

1 Geschiedenis en ontwikkeling

Jasper Krommendijk

1.1 Inleiding

1.1.1 Inleidende opmerkingen

Om het EU-recht te kunnen doorgronden is een goed begrip van de politieke en historische context van wezenlijk belang. Het complexe karakter van het EU-recht hangt nauw samen met het feit dat het Europese integratieproces met horten en stoten is gegaan en wordt gekenmerkt door een ingewikkeld samenspel tussen verschillende instellingen en lidstaten met verschillende belangen.¹ Hierbij kan met name gewezen worden op de tegenstelling tussen supranationale en intergouvernementele 'krachten'. De term supranationaal verwijst naar een organisatie of orgaan boven ('supra') de lidstaten. Lidstaten hebben bevoegdheden overgedragen aan dergelijke organen en hebben daar niet langer de volledige controle over. Zoals ook in hoofdstuk 2 naar voren komt, kunnen bepaalde EU-instellingen als supranationaal gekenschetst worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Europese Commissie, het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Parlement. De term intergouvernementeel maakt duidelijk dat er afspraken of organisaties tussen ('inter') lidstaten zijn waarover lidstaten grotendeels de controle hebben. De Europese Raad is het beste voorbeeld van een voornamelijk intergouvernementele instelling. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in principe unanimiteit vereist is voor het aannemen van besluiten door de Europese Raad, dat wil zeggen dat alle lidstaten met het besluit moeten instemmen. Lidstaten kunnen dus niet tegen hun wil aan bepaalde besluiten worden gebonden.

1 Zie voor een bespreking van de instellingen hoofdstuk 2.

1.1.2 Opzet van dit hoofdstuk

De geschiedenis zal worden opgedeeld in vier periodes. Natuurlijk is elke indeling betwistbaar en enigszins willekeurig, omdat de werkelijkheid complexer en genuanceerder is.

- 1951-1965: De oprichtingsfase – *Nooit meer oorlog*
- 1965-1985: Eurosclerose
- 1985-2004: De jubeljaren?
- 2004-nu: Van crisis naar crisis

1.2 1951-1965: De oprichtingsfase – *Nooit meer oorlog*

De huidige Europese samenwerking is begonnen met de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) die in 1951 is opgericht met het zogenoemde Verdrag van Parijs.² De zes oprichtende landen waren Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk, (West-)Duitsland en Italië. De voornaamste drijfveer achter de oprichting was om een einde te maken aan de steeds terugkerende oorlogen op het Europese continent.³

De EGKS is niet de enige organisatie die na de Tweede Wereldoorlog vanuit deze gedachte is opgericht. De Verenigde Naties (VN) zag het levenslicht in 1945. Vier jaar later werd een ander Europees samenwerkingsverband opgericht: de Raad van Europa met zijn zetel in Straatsburg (aanvankelijk tien lidstaten, inmiddels uitgegroeid tot 47 landen). Een van de belangrijkste verdragen die binnen dat verband werd aangenomen, is het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De EU (met de Europese Raad en de Raad van Ministers als instellingen) en de Raad van Europa worden nog weleens door elkaar gehaald. Dit gebeurt ook met het Hof van Justitie van de EU (met de zetel in Luxemburg) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM; in Straatsburg). Het EHRM maakt deel uit van de Raad van Europa en beoordeelt klachten over schendingen van het EVRM in een van de 47 aangesloten lidstaten. Om het beeld te complementeren kan hier ook nog gewezen worden op de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) gestoeld op het idee van collectieve veiligheid en wederzijdse (militaire) samenwerking. Oorspronkelijk bestond deze organisatie uit twaalf (West-) Europese landen, naast de Verenigde Staten en Canada. De NAVO is ondertussen uitgegroeid tot 29 leden.

