

Hoofdstuk 1

Europese samenwerking

Competenties

Je weet en begrijpt:

- de manier waarop een verdrag tot stand komt;
- de Europese organisaties en hun taken;
- het verschil tussen intergouvernementele en supranationale organisaties;
- waarom een intergouvernementeel verdrag nodig is om supranationale samenwerking tot stand te brengen;
- de kenmerken van een gemeenschappelijke markt;
- het belang van de Hoge Autoriteit van de EGKS;
- de kenmerken van de EEG vergeleken met de huidige EU;
- de belangrijkste vernieuwingen in de supranationale samenwerking na Maastricht en na Lissabon;
- de karakteristieken van een EU-toetredingsverdrag;
- het belang van de Raad van Europa voor de bescherming van mensenrechten.

Bloedige oorlogen tussen Frankrijk en Duitsland beheersten eeuwenlang de geschiedenis van Europa. In de twintigste eeuw heeft het conflict tussen beide landen geleid tot twee wereldoorlogen. Deze oorlogen hebben een zinloze slachting van mensen aangericht, waar niemand beter van is geworden.

Reeds tegen het einde van de Tweede Wereldoorlog werden plannen ontwikkeld om tot samenwerkingsverbanden tussen de Europese landen te komen. Samenwerking werd terecht gezien als de enige methode om een nieuwe oorlog op het Europese continent te voorkomen. Dit hoofdstuk zal laten zien hoe vanaf 1945 de eerste stappen zijn gezet om de landen van Europa intensief met elkaar te laten samenwerken. Doel van alle naoorlogse samenwerking is en blijft om een eind te maken aan het nationalisme dat zoveel ellende heeft voortgebracht.

Een belangrijk voorbeeld van samenwerking in Europa is het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Daarnaast is van belang de in 1952 tot stand gekomen Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). Deze organisatie heeft een schitterende blauwdruk opgeleverd voor Europese samenwerking. In dit hoofdstuk zal bovendien blijken op welke wijze de EGKS aan de wieg heeft gestaan van de huidige Europese Unie (EU).

1.1 Vormen van samenwerking

Landen die met elkaar willen samenwerken moeten een verdrag met elkaar sluiten. Een verdrag is een schriftelijk vastgelegde overeenkomst tussen landen. Zo'n overeenkomst wordt in eerste instantie gesloten tussen de regeringen van landen. Het verdrag kan echter pas in werking treden tussen de betrokken landen als het in deze landen formeel goedgekeurd (geratificeerd) is. Ratificatie wordt in de meeste landen gedaan door het staatshoofd en kan pas gebeuren nadat parlementaire goedkeuring voor het verdrag is gekregen. In sommige landen kunnen bepaalde verdragen pas worden goedgekeurd nadat een meerderheid van de bevolking zich – via een referendum – voor het verdrag heeft uitgesproken.

Samenwerking kan op verschillende manieren plaatsvinden. Belangrijke voorbeelden zijn:

- intergouvernementele samenwerking;
- supranationale samenwerking;
- federale samenwerking.

Bij intergouvernementele samenwerking wordt een organisatie opgericht die alleen activiteiten kan ontwikkelen wanneer alle aangesloten landen akkoord gaan. Deze vorm van samenwerking wordt gebruikt door de OECD en de Raad van Europa. Supranationale samenwerking betekent dat een organisatie wordt opgericht die – in beperkte mate – bevoegdheden van de samenwerkende staten overneemt. Het is binnen de Europese Unie (EU) dat deze vorm van samenwerking wordt toegepast. Federale samenwerking gaat nog weer verder: Er wordt een overkoepelende staat opgericht die op veel belangrijke gebieden de bevoegdheden van de samenwerkende staten overneemt. De Bondsrepubliek Duitsland en de Verenigde Staten van Amerika bieden voorbeelden van federatieve samenwerking.

Schema 1.1 Vormen van samenwerking

Samenwerkingsvorm	Kenmerken
Intergouvernementeel	Organisatie die niets kan doen zonder toestemming van alle lidstaten.
Supranationaal	Organisatie die op een aantal gebieden kan handelen zonder toestemming van alle lidstaten.
Federaal	Overkoepelende staat die op veel gebieden de handelingsbevoegdheid van de lidstaten overneemt.

