

Elementair Europees Gemeenschapsrecht

Mr. drs. C.S. Pisuisse
Mr. A.M.M. Teubner

Zevende druk



Noordhoff Uitgevers

Elementair Europees Gemeenschapsrecht

Elementair Europees Gemeenschapsrecht

Mr. drs. C.S. Pisuisse

Mr. A.M.M. Teubner

Zevende druk

Noordhoff Uitgevers Groningen/Houten

Ontwerp omslag: G2K Designers, Groningen/Amsterdam
Omslagillustratie: iStockphoto

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan:
Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13, 9700 VB
Groningen, e-mail: info@noordhoff.nl

Met betrekking tot sommige teksten en/of illustratiemateriaal is het de uitgever,
ondanks zorgvuldige inspanningen daartoe, niet gelukt eventuele rechthebbende(n)
te achterhalen. Mocht u van mening zijn (auteurs)rechten te kunnen doen gelden
op teksten en/of illustratiemateriaal in deze uitgave dan verzoeken wij u contact op
te nemen met de uitgever.

0 1 2 3 4 5 / 13 12 11 10 09

© 2009 Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Houten, The Netherlands.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen
mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomati-
seerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze,
hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier,
zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het
maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op
grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde
vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB
Hoofddorp, www.cedar.nl/reprorecht). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit
deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16
Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie-
en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp,
www.cedar.nl/pro).

*All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in
a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic,
mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written
permission of the publisher.*

ISBN (ebook) 978 90 01 84798 2
ISBN 978 90 01 71333 1
NUR 828

Woord vooraf bij de zevende druk

De inwerkingtreding van de Europese Akte in 1987 heeft de Gemeenschap nieuw elan gegeven. De toen gemaakte afspraak om voor 1993 ('Europa 1992') de interne markt te voltooien, heeft erin geresulteerd dat de invloed van Europese regelgeving steeds meer voelbaar werd. De inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie ('Maastricht') per 1 november 1993 heeft dit proces verder versterkt. De Europese Economische Gemeenschap werd vanaf toen Europese Gemeenschap genoemd, het Europees Parlement kreeg meer macht en de totstandkoming van de monetaire unie met één munt werd in een tijdpad vastgelegd. Sindsdien is bij verschillende verdragswijzigingen nog een aantal veranderingen doorgevoerd.

Zo heeft het Verdrag van Nice, dat per februari 2003 in werking is getreden, geresulteerd in een aantal institutionele wijzigingen met het oog op de uitbreiding met tien lidstaten per mei 2004. Sindsdien is er een aantal pogingen geweest om tot verdergaande, noodzakelijke wijzigingen te komen, maar vooralsnog tevergeefs. Het Europees recht ontwikkelt zich echter ook verder door middel van rechtspraak en besluiten. Deze ontwikkelingen zijn in de nieuwste druk verwerkt.

'Europa' is zo belangrijk geworden dat het een 'must' is om tijdens opleidingen met een juridisch en/of economisch karakter aandacht aan het recht van de Europese Unie te schenken. Dit boek wil voorzien in deze behoefte. Het verschaft de lezer de mogelijkheid om in een relatief kort tijdsbestek de nodige basiskennis met betrekking tot het recht van de Europese Unie te verwerven. Het is primair geschreven voor het onderwijs aan hbo-instellingen (hbo's en dergelijke). Buiten de onderwijs sfeer is het bruikbaar voor eenieder die geïnteresseerd is in de juridische aspecten van de Europese integratie en daar wat meer inzicht in wil hebben.

Aan leesbaarheid is voorrang verleend boven volledigheid. Van een notenapparaat alsmede literatuurverwijzingen is bewust afgezien. Zij die zich verder willen bekwamen in het Europees recht kunnen terecht bij andere boeken.

Hoewel aan Europese integratie veelal economische motieven ten grondslag liggen, is het boek geschreven vanuit de juridische invalshoek. De Europese Unie is immers in de eerste plaats een rechtsgemeenschap waaraan tal van juridische aspecten kleven. Hoe staat het met de verhouding tussen nationaal en Europees recht? Welke besluitvormen zijn er en hoe komen besluiten tot stand? Wanneer en door wie kan er in rechte een beroep worden gedaan op gemeenschapsrecht? Welke regels zijn nodig om de gemeenschappelijke markt goed te laten functioneren?

Vanwege de onderwijsdoelstelling zijn aan het einde van de hoofdstukken vragen toegevoegd, zodat de verworven kennis kan worden getoetst. De antwoorden zijn voor docenten beschikbaar en zijn te vinden op www.recht.noordhoff.nl. Nieuw in deze druk is dat, waar mogelijk, meer casus zijn gemaakt. Ook zijn de begrippenlijsten geclusterd tot één begrippenlijst achterin het boek.

De auteurs houden zich aanbevolen voor opmerkingen en suggesties 'uit het veld'.

Amsterdam/Groningen, februari 2009

Inhoud

- 1 Historie van het Unie-Verdrag en van het EG-Verdrag 9**
 - 1.1 Oprichting van de Europese Gemeenschappen 10
 - 1.2 Eerste verdragswijziging: de Europese Akte 12
 - 1.3 Tweede verdragswijziging: het Verdrag van Maastricht 15
 - 1.4 Derde verdragswijziging: het Verdrag van Amsterdam 18
 - 1.5 Vierde verdragswijziging: het Verdrag van Nice 21
 - 1.6 Vijfde verdragswijziging: het Verdrag van Lissabon 22
 - Historisch overzicht 24
 - Vragen 25

- 2 Karakter en vorm van integratie en opzet van de verdragen 27**
 - 2.1 Karakter van de integratie 28
 - 2.2 Vormen van integratie 29
 - 2.3 Unie-Verdrag en EG-Verdrag 30
 - Vragen 38

- 3 De eigen rechtsorde 39**
 - 3.1 Autonomie 40
 - 3.2 Voorrang 41
 - 3.3 Directe werking 42
 - 3.4 Gevolgen voor de nationale rechtsorde 48
 - Vragen 50

- 4 De instellingen 53**
 - 4.1 Raad 55
 - 4.2 Commissie 57
 - 4.3 Europees Parlement 60
 - 4.4 Hof van Justitie 64
 - 4.5 Rekenkamer en enkele andere organen 66
 - 4.6 Europese Raad 67
 - Vragen 69

- 5 Besluitvormen en besluitvormingsprocedures 71**
 - 5.1 Besluitvormen 72
 - 5.2 Besluitvormingsprocedures 78
 - 5.3 Begrotingsprocedure en de begroting 85
 - Vragen 89

- 6 Rechtsbescherming 91**
 - 6.1 Hof van Justitie 92
 - 6.2 De nationale rechter 104
 - Vragen 111
 - Bijlage 114