1.2.1 De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal

Er is niet voor niets gekozen om te beginnen met de Europese samenwerking op het gebied van kolen en staal. Het betreft hier twee industrietakken die destijds cruciaal waren voor de productie van oorlogsmaterieel. De EGKS had als doel om

2 De EGKS hield in 2002 op te bestaan, omdat in het EGKS-Verdrag een looptijd van vijftig jaar was afgesproken.

3 Het is mede ook om die reden dat de EU in 2012 de Nobelprijs voor de Vrede kreeg.

de soevereiniteit van de deelnemende landen op dit terrein te beperken, om zo te voorkomen dat landen zich opnieuw zouden kunnen bewapenen om het continent voor de derde keer in de twintigste eeuw in een oorlog te storten. Het idee van een EGKS kwam uit de koker van de Franse zakenman Jean Monnet, die daarom ook wel de ‘vader van Europa’ wordt genoemd. De Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman hield op 9 mei 1950 een befaamde rede waarin hij dit idee van Monnet verder uitwerkte. Zowel Monnet als Schuman koesterde duidelijke federale aspiraties en streefde naar ‘een Europese volkerengemeenschap’.⁴ Daarin stonden zij niet alleen. Eerdere aanzetten daartoe waren gedaan door onder meer Winston Churchill, die in 1946 opriep tot een ‘Verenigde Staten van Europa’. Het VK zou uiteindelijk zelf pas in 1973 toetreden vanwege Frans verzet.

Met het Verdrag van Parijs ontstond een gemeenschappelijke markt voor kolen en staal. Naast het voorkomen van oorlog was een belangrijk doel van de EGKS het vergroten van de economische groei en werkgelegenheid om zo de levensstandaarden in de aangesloten lidstaten te verbeteren. De institutionele structuur van de huidige EU is deels al terug te zien in die van de EGKS, die bestond uit een supranationale Hoge Autoriteit (de voorloper van de Europese Commissie), een Gezamenlijke Vergadering bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen (nu het Europees Parlement), een Raad waarin de regeringsvertegenwoordigers zetelden (nu de Raad van Ministers) en een Hof van Justitie bestaande uit negen rechters. Jean Monnet werd de eerste voorzitter van de Hoge Autoriteit, die belast was met het toezicht op de productie van kolen en staal.

In de jaren na de oprichting van de EGKS is getracht om de samenwerking door te trekken naar andere terreinen. Zo werd er gesproken over een Europese defensiegemeenschap met een Europees leger en een gezamenlijk defensiebudget. Het waren met name de Fransen die zich toen (en ook nu nog) hard maakten voor deze vormen van diepgaandere samenwerking, met name als tegenwicht van een al te Atlantisch georiënteerde buitenlandpolitiek en samenwerking binnen de NAVO door de EGKS-lidstaten. Ook was een belangrijk doel van deze defensiegemeenschap het integreren van het leger van de Bondsrepubliek Duitsland in de westerse defensiearchitectuur. Dit was namelijk een voorwaarde om de geallieerde bezetting van Duitsland te beëindigen. Ironisch genoeg mislukten deze plannen vooral door tegenwerking in Frankrijk, waar het parlement besloot het Verdrag tot oprichting van de Europese defensiegemeenschap niet goed te keuren. Ook lagen er vergevorderde plannen op tafel voor een Europese politieke gemeenschap met een vergaand federalistische parlementaire vorm van samenwerking met een rechtstreeks gekozen parlement, een senaat gekozen door de nationale parlementen en een meer supranationale executieve die verantwoording aan het parlement zou afleggen. Deze plannen sneuvelden eveneens toen duidelijk werd dat de Europese defensiegemeen-

4 Zie https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_nl.

schap er niet zou komen. Wel werd in 1954 de West-Europese Unie (WEU) opgericht als minder vergaand alternatief voor de defensiegemeenschap. Vanaf 1970 zou er eveneens op meer informele wijze overlegd worden over het externe beleid in het kader van de Europese Politieke Samenwerking.

