

De dageraad van een wetgever

1. Inleiding

Alle Europese verdragen sinds 1951 zijn tot dusver door het nationale establishment van deskundigen op gezonde scepsis onthaald. Ook nu is het in de kringen van beoefenaars van het Europese recht alweer *bon ton* om de voorgestelde nieuwigheden van het ontwerp van constitutie (hier DraCo, naar Engels 'draft constitution') te relativiseren en zijn gebreken breed uit te meten. Of te verzekeren dat het met dit ontwerp waarschijnlijk toch niet goed gaat aflopen. Deze scepsis is gezond en staat terecht in een gevestigde traditie. Men weet immers pas achteraf wat een vernieuwingspoging werkelijk aan verandering brengt.

Maar er zijn ook bezwaren. Wie zijn denken over nieuwe ontwikkelingen laat domineren door het kat-uit-de-boom kijken, staat al snel naast de ontwikkelingen of voert achterhoedegevechten. Ziedaar de Nederlandse schrik over de Europese grondwetgevende conventie zodra eenmaal bleek dat hier wel degelijk *direct* iets als geschiedenis werd gemaakt.

Beter is daarom een twee-sporenbenadering. Behalve relativerend vanuit het vertrouwde verleden naar de onbekende toekomst te kijken, moet men tegelijk vanuit de toekomst proberen het verleden en het heden te begrijpen. Dat is hachelijk; het behoudende gezond verstand heeft nu eenmaal altijd voor minstens 80% gelijk en de vooruitziende blik voor minstens 80% ongelijk. Maar de aardige dingen gebeuren nu eenmaal in die marge van maximaal 20%.

Het volgende betoog volgt het tweede spoor. Het probeert de vernieuwing niet te onderschatten, maar juist ernstig te nemen en de Europese constitutie te beschouwen als grote stap in een evolutie. Of die stap lukt, is niet zeker te zeggen, maar niemand zal in dit stadium nog ontkennen dat de

kans op een succes aanzienlijk is. Structuur en aard van het betoog zijn overeenkomstig de versheid van de situatie: onaf, informeel. Opzettelijk ontbreekt elke verwijzing. Het betoog wil niet overtuigen. Het is onzin iemand te willen overtuigen van een toekomstige ontwikkeling. Men kan er hoogstens de gedachten voor openen.

2. Evolutie en geleiding: regering en wetgever

Evolutie brengt doorgaans verdere geleiding, differentiatie. Uit functioneel gemengde gestalten ontstaan herkenbare organismen en daaruit weer wezens met steeds beter te onderscheiden ledematen en zintuigen. Zo is het ook met organisaties en met gemeenschappen en zo kan men ook de evolutie van de Unie beschouwen. Over de nieuwe geleidingen gaat dit betoog. Het concentreert zich op de wet- en regelgevingskant van de ontwikkelingen.

Ter vermijding van misverstand: verdere *geleiding* is niet hetzelfde als grotere complexiteit, zoals wel gretig wordt gedacht. Dat is alleen zo, wanneer nieuwe geleiding niet gepaard gaat met nieuwe elementen van eenvoud en overzichtelijkheid. In het leven en in de natuur worden steevast nieuwe geleiding en toename van aantallen functies gevolgd door vereenvoudiging en grotere beheersing. Ook in de hieronder besproken ontwikkeling van de Unie springt het ontstaan van een zekere *eenvoud en overzichtelijkheid* in het oog. Die eenvoud is ook wezenlijk onderdeel van het ontstaan van een *politieke* gemeenschap. Waar complexiteit overheerst, welke mooie gedachten en theorieën daarover ook worden geventileerd (ik vat ze voor het gemak altijd samen onder de naam *complexologie*), daar is de bureaucratie de baas. Een constitutie is bedoeld om die

* Prof. mr. W.T. Eijsbouts is hoogleraar Europees constitutioneel recht aan de Universiteit van Amsterdam.

heerschappij te beperken door vereenvoudiging van structuur en overzicht, algemeenheid en openbaarheid.

Zo kan men met enige goede wil en vernuft in de tekst van het ontwerp van de Europese grondwet al iets als een regering en een wetgever voor de Unie ontwaren. Over de regering gaat dit artikel niet, maar wie op zoek wil naar een voorvorm van regering in de Unie, die zij verwezen naar het duo Europese Raad en Commissie, met de Raad van ministers als voorbereidende en uitvoerende instantie. De ontwikkeling was voor de goede waarnemer al lang te zien; nu wordt dit perspectief ondersteund door de tekst. Iets meer daarover hieronder, bij de bespreking van de evolutie van de Raad.

