

Het post-Maastrichtse Europa

T. Koopmans, 'Het post-Maastrichtse Europa',
Nederlandsch juristenblad 71(9), 1996, pp. 305-315.

Doel van dit artikel is om in kort bestek iets te laten zien van de nieuwe juridische vragen waar- toe het Europese integratieproces aanleiding begint te geven. Deels vloeien die vragen recht- streeks voort uit het Verdrag van Maastricht; maar voor een ander deel betreffen zij de Europese ontwikkelingen op langere termijn.¹ Het bleek de schrijver dat het onmogelijk was daarover te schrijven zonder eerst bij de economische en politieke achtergronden te hebben stilgestaan. Aan deze taak heeft hij zich zuchtend doch met toewijding gezet, daarbij steeds weer bedenkend hoeveel uitleg de gemiddelde NJB-lezer van node heeft. De boven- gemiddelde lezer kan wel het een en ander overslaan.

I. Inleiding

Het Europese integratieproces verloopt met horten en stoten. Vlak na de vliegende start met de Euro- pese Gemeenschap voor Kolen en Staal leden ver- dergaande integratiepogingen, o.a. op het terrein van de defensie, schipbreuk. De totstandkoming van het EEG- verdrag,² in 1957, trok het zaakje weer vlot; maar niet zodra was dit verdrag in werking getreden, of de politieke instabiliteit in Frankrijk leidde ertoe dat Charles de Gaulle aan de macht kwam, die zich een verklaard tegenstander van de gemeen- schapsgedachte had betoond. Die afwisseling van warm en koud is kenmerkend gebleven. Zo heeft de euforie over het tot stand brengen van de interne markt zonder binnengrenzen, met de 'horizon-1992', thans plaatsgemaakt voor twijfel over de verder te volgen koers en tot toenemende scepsis over het gehele Europese avontuur; 'Euro-sclerosis', in journalistiek Engels.

Een tweede kenmerk van het integratieproces is dat er nimmer overeenstemming heeft bestaan over het te bereiken resultaat. Sommige idealisten van het eerste uur zagen voor hun geestes- oog iets als een Verenigde Staten van Europa, een samenwer- kingsverband dat in allerlei opzichten vergelijkbaar zou zijn met de Verenigde Staten van Amerika. Anderen dachten eerder aan een hechte economische samenwerking, in een nieuwe geïnstitutionaliseerde vorm, die model zou kunnen staan voor andere groepen landen, misschien zelfs voor economische samenwerking op wereldniveau. Weer anderen zagen vrijheid van handel binnen een gemeenschappelijke markt als een goed en bereikbaar doel, en meenden dat het daar maar bij moest blijven. Deze principiële verschillen van visie zijn nooit ver- dwenen; er werden voortdurend nieuwe stappen gezet in de richting van een doel dat niet gefixeerd was, of dat voor elk van de partners verschillend was.

Het Verdrag van Maastricht schijnt de hieruit voortvloeiende onzekerheid te hebben aangescherpt.³ Het maakt de voorzich- tigen kopschuw door zich als 'unieverdrag' aan te dienen, waarin buitenlandse betrekkingen, defensie en justitiële zaken in het integratieproces betrokken lijken te worden en waarin de monetaire eenwording gezien wordt als bekroning van de eco- nomische integratie. Het verdrag boezemt de vrienden van de gemeenschapsgedachte vrees in doordat het de dynamiek van de sinds 1953 steeds verdergaande communautarisering niet voortzet: terwijl bijv. de totstandkoming van de gemeenschap- pelijke landbouwpolitiek in 1962, de eerste toetredingen en het

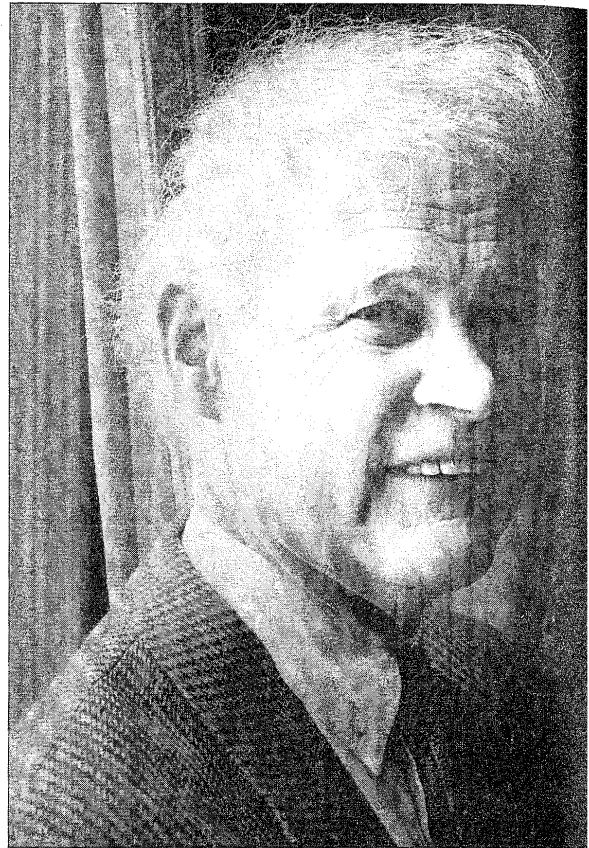
meenemen van de visserijproblematiek in 1974, en de doelstelling van de interne markt in 1985 netjes pasten in die dynamiek, kan men dat niet zeggen van de beide intergouvernementele pijlers die het Verdrag van Maastricht toevoegde, of van de 'opt-in' en 'opt-out' clauses die de monetaire unie en het sociale handvest van de Gemeenschap omgeven. Het (schijnbare) automatisme is (blijkbaar) doorbroken.

Deze enigszins schemerige situatie roept twee vragen op. De eerste is, of wij in Europa wel door kunnen gaan met het ongewis laten van het einddoel: zijn er niet zoveel stappen gezet dat de Europese bevolkingen er recht op hebben te weten hoeveel stappen nog moeten volgen en waar men dan zal staan? De tweede vraag is, of de instellingen en de procedures die goed gewerkt hebben bij het uitschakelen van de belemmeringen voor het ontstaan van één Europese markt, ook wel geschikt zullen zijn voor onderwerpen van geheel andere aard, zoals het ontwikkelen van een buitenlands beleid of het beslissen over militair ingrijpen.⁴ Deze vragen zullen waarschijnlijk niet aan de orde worden gesteld op de intergouvernementele conferentie die door het Verdrag van Maastricht in het vooruitzicht wordt gesteld en die in 1996 moet aanvangen;⁵ maar het zal moeilijk zijn die vragen geheel te ontlopen.

De voorbereiding van deze intergouvernementele conferentie is intussen aan de gang: er is een 'groupe de réflexion' aan het werk gezet, maar het is nog niet helemaal duidelijk waar de overpeinzingen van deze groep toe leiden. Misschien zal de intergouvernementele conferentie ('IGC' in het jargon) niet erg haastig tot zaken komen, omdat men bijv. eerst de uitslag van de volgende Britse verkiezingen wil afwachten, of het moment waarop de belangrijkste hoofdsteden weer wat Europees gemutst zullen zijn. Misschien ook zal de IGC niet veel verder gaan dan wat wel een 'onderhoudsbeurt' is genoemd.⁶ In elk geval ziet het er naar uit dat de korte termijnproblematiek op de voorgrond zal staan. Daar kunnen, tussen diplomaten, of tussen regeringen, goede gronden voor bestaan. Dat is echter nog geen reden voor geïnteresseerde waarnemers om de lange termijn te veronachtzamen. Een 'bezinning van uitgangspunten en doelstellingen'⁷ zou juist op dit moment wel eens gewenst kunnen zijn. In dit artikel zal worden gepoogd om daaraan, vanuit een juridische gezichtshoek, een bijdrage te leveren. De schrijver heeft daarbij overigens hulp gehad van de discussies die over de komende IGC hebben plaatsgevonden, o.a. tijdens congressen in het afgelopen voorjaar in Cambridge en in september jl. in Scheveningen (onderscheidenlijk georganiseerd door het Centre for European Legal Studies en het T.M.C. Asser Instituut). Bovendien is ook in de literatuur over de IGC inspiratie te vinden.⁸

II. Achtergronden

Het integratieproces speelt zich af in een wereld die de laatste tien of vijftien jaar in een rap tempo aan het veranderen is, en die volkomen verschilt van de wereld waarin de Europese Gemeenschappen gedurende de eerste kwart eeuw van hun bestaan hebben gewerkt. Die veranderingen en verschillen betreffen zowel de economische als de politieke context. In *economisch opzicht* valt te wijzen op de schaalvergroting, die mondiale proporties heeft aangenomen. Voor bepaalde producten en diensten, zoals wapentuig, vliegtuigen, automobielen en kapitaal, maken wij de wording van een wereldmarkt mee. Grote ondernemingen werken op wereldniveau; de 'elektronische maatschappij', waarin wij langzamerhand terechtkomen, versterkt de mogelijkheden. Er ontstaan ook pogingen



T. Koopmans is Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad.

om te komen tot een wereldwijd economisch integratiestreven. De overgang van GATT⁹ naar Wereld Handelsorganisatie, die zich kort geleden voltrokken heeft, laat dat ook zien: door de grotere reikwijdte van de onderwerpen die zich voortaan voor aanpak op wereldniveau lenen (landbouwproducten, textiel en de handelsaspecten van rechten van industriële eigendom zijn bijv. inbegrepen), maar ook door de meer institutionele aanpak, die van de nieuwe organisatie heel wat meer maakt dan een puur onderhandelingsmechanisme (zoals GATT was). De ervaringen van de EG zouden bij deze beide veranderingen als model hebben kunnen dienen.¹⁰ In de jaren zestig en zeventig debatteerde men in Europa over de samensmelting van nationale markten tot één gemeenschappelijke markt (ook voor traditioneel sterk beschermde producten en diensten, zoals bijv. landbouwproducten) en over de handelsbetrekkingen die vervolgens met de Verenigde Staten, later ook met Japan, gevestigd moesten worden; op die schaal vallen thans niet veel zaken meer te doen. Van belang is daarbij ook dat nieuwe economische centra zijn ontstaan naast, en onafhankelijk van, de traditionele economische grootmachten en handelsblokken uit de na-oorlogse periode, met name in Oost-Azië (Korea, Hongkong, Singapore, Taiwan). Voor sommige producten vinden bovendien snelle industrialiseringsprocessen plaats in landen als Brazilië en Argentinië, en thans ook in China. Die ontwikkelingen worden mede mogelijk gemaakt door de supersnelle verplaatsbaarheid van financiële middelen over de aardbol. Geld zoekt meer geld waar het dat vinden kan, van dag tot dag en soms van uur tot uur. De Euro-Amerikaanse dialoog, waarvan men in de jaren zestig zoveel verwachtte, zet niet veel zoden meer aan de dijk.

