



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Europese unie en nationale soevereiniteit

Brinkhorst, L.J.

Citation

Brinkhorst, L. J. (2008). *Europese unie en nationale soevereiniteit*. Leiden: Universiteit Leiden.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/19623>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/19623>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Prof.mr. L.J. Brinkhorst

Europese Unie en nationale soevereiniteit



Universiteit Leiden

De gedrukte tekst is een bewerking van de uitgesproken rede.

Europese unie en nationale soevereiniteit

Oratie uitgesproken door

Prof.mr. L.J. Brinkhorst

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in het
Internationaal en Europees recht en Bestuur
aan de Universiteit Leiden
op dinsdag 8 april 2008



Universiteit Leiden

Mijnheer de Rector Magnificus, zeer gewaardeerde toehoorders,

Inleiding

Ruim veertig jaar geleden stond ik in de aula van de Groninger universiteit op een soortgelijke plaats.¹ In die periode werden de eerste aanzetten gegeven voor de organisatie van het naoorlogse Europa. Het was de tijd van de Inner Six en de Outer Seven, van de zes oorspronkelijke lidstaten van de toenmalige EEG en de zeven landen die Europa wilden beperken tot een vrijhandelszone. De vormgeving van wat nu de Europese Unie heet, stond toen al centraal.² Het was ook de tijd van de *high noon* van de Koude Oorlog, waarin de Praagse lente kortstondig bloeide. Oost- en West-Europa waren gescheiden werelden en vormden elkaars tegenpolen. “Centraal Europa” was uit de vocabulaire verdwenen. Binnen de oude Zes vond een harde strijd plaats tussen de Franse President de Gaulle en de overige vijf lidstaten. Het begrip nationale soevereiniteit speelde daarbij een belangrijke rol. Dat thema heeft mij altijd gefascineerd. In de verschillende politieke en bestuurlijke functies die ik heb bekleed, kwam ik het steeds weer tegen. Ik wil vandaag de betekenis van dit begrip bespreken vanuit het perspectief van de Europese Unie.

Een halve eeuw integratie: een ander Europa

De Europese Unie heeft het gezicht van Europa de afgelopen halve eeuw onherkenbaar veranderd. De lidstaten zijn op een unieke wijze politiek, economisch en juridisch met elkaar vervlochten geraakt. In 50 jaar groeide de EU uit van een functionele, tot de economie beperkte organisatie, tot een volwaardig en samenhangend politiek systeem, met wereldwijde verantwoordelijkheden. Dat systeem is gebaseerd op gemeenschappelijke waarden van democratie, grondrechten

en rechtstatelijkheid.³ Het oefent, samen met de lidstaten, op een breed terrein gezagstaken uit. Er is sprake van een Europees burgerschap in wording, als aanvulling op de nationaliteit van de lidstaten. De Europese Unie en de lidstaten vormen samen een nieuwe transnationale structuur met een geheel eigen aard.

De EU begon met 6 lidstaten en omvat nu - met 27 lidstaten - bijna het hele Europese continent. Die uitbreiding heeft niet alleen grote gevolgen gehad voor haar functioneren. Het is ook een bewijs van haar grote aantrekkingskracht als welvaartscheppend en stabiliserend kader. Uitbreiding en verdieping zijn, soms met een faseverschil, hand in hand gegaan. Iedere interne crisis leidde uiteindelijk niet tot verzwakking, maar tot versterking.

Toch is de EU geen organisatie met één dominante macht. Zij is juist gebaseerd op diversiteit: in talen, in politieke en economische culturen en in grootte van de landen die ertoe behoren. Maar er is ook een organisch gegroeide wederzijdse afhankelijkheid. De Europese interne markt bestaat uit sterk vervlochten nationale economieën en omvat een half miljard mensen. Met de ondertekening van het Verdrag van Lissabon is de euro nu ook officieel benoemd als de Europese munt.⁴ En sinds kort zijn de binnengrenzen van ons ooit historisch zo verdeelde continent grotendeels weggefallen. Voor het eerst sinds 1914 is reizen zonder paspoortcontrole bijna overal mogelijk.⁵

Maar er is meer. In de loop der jaren zijn ook de belangen van de publieke- en private sectoren vereuropeaaniseerd.⁶ Wij zien het begin van een Europese civil society, een maatschappelijk middenveld. In dat middenveld worden de belangen van

burgers op zeer verschillende niveaus en wijzen behartigd. Studenten en onderzoekers (Erasmus etc.), vakbonden en werkgevers, lokale en regionale overheden, politie en douaniers aan de buitengrenzen, zij allen werken Europees, of tenminste grensoverschrijdend samen. Diensten worden ontwikkeld om de mobiliteit van burgers te vergemakkelijken. De Europese maatschappelijke werkelijkheid van vervlechting en wederzijdse inspiratie is niet te ontkennen.

Kortom: na 50 jaar is door toedoen van de EU een ander Europa ontstaan.

Betekenis van het Verdrag van Lissabon

Het nieuwe Verdrag van Lissabon is het voorlopige culminatiepunt van deze ontwikkeling.⁷ Naar vorm is het verdrag zeer verschillend van de verworpen Grondwet voor Europa. Maar inhoudelijk komt het er grotendeels mee overeen.⁸ Met het verdrag krijgt de Europese Unie een sterker profiel:

- door een eigen rechtspersoonlijkheid in te voeren;
- door de verwarrende verschillen tussen EG en EU te vervangen door één uniforme structuur, de EU, die grotendeels is gebaseerd op de oorspronkelijke communautaire methode van de EG⁹ en
- door de bevoegdheden tussen EU en lidstaten duidelijker af te bakenen.

Bovendien wordt de besluitvorming efficiënter door een aanzienlijke uitbreiding van het aantal gevallen waarbij met gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt beslist (weging naar aantal lidstaten en bevolkingstal).¹⁰

Het Verdrag van Lissabon betekent ook een nieuw begin. Tussen de instellingen ontstaat een nieuwe machtsverhouding. De Europese Raad en de Raad van Ministers vertegenwoor-

digen de staten en het Europees Parlement vertegenwoordigt de burger (art.10 lid 2 VEU). Dat betekent de erkenning van een model van duale politieke legitimatie. De EU ontleent haar politieke bestaansgrond uitsluitend aan de wil van de staten, zoals blijkt uit art.1 VEU. Maar art. 10 lid 1 VEU voegt daaraan toe, dat de Unie voor haar functioneren gebaseerd is op de representatieve democratie. Daarmee is aan de burgers een nieuwe legitimerende rol in de EU toegekend. Staten en burgers komen daardoor in een nieuwe relatie tot elkaar te staan. Dat is heel belangrijk en het betekent een helderder politieke visie op de Europese Unie.

Daarnaast zijn er drie nieuwe institutionele elementen:

- de Europese Raad wordt een instelling van de Unie en krijgt een vaste voorzitter;
- er komt een Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid met een eigen verantwoordelijkheid en
- er komt een Commissievoorzitter met grotere politieke legitimatie en gezag tegenover zijn medecommissarissen.

Het is moeilijk te voorspellen hoe hun onderlinge verhouding zich zal ontwikkelen en of de EU inderdaad efficiënter, transparanter en democratischer zal worden. Wat we wel met zekerheid kunnen zeggen, is dat de verwerping van de Grondwet voor Europa niet heeft geleid tot een transparantere tekst!

Een nieuw begin, maar met een oude zwakke plek.