7	Vrij verkeer van goederen	115
7.1	Gemeenschap vormt een douane-unie	116
7.2	Verbod op douanerechten en heffingen van gelijke werking	116
7.3	Het fiscale discriminatieverbod	118
7.4	Kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking	121
7.5	Kwantitatieve uitvoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking	131
	Vragen	133
8	Vrij verkeer van personen en diensten	137
8.1	Recht op inreis en verblijf	138
8.2	Vrij werknemersverkeer	140
8.3	Vrijheid van vestiging	145
8.4	Vrij dienstenverkeer	147
8.5	Van discriminatieverbod naar algemeen verbod om te belemmeren	149
	Vragen	154
9	Harmonisatie van wetgeving	159
9.1	Noodzaak voor harmonisatie	160
9.2	Algemene kenmerken van harmonisatie	160
9.3	Rechtsgrondslag	162
9.4	De nieuwe aanpak	164
9.5	Enkele voorbeelden van recente richtlijnen	165
	Vragen	167
10	Het mededingingsregime	169
10.1	Verbod op concurrentiebepalende afspraken; art. 81 EG-Verdrag	170
10.2	Toepassing van art. 81 EG-Verdrag	180
10.3	Verbod op misbruik van machtspositie; art. 82 EG-Verdrag	185
10.4	Fusiecontrole	190
10.5	Steunmaatregelen	192
	Vragen	198
11	De Economische en Monetaire Unie	203
11.1	Motieven voor een economische en monetaire unie	204
11.2	Economische en monetaire unie	206
11.3	Toetreding tot de EMU	210
	Vragen	212
	Begrippenlijst	213
	Register	221

1

Historie van het Unie-Verdrag en van het EG-Verdrag

- 1.1 Oprichting van de Europese Gemeenschappen**
- 1.2 Eerste verdragswijziging: de Europese Akte**
- 1.3 Tweede verdragswijziging: het Verdrag van Maastricht**
- 1.4 Derde verdragswijziging: het Verdrag van Amsterdam**
- 1.5 Vierde verdragswijziging: het Verdrag van Nice**
- 1.6 Vijfde verdragswijziging: het Verdrag van Lissabon**

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond en de ontwikkeling van de Europese Gemeenschappen en van de Europese Unie geschetst. De Unie is niet in één keer tot stand gebracht, maar is het resultaat van vele politieke en economische ontwikkelingen. Het is een voortdurend proces dat de laatste jaren in een steeds hoger tempo verloopt. De beweegredenen voor de samenwerking en het einddoel dat men beoogt te bereiken, zijn niet altijd gelijk geweest. Voor een goed begrip van het recht van de Europese Gemeenschappen en van de Europese Unie is het daarom noodzakelijk om de beweegredenen voor en de ontwikkelingen in de Europese integratie te kennen en om inzicht te hebben in de doelstellingen van de verschillende verdragen. Bij de verdragswijziging te Amsterdam is een volledige henummering van het Unie-Verdrag, zoals het Verdrag nu heet, overeengekomen. Het belangrijkste onderdeel van het Unie-Verdrag is het EG-Verdrag. Artikelen van de verdragen worden, uitzonderingen daargelaten, gevolgd door 'Unie-Verdrag' of 'EG-Verdrag'. Het EG-Verdrag vormt de kern van de Europese integratie en staat daarom in dit boek centraal.

De eerste ideeën voor een verenigd Europa ontstonden al in de achttiende eeuw. Pas na de Tweede Wereldoorlog echter zag men in dat de bestaande staten niet meer allemaal individueel hun problemen op het gebied van vrede, vrijheid en welvaart konden oplossen en werden de plannen concreet. In de volgende paragrafen wordt aandacht besteed aan de oprichting van de verschillende Europese Gemeenschappen (paragraaf 1.1) en de belangrijkste wijzigingen die in de loop der jaren in het EG-Verdrag zijn doorgevoerd: de eerste verdragswijziging, door de Europese Akte (paragraaf 1.2), de tweede

verdragswijziging, door het Verdrag van Maastricht (paragraaf 1.3), de derde verdragswijziging, door het Verdrag van Amsterdam (paragraaf 1.4) en de vierde verdragswijziging, door het Verdrag van Nice (paragraaf 1.5).^{*} Ten slotte wordt ingegaan op de toekomstige vijfde verdragswijziging, dat het Verdrag van Lissabon (paragraaf 1.6) wordt genoemd. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt een kort historisch overzicht gegeven vanaf 1950.

- * Per 1 november 1993 is het EEG-Verdrag EG-Verdrag gaan heten. Bij de beschrijving van de ontwikkeling tot die datum gebruiken we de oude aanduiding.

1.1 Oprichting van de Europese Gemeenschappen

Schumanplan

De eerste stap op weg naar één Europa was de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), die in 1952 door zes staten is opgericht. Het EGKS-Verdrag vormt het resultaat van het zogenoemde Schumanplan, genoemd naar de toenmalige Franse minister van Buitenlandse Zaken. Op 9 mei 1950 stelde Schuman in een verklaring:

'Voor de vereniging van de landen van Europa is een eerste eis dat de eeuwenoude tegenstelling tussen Frankrijk en Duitsland uit de weg wordt geruimd. [...] Door de basisproductie (van kolen en staal) in gemeenschap te brengen en een Hoge Autoriteit in te stellen, wier beslissingen bindend zullen zijn voor Frankrijk, Duitsland en de andere landen die zich zullen aansluiten, betekent dit voorstel het leggen van de eerste grondslag voor een Europese federatie, die onmisbaar is voor het behoud van de vrede.'

EGKS

Schuman stelde dus voor om de kolen- en staalindustrie van de Bondsrepubliek en Frankrijk te onttrekken aan de nationale bevoegdheid en onder het beheer te brengen van een onafhankelijk en boven de staten staand beheersorgaan. Dit was een slimme zet, waarmee verschillende problemen in één keer konden worden opgelost. Duitsland zou niet langer alleen de zeggenschap hebben over de oorlogsindustrie bij uitstek. Aan de andere kant zou, door het beheer te laten aan een onafhankelijke instelling, revanchisme plaats kunnen maken voor verzoening. Het idee van Schuman vond zoveel weerklank dat naast de beide landen ook België, Italië, Luxemburg en Nederland lid werden van de EGKS. De EGKS was, aldus art. 1 van het Verdrag, gebaseerd op een gemeenschappelijke markt, gemeenschappelijke doelstellingen en gemeenschappelijke instellingen. De EGKS was opgericht voor een periode van vijftig jaar. Deze periode liep in 2002 af. Sindsdien is het 'normale' EG-regime ook van toepassing op de kolen- en staalmarkten. Zowel uit het Schumanplan als uit de inleidende bepalingen van het EGKS-Verdrag (de zogenoemde preambule) blijkt dat de integratie van de kolen- en staalindustrie werd beschouwd als beginpunt van een weg die uiteindelijk zou moeten leiden naar een meeromvattende hechte Europese volkerengemeen-

schap ('door het instellen van een economische gemeenschap de eerste grondstenen te leggen voor een grotere en hechtere gemeenschap tussen volkeren, [...] en de grondslagen te leggen voor instellingen die in staat zijn richting te geven aan een voortaan gezamenlijke bestemming').

Het aanvankelijke optimisme dat dit spoedig zou worden bereikt, werd echter aanzienlijk getemperd toen de vergevorderde plannen om te komen tot een Europese Defensie Gemeenschap (EDG) en een Europese Politieke Gemeenschap (EPG) in 1954 door Frans toedoen schipbreuk leden. Blijkbaar was de tijd nog niet rijp voor vergaande politieke integratie.