1.2.2 Naar drie gemeenschappen

Omdat samenwerking op deze gevoelige terreinen lastig bleek gezien de politieke omstandigheden richtte men de blik al snel op economische samenwerking. In 1957 werd uiteindelijk het Verdrag van Rome ondertekend door de zes oorspronkelijke lidstaten waarmee de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) het licht zagen.⁵ De EEG beoogde het instellen van een gemeenschappelijke markt, waarbij belemmeringen in de vorm van handelstarieven en quota's zouden worden afgeschaft.⁶ Ook werd er een gemeenschappelijk douanetarief ingesteld aan de buitengrens, alsmede een gemeenschappelijke handelspolitiek ten opzichte van niet-EEG-lidstaten, zogenoemde derde landen. Daarnaast droegen de lidstaten op beleidsterreinen als mededinging, transport en met name landbouw, soevereiniteit over aan de EEG. De EEG en Euratom stonden aanvankelijk los van de EGKS, maar deelden hetzelfde rechtsprekende orgaan en de Gezamenlijke Vergadering. Iedere Gemeenschap had dus een eigen Commissie en een aparte Raad van Ministers. Pas in 1965 zijn de instituties van de drie gemeenschappen samengegaan.⁷

In de beginjaren was de EEG een succes en droeg ze bij aan een sterke stijging van de economische groei in de zes aangesloten lidstaten. Het was de lidstaten zelfs gelukt om de handelstarieven af te schaffen vóór de beoogde datum in het EEG-Verdrag. Ook het landbouwbeleid, dat onder meer tot doel had om de EEG-lidstaten zelfvoorzienend te maken wat voedsel betreft en de boeren een leefbaar inkomen te garanderen, was succesvol. Vanaf medio jaren zestig zat men zelfs met het tegenovergestelde probleem als gevolg van de landbouwsubsidies in de vorm van gegarandeerde minimumprijzen, namelijk overproductie in de vorm van boterbergen en melkplassen.

1.3 1965-1985: Eurosclerose

Dat het Europees integratieproces met horten en stoten is gegaan blijkt wel uit het feit dat in de jaren zestig er op *politiek* niveau weinig gebeurde. Deze periode, die soms wel wordt aangeduid als het tijdperk van de Eurosclerose, duurde tot midden

5 Euratom had onder meer als doel om te voorkomen dat nucleair materiaal militair zou worden ingezet. Tegelijkertijd wenste het onderzoek en verspreiding van technische kennis te bevorderen.

6 Hierover meer in hoofdstuk 7.

7 Dit geünificeerde institutionele kader was het gevolg van het Fusieverdrag getekend in Brussel op 8 april 1965 en in werking getreden op 1 juli 1967.

jaren tachtig. Zeker in de tweede helft van de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig was er weinig enthousiasme voor verdere Europese integratie te bespeuren, mede door een economische crisis en de hoge werkloosheid in Europa. Deze periode werd gekenmerkt door de oliecrisis en stijgende kosten van de welvaartsstaat en beurscrashes. Protectionistische ideeën die tot doel hadden om de eigen economie te beschermen door handel vanuit het buitenland te beperken konden in deze periode op behoorlijk wat instemming rekenen. Daarnaast bleek het erg lastig voor de Commissie om voorstellen voor nieuwe Europese harmonisatiewetgeving geaccepteerd te krijgen waardoor het moeilijk was om nationale wet- en regelgeving gelijk te trekken.⁸

