IGC aan, die eind 2000 resulteerde in het Verdrag van Nice dat op 1 februari 2003 in werking trad.[10] Het Verdrag van Nice bereikte wel – in meer of mindere mate – overeenstemming over de 'left-over's van Amsterdam', maar de regeringsleiders vonden de geboekte resultaten niet afdoende om de Unie daadwerkelijk voor te bereiden op de aanstaande uitbreiding. Aan het Verdrag van Nice werd immers een zogeheten 'toekomstverklaring' gehecht,[11] waarin in punt 3 wordt gesteld dat een breder en dieper debat over de toekomst van de Europese Unie moet worden ingezet. Punt 4 van deze verklaring stelt dat op basis van een verslag dat zal worden opgesteld voor de Europese Raad van Götenborg in juni 2001, de Europese Raad van Laken een verklaring zal aannemen waarin 'passende initiatieven' worden ontvouwd om 'dit proces' voort te zetten. In

---

[5] Reeds tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht was duidelijk dat de institutionele structuur niet meer in staat is om het *acquis communautaire* op adequate wijze te beheren en uit te bouwen. Tijdens die onderhandelingen stond echter de economische en monetaire Unie centraal. Zie: R. Barents, *Het Verdrag van Amsterdam in werking*. Deventer: Kluwer, 1999, p. 12.

[6] 3 en 4 juni 1999.

[7] Alle conclusies van de voorzitterschappen van de Europese Raad zijn te raadplegen op: *ue.eu.int*.

[8] 10 en 11 december 1999.

[9] Zie: *europa.eu.int/comm/nice_treaty/index_nl.htm*. De documenten van de IGC 2000 werden afgekort met CONFER en zijn te raadplegen op: *europa.eu.int/comm/igc2000/geninfo/index_nl.htm*. Zie ook: CONFER 4716/00.

[10] Nadat het in een eerste referendum door Ierland werd verworpen. In een tweede referendum stemde het land wel voor het Verdrag.

[11] Verklaring 23, 'Verklaring betreffende de toekomst van de Unie'.

december 2001 kwam in het Belgische Laken de naar die plaats vernoemde verklaring inzake de toekomst van de Unie tot stand (zie hieronder).[12] Punt 5 van de aan Nice gehechte 'toekomstverklaring' stelt dat 'dit proces' onder meer op de volgende thema's betrekking dient te hebben:

1) 'hoe een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten vast te stellen en vervolgens te handhaven, die strookt met het subsidiariteitsbeginsel',
2) 'de status van het te Nice afgekondigde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Keulen',
3) 'vereenvoudiging van de Verdragen om ze duidelijker en begrijpelijker te maken, zonder inhoudelijke veranderingen',
4) 'de rol van de nationale parlementen in het Europese bestel'.

In punt 6 van de verklaring valt de lezen dat met de keuze van deze thema's de Conferentie erkent dat de democratische legitimiteit en de transparantie van de Unie en haar instellingen permanent moeten worden verbeterd en verzekerd, teneinde deze dichter bij de burgers van de lidstaten te brengen.

Punt 7 van de verklaring bepaalt voorts dat: "De Conferentie komt overeen dat er, wanneer dit voorbereidende werk voltooid is, een nieuwe Conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten in 2004 zal worden bijeengeroepen om de bovenvermelde punten te behandelen teneinde de daaruit voortvloeiende wijzigingen in de Verdragen aan te brengen."

Dat gezegd zijnde, in Laken werd overeengekomen dat van het normale proces van Verdragswijzing zal worden afgeweken.[13] De procedure van artikel 48 EU[14] blijft ongewijzigd, maar de op de 2000 volgende IGC – die overigens niet in 2004, maar in 2003 aanving – zou moeten worden voorbereid door een zogeheten 'Conventie' (hierna: de Conventie). De reden hiervoor is dat er, met name na het sluiten van het Verdrag van Nice, veel kritiek ontstond op de 'traditionele' methode van Verdragswijziging. De ondoorzichtige wijze waarop de staatshoofden en regeringsleiders afspraken maken over een nieuw Unieverdrag kan niet als democratisch worden gezien, zo luidde het argument. Met name de nationale parlementen van de lidstaten brachten deze klacht naar voren.[15] De

---

[12] Europese Raad van Laken, 14 en 15 december 2001.

[13] Reeds eerder was dit 'informeel' beklonken. Zie: *Bulletin Quotidien Europe*, No. 8070, 16 oktober 2001.

[14] Artikel 48 EU bepaalt dat de regering van elke lidstaat of de Commissie aan de Raad ontwerpen kunnen voorleggen tot herziening van de Verdragen waarop de Unie is gebaseerd. Indien de Raad na raadpleging van het Europees Parlement en, in voorkomend geval, van de Commissie, gunstig adviseert ten aanzien van het bijeenkomen van een conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, wordt deze conferentie door de voorzitter van de Raad bijeengeroepen, teneinde in onderlinge overeenstemming de in genoemde Verdragen aan te brengen wijzigingen vast te stellen. In geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied wordt tevens de Europese Centrale Bank geraadpleegd.
De wijzigingen treden in werking nadat zij door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn bekrachtigd.

[15] Nationale parlementen hebben nauwelijks inbreng in een IGC. Zij kunnen het eindresultaat van de IGC onderhandelingen alleen accepteren of afwijzen. Tijdens de onderhandelingen kunnen zij wel Ministers of staatshoofden 'instructies' meegeven, bijvoorbeeld in de vorm van moties. Daarmee is echter niet gezegd dat deze kunnen worden opgevolgd.

onderhandelingen zouden democratischer verlopen indien het Europees Parlement[16], de nationale parlementen en de kandidaat-lidstaten[17] nauwer in de onderhandelingen betrokken worden.[18] Op 27 februari 2002 ving dit gremium, bestaande uit de bovenstaande deelnemers, nationale regeringsvertegenwoordigers en Commissieleden, met zijn werkzaamheden aan.[19]

Op 28 oktober 2002 presenteerde het praesidium van de Conventie een – nog niet van artikelen voorzien – voorontwerp van een 'constitutioneel Verdrag voor de Europese Unie'.[20] Na alle amenderingsronden[21] op de ontwerp-artikelen van het praesidium, presenteerde de Conventie het grotendeels ingevulde document op 20 juni 2003 aan de Europese Raad van Thessaloniki.[22] Enkele weken later verscheen de definitieve versie.[23] De ontwerp-grondwet bestond uit vier delen:

- bepalingen over de constitutionele architectuur van de Unie;
- de bepalingen van het Handvest;[24]

---

[16] Het Europees Parlement heeft in niet mis te verstane woorden de huidige wijze van Verdragwijziging bekritiseerd. Zie de 'Resolutie van het Europees Parlement van 14 december 2000 over de resultaten van de Europese Raad van Nice'(B5-0938, 0939 en 0942/2000), en de 'Resolutie van het Europees Parlement over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie' (A5-0168/2001), 31 mei 2001.