Dit stuk gaat over wet- en regelgeving, met name wetsbegrip en wetgever. Welke zijn op dit punt de nieuwe of versterkte geleidingen? De duidelijkste zijn te vinden in de sfeer van de wetgeving. In de huidige Verdragen bestaan verschillende besluitvormen, die echter uit het oogpunt van wetgevingssystematiek of -geleding geen enkel licht geven. De Verordening in de Communautaire sfeer (EG-Verdrag, art. 249) is een instrument dat door zowel primaire als secundaire regelgevers mag worden ingezet, voor cruciale evengoed als voor volstrekt secundaire functies. Duidelijke hiërarchie ontbreekt. Ze stamt, ook naar naam (in het Frans: *règlement*), uit de filosofie en de tijd waarin de EG gold als een niet-autonome uitvoerende bestuursinstantie.

Het ontwerp constitutioneel verdrag brengt de volgende kiemen van nieuwe geleding. *Ten eerste* worden bepaalde handelingen afgesplitst van de rest en verheven tot 'wetgevingshandelingen' (art. 32). *Ten tweede* komen deze wetgevingshandelingen in twee groepen te vallen: handelingen van algemene strekking, direct toepasselijk binnen de lidstaten en handelingen gericht tot lidstaten. Men herkent de huidige verordening en de richtlijn, maar dan in opgevaardeerde vorm. De oorspronkelijke differentiatie tussen verordening en richtlijn is in de loop der jaren praktisch vergaand vervaagd geraakt; het kan zijn dat ze door deze nieuwe systematiek weer wordt opgescherpt.

Deze verheffing brengt, *ten derde*, het begin van een zekere handelingshiërarchie. Wetten staan natuurlijk boven uitvoeringshandelingen. *Ten vierde* is er nu ook formeel een formele wetgever ingesteld: het is de trias van Commissie, Parlement en Raad, waarbij de twee vertegenwoordigende instanties uiteindelijk in het algemeen bij medebeslissing de handeling aannemen (art. 33). Belangrijk is wel dat deze geleding, *ten vijfde*, tot consequentie heeft dat de Raad ook werkelijk een wetgevend gedaante krijgt.

De Raad ondergaat een sprekende en nuttige naamswijziging tot 'Raad van Ministers', een naam die wijst op een *bestuurlijk* ondergeschikte positie en die hem voor het publiek goed onderscheidt van de Europese Raad. In het voorstel heeft de differentiatie tussen Europese Raad en de Raad, waartegen Nederland zich tot het laatst met alle middelen en zonder enige kans op succes heeft verzet, haar beslag gekregen. Dat maakt de verdere ontwikkeling van de Raad van Ministers tot een wetgevend orgaan mogelijk. Het expliciteert daarnaast de ontwikkeling van de Europese Raad tot onderdeel van de executieve (samen met gedaantes van de Raad in *uitvoerende* functies en de Commissie). Van deze *zesde nieuwe geleding* is de functie van vaste voorzitter van de Europese Raad (de president van Europa of Mr Europe) symbool, maar deze regeringsontwikkeling valt als gezegd buiten mijn bestek. Belangrijker is hier de wetgevendende Raad.

3. De Raad Wetgeving

De Nederlandse regering verzet zich met meer of mindere heftigheid tegen elk van deze genoemde nieuwe geleidingen. Zij is met hart en ziel geklonken aan het in constitutionele zin non-descripte (communautair, sui generis) systeem van de huidige Unie, waaraan geen mens nog een touw kan vastknopen, maar waarmee de regering het Nederlandse belang het best gediend acht. Deze strijd is een achterhoedegevecht gebleken met betrekking tot de invoering van de voorzitter van de Europese Raad, de verbindendheid van het Handvest, de omvang van de Commissie, de unanimitetseis en vrijwel alle andere

punten waarop Nederland heeft ingezet. Het volgende gevecht is inmiddels ingegaan en betreft een (in mijn telling) *zevende en belangrijkste nieuwe geleding*, een waaraan binnen de Europese Unie de grootste behoefte is, die van een onderscheid tussen wetgevende en uitvoerende functies van de Raad (van ministers).

