

Het Verdrag van Lissabon: structuur en overzicht

22

Mr. R.H. van Ooik¹

1. Inleiding

Naar aanleiding van een expertbijeenkomst over het Verdrag van Lissabon,² voorheen bekend als het Hervormingsverdrag, welke plaatsvond op 14 december 2007 in Utrecht en georganiseerd werd door UvA, UT en UU, heeft de redactie van SEW besloten in 2008 een reeks van beknopte artikelen te publiceren over de belangrijkste wijzigingen die het Verdrag van Lissabon teweeg zal brengen op zowel het institutionele als het materiële vlak.

In deze eerste bijdrage van de Lissabon-reeks gaat het om de *structuur* van de Europese Unie na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (waarschijnlijk in 2009) en om het *overzicht* van de belangrijkste institutioneel- en materieelrechtelijke wijzigingen ten opzichte van het huidige verdragsregime. De 'tussentijdse' wijzigingen in het Grondwettelijk Verdrag blijven dus grotendeels buiten beeld. Volledigheid is in deze beknopte bijdrage niet mogelijk. In de vervolgbijdragen wordt dan dieper, per onderdeel, ingegaan op de verschillende Lissabon-wijzigingen.

2. Structuur EU na het Verdrag van Lissabon

Verdragen waarop de Unie is gebaseerd

Na het Verdrag van Lissabon zal de Unie gebaseerd zijn op twee kernverdragen: het vernieuwde Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU of Unieverdrag) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU of Werkingsverdrag), dat in feite de opvolger is van het huidige EG-Verdrag. Deze twee verdragen hebben dezelfde rechtskracht.³

Het vernieuwde VEU bevat, globaal gesproken, het constitutionele recht van de Unie, terwijl in het Werkingsverdrag de materiële beleidsterreinen zijn samengebracht, inclusief het strafrecht van de huidige derde pijler (dat een onderdeel wordt van het RVVR-beleid),⁴ maar exclusief het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de huidige tweede pijler, dat ondergebracht wordt in het vernieuwde VEU. Naar verluidt waren het de Britten die aandrongen op deze afzonderlijke plaats van het GBVB om zo de bijzondere, intergouvernementele aard van de buitenlandse politieke betrekkingen van de EU te blijven benadrukken. Een volledige fusie van de huidige drie pijlers heeft dus niet plaatsgevonden; enkel een fusie van eerste en derde pijler, waardoor het huidige scheidings-

criterium van art. 47 EU (kort gezegd: EG-recht heeft voorrang op EU-recht) overbodig is geworden.⁵

Naast de kernverdragen VEU en VWEU blijft echter het Euratom-Verdrag nog van kracht, en wordt derhalve niet geïntegreerd in het VWEU, hetgeen voor de hand had gelegen. Ook kent het Verdrag van Lissabon een groot aantal (bindende) protocollen en (niet-bindende) verklaringen.

Deze verschillende componenten van de nieuwe Unie overziende, moeten we af van de Griekse tempel-metafoer; nu dringt zich de vergelijking op met de rationalistische architectuur van Berlage en zijn leerling Dudok. Een breed maar lager kubistisch middenschip (het VWEU met het 'dagelijkse' Uniebeleid) en onlosmakelijk daaraan verbonden een smallere maar hogere kubustoren (het VEU met daarin de 'high politics'), waarbij de architecten in beperkte mate ruimte laten voor spontane elementen (Protocollen, Verklaringen).

De Unie als eenheid

Dit geheel verkrijgt uitdrukkelijk rechtspersoonlijkheid volgens art. 47 VEU, terwijl thans niet geheel duidelijk is of de Unie over rechtspersoonlijkheid beschikt. De basisverdragen van dit geheel kunnen worden gewijzigd volgens een gewone, 'zware' herzieningsprocedure en delen ervan door vereenvoudigde, 'lichtere' herzieningsprocedures (art. 48 VEU).