[17] Dat de kandidaat-lidstaten niet betrokken waren bij de Nice onderhandelingen kan als bezwaarlijk worden aangemerkt. Het Verdrag geldt immers ook voor hen.

[18] Volgens Juncker is de Conventie hier niet in geslaagd: "Der Konvent ist angekündigt worden als die grösste Demokratie-Show. Ich habe noch keine dunklere Dunkelkammer gesehen als den Konvent." Zie: *Der Spiegel*, 16 juni 2003, p. 46-48. Echter, de Conventie heeft één belangrijke taak volbracht: het doorbreken van verstarde verhoudingen. Zie: W.T. Eijsbouts, 'Presidenten, parlementen, fundamenten', *NJB*, 13, 2003. De meningen over de Conventie liepen aanvankelijk uiteen. Enerzijds waren er geluiden te horen die de methode toejuichten. Een voorbeeld hiervan is R. Coolsaet. Hij noemde de methode innovatief: "Het is de eerste keer sinds de jaren vijftig dat de besluitvorming over een verdrag niet op een diplomatiek-ministeriële wijze tot stand komt, maar juist op een open manier, omdat de zittingen van de Conventie openbaar zullen zijn." Anderzijds waren enkelen de mening toegedaan dat de Conventie een praatclub is, waarvan de resultaten door de IGC zonder veel moeite terzijde geschoven zouden kunnen worden. Zie: *@europa*, 1e Jaargang, nummer 15, 8 december 2001. Toenmalig staatssecretaris Benschop was niet zeer te spreken over de keuze voor Giscard: "Europa is aan het vergrijzen geslagen. De benoeming van Giscard d'Estaing is niet de meest moedige beslissing van de Europese Raad." *Europa van Morgen*, nummer 19, 19 december 2001. Wim Kok kwam uiteindelijk niet voor de post in aanmerking.
Voor een boeiend overzicht van de gebeurtenissen voor en tijdens de Conventie zij verwezen naar: P. Norman, *The Accidental Constitution. The story of the European Convention.* Brussel: EuroComment, 2003, p. 139.

[19] In totaal 105 leden. De voorzitter van de Conventie, voormalig Frans president Valéry Giscard d'Estaing werd wel verweten als een 'zonnekoning' op te treden. Machiavelli schrijft: "De volgende regel kan men beschouwen als algemeen geldig: zelden of nooit lukt het een bestaande republiek of rijk een goed bestel te geven, of een reeds bestaande staat het bestel radicaal te hervormen, als dat niet door één persoon gebeurt; sterker nog, het is beslist noodzakelijk dat zo'n bestel, van welk type dan ook, door één persoon wordt opgezet en uitgewerkt." Zie: N. Machiavelli, *Discorsi.* Amsterdam: Ambo-Olympus, 1997, p. 1.

[20] CONV 396/02. Ook wel het 'geraamte van Giscard' genoemd.
De Conventie documenten werden alle afgekort met CONV, en zijn te raadplegen op: *european-convention.eu.int.*

[21] In totaal zijn er door de lidstaten rond de 10.000 amendementen op de ontwerp-artikelen ingediend.

[22] CONV 820/03.

[23] CONV 850/03.

[24] Dit begrip zal toegelicht worden in paragraaf 1.3.

- het beleid en de uitvoering van het optreden van de Unie;
- de algemene en slotbepalingen.

De IGC van 2003 bereikte onder Italiaans voorzitterschap geen overeenstemming over de ontwerp-grondwet. Derhalve werd er opnieuw over de bepalingen van de ontwerp-grondwet onderhandeld. Juni 2004 bereikte de regeringsleiders wel een compromis: de Europese grondwet.[25] De structuur van de Europese grondwet en de meeste bepalingen daarvan verschillen nauwelijks van die van de ontwerp-grondwet.[26] Of, en zo ja wanneer de Europese grondwet in werking zal treden is echter onbekend: in verschillende lidstaten zijn referenda over de Europese grondwet aangekondigd.

1.2 Vraagstelling van het onderzoek

Een belangrijke vraag is of de bovengenoemde resultaten van het Verdrag van Amsterdam, Nice en de Europese grondwet afdoende zijn om de uitgebreide Unie daadwerkelijk te laten functioneren. Het is nu van belang de vraagstelling van het onderzoek te formuleren. Deze luidt als volgt:

"Hoe moet het institutionele en constitutionele stelsel van de Europese Unie met tenminste 27 lidstaten worden ingericht, opdat sprake kan zijn van een efficiënte, democratische en transparante Europese Unie?"

Om deze vraag te kunnen beantwoorden dienen eerst de begrippen efficiëntie, democratie, en transparantie voorzover mogelijk en noodzakelijk, afgebakend te worden. Voorts dient duidelijk gemaakt te worden waarom wordt uitgegaan van een Unie van minimaal 27 lidstaten.

Een efficiënte EU

Van Dale omschrijft efficiëntie als volgt: "1. Het verkrijgen van het grootst mogelijk effect of resultaat met of uit een gegeven kracht, middel of toestand; in 't bijz. de rationele toepassing van economische principes in het bedrijfsleven;-2. doeltreffendheid, doelmatigheid." In dit boek zal met efficiëntie op deze tweede betekenis gedoeld worden.

De Schoutheete schrijft: "Effeciency is (...) one of the keys to the system. Any proposal in the European sphere has to be examined in the light of that criterion."[27] Efficiëntie is derhalve een *conditio sine qua non* voor een Europese Unie met minimaal 27 lidstaten.

Hier dient zich een aantal vragen aan. Ten eerste, wanneer is de Europese Unie efficiënt? De lidstaten houden er verschillende ideeën op na over de vraag wanneer het Europese besluitvormingsproces als efficiënt betiteld kan worden.[28] Zo zal

[25] CIG 86/04. Dit betreft een voorlopige versie. De juristen-vertalers van de Raad moesten de tekst nog bijwerken. Dat kan eveneens resulteren in een andere nummering van de artikelen.
[26] Waar dat wel het geval is, en voorzover van belang voor dit onderzoek, zal dat worden aangegeven. Hier wordt uitgegaan van de tekst van CIG 86/04.
[27] Ph. de Schoutheete, *The Case for Europe*. London: Lynne Rienner Publishers, 2000.
[28] R.E. Baldwin e.a., *Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified*? London: Centre for Economic Policy Research, 2001.