Triomfantelijk heeft onze minister De Hoop Scheffer zijn eerste punten binnengehaald. Bij de Europese Raad van 4 oktober 2003 in Rome kreeg hij onder collega's buitenlandse zaken een meerderheid achter zich voor het schrappen van dit voorstel uit DraCo (het ontwerp). De geschiedenis van zulke Nederlandse triomfen is echter niet overtuigend en het voorstel is hoe dan ook belangrijk genoeg om er uitvoeriger bij stil te staan.

Vanouds verenigt en vermengt de Raad (van ministers) wetgevende en uitvoerende gaardheden en functies en produceert regels waarvan niet duidelijk is of ze van wetgevende of bestuurlijke aard zijn. Hij is het eerste symbool van Europees constitutioneel primitivisme, gebrek aan geleding en dus overbureaucratisering. Zulke vermengingen zijn in de Westerse constitutionele traditie onverdraaglijk en het wachten was dus al langer op enige differentiatie of geleding. Om te begrijpen wat er in de Conventie aan de hand is en waartoe haar resultaat zou kunnen leiden in de sfeer van de wetgeving, kan men het best uitgaan van die Raad.

De Raad krijgt een nieuwe gedaante die zich moet losmaken van alle andere. In artikel 23 van het Conceptverdrag staat: '1. Wanneer de Raad van Ministers in zijn hoedanigheid van Raad Algemene Zaken handelt, verzorgt hij samen met de Europese Commissie de voorbereiding en de voortgangsbewaking van de bijeenkomsten van de Europese Raad.'

Dit eerste lid is een duidelijke formulering van de bestuurlijke onderschikking van de (inderdaad) ministers aan het regeringsapparaat van Regeringsleiders en Commissie. De tweede alinea van het eerste lid opent een ander register:

'Wanneer de Raad van Ministers in zijn hoedanigheid van wetgever handelt, beraadslaagt hij en vaardigt hij samen met het Europees

Parlement, conform de bepalingen van de Grondwet, de Europese wetten en de Europese kaderwetten uit. Wanneer hij in deze hoedanigheid handelt, wordt iedere lidstaat vertegenwoordigd door één of twee andere vertegenwoordigers op ministerieel niveau die voor de agenda terzake bevoegd zijn.'

Dit betekent eenvoudig dat in deze Raad uit elk land een meervoud van ministers zal optreden. Eén daarvan is de minister Europese zaken. De vakminister zal in de minderheid zijn. Het gevolg laat zich raden. De vakminister zal worden overvleugeld door het vaste lid van deze Raad, die (natuurlijk) in de lidstatelijke regeringen een eigen status krijgt. Dit is een goede zaak uit het oogpunt van politiek, algemeenheid, democratie en openbaarheid. Ook al is het voorstel om dit gezelschap in de openbaarheid te laten vergaderen gesneuveld, in feite zal de ontwikkeling daar toch heen gaan. In serieuze wetgeving moet nu eenmaal het specialistische, besloten, element worden ondergeschikt aan de algemeenheid, waaronder openbaarheid.

Dat Nederland zich opwerpt als kampioen van de tegenstanders van deze nieuwe gedaante van de Raad is niet verwonderlijk; het volgt logisch uit de grote greep die onze departementen afzonderlijk op het Europese bestuur hebben en willen houden. Maar, als gezegd, de punten waar Nederland zich sterk voor maakt in de Europese Conventie krijgen dan vaak een meerderheid van de (kleine) landen achter zich, uiteindelijk hebben ze geen overtuigende score. Het is onwaarschijnlijk dat Frankrijk en Duitsland, de grote voorstanders van deze wetgevende Raad, zich dit succes laten ontfutselen. Het zou ook te symbolisch zijn als overwinning van de bureaucratische krachten (die de IGC domineren) op de vertegenwoordigende krachten (die in de Conventie de meerderheid hadden). Belangrijker: zelfs als het lukt om deze nieuwe geleding voor het ogenblik tegen te houden, dan zal de constitutionele ontwikkeling haar te zijner tijd op eigen kracht afdwingen.

We kunnen er dus maar beter van uitgaan dat deze wetgevende Raad wel degelijk bezig is te ontstaan, goedschiks of minder goedschiks, en vanuit de consequenties

redeneren. De wetgevende Raad is een cruciale nieuwe geleiding in het stelsel. Ze kan de eerstgenoemde bovenstaande geleidingen in besluitvormen, die op het eerste gezicht inderdaad wat hebben van etalage-artikelen, op den duur realiteit geven.