1.3.1 De Lege Stoel-crisis en het Akkoord van Luxemburg (1965-66): inertie

Het was met name de Franse regering, onder leiding van De Gaulle, die zich opwierp tegen een al te supranationale opstelling van de Commissie. Deze bepleitte een meer intergouvernementele invulling van de Gemeenschappen waarbij de lidstaten zelf de touwtjes in handen hebben. De Fransen waren ook debet aan de zogenoemde ‘Lege Stoel-crisis’ van 1965. Gedurende een periode van zeven maanden weigerde Frankrijk om nog langer aanwezig te zijn bij bijeenkomsten in de Raad. Frankrijk was het namelijk niet eens met de meer supranationale invulling van het landbouwbeleid en de aanstaande wijziging waarbij het stemmen binnen de Raad met gekwalificeerde meerderheid in de plaats kwam voor unanimiteit. Bij gekwalificeerde meerderheid volstaat een gewone meerderheid niet, maar gelden er bijkomende voorwaarden.⁹ Deze wijziging was al eerder afgesproken tussen de lidstaten. De Franse regering vreesde echter de grip op het wetgevingsproces te verliezen, omdat de lidstaten als gevolg van de gekwalificeerde meerderheid niet langer onwelgevallige wetgeving met hun veto zouden kunnen tegenhouden. Om vergelijkbare redenen was Frankrijk gekant tegen een grotere betrokkenheid van het Europees Parlement. Ook moest de Franse regering weinig hebben van een lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk. Tegen de toetreding van dat land zette De Gaulle tweemaal zijn veto in (1963 en 1967).

De Franse afwezigheid tijdens bijeenkomsten van de Raad zorgde ervoor dat de Europese machinerie en het wetgevingsproces tot stilstand kwamen. Deze inertie werd pas doorbroken met het akkoord van Luxemburg dat op 29 januari 1966 in werking trad. Dit akkoord was eigenlijk niets minder dan een ‘*agreement to disagree*’. In dit akkoord werd vastgesteld dat er altijd gepoogd moest worden om consensus te bewerkstelligen. Mocht dat niet lukken, dan liet dit akkoord de weg open

8 Zie hierover, alsmede de gerelateerde term ‘positieve integratie’, hoofdstuk 6, paragraaf 6.3.1.

9 Art. 16 lid 4 VEU bepaalt dat er ten minste 55% van de leden van de Raad vóór moet stemmen, met een minimum van vijftien lidstaten, waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de Unie. Zie hierover uitgebreider hoofdstuk 3.

voor lidstaten om een veto uit te spreken wanneer zeer gewichtige nationale belangen van een lidstaat op het spel stonden. Aangezien deze belangen niet waren gedefinieerd en lidstaten maar al te graag naar deze uitzonderingspositie grepen, zorgde dit akkoord ervoor dat er tot midden jaren tachtig relatief weinig wetgeving van de grond kwam. Veel voorstellen werden niet eens meer in stemming gebracht, omdat men op voorhand de bui al zag hangen als gevolg van de dreiging van een mogelijk veto. Een fameus voorbeeld van vertraging en obstructie is een richtlijn over de onderlinge erkenning van diploma's van architecten, waarover pas na zeventien jaar overeenstemming werd bereikt.¹⁰

Pas met de inwerkingtreding van de Europese Akte was het spook van De Gaulle uit de Brusselse wandelgangen verdwenen.¹¹ Nadat hij in 1969 van het toneel verdween, was overeenstemming mogelijk over de toetreding van een drietal landen in 1973: Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. De toetreding van deze en andere lidstaten (Griekenland in 1981 en Spanje en Portugal in 1986) verergerde het hiervoor genoemde probleem dat voortkwam uit het akkoord van Luxemburg. Met bijna twee keer zoveel lidstaten (van zes in 1957 tot twaalf in 1986) was het natuurlijk moeilijker om consensus te bereiken. Daar kwam nog eens bij dat het VK zich kritischer ging opstellen ten opzichte van de Gemeenschappen toen Thatcher in 1979 premier werd van het Verenigd Koninkrijk.

Naast het compromis van Luxemburg hebben de lidstaten in deze periode nog op een andere wijze hun hoofdrol bij het integratieproces onderstreept. Sinds begin jaren zeventig kwamen de ministers van Buitenlandse Zaken ieder kwartaal bijeen in het kader van de eerdergenoemde Europese Politieke Samenwerking. (Sinds het Verdrag van Lissabon vindt deze samenwerking plaats binnen de Raad van ministers van Buitenlandse Zaken.) In 1974 werd daarnaast, buiten de Verdragen om, de Europese Raad opgericht om de informele praktijk van de bijeenkomsten van de regeringsleiders te formaliseren.¹² De Europese Raad, bestaande uit staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, zou minimaal twee keer per jaar bij elkaar komen in steeds een andere hoofdstad. De Europese Raad speelt een belangrijke rol bij politieke besluiten die later aan bod komen, zoals de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht. Ook probeerden de lidstaten een grotere controle te krijgen over de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie door

10 Richtlijn 85/384/EEG van de Raad van 10 juni 1985 inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels op het gebied van de architectuur, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten, *PbEU* 1985, L 223/15.

