

Elementaire Deeltjes

Elementaire Deeltjes, de serie boekjes van Amsterdam University Press (AUP), maakt kennis toegankelijk voor een breed publiek. *Elementaire Deeltjes* is dé manier om snel alles te weten te komen over de onderwerpen die je interesseren.

Experts nemen je mee op een ontdekkingsreis waarbij elk thema in de meest beknopte vorm volledig uitgediept wordt. Een serie handige en handzame boekjes, met altijd het antwoord op de vraag: 'Hoe zit dat nou eigenlijk?'

De Europese Unie

John Pinder & Simon Usherwood

AUP

Oorspronkelijke uitgave: John Pinder and Simon Usherwood, *The European Union: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2013 [ISBN 978-0-19-968169-3]

Vertaling: Cornelis van Ginneken

Ontwerp omslag: Michel van Duyvenbode, Amsterdam

Ontwerp binnenwerk: Crius Group, Hulshout

ISBN 978 90 8964 610 1

e-ISBN 978 90 4852 249 1

NUR 740

© John Pinder, Simon Usherwood/ AUP, Amsterdam 2014

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd 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 kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoud

Voorwoord	7
Afkortingen	9
1. Het waarom van de EU	13
2. Hoe de EU tot stand kwam	21
3. Hoe de EU wordt bestuurd	47
4. Eén markt, één munt	72
5. Landbouw, regio's en begroting: conflicten over wie wat krijgt	86
6. Sociaal beleid en milieubeleid	101
7. 'Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht'	109
8. Een grote civiele mogendheid... en meer of minder macht?	116
9. De EU en de rest van Europa	130
10. De EU in de wereld	143
11. Veel bereikt... maar wat nu?	162
Tijdslijn 1946-2013	172

Verklarende woordenlijst	183
Illustratieverantwoording	191
Verwijzingen	192
Verder lezen	194
Index	197

Voorwoord

Het blijft een hele uitdaging om een complex fenomeen als de Europese Unie volledig tot zijn recht te laten komen in een dun boekje als dit. Dat komt doordat we niet alleen de basisprincipes van het Europese integratieproces hebben willen schetsen, maar ook argumenten aandragen voor de noodzaak van een dergelijke integratie. En het is ook een gevolg van de aard van de Unie zelf, die inmiddels zo'n cruciale rol speelt in het huidige bestuur van Europa.

We hebben in ieder geval geprobeerd om te bouwen op onze eigen (heel verschillende) ervaringen en inzichten. John schreef de eerste editie van dit boek alleen en volgt de ontwikkelingen al meer dan een halve eeuw. Hij kwam al vroeg tot de overtuiging dat het voor Europa het beste was om stap voor stap te werken in de richting van een federatie en hij ziet geen reden om daar nu anders over te denken. Dat wil niet zeggen dat hij vindt dat je alle landen van Europa met wortel en tak moet losrukken en ze vervolgens in verse aarde moet poten. Er moet eerst een raamwerk worden ontwikkeld waarin ze hun gemeenschappelijke problemen op een effectieve en democratische manier kunnen aanpakken. Zijn bijdrage aan dit boek is onvermijdelijk gekleurd door dit standpunt. Simon deed zijn ervaringen op in het post-Maastricht-tijdperk, met alle moeilijkheden waarmee dit gepaard ging. Zo moesten er grondwettelijke kaders worden gecreëerd voor de Unie en werd het steeds belangrijker om de burgers er meer bij te betrekken. Ook hij beseft de waarde van federalisme als leidend principe voor integratie, maar dan wel in een systeem waarin de landen zelf voorlopig nog even een centrale factor blijven.

We hebben geprobeerd om de ideeën op zo'n manier te presenteren dat ze zowel lezers met een federale als lezers met een meer intergouvernementele voorkeur een houvast bieden

voor een rationele discussie. We hebben ook getracht de prestaties van de Unie te evalueren, om aan de hand daarvan te oordelen in welke richting men nu het best kan voortgaan, waarbij we uiteraard hebben geprobeerd om zo nauwgezet mogelijk om te springen met de feiten.