Duitsland een Luxemburgs veto op het gebied van belastingen[29] als inefficiënt zien, terwijl Luxemburg een tegengestelde mening zal zijn toegedaan. Vanuit *Europees* perspectief liggen de zaken echter anders. Lenaerts en Van Nuffel schrijven: "Een omvangrijk bestuursapparaat van nationale en communautaire ambtenaren beoogt de doelstellingen van de Unie vlot en daadwerkelijk te bereiken. Daartoe is vereist dat de beslissingen *snel* (curs. HvM) kunnen worden genomen. Voorts moeten deze beslissingen worden toegepast en zonodig afgedwongen. Beide aspecten zijn essentieel om tot een efficiënte besluitvorming te komen."[30] Piris schrijft: "En fait, l' efficacité devrait s'entendre comme revêntant trois caractéristiques', waaronder, "adopter les décisions lorsqu'elles sont nécessaires, et le faire aussi rapidement que possible lorsque cela est oppertun."[31] Een andere auteur, Best, merkt op: "(...) 'efficiency of decision-making', meaning the speed or ease with which decisions are taken (...)."[32]

Hieruit kan worden afgeleid dat deze schrijvers van oordeel zijn dat de Europese besluitvorming 'soepel' en 'snel' moet zijn om als efficiënt te worden aangemerkt.[33] Dit oordeel is juist. Zo zal, bijvoorbeeld, ieder nationaal veto als inefficiënt aangemerkt dienen te worden.

Ten tweede, *wat* moet efficiënt zijn? Hier zal de efficiëntie van het *Europese besluitvormingsproces* centraal staan. Dit proces bestaat uit vele facetten. In dit boek zal de aandacht uitgaan naar:

a) de (samenstelling van de) instellingen van de EU die hoofdverantwoordelijke voor de Europese besluitvorming zijn, en dus niet naar lobbyisten, de comités en (non-gouvernementele) organen die slechts adviesrecht hebben.

Gegeven de omstandigheid dat de Europese Rekenkamer belast is met de financiële controle op de uitgaven van de Unie is de problematiek inzake de hervorming van deze instelling van een andere orde dan die van de bij de Europese besluitvorming betrokken instellingen. Aan de positie van de Europese Rekenkamer wordt in dit boek derhalve geen aandacht besteed.[34] Voorts, het Comité van de Regio's en het

---

[29] Besluiten worden op dit terrein met unanimiteit genomen: artikel 93 EG.

[30] K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Europees recht in hoofdlijnen*. Antwerpen: Maklu, 2003 (3).

[31] De andere voorwaarden zijn : "(1) adopter des décisions qui puissent recueiller un degré d'acceptabilité suffisant, non seulement pour les gouvernements des Etats membres, mais également pour les parlements nationaux, pour les opérateurs économiques et pour les citoyens d'une manière générale; (2) adopter des décisions qui puissent être et soient effectivement mises en œuvre et qui donnent de bons résultats : il convient de rappeler que, pour l'essentiel, le droit communautaires est mis en œuvre par les Etats membres, pas leurs administrations et pas leurs tribunaux et non par les institutions des Communauté européennes." Deze laatste voorwaarden betreffen meer de efficiëntie van de implementatie van de Europese regelgeving. Daar is het mij niet om te doen. Zie: J.C. Piris, 'Apres Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratique et plus transparantes?, *RTD Eur*, 30, 1994, p. 1-37.

[32] E. Best, 'The Debate over the Weighting of Votes: The Mis-Presentation of Representation?'. In: E. Best, M. Gray, A. Stubb, *Rethinking the European Union-IGC 2000 and Beyond*. Maastricht: European Institute of Public Administration (EIPA), 2000, p. 105-130.

[33] Zo ook: K. Lenaerts en A. Verhoeven, 'Comitologie en scheiding der machten', *SEW*, 11, november 1999.

[34] Deze instelling behoefde wel aanpassing. De Europese Rekenkamer kan, gezien de aard en diversiteit van de Europese geldstromen, slechts een beperkte externe financiële controle uitoefenen. Ook verloopt de samenwerking tussen de Europese en de nationale Rekenkamers niet optimaal. Deze problemen zullen versterkt worden door de uitbreiding van de Europese Unie met twaalf of meer nieuwe lidstaten met verschillende tradities en methoden op het gebied van financiële controle. Het Verdrag van Nice onderkende dit reeds en heeft een aantal hervormingen doorgevoerd. Diepgaande

Economisch en Sociaal Comité zijn geen Europese instellingen (zie artikel 5 EG). Hun rol in de Europese besluitvorming is dermate klein – zij hebben in de meeste gevallen slechts adviesrecht – dat onderzoek naar de hervormingen van deze organen nauwelijks zal bijdragen aan de beantwoording van de vraagstelling.

b) naar de interactie van deze instellingen wanneer zij een besluit moeten nemen;

c) *of* deze instellingen überhaupt een besluit moeten nemen.

Overigens, de termen doelmatigheid,[35] doeltreffendheid[36] en efficiëntie zullen als synoniemen gebruikt worden.

Een democratische Unie

Volgens Koopmans wordt bij democratische *stelsels* (lees: geen staten[37]) voldaan aan de *meeste* van de volgende – enigszins globale[38] – kenmerken:

"-vrije, geheime en algemene verkiezingen;
-twee- of meerpartijensysteem;
-vrije oppositievorming;
-vrije meningsuiting is binnen betrekkelijk ruime grenzen gewaarborgd;
-veel belang wordt gehecht aan de vrijheden van de burgers;
-de macht van de regeerders is afgebakend en beperkt;
-de volksvertegenwoordiging is wetgever of medewetgever."[39]

Voor een democratische Europese Unie is echter meer nodig. Lenaerts schrijft: "Het uitgangspunt van de democratie bestaat erin dat het openbaar gezag uitgaat van het volk. Het Europees Parlement heeft dit uitgangspunt als volgt vertaald: "Elk openbaar gezag dient rechtstreeks te worden gekozen of dient verantwoording af te leggen aan een rechtstreeks gekozen parlement."[40] Bovendien, het rechtstreeks gekozen Europees Parlement dient in mijn optiek ook voldoende vertrouwen van de

---

bespreking daarvan vereist behandeling van de financiële structuren, hetgeen buiten het kader en vraagstelling van dit boek valt. Verwezen zij naar: M. Engwirda, A.F.W. Moonen, 'De Europese Rekenkamer: positie, bevoegdheden en toekomstperspectief', *SEW*, 6, juni 2000, p. 246-257.

[35] Volgens Van Dale dient hieronder te worden verstaan: "in overeenstemming met, geschikt voor het doel waartoe het gemaakt is (...)."

[36] Van Dale: "waarmee men zijn doel bereikt (...)."

[37] Er wordt wel ten onrechte gesteld dat de Europese Unie niet democratisch kan zijn, omdat de EU geen staat is. Democratie is niet voorbehouden aan 'staten'. Weiler stelt echter wel terecht dat de democratie in de Europese Unie niet ingericht kan worden zoals dat in de 'traditionele' staat gebeurt: "The result is a description of oranges with a botanical vocabulary developed for apples." Aldus: J.H.H. Weiler, 'European models: Polity, people and system', in: P. Craig, C. Harlow, *Lawmaking in the European Union*. London/The Hague/Boston: Kluwer Law International, 1998.