Het Europees Parlement wordt eindelijk als volwaardige medewetgever en begrotingsautoriteit erkend. Niettemin blijft democratische legitimatie de zwakke stee van het Europese gebouw. Het Europees Parlement mag echte parlementaire bevoegdheden hebben verworven, toch heeft het niet dezelfde politieke legitimatie als de nationale parlementen. Dat zal het geval blijven, zolang geen sprake is van een gemeenschappelijke

Europese organisatie van het kiesstelsel. Dat heeft uiteraard verschillende implicaties. Het vormt een onderdeel van een bredere problematiek: de geringe betrokkenheid van de burger bij de Europese Unie. Deze heeft ook te maken met de intrinsieke problemen van bureaucratie en regeldruk, die de nationale overheden ook kennen. Maar door de grotere afstand tot de burger worden deze effecten in het Europees verband wel versterkt.¹¹

De verdeling van Europa in rivaliserende machtsblokken is voorbij. De uitbreiding van de EU met twaalf nieuwe lidstaten, waarvan negen tot het voormalige Oostblok behoorden, betekent het echte einde van Jalta. Die uitbreiding is niet alleen kwantitatief, maar heeft ook gevolgen voor de aard van de samenwerking tussen de staten in EU verband. Oorlog - als ultieme methode van geschilbeslechting in de zin van Von Clausewitz - is tussen de lidstaten van de Europese Unie ondenkbaar geworden (nog niet daarbuiten, zoals onder meer de Balkanoorlogen van de jaren negentig hebben bevestigd).¹² Zoals Robert Cooper het pregnant formuleerde: wij zijn gekomen aan het eind van de Westfaalse orde, een orde die het Europese continent sinds 1648 heeft beheerst.¹³ Wij zijn ons dat pas geleidelijk bewust geworden.

De vraag is welke gevolgen het Europese integratieproces heeft gehad voor de positie van de nationale staten in Europa. Anders gezegd: wat is de betekenis van nationale soevereiniteit in een veranderend Europa? Wij komen hiermee aan het kernprobleem.

Ontstaan van het begrip soevereiniteit

De intellectuele basis van het begrip soevereiniteit is door Jean Bodin aan het eind van de 16^e eeuw gelegd.¹⁴ Soevereiniteit

betekende dat de uiteindelijke beslissingsmacht, het beheersen, of zo men wil, het “meesterschap over het eigen lot”, bij de nationale staat berustte. Geen hoger menselijk gezag stond daarboven.¹⁵

Soevereiniteit had en heeft drie centrale kenmerken: volk, territoir en exclusief gezag door een autoriteit.¹⁶ Wat vooral opvalt, is het negatieve aspect, het feit dat een politieke entiteit niet onderworpen is aan het gezag van een andere macht. Bovendien is soevereiniteit ondeelbaar. Soevereiniteit is allereerst een juridisch begrip en niet zozeer toegespitst op de realiteit van de verschillende machtsverhoudingen of structuren. Klein of groot, zwak of sterk, in het volkenrecht heeft iedere staat een gelijke soevereiniteit. In juridische zin vormt soevereiniteit nog steeds de grondslag voor het vigerende statensysteem. Soevereiniteit is de basis van de moderne staat en is een sleutelbegrip in het internationaal publiekrecht.¹⁷

Voor na de tweede wereldoorlog, vormde zich een enorm netwerk van verdragen en internationale organisaties. Maar het wezen van het begrip soevereiniteit van staten is daardoor niet gewijzigd. De meeste internationale organisaties zijn intergouvernementeel van opzet. De staten blijven zelfstandig in hun onderlinge betrekkingen. In die zin geldt nog steeds dat soevereiniteit niet deelbaar is.

EU en nationale soevereiniteit

Dit klassieke soevereiniteitsbegrip verdraagt zich slecht met de ontwikkelingen in de Europese Unie. Daar heeft zich een gedaanteverwisseling voorgedaan.

De lidstaten vormen de grondslag van de EU. Zij zijn *Herren*

der Verträge.¹⁸ Allereerst zijn zij de oprichters (art. 1 VEU) en voor het eerst legt het Verdrag van Lissabon vast dat staten ook gerechtigd zijn zich uit de EU terug te trekken (art. 50 VEU). Dat bevestigt dat de EU allereerst een unie van staten is. Zij bepalen ook welke bevoegdheden aan de Unie worden toebedeeld. Niet toegedeelde bevoegdheden blijven uitdrukkelijk bij de lidstaten (artt. 4 lid 1 en 5 VEU).

Tegelijkertijd blijkt uit die overdracht van bevoegdheden, dat bepaalde, nationale doelstellingen alleen kunnen worden verwezenlijkt door binnen het kader van de EU samen op te treden.¹⁹ Dat geldt voor de interne markt, voor een schoon milieu, voor de euromunt en ook voor meer interne en externe veiligheid. Op al die terreinen kunnen staten niet langer op doelmatige wijze eenzijdig handelen. Het is juist deze verdeling van bevoegdheden die de kern vormt van het functioneren van de EU.

Kortom: het klassieke soevereiniteitsbegrip van de ondeelbaarheid van soevereiniteit past niet meer op de politieke en juridische realiteit van de communautaire orde. Dat heeft gevolgen voor de wijze waarop de EU zich verhoudt tot de nationale staten.²⁰

Het Van Gend & Loos arrest uit 1963 is daarvan een goede illustratie.²¹ Het arrest bevat de klassieke passage over de verhouding tussen de Europese Gemeenschap en de lidstaten. De kern is dat de samenwerking in het kader van de Gemeenschap, er toe heeft geleid, dat de lidstaten in hun soevereine rechten zijn begrensd. Voortaan konden bepaalde bevoegdheden alleen worden uitgeoefend conform de regels die de lidstaten zelf in de Europese verdragen hadden neergelegd en via de instellingen waartoe zij zelf hadden besloten. In de loop der tijd zijn die bevoegdheden sterk

uitgebreid. Een ontwikkeling die in 1991 werd bevestigd in een advies van het Hof van Justitie over de Europese Economische Ruimte.²²

Wanneer wij de klassieke criteria van soevereiniteit nog eens bezien, dan zien wij dat in het kader van de EU de criteria van territoire, volk en gezag alle drie veranderen. Wat het territoire betreft, verdwijnt de relevantie van het concept “nationale territoire” als gevolg van het ontstaan van een gemeenschappelijke economische en rechtsruimte, waarin het EU-recht op uniforme wijze wordt toegepast en uitgelegd.²³ Ten aanzien van de bevolking, verandert het EU recht het klassieke, volkenrechtelijk onderscheid tussen “nationaal onderdaanschap” en “buitenlander”. Alle onderdanen van de lidstaten worden gelijk behandeld, ongeacht hun nationaliteit of woonplaats (art. 12 EG). En wat het criterium “gezag” betreft, stelt de EU aan de lidstaten en kandidaat-lidstaten eisen van democratie en grondrechten. Ernstige schendingen van deze waarden kan leiden tot de toepassing van sancties (art. 7 VEU).²⁴

De ont koppeling van de toepassing van nationaal recht op het eigen territoire (ook wel de “denationalisering” van het recht genoemd) wordt duidelijk in het zogenoemde “beginsel van het land van oorsprong”.²⁵ Dit beginsel speelt een belangrijke rol bij de totstandkoming van de interne markt. Het recht van één lidstaat, voor wat betreft de toelating van een product of het verrichten van een dienst, is in feite bepalend voor de toelating van producten in de hele Unie. Anders gezegd, wetgeving wordt wederzijds erkend. Uiteraard moet die wetgeving wel voldoen aan bepaalde minimum eisen van kwaliteit en inhoud. Maar fundamenteel is dat één nationaal rechtstelsel voor de hele unie geldt. Door het Verdrag van

Lissabon wordt het beginsel van wederzijdse erkenning ten grondslag gelegd aan de harmonisatie van het nationale privaatrecht en het strafrecht.²⁶

Belangrijke bevoegdheden van de nationale staat, traditioneel gekoppeld aan het soevereiniteitsbegrip, liggen voortaan bij de EU. Ik geef U een paar voorbeelden.