Daar komt een ander en moeilijker te omschrijven economisch element bij: de wereld ziet er minder controleerbaar uit dan zo'n twintig jaar geleden nog werd aangenomen. Dat blijkt

wellicht het duidelijkst uit het nieuwe type werkloosheid waarmee de oude geïndustrialiseerde gebieden te maken hebben gekregen. Wanneer blijkt dat kolenmijnen niet meer levensvatbaar zijn, of dat geen staal meer gebruikt wordt voor producten die vroeger op basis van staal werden vervaardigd, of wanneer textielwaren goedkoper of beter in India gemaakt worden, kunnen hele industrieën ten dode zijn opgeschreven.¹¹ De gebruikelijke methoden van werkgelegenheidspolitiek, zoals subsidiëring, overheidsopdrachten, fiscale faciliteiten, hulp bij de infrastructuur e.d., kunnen die industrieën niet redden. Omscholing of verplaatsing van werknemers blijkt slecht te lopen. Kan men bijv. mijnwerkers uit Yorkshire vertellen dat ze voortaan maar in Zuid-Engeland of (erger nog) in Rotterdam hun boterham kunnen verdienen (of het Engelse equivalent daarvan)? De sturing door de overheid werkt niet meer, althans niet op dit punt.

Ook in *politiek opzicht* zijn de recente veranderingen groot geweest. De instorting van het Sovjet-imperium nam voor West-Europa een enorme dreiging weg, die echter tevens als integrerende factor had gewerkt.¹² Tevens kwamen zowel de Midden Europese landen uit het oude Sovjet-blok als de vroegere neutrale staten zoals Oostenrijk, Zweden en Finland in een nieuwe situatie te verkeren: zij konden voortaan kiezen of zij aan het Europese integratieproces mee wilden doen, terwijl zij voordien geen andere keus hadden dan zich koest te houden. Dat betekent in het bijzonder dat de toetredingsproblematiek een andere, meer wereldpolitieke, dimensie heeft verkregen. Een tweede politieke factor van belang is de gestage afbrokkeling, in de Westeuropese landen, van het christelijk-sociale en sociaaldemocratische midden dat de Europese gedachte nu een halve eeuw lang in sterke mate gedragen heeft, en waaruit ook zoveel politici zijn voortgekomen die zich voor de Europese integratie hebben ingezet.¹³ In de plaats van dit gedachtengoed is een grotere politieke onzekerheid gekomen. Dat blijkt bijv. uit de pogingen in Frankrijk om, na het falen van het socialistische experiment, het gaullisme wederom als politieke leidraad te bezigen, en uit die in Italië om tot een nieuwe en 'tweede' republiek te komen. Er is meer onzekerheid: de Britse 'conservatieve revolutie' is na ruim zestien jaren 'out of steam', en in Duitsland is men misschien de gevolgen van de hereniging nog niet helemaal te boven. In dit klimaat van onzekerheid valt een zekere herleving van nationalistische gevoelens vast te stellen, niet alleen die van de gezeten burgerij waar men geen malligheid wil, en vooral geen gezeur met buitenlanders, maar ook in nieuwe, populistische en meer agressieve vorm. Die gevoelens

richten zich meestal primair tegen immigranten uit niet-Europese landen, bijv. tegen 'de' Arabieren in Frankrijk; maar dan nagelt men, voortbouwend op een traditie van rechts radicalisme, alle cosmopolitisme aan de schandpaal, met inbegrip van het Europese integratiestreven (dikwijls wordt ook een scheutje antisemitisme toegevoegd).¹⁴

Tenslotte is ook van belang dat in West-Europa, en in een land als Nederland heel duidelijk, een verandering van gezagsperceptie is opgetreden. De tijd lijkt voorbij dat de overheid, gelegitimeerd door haar representatieve basis, ingrijpende beslissingen zonder meer kon opleggen aan de bevolking. Mensen staan op hun rechten, of wat zij daarvoor houden. Ik denk niet dat het bijv. nu nog mogelijk zou zijn om tienduizenden dienstplichtigen naar Indonesië te sturen om een hopeloze oorlog uit te vechten, zonder hun op zijn minst uit te leggen waartoe die oorlog dient. Zelfs in Frankrijk is in het najaar van 1995 gebleken dat 'le pouvoir' zich niet alles kan veroorloven, ook niet na een klinkende verkiezingsoverwinning. Ingrijpende beslissingen op Europees niveau zijn daarom buitengewoon moeilijk door te voeren: hoe moet men bijv. overleg plegen met de betrokkenen? Geschikte overlegstructuren ontbreken vaak, zodat alleen via nationale ministeries contact kan worden gezocht. Men denke aan de visquotering. In Nederland namen de betrokkenen dat niet (aanvankelijk met medeplichtigheid van de autoriteiten), en het heeft lang geduurd voordat de branche het principe van de produktiebeperking aanvaardde. Beslissingen die de bestaansmiddelen van een belangrijke bevolkingsgroep in de waagschaal stellen, kunnen niet meer genomen worden zonder een 'effort de pédagogie'.¹⁵ Hoe verder de beslissers verwijderd zijn van het grondvlak, waar de economische activiteiten plaatsvinden, hoe moeilijker dat is. Algemener gezegd: als de 'regulating State' echt op zijn retour is zoals vaak wordt beweerd,¹⁶ wordt Europese reglementering dubbel lastig.

Het integratiestreven heeft het, al met al, nogal wat moeilijker gekregen. Toch zijn er ook allerlei redenen om er juist in deze situatie mee verder te gaan. Naarmate de tegenstellingen zich verscherpen is het bijv. van groter belang dat zij in de conferentiezaal worden uitgevochten; stropigerigheid is nog altijd te prefereren boven wapengeweld. Terugkeer naar verbrokkeling zou bovendien funest kunnen blijken voor de economische toekomst van ons werelddeel, nu elders juist grote handelsblokken aan het ontstaan zijn (bijv. NAFTA in Noord-Amerika).¹⁷ De belangrijkste reden om verder te gaan is waarschijnlijk dat er meer en meer onderwerpen zijn die zich er domweg niet

1. 'Europa quo vadis?' leek eerst een goede titel. Maar 'quo ibis' (futurum) zou eigenlijk nog beter zijn, ook al vanwege de associatie met zo'n grote onhandige vogel.

2. Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht heet het: EG-Verdrag.

3. Korte samenvatting van het verdrag: NJB 1992, p. 773. Uitvoerig: themanummer SEW 1992 afl. 8/9 (p. 667 e.v.); zie met name de bijdrage van P.J.G. Kapteyn over de institutionele structuur.

4. Zie het rapport V91 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Europa, wat nu?, rapporteur J.P.H. Donner (Den Haag 1995). Voor verschillende van mijn bespiegelingen leun ik op dit rapport.

5. Art. N, lid 2, Verdrag van Maastricht (één van de slotbepalingen). Op 20 maart 1996 begint de conferentie in Turijn.

6. Marcel van de Grift, Europa in Beweging 20 (1995) no. 5.

7. Rapport Donner (nt. 4) p. 14-15.

8. Met name: Justus Lipsius (een pseudoniem, staat voor de zekerheid in een voetnoot), The 1996 Intergovernmental Conference, European Law Review 1995, p. 235.

9. General Agreement on Tariffs and Trade, in feite het kader voor tariefonderhandelingen tussen de belangrijkste handelspartners (met name VS, Japan en EG).

10. Uitvoerig: J. Steenbergen, De Uruguay Ronde, SEW 1994, p. 632.

11. Wie dit niet gelooft rijd eens in de Borinagere rond, of in Seraing.

12. Zie J.Q.Th. Rood, Internat. Spectator 49 (1995) p. 447.

13. Ik doe een greep: Jean Monnet en Robert Schuman, Adenauer, Spaak, Hallstein, Mansholt, Colombo, het duo Schmidt-Giscard, Delors.

14. Zie René Rémond, Les droites en France (Parijs 1982, heruitg. 1992) hfdst. VIII-X.

15. Laurent Cohen-Tanugi, L'Europe en danger (Parijs 1992), p. 134-143.

16. Zie bijv. H.J. de Ru in: De Ru en Hofman (red.), Nieuw Europees constitutioneel recht (Nijmegen 1992) p. 38.

17. North American Free Trade Area, oorspronkelijk tussen de VS en Canada, later uitgebreid tot Mexico. Er wordt nu over toetreding van Zuid Amerikaanse landen nagedacht.

meer toe lenen op nationaal niveau te worden aangepakt. De herstructurering van de staalindustrie, het voeren van een effectief mededingingsbeleid, de bestrijding van lucht- en waterverontreiniging, de toekomst van het asielbeleid, het kan allemaal niet meer binnen de landsgrenzen worden bedacht en gerealiseerd. We kunnen niet, zoals het in kernachtig Frans heet, 'désinventer l'Europe'.