[38] Dat is onvermijdelijk: er kan nu eenmaal geen (juridisch) uitputtende definitie van het begrip 'democratie' gegeven worden. De Lange schrijft dat juridische begrippen vrijwel uitsluitend duidelijk zijn wanneer de omschrijving ervan niet in de handen van juristen ligt. R. de Lange, *Publiekrechtelijke rechtsvinding*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1991.

[39] T. Koopmans, *Compendium van het Staatsrecht*. Deventer: Kluwer, 2002(9).

[40] Artikel 17 lid 2 van de Verklaring van de grondrechten en de fundamentele vrijheden, aangenomen door het Europees Parlement op 12 april 1989, *Pb. EG.*, C 120/51, 1989. Zie: K. Lenaerts, P. van Nuffel, Europees Recht, *a.w.*

burgers te genieten. Zonder dat vertrouwen kan een rechtstreeks gekozen orgaan niet legitiem genoemd worden.

Men dient zich, tenslotte, bewust te zijn van het door Koopmans opgemerkte: "Het is mogelijk dat een staatsbestel aan enkele van deze kenmerken voldoet maar ook autoritaire trekken vertoont: de overgang tussen beide systemen is vloeiend. (...) De tegenstelling democratisch-autoritair geeft slechts een typologie weer. Daartussen bevinden zich talloze gradaties. Het is eerder een kwestie van *meer of minder* dan *van het ene of het andere*. (...) Zowel in autoritaire als democratische systemen kan het voorkomen dat in wezen weinigen iets te zeggen hebben. Het verschil ligt in de *wijze van komen en gaan* van de regeerders. Het bewind dat het bij de bevolking heeft verbruid wordt in een democratisch systeem afgelost; het systeem is daarop gericht. (...) Het begrip (democratie, HvM) kan echter ook in *normatieve* betekenis worden gebezigd: grondbetekenis van democratie is dan dat aan de bevolking zeggenschap *toekomt*, en met dat uitgangspunt kan men in naam van de democratie verlangens formuleren."[41]

Een transparante Unie

Met de term 'transparantie' wordt in de regel al datgene aangeduid dat betrekking heeft op de informatie van de burger over het besluitvormingsproces in de Europese Unie en meer in het bijzonder de toegang van het publiek tot documenten van de instellingen.[42] In de Nederlandse context is het gebruikelijk te spreken over 'openbaarheid van bestuur'.[43] Hierover is reeds uitvoerig onderzoek gedaan.[44] Het begrip transparantie is echter ruimer: "Transparency embraces not only 'openness in government' but also includes concepts such as simplicity and comprehensibility."[45] Openbaarheid van bestuur[46] is een essentiële voorwaarde voor een goed functionerende EU, maar minstens zo belangrijk is het – tot op zekere hoogte – *begrijpen* van de inhoud van deze documenten, de wijze van totstandkoming en de mate van inzichtelijkheid van de structuur van de EU. Dat laatste wens ik aan te duiden als 'eenvoud', als onderdeel van het begrip 'transparantie'. Onder 'eenvoud' wordt hier verstaan de mate waarin burgers kunnen begrijpen wie de besluiten in de

---

[41] T. Koopmans, Compendium, *a.w.*

[42] R. Barents, Het Verdrag van Amsterdam, *a.w.*, p. 295.

[43] *Ibidem.*

[44] Zie, onder andere, D. Curtin, 'Betwixt and between: democracy and transparency in the governence of the European Union', in: J.A. Winter (e.a., eds.), *Reforming the treaty on European Union.* The Hague/Boston/London: Kluwer Law International, 1995, p. 95-121. Zie ook: R.W. Davis, 'Public access to community documents: a fundamental human right?', in: *European Integration online Papers* (EIoP) Vol. 3, 1999.
Te raadplegen op: *eiop.or.at/eiop/texte/1999-008a.htm.*

[45] Zie A. Verhoeven, 'The Right To Information: A Fundamental Right?', Lecture at EIPA (Maastricht), 2000.

[46] Op grond van de Europese Verordening inzake openbaarheid van bestuur (*Pb. EG.*, L 145/43, 2001) is het zo dat de Europese Unie burgers in beginsel inzage moet verlenen in alle officiële documenten, inclusief die over Buitenlandse Zaken en Defensie. Inzage kan geweigerd worden als het gaat om 'gevoelig' materiaal, maar dit moet per document verantwoord worden. Burgers kunnen een weigering aanvechten bij het Hof van Justitie. Toenmalig staatssecretaris Benschop (Buitenlandse Zaken) noemde het akkoord een belangrijk besluit. "Dit is een aanvaardbaar compromis en een belangrijke verbetering van het eerdere voorstel van de Commissie." Nederland, Zweden, Finland en het Europees Parlement waren echter fel tegen het pleidooi van EU-buitenlandcoördinator Solana, die alle documenten over Defensie en Buitenlands beleid geheim wilde houden. Zie: *De Volkskrant,* 25 april 2001.

EU neemt en hoe deze tot stand komen.[47] Volgens Koopmans is 'eenvoud' één van de belangrijkste criteria van een rechtsorde.[48] Wanneer hier dus over transparantie wordt gesproken, zal met name gedoeld worden op 'eenvoud' in bovenbedoelde zin.

Gewezen dient erop te worden dat sommige zaken zich nauwelijks eenvoudig kunnen laten opschrijven: niets is ingewikkelder dan vereenvoudigen.

Een Unie van tenminste 27 lidstaten

Voorts wordt, zoals uit de vraagstelling blijkt, uitgegaan van een Unie van tenminste 27 lidstaten. Na de toetreding van de tien nieuwe lidstaten op 1 mei 2004, de toetreding van Bulgarije en Roemenië in 2007, moet ook rekening gehouden worden met de aanvraag voor het lidmaatschap van Turkije en Kroatië, en later, met aanvragen voor het lidmaatschap van Albanië, Macedonië, Bosnië-Herzegovina, en Servië-Montenegro. Daarnaast kunnen ook landen zoals Zwitserland, Noorwegen en IJsland (opnieuw) belangstelling voor het lidmaatschap krijgen.[49]
Dat alles gezegd zijnde wordt aangetekend dat de Unie over de hele breedte efficiënt, transparant en democratisch moet zijn. Zo zal, bijvoorbeeld, een eventuele Europese bevoegdheidsafbakening niet alleen begrijpelijk moeten zijn, maar dient het ook bij te dragen aan de democratie en efficiëntie. De drie criteria zijn niet van elkaar los te koppelen, maar dienen in onderlinge samenhang bezien te worden. Zo kan bijvoorbeeld gesteld worden dat efficiëntie een voorwaarde voor het behoud van een democratie vormt: "One could multiply the cases in which inefficiency has led to the collapse of democracy, which makes Hamilton's words in Federalist No. 30 all the more relevant: "How is it possible that a government half supplied and always necessitous, can fulfil the purposes of its institution (...). How can it ever possess either energy or stability, dignity or credit, confidence at home or respectability abroad?"[50]

Echter, de drie eisen kunnen ook in strijd met elkaar zijn. Zo kan een efficiënte regeling weinig democratisch zijn en *vice versa*. Soms zal derhalve een afweging moeten plaatsvinden: welk criterium dient *in casu* het zwaarst te wegen?