De voorwaarden om te kunnen toetreden tot de Unie worden iets uitgebreider geregeld doordat een kandidaatlidstaat zal moeten voldoen aan de criteria die de Europese Raad heeft vastgesteld, de zgn. Kopenhagen-criteria (art. 49 VEU).

Van groter belang is naar mijn mening de wijziging inzake het *uittreden* uit het samenwerkingsverdrag. Thans is onduidelijk of een lidstaat überhaupt eenzijdig uit de Unie kan treden; als het al kan, lijken alle lidstaten daarmee akkoord te moeten gaan. Na Lissabon kan echter iedere lidstaat door een unilaterale handeling beslissen zich terug te trekken. Weliswaar dient gestreefd te

¹ Mr. R.H. van Ooik is werkzaam bij het Europa Instituut aan de Universiteit van Amsterdam.

² 'Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007', *PbEU* 2007 C 306.

³ Zie art. 1 (vernieuwd) VEU.

⁴ Zie verder par. 8 over dat beleid inzake de 'ruimte van vrijheid, veiligheid en recht' (RVVR).

⁵ Vgl. zaak C-170/96, Commissie t. Raad, *Jur.* 1998, p. I-2763 ('Luchthaventransitvisum'; *SEW* 1999, p. 39, m.nt. D.M. Curtin en R.H. van Ooik) en zaak C-176/03, Commissie t. Raad, *Jur.* 2005, p. I-7879 ('Kaderbesluit Milieustrafrecht'; *SEW* 2006, 15, p. 78, m.nt. R.H. van Ooik en T.A.J.A. Vandamme).

worden naar een terugtrekkingsakkoord met de Unie, maar lukt dit niet, dan kan de betrokken lidstaat twee jaar na zijn kennisgeving beslissen dat het niet langer lid is van de EU (art. 50 VEU).

Hernummering

Uitgaande van de huidige nummering van het EU-Verdrag en het EG-Verdrag, voegt het Verdrag van Lissabon nieuwe artikelen in (zoals art. 1 bis, 3bis en 3ter VEU), en schrapt het sommige huidige EU/EG-verdragsartikelen. Soms wordt die vrijgekomen plaats gebruikt om een nieuwe regeling in te voegen (bijv. art. 8 VEU). Na deze toevoegingen van nieuwe artikelen en schrappingen van bestaande artikelen wordt het geheel – zowel het VEU als het VWEU – *doorlopend* genummerd, waardoor alle ‘bis’, ‘ter’ en ‘a’-artikelen verdwijnen. Het nieuwe VEU gaat dan bestaan uit de artikelen 1 tot en met 55 en het Werkingsverdrag uit de artikelen 1 tot en met 358.⁶

Voor de nieuwe en lekengebruikers van de twee kernverdragen is deze fraaie doorlopende nummering zeker een groot voordeel; voor de meer ervaren gebruikers is de hernummering evenwel opnieuw – evenals na Amsterdam – een ramp, met name indien oude arresten van het Hof van Justitie moeten worden onderwezen. Zo gaan arresten van het Hof over het goederenverkeer eerst over art. 30 en 36 EEG, dan over art. 30 en 36 EG, daarna over art. 28 en 30 EG, en na inwerkingtreding van Lissabon over art. 34 en 36 VWEU. En de vele arresten over de prejudiciële procedure van art. 177 E(EG), later art. 234 EG, zijn na Lissabon nog steeds bruikbaar voor de uitleg van art. 267 VWEU.

3. Instellingen

Aan de huidige vijf instellingen van het EG-Verdrag worden de Europese Raad en de Europese Centrale Bank toegevoegd, zodat er na Lissabon zeven formele EU-instellingen zijn (art. 13 VEU). Enkele belangrijke wijzigingen per afzonderlijke instelling worden hierna besproken.