Als we zeggen dat er heel wat is gebeurd met de Unie in de vijf jaar sinds het verschijnen van de tweede editie is dat nogal een understatement. We hebben ernaar gestreefd om al die veranderingen en uitdagingen in de tekst tot uiting te laten komen. Net als voorheen zijn we veel mensen dank verschuldigd, waaronder Iain Begg, Laura Chappell, Brendan Connelly, Andrew Duff, Roberta Guerrina, Nigel Haigh, Christopher Johnson, Jörg Monar, Simon Nuttall en de medewerkers van de Oxford University Press die efficiency combineerden met begrip voor wat wij als auteurs nodig hadden. Mocht het navolgende de lezer niet bevallen, dan ligt dat niet aan hen.

Januari 2013

John Pinder

Simon Usherwood

Afkortingen

ACP-landen	Landen in Afrika en het Caraïbische en Pacifische gebied
ALDE	Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa
APS	Algemeen Preferentieel Stelsel
BBP	Bruto Binnenlands Product
Benelux	België, Nederland en Luxemburg
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BNP	Bruto Nationaal Product
BRIC	Brazilië, Rusland, India en China
BTW	Belasting toegevoegde waarde
CFK's	chloorfluorkoolwaterstoffen
Comecon	Raad voor wederzijdse economische hulp
Coreper	Comité van Permanente Vertegenwoordigers
EA	Europese Akte
ECB	Europese Centrale Bank
ECH	Europese Conservatieven en Hervormers
Ecofin	Raad van Economische en Financiële Zaken
Ecosoc	Economische en Sociale Raad van de VN
Ecu	'European Currency Unit' (voorloper van de euro)
EDG	Europese Defensiegemeenschap
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EFD	Europa van Vrijheid en Democratie
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EFPSF	Europees Financieel Stabiliteitsfonds
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EHJ	Europese Hof van Justitie (formeel: 'Hof van Justitie')
ELDR	Partij van Europese Liberalen en Democraten
ELGF	Europees Landbouwgarantiefonds
EMS	Europees Monetair Systeem
EMU	Economische en Monetaire Unie
ENB	Europees Nabuurschapsbeleid

EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EPS	Europese Politieke Samenwerking
ESCB	Europees Stelsel van Centrale Banken
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESM	Europees Stabiliteitsmechanisme
ETS	Emissiehandelssysteem
EU	Europese Unie
Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EVA	Europese Vrije Alliantie
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
EVP-ED	Europese Volkspartij en Europese Democraten
GATT	Wereldovereenkomst voor Tarieven en Handel (voorloper van de WHO)
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GOS	Gemenebest van Onafhankelijke Staten
GUE/NGL	Europees Unitair Links/Noords Groen Links
GVDB	Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid
GWP	Gewone Wetgevingsprocedure
IGC	Intergouvernementele Conferentie
MEP	Lid van het Europees Parlement ('member of parliament')
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NTB's	Non-tarifaire handelsbelemmeringen
OCM	Open Coördinatiemethode
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
Onafh.	Onafhankelijk parlementslid
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PES	Partij van de Europese Sociaaldemocraten
PHARE	'Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies'. Economisch hulpprogramma voor Polen en Hongarije (later uitgebreid naar andere Midden- en Oost-Europese landen)

QMV	'qualified majority voting': stemmen met gekwalificeerde meerderheid
RVVR	'Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht'
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SJBZ	Samenwerking in Justitie en Binnenlandse Zaken
TACIS	Technische assistentie aan het GOS
TEEC	'Treaty Establishing the European Community': Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, ook wel het Verdrag van Rome genoemd
TEU	'Treaty on European Union': Verdrag betreffende de Europese Unie, ook wel het Verdrag van Maastricht genoemd
TSCG	Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie
UNFCCC	'United Nations Framework Convention on Climate Change': Klimaatverdrag onder verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties
VN	Verenigde Naties
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WEU	West-Europese Unie
WHO	Wereld Handelsorganisatie
WKM	Wisselkoersmechanisme

1. Het waarom van de EU

De huidige Europese Unie is het resultaat van een proces dat meer dan een halve eeuw geleden in gang werd gezet met de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. De kolen- en staalindustrie waren destijds nog altijd de motoren achter elke vorm van militaire macht. Met de Tweede Wereldoorlog nog vers in het geheugen verklaarde de Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman, op 9 mei 1950 – bij de lancering van het project – dat een oorlog tussen Frankrijk en Duitsland ‘niet alleen ondenkbaar, maar materieel onmogelijk’ moest worden. De toekenning in 2012 van de Nobelprijs voor de Vrede aan de Europese Unie kan dan ook worden gezien als een erkenning van het belang van dit proces.