III. De losse einden van Maastricht

In het Verdrag van Maastricht zitten verschillende rafels en randen waar in elk geval nog aandacht aan moet worden besteed. De politieke agenda van het moment vermeldt daarom de pijlerconstructie, de monetaire unie, het besluitvormingsstelsel en de toetredingen.

Bij de *pijlerconstructie* is de hoofdvraag of men deze geheel of gedeeltelijk moet handhaven. De Nederlandse regering stond destijds (althans aanvankelijk) op het standpunt dat de nieuwe onderwerpen (buitenlandse betrekkingen en defensie, justitie en binnenlandse zaken) in het communautaire systeem moesten worden opgenomen. Die gedachte heeft het toen niet gered. De twee nieuwe pijlers betreffen niet veel meer dan intergouvernementele samenwerking. In institutioneel opzicht is wel een plaats ingeruimd aan de Raad, maar nauwelijks aan de andere gemeenschapsinstellingen; in het bijzonder de Commissie is zorgvuldig buiten de deur gehouden – zij wordt slechts bij de werkzaamheden 'betrokken',¹⁸ en speelt in elk geval (op een enkele beperkte uitzondering na) niet haar gebruikelijke initiatiefrol. Er zijn echter allerlei overlappingsen tussen de onderwerpen geregeld in het EG-verdrag en die uit de beide nieuwe pijlers. Het is bijv. niet duidelijk hoe de grenslijn moet worden getrokken tussen de gemeenschappelijke handelspolitiek, die tot de gemeenschapscompetentie behoort, en het nieuwe gemeenschappelijke buitenlandse beleid. Nog minder helder is hoe het nieuwe visabeleid van de Gemeenschap, ingevoegd in het EG-verdrag, zich verhouden moet tot het gemeenschappelijke immigratiebeleid, dat in de justitiepijler is ondergebracht.¹⁹ Of iets als 'visazaak' dan wel als 'immigratiezaak' wordt gekwalificeerd is niet alleen van belang voor de besluitvormingsprocedure; het heeft ook gevolgen voor de rechtsbescherming. De rechtsmacht van het Hof van Justitie strekt zich immers niet uit tot de beide nieuwe pijlers; en wat nationale rechters kunnen doen ten aanzien van intergouvernementele migratie-arrangementen is ongewis. Eén van de moeilijkheden van de Maastrichtse constructie is dat de rechtsbeschermingsproblematiek voor justitie en binnenlandse zaken ('jubi', zegt men in Den Haag) in allerlei opzichten vergelijkbaar is met die in zuivere gemeenschapsaangelegenheden, terwijl dezelfde problematiek op het gebied van buitenlandse betrekkingen en defensie, voor zover al bestaande, van heel andere aard is. Enige heroverweging van de plaats van de 'jubi'-pijler zou daarom zeker op haar plaats zijn.

Er is echter ook een fundamenteel pijlerprobleem. Van Duitse zijde is er al jarenlang de nadruk op gelegd dat de monetaire unie alleen maar succes kan hebben als zij geflankeerd wordt door een 'politieke unie'; in communautair Frans: 'le toit politique de l'union monétaire'. Zelfs met veel goede wil zou het moeilijk zijn de pijlerconstructie van Maastricht als het politieke dak te zien (pijlers dienen ook meestal om er een dak op te zetten).²⁰ Ook daar zitten weer praktische consequenties aan vast. Er is in de gekozen constructie geen enkele garantie dat het integratietempo op de verschillende terreinen enigszins vergelijkbaar is; er is ook helemaal geen coördinatiemechanisme

ingebouwd – of het zou de 'Europese Raad' moeten zijn, maar staatshoofden en regeringsleiders hebben het hoofd, na een plechtig bezoek aan de lokale monarch of president, niet altijd staan naar dit soort praktijkproblemen. Straks hebben we misschien één munt en vijftien legers (indien Luxemburg in dat opzicht althans meetelt).

De *monetaire unie* is in het Verdrag van Maastricht betrekkelijk nauwkeurig geregeld, zowel wat haar vorm als wat haar wijze van totstandkoming en inwerkingtreding betreft.²¹ Toch staat de monetaire eenwording aanhoudend opnieuw ter discussie. Soms lijkt het erop dat alle anti-Europese gevoelens, latent of openlijk, zich daarop concentreren. Het opgeven van de monetaire zelfstandigheid is natuurlijk een grote stap; maar bij bestudering van de verdragstekst kan men zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat die stap al gezet is. Bovendien moet

De monetaire eenwording maakt het nationale regeringen onmogelijk om via devaluatie van de munt exportmarkten te veroveren, of om via inflatoire financiering de werkgelegenheid te stimuleren.

men de gevolgen van die stap niet overschatten; zij zouden wel eens mee kunnen helpen om tot economische gezondmaking te komen. De monetaire eenwording maakt het nationale regeringen onmogelijk om via devaluatie van de munt exportmarkten te veroveren, of om via inflatoire financiering de werkgelegenheid te stimuleren. In het eerste geval exporteert zo'n regering echter haar economische problemen, in het bijzonder het gebrek aan economische prestaties, naar de andere lid-staten; in het tweede geval wordt een tijdelijke verlichting van de werkloosheid bereikt ten laste van de slachtoffers van inflatie, vooral spaarders en trekkers van vaste pensioenen en inkomens. Het manipuleren van de economie door middel van het spelen op de waarde van de valuta wordt door de monetaire unie uitgesloten; het geld moet economisch gezien weer neutraal worden, en geen instrument zijn van economische, fiscale of sociale politiek. Dat is wat Engelse economen 'the moneyness of money' noemen.²² Als het lukt, kan dat rust op het monetaire front brengen, zodat valutaspeculanten iets nuttigers met hun kapitaal kunnen doen.

Het echte probleem van de monetaire unie ligt m.i. op een ander vlak. Omdat niet alle lid-staten hun economie zo op orde hebben dat zij op het uur-u aan de convergentiecriteria voldoen en meteen kunnen meedoen, ontstaat er verschil tussen de 'ins' en de 'outs'. In het verleden heeft het snellere tempo van een groep lid-staten de anderen er meestal toe gebracht zo gauw mogelijk mee te doen. In zekere zin is dat ook gebeurd met het concept van de gemeenschappelijke markt zelf: de Britten deden pas mee nadat zij gezien hadden dat het werkte. Ook de Schengenakkoorden zijn in dat perspectief afgesloten: als niet iedereen dadelijk mee kan of wil

doen, moeten sommige lid-staten maar net voortouw nemen. Het staat echter lang niet vast dat de gang van zaken met betrekking tot de monetaire unie vergelijkbaar zal zijn. Integendeel, men kan zich zeer wel het volgende draaiboek voorstellen: de economisch sterke lid-staten in continentaal Europa doen mee en zij weten er een succes van te maken; dat betekent dat de investeringsstromen geneigd zullen zijn het gebied van die lid-staten op te zoeken, zodat de werkgelegenheid er gestimuleerd wordt en de welvaart er toeneemt; daarmee correspondeert afnemende belangstelling voor de 'outs'. De monetaire unie zou dan kunnen werken als slijtzwan: hoe groter haar succes zal zijn, hoe moeilijker het voor de 'outs' zal worden om later alsnog op de rijdende wagen te springen. Vooral van Britse zijde wordt gevreesd dat dit scenario werkelijkheid zou kunnen worden. De Britse regering wil eigenlijk niet meedoen, vanwege de symboolwaarde van de nationale munt, maar zij maakt zich grote zorgen over de toekomst van Londen als financieel centrum. In Westminster hoopt men nu maar – met luidruchtige begeleiding door de Engelse pers – dat het allemaal zo'n vaart niet zal lopen. In de huidige situatie is de nationale autonomie in feite ook gering, en men beseft dat terdege; nu is het echter altijd nog mogelijk de schuld aan de Bundesbank te geven, in plaats van eigen economisch falen te erkennen.²³ Kortom, het monetaire pleit is, ondanks Maastricht, misschien nog niet helemaal beslecht.

Het *besluitvormingsstelsel* leidt tot twee groepen problemen; zij betreffen de zgn. codecisieprocedure en het gebruik van meerderheidsbeslissingen in de Raad. De kenners van de Europese politiek debatteren daar al geruime tijd over, en het debat wordt steeds ingewikkelder; ik zal pogen met harde hand te simplificeren.