- de monetaire competentie van de Europese Centrale Bank bij het beheer van de euro.
- de communautaire controles aan de buitengrenzen en
- op het terrein van het buitenlands beleid kiemt de Europese diplomatie in de op te richten “Europese dienst voor extern optreden”.

Kortom: wezenlijke bevoegdheden worden voortaan in Europees verband uitgeoefend en dat raakt de soevereiniteit van de nationale staat.

Naar een Europese superstaat?

Dit veranderingsproces wordt vaak gepresenteerd als het einde, als de teloorgang van de nationale soevereiniteit, de vervanging van de nationale staten door de Europese Unie. Of sterker nog, als het begin van het opgaan van de lidstaten in een Europese superstaat. Tijdens het negatief uitgevallen referendum over de Europese grondwet speelde deze argumentatie in Nederland een belangrijke rol. Het beeld ontstond van een Europese moloch, die ongecontroleerd voortdendert over de nietsvermoedende hoofden van de lidstaten en burgers.

Maar is dat ook een juist beeld? Ik meen van niet. Het is een misverstand. Want wat is de werkelijkheid?

Ten eerste is iedere stap in het integratieproces gezet als gevolg van een politieke wilsovereenstemming tussen de lidstaten.

Ik sprak al over de lidstaten die “meesters” van de verdragen

zijn. Het zijn de lidstaten zelf die de verdere ontwikkeling van de EU bepalen. Artikel 4 lid 2 VEU bevestigt niet alleen de gelijkheid van de lidstaten voor de verdragen, maar ook hun nationale identiteit, zoals besloten in hun “politieke en constitutionele basisstructuren” en “essentiële staatsfuncties”. Ten tweede zijn de lidstaten ook nauw betrokken bij het uitvoeren en toepassen van de gemeenschappelijk vastgestelde Europese regels. Indirect bestuur is de regel in de EG. Krachtens het loyaliteitsbeginsel zijn de lidstaten gehouden alles te doen om de verwezenlijking van de doelstellingen te vergemakkelijken, maar in de praktijk bepalen zij zelf hoe daaraan inhoud te geven.

Hieruit blijkt het tweezijdige karakter van de plaats van de lidstaten in de door hen zelf geschapen communautaire orde. Die tweezijdigheid kan gemakkelijk tot misverstanden leiden. De lidstaten zijn niet alleen betrokken bij de rechtsvorming, zij zijn òók - als rechtssubject - onderworpen aan diezelfde orde. Door hun lidmaatschap hebben zij zich definitief en onherroepelijk aan die rechtsorde gebonden. Het lidmaatschap verplicht de staten in hun interne structuur alle noodzakelijke maatregelen te treffen om het recht van de EU ten uitvoer te leggen. Ook mogen zij niet eenzijdig maatregelen treffen om de inbreuk op het EU-recht door andere EU-lidstaten ongedaan te maken.²⁷ En bovendien moeten lidstaten de overeengekomen bevoegdheidsverdeling van de verdragen respecteren.²⁸ Binnen het raamwerk van de EU zijn de staten gebonden aan het recht, zoals iedere andere publieke autoriteit. Dat alles vloeit voort uit het zelfstandige karakter van het Europese recht. Mocht een lidstaat de rechtsgevolgen van het lidmaatschap niet langer willen dragen, dan rest hem alleen de mogelijkheid zich uit de Unie terug te trekken.

De autonomie van het Europese recht betekent echter NIET

dat de EU een “staatskarakter” heeft gekregen. De lidstaten blijven zelfstandige staten met hun eigen wetgevende, executieve en rechtsprekende bevoegdheden, waarvan binnen de werkingssfeer van het EU-recht de uitoefening door de Verdragen wordt beheerst.

Maar die autonomie betekent WEL dat nationale soevereiniteit een onderdeel is geworden van een bredere, collectief nog groeiende Europese transnationale structuur. Dat is de werkelijke betekenis van het feit dat de nationale staten “meester” zijn van de Verdragen en tegelijk zijn onderworpen aan de rechtsorde van de Europese Unie.

De Europese Unie is geen staat noch een staat in wording en vormt daarom ook geen bedreiging van de nationale identiteit. De EU is theoretisch geen staat of bijna- staat. En ook in praktische zin zal het niet zover komen, eenvoudig omdat de staten en de bevolkingen van de staten dat niet willen.²⁹ De realiteit van Europa is dat wij leven in een samenleving van nationale staten, ieder met de behoefte de eigen identiteit te bewaren en naar vermogen te ontwikkelen. Steeds meer wordt ingezien dat nationale identiteit (waarbij ook regionale identiteiten een rol spelen) en Europese identiteit geen tegengestelden zijn, maar elkaar nodig hebben en elkaar versterken. Europa en de nationale staten zijn geen zero-sum game. Het is niet het een òf het ander.³⁰

De opvatting staat - en dus gezag - of niet-staat - en dus geen gezag - is een schijnbare tegenstelling.³¹ In het verband van de Europese Unie is het hele concept soevereiniteit aan herijking toe. Als men deze term wil blijven gebruiken, dan is de betekenis in ieder geval sterk veranderd. Er is een nieuwe vorm van soevereiniteit ontstaan, met een nieuwe

inhoud. Je zou dat “co-soevereiniteit” kunnen noemen. In Europees verband is soevereiniteit een ander begrip geworden en dat staat haaks op de klassieke beschouwingswijze van soevereiniteit. Het blokkeert daarmee nieuw denken over de gegroeide gezagsstructuren in Europees verband.³² Waar het in EU-verband om gaat is dat de lidstaten de door hen vrijwillig aangegane verplichtingen uitvoeren, conform het volkenrechtelijk beginsel van “pacta sunt servanda”. EU en nationale staat hebben elkaar nodig als de befaamde Yin en Yang symbolen. Zij zijn aanvullend, complementair. Niet alternatief. Wat betekent dat nu concreet?

Materiële en formele soevereiniteit

In de kern is het gehele integratieproces gebaseerd op een uitruil in de vorm van een vergemeenschappelijking van belangen. De lidstaten geven de eenzijdige beslissingsmacht op over gebieden waar de Europese Unie bevoegd is geworden. En in ruil daarvoor kunnen zij nationale invloed uitoefenen binnen een groter geheel. Het vermogen om eenzijdig op te treden wordt ingeperkt door de gemeenschappelijke rechtsorde waarvan Nederland deel uitmaakt, samen met de overige 26 lidstaten. Maar daar komt iets groters voor terug.

Het sleutelwoord hierbij is het woord “eenzijdig”. Als gevolg van het EU lidmaatschap kunnen lidstaten niet langer eigenmachtig zelf optreden. Tussenkost van de gemeenschappelijke instellingen is vereist. Bij eenvoudige ruil is het duidelijk dat men geen pap kan blazen en het in de mond houden. En voor de ruil tussen EU en lidstaten is het niet anders: *You can't have your cake and eat it!* Of: *On ne peut avoir le beurre et l'argent du beurre*. Het behoort nu eenmaal tot het wezen van de gezamenlijke uitoefening van soevereiniteit, dat

men het recht opgeeft om eenzijdig op te treden. Bij iedere uitruil gaat het om een afweging tussen wát men opgeeft en wát men er voor terugkrijgt.