11 Het Luxemburgcompromis is volgens sommigen nog altijd niet officieel afgedankt: zie L. van Middelaar, *De passage naar Europa*, Groningen: Historische Uitgeverij Groningen 2009. Bovendien is dit compromis later nog weer aangevuld met de Ioanninaformule (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.6.2).

12 Hierover meer in hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.

middel van het ingewikkelde systeem van ‘comitologie’ waarbij de Commissie in samenspraak handelt met comités van nationale experts.¹³

1.3.2 Een actief Hof van Justitie en Europees Parlement

De periode van Eurosclerose betekende overigens niet dat er niets gebeurde qua voortgang van de Europese integratie. De stagnatie heeft het Hof van Justitie er niet van weerhouden om een juridische duit in het zakje te doen en op die manier bij te dragen aan de vorming van de Europese rechtsorde zoals we die vandaag de dag kennen. In 1963 bepaalde het in *Van Gend & Loos* dat het Europese recht rechtstreekse werking kan hebben en een jaar later bepaalde het in *Costa/ENEL* eveneens dat het Europese recht voorrang heeft op het nationale recht.¹⁴ De impliciete boodschap van deze baanbrekende arresten was duidelijk: met de oprichting van de Gemeenschappen hebben de lidstaten hun soevereiniteit begrensd en een autonome Europese rechtsorde gecreëerd. Het Hof nam de taak van beschermer van deze orde uiterst serieus en heeft aldus zijn stempel op het integratieproces kunnen zetten.

In 1979 werden er voor het eerst rechtstreekse verkiezingen gehouden voor het Europees Parlement (tot 1962 de Gezamenlijke Vergadering). Het Parlement kreeg ook mondjesmaat meer bevoegdheden met name op het terrein van de begroting. Het heeft daar overigens wel voor moeten vechten, tot aan het Hof aan toe.¹⁵

1.4 1985-2004: De jubeljaren?

Vanaf het midden van de jaren tachtig, terwijl het einde van de Koude Oorlog naderde, werd het belangrijkste fundament gelegd van de EU zoals we die nu kennen. Dit was vooral het gevolg van de Europese Akte uit 1986, die een doorbraak was op het terrein van Europese wetgeving na twee decennia van stagnatie. Ook moet hier nog kort worden gewezen op het in 1985 gesloten Verdrag van Schengen. Dit Verdrag zorgde voor de afschaffing van paspoortcontroles aan de grenzen en droeg zodoende bij aan de realisatie van de interne markt en het vrij verkeer.¹⁶

13 Hierover meer in hoofdstuk 3.

14 HvJ EG 5 februari 1963, zaak 26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend & Loos*); HvJ EG 15 juli 1964, zaak 6/64, ECLI:EU:C:1964:66 (*Costa/ENEL*). Zie verder hoofdstuk 4.

15 Zie bijv. HvJ EG 23 april 1986, zaak 294/83, ECLI:EU:C:1986:166 (*Les Verts*).

16 Het Verdrag van Schengen heeft sinds Lissabon ook een juridische basis in het VWEU. Zie Protocol 19 en art. 67, 77 en 79 VWEU. Mede ook omdat niet-EU-lidstaten, zoals Noorwegen en IJsland, participeren in het Schengenacquis is deze integratie in het EG/EU-recht bepaald niet gemakkelijk.