Dat gezegd zijnde, de beantwoording van de vraagstelling zal geen antwoord geven op de vragen als 'Quo Vadis Europa', of 'wat is het einddoel van de Europese Unie'.

---

[47] Wolton schrijft: "The problem is that news travels faster than opinion." D. Wolton, *La dernière utopie*. Paris: Flammarion, 1993. Een voorvechter van meer eenvoud in de Unie is W.T. Eijsbouts. Om dit te bereiken stelde hij een elementaire grondwet voor de Unie op: "We moeten de eenvoud nastreven." Zie: *Elsevier*, 18 november 2000. Een opmerking die volledig onderschreven dient te worden.

[48] De andere betreft de pluriformiteit van het rechtsstelsel. Zie: N. Saanen-Siebenga, B. de Geus, 'Verslag van de jubileumvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Europees Recht', *SEW* (1), januari 2001, p. 21-25. Hiermee raken we ook aan het door Eijsbouts aangebrachte onderscheid tussen twee types constitutionalisme, namelijk het klassieke en het barokke type. Het klassieke type kenmerkt zich door eenvoud, enkelvoudigheid en orde, het barokke type wordt gekarakteriseerd door pluralisme, verscheidenheid en cultuur. Zie: W.H. Roobol, *Wat wordt Europa? Constitutionele dilemma's van de Europese integratie in historisch perspectief*. Afscheidsrede Universiteit van Amsterdam, 26 september 2000.

[49] Daarentegen lijkt een spoedig Unie-lidmaatschap van de Oekraïne, Moldavië, Wit-Rusland en de Russische federatie niet realistisch.
Zie: J.W. de Zwaan, 'De toekomst van de Europese Unie, een aantal constitutionele kanttekeningen', *Ars Aequi*, 50, 2001, p. 301 e.v.

[50] Zie: M. Landy, S.M. Teles, 'Beyond Devolution: From Subsidiarily to Mutuality', in: K. Nicolaidis, R. Howse, *The Federal Vision*. Oxford: University Press, 2001, p. 417-418.

Geen gedachten worden gevormd over hoe de Unie er de komende jaren uit *zal* zien, maar juist over de vraag hoe de Unie er uit zou *moeten* zien. Om met Koekkoek te spreken, teneinde gesteggel over woorden te voorkomen, doet de benaming van de meest wenselijke *organisatievorm*[51] van de Europese Unie evenmin terzake; zolang deze organisatievorm efficiënt, transparant en democratisch is. Daarom zal in dit boek zoveel mogelijk gepleit worden voor de voortzetting van de zogenaamde 'communautaire methode'. Met Delors kan gemeend worden dat deze methode, geenszins – in tegenstelling tot wat Joschka Fischer meent[52] – op haar grens is gestoten. Want wat is de communautaire methode nu precies?[53] De Commissie heeft de volgende omschrijving gegeven:[54] "La méthode communautaire désigne le processus décisionnel qui permet à l'Union européenne de fonctionner de façon transparente, efficace et démocratique. Elle repose sur l'interaction de trois institutions autonomes : la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil des Ministres (qui forment ensemble ce qu'on appelle le triangle institutionnel)." De Commissie geeft vervolgens een opsomming van de voornaamste karakteristieken van deze methode, zoals zij die ziet: (a) de Commissie heeft het exclusieve initiatiefrecht en handelt daarbij onpartijdig en in het algemeen Europees belang; (b) de Raad stemt 'in de meeste gevallen' met gekwalificeerde meerderheid; (c) het Europees Parlement is wetgever in samenwerking met de Raad 'of wordt op zijn minst om advies gevraagd'; (d) de Raad kan voorstellen van de Commissie slechts met unanimiteit wijzigen; (e) de uitvoering 'van de politiek van de EU' ligt bij de lidstaten en, wanneer een geharmoniseerde aanpak nodig is, bij de Commissie; (f) het Hof van Justitie verzekert de rechtsbescherming.[55] Voor al deze zaken wordt in dit boek gepleit, want: "Only the Community method will also enable a 27-country EU to function."[56] Deze methode heeft bovendien het voordeel dat het einddoel van de Europese integratie niet wordt gedefinieerd, maar een soort 'open-eindregeling' is.[57] Voortzetting van de communautaire methode betekent niet – bijvoorbeeld – dat het einddoel geen 'federatie' kan zijn;[58] Schuman stelde dat al in 1950.

---

[51] "Om gesteggel over woorden te voorkomen stel ik voor van de 'organisatievorm' van de Unie te spreken als aanduiding van de verhouding tussen geheel en delen, anders gezegd, van de verticale verdeling van bevoegdheden." Zie: A.K. Koekkoek, 'Inleiding', in: : A. Koekkoek (e.a., red.), *Bijdragen aan een Europese grondwet. Staatsrechtconferentie 2000.* Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, p. 1-9.

[52] Zie hiervoor deel C, hoofdstuk 5.

[53] Zie daarvoor uitvoeriger: B.J. Drijber, 'De communautaire methode: een noodzakelijk goed?', in: I. de Jong (e.a., eds.), *Liber Amicorum Bernard Bot: rêves européens face aux réalités quotidiennes.* Den Haag: Directie Voorlichting Buitenlandse Zaken, 2003, p. 133 e.v.

[54] Genoemde 'note explicative' is uitgebracht samen met de mededeling 'Een ontwerp voor de Europese Unie', COM 2002, 247 def., mei 2002.

[55] B.J. Drijber, De communautaire methode, *a.w.*

[56] Aldus Jacques Delors. Hij stelde voorts in de 'wake up call for Europe' dat de communautaire methode "slowly whittled away lately". 'A wake up call for Europe', *Bulletin Quotidien Europe*, No. 8070, 15 en 16 oktober 2001. Zie ook: J. Delors, 'European Integration: How and how far?, gehouden te Lausanne, 8 november 2001. Zie, tenslotte, *Bulletin Quotdien Europe*, No. 8090, 14 november 2001. De Europese Commissie schrijft: "De methode is een combinatie van onderhandelingen tussen staten, uiting van de volkswil en de werking van sterke en permanente instellingen." Zie: COM 2001, 727, december 2001.

[57] Aldus Bolkestein in zijn Hofstad lezing, gehouden te Den Haag, 26 januari 2001.

[58] Na zijn aftreden als eerste voorzitter van de EGKS stichtte Monnet een actiecomité dat, onder zijn leiding, een machtige pressiegroep in Europa werd. Dat comité heette 'Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa'. Daaruit blijkt dat hij zich wel degelijk gedachten maakte over de vorm die de Europese integratie ten slotte zou moeten krijgen. Zie: J.H. Heldring. *NRC*, 8 september 2000.