Men hanteert een louter formeel soevereiniteitsbegrip, wanneer men dit proces van uitruil gelijk stelt met het verlies aan nationale soevereiniteit. En dat leidt tot een merkwaardige paradox. Laat ik dit met een voorbeeld toelichten.

Noorwegen of Zwitserland zijn geen lid van de EU. Formeel is hun soevereiniteit dus intact gebleven. Zij hebben wel bilaterale akkoorden met de EU gesloten. Daardoor hebben zij de meeste bepalingen over de interne markt en zelfs van het Schengen-acquis overgenomen. Hun formele soevereiniteit is in feite een schijnsoevereiniteit geworden. Noorwegen en Zwitserland hebben hun feitelijke zelfstandigheid opgegeven op de beleidsgebieden die bestreken worden door de Europese binnenmarkt. Voor hun nationale welvaart zijn zij te afhankelijk van die geïntegreerde markt. Zij nemen geen deel aan het interne EU besluitvormingsproces en kunnen dus niet veel anders doen dan de Europese bepalingen overnemen in hun nationale wetgeving. En zij doen dit vaak sneller en vollediger dan de lidstaten!

Vruchtbaarder is het aan te knopen bij een materieel soevereiniteitsbegrip, dat ik eerder heb aangeduid als “meesterschap over het eigen lot”. Nieuwe machten, zoals China, India en andere landen, zijn bezig het wereldtoneel te betreden. Economisch, politiek en demografisch vormen zij een tot dusver onbekende uitdaging voor de gevestigde orde die decennia lang werd bepaald door de wereld aan weerszijden van de Atlantische oceaan. In die nieuwe situatie zijn de afzonderlijke nationale staten van Europa te klein, te onmachtig geworden om hun belangen in zelfstandigheid

veilig te stellen. Zij hebben begrepen dat veel van hun belangen daarom beter gezamenlijk kunnen worden behartigd. In die zin kan men de EU ook beschouwen als een paraplu waar men tijdens slecht weer onder schuilt. Dat geldt voor klein en groot, uiteraard in verschillende mate. In de EU van 27 zijn gewoonweg geen landen meer die het “meesterschap over het eigen lot” geheel in eigen handen hebben.

De EU moeten wij daarom zien als een noodzakelijke voorwaarde voor het voortbestaan van de Europese staten in de 21^e eeuw. In zekere zin is de EU zelfs dienstbaar aan het voortbestaan van de staten als levende democratieën, rechtsstaten en verzorgingsstaten.³³ Het is een dimensie die vaak over het hoofd wordt gezien.

Laat ik deze stelling met drie voorbeelden toelichten.

Allereerst: de handel. Handelspatronen krijgen steeds meer een regionaal karakter. Het is een aspect van het bredere verschijnsel van regionalisering van de internationale betrekkingen. Wanneer Nederland er helemaal alleen voor zou staan, zouden onze handelsbelangen er bekaaid afkomen in een mondiaal kader als de Doha ronde. Dankzij de gemeenschappelijke handelspolitiek worden de Nederlandse belangen al jaren veel beter behandeld.

In de tweede plaats: Door de gemeenschappelijke Europese munt is de Europese economie - en daarmee dus ook de Nederlandse - minder kwetsbaar voor verstoringen als de financiële crisis in de Verenigde Staten. Bovendien zouden de intra-Europese monetaire spanningen zonder de euro toenemen door de uiteenlopende druk op nationale munten. Sterker nog, zonder de euro zouden bepaalde nationale Europese munten kunnen ten onder gaan in de huidige situatie

op de internationale kredietmarkten.³⁴

En ten derde: veiligheid. Na de koude oorlog is veiligheid een gemeenschappelijk Europees vraagstuk geworden. Het bestaan van een Europese ruimte zonder grenzen, vereist Europese maatregelen om de Europese burger te beschermen tegen interne en externe bedreigingen van criminaliteit en terrorisme. Een Europese veiligheidsgemeenschap is daarop het enige antwoord.³⁵

Herijking Nederlandse houding tegenover EU: een cultuuromslag

Het Verdrag van Lissabon schept een nieuwe werkelijkheid. Op tal van gebieden is een nieuwe bevoegdheidsverdeling voorzien en zullen nieuwe spelregels gelden. Dat heeft ook gevolgen voor de parlementaire verhoudingen in de Europese Unie. Het Europees Parlement is nu een volwaardige instelling op het gebied van wetgeving en begroting. Voor het eerst krijgen ook de nationale parlementen een zelfstandige plaats in het verdrag. Zij worden meer dan voorheen betrokken bij de werking van de EU. Met name moeten zij toezien op de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel.³⁶ Om hun taak adequaat te kunnen vervullen, zouden zij niet alleen een verdedigende positie moeten kiezen, waarbij subsidiariteit alleen vanuit een nationaal gezichtspunt wordt bekeken, zonder oog voor de bredere Europese implicaties voor andere landen. De nationale parlementen moeten niet rivaliseren met het Europees Parlement, maar vanuit een partnerschap in een vroeg stadium samenwerken.³⁷ Een concrete vraag daarbij is bijvoorbeeld hoe om te gaan met het instemmingsrecht van het Nederlandse parlement op de gebieden van justitie en binnenlandse zaken. Die zijn nu niet langer intergouvernementeel georganiseerd in EU verband.

Het Europees Parlement kan voortaan op dit terrein volwaardige democratische controle uitoefenen. De logica vereist dat nationale parlementen - in casu het Nederlandse - dit recht overgeven. Maar ja, macht opgeven - hoe illusoir die ook is - is moeilijk!

Dit enkele voorbeeld toont aan dat Nederland eerder ingenomen posities moet herijken. Tot dusver is dat niet of nauwelijks gebeurd. De afgelopen jaren kenmerkten zich door een afstandelijke en kritische houding tegenover de Europese integratie. Wij streven naar het behoud van de *status quo* en hanteren het begrip “subsidiariteit” vanuit een gevoel van angst en onmacht voor de toekomst. Voermans heeft dat eens het ‘noodremsyndroom’ genoemd.³⁸

Het negatief uitgevallen referendum is het resultaat van die angst voor de toekomst en het verlies aan soevereiniteit. SER-voorzitter Rinnooy Kan sprak in dit verband over een cultuur van onzekerheid, ontevredenheid en onverdraagzaamheid in Nederland.³⁹ Wij leggen de nadruk op wat niet op Europees niveau moet worden geregeld, in plaats van op datgene waar de EU wel voor zou kunnen dienen. Die houding is contraproductief en leidt niet tot meer invloed in een uitgebreide EU. Er staan grote belangen op het spel, die gediend zijn met een proactieve opstelling in plaats van een defensieve.

Het Verdrag van Lissabon stelt ons voor duidelijke keuzes. Een cultuuromslag is nodig, een bereidheid tot “omdenken” van bestaande structuren, patronen en gebruiken. Het gaat er niet om verdere afstand te nemen van nationaal gezag. Nodig is het hervinden en het uitbouwen van een nieuwe rol in gewijzigde omstandigheden. Het begint met de erkenning dat de EU inmiddels een

volwaardig politiek systeem is geworden en niet langer beperkt is tot een louter economisch project. Vanuit die visie moeten wij inzien, dat op bepaalde gebieden, zoals de buitenlandse politiek en defensie, méér Europa nodig is, en niet minder. Het Verdrag van Lissabon erkent de noodzaak van diversiteit en nationale identiteit. Dat laat alle ruimte voor het benadrukken van subsidiariteit en proportionaliteit. Dat is een uiterst politieke opgave die vraagt om een juiste afweging tussen verschillende belangen.