De eerste initiatieven in Europa waren vooral gericht op economische samenwerking. Ter zake van de intensiteit daarvan bestaan de volgende mogelijkheden:

- Vrijhandelszone.
- Douane-unie.
- Gemeenschappelijke markt.
- Economische en monetaire unie.

Kenmerk van een vrijhandelszone is dat de lidstaten onderling alle douanerechten hebben afgeschaft. Een douane-unie gaat een stap verder. In dat geval schaffen de lidstaten niet alleen de onderlinge douanerechten af. Zij hanteren tevens een gemeenschappelijk buitentarief ten aanzien van producten afkomstig uit niet-lidstaten.

Bij een vrijhandelszone kan een product, afkomstig uit China, dat is geïmporteerd in lidstaat X niet vrij worden verhandeld naar een andere lidstaat van de vrijhandelszone. Bij een douane-unie kan na import in lidstaat A het uit China geïmporteerde product vrij circuleren in alle andere lidstaten.

Een gemeenschappelijke markt (of interne markt) gaat nog weer een stap verder dan een douane-unie. Een gemeenschappelijke markt heeft ten doel om op economisch gebied de bestaande binnenmarkten van de lidstaten te vervangen door een Europese binnenmarkt. Dit betekent dat alle hinderpalen voor het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal moeten worden afgeschaft.

Nog een stap verder gaat het streven naar een economische en monetaire unie (EMU). Dit impliceert dat de gemeenschappelijke markt wordt uitgebreid met een gezamenlijke munt en een gezamenlijk begrotingsbeleid. Voordeel van een EMU is dat daarmee de wisselkoersrisico's worden afgeschaft.

De in 1957 opgerichte EEG (zie 1.4) was gebaseerd op een douane-unie en tevens een gemeenschappelijke markt. Later, in Maastricht, werd ook het idee van een EMU omarmd (zie hoofdstuk 11).

Veel landen die in 1957 niet aan de EEG wilden deelnemen, zoals Engeland en de Scandinavische landen, besloten in die tijd een vrijhandelszone op te richten: De 'European Free Trade Area' (EFTA). Deze organisatie was intergouvernementeel. De EEG daarentegen was supranationaal: De lidstaten moesten bijvoorbeeld hun bevoegdheden ter zake van de 'buitentarieven' (douanerechten op producten afkomstig van niet-lidstaten) overdragen aan de EEG.

Schema 1.2 Vormen van economische samenwerking

Samenwerkingsvorm	Kenmerken
Vrijhandelszone	Afwezigheid van onderlinge douanerechten.
Douane-unie	Vrijhandelszone + gemeenschappelijk buitentarief.
Gemeenschappelijke markt	Douane-unie + vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Doel: Europese binnenmarkt.
Economische en monetaire unie	Gemeenschappelijke markt + gemeenschappelijke munt + gemeenschappelijk begrotingsbeleid.

1.2 Eerste initiatieven tot Europese samenwerking

Reeds in 1944 werd in Londen een verdrag getekend tussen België, Nederland en Luxemburg om na de oorlog een douane-unie tussen deze landen tot stand te brengen. In 1947 leidde dit verdrag tot oprichting van de Benelux. Binnen deze douane-unie worden onderling geen douanerechten geheven en is een gemeenschappelijk buitentarief afgesproken voor invoer uit andere landen. In 1960 werd – via een nieuw verdrag – besloten een economische unie tussen de drie landen te verwezenlijken. Deze Benelux Economische Unie beoogt een intensieve vorm van economische samenwerking. Sinds 2010 werken de drie landen ook op niet-economische gebieden samen onder de naam Benelux Unie.

Winston Churchill was de eerste politicus die kort na de oorlog de noodzaak tot een bredere samenwerking binnen Europa benadrukte. In een toespraak van 1946 pleitte hij voor ‘a kind of United States of Europe’. Daarbij was overigens niet helemaal duidelijk of het zijn bedoeling was om Engeland bij dat project te betrekken.

In 1948 werd de OEEC¹ (Organisation for European Economic Co-operation) opgericht. Deze organisatie kwam tot stand op aandrang van de Amerikanen als voorwaarde voor de Marshallhulp. Dit hulpprogramma bood ruimhartige financiële steun voor de wederopbouw van Europa. De Marshallhulp werd overigens niet alleen door de Verenigde Staten, maar ook door Canada gefinancierd. Achttien Europese landen (waaronder ook Turkije) werden lid van de OEEC. Deze organi-

1 In het Nederlands ook bekend als de Organisatie voor Europese en Economische Samenwerking (OEEES), die later de Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) werd.

satie was vooral gericht op het formuleren van een gezamenlijke aanpak van economisch herstel en het houden van toezicht op de hulp.