Economische integratie

Men besloot daarom eerst economische integratie na te streven, in de hoop dat daaruit te zijner tijd politieke integratie zou kunnen voortvloeien. Voortbordurend op de EGKS werd in 1955 door België, Nederland en Luxemburg in een gezamenlijk memorandum een krachtig pleidooi gehouden om te komen tot integratie van de nationale economieën. In opdracht van de regeringen van de EGKS-lidstaten werden deze plannen vervolgens uitgewerkt door een comité onder voorzitterschap van de toenmalige Belgische minister van Buitenlandse Zaken Spaak. Het 'Spaak-rapport', waarin de contouren van een 'gemeenschappelijke markt' werden geschetst, heeft als basis gediend voor de onderhandelingen die uiteindelijk tot de totstandkoming van het EEG-Verdrag hebben geleid.

EEG-Verdrag

Het Verdrag tot instelling van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) werd op 25 maart 1957 door de regeringen van België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland en West-Duitsland ondertekend. Op 1 januari 1958 trad het EEG-Verdrag in werking.

Net als de EGKS werd ook de EEG beschouwd als een stap in de integratie die uiteindelijk zou moeten uitmonden in een meeromvattende politieke unie. In de preambule wordt de EEG genoemd als middel om te komen tot 'een steeds hechter verbond tussen Europese volkeren'. Ook heeft de EEG net als de EGKS ten doel de vrede, vrijheid en welvaart te waarborgen. In vergelijking met het EGKS-Verdrag ligt in het EEG-Verdrag de nadruk echter meer op de economische doelstellingen dan op de politieke en militaire. Dit is logisch, gezien het eerdere echec van de pogingen tot politieke integratie.

EGA-Verdrag

Tegelijk met het EEG-Verdrag werd ook het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGA) van kracht. De Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, waarmee één markt voor nucleaire grondstoffen, producten en productiemiddelen in het leven werd geroepen, is vooral op Franse aandrang tot stand gekomen.

Verschillen EEG-EGKS

De EGA en de EGKS behelzen de integratie van slechts een gedeelte van de economie. Men spreekt daarom wel van sectorsgewijze integratie. Het E(E)G-Verdrag daarentegen omvat de gehele economie van alle lidstaten. Het is daarmee verreweg het belangrijkste. De EGA bestaat nog steeds en is in tegenstelling tot de EGKS voor onbepaalde tijd opgericht. Een afspraak uit 1965 om de drie gemeenschappen één te maken is nooit geëffectueerd.

Uitbreiding Gemeenschap- pen

In de loop der jaren zijn diverse nieuwe leden toegetreden tot de drie Gemeenschappen (later de Europese Unie). Denemarken, Groot-Brittannië en Ierland werden in 1973 lid van deze Gemeenschappen. Griekenland trad in 1981 toe, gevolgd door Spanje en Portugal in 1986. Op 1 januari 1995 traden Zweden, Finland en Oostenrijk toe. De grootste uitbreiding vond plaats op 1 mei 2004 toen maar liefst tien landen lid werden van de Europese Unie: Estland, Letland, Litouwen, Tsjechië, Hongarije, Polen, Slovenië, Slowakije, Cyprus en Malta. Met de toetreding van Roemenië en Bulgarije in 2007 omvat de Europese Unie nu 27 lidstaten. Nieuwe kandidaten voor het lidmaatschap zijn Kroatië, Macedonië en Turkije.

In de rest van dit hoofdstuk beperken wij ons tot een beschrijving van de wijzigingen die in de loop der jaren in het E(E)G-Verdrag zijn aangebracht.

1.2 Eerste verdragwijziging: de Europese Akte

Gemeenschap- pelijke markt

Het belangrijkste middel om de doelstellingen van het E(E)G-Verdrag te verwezenlijken, is de instelling van een gemeenschappelijke markt. Deze dient qua karakter overeen te komen met de markt van een staat. Het E(E)G-Verdrag voorziet daarom in regels die in de eerste plaats de zogenoemde 'vier vrijheden' moeten waarborgen. Het gaat daarbij om het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Een vrij verkeer van de productiefactoren alleen is echter niet voldoende om een gemeenschappelijke markt goed te laten functioneren. Daarom bevat het E(E)G-Verdrag ook regels die moeten zorgen voor eerlijke concurrentieverhoudingen. Ten slotte zijn er voorschriften inzake een gemeenschappelijk douanetarief aan de buitengrenzen van de Gemeenschap en een gemeenschappelijke handelspolitiek ten opzichte van derde landen. Gelijke handelspolitieke voorschriften aan de buitengrenzen zijn absoluut noodzakelijk omdat het vrij verkeer van goederen tussen de lidstaten niet slechts geldt voor producten afkomstig uit de lidstaten zelf, maar ook voor producten uit derde landen die op rechtmatige wijze in de Gemeenschap zijn ingevoerd. Bij een per lidstaat verschillend regime aan de buitengrenzen zouden producten via die lidstaat in de Gemeenschap worden ingevoerd waarvan de invoerwaarden het gunstigst zijn. De aldus optredende handelsverlegging zou tot concurrentievervalsing leiden.

Het oorspronkelijke EEG-Verdrag schreef voor dat de gemeenschappelijke markt in drie periodes van elk vier jaar verwezenlijkt zou moeten worden (de zogenoemde overgangperiode). In 1970 had de gemeenschappelijke markt dus een feit moeten zijn. Dit is bij lange na niet gelukt. Hierna worden eerst de oorzaken voor dit falen beschreven (subparagraaf 1.2.1). Daarna wordt ingegaan op de verdragwijzigingen, die bij de zogenoemde Europese Akte zijn vastgesteld en die tot doel hadden de Gemeenschap nieuw elan te geven (subparagraaf 1.2.2).

1.2.1 Stagnatie gemeenschappelijke markt

Per 1 januari 1970 (het einde van de overgangperiode) werd aan de lidstaten op basis van het EEG-Verdrag zelf een aantal bevoegdheden ontnomen. Gewezen kan worden op art. 25, 28, 39, 43, 49 en 90 EG-Verdrag. Deze bepalingen, die allemaal zien op de verwezenlijking van het vrij verkeer van goederen, personen en diensten, gingen met ingang van die datum direct werken. Hiermee konden de duidelijke ver- en gebodsbepalingen door particulieren voor de nationale rechter worden ingeroepen. Nationale overheden werden hierdoor gedwongen de voorschriften in acht te nemen. Omdat het in dit geval gaat om bevoegdheden die de lidstaten 'automatisch' zijn kwijtgeraakt op basis van het E(E)G-Verdrag zelf, spreekt men wel van *negatieve integratie*. Na 1970 is de Gemeenschap lange tijd in de versukkeling geraakt omdat vanaf die datum de integratie niet meer vanzelf ging. De eliminatie van de ook na 1970 nog rechtmatig bestaande verschillen in wetgeving vereiste een actief optreden van de Gemeenschap (*positieve integratie*). Aan de politieke wil van de kant van de lidstaten om tot raadsbesluiten te komen heeft het dikwijls ontbroken. De economische crisis tijdens de jaren zeventig is hier in belangrijke mate debet aan geweest. De lidstaten hadden, al dan niet bewust, sterk de neiging om het ongunstige tij zelf te willen keren. Dit resulteerde erin dat nationale markten werden afgeschermd. Deze houding manifesteerde zich bijvoorbeeld op het terrein van het overheidsaankoopbeleid. Of het nu ging om de aanschaf van goederen of om het aanbesteden van werken, zelden werden buitenlandse bedrijven in de gelegenheid gesteld om onder gelijke voorwaarden mee te dingen naar een opdracht. In 1987 werd nog maar 2% van de overheidsopdrachten gegund aan bedrijven uit andere lidstaten.