Daarbij moeten wij ons ook hoeden voor de te gemakkelijke dichotomie tussen nationaal en Europees belang. Dezelfde belangenafweging speelt op nationaal en op Europees niveau: tussen economische groei en milieu, tussen verzorgingsstaat en fiscale prudentie, tussen mensenrechtenhandhaving en handelsbelangen. Er is hier geen sprake van een tegenstelling tussen een abstract “EU” of “nationaal belang”. Veeleer gaat het vaak om maatschappelijke keuzes, vanuit een ideële visie of vanuit een economisch belang. Door dat in te zien, worden ook politieke dilemma’s helderder.

Kortom: het is noodzakelijk een samenhangende visie te ontwikkelen op het functioneren van de EU in een wereld van groeiende onderlinge afhankelijkheid.

Drie agendapunten voor de toekomst

Daarmee ben ik gekomen aan het benoemen van drie agendapunten voor die toekomst.

Vermindering van het democratisch deficit

In het begin noemde ik de onvoldoende democratische legitimatie als een belangrijke oorzaak van de gebrekkige betrokkenheid van de Europese burgers. En die magere betrokkenheid vormt een belangrijke barrière voor een sterkere

identificatie met Europa als politiek en cultureel fenomeen. Onbegrip over Europese doelstellingen wordt gevoed door gebrekkige, of soms geheel afwezige communicatie. Sterker nog: in de afgelopen 15 jaar is er sprake van een zorgwekkende afkalving in de publieke steun voor de EU. In de tijd dat de interne markt tot stand kwam, bedroeg de positieve steun rond 70%. Thans is die steun gemiddeld teruggeslagen tot niet meer dan de helft van de Europese bevolking. De negatieve uitkomst van het referendum in 2005 werd deels veroorzaakt door een negatief oordeel over nationale regeringen, maar vond zeker ook zijn oorsprong in een negatieve visie op de EU zelf. Meer en betere communicatie lost het probleem van het democratisch deficit niet op.

Negatief is, dat er op Europees niveau geen politieke strijd plaatsvindt over het door de instellingen gevoerde beleid.⁴⁰ Dit verschijnsel is het meest zichtbaar bij het Europees Parlement. Het Europees Parlement heeft inmiddels een belangrijke medezeggenschap bij de besluitvorming. Maar dat heeft niet geleid tot meer acceptatie bij de Europese burger. Europese verkiezingen gaan niet over machtsuitoefening (en daarmee over conflicten) op Europees niveau. Zij worden vooral gezien als tweederangs nationale verkiezingen. Het opkomstpercentage is laag, de uitslag is vaak een (vrijblijvende) proteststem en is vooral een tussentijdse opiniepeiling over de populariteit van zittende nationale regeringen. Kortom, Europese verkiezingen zijn vooral graadmeters voor nationaal beleid, nationale prioriteiten en nationale partijen. Europarlementariërs worden gekozen op nationale kieslijsten. Zij zijn als het ware gekooid in nationale kaders en hebben onvoldoende eigen Europees gezicht. De machtsvraag wordt niet op Europees niveau gesteld en dat leidt tot toenemende vervreemding bij de Europese burgers. Om een democratische verandering tot stand te brengen is

een verdere politisering van het Europese beleid gewenst.⁴¹ Dat betekent ook de erkenning dat de EU een volwassen politiek systeem is geworden. Een eerste stap zou kunnen zijn de fractieleiders in het Europees Parlement meer te betrekken bij de voorbereiding van de verkiezing van de voorzitter van de Commissie door het Europees Parlement (zie art.17 lid 7 VEU).⁴² Europese verkiezingen worden daarmee interessanter voor de machtsvorming. Op termijn dient het Europees Parlement te worden verkozen via Europese en niet langer via nationale kieslijsten. Daarmee zouden voor het eerst werkelijke Europese en niet nationale vraagstukken bij verkiezingen centraal komen te staan. Tegelijk vereist dat ook een inbedding in Europese partijen. Te weinig bekend is dat binnen het Europees Parlement de belangrijkste scheidslijnen meestal niet langer nationaal bepaald worden, maar grotendeels door politieke visies op maatschappelijke vraagstukken. Een eerste aanzet voor Europese partijvorming is daarmee gegeven.

Nationale politici ervaren echter geen prikkel om dat proces van bredere inbedding te bevorderen. Per definitie willen zij macht behouden ook al is deze op vele terreinen virtueel. Bovendien blijven hun Europese collega's gebrandmerkt als tweederangs vertegenwoordigers. Het ontbreken van een werkelijke Europese legitimatie is een van de meest kwetsbare aspecten van het gehele integratieproces. Wellicht kan een burgerinitiatief een doorbraak forceren voor het totstandkomen van Europese kieslijsten. Het Verdrag van Lissabon voorziet hierin!⁴³

Betere samenwerking nationale staten en EU bij de uitvoering
Europese belangen zijn gediend bij een betere verankering van het Europese beleid in het nationale bestel. Maar ook nationale belangen zijn daarbij gebaat. De verplichting tot loyale

samenwerking tussen EU en lidstaten is verdragsrechtelijk vastgelegd in art. 10 EG (art. 4 lid 3 VEU). Het is het uitgangspunt voor het indirect bestuur van de EU.⁴⁴

Het mooiste en oudste voorbeeld van die samenwerking is het mechanisme van de prejudiciële procedure (art. 234 EG). Het Hof van Justitie verzekert de uniforme uitlegging van het Europees recht op grond van interpretatieverzoeken van nationale rechters in concrete geschillen. In de loop der jaren is deze procedure steeds verder verfijnd en heeft geleid tot een sterkere verbinding van de Europese en nationale rechtsordes.⁴⁵ Maar er zijn meer positieve voorbeelden van praktische samenwerking. Op mededingingsgebied bestaat sinds 2004 een netwerk van nationale mededingingsautoriteiten, die samen met de Europese Commissie de toepassing van Europees mededingingsrecht ter hand hebben genomen, naast het toezicht op de naleving van het nationale mededingingsrecht. Het toezicht is daardoor krachtiger en effectiever geworden en heeft geleid tot een intensieve uitwisseling van ervaringen.⁴⁶

Deze manier van werken kan ook op andere gebieden van markttoezicht worden toegepast. In aantocht is verdere communautarisering van telecom- en energietoezicht. Naar aanleiding van de internationale kredietcrisis wordt het toezicht in de financiële sector thans aangescherpt. Een versterking van Europese structuren wordt onderzocht. De voorbeelden liggen voor het oprapen. De Europese Rekenkamer controleert de inkomsten en uitgaven van de EU, vaak met nogal negatieve uitkomst. Meer dan 80% van de uitgaven loopt via nationale autoriteiten. Daarom is het initiatief van de minister van Financiën te loven dat Nederland een eerste verklaring over de Europese uitgaven in Nederland heeft opgemaakt.⁴⁷

Intensieve samenwerking met Frontex (Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de EU) is ook een hoge prioriteit. Maar formeel hebben de lidstaten de verantwoordelijkheid van grenscontrole aan zich zelf gehouden. Het lijkt in de praktijk te werken als een systeem waarbij de lusten voor de lidstaten zijn en de lasten voor Frontex. De samenwerking tussen Europol en Eurojust en de betrokken nationale diensten, houdt hiermee verband. Het onderlinge vertrouwen tussen politiediensten is traditioneel niet groot. Tegelijk staan er wel steeds bredere belangen op het spel, die het doorbreken van nationale (voor)oordelen urgent maken.