De OEEC werd in 1961 vervangen door de OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). Van deze nieuwe, op wereldwijde economische samenwerking gerichte organisatie, werden in 1961 niet alleen de oorspronkelijke OEEC-landen lid, maar ook de Verenigde Staten en Canada.

De eerste stap tot verdergaande samenwerking van Europese landen werd gezet bij de oprichting van de *Raad van Europa* in 1949. Aan deze organisatie deden op dat moment tien landen mee: de Benelux-landen, Denemarken, Engeland, Frankrijk, Ierland, Italië, Noorwegen en Zweden. Thans zijn 47 Europese landen, inclusief Rusland en Turkije, lid van de Raad van Europa. De meest succesvolle activiteit van de Raad van Europa was (en is nog steeds) de bescherming van mensenrechten. Om deze doelstelling te verwezenlijken sloten de lidstaten het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In hoofdstuk 2 zal op deze Europese bescherming van mensenrechten dieper worden ingegaan.

De Raad van Europa werd een teleurstelling voor degenen die de noodzaak van intensieve Europese samenwerking hadden bepleit. De Raad van Europa kwam bij de meeste onderwerpen niet verder dan het doen van aanbevelingen aan de lidstaten. Dit gebrek aan bindende besluiten is een gevolg van het feit dat de Raad van Europa, evenals andere op dat moment bestaande organisaties, *intergouvernementeel* is. Een dergelijke organisatie kan alleen activiteiten ontwikkelen wanneer alle aangesloten landen daarmee akkoord gaan.

In 1950 kwam het initiatief om te komen tot een geheel nieuw soort organisatie: de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). Deze organisatie zou de aanzet worden voor de Europese Economische Gemeenschap (EEG), waaruit de Europese Unie (EU) is voortgekomen.

1.3 De EGKS

De Franse minister van Buitenlandse Zaken, Robert Schuman, lanceerde in 1950 een voorstel om zeer intensief te gaan samenwerken binnen een nieuwe organisatie: de EGKS. Hij deed dat voorstel op basis van een reeds door Jean Monnet uitgewerkt plan.² Achtergrond en doel van dit plan was om toekomstige gewapende conflicten tussen Duitsland en Frankrijk onmogelijk te maken. In 1950 was de kolen- en staalsector een zeer belangrijk deel van de economie. Bovendien was de ge-

2 Norman Davies, in *Europe, A history*, London 1997, vermeldt dat Robert Schuman (1886-1963) zijn voorstel niet alleen ontleende aan de ideeën van Jean Monnet (1888-1979), maar ook aan die van Marc Sangnier (1873-1950).

hele oorlogsindustrie afhankelijk van deze sector. Kolen vormden op dat moment de belangrijkste bron van energie. Staal was nodig voor het maken van wapens, machines, schepen et cetera. Het geniale van het Franse voorstel was dat het de gehele oorlogsindustrie onder het gezag van de EGKS wilde plaatsen. Deze nieuwe organisatie moest volkomen onafhankelijk zijn en daarom onder leiding staan van een onafhankelijke instelling: de ‘Hoge Autoriteit’. Deze Instelling zou uitsluitend verantwoording verschuldigd zijn aan een Europese Volksvertegenwoordiging. Met andere woorden: de ‘Hoge Autoriteit’ zou volledig onafhankelijk kunnen opereren van de landen die de EGKS opgericht hadden.

Het voorstel van Schuman was in de eerste plaats gericht aan de hoofdrolspelers van de Tweede Wereldoorlog, Duitsland en Frankrijk. Ook andere Europese landen werden echter uitdrukkelijk aangemoedigd zich bij dit initiatief aan te sluiten. Uit het voorgestelde verdrag zou een organisatie ontstaan (de EGKS) die tot taak zou krijgen om ‘een gemeenschappelijke markt voor kolen en staal’ tot stand te brengen. Dit betekent dat er één enkele binnenmarkt voor kolen en staal moest ontstaan. Voor deze twee producten moesten de zes afzonderlijke binnenmarkten worden afgeschaft en moesten deze markten tezamen één economisch gebied of één markt gaan vormen. Het kwam er dus op neer dat in economische zin de staatsgrenzen moesten worden afgeschaft.