De Wetgevende Raad is ertoe voorbestemd om een functie te krijgen die vergelijkbaar is met de Bundesrat, de Duitse senaat. In deze instantie zijn de Duitse deelstaten per regering vertegenwoordigd en spelen die deelstaten een grote rol in de wetgeving. Dit perspectief voor de Raad van ministers is al jaren gemeengoed in het onderwijs Europees recht. Waarom het dan nu ineens ontkennen? Zijn verschijning zal een gestadige politisering van de Raad brengen. De Raad wordt de Duitse constitutionele bijdrage aan het Europese stelsel, gericht op het constitutionele element van wetgeving en vertegenwoordiging in federale context. De Franse bijdrage is vooral zichtbaar op het niveau van het regeringsstelsel, de 'horizontale verhoudingen'. 'En de Britse?', is men dan geneigd te vragen. Die Britse bijdrage is niet zozeer te vinden in de structuren als wel in de dominante rol van (niet de regels maar) de *feiten* in de ontwikkeling van die constitutionele structuren. Soevereiniteit van de praktijk, kun je zeggen. Terwijl Fransen en Duitsers de constitutionele ontwikkeling anticiperen door het aanleggen van structuren die klaar zijn om ontwikkelingen te vangen zodra ze zich aandienen (de Franse term 'structure d'accueil' is verhelderend), hebben de Britten het tot hun taak gerekend om geen oude structuren weg te doen voordat de nieuwe zich hebben bewezen. Gezond constitutioneel conservatisme, dat men niet voor obstructie moet aanzien. Maar dit terzijde.

4. Het wetsbegrip

Als de formele wetgever van de Unie eenmaal is geïnstalleerd, kan het formele wetsbegrip geleidelijk zijn eigen feitelijke plaats en rang krijgen. Als gezegd, is deze nieuwe begripsmatige geleiding op zichzelf dun en pril. Tegenover de huidige situatie, waarin Parlement en Raad samen (in medebeslissing) ook verordeningen en richtlijnen uitvaardigen, is de verandering

niet veel meer dan een kwestie van de introductie van het woord *wet*. Belangrijker: er is geen enkel monopolie van deze formele wetgever op fundamentele besluitvorming. Veel belangrijke besluiten, ook in onderwerpen van wat nu nog heet de eerste pijler, blijven ook in DraCo opgedragen aan de Raad met buitensluiting van het Parlement. Het meest sprekende is dit voor wezenlijke besluiten in landbouwbeleid en mededinging (de oude en harde politieke kern van het EG-systeem). Wat betreft landbouw zie men artikel III-127 lid 2 en 3. In het tweede lid treedt inderdaad de formele wetgever op: 'Bij Europese kaderwet wordt de in artikel III-124, lid 1, bedoelde gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkt ingesteld [...]'. Maar zijn optreden blijft beperkt tot de abstracte kant van de handelingen. In het derde lid, dat gaat over de verdeling van de boter en de vis, klinkt het oude liedje nog volop: 'De Raad van Ministers regelt op voorstel van de Europese Commissie bij Europese Verordening of bij Europees besluit de prijsbepaling, de heffingen, de steun en de kwantitatieve beperkingen, alsook de vaststelling en verdeling van de vangstmogelijkheden.'

Nog sprekender is het met de wetgevingsbevoegdheid inzake mededinging. Hier zijn we nog eenvoudig in 1957. Artikel III-51:

'De Raad van Ministers stelt op voorstel van de Europese Commissie de Europese verordeningen vast voor de toepassing van de beginselen neergelegd in de artikelen III-50 en III-51 [de huidige art. 81 en 82 EG, WTE]. *De Raad besluit na raadpleging van het Europees Parlement.* [Cursivering toegevoegd. Het Parlement heeft geen bindende betrokkenheid, WTE]

De laatste bevoegdheden zijn kenmerkend voor grote constitutionele (in tweevoudige zin) gebreken die de nieuwe formele wetgever nog zijn opgelegd. Door het hele DraCo vindt men zulke autonome bestuurlijke regelgevingsbevoegdheden. De beperkingen zijn zo groot dat wie geen troost kon putten uit de Franse situatie met haar principieel kortgehouden wetgever, dit snel zou veroordelen. Het is helemaal

niet zo erg. In feite betekent een dergelijke beperking, zoals het Franse systeem laat zien, dat de wetgever de opdracht krijgt, zich op eigen kracht een verruiming van bevoegdheden op het bestuur te bevechten. De filosofie is: geen bevoegdheden overdragen naar een instantie, ook al is ze formeel nog zo volksvertegenwoordigend, die haar eigen materieel vertegenwoordigende positie en bijgaand handlingsvermogen nog niet voldoende heeft georganiseerd. Anders gaat er in de democratie alleen daadkracht verloren. Zodra en op punten waarop de vertegenwoordiger wel 'his act together' heeft gekregen, verschuift de situatie uit eigen kracht.