Codecisieprocedure houdt in dat het Europees Parlement meebeslist; voor een aantal onderwerpen is deze procedure door Maastricht ingevoerd. Dit betekent dat in die gevallen de Raad en het Europees Parlement het met elkaar eens moeten zien te worden. Daartoe is een 'bemiddelingscomité' ingesteld, dat moet proberen de opvattingen van de beide instellingen op één noemer te brengen,²⁴ ongeveer op de manier waarop in de VS en in Duitsland comité's van deze aard de beide huizen van het parlement tot overeenstemming moeten brengen. Van de codecisieprocedure had men aanvankelijk niet al te hoge verwachtingen; er werd bijv. gevreesd dat het overleg tussen de Raad en de parlementaire delegatie slechts tot prestigieslagen aanleiding zou geven.²⁵ Tot verbazing van de meeste waarnemers loopt deze procedure betrekkelijk goed, zodat het Europees Parlement op geruisloze wijze zijn positie heeft weten te versterken. Dat roept de vraag op of men niet één stap verder moet gaan door de codecisieprocedure om te vormen tot de normale procedure in EG-zaken. Daarmee zou tevens een eind gemaakt kunnen worden aan de buitengewoon onoverzichtelijke situatie die is ontstaan doordat bij vrijwel elke verdragswijziging, ter (zéér) geleidelijke versterking van de positie van het Europees Parlement, weer een nieuwe procedure van besluitvor-

ming is ingevoerd. Alleen de echte deskundigen weten langzamerhand de weg in dit procedurele doolhof. Uit een oogpunt van democratie is dat bijzonder onbevredigend: burgers moeten op zijn minst kunnen begrijpen waartoe de stem nu eigenlijk dient die zij bij de Europese verkiezingen uitbrengen. Het probleem van de parlementaire zeggenschap kan echter niet los worden gezien van dat van de meerderheidsbeslissing in de Raad. In beide opzichten zou men zich de volgende gedachtengang kunnen voorstellen: als de twee nieuwe pijlers dan zo nodig intergouvernementeel moeten zijn, zouden de echte gemeenschapszaken in elk geval via geheel communautaire procedures moeten verlopen. Dat wijst in de richting van Raadsbeslissing bij gekwalificeerde meerderheid en codecisieprocedure met het Europees Parlement. In de discussie die daarover is ontstaan wordt er ook op gewezen dat de argumenten die tegen de (ook wel verdedigde) meerderheidsbeslissingen in de nieuwe pijlers worden aangevoerd, bijv. de noodzaak van consensus bij militair ingrijpen, juist vóór de meerderheidsbeslissing in gemeenschapszaken pleiten. Er is veel voor te zeggen, zo loopt de redenering dan, dat een lid-staat niet gedwongen moet kunnen worden om mee te doen aan militaire acties tegen – zeg – Irak of Iran, of om de diplomatieke betrekkingen te verbreken met Paraguay of Colombia, op de grond dat de andere lid-staten vinden dat dit moet gebeuren. Daartegenover bestaat er echter weinig reden waarom hij niet tegen zijn wil gebonden zou kunnen worden aan meerderheidsbeslissingen over subsidie aan de scheepsbouw, of de CO₂-uitstoot, of de harmonisatie van BTW-tarieven – of zelfs over een merkenrichtlijn.²⁶ De grens zou dan daar moeten liggen waar nieuwe onderwerpen in het economisch integratieproces worden betrokken, omdat dan de verantwoordelijkheid eerder op nationaal niveau zou behoren te liggen dan bij de gemeenschapsinstellingen. Men zou misschien kunnen denken dat voor dit aansnijden van nieuwe onderwerpen altijd verdragswijziging nodig is, maar zo zit het EG-verdrag niet in elkaar.²⁷ In elk geval: er zou een betrekkelijk precieze grens moeten lopen tussen gewone gemeenschapsbesluiten met meerderheidsbeslissing en codecisieprocedure enerzijds, besluiten van min of meer constitutionele aard anderzijds. Over de *toetredingen* zou een lijvig boekwerk te schrijven zijn. Zij hebben, wat er ook verder gebeurt mag, consequenties voor het institutionele bestel, voor het integratietempo en voor de aard van het integratieproces. De institutionele gevolgen zijn gemakkelijk in het vizier te krijgen. Het aantal leden van de Commissie, het Hof van Justitie, het Gerecht van eerste aanleg en het Rekenhof was tot nu toe gekoppeld aan het aantal lid-staten: kan men daarmee doorgaan als de Gemeenschap, pas van twaalf op vijftien leden gebracht, straks achttien of zelfs meer dan twintig leden telt? Het voorzitterschap van de Raad, dat belangrijker wordt naarmate de positie van de Commissie wordt teruggedrongen, kwam vroeger bij toerbeurt aan één van de lid-staten toe volgens een alfabetisch rooster; meer en meer vraagt men zich af

18. Zie art. J.9 en art. K.4, lid 2, Verdrag van Maastricht.

19. Vgl. art. 100C EG-Verdrag met art. K.1, lid 3, Verdrag van Maastricht.

20. Zie Daniel Vernet, *Le Monde* 27 okt. 1995. Vgl. voorts R.A. Wessel SEW 1995 p. 554 en Curtin en Pouw SEW 1995 p. 579.

21. Zie art. 102a-109m EG-Verdrag, alsmede enkele protocollen, o.m. met betrekking tot de Europese Centrale Bank en met betrekking tot

het Europees Monetair Instituut.

22. Ik ontleen deze term aan een voordracht van H. Buiters, hoogleraar economie te Cambridge, voor de Afd. Letterkunde van de Kon. Ned. Akademie van Wetenschappen op 11 december jl.

23. Zie Keith Middlemas, *Orchestrating Europe – the informal politics of European Union 1973-1995* (Glasgow 1995) p. 533-549.

24. Zie art. 189B, lid 4-7, EG-Verdrag.

25. Vgl. K. St. Clair Bradley in: O'Keeffe en Twomey (red.), *Legal issues of the Maastricht treaty* (London 1994), hfdst. 13.

26. Vgl. Frank Vibert, *A core agenda for the 1996 IGC* (rapport European Policy Forum, Londen 1995), bijlage III.

27. Men denke aan bepalingen als art. 84 en art. 235 EG-Verdrag. Zie thans ook art. 109j, lid 3.

of de grote lid-staten niet een bijzondere positie moeten hebben, vooral in verband met de tweede pijler (buitenlands en veiligheidsbeleid). Een eerste stap in die richting is reeds gezet, doordat de wetmatigheid van de alfabetische volgorde is doorbroken.²⁸ Het schrikbeeld van de grote lid-staten is dat straks nog Letland, Litouwen en Luxemburg na elkaar het voorzitterschap zullen bekleden. Additioneel probleem: hoe meer lid-staten, hoe moeilijker het zal worden om tot unanimiteit te komen, als deze is vereist. In de aanvangsjaren van de Gemeenschap had de tegenstribbelende lid-staat nog wel eens het gevoel dat hij niet, in zijn eentje, de vooruitgang mocht tegenhouden; van die houding is op 't ogenblik niet veel meer terug te vinden. Betekent dit straks dat de langzaamste of onwilligste lid-staat het tempo bepaalt? Of zal men steeds meer zijn toevlucht moeten nemen tot 'opt out' clausules, zodat ook het economische integratieproces een 'Europe à la carte' dreigt te

In een steeds grotere Unie zal het steeds moeilijker worden zich een beetje één met de anderen te voelen.

worden? Voorlopig zijn dit vragen waar de onderhandelaars en de politici liever omheen lopen. De politieke prioriteiten bepalen het toetredingsdebat.

Het groeiende aantal lid-staten alleen zorgt echter al voor toenemende moeilijkheden. Men denke aan het talenregime: in de Gemeenschap van Zes bestonden vier officiële talen, nu zijn het er twaalf (Iers inbegrepen, dat in feite niet of nauwelijks wordt gebruikt).²⁹ Alle verordeningen worden in deze (elf) talen vastgesteld. Als daar bijv. Pools, Tsjechisch en Hongaars bij komen mag de stad Brussel wel worden uitgebreid om alle vertalers te kunnen herbergen. Men zal er serieus over moeten denken of op deze weg kan worden voortgegaan; misschien moet toch worden gedacht aan een systeem van werktalen zoals bij de Verenigde Naties en de Raad van Europa bestaat (resp. 5 en 2 talen). De tegenkant daarvan is, lijkt mij, onherroepelijk dat het karakter van de Gemeenschap zal veranderen; de directe toepassing van gemeenschapsbeslissingen in alle lid-staten maakt immers deel uit van haar in het oog springende kenmerken.

Ik noem nog één ander probleem. Nieuwe lid-staten hebben de stand van het integratieproces te aanvaarden zoals deze zich op het moment van de toetreding voordoet; Zweden heeft zich daar bijv. al heel lang op voorbereid. In 1969, toen de eerste toetredingen voor de deur stonden, werd al beslist dat de nieuwe lid-staten niet alleen de Europese verdragen hadden te accepteren, maar ook de politieke doelstellingen daarvan, alsmede alle besluiten genomen sinds de inwerkingtreding van de verdragen. Dat werd het 'acquis communautaire' genoemd. Hoe later men toetreedt, hoe meer men dus zal hebben te slikken. Bovendien blijkt ook het begrip 'acquis communautaire' zelf aan expansie onderhevig; de nieuwe lid-staten moeten de 'rechtsorde' van de Gemeenschap, compleet met rechtstreekse werking en voorrang van gemeenschapsrecht, aanvaarden. En

bij de toetreding van Spanje en Portugal, landen die zich nog niet lang geleden aan de dictatuur hadden ontworsteld, werd min of meer terloops toegevoegd dat de beginselen van een pluralistische democratie en de eerbiediging van mensenrechten deel uitmaken van het 'acquis communautaire'.³⁰ De eisen worden derhalve, althans op papier, steeds strenger, terwijl de kandidaat-leden die nu voor de deur staan juist zwakheden vertonen uit een oogpunt van economische kracht en politieke stabiliteit.

Eén slotopmerking om dit chapter af te ronden. In een steeds grotere Unie zal het steeds moeilijker worden zich een beetje één met de anderen te voelen. In de oude Gemeenschap van Zes was de nationale behandeling van onderdanen van andere lid-staten niet alleen een rechtsregel, zij correspondeerde ook met een vrij algemeen gevoel dat wij in Europa die kant op moesten; de beginjaren stonden tenslotte ook nog in het teken van de Frans-Duitse verzoening, die als het ware in de Gemeenschap vorm had gekregen. Het vervolg van deze gedachtengang hoeft niet veel uitleg; men kan een Nederlander nog wel vragen zich in Parijs, Milaan of München 'thuis' te voelen, maar erg veel verder moet men niet gaan. Het bezigen van de binnenlandse posttarieven voor het intracommunautaire postverkeer, destijds met enig tamtam door de PTT ingevoerd, is dan ook weer stillematig afgeschaft. Het zou wel eens symbolisch kunnen zijn.