In 1951 werd het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal door zes landen getekend: Frankrijk, Duitsland, Nederland, België, Luxemburg en Italië. In 1952 (na parlementaire goedkeuring in de zes betrokken landen) kon dit verdrag in werking treden.

Toen het EGKS-verdrag in werking trad, was daarmee een *supranationale organisatie* geboren. Dit is een organisatie die onafhankelijk van de lidstaten kan opereren. Deze onafhankelijkheid van de lidstaten is bijzonder omdat de organisatie op intergouvernementele manier (= met instemming van alle betrokken landen) tot stand is gekomen. Het bestuur van de EGKS werd, zoals we reeds hebben gezien, opgedragen aan de Hoge Autoriteit. De eerste president van deze – van de lidstaten onafhankelijke – Instelling werd Jean Monnet. Omdat de EGKS tot stand is gebracht voor een periode van vijftig jaar, is in 2002 een eind gekomen aan de activiteiten van deze organisatie.

1.4 De EEG

Even leek het erop dat met de EGKS een eerste aanzet was gegeven tot verdere supranationale samenwerking, met name op politiek en militair gebied. Concrete voorstellen in deze richtingen werden inderdaad gedaan, maar werden uiteindelijk verworpen. Na deze mislukkingen werd door de EGKS-landen een comité ingesteld, onder leiding van de Belgische minister van Buitenlandse Zaken, Paul-Henri Spaak. Dit comité werd gevraagd een voorstel te doen voor intensieve economi-

sche samenwerking. Dit comité kwam met het voorstel om een organisatie op te richten die tot taak zou hebben om, evenals de EGKS, een gemeenschappelijke markt te creëren. Deze binnenmarkt zou echter niet alleen kolen en staal, maar alle economische activiteiten moeten omvatten. Dit idee werd positief ontvangen en heeft de weg vrijgemaakt voor het sluiten van een verdrag: het *EEG-verdrag*. Dit verdrag werd in 1957 door de zes EGKS-lidstaten ondertekend en trad in 1958 – na goedkeuring door zes parlementen – in werking. Evenals het EGKS-verdrag kwam dit verdrag op intergouvernementele wijze tot stand en gaf het geboorte aan een supranationale organisatie. De naam van deze organisatie was de ‘Europese Economische Gemeenschap’ (EEG).

De belangrijkste opdracht van de EEG was, zoals reeds werd vermeld, het instellen van een gemeenschappelijke markt die het gehele economische leven omvat, *inclusief de kolen- en staalsector*. Deze binnenmarkt voor goederen, personen, diensten en kapitaal moest in een periode van twaalf jaar tot stand komen.

Een groot verschil tussen de EEG en de EGKS was de afwezigheid van de ‘Hoge Autoriteit’, dat wil zeggen een soort ‘Europese regering’, die volledig onafhankelijk is van de lidstaten. Binnen de EEG functioneerde de ‘Commissie’, die eveneens onafhankelijk was van de lidstaten en een aantal belangrijke bestuurs taken moest vervullen. Deze ‘Commissie’ heeft zich echter niet kunnen ontwikkelen tot een Europese regering. De regeringsmacht binnen de EEG wordt vooral uitgeoefend door de lidstaten.

Tegelijkertijd met het EEG-verdrag trad het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGA) in werking. Deze organisatie wordt ook wel aangeduid als *Euratom*. Omdat de *Europese Gemeenschappen* (EGKS, EEG en EGA) supranationale organisaties zijn die bevoegdheden van de lidstaten hebben overgenomen, moeten deze organisaties beschikken over instellingen die zijn belast met wetgeving, bestuur en rechtspraak. In eerste instantie hadden de *drie Gemeenschappen* verschillende instellingen die zich bezighielden met deze taken. Omdat dit niet efficiënt was, is een verdrag gesloten, waarbij de instellingen van de EEG de taken van de andere twee Gemeenschappen hebben overgenomen.³ Als gevolg hiervan werden de belangrijkste instellingen van de drie Europese Gemeenschappen:

- de Commissie;
- de Raad;
- het Europees Parlement;
- het Hof van Justitie.