Het streven naar consensus in de Raad, ook in die gevallen waarin het E(E)G-Verdrag gekwalificeerde meerderheidsbeslissingen mogelijk maakte, vormt een tweede factor die een rol heeft gespeeld bij de stagnerende integratie. Door de toetreding van Groot-Brittannië, Denemarken en Ierland (1973) moest men in plaats van met zes ineens met negen lidstaten op één lijn zien te komen.

Negatieve integratie

Positieve integratie

Economische crisis

Streven naar consensus

Drang naar regulering

Een andere oorzaak voor de stagnatie was dat de nationale overheden juist in de jaren zeventig een enorme drang tot regulering ten toon hebben gespreid. Allerlei op zich eerbiedwaardige belangen als volksgezondheid, milieu- en consumentenbescherming leidden tot talloze regels. Europese regelgeving (harmonisatie) waarbij nationaal beleid op elkaar wordt afgestemd, heeft deze vlucht in regelgeving niet kunnen bijbenen. Door de van lidstaat tot lidstaat verschillende technische voorschriften werd met name het grensoverschrijdend goederenverkeer aanzienlijk belemmerd. Exporterende bedrijven en bedrijven die voor de gehele Europese markt produceren, werden gedwongen tot kostbare en per lidstaat verschillende specificaties. De niet goed functionerende markt met per lidstaat verschillende voorschriften leidde bovendien tot veel tijdverlies aan de grenzen als gevolg van douaneformaliteiten, controles en keuringen.

Andere belemmeringen

Niet alleen met betrekking tot het vrije goederenverkeer bleef de gemeenschappelijke markt onvolledig. Ook op het gebied van het vervoer en het vrij personen-, diensten- en kapitaalverkeer verliep de integratie stroef, hetgeen leidde tot belemmeringen en hoge kosten. Hoewel het E(E)G-Verdrag een gemeenschappelijk vervoersbeleid voorschrijft (art. 70-80 EG-Verdrag), ketste de totstandbrenging hiervan in de praktijk op nationale belangen af. Werknemers en zelfstandige beroepsbeoefenaars uit andere lidstaten mochten weliswaar sinds 1970 niet meer gediscrimineerd worden ten opzichte van eigen onderdanen (respectievelijk art. 39, 43 en 49 EG-Verdrag), allerlei per lidstaat verschillende eisen van vakbekwaamheid, diploma's enzovoort vormden ook nadien een ernstige belemmering voor het grensoverschrijdend personenverkeer. Ook het vrij kapitaalverkeer ten slotte, in die zin dat men daar kan beleggen en investeren waar de economische verwachtingen het gunstigst zijn, wilde lange tijd maar moeilijk van de grond komen.

Het is eigenlijk pas sinds het begin van de jaren tachtig dat in brede kring het besef doordrong dat de nog niet homogene markt resulteerde in een slechte benutting van de potentiële mogelijkheden. Het feit dat het economische tij gedurende de tweede helft van de jaren tachtig heeft meegezet, maakte het eenvoudiger om af te zien van allerlei vormen van nationaal ingrijpen.

Witboek

Het is met name het (multinationale) bedrijfsleven geweest dat de alarmbel heeft geluid. In 1985 kwam de Commissie, die lange tijd voor haar pleidooien om tot verdere integratie te komen weinig weerklank had gevonden, met het zogenoemde Witboek. Hierin vinden we een opsomming van de maatregelen (toen nog ongeveer driehonderd), die noodzakelijk waren om, wat genoemd werd, de 'interne markt' per 31 december 1992 te realiseren. Het Witboek voorzag naast een opsomming ook in een tijdschema waarbinnen voorstellen zouden moeten worden besproken, goedgekeurd en uitgevoerd. Kenmerkend voor het Witboek was de bepleite totaalaanpak die moest uitmonden in het verwijderen van alle obstakels die een vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal in de weg stonden. Met de inwerkingtreding van de Europese Akte op 1 juni 1987 is de 'doelstelling 1992' ook in het EG-Verdrag opgenomen (art. 14 EG-Verdrag).

1.2.2 Europese Akte

In de preambule van de Europese Akte wordt de wil van de staten weergegeven om de gemeenschappelijke markt tot stand te brengen. Tevens vindt men er de vermelding van het streven naar een Europese Unie als een nog verdergaande vorm van integratie ('het geheel van de betrekkingen tussen staten om te zetten in een Europese Unie').

Doelstelling 1992

Het voornaamste doel van de Europese Akte is de 'doelstelling 1992'. Deze is weergegeven in art. 14 EG-Verdrag. De interne markt wordt gedefinieerd als een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal wordt gewaarborgd overeenkomstig het E(E)G-Verdrag. De interne markt is feitelijk niets anders dan de gemeenschappelijke markt die al in het EEG-Verdrag werd genoemd. Omdat de gemeen-

Interne markt

schappelijke markt allang een feit had moeten zijn, is art. 14 EG-Verdrag strikt formeel genomen niet meer dan een soort inhaalmanoeuvre. Toch heeft de expliciete opname van de '1992-doelstelling' gezorgd voor nieuw elan. In het huidige EG-Verdrag worden de begrippen 'interne markt' en 'gemeenschappelijke markt' willekeurig door elkaar gebruikt. Er is geen verschil meer tussen beide begrippen.

Belangrijk voor de verwezenlijking van de gemeenschappelijke markt waren de nieuwe mogelijkheden die de Raad kreeg om met gekwalificeerde meerderheid in plaats van met unanimiteit te stemmen over de meeste besluiten die betrekking hebben op de totstandkoming van de interne markt (art. 95 EG-Verdrag). Uit hoofdstuk 4 zal blijken dat de Raad het belangrijkste besluitvormend orgaan is. Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid heeft tot gevolg dat één of enkele lidstaten niet een besluit kunnen tegenhouden. Het is met name hierdoor dat de Europese integratie in een stroomversnelling is gekomen.

Gekwalificeerde meerderheid

Invloed Europees Parlement

Verder voorzag de Europese Akte in een grotere invloed van het Europees Parlement op de wetgeving door de invoering van de zogenoemde samenwerkingsprocedure. In plaats van slechts een advies te kunnen geven over communautaire besluiten, kon het Europees Parlement in gevallen waarin deze procedure van toepassing was, meer invloed uitoefenen op de inhoud van een besluit. Dit heeft de democratische legitimatie van de besluitvorming vergroot. Vermeldenswaardig is verder de toevoeging van het Gerecht van eerste aanleg aan het Hof van Justitie dat met name bevoegd is te oordelen over door particulieren ingestelde beroepen, het opnemen van enkele nieuwe beleidsterreinen en het instellen van zogenoemde structuurfondsen om de kloof tussen de armere en rijkere regio's te verminderen. Ten slotte is met de Europese Akte de politieke samenwerking op het gebied van de buitenlandse betrekkingen geïnstitutionaliseerd. Deze samenwerking vindt plaats buiten het EG-kader. De Europese Akte werd in 1986 ondertekend en trad op 1 juli 1987 in werking.