Inzake de Europese Raad lijkt mij de introductie van de figuur van de vaste voorzitter zonder meer de belangrijkste wijziging. Deze voorzitter heeft, intern, vooral een stimulerende en coördinerende rol en naar buiten toe een vertegenwoordigende rol: de voorzitter zorgt ‘op zijn niveau’ voor de externe vertegenwoordiging van de Unie op GBVB-terrein (art. 15 lid 6 VEU).

Daarnaast is van belang dat, hoewel de Europese Raad als hoofdregel met consensus beslist, met een gekwalificeerde meerderheid besloten kan worden indien de verdragen dit in specifieke gevallen bepalen (art. 15 lid 4 VEU). Een voorbeeld is het kiezen van zijn vaste voorzitter voor tweeënhalf jaar.

Wat betreft de Europese Commissie is een belangrijke wijziging dat deze instelling vanaf 1 november 2014 niet meer één commissaris uit iedere lidstaat zal kennen, maar een aantal leden dat gelijk is aan twee derde van het aantal lidstaten. Dus 18 commissarissen indien de Unie dan nog steeds uit 27 lidstaten bestaat, zodat 9 lidstaten

voor een periode van 5 jaar niet vertegenwoordigd zijn in het ‘dagelijks bestuur’ van de Unie.

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

Vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon tot 1 november 2014 blijft de huidige regeling over QMV, met zijn stemmenweging, van kracht.⁷

Daarna wordt onder gekwalificeerde meerderheid verstaan: ten minste 55% van de leden van de Raad moet vóór zijn, die samen uit minstens 15 lidstaten bestaat en bovendien moet deze meerderheid ten minste 65% van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen. Tevens moet een blokkerende minderheid uit minstens 4 Raadsleden bestaan, een regel die de kleinere lidstaten beschermt tegen de grotere. Indien bijvoorbeeld Duitsland, Frankrijk en het VK tegen zijn, zal de vereiste 65% van de Uniebevolking niet worden gehaald zodat het Raadsbesluit in principe niet kan worden genomen. Echter, nu deze minderheid niet uit minstens 4 lidstaten bestaat, is dat Raadsbesluit toch aangenomen, hoewel de 65%-bevolkingsgrens niet is gehaald.

Ondanks de nieuwe gekwalificeerde meerderheidsomschrijving die vanaf 1 november 2014 zal gelden, kan iedere lidstaat gedurende een overgangperiode, die tot 31 maart 2017 loopt, verzoeken om volgens de huidige QMV-regel te stemmen.⁸ Het is niet uitgesloten dat vooral landen als Polen en Spanje hier gebruik van zullen gaan maken.

Doordat het toepassingsbereik van de gewone wetgevingsprocedure (art. 294 VWEU), welke sterk te vergelijken is met de huidige medebeslissingsprocedure (art. 251 EG), verder wordt uitgebreid, zal in de Raad op meer beleidsterreinen dan thans het geval is, met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen besloten kunnen worden. Het gaat met name om gevoelige beleidsterreinen als sociale zekerheid, asiel, immigratie en strafrecht, hoewel soms een noodremprocedure is ingebouwd.⁹

Deze uitbreiding van het toepassingsbereik van de gewone wetgevingsprocedure betekent voor het Europees Parlement een aanmerkelijke versterking van zijn rol in het besluitvormingsproces, met name op gevoelige beleidsterreinen als asiel, immigratie en strafrecht. Maar ook krijgt het EP, eindelijk, een recht van medebeslissing op het terrein van landbouw en visserij (art. 43 Werkingsverdrag).

Op deze plaats moet ook de versterkte rol van *nationale parlementen* in het Europese besluitvormingsproces worden genoemd. Volgens art. 12 VEU moeten aan hen ontwerpen van Unie-wetgevingshandelingen worden toegezonden, zij zien toe op eerbiediging van het beginsel van subsidiariteit via een zogenoemde gele kaart- en een

⁶ In deze bijdrage werd, en wordt hierna, enkel de definitieve nummering van verdragsartikelen genoemd.

⁷ Zie thans art. 205 lid 2 EG.