1.3 Opzet van het onderzoek

Om de vraagstelling zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden, zullen de volgende onderwerpen aan de orde komen. In het tweede deel van dit boek, **deel B**, getiteld 'Institutionalia', zal de aandacht uitgaan naar de hervorming van de Europese instellingen, te weten:

1) Europese Commissie: omvang en rol (hoofdstuk 1);

2) Raad: de stemmenweging en de uitbreiding 'qualified majority voting'[59] en rol Europese Raad (hoofdstuk 2);

3) Europees Parlement: zetelverdeling, rol en democratisch deficit (hoofdstuk 3);

4) Hof van Justitie en Gerecht van eerste aanleg: organisatie en rol (hoofdstuk 4).

Ad 1) Omvang en rol Europese Commissie

De Europese Commissie – aanvankelijk 'Hoge Autoriteit' geheten – is sinds de oprichting van de EGKS de supranationale instelling bij uitstek. Zij dient toe te zien op de belangen van de Europese Unie als geheel en de belangen van alle lidstaten. Om dit te verwezenlijken heeft de Europese Commissie – althans in de eerste pijler – het vrijwel[60] exclusieve recht van initiatief voor de communautaire besluitvorming. Wil de Europese Commissie in de uitgebreide Unie deze rol blijven vervullen, en/of zelfs willen versterken, is de samenstelling van deze instelling van groot belang. De lidstaten zijn zich hiervan terdege bewust, want sinds de IGC 1996 ligt de vraag op tafel of de huidige regeling (waarbij de grootste lidstaten twee Commissarissen leveren en de klein(er)e lidstaten één) overeind moet blijven indien er twaalf – voornamelijk kleine – lidstaten tot de Europese Unie toetreden. Sommige academici en politici menen dat een te grote[61] Commissie te 'log' wordt en daardoor de efficiëntie van de besluitvorming kan frustreren. Anderen menen daarentegen dat het pure noodzaak is dat iedere lidstaat een 'afgevaardigde' heeft in de Commissie.

Om te bezien welke samenstelling voor de Commissie in een uitgebreide Unie het meest wenselijk is, verdient de rol van de Europese Commissie bestudering. Zo zal bekeken moeten worden of, en zo ja hoe, de Europese Commissie haar supranationale rol moet blijven vervullen en/of versterken. Hoe moet haar verhouding met de overige instellingen zijn en, wat moet de rol van de Commissie zijn op het terrein van de buitenlandse en justitiële samenwerking? Met andere woorden: op welke terreinen dient de Commissie het (exclusieve) recht van initiatief te behouden of te verkrijgen?

Voor wat betreft het democratisch aspect moet gekeken worden naar de wijze waarop de Commissieleden en hun voorzitter gekozen worden. Een vaak gehoord kritiekpunt is dat het onwenselijk is dat een niet democratisch verkozen instelling over een recht van initiatief beschikt. Is deze kritiek terecht, en dient de Europese

---

[59] Vaak afgekort als 'qmv'.
[60] Titel IV EG voorzag immers tot mei 2004 in een initiatiefrecht van een lidstaat.
[61] Een Commissie met meer dan circa 20 leden wordt doorgaans als 'te groot' aangemerkt. Dit zal worden toegelicht in deel B, hoofdstuk 1.

burger nader bij de samenstelling van de Commissie betrokken te worden? Al deze en aanverwante onderwerpen en vragen zullen uitgebreid aan de orde komen.

Ad 2) Stemmenweging Raad, rol Europese Raad, uitbreiding 'qualified majority voting'

De Raad is de belangrijkste wetgever van de Europese Unie. Het is dus van belang dat zijn besluiten efficiënt, transparant en democratisch – dat laatste wil *in casu* zeggen de afbakening en beperking van de macht van de regeerders – tot stand komen. In dit hoofdstuk 2 wordt met name gekeken naar de efficiëntie en transparantie van de besluitvorming binnen de Raad: hoe moeten de stemmen in de Raad verdeeld worden en welk aantal stemmen is nodig om tot een (gekwalificeerde) meerderheid te komen? Het democratisch aspect komt met name aan de orde in deel B, hoofdstuk 3 en deel C, hoofdstuk 3 (zie hieronder).

De verdeling van de stemmen in de Raad was tijdens de IGC 2000 en 2003 onderhandelingen een heet hangijzer. Dat wekt geen verbazing: het betreft hier immers de ultieme machtsvraag. Ook hier geldt dat de lidstaten reeds gedurende de IGC van 1996 overeenstemming trachtten te bereiken over de nieuwe stemmenverdeling in de Raad na de uitbreiding van de Europese Unie. Echter, omdat het onderwerp te politiek gevoelig werd bevonden, werd de kwestie doorgeschoven naar de IGC 2000 die wel tot een systeem voor de stemmenweging in de Raad met 27 lidstaten wist te komen. De ontwerp-grondwet nam deze regeling echter niet over en kwam tot een zogenaamde 'dubbele sleutel', waarover met name Spanje en Polen in de IGC 2003 hun onvrede kenbaar maakten. Deze top liep op een mislukking uit.[62]

In de uitgebreide Unie is het – zoals gezegd – essentieel dat de stemmenweging in de Raad efficiënt en transparant is. Efficiënt, want het behoeft geen uitgebreid betoog dat wil men een gekwalificeerde meerderheid bereiken er aan niet teveel voorwaarden en vereisten voldaan moet worden. Bovendien moet het stelsel transparant zijn. Een, zelfs voor ingewijden, nauwelijks te doorgronden systeem is uiteraard niet acceptabel.

De uitbreiding van 'qualified majority voting' is eveneens cruciaal voor een efficiënte Europese besluitvorming. Stemming bij unanimiteit kan de besluitvorming in een EU met meer dan 27 lidstaten ernstig frustreren. Derhalve, de vraag komt aan de orde op welke terreinen 'qmv' ingevoerd dient te worden.

In hoofdstuk 2 wordt bovendien aandacht besteed aan de Europese Raad. De Europese Raad is de laatste jaren steeds belangrijker geworden. Het uitzetten van de politieke beleidslijnen door dit orgaan (artikel 4 EU) heeft een grote invloed op het exclusieve recht van initiatief van de Commissie. Deze invloed zal waarschijnlijk toenemen indien het huidige systeem van het voorzitterschap van de Unie – om de zes maanden roteert het voorzitterschap – wordt vervangen door het voorstel zoals neergelegd in de Europese grondwet: een vaste voorzitter voor een periode van tweeëneenhalf jaar. Bekeken zal worden of dit vanuit efficiëntie-, democratie- en transparantieoverwegingen een goede zaak is.

---

[62] Zie voor een bespreking: J.W. de Zwaan, 'De Europese Grondwet: bijdrage aan het Europa van de burger?', *Ars Aequi*, 53, 2004, p. 253-258. Deze dubbele sleutel werd door de Europese grondwet weer enigszins gewijzigd. Zie daarvoor deel B, paragraaf 2.4.