3 Het Fusieverdrag dat op 1 juli 1967 van kracht is geworden.

De Commissie, een instelling bestaande uit van de lidstaten onafhankelijke personen, vervulde bestuurstaken en maakte wetsontwerpen. Binnen de EGKS kreeg de Commissie de bestuursbevoegdheden van de Hoge Autoriteit. *De Raad*, een instelling bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten, was bevoegd tot het vaststellen van wetgeving. *Het Europees Parlement*, bestaande uit vertegenwoordigers van de volkeren van Europa, had een bescheiden rol bij het maken van wetgeving en had tevens tot taak de Commissie te controleren. *Het Hof van Justitie* was belast met de rechtspraak.

Schema 1.3 Overzicht Europese samenwerking 1947-1957

Jaar	Organisatie	Doel	Aard
1947	Benelux	Douane-unie (later: economische unie)	Intergouvernementeel
1948	OEEC (vanaf 1961 OECD)	Economische samenwerking	Intergouvernementeel
1949	Raad van Europa	Samenwerking op diverse terreinen, vooral op het gebied van mensenrechten (EVRM)	Intergouvernementeel
1951	EGKS	Europese binnenmarkt voor kolen en staal	Supranationaal
1957	EEG	Europese binnenmarkt voor gehele economie	Supranationaal

1.5 Van EEG naar EG

Via de Europese Akte (1986) en het Verdrag van Maastricht (1992) werden nieuwe afspraken gemaakt over de Europese samenwerking. Het Verdrag van Maastricht schreef bovendien voor om de EEG om te bouwen tot EG. Al deze afspraken maakten wijzigingen in de bestaande verdragen noodzakelijk. Dit gebeurde steeds door een verdrag te sluiten waarin staat wat er in de bestaande verdragen veranderd moet worden. De eerste keer was dat de Europese Akte en de tweede keer was dat het Verdrag van Maastricht. Dit type verdrag (tot wijziging van de bestaande verdragen) levert een tekst op met talloze knip- en plakinstructies. Het wordt vervolgens aan de Europese Commissie overgelaten om dit knip- en plakwerk uit te voeren. Nadat dat gedaan is, komen er leesbare verdragsteksten tot stand: *de geconsolideerde versies*.

Hoewel volgens het EEG-verdrag de ‘gemeenschappelijke markt’ reeds voltooid diende te zijn in 1970, was dit project in 1985 nog steeds niet voltooid. Mede om die reden werd een nieuw verdrag gesloten, de Europese Akte, waarbij het bestaande EEG-verdrag gewijzigd werd. In de herziene tekst van het EEG-verdrag werd een nieuwe datum afgesproken: 31 december 1992. Dit project om een Europese binnenmarkt tot stand te brengen, kreeg bovendien een nieuwe naam: ‘interne markt’.

Al snel na inwerkingtreding van de Europese Akte werd een datum geprikt om nieuwe vormen van samenwerking af te spreken. Dit zou in 1992 leiden tot het *Verdrag betreffende de Europese Unie*, in de praktijk bekend onder de naam: ‘Verdrag

van Maastricht'. Dit verdrag, dat op 1 november 1993 in werking trad, bevat drie belangrijke componenten:

- Herziening EEG-verdrag.
- Intergouvernementele samenwerkingsvormen.
- Oprichting van de Europese Unie.

Deze componenten worden toegelicht in 1.5.1 – 1.5.3.

1.5.1 Herziening EEG-verdrag

Belangrijk onderdeel van het Verdrag van Maastricht was een algehele herziening van het EEG-verdrag. Omdat de EEG, als gevolg van deze herziening, een grote hoeveelheid nieuwe, niet-economische, taken kreeg, werd deze organisatie omgedoopt tot: *Europese Gemeenschap (EG)*. Afgezien van deze naamsverandering, springen vooral de volgende vernieuwingen in het oog:

- De taak om een economische en monetaire unie (EMU) tot stand te brengen.
- Nieuwe bevoegdheden voor niet-economische aangelegenheden.
- De instelling van een burgerschap van de Unie.

De taak om een economische en monetaire unie (EMU) tot stand te brengen

De EG kreeg de opdracht om via een concreet stappenplan een economische en monetaire unie (EMU) op te zetten met een gemeenschappelijke munt. Dit heeft de aanzet gegeven tot de invoering van één munt (de 'euro') in zo veel mogelijk lidstaten ('de eurozone'). Zie verder hoofdstuk 11.