IV. De communautaire rechtsorde

Vooruitdenken op wat langere termijn is een ongemakkelijke exercitie; zoals Winston Churchill eens in het Lagerhuis opmerkte: 'It is always wise to look ahead, but difficult to look further than you can see.'³¹ Tegen de hiervoor kort geschetste achtergrond wordt speculeren over de toekomst van de Europese Unie al gauw iets als theoretiseren over de toekomstige inkrimping van het heelal. Het lijkt mij echter dat het doenlijk moet zijn om de belangrijkste vraagstellingen te identificeren en wat nader te analyseren. Daartoe zal ik eerst de eigen rechtsorde van de Gemeenschap aan een nader onderzoek onderwerpen.

Dat de Gemeenschap zo'n eigen autonome rechtsorde heeft, werd door het Hof van Justitie reeds in 1963 met nadruk uitgesproken.³² Het is sindsdien tot de communautaire orthodoxie gaan behoren. Niemand betwist het; de leer wordt af en toe herhaald; soms worden er ook ingrijpende rechtsgevolgen aan verbonden.³³ De inhoud van deze eigen rechtsorde van de Gemeenschap wordt niet alleen bepaald door de Europese verdragen (de stichtingsverdragen en de wijzigingsverdragen), maar ook door het stelsel dat aan deze verdragen ten grondslag ligt en door de algemene rechtsbeginselen die gemeenschappelijk zijn aan de rechtsstelsels van de lid-staten; tot die beginselen behoort de eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Ook dat behoort tot de communautaire orthodoxie, en ik zal er op deze plek niet meer over zeggen.³⁴

Er is veel gedebatteerd over de vraag in hoeverre het bestaan van een eigen rechtsorde typerend zou zijn voor de Gemeenschap. Het Hof wekte aanvankelijk wel die indruk: de Europese verdragen zouden, 'anders dan met gewone internationale verdragen het geval is', zo'n rechtsorde in het leven hebben geroepen. Het is wel mogelijk dat die tegenstelling aanvankelijk aanwijsbaar was (al heb ik daar mijn twijfels over); maar zij is in elk geval sindsdien sterk vervaagd. Er zijn ook andere internationale organisaties die eigen regels hebben, met een

eigen ontwikkeling en dynamiek, en die een eigen toezichtmechanisme in het leven hebben geroepen: de Raad van Europa wat het EVRM betreft, de Internationale Arbeidsorganisatie. Er zijn er ook die over een hechte organisatiestructuur beschikken en de laatste jaren zelfs eigen legers in het veld schijnen te sturen: NAVO, Verenigde Naties. Het is dan een kwestie van definitie of in die gevallen van een 'eigen rechtsorde' kan worden gesproken; ten aanzien van het EVRM wordt dat meer en meer gebruikelijk. De verschillen zijn, in elk geval, eerder gradueel dan principieel.³⁵ Dat neemt niet weg dat de eigenheid van het gemeenschapsrecht nog steeds veel meer in het oog springt dan die van andere internationale stelsels; dat komt vooral door de graad van integratie die intussen in Europa is bereikt. De Gemeenschap heeft een eigen kartelrecht en een eigen landbouwrecht zoals elders alleen staten maar plegen te hebben. Zij heeft bovendien een omvangrijk harmonisatieproces op gang gebracht op belangrijke beleidsgebieden, zoals omzetbelasting, vennootschapsrecht, milieubescherming en gelijke behandeling van man en vrouw in het sociale recht; de daarop betrekking hebbende richtlijnen, en de uitvoering van die richtlijnen door de lid-staten, zullen de algemene beginselen van gemeenschapsrecht hebben te eerbiedigen. Omvang en intensiteit van de communautaire rechtsorde hebben daarom hun weerga nog niet gevonden.

Wanneer men zich nu afvraagt of de ontwikkeling van deze rechtsorde zich ongestoord zal kunnen voortzetten, zal men m.i. een drietal elementen onder het oog moeten zien: de veranderende structuur van de Europese Unie; de verminderende eenvormigheid van de toe te passen regels; en de positie van het Hof van Justitie.

De Unie zal niet precies lijken op het oude samenstel van drie gemeenschappen. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal heeft een looptijd van vijftig jaar en zal daarom eind 2002 vervallen.³⁶ Het Euratom-verdrag is – aanvankelijk vooral door tegenwerking van de Franse regering – nooit van de grond gekomen en leidt slechts een puur formeel bestaan. In de praktijk zullen we daarom te maken hebben met de hervormde EEG, thans EG, die de economische en monetaire unie insluit, en de twee nieuwe pijlers. In het Verdrag van Maastricht is evenwel op verschillende gebieden een bijzondere positie voor bepaalde lid-staten geschapen, in die zin dat zij niet, of nog niet, aan de gemeenschappelijke regels onderworpen zullen zijn. Het Verenigd Koninkrijk heeft bedongen dat het niet zal deelnemen aan de uitvoering van het Sociaal Handvest; voor de deelneming aan de monetaire unie moet eerst worden uitgemaakt welke lid-staten aan de convergentiecriteria voldoen; bij de samenwerking op het gebied van

de defensie wordt de bijzondere status van de neutralen gerespecteerd; en Denemarken mag Duitsers blijven verbieden om in Jutland een tweede huis te verwerven.

De onderdelen van de communautaire rechtsorde die het Hof ontleende aan het 'stelsel' van de verdragen worden door deze ontwikkelingen niet onmiddellijk geraakt. Het Hof heeft zich hiervoor vrijwel uitsluitend verlaten op het EEG-verdrag, en kan dat in de nieuwe constructie blijven doen. Ik denk daarbij aan leerstukken als marktvrijheden, non-discriminatie, institutioneel evenwicht e.d.³⁷ Het probleem zal vooral gelegen zijn in de eenvormigheid. De uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht in alle lid-staten vormde een belangrijk bestanddeel van de communautaire rechtsorde. De voorrang van het gemeenschapsrecht was, althans mede, op die uniformiteit gegrondvest: de volgens het verdrag noodzakelijke uniformiteit kan immers niet worden bereikt, zo verloopt de redenering dan, wanneer iedere lid-staat eigen regels zou kunnen handhaven of invoeren die met regels van gemeenschapsrecht in strijd zouden zijn.³⁸ Ook in het pre-Maastrichtse EEG-recht bestond niet over de hele linie uniformiteit: het klassieke voorbeeld van differentiatie was de behandeling van de bergboeren in het gemeenschappelijke landbouwbeleid, maar men kan ook denken aan het toestaan van nationale steunmaatregelen voor structureel zwakke regio's. Thans gaat het echter om iets anders: niet de aard van het probleem bepaalt de thans ontstane diversiteit, maar de politieke onwil van bepaalde lid-staten, of hun onvermogen om zich aan de gemeenschappelijke standaarden aan te passen. De gedachte van de uniformiteit is daarmee, anders dan vroeger, in beginsel losgelaten.

Nu is het mogelijk dit enigszins sombere beeld wat op te vrolijken door erop te wijzen dat in een aantal belangrijke lid-staten, bijv. bij de oude Zes, de eenvormigheid nog steeds gewaarborgd is. Bijzondere voorzieningen bestaan slechts voor bekende lastpakken als de Britten, de Denen en de Grieken. Deze op zichzelf juiste vaststelling doet er niet aan af dat, juridisch gezien, met de gedachte van de eenvormigheid is gebroken. Het zou alleen anders zijn als ook de rechter het zou kunnen, c.q. mogen, opbrengen om in de koplopers de 'echte' belichaming van het integratieproces te zien, met karakterisering van de anderen als tijdelijk buiten de boot gevallen achterhoedelopers (de beeldspraak is wat gedurfd), die zich te zijner tijd wel weer aan het integratietempo zullen aanpassen.³⁹ Zal de rechter het zich kunnen veroorloven deze stap te zetten? Die vraag brengt ons bij het volgende punt: de positie van het Hof. Rechter wijzen soms, voortgedreven door de stuwkracht van hun eigen jurisprudentie, vonnissen of arresten die buiten de strikte juristenwereld niet worden begrepen of die tot publieke

28. Raadsbesluit 1 jan. 1995, Pb. 1995 no. L1.

29. In mijn elf jaren bij het Hof van Justitie heb ik alleen maar Iers gehoord (Gaelic) bij de beëdiging van Ierse leden van Commissie, Hof van Justitie, Gerecht van eerste aanleg en Rekenhof. De procestaal in Ierse zaken was (invariably) Engels.

30. Zie R.J. Goebel, *The European Union grows – the constitutional impact of the accession of Austria, Finland and Sweden*, *Fordham International Law Journal* 18 (1995) p. 1092 (met name 1142-1157).

31. Colin R. Coote (red.), *Sir Winston Churchill, a self-portrait* (Londen 1954) p. 278.

32. Zaak 26/62, *Van Gend en Loos*, Jur. 1963 p. 3. Zie ook zaak 6/64, *Costa c. ENEL*, Jur.

1964 p. 1203.

33. Zie bijv. zaak C-213/89, *Factortame*, Jur. 1990, I-2433.

34. Zie verder Kapteyn-VerLoren van Theemaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen* (5e dr. 1995), hfdst. II § 3 en hfdst. III § 1 en § 5.

35. Zie Max Sörensen, 'Eigene Rechtsordnungen', in: *Grewe-Rupp-Schneider* (red.), *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit* (Festschrift-Kutscher, Baden-Baden 1981) p. 415.

36. Art. 97 EGKS-Verdrag, gehandhaafd in art. H, onder 21, Verdrag van Maastricht.

Kolen- en staalproducten zullen na het einde van de KSG gewoon onder het EG-regime val-

len; een aantal bijzondere bevoegdheden van de Commissie, o.a. die tot het nemen van crisismaatregelen, verdwijnt daarmee.

37. Zie daarover de beschouwingen van T. Koopmans en Sacha Prechal in AA 40 (1991) p. 927 en p. 934 ('special' rechtsbeginselen p. 211 en p. 218).