Dat geldt zeker nu ook de strafrechtelijke samenwerking wordt geïntensiveerd.⁴⁸ De inrichting van een Europees parket is voorzien, zij het bij unanimititeit. Opsporing en aanhouding wordt daarmee ook een Europese zaak. Nederland heeft op dit gebied nooit erg vooropgelopen en dat is zacht geformuleerd! Maar nieuwe problemen vereisen ook hier een veranderde houding. Territoriaal begrensd optreden door politie en justitie speelt de georganiseerde misdaad in de kaart. Ook hier geldt dat het gaat om het herwinnen van mogelijkheden die verloren zijn gegaan als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen (bijv. drugsgebruik) en grensoverschrijdende criminaliteit. Niet aan Europese oplossingen meedoen is voor Nederland geen optie. In het Verdrag van Lissabon zijn de bepalingen over flexibele samenwerking zo opgesteld, dat negen lidstaten in Europa kunnen verdergaan, zonder dat de rest hen kan tegenhouden. Vanuit dat perspectief is een plaats in de achterste wagon geen Nederlands belang. Het zou daarom nuttig zijn als algemene regel in te voeren, dat nationale autoriteiten op een bepaald gebied ook uitvoering geven aan Europees beleid, naast hun nationale opgaven. De

Franse rechtsgeleerde Georges Scelle heeft dat jaren geleden geformuleerd als *dédoublement fonctionnel*. De betrokken organen blijven daarmee als nationale organen opereren, maar zij oefenen tevens een functie uit om het Europees beleid beter in de nationale structuren te verankeren.⁴⁹

EU en de wereld

Voor de toekomst liggen de belangrijkste opgaven en uitdagingen van de EU op het externe vlak. Wij hebben 50 jaar gewerkt aan de interne reorganisatie van de Europese Unie. Daarmee zijn grote veranderingen tot stand gebracht. Binnen de EU zijn de staten geen bedreiging meer voor elkaar. Er is een wederzijdse afhankelijkheid gegroeid, in de woorden van Robert Schuman een “feitelijke solidariteit”.⁵⁰ Europa is getransformeerd tot een structuur met geheel eigen kenmerken: een markt, een munt en een politiek systeem, gestoeld op democratie en respect voor mensenrechten.

Die interne verandering werkt door op het externe vlak. De EU beslaat inmiddels praktisch het gehele continent. Daarmee is de EU een internationale factor van betekenis geworden. Wij kunnen ons niet veroorloven de externe dimensie van de EU te verwaarlozen. Wij moeten meer internationale verantwoordelijkheden aanvaarden. Een naar binnen gerichte houding getuigt niet alleen van een beperkt inzicht, maar is ook contraproductief. De wereld om ons heen is fundamenteel veranderd.

In het nieuwe wereldwijde krachtenveld is de EU een andere speler dan de bestaande nationale staten.⁵¹ Door haar eigen identiteit, heeft de EU de potentie als transformatiemacht op te treden en ook op wereldniveau nieuwe wederzijdse afhankelijkheden te scheppen in het kader van multilaterale structuren. Op het internationale vlak is dat de werkelijke

toegevoegde waarde van de EU.

Niettemin staat de huidige hybride structuur van de internationale betrekkingen een effectief optreden van de EU vaak in de weg. Er is sprake van fragmentatie en onvoldoende samenhang. Het Verdrag van Lissabon biedt nieuwe kansen om het externe optreden van de EU beter te structureren. De Hoge Vertegenwoordiger kan een brug tussen Raad en Commissie vormen. Hij heeft de beschikking over alle bestaande instrumenten en er is een aanzet voor een Europese externe diplomatieke dienst.

Maar dat is pas het begin. Een gezamenlijke strategische visie op de bedreigingen in de wereld is nodig. De nieuwe dreigingen zijn minder zichtbaar dan die uit de Koude oorlog, maar daarom niet minder aanwezig. De Europese Veiligheidsstrategie van 2003 vormt een eerste gezamenlijke analyse.⁵² Voor Europa is een effectief multilateraal stelsel een voorwaarde voor een internationale ordening. Het Verdrag van Lissabon bevestigt dit uitgangspunt en werkt deze visie voor het externe optreden van de EU verder uit (artt. 21- 46 VEU).

Maar vrijblijvende formuleringen zijn onvoldoende voor een werkelijke transformatie en politieke stabiliteit. Een strategische visie op de wereld vereist ook omzetting in concrete instrumenten. Op dit punt is het optreden van de EU nog zeer onder de maat. Zeker, de EU is de belangrijkste werelddonor voor ontwikkelings- en humanitaire hulp en bemant ook wereldwijd het grootste aantal vredesmissies. De bestaande instrumenten van “zachte” macht mogen dan wel belangrijk zijn voor een geïntegreerde benadering van conflicten, voor het daadwerkelijk bestrijden van de veelheid aan dreigingen in de wereld is zachte macht alleen, onvoldoende.⁵³ De EU is geen superstaat en heeft ook niet die

ambitie. Ik heb dat uitvoerig betoogd. Maar het ontbreken van een werkelijke militaire component in het Europese optreden is schadelijk voor haar effectiviteit en komt de geloofwaardigheid niet ten goede. Daarom is het noodzakelijk in Europees verband meer aandacht te besteden aan een effectieve inzet, maar ook een hogere prioriteit, van militaire middelen. Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid staat nog in de kinderschoenen, maar maakt onder externe druk een snelle ontwikkeling door.⁵⁴ De nieuwe bepalingen over defensie in het Verdrag van Lissabon bevestigen dat. Alleen zo kan de ambitie van de EU om een belangrijke transformatiefactor in de wereld te zijn, uitgroeien tot een nieuwe internationale werkelijkheid. Ik kom tot een afronding.

Ik heb willen benadrukken, dat de EU een nieuwe structuur aan Europa heeft gegeven. Langs die weg kunnen de lidstaten ook vorm geven aan hun eigen toekomst. Een begrip uit het volkenrecht als soevereiniteit, is door de werkelijkheid in de EU achterhaald en vervangen door een systeem van wederzijdse afhankelijkheid. Dat heeft verstrekken gevolgen, zowel intern als extern. Nationale instituties behoren daarmee veel meer rekening te houden.

Zeer gewaardeerde toehoorders,

Ik heb vooral gesproken over de veranderende realiteiten: nationaal, Europees en wereldwijd. Maar we mogen niet vergeten, dat structuren, organisaties en instellingen een uiteindelijk doel hebben. Het doel om bevolkingen, mensen, burgers meer vrijheid, een menswaardig bestaan en veiligheid te bieden. Die dimensie wordt licht over het hoofd gezien, maar moet uiteindelijk een belangrijke drijfveer zijn voor ieder handelen. Mijn eerste oratie ging over het thema Europees recht als rechtswerkelijkheid. Degenen van U die daar aanwezig

waren, gelukkig zie ik nog enkelen van toen, zullen een zekere coherentie in mijn opvattingen van toen en nu hebben geconstateerd. Inderdaad heb ik er altijd naar gestreefd mijn wetenschappelijk denken en mijn bestuurlijke en politieke doen vanuit een vergelijkbaar perspectief te laten plaatsvinden. Uiteindelijk zijn macht en invloed zonder veel zin als het doel niet duidelijk is. En daar komen persoonlijke visies, ja passies aan te pas. Voor mij ging het en gaat het uiteindelijk om het mede vormgeven aan een beter bestaan voor mensen in Nederland, in Europa en in de wereld.