Ad 3) Rol en zetelverdeling Europees Parlement en democratisch deficit.

Het Europees Parlement vertegenwoordigt de volkeren van Europa. Sinds 1979 wordt het Europees Parlement direct door de burgers gekozen. De bevoegdheden van het Europees Parlement zijn bij elke IGC toegenomen: had het Europees Parlement aanvankelijk alleen een (niet bindend) adviesrecht, tegenwoordig kan het als ware medewetgever worden gezien. Er wordt echter vaak gezegd dat het Europees Parlement de volkeren onvoldoende vertegenwoordigt. Dat wordt wel een element van het 'democratisch deficit' genoemd. Kan een parlement dat over onvoldoende legitimiteit beschikt als medewetgever worden gezien?

In dit hoofdstuk wordt bekeken wat het 'democratisch deficit' precies inhoudt, welke middelen aangedragen zijn ter verkleining hiervan en of deze middelen 'soelaas' bieden. Eén van de belangrijkste oplossingen om het democratisch deficit te verminderen is het vergroten van de rol van de nationale parlementen in de communautaire besluitvorming. Omdat dit onderwerp wordt behandeld in deel C, dient paragraaf 3.5 inzake het 'democratisch deficit' hiermee in samenhang gelezen te worden.

Ook wordt gekeken naar de zetelverdeling van het Europees Parlement. Voor de efficiëntie van de besluitvorming is het belang dat het Europees Parlement na de uitbreiding niet uitgroeit tot een soort 'Poolse landdag'. Het Verdrag van Nice heeft een zetelverdeling voor de EU-27 ontworpen die het ledental van het Europees Parlement op het eerste gezicht enigszins bescheiden houdt. Voldoet dit systeem aan de eisen van efficiëntie en transparantie?

Ad 4) Hof van Justitie

De Europese Unie is een 'community of law'; het recht vormt het fundament van de Europese Unie.[63] Op de juiste naleving van dat recht dient te worden toegezien. Geen democratisch samenwerkingsverband kan het stellen zonder een efficiënt rechterlijk toezicht op *inter alia* de vrijheden van de burgers. Met deze taak zijn belast het Hof van Justitie te Luxemburg en de nationale rechterlijke instanties, die immers communautaire instanties zijn.

De laatste jaren is duidelijk geworden dat het Hof van Justitie (hierna: het Hof) en het Gerecht van eerste aanleg (hierna: het Gerecht) gebukt gaan onder een grote werkdruk, die door de uitbreiding alleen maar zal toenemen. Deze werkdruk kan een gevaar vormen voor de efficiëntie van het rechterlijk toezicht, en daarmee een gevaar voor het democratisch gehalte van de EU. Te lange procedures, bijvoorbeeld, kunnen in strijd zijn met het in artikel 6 EVRM neergelegde recht op een eerlijk proces. Tijdens de IGC 2000 heeft men daarom getracht een oplossing te vinden voor de (toekomstige) overbelasting van de beide hoven.

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de vraag of de door Nice doorgevoerde hervormingen – die door de Europese grondwet praktisch *telles quelles* overgenomen zijn – afdoende zijn. Waar dat niet het geval is, zullen alternatieven worden aangedragen. Met name wordt gekeken naar de prejudiciële procedure (artikel 234 EG), de directe beroepen (artikel 230 EG) en de samenstelling van het Hof.

[63] J.W. de Zwaan, *Het recht als fundament van de Europese Unie*. Deventer: Kluwer, 1998.

Deel C van het boek is getiteld 'Constitutionalia'. Zoals reeds in paragraaf 1.1. is gezegd, is aan het Verdrag van Nice een toekomstverklaring gehecht waarin wordt aangekondigd dat 'passende initiatieven' ontvouwd moeten worden om een breder en diepgaand debat over de toekomst van Europa in te zetten. De Conventie kreeg de opdracht te kijken naar, onder meer, vier themata:

1) 'hoe een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten vast te stellen en vervolgens te handhaven, die strookt met het subsidiariteitsbeginsel';

2) 'de status van het te Nice afgekondigde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Keulen';

3) 'vereenvoudiging van de Verdragen om ze duidelijker en begrijpelijker te maken, zonder inhoudelijke veranderingen';

4) 'de rol van de nationale parlementen in het Europese bestel'.

In de reeds aangestipte verklaring van Laken valt het volgende te lezen:

"Op dit ogenblik kent de Europese Unie vier Verdragen. De doelstellingen, de bevoegdheden en de beleidsinstrumenten van de Unie liggen over deze Verdragen verspreid. Met het oog op meer transparantie is een vereenvoudiging onontbeerlijk. Vier reeksen van vragen kunnen daarbij worden gesteld. Een eerste betreft de vereenvoudiging van de bestaande Verdragen zonder dat de inhoud ervan gewijzigd wordt. Moet het onderscheid tussen de Unie en de Gemeenschappen worden herzien? Wat met de opdeling in drie pijlers (*sic*)? Vervolgens dringen zich vragen op naar een mogelijke herschikking van de Verdragen. Moet een onderscheid worden doorgevoerd tussen een basisverdrag en de andere Verdragsbepalingen? Moet deze splitsing in de teksten worden doorgevoerd? Kan dit leiden tot een onderscheid tussen de wijzigings- en ratificatieprocedures van het basisverdrag en de andere Verdragsbepalingen? Voorts moet er over worden nagedacht of het Handvest van de grondrechten in het basisverdrag moet worden opgenomen en moet men zich afvragen of de Europese Gemeenschap niet moet toetreden tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Tot slot dient de vraag zich aan of deze vereenvoudiging en herschikking op termijn niet zou kunnen leiden tot het aannemen in de Unie van een constitutionele tekst. Wat zouden de basiselementen kunnen zijn van zo'n grondwet? De waarden die de Unie koestert, de fundamentele rechten en plichten van de burger, de verhouding van de lidstaten in de Unie?"

Uiteindelijk leverde de Conventie in juni 2003 een complete ontwerp-grondwet voor de Europese Unie af – zoals gezegd aangenomen door de IGC 2004 – waarin niet alleen de vier bovengenoemde onderwerpen en de herziene bepalingen over de instellingen een plaats kregen (dit wordt behandeld in deel B), maar waarin tevens een nieuw wetsbegrip werd ontwikkeld en de bepalingen inzake de figuur van de zogeheten 'nauwere samenwerking' werden aangepast. Ter beantwoording van de vraagstelling is het in dit deel van cruciaal belang deze zes thema's te bespreken.