1.4.1 Europese Akte (1986)

In februari 1986 werd, na jaren van stagnatie, de Europese Akte ondertekend waarin ambitieuze plannen werden ontvouwd om het vrij verkeer tussen de lidstaten verder uit te bouwen en de interne markt te voltooien.¹⁷ Deze nadruk op verdere liberalisatie van de markt maakte ook dat de meer eurosceptisch ingestelde Britten bereid waren in te stemmen met andere (institutionele) hervormingsplannen. Er kwamen bevoegdheden bij om regels voor andere beleidsterreinen vast te stellen, zoals milieu, regionaal beleid en onderzoek. Deze uitbreiding bracht, nadrukkelijker dan voorheen, tot uitdrukking dat Europa meer is dan economische samenwerking alleen. Ook luidde deze Akte belangrijke institutionele hervormingen in waarbij de nadruk kwam te liggen op meer communautaire of supranationale oplossingen die maakten dat lidstaten minder grip kregen op het integratieproces. Zo werd er een nieuwe wetgevingsprocedure ontwikkeld waardoor het Europees Parlement meer macht kreeg en betrokken diende te worden in de besluitvorming, naast de Commissie en de Raad. Het stemmen met gekwalificeerde meerderheid in de Raad werd ook uitgebreid naar meer terreinen met het idee om de Gemeenschappen slagvaardiger te maken. Door het stemmen met gekwalificeerde meerderheid in plaats van unanimiteit is het namelijk niet langer mogelijk voor lidstaten om hun veto in te zetten en kan er dus gemakkelijker wetgeving worden aangenomen.

De benaming ‘Akte’ doet misschien vermoeden dat het om een vrijblijvend stuk tekst ging. Dat is geenszins het geval. Het betreft een verdrag dat voor het eerst in dertig jaar de fundamenteën van het primaire EG-recht herijkte. De Europese Akte was een enorme doorbraak na de inertie die volgde op de Lege Stoel-crisis en het Akkoord van Luxemburg. Dit zorgde uiteindelijk voor een nieuw momentum in het Europees integratieproces en luidde een periode in van stapsgewijze verdragsveranderingen. Met name de Europese Commissie, onder leiding van voorzitter Jacques Delors, vervulde na deze Akte de rol van aanjager van verdere institutionele veranderingen. Na de val van de Berlijnse muur in 1989 werden oude ideeën om te komen tot een economische monetaire unie met een gezamenlijke munt alsmede een politieke gemeenschap weer van stal gehaald. Ook dit keer leidde een ontwerp-tekst voor een Europese Politieke Unie, ditmaal onder Nederlands voorzitterschap, schipbreuk op ‘zwarte maandag’ 30 september 1991.

1.4.2 Verdrag van Maastricht (1992)

Uiteindelijk werd in 1992 te Maastricht het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) ondertekend. Tot aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon

17 Het idee was om dit met name te bewerkstelligen via positieve integratie en harmonisatie. In plaats van louter het wegnemen van handelsbelemmeringen (negatieve integratie) werd veel meer de nadruk gelegd op het op Europees niveau eenvormig regelen van bepaalde kwesties zodat in alle lidstaten dezelfde regels zouden gelden. Hiervoor werd art. 100a EEG-Verdrag opgenomen, het huidige art. 114 VWEU.

op 1 december 2009 zou de Europese Unie rusten op drie pijlers: de drie gemeenschappen (EG, EGKS en Euratom); het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en het terrein van justitie en binnenlandse zaken (JBZ). Over deze laatste twee nieuwe pijlers kan worden opgemerkt dat deze intergouvernementeler waren dan de eerste. Dat betekent dat de lidstaten veel duidelijker ‘aan de knoppen’ zaten. Een voorbeeld vormde het vereiste van unanimité bij de besluitvorming in de Raad op deze terreinen, en het feit dat de meer supranationale actoren zoals de Commissie, het Parlement en het Hof een zeer beperkte of zelfs geen enkele rol speelden.

Met de komst van de Unie werd het er niet overzichtelijker op. Sommige commentatoren spraken zelfs over ‘constitutionele chaos’ en een Europa van ‘bits en pieces’. Onder de EU vielen namelijk vier juridische organisaties: de drie gemeenschappen en de nieuwe EU.¹⁸ Deze chaos werd ook in de hand gewerkt door de opt-outs, uitzonderingsclausules, die sommige lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, hadden bedongen ten aanzien van bepaalde terreinen, zoals de invoering van de euro of het sociaal beleid.