1.3 Tweede verdragswijziging: het Verdrag van Maastricht

Uit eerder vermelde doelstellingen van het EEG-Verdrag en de Europese Akte blijkt dat de gemeenschappelijke markt nooit is beschouwd als het eindstation van de Europese integratie. Men streefde naar een Europese Unie, zonder deze term ooit te definiëren. Algemeen werd aangenomen dat het hierbij ging om de eindfase van de integratie, waarin er sprake zou moeten zijn van een soort federatie (vergelijkbaar met bijvoorbeeld Duitsland of de Verenigde Staten) waarbinnen de lidstaten op economisch, monetair, sociaal en politiek terrein onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

Hoewel het Verdrag van Maastricht, dat op 7 februari 1992 werd gesloten en op 1 november 1993 in werking trad, officieel het Verdrag betreffende de Europese Unie heet (hierna: Unie-Verdrag), is ook met dit Verdrag niet het eindstadium van de integratie bereikt. Dit wordt overigens bevestigd in art. 1 van de gemeenschappelijke bepalingen, waarin wordt gesteld dat het Unie-

Unie-Verdrag

Bouwwerk Unie-Verdrag

Verdrag een nieuwe etappe markeert in een proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.

Het Unie-Verdrag is een belangrijkere stap voorwaarts in de integratie dan de Europese Akte. Het bevat niet alleen wijzigingen op het EEG-Verdrag, maar ook artikelen over samenwerking op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid en artikelen betreffende de samenwerking ten aanzien van binnenlandse zaken en justitie. Daarnaast bevat het Unie-Verdrag overkoepelende bepalingen voor de drie genoemde onderwerpen. De opzet en structuur van het Unie-Verdrag worden daarom wel vergeleken met een bouwwerk dat bestaat uit drie pijlers en een dak. De eerste en belangrijkste pijler wordt gevormd door de drie, al langer bestaande, oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen, de EEG, de EGKS en de EGA (art. 8, 9 en 10 van het Unie-Verdrag). De tweede pijler van het Unie-Verdrag wordt gevormd door de regels met betrekking tot de samenwerking op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid (art. 11-28 Unie-Verdrag) en de derde pijler omvat de regels voor de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (art. 29-42 Unie-Verdrag). Het dak wordt gevormd door enkele 'gemeenschappelijke bepalingen' (art. 1-7 Unie-Verdrag) en 'slotbepalingen' (art. 46-53 Unie-Verdrag).

Dat de drie Europese Gemeenschappen de hoofdpijler vormen van de Unie blijkt reeds uit art. 1 van de gemeenschappelijke bepalingen. In dit artikel staat dat de Unie is gegrond op de Europese Gemeenschappen. In de overkoepelende bepalingen wordt verder het een en ander gezegd over de doelstellingen en de institutionele opbouw van de Unie, over het respecteren van de nationale identiteit van de lidstaten en over de wijze waarop Europese staten tot de Europese Unie (EU) kunnen toetreden. In paragraaf 2.3 wordt een overzicht gegeven van de opbouw van het Unie-Verdrag en de inhoud van de belangrijkste bepalingen. Hier wordt volstaan met een opsomming van de belangrijkste wijzigingen. De eerste pijler van het Unie-Verdrag komt aan de orde in subparagraaf 1.3.1. De tweede en derde pijler worden besproken in subparagraaf 1.3.2.

1.3.1 EG-Verdrag: de eerste pijler

Met de inwerkingtreding van het Unie-Verdrag heeft met name het EEG-Verdrag een aantal fundamentele wijzigingen ondergaan, waaronder de uitbreiding van de doelstellingen (sociaal, milieu- en regionaal beleid). Hiermee zou de naam Europese Economische Gemeenschap een vlag zijn geworden die de lading onvoldoende dekt. Daarom heet het EEG-Verdrag sinds 1993 officieel 'Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap', afgekort EG-Verdrag (art. I EG-Verdrag). In dit boek wordt de oude benaming EEG-Verdrag alleen nog gebruikt wanneer dat nodig is om een situatie uit het verleden aan te geven.

Een aantal wijzigingen zag toe op het vergroten van het democratisch gehalte van de EG. Dit geldt bijvoorbeeld voor het subsidiariteitsbeginsel (nu in art. 5 Unie-Verdrag). Dit bepaalt dat besluiten op een zo laag mogelijk niveau geno-

Subsidiariteits- beginsel

men moeten worden (dicht bij de burger). Aan dit beginsel wordt in paragraaf 2.3 nader aandacht besteed.

Burgerschap

Er is een burgerschap van de Unie ingesteld (art. 17-22 EG-Verdrag), dat de ingezetenen van de Unie onder andere het recht geeft deel te nemen aan de gemeenteraads- en Europese verkiezingen in het land waarin zij wonen. Tevens hebben de burgers van de Unie recht op diplomatieke bescherming door andere lidstaten, hebben zij het recht van petitie bij het Europees Parlement en kunnen zij zich bij een geschil met een van de EG-instellingen tot een ombudsman wenden (zie subparagraaf 2.3.2).

Invloed Europees Parlement

Daarnaast is de invloed van het Europees Parlement vergroot. Er dient vaker de instemming van het Parlement voor bepaalde besluiten te worden gevraagd (onder andere bij toetreding van nieuwe lidstaten tot de Gemeenschap). Nog belangrijker is de invoering van de medebeslissingsprocedure op een aantal beleidsterreinen, op grond waarvan het Europees Parlement de bevoegdheid heeft gekregen om samen met de Raad een besluit te nemen. De medebeslissingsprocedure heeft het Parlement daadwerkelijk wetgevende bevoegdheid verschaft. Daarnaast heeft het Parlement meer invloed op de samenstelling van de Commissie gekregen (goedkeuring van de benoeming van de leden van de Commissie).

Ten slotte was een zeer belangrijke wijziging de opname van een plan en een tijdschema om te komen tot een economische en monetaire unie (EMU). Het was daarmee geen vrijblijvende doelstelling om te komen tot een monetaire unie met één munt, maar een samenstel van concrete maatregelen met deadlines. Op de EMU wordt in hoofdstuk 11 kort ingegaan.

1.3.2 Tweede en derde pijler

De tweede pijler van het Unie-Verdrag wordt gevormd door de regels met betrekking tot de samenwerking op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid, en de derde pijler omvat de regels voor de integratie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Het gaat hierbij om een wezenlijk andere vorm van samenwerking dan bij de samenwerking uit hoofde van het EG-Verdrag. Het is een samenwerking tussen de lidstaten (zogenoemde intergouvernementele samenwerking), terwijl de EG boven de lidstaten staat (zogenoemde supranationale integratie). Bij de tweede en de derde pijler kunnen de lidstaten niet tegen hun wil worden gebonden omdat unanimiteit is voorgeschreven. Tot welke besluiteloosheid dit in de praktijk kan leiden, heeft de voormalig Joegoslavië aangetoond.

Andere vorm samenwerking

Intergouverne- mentele samen- werking

Supranationale integratie

Buitenlands en veiligheids- beleid

De tweede pijler omvat alle terreinen van het buitenlands en veiligheidsbeleid. Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid komt in de plaats van en borduurt voort op al langer bestaande Europese politieke samenwerking. Opvallend is de kiem die in het Unie-Verdrag is gelegd voor een Europees defensiebeleid. Uitdrukkelijk wordt de mogelijkheid genoemd om te zijner tijd tot een gemeenschappelijke defensie te komen (art. 17 Unie-Verdrag).