⁸ Zie het Protocol betreffende de overgangsbepalingen, art. 3.

⁹ Daarover meer in par. 6 en 8.

oranje kaart-procedure, de nationale parlementen nemen deel aan de evaluatie van het RVVR-beleid, zij hebben een rol bij herziening van de verdragen en toetreding van landen tot de EU, en zij nemen deel aan de interparlementaire samenwerking tussen nationale parlementen en met het EP (het zgn. COSAC-overleg).¹⁰

Wegens het wegvallen van de Europese Gemeenschap, zal het Hof van Justitie van de EG voortaan het 'Hof van Justitie van de Europese Unie' heten. Het bestaat uit de onderdelen Hof van Justitie, Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken (art. 19 VEU).

Belangrijke veranderingen inzake het Hof zijn: het instellen van een comité van zeven wijzen dat moet adviseren over 'de geschiktheid' van de te benoemen rechters en advocaten-generaal (art. 255 VWEU), waarmee de benoemingsprocedure meer gepolitiseerd wordt dan tot nu toe; de mogelijkheid voor het Hof om al de eerste keer aan lidstaten een boete op te leggen indien zij verzuimen aan de Commissie mee te delen welke omzettingswetgeving voor richtlijnen werd vastgesteld (art. 260 VWEU); enige verruiming van het recht van particulieren tot het instellen van een beroep tot nietigverklaring, alsmede de mogelijkheid om nietigheidsberoep in te stellen tegen besluiten van de Europese Raad en Unie-organen en -instanties (zoals agentschappen) die rechtsgevolgen jegens derden beogen (art. 263 VWEU). En tot slot is vermeldenswaardig dat de Polen een eigen permanente advocaat-generaal krijgen, net zoals de Fransen, Britten, Duitsers, Italianen en Spanjaarden, mocht althans het aantal A-G's van acht naar elf worden verhoogd.¹¹

4. Bevoegdheden en besluiten van de Unie

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

De bevoegdheden die aan de Unie toekomen worden, helderder dan thans het geval is, ingedeeld in drie categorieën: exclusieve Uniebevoegdheden, met de lidstaten gedeelde bevoegdheden en de lidstaten ondersteunende (en coördinerende/aanvullende) bevoegdheden van de Unie (art. 2-6 Werkingsverdrag). Ook wordt aangegeven welke beleidsterreinen tot welke categorie behoren, bijv. de handelspolitiek bij de exclusieve bevoegdheden, het Europese milieubeleid bij de gedeelde bevoegdheden, en het Europese onderwijsbeleid behoort tot de categorie van de ondersteunende Uniebevoegdheden. Een belangrijk algemeen kenmerk van deze laatste categorie is dat er op de betrokken beleids-terreinen geen nationale wetgeving geharmoniseerd mag worden.¹²

Ten opzichte van de huidige situatie breidt Lissabon de EU-bevoegdheden in beperkte mate uit, althans verduidelijkt het Unieverdrag bestaande bevoegdheden. Zo

wordt een expliciete bevoegdheid gecreëerd voor het treffen van economische sancties tegen particulieren,¹³ en indien op een Uniebeleidsterrein geharmoniseerd wordt, mogen de lidstaten in de betrokken EU-richtlijn verplicht worden tot strafbaarstelling indien dit nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van dat Uniebeleid.¹⁴

Indien de Uniebevoegdheden worden uitgeoefend, dan ontstaan er op secundair Unieniveau gewoonlijk 'wetgevingshandelingen'; dit zijn rechtshandelingen die volgens de gewone wetgevingsprocedure door Raad en EP zijn vastgesteld (art. 289 VWEU). Er wordt dus uitgegaan van een strikt formeel wetsbegrip. In die wetgevingshandelingen kan aan de Commissie gedelegeerd worden, waardoor op tertiair Unieniveau 'niet-wetgevingshandelingen' ontstaan (art. 290 VWEU). Verder zijn er de uitvoeringshandelingen, die gewoonlijk door de lidstaten worden vastgesteld (art. 291 VWEU).