In de sterk internationaliserende wereld waarin wij leven, heeft het grote voordelen indien jongeren in het kader van hun opleiding een deel daarvan in het buitenland kunnen doorbrengen. Deelname daaraan bevordert Europese burgerschapsvorming. Ook kennis van internationaal en Europees recht draagt daartoe bij.

Voor mij is zo'n periode beslissend geweest voor de latere professionele en wetenschappelijke keuzes. Dat is de achterliggende gedachte van de succesvolle Erasmusprogramma's. Leiden heeft op dit terrein een sterke traditie. Ik studeerde 50 jaar geleden af bij Prof. Van Asbeck. Het Europees recht bestond toen nog niet, afgezien van een enkel vrijwillig college over de juridische structuur van de EGKS. Ik heb het als een groot voorrecht beschouwd aan het begin van mijn werkend leven een eerste generatie studenten Europeesrechtelijk mee te hebben kunnen vormen. Ik herdenk in dankbaarheid de toenmalige hoogleraren Polak en Samkalden, de grondleggers van het Europa Instituut, het oudste in Nederland. Met hun visie en hun enthousiasme hebben zij mij en vele anderen, inspiratie gegeven. Het is voor de derde keer dat ik in Leiden ben. Ik ben oud-

rector Douwe Breimer zeer erkentelijk dat hij mij teruggehaald heeft, en dat decaan Carel Stolker en collega Piet Jan Slot in die benoeming bewilligd hebben. Ik hoop de contacten met verschillende collegae nog verder te intensiveren.

Tot slot een woord tot de Leidse studenten. Ik wil U niet verhelen dat mijn belangrijkste drijfveer om in deze fase van mijn leven voor enkele jaren terug te keren naar de universiteit het contact met U is. Ik mag in bepaalde opzichten ervaring hebben, maar U vormt de toekomst!

In een nieuwe eeuw, met een nieuwe generatie is het wezenlijk verworven inzichten vanuit het verleden in herinnering te roepen en uit te dragen. Maar ook hier geldt: in het verleden behaalde resultaten vormen geen garantie voor de toekomst. Wij moeten steeds opnieuw van de geschiedenis leren.

Dames en Heren,

Ik besluit met een inzicht dat Tony Judt formuleert in de epiloog van zijn meesterlijke *Postwar - History of Europe since 1945* :
 "... if Europe's past is to continue to furnish Europe's present with admonitory meaning and moral purpose- then it will have to be *taught* afresh with each passing generation. 'European Union' may be a response to history, but it can never be a substitute."⁵⁵

Ik heb gezegd.

Noten

- 1 Europees Recht als Rechtswerkelijkheid, oratie R.U. Groningen, 26 maart 1968, Deventer, Kluwer.
- 2 Een interessant overzicht is te vinden in het speciale nummer van Daedalus, A new Europe?, Journal of the American Academy of Arts & Sciences, 1964.
- 3 Vgl. artikel 6, lid 2 VEU en artikel 2 VEU in de versie van het Verdrag van Lissabon.
- 4 Art. 3, lid 4 VEU
- 5 Zie Wasserstein, Barbarism and Civilization, 2007, 911 pp. Hij merkt op dat daardoor “the continent was now closer than ever before to unity by consent” (p.713).
- 6 Zie Van Schendelen, Machiavelli in Brussels, 2005, pp. 34 e.v.
- 7 Zie Barents, Het Verdrag van Lissabon. Achtergronden en commentaar, Deventer, Kluwer, 2008.
- 8 Barents, “De Europese Grondwet is dood - Leve de Europese Grondwet”, NTER, 2007, pp. 174 - 184.
- 9 Deze uniforme structuur werd in de aanloop naar het Verdrag van Maastricht in 1991 door het Nederlandse voorzitterschap voorgesteld, maar werd toen nog niet aanvaard. Anno 2008 neemt Nederland een andere positie in tegenover de Europese Unie.
- 10 De toepassing van de gewone wetgevingsprocedure (thans co-decisieprocedure) wordt uitgebreid met 41 tot in totaal 81 gevallen.
- 11 De Gruyter, De Europeanen - Leven en werken in de hoofdstad van Europa, 301 pp. geeft een goed beeld van de verschillende emoties die ‘Brussel’ bij burgers oproept.
- 12 De onafhankelijkheid van Kosovo is een belangrijke test voor het vermogen van de EU om in het Europese continent ordenend op te treden. Aan de grenzen van de EU zijn conflicten nog niet uit te sluiten.
- 13 The Breaking of Nations - Order and Chaos in the Twenty-first Century, New York, 2003, p. 80.
- 14 Jean Bodin, Les six livres de la République (1576), in de uitgave van G. Mairet, Paris, LGF, 1993.
- 15 Het betrof “le pouvoir absolu et perpétuel d’une République de donner à tous en général et à chacun en particulier des lois sans le consentement de moindre, d’égal ou de plus grand que soi”.
- 16 Vgl. de uitspraak in het arbitrale vonnis van de Internationale Arbitrage Commissie voor Joegoslavië: van 29 november 1991 (Revue Générale de Droit International Public 1992, p. 264) «L’Etat est communément défini comme une collectivité qui se compose d’un territoire et d’une population soumis à un pouvoir politique organisé et se caractérise par la souveraineté.»
- 17 Artikel 2(1) van het Handvest van de Verenigde Naties.
- 18 Deze term stamt uit de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht, zie Everling, “Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge?” in Festschrift Mosler, 1983.
- 19 Vgl. artikel 1, 1^e al. VEU: “waaraan de lidstaten bevoegdheden toedelen om hun gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken.”
- 20 Bijna 20 jaar geleden sprak Geelhoed al van “de semi-soevereine staat Nederland”, Socialisme en Democratie, 1990, p. 40. Zie ook Barents en Brinkhorst, Grondlijnen van Europees Recht, 10^e druk, hfdst. 16.
- 21 Zaak 26/62, Jur. 1963, p. 5.
- 22 Advies 1/91, Jur. 1991, I - 6029, pt.. 21
- 23 Zie voor enkele voorbeelden van communautaire wetgeving die niet het grondgebied van de lidstaten maar het territoire van de EG als uitgangspunt nemen, Vo. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 inzake de vaststelling van het communautaire douanewetboek (Pb. L 302/1) en Vo. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme (Pb. L 344/70)
- 24 Zie voor deze problematiek Manunza en Senden (ed.), De EU: De interstatelijkheid voorbij? (n.a.v. Symposium Raad van State), 2006, 207 pp.
- 25 Zie zaak 120/78, Cassis de Dijon, Jur. 1979, pp. 649 e.v. Zie ook

Kapteyn en VerLoren van Themaat, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschap*, Deventer, Kluwer, 2003, pp. 491 e.v.

26 Art. 67, leden 3 en 4 VWEU.

27 Zaken 90 en 91/63, Commissie/België en Luxemburg, Jur. 1964, p. 1279; zaak 232/78, Commissie/Frankrijk, Jur. 1979, p. 2729, pt. 9; Zaak C-5/94, Lomas, Jur. 1996, p. 2523, pt. 20; zaak C-11/95, Commissie/België, Jur. 1996, p. 4145, pt. 37.