38. Zie Kapteyn-VerLoren (nt. 34) p. 52.

39. Deze opvatting is, in voorzichtiger bewoordingen, te vinden in het document dat de Commissie voor de 'groupe de réflexion' vervaardigde; ik raadpleegde de Engelse tekst, *Preparing Europe for the 21st century*, Agence Europe no. 1932 (12 mei 1995, documents).

verontwaardiging aanleiding geven. Het Bundesverfassungsgericht heeft dat ondervonden toen het zich met de verplichtstelling van crucifixen in Beierse schoollokalen bezighield, het Europese Hof voor de Rechten van de Mens toen het de Britse regering kapittelde over het neerschieten van vermoedelijke terroristen in Gibraltar. Dat ook het Hof van Justitie die ervaring wel heeft, blijkt o.a. uit de opwinding die ontstond toen het zich uitsprak over de Bremense vorm van positieve discriminatie ten gunste van vrouwen in de openbare dienst.⁴⁰ Het ziet er echter naar uit dat er bij het Hof van Justitie meer aan de hand is. Tegenstanders van verdere integratie zien in het Hof de belichaming van een gezindheid die zij als overwonnen beschouwen, althans als verwerpelijk. Daarnaast wekken sommige hoofdstukken uit de communautaire rechtspraak weerzin bij nationale administraties; in Bonn ergert men zich bijv. aan de uitlegging van de sociale-verzekeringsverordening die maakt dat aan Italiaanse werknemers in de Bondsrepubliek de Duitse kinderbijlagen moeten worden uitgekeerd, al wonen de kinderen in Italië waar (zo stelt men) de levensstandaard lager is. Misschien moet men nog een stapje verder gaan: er is ook een zekere oppositie tegen de rol die het Hof zich aanmeet. Dat betreft dan vooral de wijze waarop het Hof leiding heeft gegeven, en geeft, aan de uitlegging van de verdragen en de verdere uitbouw van het gemeenschapsrecht. Het Hof heeft van de aanvang af op het standpunt gestaan dat zijn uitleggingstaak zich uitstrekt tot de wijze waarop gemeenschapsregels in de individuele lid-staten tot gelding worden gebracht. Hoewel het Hof, bij de uitoefening van zijn bevoegdheid antwoord te geven op prejudiciële vragen van nationale rechters over de uitlegging van het verdrag, zich niet kan uitspreken over de interpretatie of over de geldigheid van nationale wetten, pleegt het de daarover gestelde vragen zo om te formuleren dat zij een vraag van uitlegging van gemeenschapsrecht betreffen: bijv. moet het verdrag aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wet die ... (volgt een beschrijving van de wet waarvan de geldigheid door de nationale rechter wordt onderzocht).⁴¹ Door deze manier van optreden oefent het Hof niet alleen 'powers of judicial review of legislation' uit ten aanzien van gemeenschapsregelingen maar ook ten aanzien van nationale wetten. In landen waar constitutionele toetsing is toevertrouwd aan gespecialiseerde rechterlijke colleges, zoals met name in Duitsland, Italië, Spanje en Oostenrijk, leidt dat tot een zekere irritatie bij de constitutionele rechters, die vinden dat het hun taak is zich uit te spreken over de geldigheid van nationale wetgeving.⁴² In het academisch debat blijken hoogleraren staatsrecht dan vaak anders tegen de problemen aan te kijken dan hoogleraren Europees recht. Als gevolg van deze ontwikkelingen zijn enkele lid-staten niet meer geneigd nieuwe bevoegdheden aan het Hof toe te kennen, terwijl andere lid-staten die toekenning juist van essentieel belang vinden. Verschillende verdragen die onderwerpen regelen welke nauw met het gemeenschapsrecht verbonden zijn,

Het quasi-diplomatieke karakter van het proces van regelgeving heeft tot gevolg dat de belangrijkste fasen van dat proces zich buiten de openbaarheid afspelen.

blijken niet in werking te kunnen treden wegens kennelijk onoverbrugbare meningsverschillen tussen lid-staten op dit stuk.⁴³ Dat bedreigt niet onmiddellijk de positie van het Hof binnen het EG-stelsel; sommige lid-staten, o.a. de Beneluxlanden en Italië, verzetten zich tegen elke poging om de rol van het Hof te reduceren. Een andere vraag is of de wat moeizame onderhandelingen tussen de lid-staten op elk moment waarop de competentie van het Hof ter discussie staat, ten slotte niet een zekere invloed zal hebben op de onafhankelijke koers die het Hof volgt en op de stoutmoedigheid waarmee het soms consequenties trekt uit de Europese verdragen. Het is, dunkt mij, niet te hopen, maar het valt ook niet geheel uit te sluiten. Er is een geheel ander onderwerp dat de communautaire rechtsorde betreft en dat zich leent voor heroverweging op langere termijn: de verhouding tussen EVRM en EG, en die tussen het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie. Over dit onderwerp is in het verleden reeds zeer veel geschreven.⁴⁴ Het zal misschien een nieuwe actualiteit krijgen naar gelang het toetredingsbeleid van de Europese Unie voortgang maakt. Als het toepassingsgebied van beide stelsels geografisch begint samen te vallen, zou fusie van de instellingen te overwegen zijn. Dat zal misschien tot nieuwe differentiaties moeten leiden, bijv. omdat de Noren niet in het EG-stelsel geïntegreerd wensen te worden. Deze complicatie lijkt mij echter minder groot dan die welke zou voortvloeien uit het zelfstandig naast elkaar blijven bestaan van twee Europese systemen. Naar gelang de Unie meer gaat omvatten dan de puur economische terreinen, en naar gelang de rechtspraak van de beide hoven gemeenschappelijke problemen laat zien, en soms ook een vergelijkbare aanpak, zal voor samensmelting steeds meer reden bestaan. Het zal echter, vrees ik, niet gauw gebeuren, al was het maar omdat vrijwel niets zo resistent tegen verandering is als het bestaan van instellingen – zij laten zich moeilijk weg-rationaliseren. Fusie zou, in elk geval, een aanzienlijk aantrekkelijker oplossing zijn dan de wel naar voren gebrachte mogelijkheid om de Gemeenschap of de Unie als zodanig toe te laten treden tot het EVRM.⁴⁵ Dit perspectief wijkt misschien verder terug nu de toetreding van Rusland tot de Raad van Europa in de maak is. Ook bij die toetreding zijn de politieke prioriteiten waarschijnlijk beslissend; maar het is voorlopig buitengewoon moeilijk zich de gevolgen daarvan voor te stellen voor het functioneren van het EVRM.

V. Het bestuur van de Unie

De grote mate van vervlechting tussen het werk van de instellingen van de Unie en de administraties van de lid-staten zal waarschijnlijk blijven bestaan. Dat komt in de eerste plaats door institutionele ontwikkelingen. De onafhankelijkheid van de Commissie en de rol die deze instelling placht te spelen zijn onderhevig geweest aan een afkalvingsproces. In de jaren zestig was de Commissie nog de motor van de integratie, en in de jaren van Delors begon het daar weer even op te lijken; nu bepaalt het Verdrag van Maastricht dat het de Europese Raad is die de richting van de ontwikkeling van de Unie heeft te bepalen en die de algemene politieke koers uitzet.⁴⁶ De tweede factor is het voortduren van de bestaande onduidelijkheden op het punt van de tenuitvoerlegging van gemeenschapsregels. In feite geschiedt die uitvoering vrijwel over de gehele linie door de nationale administraties. Er zijn uitzonderingen: het Europese kartelbeleid wordt geheel door de gemeenschapsinstellingen verwezenlijkt. In de meeste sectoren, bijv. landbouw, doua-

Indien men de gedachte blijft aanhangen dat de EG haar eigen stelsel van regelgeving heeft, zal het besluitvormingssysteem radicaal moeten veranderen.

nerecht, vervoer, milieu, worden de gemeenschapsregels, ook wanneer zij in verordeningen zijn neergelegd, voor het grootste deel door de nationale instanties ten uitvoer gelegd. De vraag is dan uiteraard waar de regelgeving moet ophouden en de uitvoering kan beginnen, en hoe veel of hoe weinig uitvoering aan de Commissie zal worden overgelaten. Daarover gaat vaak het politieke debat in Brussel, en politieke gezichtspunten geven dan de doorslag. In Maastricht heeft men gedacht dit probleem op te lossen door het begrip subsidiariteit in het verdrag vast te leggen⁴⁷ en door vervolgens de indruk te wekken dat daarmee een belangrijke stap was gezet. Het gebrek aan helderheid van de bevoegdheidsomschrijvingen kan evenwel niet worden verholpen door er een onhelder begrip bovenop te stapelen. De subsidiariteit is aan een afwijkende context ontleend en zal binnen het uniebestel haar plaats nog moeten vinden.⁴⁸

Is nu, in deze situatie van vervlochtenheid, een rechtstreekse band vereist tussen het uniebestuur en de burgers? Of moet men aannemen dat de betrekkingen veeleer via de nationale hoofdsteden moeten verlopen? Voor het eerste alternatief pleiten de rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement en de geleidelijke versterking van de positie van deze instelling. Daarnaast kan men wijzen op de rechtstreekse werking van gemeenschapsrecht, die één van de kenmerkende trekken vormt van de communautaire rechtsorde. En ten slotte introduceert het Verdrag van Maastricht het begrip 'burgerschap van de Unie', zonder daar overigens al te veel consequenties aan te verbinden.⁴⁹ In omgekeerde richting wijzen de structuur van de twee nieuwe pijlers en de versterking van de positie van de Europese Raad. Bovendien moet men waarschijnlijk rekening houden met het verschijnsel dat belangenorganisaties in de nationale hoofdsteden gaan lobbyen, in plaats van in Brussel, naar gelang duidelijker wordt dat de echte beslissingen op het niveau van de Raad worden genomen, in een besluitvor-

mingsproces dat veel lijkt op diplomatieke onderhandelingen. Het quasi-diplomatieke karakter van het proces van regelgeving heeft tot gevolg dat de belangrijkste fasen van dat proces zich buiten de openbaarheid afspelen. Wanneer men ervan uitgaat dat er een rechtstreekse band bestaat, of hoort te bestaan, tussen de Europese regelgeving en de Europese burgers, is dit uit democratisch oogpunt een onduidelijke situatie.⁵⁰ Aan dat bezwaar kan gedeeltelijk tegemoet worden gekomen door de onderhandelingen in het bemiddelingscomité in openbaarheid te laten plaatsvinden. Men zal daar misschien tegen inbrengen dat de conciliatieprocedure dan dreigt te onttaarden in uitwisseling van beweringen die voor de publiciteit zijn bestemd; maar die voorspelling hoeft evenmin uit te komen als eerdere voorspellingen over deze nieuwe procedure. De moeilijkheid lijkt mij echter gelegen in het averechtse resultaat van dit soort openbaarheid, nl. dat juist de belangrijkste beslissingen eraan onttrokken zijn: uitbreiding, start van de slotfase van de monetaire unie, vergroting van de financiële middelen van de Unie.⁵¹ Daar kan men weer tegenover stellen dat een half ei, of zelfs een kwart, beter is dan een lege dop.