Een duurzame vrede

In de huidige tijd is het misschien moeilijk voor te stellen hoe veel dit destijds betekende. Maar de oorlog van 1939-1945, die in vrijwel alle Europese landen zo veel leed had veroorzaakt, was pas vijf jaar eerder beëindigd. Frankrijk en Duitsland waren in de voorgaande acht decennia maar liefst drie keer met elkaar in oorlog geweest en wilden nu eindelijk wel eens een manier van samenleven vinden die een duurzame vrede garandeerde. En de nieuwe Gemeenschap moest daar voor gaan zorgen.

Een volledig onafhankelijk Duitsland, met zo'n groot industriële potentieel, was een groot schrikbeeld voor Frankrijk. De poging om Duitsland kort te houden, zoals de Fransen na 1914-'18 hadden geprobeerd, was hopeloos mislukt. Het idee om Duitsland in te kapselen in sterke, gemeenschappelijke instellingen, die ook Frankrijk en andere Europese landen zouden binden, leek kansrijker. En die kans werd ruimschoots benut. De Fransen mogen de Europese Unie (EU) dan ook terecht als hun geesteskind beschouwen. Lange tijd streefden ze, niet zonder succes, naar een leidende rol onder de Europese naties.

Sinds de toetreding van twaalf nieuwe lidstaten in 2005 en 2007 heeft dat leiderschap echter wel wat aan glans ingeboet.

Door op gelijke voet deel te nemen aan deze Europese instellingen kreeg Duitsland een kader waarin het zowel vreedzame als constructieve relaties kon ontwikkelen met een groeiend aantal andere lidstaten. Na twaalf jaar naziregime, eindigend in de totale destructie van 1945, kregen de Duitsers via de Gemeenschap een kans op eerherstel. Het idee van een gemeenschap van gelijke partners, verbonden door sterke instellingen, was dus ook voor hen aantrekkelijk. Schuman verklaarde tevens dat de nieuwe gemeenschap 'de eerste concrete fundering van een Europese federatie' moest worden, die 'onmisbaar is voor het behoud van vrede'. De Franse inspanningen om de Gemeenschap in een federale richting te ontwikkelen zijn vooral nog weinig consequent geweest. Doordat de Bondsrepubliek is ingedeeld in federale deelstaten zijn Duitse politici echter maar al te vertrouwd met het concept van een federale democratie. En zij hebben die ontwikkeling dan ook vrij consistent gesteund. In 1992 werd in een amendement bij de Grondwet van het herenigde Duitsland zelfs de deelname aan de Europese Unie op federale grondslag vastgelegd.

De andere vier landen, België, Italië, Luxemburg en Nederland, zagen de nieuwe Gemeenschap ook als een middel om vrede te verzekeren en Duitsland te binden in sterke Europese instellingen. En over het algemeen zien zij, net als de Duitsers, de Gemeenschap ook nog steeds als een tussenstadium in de ontwikkeling naar een federale bestuursvorm.

De Tweede Wereldoorlog verdwijnt weliswaar steeds verder uit beeld, maar het motief van vrede en veiligheid binnen een democratische bestuursvorm, dat fundamenteel was voor de oprichting van de Gemeenschap, heeft nog altijd veel invloed. Het systeem dat zorgde voor meer dan een halve eeuw vrede wordt ook gezien als een garantie voor toekomstige stabiliteit. De introductie van een eenheidsmunt was bijvoorbeeld niet

alleen economisch maar ook politiek gemotiveerd. Het was een manier om de banden te consolideren en te versterken, nadat het herenigde Duitsland potentieel sterker was geworden. Een ander voorbeeld is de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen, die een veilige haven zochten nadat de Tweede Wereldoorlog was gevolgd door een halve eeuw Sovjet-dominantie. En nu oostwaartse uitbreiding het aantal lidstaten laat groeien naar dertig of meer is er een continue druk om de instellingen van de Unie te versterken om de stabiliteit te handhaven.

Omdat de oorlogsbeproevingen van nederlaag en bezetting de Britten bespaard waren gebleven, waren zij veel minder geneigd om hun soevereiniteit te delen met andere Europese volken. Voor hun veiligheid vertrouwden ze liever op de VS en de NAVO. Vandaar dat Britse politici zich vooral focusten op de economische aspecten van integratie. Hierdoor speelden ze ook geen erg invloedrijke of constructieve rol bij een aantal belangrijke ontwikkelingen. Zoals we later in dit boek stellen, zijn er genoeg redenen om deze Britse basishouding te wijzigen. De EU kan namelijk wel eens een grote rol in de wereld gaan spelen, niet alleen via het algemene externe economische beleid en tal van hulpprogramma's, maar ook op gebieden als klimaatverandering en vredeshandhaving.