28 Zaak 7/71, Commissie/Frankrijk, Jur. 1971, p. 1003, pt. 20.

29 Zo ook van Gerven, *The European Union - A Polity of States and Peoples*, Stanford University Press, 2005, p.38. Van Gerven noemt de EU een “body politic in search of democracy”, pp.39 e.v. In die zin voorts Ulrich Beck en Edgar Grande, *Pour un Empire européen*, traduction Française, Suhrkamp Verlag, 2007, p.14, die eveneens het alternatief natiestaat of Europa verwerpen.

30 Het advies van de Raad van State “Invloed EU op de Nederlandse Staatsinstellingen” van 15 september 2005 (no. Wo4.05.0338/I) spreekt van “wederzijdse afhankelijkheid” van EU en nationale staten. In gelijke zin Rudolf Burger, “Une fusion continentale?”, in *Conseil de l’Union Européenne, Europe L’Epure d’un Dessein*, (zonder jaartal) p. 36.

31 Zie over dit binaire denkschema, dat voortvloeit uit het nationale constitutionele recht, Barents, *De communautaire rechtsorde - over de autonomie van het gemeenschapsrecht*, Deventer, Kluwer, 2000, p. 131 e.v.

32 Zo ook Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, P.U.F. 2007, 433 pp., pp. 43 e.v. Beaud beziet de Federatie als een eigen, autonome politiek-juridische entiteit en niet als een staat, zoals de gangbare leer van het federalisme doet. Daarmee verworpt hij vergelijkingen met nationale federale structuren, zoals België, Italië of Spanje. Ik herken een vergelijkbare visie in de oratie van Besselink, *Een samengestelde Europese Constitutie*, Europa Law Publishing 2007. Zie verder ook Hobe, “Der kooperationsoffene Verfassungsstaat” in *Der Staat*, 1998, pp. 521 e.v.

33 Zie in die zin ook Scheffer, *Het Land van Aankomst*, 2007, p. 241.

34 De euro is nauw gekoppeld aan het lidmaatschap van de Europese Unie. In een voordracht op 13 februari 2008 voor de Icelandic

Chamber of Commerce verwierp Jürgen Stark, lid van de Directie van de ECB, de eenzijdige invoering van de euro door niet-lidstaten. Een gemeenschappelijke munt hebben impliceert deel hebben aan een Europese politieke eenheid.

35 Zie art. 222 VWEU (onderlinge bijstandclausule).

36 Dit beginsel is destijds ingevoerd in verband met het Europese milieubeleid. Zie mijn oratie *Subsidiariteit en milieu in de Europese Gemeenschap*. Doos van Pandora of Panacee?, oratie RU Leiden, 1992.

37 Terecht merkt Besselink op, dat de potentiële rol van nationale parlementen uitgebreider wordt naarmate zij zich realiseren dat zij deel uitmaken van een “groter constitutioneel geheel”, *op.cit.* pp. 18-19.

38 “Invloed van nationale parlementen op Europese wetgeving: Hoe doen de burens dat?” in *RegelMaat 2007/4* p. 154.

39 Bij zijn installatie als voorzitter van de SER op 25 augustus 2006, SER publikatie 2006, *Een nieuwe voorzitter*, p.23.

40 Zie over dit vraagstuk uitvoerig, Simon Hix, *What’s Wrong with the European Union and How to Fix it*, Polity Press 2008, *passim*, m.n. pp. 68 e.v.

41 Zie over dit vraagstuk ook Amtenbrink, *Continuation or Reorientation*, oratie Rotterdam, Boom, 2007. Hij pleit voor doorbreking van de bestaande “permissive consensus” in de EU-besluitvorming.

42 Zie het voorstel van Van Gerven waarbij de Europese Raad voor de voordracht van een kandidaat voorzitter de fractieleider van de grootste fractie vraagt de leiding te nemen bij de vorming van een nieuwe Commissie, t.a.p. pp. 350 e.v.

43 Art. 11 VEU j° art. 24 VWEU.

44 Hirsch Ballin en Senden (ed.), *Co-actorship in the Development of European Law-making*, TMC Asser Press, 2005.

45 Zie voor een recente analyse, Monica Claes, *The National Courts’ Mandate in the European Constitution*, dissertatie Maastricht, 2005, pp. 658.

46 Zie S.A.C.M. Lavrijssen-Heijmans, *Onafhankelijke mededingings-toezichthouders, regulerende bevoegdheden en de waarborgen voor good governance*, dissertatie Tilburg, 2006, pp. 577.

- 47 Vgl. EU-trendrapport Algemene Rekenkamer van 28 januari 2008, Kamerstukken 31 335 nr. 1.
- 48 Zie voor de problematiek van het strafrecht in Europees verband de preadviezen voor de NVER van Barents en Hijmans in SEW 2006, pp. 358 e.v. Nederlandse strafrechtjuristen hebben een grote aarzeling op dit punt, zie A.H. Klip, “Nee tegen Europa!” in DD 2007, pp. 959-969, en Keulen, Straffen in Europa, oratie Groningen 2006. Een positievere opvatting verdedigt De Wijkerslooth, “De invloed van Europa op het strafrecht” in *Strafblad* 2006, pp. 461- 468.
- 49 Zie voor een zeer recent voorbeeld Conclusies Ecofinraad van 4 december 2007, waarin aan de nationale financiële toezicht-houders opdracht werd gegeven meer in Europees kader samen te werken.
- 50 Verklaring van 9 mei 1950: “L’Europe ne se fera pas d’un coup, ni dans une construction d’ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d’abord une solidarité de fait”.
- 51 Leonard, *Why Europe will run the 21st Century*, 170 pp. beargumenteeert in dit verband de betekenis van de EU als voorbeeld voor verdere regionale integratie in de wereld.
- 52 Deze strategie werd vastgesteld door de Europese Raad op 12 december 2003, zie voor een commentaar *The EU and the European Security Strategy. Forging a global Europe*, Biscop and Andersson (ed.), Routledge 2007, xii en 193 pp.
- 53 Zo ook Cooper, op cit., pp. 155 e.v. In de jaren zeventig heb ik als staatssecretaris van BZ gepleit voor een “civiel Europa”, maar ik heb dat nooit gezien als een onbewapend Europa!
- 54 Andrew Scotty, *Security in the New Europe*, Palgrave MacMillan 2007, 258 pp. geeft een goed overzicht van de stand van zaken.
- 55 Zie p. 831

In deze reeks verschijnen teksten van oraties en afscheidscolleges.

Meer informatie over Leidse hoogleraren:
Leidsewetenschappers.Leidenuniv.nl

PROF.MR. L.J. BRINKHORST



Laurens Jan Brinkhorst heeft een carrière gevolgd in de wetenschap, in de Nederlandse en Europese politiek en bij de Europese Commissie.

Hij was Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (kabinet Den Uyl, 1973-1977), Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (kabinet Kok II, 1999-2002) en Minister van Economische Zaken (kabinet Balkenende II, 2003-2006). Hij was voor D66 lid van de Tweede Kamer (1977-1982), laatstelijk als fractievoorzitter (1981-1982) en van het Europees Parlement (1994-1999). Hij werkte bij de Europese Commissie van 1982-1994, eerst als hoofd van de delegatie van de Europese Commissie in Japan (1982-1986), daarna als Directeur-Generaal Milieu en Nucleaire Veiligheid in Brussel (1987-1994).

Hij was hoogleraar in Groningen (1966-1973), in Leiden (1991-1993), in Lausanne (1997-1999) en in Tilburg (2003). Momenteel doceert hij wederom in Leiden als hoogleraar internationaal en Europees recht. Hij is tevens adviseur van het College van Bestuur voor internationale zaken. Voorts adviseert hij verschillende internationale organisaties op het terrein van het Europese en internationale beleid.



Universiteit Leiden