Met het Verdrag van Maastricht werden de bevoegdheden van het Europees Parlement verder uitgebreid door middel van de introductie van de zogeheten ‘codecisi-procedure’, de huidige gewone wetgevingsprocedure van artikel 290 VWEU.¹⁹ Het Parlement is in deze procedure ‘medebeslisser’ samen met de Raad en kan op gelijke voet met de Raad wetgevingsvoorstellen accepteren, blokkeren en amenderen. Daarnaast werd ook het Europees burgerschap opgenomen in het Verdrag (de huidige art. 18 t/m 25 VWEU), wat de rechtsgrondslag vormde voor de belangrijke Burgerschapsrichtlijn 2004/38.²⁰ Deze Verdragsbepalingen en de daarop gestoelde richtlijn zijn in latere jaren door het Hof aangewend om het vrij verkeer van personen verder uit te diepen.²¹ Ook werden er bepalingen opgenomen over een Economische en Monetaire Unie (EMU) die uiteindelijk de basis zouden vormen voor de euro, die in 1999 giraal werd geïntroduceerd en in 2002 chartaal, dus als tastbaar betaalmiddel in de vorm van munten en biljetten.

18 D. Curtin, ‘The constitutional structure of the Union: A Europe of bits and pieces’, *Common Market Law Review* 1993, 30 (1), p. 17-69.

19 Hierover meer in hoofdstuk 3, paragraaf 3.7.1.

20 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, *PbEU* 2004, L 229/35.

21 Zie hierover hoofdstuk 8.

1.4.3 Verdrag van Amsterdam (1997), Verdrag van Nice (2001) en verdere uitbreiding van de EU

Tegen de achtergrond van het optimisme na het einde van de Koude Oorlog werd er tegelijkertijd gewerkt aan zowel een verdere verdieping als een verdere verbreding van de EU. Om de EU klaar te stomen voor de uitbreiding, met name in oostelijke richting, waren nieuwe institutionele hervormingen noodzakelijk. Niet minder dan tien lidstaten, met name voormalig communistische landen, wilden namelijk toetreden tot de EU. De veranderingen waren met name nodig ten aanzien van ogenschijnlijk technische, maar politiek zeer beladen, onderwerpen als de grootte van de Commissie en het Parlement, het functioneren van de stemprocedure met gekwalificeerde meerderheid en het voorzitterschap van de Raad. De onderhandelingen over deze en andere punten verliepen moeizaam, vooral omdat grotere lidstaten zoals Duitsland, Frankrijk en het VK, vreesden invloed te verliezen ten gunste van de kleinere (al dan niet toetredende) lidstaten. De Britse regering stelde zelfs de eerdere Verdragen ter discussie en probeerde de macht van het Hof van Justitie in te perken.

In 1997 en 2001 werden nieuwe Verdragen ondertekend in Amsterdam en Nice. Naast institutionele veranderingen ten aanzien van bovenstaande punten breidden zij ook de samenwerking in de twee nieuwere pijlers uit. Sinds Amsterdam werd de derde pijler omgedoopt tot politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (PJSS) en werd ook de samenwerking op het terrein van asiel uitgebreid. Op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid kwam er een Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en het veiligheidsbeleid.

Uiteindelijk traden de tien nieuwe landen in 2004 toe. De EU ging van 15 naar 25 lidstaten: Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië traden toe tot de Europese Unie. In 2007 kwamen daar nog Roemenië en Bulgarije bij, en in 2013 Kroatië.