Nieuwe bevoegdheden voor niet-economische aangelegenheden

De EG kreeg nieuwe bevoegdheden op een veelheid van nieuwe beleidsterreinen, zoals: sociale politiek, onderwijs, cultuur, consumentenbescherming en milieu. Deze nieuwe bevoegdheden werden onderworpen aan het *subsidiariteitsbeginsel*. Dit beginsel wordt nader besproken in hoofdstuk 3.

De instelling van een burgerschap van de Unie

Aan het EG-verdrag werden bepalingen toegevoegd, waarbij een burgerschap van de Unie werd ingesteld. Dit burgerschap verleent aan alle ingezetenen van de EG diverse rechten, zoals het recht om voor onbepaalde tijd in een andere lidstaat te verblijven. Zie verder hoofdstuk 9.

1.5.2 Intergouvernementele samenwerkingsvormen

Naast de supranationale activiteiten van de EG, stelde het Verdrag van Maastricht de volgende vormen van samenwerking tussen de lidstaten in het vooruitzicht:

- Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB).
- Samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (SJBZ).

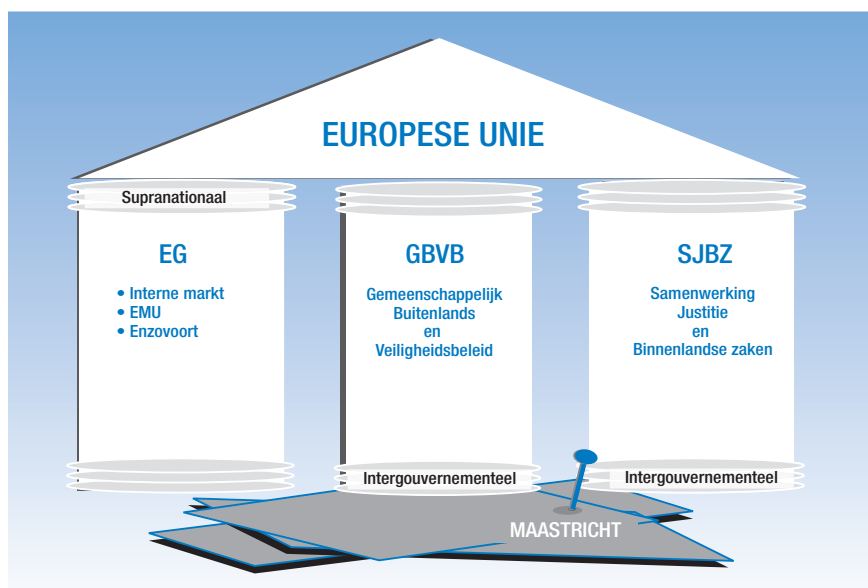
Voor deze nieuwe vormen van samenwerking was de tijd voor supranationale samenwerking nog te vroeg. Daarom werden ze uitdrukkelijk buiten het EG-verdrag gehouden. Deze twee nieuwe samenwerkingsvormen kregen een *intergouvernementeel karakter*.

1.5.3 Oprichting van de Europese Unie

Het verdrag van Maastricht creëerde een nieuwe organisatie: de *Europese Unie (EU)*. Deze nieuwe organisatie was niet bedoeld om de supranationale activiteiten van de EG over te nemen. Integendeel, de EG ging weliswaar functioneren binnen de EU, maar bleef bestaan als zelfstandige organisatie. Daarnaast nam de EU de twee intergouvernementele activiteiten op het gebied van GBVB en SJBZ onder haar hoede.

Om deze nieuwe constructie te begrijpen, werd de – in Maastricht opgerichte – Europese Unie veelal vergeleken met een tempel, waarvan het dak op drie zuilen rust. Het dak van de tempel symboliseerde de Europese Unie, terwijl de drie zuilen de samenwerkingsvormen binnen de EU moesten verbeelden. De eerste en belangrijkste zuil stond symbool voor de EG. De tweede zuil betrof het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). De derde zuil betrof samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (SJBZ). In jargon werd de GBVB-zuil de *tweede pijler* en werd de SJBZ-zuil de *derde pijler* genoemd. De in Maastricht opgezette Europese Unie was dus gebouwd op drie pijlers: de supranationale EG-pijler en de intergouvernementele pijlers GBVB en SJBZ.

De aldus verkregen tempel zag er als volgt uit:



Figuur 1.1