De vorm van deze EU-handelingen blijven verordeningen, richtlijnen en 'besluiten' (en daarnaast de niet-bindende aanbevelingen en adviezen). Op het terrein van het strafrecht zal voortaan dus gewerkt gaan worden met (hoofdzakelijk) richtlijnen en niet meer met kaderbesluiten.¹⁵

5. Mensenrechten

Op het vlak van de mensenrechten komen wij twee belangrijke wijzigingen tegen. Ten eerste *dient* de Unie toe te treden tot het EVRM, terwijl thans zelfs een bevoegdheid tot toetreding ontbreekt.¹⁶

Ten tweede het juridisch bindend maken van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; art. 6 lid 1 VEU bepaalt daartoe dat het Handvest van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg, 'dezelfde rechtskracht als de Verdragen heeft'. Daarmee verkrijgt het Hof van Justitie de rechtsmacht tot uitlegging van het Handvest.

In een Protocol is evenwel een uitzonderingspositie geschapen voor Polen en het VK: noch het Hof van Justitie EU, noch enige rechter in Polen of het VK mag bepalen dat een nationale wettelijke regeling of bestuurs-

¹⁰ Zie nader het Protocol betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie en het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

¹¹ Zie Verklaring nr. 38 over het aantal advocaten-generaal bij het Hof van Justitie.

¹² Zie uitgebreider R.H. van Ooik, 'The European Court of Justice and the Division of Competence in the European Union', in: D. Obradovic en N. Lavranos (red.), *Interface between EU Law and National Law*, ELP 2007, p. 11-40.

¹³ De 'Yusuf/Kadi-rechtsbasis' van art. 75 en 215 VWEU. Vgl. R.H. van Ooik en R.A. Wessel, 'De Yusuf en Kadi-uitspraken in perspectief. Nieuwe verhoudingen in de interne en externe bevoegdheden van de Europese Unie', *SEW* 2006, 55, p. 231-242.

¹⁴ Art. 83 VWEU. Deze bepaling is min of meer een codificatie van bestaande rechtspraak van het Hof, zie zaak C-176/03, Commissie t. Raad, *Jur.* 2005, p. 1-7879 ('Kaderbesluit Milieustrafrecht') en zaak C-440/05, Commissie t. Raad, arrest van 23 oktober 2007 ('Kaderbesluit Scheepsverontreiniging').

¹⁵ Hier is de constitutionele terminologie van het Grondwettelijk Verdrag met zijn 'Europese wet' en 'Europese kaderwet' verdwenen.

¹⁶ Zie art. 6 lid 2 VEU resp. Advies 2/94, EVRM, *Jur.* 1996, p. 1-1759.

praktijk in strijd is met de bepalingen van het Handvest.¹⁷ Daarmee hebben de grondrechten, vrijheden en beginselen van het Handvest geen rechtstreekse werking in deze twee lidstaten, hoewel het Handvest naar mijn mening wel voorrang heeft op (ook) Poolse en Britse wet- en regelgeving. De *wetgevers* van deze lidstaten blijven daarom verplicht hun regelgeving aan het Handvest aan te passen, maar indien dit niet (tijdig) is gebeurd, dan mogen Poolse en Britse *rechters* hun nationale regelgeving niet buiten toepassing laten wegens strijd met het Handvest.

In de overige 25 lidstaten wordt dit laatste, na inwerkingtreding van Lissabon, wel een mogelijkheid indien althans de betrokken Handvestbepaling (ook) gericht is tot de lidstaten, hetgeen enkel het geval is indien lidstaten het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Bovendien zal de voor de nationale rechter ingeroepen Handvestbepaling ‘voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk’ moeten zijn geformuleerd. Aan Handvestbepalingen die zich daartoe lenen, zal het Hof van Justitie waarschijnlijk ook *horizontale* rechtstreekse werking gaan toekennen.