Deel C begint met behandeling van bovengenoemd punt 3 van de toekomstverklaring en de in de verklaring van Laken gestelde vragen. Waarom werd

het ontwerpen van een grondwet nodig geacht? Beschikt de EU niet reeds over een constitutie? Welke gevaren kleven aan het opstellen van een nieuwe grondwet (hoofdstuk 1)? Vervolgens, voor wat betreft het streven naar een democratische Unie zijn vooral de bovengenoemde punten onder 2) en 4) van de toekomstverklaring van belang. Het zogeheten 'Handvest van de grondrechten van de Europese Unie' kwam eind 2000 in Nice tot stand. De Europese regeringsleiders achtten het noodzakelijk de communautaire grondrechten te codificeren en daarmee zichtbaarder te maken. Vervolgens kwam de vraag aan de orde wat de status van dit Handvest moet zijn: moet dit juridisch bindend worden verklaard, en hoe moet de verhouding met het EVRM gestalte worden gegeven? Dit zijn prangende kwesties: er moet zo langzamerhand eens een oplossing gevonden worden voor de problemen die al jarenlang voortvloeien uit de omstandigheid dat er twee verschillende grondrechtenbeschermingstelsels voor de Europese burger bestaan. Wil een sterk uitgebreide Europese Unie – met 27 of meer lidstaten – efficiënt, transparant en democratisch functioneren, is het zaak deze duidelijkheid te verschaffen (hoofdstuk 2). De rol van de nationale parlementen, vervolgens, is in beeld gekomen vanuit de wens de democratie in de Unie te versterken. In deel B zal worden uiteengezet dat wel wordt gesteld dat het Europees Parlement over te weinig legitimiteit beschikt, hetgeen onderdeel vormt van het democratisch deficit. In deel C zal de aan de orde komen of een grotere rol van de nationale parlementen in de communautaire besluitvorming gewenst is, en zo ja, hoe dat gestalte dient te krijgen. Zo is de meest vergaande invloed van de nationale parlementen in de communautaire besluitvorming de invoering van een zogeheten 'senaat', waarin vertegenwoordigers van de nationale parlementen zitting hebben. Deze 'senaat' zou in de co-decisieprocedure een rol moeten spelen. Zijn er wellicht andere modaliteiten denkbaar om de democratie in de Europese Unie te versterken (hoofdstuk 3)?

Zoals boven reeds uiteengezet zal in dit boek gekeken worden *of* de Unie een bepaald besluit zou moeten nemen. Daarvoor is de discussie inzake de bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de lidstaten relevant. Deze discussie is op gang gekomen vanuit een door de lidstaten breed gedeelde behoefte de Uniebevoegdheden duidelijker van de bevoegdheden van de lidstaten te scheiden: "De burger koestert vaak verwachtingen tegenover de Europese Unie die deze niet altijd inlost. En omgekeerd heeft de burger soms de indruk dat de Unie te veel onderneemt op terreinen waar haar bemoeienis niet steeds onontbeerlijk is. Het komt er dus op aan de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten te verduidelijken, te vereenvoudigen en in het licht van de nieuwe uitdagingen waarvoor de Unie staat bij te stellen", aldus een passage uit de verklaring van Laken. In de Europese grondwet is hiertoe een poging gedaan. Is deze poging geslaagd, en in hoeverre kan een eventuele 'Kompetenzkatalog' bijdragen aan de efficiëntie en transparantie van de Unie (hoofdstuk 4)?

Tenslotte is het van belang – met het oog op de toekomst van de Unie – de vitale onderwerpen 'nauwere samenwerking' en het 'Europees wetsbegrip' te behandelen. De figuur 'nauwere samenwerking' werd door het Verdrag van Amsterdam geïntroduceerd vanuit de behoefte de Unie efficiënt te laten zijn indien sommige (nieuwe) lidstaten niet 'klaar' of bereid zijn deel te nemen aan de besluitvorming op een bepaald terrein. Zo zou voorkomen kunnen worden dat de communautaire besluitvorming stagneert. Bekeken zal moeten worden of er behoefte bestaat aan de figuur 'nauwere samenwerking'. Zou de toepassing ervan juist de efficiëntie en transparantie niet kunnen doorkruisen en kunnen leiden tot de vorming van een – al dan niet wenselijke – kopgroep van lidstaten (hoofdstuk 5)? Voorts,

tijdens de Conventie nam de materie inzake het Europees wetsbegrip een prominente plaats in. Aanleiding hiervoor was het volgende. Reeds in de IGC van 2000 bestond tussen de lidstaten een grote mate van consensus dat gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad gepaard dient te gaan met co-decisie door het Europees Parlement.[64] De lidstaten waren bovendien van mening dat door het langdurige en zware karakter van de co-decisieprocedure deze alleen moest worden toegepast als het gaat om *wetgevende* besluiten. Aangezien echter de definitie van het begrip wetgeving in het EG-Verdrag aan helderheid te wensen over laat, moest het begrip in het Verdrag worden verduidelijkt. De IGC 2000 slaagde – ondanks voorstellen van het Portugese voorzitterschap – niet in het ontwikkelen van een nieuw wetsbegrip, maar in de Europese grondwet werd wel een nieuw rechtsinstrumentarium gepresenteerd, omdat, zoals het praesidium van de Conventie meende, op het gebied van wetgevingsprocedures en rechtsinstrumenten "wanorde en complexiteit overheersen, en dat vereenvoudiging en rationalisering derhalve nodig zijn."[65] In hoofdstuk 6 zal bekeken worden wat het meest dienstige rechtsinstrumentarium voor de Unie zal moeten zijn. Dit is van wezenlijk belang, "want ook in ons nationale bestel zijn wij in een sterke mate afhankelijk van een duidelijke hiërarchie van normen. Niet alleen de rechtszekerheid van de burger hangt daarvan af. Hij moet weten dat de wet het hoogste is."[66]

Deel D, tenslotte, dat is getiteld 'Conclusies en aanbevelingen' zal concluderend en samenvattend de vraagstelling beantwoorden.

Dit algemene deel wordt afgesloten met het volgende citaat:

"Voor een jurist die zich met het recht van de Europese Unie inlaat, betekent het maken van beschouwingen over institutionele uitdagingen voor de EU zoveel als kleur bekennen. Men kan zich immers niet verschuilen achter de huidige Europese rechtsorde aangezien het er juist op aankomt na te gaan in hoeverre er op institutioneel vlak aan deze rechtsorde dient te worden gesleuteld. De jurist zet daarmee in feite de pet op van beleidsmaker. Toch kan zijn bijdrage wellicht nuttig zijn, althans voorzover deze niet alleen oog heeft voor het 'ideaal denkbare', maar evenzeer voor het 'praktisch haalbare'."[67]

---

[64] Zie de vierde IGC 2000-notitie van de Nederlandse regering, *TK*, 2000-2001, 26559, nr. 4, p. 8.
[65] CONV 271/02.
[66] Aldus Hirsch Ballin. *EK*, 1999-2000, 1722-1724, nr. 36.
[67] J. Wouters, 'Iets over de institutionele uitdagingen voor de Europese Unie', *Studia Diplomatica*, 1999, nr. 3, p. 19.