Justitie en binnenlandse zaken

Ook bij de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (art. 29-42 Unie-Verdrag) speelt de Raad weliswaar een rol, maar is ook deze

samenwerking in feite intergouvernementeel van aard. De Raad stelt slechts gemeenschappelijke standpunten vast voor zaken van gemeenschappelijk belang, zoals onder andere het asiel- en immigratiebeleid en de bestrijding van allerlei vormen van criminaliteit. Met het oog op dit laatste is inmiddels het in Den Haag gevestigde 'Europol' opgericht. De samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken kan niet los worden gezien van de in het EG-Verdrag voorziene opheffing van de grenzen tussen de lidstaten.

Coördinatie

In het kader van de tweede en de derde pijler spelen naast de Raad ook de Commissie en het Europees Parlement een bescheiden rol. Men zou kunnen zeggen dat in het kader van de tweede en derde pijler de instellingen als het ware door de lidstaten worden gebruikt om hun beleid op deze terreinen te coördineren. In het licht van deze gang van zaken en in het verlengde van art. 3 van de gemeenschappelijke bepalingen van het Unie-Verdrag, waar staat dat de Unie over één institutioneel kader beschikt, noemt de Raad zichzelf inmiddels 'Raad van de Europese Unie'. Hij doet dat ook wanneer er besluiten worden genomen op basis van het EG-Verdrag. De Commissie daarentegen noemt zichzelf nog steeds Commissie van de Europese Gemeenschappen. Voor het Hof van Justitie geldt hetzelfde.

1.4 Derde verdragwijziging: het Verdrag van Amsterdam

De Slotbepalingen van het Unie-Verdrag (oude nummering), zoals vastgesteld in Maastricht, bepaalden dat in 1996 een conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten bijeengeroepen moest worden om te bekijken in hoeverre het Unie-Verdrag wijzigingen behoefde. Deze conferentie startte in maart 1996 in Turijn en mondde uit in de conferentie voor staats- en regeringsleiders die op 16 en 17 juni 1997 te Amsterdam plaatsvond. Het daarbij overeengekomen Verdrag van Amsterdam bevat wijzigingen op het Unie-Verdrag (zowel in de pijlers als in de overkoepelende bepalingen) en een hernummering van alle bepalingen van het Unie-Verdrag. Het Verdrag van Amsterdam is op 1 mei 1999 in werking getreden.

De toetreding van nieuwe lidstaten tot de Unie was en is een van de belangrijkste onderwerpen. De uitbreiding van de Unie roept de nodige problemen op, bijvoorbeeld ten aanzien van de mensenrechten, de verdergaande integratie en de besluitvorming. Hiervoor is naar oplossingen gezocht bij het Verdrag van Amsterdam. De belangrijkste onderwerpen bij de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam waren dan ook: democratie en grondrechten, 'flexibiliteit', het functioneren van de instellingen, de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. De eerste drie onderwerpen zijn vervat in de gemeenschappelijke bepalingen van het Unie-Verdrag. We bespreken eerst deze gemeenschappelijke bepalingen (subparagraaf 1.4.1), dan de instellingen (subparagraaf 1.4.2) en tot slot justitie en binnenlandse zaken (subparagraaf 1.4.3).

1.4.1 Gemeenschappelijke bepalingen Unie-Verdrag

Uitbreiding Unie

De landen in Oost-Europa kenden nog niet lang een democratisch bestel, waardoor de democratie en de waarborging van de grondrechten nog niet altijd gegarandeerd en bestendig waren. Met het oog daarop is in het Unie-Verdrag in art. 6 de bepaling opgenomen dat 'de Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben'. Staten die tot de Unie willen toetreden, moeten voornoemde beginselen en rechten respecteren en daartoe onder andere lid worden van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Uitbreiding van de Unie zal het ook steeds moeilijker maken om met alle lidstaten tegelijk tot een verdere integratie te komen. Mede daarom is in het Unie-Verdrag het zogenoemde flexibiliteitsbeginsel opgenomen (zie subparagraaf 2.3.1). De institutionele problemen van een uitbreiding komen hierna aan de orde.

Democratie en grondrechten

Flexibiliteitsbeginsel

Het Verdrag van Amsterdam bevat verder de volgende wijzigingen van de gemeenschappelijke bepalingen van het Unie-Verdrag: opname van de sociale grondrechten in de preambule, het transparantiebeginsel (besluiten moeten niet alleen zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen, maar tevens in alle openheid), en de doelstelling van een hoog niveau van werkgelegenheid. Deze wijzigingen zijn verder uitgewerkt in de eerste pijler (EG-Verdrag). Ten aanzien van de tweede pijler (buitenlands en veiligheidsbeleid) geldt dat er meer nadruk wordt gelegd op een gemeenschappelijke defensie en ten aanzien van de derde pijler (justitie en binnenlandse zaken) bevatten de gemeenschappelijke bepalingen van het Unie-Verdrag de vermelding van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

1.4.2 Instellingen

De institutionele structuur van de Unie (Raad, Commissie, Europees Parlement en Hof van Justitie) stamde nog uit de jaren vijftig, toen de Gemeenschap slechts bevoegd was op een beperkt aantal terreinen en nog maar zes lidstaten omvatte. Naarmate het integratieproces zich verdiepte en zowel het aantal beleidsterreinen als het aantal lidstaten groeide, werd met name bij de besluitvorming duidelijk dat de huidige institutionele structuur niet meer geschikt was voor de toekomst. Bij het Verdrag van Amsterdam heeft men daarvoor getracht oplossingen te zoeken.

Europees Parlement

Medebeslissingsprocedure

Het Europees Parlement is de grote winnaar van het Verdrag van Amsterdam. Het heeft namelijk nog meer invloed op de besluitvorming gekregen. Op de meeste beleidsterreinen geldt nu de zogenoemde medebeslissingsprocedure (ofwel co-decisie). Wanneer deze procedure toepassing vindt, worden besluiten door de Raad en het Parlement gezamenlijk genomen. Het Europees Parlement is hiermee ten aanzien van bijna alle interne beleidsterreinen van de EG medewetgever geworden. De ingewikkelde medebeslissingsprocedure van het EG-Verdrag is bovendien enigszins vereenvoudigd. Met het oog op een toekomstige uitbreiding van de Unie is bij het Verdrag van Amsterdam het maximum aantal leden van het Parlement op zevenhonderd vastgesteld.

Raad

Wat betreft de Raad is het EG-Verdrag gewijzigd in die zin dat er vaker bij gekwalificeerde meerderheid gestemd zal worden (onderzoek, werkgelegenheid, bestrijding van sociale uitsluiting en volksgezondheid). Een besluit is genomen indien een bepaald aantal stemmen wordt gehaald. Niet elke lidstaat heeft evenveel 'stemgewicht' (grote lidstaten hebben meer stemmen dan kleine).

Hof van Justitie

Het Hof van Justitie heeft ook een uitbreiding van zijn bevoegdheden gekregen. Het is nu bevoegd ten aanzien van de eerbiediging van de grondrechten en gedeeltelijk ten aanzien van de derde pijler (justitie en binnenlandse zaken).

**Rekenkamer
Commissie**

Ten slotte is de Rekenkamer als instelling van de Unie erkend.