6. Interne markt

Inzake het vrij verkeer lijkt mij de belangrijkste wijziging dat regels over de sociale zekerheid van migrerende werknemers én migrerende zelfstandigen¹⁸ voortaan via de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld, en dus met een gekwalificeerde meerderheid in de Raad (thans art. 42 EG; later art. 48 VWEU). Wel is hier een *noodremprocedure* ingebouwd: een lid van de Raad kan verklaren dat een ontwerp-wetgevingshandeling ‘afbreuk zou doen aan belangrijke aspecten van zijn socialezekerheidsstelsel’, waardoor de zaak wordt doorgeschoven naar de Europese Raad, waar consensus is vereist om het ontwerp weer terug te verwijzen naar de Raad. Indien geen consensus wordt bereikt, dan wordt de aanvankelijk voorgestelde wetgevingshandeling geacht niet te zijn vastgesteld.

Inzake het tweede grote onderdeel van de interne markt, het mededingingsbeleid, valt op dat, onder druk van de Fransen, mededinging niet meer vooraan in het Verdrag bij de doelstelling van de creatie van een interne markt wordt genoemd (art. 3 lid 3 VEU), terwijl thans nog volgens art. 3 lid 1 sub g EG een regime moet worden ingesteld ‘waardoor wordt verzekerd dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst’. Het hoofdstuk over mededinging blijft echter ook onder het nieuwe Werkingsverdrag bestaan (art. 101-109 VWEU) en ook in een Protocol wordt nadrukkelijk gesteld ‘dat de interne markt (...) een regime omvat dat verzekert dat de mededinging niet wordt verstoord’.¹⁹ Daarmee lijkt mij ten opzichte van het huidige mededingingsregime weinig te veranderen, en zal het Hof van Justitie voortaan niet soepeler gaan oordelen over mededingingsbeperkend gedrag, ook niet over de plichten die de huidige art. 81 en 82 EG, in verbinding met art. 10 EG, aan lidstaten opleggen (de zgn. nuttig effect/nieuwe norm-jurisprudentie).²⁰

7. Europees burgerschap

De discriminatieverboden van, thans, art. 12 en 13 EG worden ondergebracht bij de bepalingen over het Europese burgerschap, waardoor het opschrift van het tweede deel van het Werkingsverdrag (art. 18-25) gaat luiden ‘Non-discriminatie en burgerschap van de Unie’. In de rechtspraak van het Hof blijkt het al heel vaak te gaan om de combinatie van de hoedanigheid van Europees burger en zijn of haar recht op vrij reizen (art. 17 en 18 EG) en, anderzijds, het recht op non-discriminatie naar nationaliteit in de gastlidstaat (art. 12 EG).²¹ Hoe de combinatie van burgerschap en non-discriminatie op andere gronden dan nationaliteit (leeftijd, ras, religie, etc.) uitpakt in de toekomstige rechtspraak van het Hof, moet worden afgewacht.

Bij de hoedanigheid van Europees burger staat thans (in art. 17 EG) dat het Europese burgerschap het nationale burgerschap *aanvult* (doch niet in de plaats daarvan komt), terwijl het Verdrag van Lissabon bepaalt dat het Europese burgerschap *naast* het nationale burgerschap komt (art. 20 VWEU). Dit lijkt toch op een versterking van het Europese burgerschap: niet meer aanvullend, maar op gelijke voet met het nationale burgerschap. Maar toch weer minder krachtig dan het Hof het Europese burgerschap ziet, namelijk als ‘de primaire hoedanigheid’ van de onderdanen van de lidstaten.²²

Inzake de rechten van Unieburgers is het *burgerinitiatief* het belangrijkste nieuwe recht: wanneer ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen, kunnen zij het initiatief nemen de Europese Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden een passend voorstel daartoe in te dienen (art. 11 VEU en art. 24 VWEU). Wat opvalt is dat deze miljoen burgers niet kunnen vragen om *minder* Europese bemoeizucht.