Ondanks de verbreding en verdieping van de Europese samenwerking werden de eerste haarscheurtjes in het bouwwerk zichtbaar. Anti-EU-sentimenten kwamen steeds meer aan de oppervlakte, in tegenstelling tot eerdere decennia, toen er een zogenoemde *'permissive consensus'* bestond. Dit houdt in dat er vooral passieve steun was voor, of anders gezegd, nauwelijks openlijke tegenstand ten opzichte van het integratieproces.²² Dit had er ook mee te maken dat de Gemeenschappen veelal als een technocratische machinerie buiten het zicht van de media en de nationale politiek hun werk deden. De Wijzigingsverdragen die vanaf de jaren negentig aan bevolkingen werden voorgelegd, kregen echter regelmatig onvoldoende steun. Zo

22 Zie bijv. J.H.H. Weiler, 'Fin-de-siècle Europe: Do the new clothes have an emperor?', in: J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe: 'Do the new clothes have an emperor?' and other essays on European integration*, Cambridge: Cambridge University Press 1999, p. 238-263.

was een kleine meerderheid (50,7% tegen, met een opkomst van 83,1%) in Denemarken tegen het Verdrag van Maastricht. Het Verdrag kon ook maar op een krappe instemming in Frankrijk rekenen (51% voor, met een opkomst van 69,7%). Nadat Denemarken enkele opt-outs bedong ten aanzien van de EMU, de GBVB, JBZ en het burgerschap werd het Verdrag tijdens een tweede referendum alsnog goedgekeurd. Deze tactiek is nadien nog enkele malen toegepast om andere dwarsliggers binnen boord te houden. Zo werd het Verdrag van Nice in 2002 door Ierland afgeschoten (53,87%) en moest het een tweede keer worden voorgelegd aan de bevolking nadat de regering, onder meer, had verklaard dat de samenwerking op GBVB-terrein niet betekende dat de traditionele militair neutrale opstelling tot het verleden zou gaan behoren. Deze gang van zaken leidde, net als in het meer recente verleden, tot kritiek over genegeerde referenda. Een bijkomende kras op het blaazen van de EU was het gedoe rondom de Europese Commissie eind jaren negentig. Vanwege beschuldigingen van fraude en corruptie binnen die instelling weigerde het Europees Parlement om de begroting van de Commissie goed te keuren. Dit leidde uiteindelijk tot het aftreden van de voltallige Commissie in 1999. Kortom, het gejubel in deze periode was zeker niet eensluidend.

1.5 2004-nu: Van crisis naar crisis

1.5.1 Het Grondwettelijk Verdrag afgewezen

Ondanks de hiervoor beschreven strubbelingen, kwam het afwijzen van het Grondwettelijk Verdrag in referenda in Frankrijk en Nederland in mei en juni 2005 als een donderslag bij heldere hemel. Respectievelijk 55% en 62% van de uitgebrachte stemmen was tegen.²³ Het Grondwettelijk Verdrag was het antwoord op de samengelapte verdragswijzigingen in de voorgaande tien jaar die het er niet overzichtelijker op hadden gemaakt. Met name bij de Duitse, Belgische en Luxemburgse regeringen leefden vergaande constitutionele ambities, terwijl de Britse regering, samen met de Deense en in mindere mate Nederlandse regering, op de rem stond. Het Grondwettelijk Verdrag was, althans op papier, het resultaat van een diepgaander en breder debat over de toekomst van Europa. In het verleden werd vaak gekozen voor een traditionele intergouvernementele conferentie, waarbij het – althans op papier – louter regeringsvertegenwoordigers waren die achter gesloten deuren aan de onderhandelingstafel zaten. Nu werd er gekozen voor een inclusiever model en stelde de Europese Raad een zogeheten Conventie over de Toekomst van Europa in. Bij deze Conventie schoven, naast vertegenwoordigers van de lidstaten, ook vertegenwoordigers van de nationale parlementen, het Europees Parlement en de Commissie aan. Het bleef echter gaan om een tamelijk eurocratisch proces, ver weg van de ‘gewone burger’.

Veel burgers grepen vervolgens hun kans in de referenda over het Grondwettelijk Verdrag, om hun ongenoegen te uiten over een voortdenderende trein waar men

23 De opkomst lag op 69% en 63%.