De Commissie, waarin alle lidstaten zijn vertegenwoordigd, was reeds te groot om efficiënt te kunnen werken. Een uitbreiding van de Unie zou dit probleem nog versterken. Dit probleem is in Amsterdam onoplosbaar gebleken. Wat wel gewijzigd is ten aanzien van de Commissie, is de positie van de voorzitter van de Commissie. De regeringen van de lidstaten moeten eerst met instemming van het Europees Parlement een voorzitter van de Commissie aanwijzen en vervolgens *met de voorzitter tezamen* de overige leden van de Commissie kiezen. Daarnaast krijgt de voorzitter de bevoegdheid om politieke beleidslijnen vast te leggen die de Commissie bij de uitoefening van haar taak in acht moet nemen (de zogenoemde Richtlijnenkompetenz). De invloed van de voorzitter van de Commissie is dus groter geworden.

1.4.3 Justitie en binnenlandse zaken**Toekenning be-
voegdheden
instellingen**

De vermelding van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de gemeenschappelijke bepalingen van het Unie-Verdrag is opgenomen met het oog op de toekenning van bevoegdheden aan de instellingen ten aanzien van aangelegenheden met betrekking tot het vrij verkeer van personen, asiel, immigratie, overschrijding van de buitengrenzen en de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken. Op voorstel van de Commissie kan de Raad maatregelen treffen, met eenparigheid van stemmen en na raadpleging van het Europees Parlement. Na de overgangperiode van vijf jaar gaat eventueel de medebeslisingsprocedure gelden.

Het Verdrag van Amsterdam heeft het EG-Verdrag dus substantieel gewijzigd. Dit geldt met name voor de in subparagraaf 1.4.2 genoemde institutionele wijzigingen. Verder wordt aan het verbod van discriminatie in het EG-Verdrag een bepaling toegevoegd, waarin aan de Raad de bevoegdheid wordt toegekend om maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om elke discriminatie op grond van geslacht, ras, etnische afkomst, godsdienst, geloof, handicap, leeftijd of seksuele voorkeur te bestrijden. En last but not least is bij het Verdrag van Amsterdam definitief besloten tot invoering van de euro (geleidelijk vanaf 1 januari 1999).

Er is echter ook een aantal vraagstukken blijven liggen, namelijk de samenstelling van de Commissie, de stemmenweging binnen de Raad en de uitbreiding

van de terreinen waarop besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid geldt. Deze onderwerpen zijn aan de orde gekomen op de intergouvernementele conferentie van staatshoofden en regeringsleiders te Nice van 7 tot en met 11 december 2000. De belangrijkste uitkomsten van deze conferentie, die wederom tot een verdragswijziging hebben geleid, worden in de volgende paragraaf besproken.

1.5 Vierde verdragswijziging: het Verdrag van Nice

Het Verdrag van Nice is gesloten op 26 februari 2001 en twee jaar later, op 1 februari 2003, in werking getreden. De belangrijkste onderwerpen in Nice betroffen institutionele vraagstukken. De uitkomsten zijn met name opgenomen in het Protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie. Dit is niet verwonderlijk want de Europese Unie verwachtte een uitbreiding met maar liefst tien nieuwe lidstaten.

Samenstelling Commissie

Een van de belangrijkste onderwerpen was de toekomstige samenstelling van de Commissie. Als er niets zou veranderen zou deze na een uitbreiding te groot worden om nog efficiënt te kunnen functioneren. In Nice is daarom besloten dat per 1 januari 2005 elke lidstaat nog maar één lid in de Commissie zal hebben. De grotere lidstaten hebben daarmee afgezien van het recht op twee leden in de Commissie.

Stemmen- weging

Een uitbreiding van de Unie brengt met zich mee dat opnieuw vastgesteld moet worden hoeveel stemmen elke lidstaat toebedeeld krijgt, indien bij gekwalificeerde meerderheid wordt gestemd (de zogenoemde stemmenweging).

Het aantal terreinen waarop besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid mogelijk is, is toegenomen (bijvoorbeeld inzake de structuurfondsen). Ook is in een groot aantal gevallen de procedure versoepeld (dit geldt bijvoorbeeld voor de EMU en inzake asiel-, visum- en immigratiebeleid). Op belangrijke beleids-terreinen echter, zoals sociaal beleid, sociale zekerheid, milieubeleid en vreemdelingenbeleid, konden de lidstaten het niet eens worden en is dus niets veranderd.

Andere wijzigingen

Andere institutionele wijzigingen, die niet direct verband houden met de uitbreiding van de Unie, betreffen het Gerecht van eerste aanleg, de Commissie en het Europees Parlement. Dit komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

Belangrijke veranderingen ten aanzien van de Commissie betreffen de benoeming en de positie van de voorzitter en de mogelijkheid om één commissaris te ontslaan. Eerder kon de Commissie alleen als geheel worden ontslagen.

In Nice is besloten het maximum aantal leden van het Europees Parlement te verhogen van 700 naar 732. Daarnaast is het actieve beroepsrecht van het Europees Parlement uitgebreid.

De overige belangrijke veranderingen hebben betrekking op de mensenrechten en het flexibilitieitsbeginsel. Deze komen aan de orde in subparagraaf 2.3.1, waarin een aantal beginselen van de EG wordt besproken.

Ten slotte moet de verklaring 'betreffende de toekomst van de Europese Unie' vermeld worden, die in Nice is opgesteld. Hierin werd het voornemen geuit in 2004 een nieuwe intergouvernementele conferentie te houden die wederom moest leiden tot een wijziging van het Unie-Verdrag. In de volgende paragraaf zal hierop worden ingegaan.

1.6 Vijfde verdragswijziging: het Verdrag van Lissabon

Grondwet voor Europa

De intergouvernementele conferentie, die in juni 2004 te Brussel werd gehouden, leidde tot een tekst voor 'het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa'. Deze grondwet is er echter nooit gekomen, omdat Franse en Nederlandse burgers bij een referendum tegen het Verdrag hebben gestemd. Het kon daardoor niet geratificeerd worden. De uitbreiding van de Unie ging echter gewoon door, dus de werkwijze van de Europese Unie moest toch veranderen. Daarom hebben de lidstaten opnieuw onderhandeld over een aanpassing van het Verdrag van Nice. In oktober 2007 hebben de regeringsleiders in Lissabon overeenstemming bereikt over de hervorming van het Verdrag (het Verdrag van Lissabon). Dit Verdrag had op 1 januari 2009 in werking moeten treden. De Ieren hebben in juni 2008 bij een referendum echter tegen de verdragswijziging gestemd. Sindsdien zoeken de lidstaten naar een oplossing, omdat een wijziging van het Unie-Verdrag onvermijdelijk is. Ierland heeft inmiddels toegezegd in november 2009 een nieuw referendum te zullen organiseren in ruil voor een aantal toezeggingen van de andere lidstaten (waaronder het behouden van één commissaris per lidstaat).

Vooruitlopend op een definitieve verdragstekst bespreken we kort de belangrijkste wijzigingen die zijn voorzien. Het voorstel voor het nieuwe Verdrag bevat vooral constitutionele wijzigingen (bevoegdheden, instellingen, procedures). Kernwoorden zijn 'modern bestuur' en 'democratischer besluitvorming'. Dit blijkt uit de preambule van het Verdrag. Daarin staat onder andere:

'Verlangend de democratische en doelmatige werking van de instellingen verder te ontwikkelen, teneinde hen in staat te stellen de hun toevertrouwde taken beter uit te voeren, in één enkel institutioneel kader'; en

'Vastbesloten voort te gaan met het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin besluiten zo dicht mogelijk bij de burgers worden genomen in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel'.