8. De RVVR

Thans is het beleid inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR) in feite opgesplitst in twee delen: Titel IV EG-Verdrag over immigratie/asiel en civiele samenwerking en Titel VI EU over samenwerking in strafzaken. Na Lissabon worden deze delen samengebracht in Titel IV van het Werkingsverdrag, dat helder is onderverdeeld in vijf hoofdstukken: algemene bepalingen

¹⁷ Zie art. 1 lid 1 van het Protocol betreffende de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk.

¹⁸ In de bewoordingen van art. 48 VWEU de ‘niet in loondienst werkzame migrerende werknemers’.

¹⁹ Protocol betreffende de interne markt en de mededinging.

²⁰ Vgl. B.J. Drijber, ‘Het Hervormingsverdrag van de EU: stap vooruit of stap achteruit’, *Markt & Mededinging* 2007, nr. 5/6, p. 131-136.

²¹ Zie bijv. zaak C-413/99, *Baumbast*, *Jur.* 2002, p. 1-7091 (*SEW* 2003, p. 70, m.nt. I. Sewandono) en zaak C-209/03, *Bidar*, *Jur.* 2005, p. I-2119 (*SEW* 2005, 90, p. 487, m.nt. R.H. van Ooik en A. Schrauwen).

²² Als eerste in zaak C-184/99, *Grzelczyk*, *Jur.* 2001, p. I-6193, ov. 31 (*SEW* 2002, p. 298, m.nt. I. Sewandono).

gen, grenscontroles/asiel/immigratie, justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking. Daaraan voorafgaande wordt de RVVR bij de Uniedoelstellingen in art. 2 VEU genoemd, zelfs nog vóór de doelstelling van totstandbrenging van de interne markt: de Unie biedt haar burgers deze ruimte zonder binnengrenzen, met een vrij verkeer van personen en in combinatie met maatregelen inzake buitengrenscontrole, asiel, immigratie en het tegengaan van criminaliteit.

Belangrijkste wijziging ten opzichte van de huidige RVVR-bepalingen lijkt mij dat voortaan in de meeste gevallen volgens de gewone wetgevingsprocedure besluiten op RVVR-terrein kunnen worden genomen, dus met een QMV in de Raad en het EP als medewetgever. Thans beslist de Raad nog vaak, onder Titel IV EG en Titel VI EU, met unanimiteit en heeft het EP nog vaak enkel adviesrecht. Echter, juist vanwege het gevaar van overstemming zijn ook hier noodremprocedures ingebouwd: indien een lidstaat meent dat een ontwerp-richtlijn op het terrein van justitiële samenwerking in strafzaken afbreuk zou doen aan 'fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel', wordt er niet gestemd in de Raad maar wordt de zaak doorgeschoven naar de Europese Raad. Indien op dit hoogste politieke niveau geen consensus wordt bereikt, kan het strafrechtbesluit niet worden vastgesteld door de Raad, maar wel kunnen minstens 9 lidstaten onderling een nauwere samenwerking aangaan over het (strafrechtelijke) onderwerp dat in de ontwerp-richtlijn wordt geregeld (art. 82 lid 3 en art. 83 lid 3 VWEU).

Een tweede belangrijke wijziging is dat Eurojust kan worden uitgebouwd tot een Europese Openbaar Ministerie (EOM). Dit brengt onder meer mee dat een Europese Officier van Justitie kan optreden in *nationale* strafzaken indien de financiële belangen van de Unie in het geding zijn. In een latere fase kan de Europese Raad deze rechtsmacht van het EOM verder uitbreiden tot andere ernstige misdrijven met grensoverschrijdende aspecten (art. 86 Werkingsverdrag).