In de grond van de zaak zou men een forse stap verder moeten gaan, door te streven naar het 'ont-diplomatiseren' van het Europese wetgevingsproces. Het ambtelijk overleg zou toch eigenlijk moeten plaatsvinden in één van de eerste etappes van dat proces, d.w.z. voordat de Commissie haar voorstel aan de openbaarheid prijsgeeft en aan de beide beslissende organen, Raad en Parlement, aanbiedt. Zulk overleg vindt ook nu wel plaats, maar in de nationale hoofdsteden meent men dat het nog tot niets verplicht, zodat de echte onderhandeling tussen Commissie en nationale administraties pas begint als het stuk op de tafel van de Raad is beland (geen minister heeft dan nog de moeite genomen het te lezen). Als bureaucrativering van de besluitvorming dan al moeilijk te vermijden is (wat ik wel wil accepteren), zij hoeft in elk geval niet verdubbeld te worden. Wanneer een tekst door de Commissie als voorstel is geformuleerd, nadat de deskundigen uit de nationale administraties daarover hun zegje hebben gezegd, zou die tekst bij de ministers terecht moeten komen, niet bij dezelfde nationale ambtenaren met een andere pet op ('werkgroep van de Raad', of wat dan ook). Het lijkt mij niet teveel gevraagd dat ministers zich daar een oordeel over vormen, zoals zij zich in hun eigen hoofdsteden snel een oordeel blijken te kunnen vormen over de meest uiteenlopende onderwerpen, van de hervorming van de sociale verzekering tot het gebruik van kernenergie. Dat zij dit in Brussel niet doen komt doordat zij zich daar, anders dan de verdragstekst suggereert, niet een college voelen, de Raad, maar zetbazen van hun hoofdstedelijke machten die met een mandaat het veld in gestuurd worden om tegengestelde nationale belangen tot verzoening te brengen.⁵² Misschien is er een institutionele prikkel nodig om de Raad werkelijk als Raad te

40. Zie daarover de noot van M.R. Mok, SEW 1995 p. 779.

41. Zie bijv. zaak 111/76, Van den Hazel, Jur. 1977 p. 901.

42. Vgl. zaak 106/77, Simmenthal, Jur. 1978 p. 629 (ook NJ 1978 no. 656). Zie ook mijn artikel Rechter, D-mark en democratie, NJB 1994 p. 245.

43. Voorbeelden zijn Europol en de regeling van het gemeenschapsoctrooi.

44. Zie o.a. de artikelen van Claus-Dieter Ehlermann en Franco Capotorti in: Das Europa der zweiten Generation, Gedächtnisschrift

für Christoph Sasse (Kehl am Rhein 1981), dl. II p. 685 en p. 703. Zie ook het materiaal verzameld in de NJCM-publikatie De bescherming van mensenrechten in een zich integrerend Europa (Leiden 1991).

45. De Gemeenschap heeft rechtspersoonlijkheid, de Unie niet. Zie art. 210 EG-Verdrag, alsmede art. L Verdrag van Maastricht.

46. Art. D Verdrag van Maastricht.

47. Art. 3b, al. 2-3, EG-Verdrag.

48. Zie hfdst. 3-5, Legal issues of the Maastricht treaty (nt. 25). 'Subsidiarity: panacea or fig-leaf?', vraagt een van de schrijvers zich af.

Zie ook P.J.G. Kapteyn, in K. Hellingman (red.), Europa in de steigers - van Gemeenschap tot Unie (Deventer 1993), hfdst. II.

49. Art. 8-8d EG-Verdrag.

50. Zie Curtin en Meijers, Openbaarheid in Europa, NJB 1995, p. 158.

51. Zie L.A. Geelhoed in: Nieuw Europees constitutioneel recht (nt. 16), op p. 88.

52. Zie Karel de Gucht en Stephan Keukeleire, Besluitvorming in de Europese Unie (Antwerpen 1994), II-C-2. Zie ook Rapport annuel du Conseil d'Etat 1992 (Etudes et documents no.

laten functioneren, en om de ministers, ambassadeurs, handeldraden en anderen van het idee af te brengen dat zij zich altijd als diplomaten moeten gedragen. Het opzetten van een BTW-stelsel is een gewoon stuk wetgeving, of het nu op Europees niveau gebeurt dan wel binnen een lid-staat; en de verhouding van de Unie tot de VS, of de wijze waarop de publieke sector wordt gewaardeerd, hangt meer van ideeën af dan van belangen. Over zulke onderwerpen moet een debat worden gevoerd, waarin pro's en contra's van de verschillende oplossingen worden besproken; zo'n debat behoort in het openbaar plaats te vinden.

Indien men de gedachte blijft aanhangen dat de EG haar eigen stelsel van regelgeving heeft, zal het besluitvormingssysteem m.i. radicaal moeten veranderen. Anders komt het mechanis-

De bestuurskracht van de Unie-instellingen levert mede door de vervlochtenheid van die instellingen met de nationale administraties, een probleem op dat niet door het aandraaien van enige schroeven en moertjes kan worden verholpen.

me, dat toch al steeds luider begint te kraken, op een gegeven moment gewoon tot stilstand. Wat met zes lid-staten een tijdje lang mogelijk was, leent zich nog niet voor toepassing met zijn twintigen op de lange duur.

Tot de noodzakelijke veranderingen zou ook een poging moeten behoren om zekerheid te bereiken over de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de gemeenschappelijke regels. Bij de richtlijn staat vast dat die uitvoeringsverantwoordelijkheid bij de regelgevende instellingen van de lid-staten ligt.⁵³ Bij andere besluiten bestaat vaak onzekerheid; bij verordeningen wordt vaak ten onrechte gedacht dat verdere uitvoering niet nodig is (de landbouwwerking leert anders), en bij de enigszins hybride figuren die Maastricht heeft ingevoerd, zoals 'richtsnoeren', 'activiteiten', 'stimuleringsmaatregelen', 'voorzieningen' e.d., zal het waarschijnlijk geheel van de inhoud van het desbetreffende besluit afhangen. Er zal een nauwkeurig te bepalen lijn moeten worden getrokken tussen het terrein van de nationale en dat van de communautaire uitvoeringsverantwoordelijkheid. Indien die lijn niet in algemene zin te trekken valt, zal het noodzakelijk zijn in elk individueel besluit een bepaling over de tenuitvoerlegging op te nemen, zoals men ook de inwerkingtreding van geval tot geval pleegt te regelen. Het Europees Parlement heeft te dien aanzien reeds een aantal voorstellen gedaan.⁵⁴

Ook met een scherper verdeling van verantwoordelijkheden blijft één van de bestaande moeilijkheden onopgelost: dat is het toezicht op de uitoefening van medebewindstaken door de nationale organen. Het is een illusie te menen dat het binnen elk lid-staat werkende toezicht daartoe voldoende is. Sommige

regeringen zijn voor sommige onderwerpen geneigd van dat toezicht niet al te veel ernst te maken als het om de handhaving van vervelende communautaire regels gaat. Voordat de lezer in gedachten zijn vinger al uitsteekt naar mediterrane landen, wil ik nog wel even wijzen op de handhaving van de visquotering in Nederland. De Commissie doet vaak haar best, bijv. bij de afrekening van het Landbouwfonds, waar de rechtmatigheid van uitgaven voor de landbouwpolitiek moet worden vastgesteld. Het Europese Rekenhof is de laatste jaren steeds alerter geworden op dit punt, ook door de fraudegevoeligheid van bepaalde regelingen aan de kaak te stellen.⁵⁵ Het is waarschijnlijk beter om bestaande procedures te verbeteren dan om nieuwe te creëren; alles wat de verhouding tussen gemeenschapsorganen en nationale ambtenaren raakt blijkt al gauw delicaat. De bestuurskracht van de Unie-instellingen levert daarom, mede door de vervlochtenheid van die instellingen met de nationale administraties, een probleem op dat niet door het aandraaien van enige schroeven en moertjes kan worden verholpen. Toch zou de toekomst juist wel eens een grotere bestuurskracht kunnen vereisen. Brussel ligt, ook psychologisch, niet al te ver van Den Haag, Parijs of Bonn, en zelfs niet van Londen (al is het 'overseas'). Dat dit ook zo zal zijn voor Boedapest of Nicosia staat niet op voorhand vast; de ervaringen met Athene stemmen in dit opzicht niet helemaal gerust. Tegelijkertijd zal, als alles volgens het Maastrichtse spoorboekje verloopt, de monetaire unie van stapel lopen, terwijl ook een serieus begin moet worden gemaakt met het gemeenschappelijke veiligheidsbeleid. Er zijn dus slagvaardige Europese instellingen nodig, die enerzijds snel kunnen handelen en anderzijds hun gezag kunnen opleggen wanneer de situatie daarom vraagt.⁵⁶

Er is daarom reden genoeg om nog eens goed erover te denken met welke bestuursorganisatie de Unie de 21e eeuw in wil gaan. En zo grijpt allerlei toch weer in elkaar; want het is moeilijk om denkbeelden over de vorm van die bestuursorganisatie te ontwikkelen zolang niet vaststaat in welk soort Unie dat bestuur moet functioneren.