Deze politieke evoluties daargelaten, kan de ontwikkeling van een formeel wetgeverschap ook in beperkte mate in de regels worden geagendeerd. Dit kan via meerdere wegen gaan, waarvan ik er twee kort bespreek. Ten eerste via de nieuwe delegatiebepalingen en ten tweede via de vernieuwde beroepsmogelijkheden bij het Hof.

5. Delegatiefiguren

Delegatie draait om de controlemechanieken. In de huidige delegatiepraktijk van de Unie, voorzover die gaat om delegatie aan de Commissie, domineert de praktijk die onder het vreselijke woord 'comitologie' wordt begrepen. Comitologie is de enorme verzameling van figuren waarbij de lidstaten via hun ambtenaren, in comités verenigd, de uitvoering van regels door de Commissie in de gaten houden. Er zijn er onder mijn collegae die dit systeem waarden en zelfs bewonderen als een nieuwe vorm van 'deliberatieve democratie'. Zulke dialectiek van nood tot deugd gaat te ver. Comitologie is een uiterst complex en primitief systeem, dat in zijn inmiddels lange geschiedenis nauwelijks vatbaar is gebleken voor enige werkelijke vereenvoudiging. Kortom, een paradijs voor symbiotische relaties tussen bureaucratie en bedrijfsleven, maar voor de gewone mens en politicus ten principale ontoegankelijk. Als het erop aankomt, schiet dit systeem ook praktisch tekort. Dit bleek overtuigend in de recente mond- en klauwzeercrisis, waarin zowel de Commis-

sie als het betrokken veterinaire comité ondanks innige samenwerking de zaak uit de hand had laten lopen.

DraCo voegt aan de controlemogelijkheden een nieuwe variant toe. Artikel I-35 verdient het vrijwel in zijn geheel te worden geciteerd:

'1. Bij Europese wet of kaderwet kan aan de Europese Commissie de bevoegdheid worden overgedragen gedelegeerde verordeningen uit te vaardigen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-wezenlijke onderdelen van de Europese wet of kaderwet.

De Europese wet of kaderwet bepaalt uitdrukkelijk onder welke voorwaarden de delegatie wordt toegepast. Deze voorwaarden kunnen in de volgende mogelijkheden bestaan:

- het Europese Parlement of de Raad van Ministers kan besluiten tot intrekken van de delegatie;
- de gedelegeerde verordening treedt in werking dan nadat het Europees Parlement of de Raad geen bezwaar heeft aangetekend binnen de bij de Europese wet of kaderwet vastgestelde termijn [...].'

Het belangrijkste element is de tweede mogelijke voorwaarde, een soort voorhangprocedure, vergelijkbaar met die in de meeste lidstaten, maar tot dusver ontbrekend in de Unie. Wat niet vaststaat, is hoe exclusief deze nieuwe mogelijkheden zijn. Men moet dit artikel lezen in samenhang met het volgende, I-36, betreffende uitvoeringshandelingen van de Commissie. In het derde lid wordt voor toezicht op de Commissie de bestaande comitologie gehandhaafd: '3. Bij Europese wet worden vooraf de voorschriften en algemene beginselen vastgelegd voor de wijze waarop de lidstaten toezicht uitoefenen op de uitvoeringshandelingen van de Unie.'

Het venijn zit in het middenveld. Welke uitvoeringshandelingen komen onder het oude comitologieregime en welke komen onder democratisch toezicht? De vraag zal alleen in praktische touwtrekkerij kunnen worden beantwoord, waarin de wetgevende instanties de gelegenheid grijpen de uitvoering enigszins te ontfutselen aan de greep van het ambtelijk-industriële complex. De intentie

is er, de vorm is er ook, nu nog het gevecht. Naarmate toezicht verschuift van comitologie naar voorhangprocedure, sterkt dat de formele wetgever.