Tot slot is belangrijk dat het Hof van Justitie van de EU *volledige rechtsmacht* zal krijgen over alle RVVR-bepalingen en -besluiten. Thans is die rechtsmacht nog beperkt, zowel op het terrein van asiel/immigratie/civiele samenwerking (aldus het huidige art. 68 EG), als op het terrein van het strafrecht (art. 35 EU). Met name zullen rechters uit alle lidstaten prejudiciële vragen kunnen of moeten stellen over justitie/politiesamenwerking in strafzaken,

terwijl de prejudiciële procedure van de derde pijler thans nog optioneel is (art. 35 lid 1-4 EU).²³

9. Afsluiting

Ten opzichte van het *huidige verdragsregime* (post-Nice), bevat het Verdrag van Lissabon een aantal belangrijke wijzigingen. Het gaat met name om de – eerder besproken – vaste voorzitter van de Europese Raad, het overstemd kunnen worden op politiek gevoelige beleidsterreinen als asielbeleid en strafrecht, de grotere rol voor het Europees Parlement op deze beleidsterreinen, maar ook op het terrein van landbouw en visserij (van adviesrecht naar medebeslissingsrecht), de toetredingsplicht van de EU tot het EVRM en het juridisch bindende Handvest voor de grondrechten, de mogelijkheid voor lidstaten eenzijdig uit de Unie te treden, de vereenvoudigde verdragsherzieningsprocedure, de mogelijke creatie van een Europees Openbaar Ministerie, en de versterkte rol van nationale parlementen.

Ten opzichte van het verworpen *Grondwettelijk Verdrag* zijn de wijzigingen van Lissabon echter nauwelijks nieuw; naar schatting is 90 procent van de wijzigingen in het Grondwettelijk Verdrag overgenomen in het Verdrag van Lissabon. De overige 10 procent -waar Lissabon dus wel afwijkt van de Grondwet -betreft meer symbolische, zo men wil 'cosmetische' zaken zoals het verdwijnen van de constitutionele terminologie, Europese symbolen als volkslied en vlag (hoewel 16 lidstaten op het laatste moment, mijns inziens terecht, hebben verklaard dat voor hen deze symbolen blijven bestaan),²⁴ en het verdwijnen van het beginsel van voorrang van Unierecht op nationaal recht uit de verdragstekst, maar welk beginsel uiteraard nog wel bestaat.²⁵

In het totale plaatje bezien zijn dit naar mijn mening ondergeschikte zaken, die niet te vergelijken zijn met de bovengenoemde substantiële wijzigingen die al in de Grondwet stonden en, dus ook, in het Verdrag van Lissabon. Pas met het inwerkingtreden van dat laatste Verdrag – gemikt wordt op begin 2009 – zal ook in Nederland in bredere kring bekend worden dat het Verdrag van Lissabon wijzigingen in het Europese bestel teweeg heeft gebracht die in importantie ongeveer te vergelijken zijn met de wijzigingen van de Europese Akte, het Verdrag van Amsterdam en het Verdrag van Nice.

23 Thans hebben 13 lidstaten de prejudiciële rechtsmacht van het Hof onder de derde pijler in het geheel niet erkend, zie de informatie van de Raad in *PbEU* 2005 L 327/19. De rechtsmacht van het Hof inzake het GBVB blijft uitgesloten, zie art. 275 VWEU.

24 Zie Verklaring nr. 52 waarin deze lidstaten verklaren 'dat de vlag met een cirkel van twaalf gouden sterren op een blauw veld, de hymne uit de 'Ode aan de Vreugde' uit de negende symfonie van Ludwig van Beethoven, het devies 'In verscheidenheid verenigd', de euro als munt van de Europese Unie en de 'Dag van Europa' op 9 mei voor hen de symbolen blijven van het gemeenschappelijk lidmaatschap van de burgers van de Europese Unie en van hun band met de Unie'.

25 Zie namelijk Verklaring nr. 17 over voorrang: 'De Conferentie memoreert dat, in overeenstemming met de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Verdragen en het recht dat de Unie op grond van de Verdragen vaststelt, voorrang hebben boven het recht van de lidstaten, onder de voorwaarden bepaald in die rechtspraak.'