VI. De architectuur van Europa

In het Amsterdamse Rijksmuseum bezocht ik kort geleden een tentoonstelling, 'de lelijke tijd' geheten, over architectuur en meubilair in de periode van 1835 tot 1895. Het slot van dat tijdperk, zo kwam ik daar te weten, werd gekenmerkt door stilistisch eclecticisme: men gebruikte, zelfs voor één object, verschillende stijlen door elkaar, van neo-gothiek tot neo-rococo. Het zou met het gebouw van de Europese Unie wel eens net zo kunnen gaan. Dat ziet er trouwens niet helemaal als één gebouw uit zolang het politieke dak nog niet gelegd is.

Deze wat onaffe veelvormigheid roept het risico op dat de neiging zal optreden om ervaringen en wenselijkheden die bij het ene onderdeel van belang zijn ook voor het andere onderdeel richtinggevend te achten. Daar is niet altijd reden voor; vooralsnog hebben de verschillende onderdelen elk hun eigen wetmatigheden. Dat het proces van economische integratie het niet kan stellen zonder onafhankelijke instellingen als de Commissie en het Hof van Justitie, betekent nog niet dat die instellingen een rol van betekenis zouden kunnen spelen bij de ontwikkeling van het gemeenschappelijke buitenlandse en veiligheidsbeleid.⁵⁷ Omgekeerd levert de omstandigheid dat dit beleid zich niet rechtstreeks richt op de rechtspositie van de burgers, nog geen argument op om binnen de communautaire rechtsorde de positie van de burger, uit een oogpunt van rechtsbescher-

ming en van democratische zeggenschap, te verwaarlozen. Het diplomatieke kader van het buitenlandse en veiligheidsbeleid is immers voor echte gemeenschapszaken ongeschikt, soms zelfs zeer ongeschikt.

Ik geef een simpel voorbeeld, deels aan eigen ervaring ontleend. Rechters en advocaten-generaal van het Hof van Justitie en leden van het Gerecht van eerste aanleg worden volgens de verdragen in onderlinge overeenstemming door de regeringen van de lid-staten voor zes jaar benoemd.⁵⁸ In feite hebben die regeringen als het ware de buit op voorhand verdeeld: ieder wijst één rechter aan (altijd een eigen onderdaan), de grote lid-staten elk één advocaat-generaal, en als er meer leden nodig zijn, bijv. om het aantal rechters van het Hof oneven te maken, bedenkt men een gecompliceerd rooster om uit te maken welke lid-staat deze post voor zes jaar 'krijgt'. Dit stelsel beantwoordt langzamerhand niet meer aan elementaire eisen van rechtsstatelijkheid. Dat blijkt ook. In het verleden heeft bijv. de Duitse regering eens (volgens de geruchten door persoonlijk toedoen van de bondskanselier) de Duitse rechter niet herbenoemd omdat het toen politiek beter uitkwam een aardige Europese functie te reserveren voor een lid van de SDP, terwijl deze nieuwe rechter zes jaar later weer werd ingeruild voor een jurist van Beierse CSU-huize. Dit is het soort praktijken dat de politiek in juristenkringen soms zo'n slechte naam geeft.⁵⁹ Verbetering kan m.i. niet worden bereikt door de benoeming in handen te leggen van het Europees Parlement, waar men eveneens gewend is met politieke verdeelsleutels te werken.

Er zouden m.i. twee veranderingen in de verdragsregels moeten worden aangebracht. In de eerste plaats zou de termijn twaalf jaar moeten zijn, zonder mogelijkheid van herbenoeming, een regeling die bijv. eveneens geldt voor het Duitse Bundesverfassungsgericht. De onafhankelijkheid van de leden van het Hof en het Gerecht is dan beter gewaarborgd, terwijl het risico van korte lidmaatschappen wordt verminderd. De tweede verandering betreft de benoemingsprocedure; ook hier is reden voor enig 'ont-diplomatiseren'. De regeringen moeten niet elk 'hun' rechter hebben. Het Hof kan bijv. niet als maar groter worden bij iedere nieuwe toetreding; de samenhang – die de kracht van de jurisprudentie uitmaakt – gaat dan verloren. Raadkamers met grote gezelschappen maakt bovendien een einde aan het onbekommerde debat. Wel zou de inbreng van de verschillende rechtsculturen zoveel mogelijk behouden moeten blijven. Zelf zou ik opteren voor beperking van het aantal leden, bijv. tot elf of dertien rechters en zes advocaten-generaal. De procedure zou aldus kunnen zijn dat elke lid-staat één of twee kandidaten naar voren brengt, en dat benoeming dan plaatsvindt door een onafhankelijk college. Ik denk daarbij aan een college bestaande uit de functionarissen die in de verschillende lid-staten geacht worden aan de top van de rechterlijke hiërarchie te staan: de president van de Hoge Raad en die van het Bundesverfassungsgericht, de Britse Lord Chancellor, de vice-presidenten van de Raad voor de Magistratuur van Frankrijk en Italië enz. Zo zou een Europese raad voor de

magistratuur kunnen ontstaan, uitsluitend bevoegd voor benoemingen.⁶⁰ Dezelfde benoemingsprocedure zou moeten gelden voor het Gerecht van eerste aanleg, al zou het aantal leden daar wel kunnen toenemen, nu het Gerecht in kamers werkt, en ook kan blijven werken omdat altijd hoger beroep op het Hof openstaat. Hetzelfde zou moeten gebeuren ten aanzien van eventuele andere communautaire gerechten, waarvan de schepping soms wordt overwogen (bijv. een douanegerecht).⁶¹

Dit ene voorbeeld is met vele andere te vermeerderen. Nu de Gemeenschap haar kinderjaren te boven is, dient haar organisatie aan dezelfde eisen te voldoen als binnen de lid-staten worden gesteld, voor zover zij ook dezelfde soort functies uitoefent. Dat heeft niet alleen gevolgen voor benoeming van rechters, maar ook voor onderwerpen als de zeggenschap van het Europees Parlement, de openbaarheid van het wetgevingsproces, de doorzichtigheid van de financiële operaties, de mogelijkheid voor individuen om zich te allen tijde tot de rechter te wenden etc.

Er is daarom nog wel enig post-Maastrichts werk op de plank. Zolang het buitenlandse en veiligheidsbeleid niet echt van de grond is gekomen, staat de effectiviteit van de Maastrichtse pijlerconstructie niet vast. Ook als de pijlers in het institutionele bestel van de Gemeenschap mochten worden opgenomen, zullen evenwel de verschillende beleidsgebieden elk wel hun eigen specifieke eisen stellen. Voor de monetaire unie erkent het Verdrag van Maastricht dat, door afzonderlijke monetaire instellingen en procedures in het leven te roepen. De verantwoordingslijnen zullen voor een aantal onderwerpen, met name op defensiegebied, naar de nationale parlementen blijven lopen. Of dat ook op zéér lange termijn het geval zal zijn, hangt af van de ontwikkeling van de Europese constructie in de 21e eeuw. Waarschijnlijk zal het eclecticisme nog wel even voortduren. De ervaring die tot nu toe is opgedaan met het integratieproces laat zien dat de nationale tradities hardnekkig zijn en ook vergaande integratie moeiteloos overleven. De verzoening tussen die tradities en een op integratie gerichte ontwikkeling blijft ook in de toekomst het hoofdprobleem op de Europese agenda. Mij lijkt het echter dat de sleutel tot die verzoening niet ligt in eindeloos vergaderen of in het uitdragen van ferme standpunten, maar in het taxeren van de ontwikkelings-tendenties en in het mobiliseren van een vleugje verbeeldingskracht. En alles kan natuurlijk ook nog volstrekt anders eruit komen te zien door de onvoorspelbare loop van de toekomstige gebeurtenissen: 'for man is a giddy thing', zoals Shakespeare een jonge ridder ter afronding van één zijner comedies laat zeggen,⁶² 'and that is my conclusion.'

43. Parijs 1993), *Considérations générales* ('sur le droit communautaire').

53. Art. 189, al. 3, EG-Verdrag.

54. Zie bijv. de ontwerp-grondwet van de Europese Unie, opgesteld door een commissie van het Europees Parlement in 1994 (PE 179.622), art. 34-35. Zie ook het ontwerp-Spinelli van 1984, Pb. 1984 no. C77.

55. Zie David O'Keefe, *The Court of Audi-*

tors, in: *Essays in honour of Henry G. Schermers* dl. II (Dordrecht 1994) p. 177.

56. Zie ook Geelhoed t.a.p. (in zijn nt. 51 aangehaalde beschouwing).

57. Rapport-Donner (nt. 4), § 5.4.

58. Art. 167 al. 1 en art. 168A lid 3 EG-Verdrag.

59. Om misverstand te voorkomen: de Nederlandse regering heeft zich in dit opzicht altijd correct gedragen.

60. Ik verdedigde deze gedachte eerder in: *Yearbook of European Law* 11 (1991) p. 15 (op p. 26).

61. Zie Jacqué en Weiler, *Sur la voie de l'Union européenne, une nouvelle architecture judiciaire*, *Revue trimestrielle de droit européen* 26 (1990) p. 441 (in no. 22).

62. Much ado about nothing, act V scene IV.