6. Beroep en toetsing

De centrale beroepsregeling is die van het huidige artikel 230 EG. In DraCo vindt men haar in artikel III-270. In overeenstemming met het politiek nog embryonale stadium van de Unie heeft het Hof van Justitie volledig toetsingsrecht behouden van alle handelingen, ook van die van de prille wetgever van de Unie. Je zou kunnen zeggen: er is superconstitutionele toetsing. Dit is te gek. In de praktijk zal het Hof wegen en vormen zoeken om toetsing van formele wetgevingshandelingen te beperken. Maar dat is aan de jurisprudentie overgelaten en nu nog onzichtbaar.

Wel zichtbaar is een nieuwe geleding in het beroepsrecht voor particulieren. In een volwassen constitutioneel systeem heeft de particulier geen beroep tegen handelingen van de formele wetgever en slechts in beperkte mate tegen algemene handelingen van bestuurlijke instanties. Die laatste beperking is onderdeel van een materieel wetsbegrip: erkenning van de zelfstandige rechtskracht van abstractie of algemeenheid.

Als gevolg van het ontbreken van enige geleding in het huidige wetsbegrip ontbreekt aan de huidige EG-Verordening als zodanig elk formeelwettelijk statuut en is de materieelrechtelijke status (de algemeenheid) weliswaar onderscheidend bedoeld, maar in de praktijk vaak normatief zwak door het bureaucratische en weinig abstracte karakter van verordeningen. Dit komt onder meer daarin tot uiting dat het Hof zich soms ertoe gedwongen ziet, in weerwil van een zeer sterke beroepsbeperking en dus in strijd met het EG-Verdrag, aan particulieren beroep te openen tegen verordeningen op grond dat zij erdoor direct en individueel worden geraakt, dus geïndividualiseerd. Maar de regeling blijft zodanig wringen met de eisen van toegang tot de rechter, dat recentelijk (in de zomer van 2002) zelfs het Gerecht van eerste aanleg in opstand kwam tegen de rechtspraak van het Hof en het beroepsrecht van parti-

culieren tegen verordeningen zelfstandig uitgebreide (uitspraak Jégo-Quééré). Het Hof sloeg onmiddellijk terug en stelde in zijn uitspraak UPA dat een dergelijke veruiming van het beroepsrecht niet een zaak was van de rechter, maar van de verdragspartijen. Dat kwam de Conventie van pas.

De nieuwe formule voor beroep door particulieren is te vinden in artikel 270 lid 4.

‘Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan onder dezelfde voorwaarden beroep instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.’

Waar het om gaat, is het laatste deel: particulier beroep tegen ‘regelgevingshandelingen ...’. Wat is daaronder te verstaan? Dit is niet duidelijk. Men moet weten dat de Verordening als specifieke besluitvorm is blijven bestaan. Ze blijft primair materieelrechtelijk gekwalificeerd (algemene strekking). Ze is een algemene bestuurs-handeling, ofwel gebaseerd op de Grondwet ofwel op de wet. Dit sluit misschien aan bij de Franse systematiek, waarin de regering een grote eigen (autonome) ‘*pouvoir réglementaire*’ heeft, direct gebaseerd op de grondwet. In Frankrijk staat tegen zulke regelgevende handelingen individueel beroep open. Is dit de bedoeling? Dat is hier niet zeker. Wel waarschijnlijk is dat in ieder geval, tussen de wetgevingsregels en uitvoeringsregels, autonoom of niet, hier een differentiatie wordt gezocht. De splitsing kan nog op verschillende plaatsen komen te liggen, waarschijnlijk is wel dat formeelwettelijke handelingen van beroep zijn uitgesloten. Ook hierin is dus een zekere formeelrechtelijke differentiatie te vinden.

7. Slot, disclaimer

Bovenstaande opmerkingen zijn schetsmatig en haastig. Wie zich verdiept in het ontwerp wordt getroffen door de grote hoeveelheid beperkte vernieuwingen, die samen een volledige heroriëntatie eisen (en niet alleen op het punt van de wetgevingssystematiek). Nadat het Verdrag van

Maastricht was aangenomen, duurde het bijna tien jaar voordat iedereen begreep dat de primaire organisatievorm voor Europa de Unie was geworden, met opzijzetting van de Gemeenschappen. De echte grote veranderingen van het Unie-verdrag beginnen nu pas goed door te dringen.

Het zal en mag ook best tien jaar duren voordat we dit nieuwe Verdrag in zijn nieuwe systematiek begrijpen. Goed dat het in de komende drie jaar nog niet van kracht is. Maar het denken kan al beginnen.