Waarom moet je denken bij modern bestuur? De belangrijkste elementen zijn:

- Beperking van het aantal leden van de Commissie (het is twijfelachtig of dit zal gebeuren vanwege toezeggingen aan Ierland in ruil voor een nieuw referendum).
- Beperking van het aantal leden van het Europees Parlement (tot 750 plus de voorzitter). Nederland zal daardoor één zetel moeten inleveren.
- Vaker stemmen met gekwalificeerde meerderheid. Vanaf 2014 zal de gekwalificeerde meerderheid afhankelijk zijn van het aantal lidstaten én van het aantal inwoners.

- De voorzitter van de Europese Raad wordt door de lidstaten voor tweeën-half jaar benoemd (in plaats van het roulerend voorzitterschap van een half jaar).

De democratischer besluitvorming blijkt uit de volgende wijzigingen:

- De rol van de nationale parlementen zal bij wetgeving worden versterkt. Zij kunnen ervoor zorgen dat de Europese Commissie alleen iets op Europees niveau gaat regelen, wanneer dat beter is dan wanneer alle lidstaten dat afzonderlijk doen.
- Het Europese Parlement zal op meer terreinen medebeslissingsbevoegdheid krijgen (bijvoorbeeld landbouw, handelsbeleid en deels justitie). Het Europees Parlement heeft op die terreinen dan net zoveel te zeggen als de Raad van Ministers.
- Het Europees Parlement zal medebeslissingsbevoegdheid krijgen voor de begroting van de Europese Unie.
- Europese burgers zullen initiatiefrecht krijgen. Als een miljoen Europese burgers een handtekening zetten voor een bepaald onderwerp, dan moet de Europese Commissie met een voorstel hierover komen.

Andere belangrijke wijzigingen zijn:

- De naam van het EG-Verdrag zal wijzigen in het 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie'. De Unie zal gegrond zijn op het Verdrag betreffende de Europese Unie en op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Deze twee Verdragen hebben dezelfde rechtskracht.
- De pijlerconstructie zal in het Unie-Verdrag verdwijnen: er zal één entiteit zijn (Europese Unie) en de instellingen zullen voor alle onderdelen van het verdrag gelden. Wel zullen de bevoegdheden voor de huidige tweede pijler nog steeds verschillen van die voor de andere twee huidige pijlers.
- De Unie zal rechtspersoonlijkheid krijgen, zodat de Unie internationale overeenkomsten kan ondertekenen en lid kan worden van internationale organisaties.
- Het verdrag zal naar het Handvest van de Grondrechten verwijzen. De instellingen van Europese Unie zullen deze rechten moeten eerbiedigen.
- Een lidstaat zal, in tegenstelling tot voorheen, de mogelijkheid hebben om zijn lidmaatschap van de Europese Unie op te zeggen.

De snelheid waarmee de verdragswijzigingen elkaar tegenwoordig opvolgen, illustreren de constante en dynamische ontwikkeling van de Europese samenwerking.

Historisch overzicht

- 1950** Schumanverklaring (9 mei)
- 1951** EGKS-Verdrag treedt in werking (25 juli)
- 1958** EEG-Verdrag en EGA-Verdrag treden in werking (1 januari)
- 1970** Einde overgangperiode, gemeenschappelijke markt had gerealiseerd moeten zijn
- 1973** Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken treden toe tot de EEG (1 januari)
- 1981** Griekenland treedt toe tot de EEG (1 januari)
- 1985** Witboek van de Commissie
- 1986** Toetreding Spanje en Portugal (1 januari)
- 1987** Inwerkingtreding Europese Akte (1 juli)
- 1990** Eerste fase EMU gaat in (1 juli)
- 1992** Verdrag van Maastricht (7 februari)
Verwezenlijking interne markt (31 december)
- 1993** Inwerkingtreding Unie-Verdrag (1 november)
- 1994** Tweede fase EMU gaat in (1 januari)
- 1995** Toetreding Zweden, Finland en Oostenrijk (1 januari)
- 1996** Verdrag van Amsterdam gesloten (16-17 juni)
- 1999** Inwerkingtreding derde fase EMU (1 januari)
Inwerkingtreding gewijzigd Unie-Verdrag (1 mei)
- 2001** Verdrag van Nice (26 februari)
- 2003** Inwerkingtreding gewijzigd Unie-Verdrag (1 februari)
- 2004** Toetreding Estland, Letland, Litouwen, Tsjechië, Hongarije, Polen, Slovenië, Slowakije, Cyprus en Malta (1 mei)
- 2007** Toetreding Bulgarije en Roemenië (1 januari)
Ondertekening van het Verdrag van Lissabon (13 december)
- 2008** Verwerping Verdrag van Lissabon door Ierland

Vragen

Toetsvragen

- 1.1 Zijn de motieven voor integratie en doelstellingen van het E(E)G-Verdrag in de loop der tijd veranderd?
- 1.2 Waarom kan de Europese Unie (nog) geen federatie worden genoemd?
- 1.3 Welke veranderingen zijn sinds de oprichting van de EEG opgetreden in de verhouding tussen de Raad, de Commissie en het Europees Parlement?

Zelfstudievragen

- 1.4 Wat waren de achtergronden bij het Schumanplan?
- 1.5 Wat waren de doelstellingen van de EGKS?
- 1.6 Wat was er nieuw aan de manier van samenwerken binnen de EGKS?
- 1.7 Wanneer is de EEG opgericht?
- 1.8 Wanneer is het EEG-Verdrag gewijzigd?
- 1.9 Is de EEG een vorm van politieke of van economische integratie?
- 1.10 In 1987 trad de Europese Akte in werking.
 - a Wat was het motief voor de Europese Akte?
 - b Waardoor werd het project '1992' een succes?
 - c Wat zijn de drie belangrijkste wijzigingen in het EEG-Verdrag?
- 1.11 Wat omvat een gemeenschappelijke markt?
- 1.12 In 1985 werd het Witboek vastgesteld. Wat stond er in dit Witboek?
- 1.13 Wat was het motief voor de tweede wijziging van het EEG-Verdrag?
- 1.14 Wat is het verschil tussen de opzet van de Unie en die van de 'oude' Gemeenschap? Geef de opzet van de Unie grafisch weer.
- 1.15 Waarom werd bij het Unie-Verdrag de naam EEG gewijzigd in EG?
- 1.16 Waarin verschilt de samenwerking in de eerste pijler van die in de tweede en derde pijler?
- 1.17 a Wat houdt het subsidiariteitsbeginsel in?
b Wanneer geldt dit beginsel niet?

- 1.18** Wanneer werd het Verdrag van Amsterdam gesloten?
- 1.19 a** Wat waren de belangrijkste onderwerpen bij de onderhandelingen in Amsterdam?
- b** Wat heeft men over elk van deze onderwerpen besloten?
- 1.20** Wat is er gewijzigd in het EG-Verdrag bij het Verdrag van Amsterdam?
- 1.21** Wat zijn de belangrijkste wijzigingen die zijn voorzien bij het Verdrag van Lissabon?