Economische kracht en voorspoed

Duurzame vrede was een sterk politiek motief voor het oprichten van de nieuwe gemeenschap, maar zonder adequate prestaties op economisch terrein was het project gedoemd om te mislukken. De oprichting van de Gemeenschap was dan ook niet alleen politiek een logische stap, maar ook economisch. De grenzen tussen Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg vormden een barrière tussen enerzijds de staalfabrieken en anderzijds de mijnen die de benodigde steenkool leverden. Dit stond een rationele productie in de weg. De verwijdering van die barrières en een gezamenlijk bestuur van de resulterende

gemeenschappelijke markt, bleken economisch succesvol. Dit succes, én het idee dat de vreedzame verzoening tussen de lidstaten inderdaad mogelijk bleek, versterkten het beeld van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal als eerste stap in het door Schuman beschreven proces van zowel politieke als economische eenwording. Nadat een volgende stap mislukte, omdat het Franse parlement in 1954 het verdrag voor een Europese Defensiegemeenschap niet ratificeerde, concentreerden de zes originele lidstaten zich weer op verdere economische integratie. Vanaf de oprichting in 1958 van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) strekte de nieuwe gemeenschappelijke markt zich uit over de gehele onderlinge goederenhandel. Dit maakte de weg vrij voor een geïntegreerde economie, wat gezien de onderlinge economische afhankelijkheid van de lidstaten ook niet meer dan logisch was.

Doordat de Fransen aandrongen op het instellen van één gemeenschappelijk invoertarief voor de interne markt was de EEG ook in staat om op gelijke voet handelsbesprekingen te voeren met de VS. Dit demonstreerde het potentieel van de Gemeenschap om een grote speler te worden op het wereldtoneel. Met een gemeenschappelijk instrument kon men ook extern beleid voeren. Dit was een eerste stap in de realisatie van een ander doel van de Gemeenschap: het herstel van Europa's invloed in de wereld als geheel. Die invloed was door de twee grote broedertwisten vrijwel verdampt. Inmiddels bevindt de Unie zich in een positie om die invloed flink uit te breiden door een bijdrage te leveren aan de broodnodige mondiale veiligheid en voorspoed.

Er was eigenlijk maar één Brit die de kracht van een radicale hervorming inzag: Winston Churchill. Minder dan anderhalf jaar na de oorlog zei hij in een speech in Zürich: 'We moeten nu een soort Verenigde Staten van Europa bouwen [...] de eerste stap moet een partnerschap zijn tussen Frankrijk en Duitsland [...] Frankrijk en Duitsland moeten samen het voortouw nemen.' Er waren niet veel Britten die het belang

van zo'n nieuwe Gemeenschap begrepen. Churchill vond overigens dat Groot-Brittannië, met zijn wereldrijk en de recent gesmede speciale relatie met de VS, zelf geen lid moest worden. Maar de Britten waren bang dat ze dan in een nadelige positie kwamen ten opzichte van de continentale markten en dat ze uitgesloten zouden worden bij het nemen van belangrijke politieke beslissingen. Nadat een vrijhandelszone was mislukt, die zowel de EEG als andere West-Europese landen moest omvatten, deden achtereenvolgende Britse regeringen daarom pogingen om toch toe te treden tot de Gemeenschap, wat in 1973 eindelijk lukte. En de Britten speelden weliswaar een leidende rol in de ontwikkeling naar een complete eenheidsmarkt, maar het ontbrak hen aan de politieke motieven van de originele en een aantal andere lidstaten om ook te streven naar andere vormen van diepe integratie.



1. Churchill geeft in Den Haag de aanzet voor de Europese beweging nadat hij had opgeroepen tot 'een soort Verenigde Staten van Europa'.

Het is belangrijk om zowel de motieven van de oprichters als die van de Britten te begrijpen. Die motieven zijn weliswaar nog steeds onderhevig aan ontwikkeling, maar beïnvloeden ook nog steeds de houding ten opzichte van de Europese Unie. Deze motieven worden in wisselende mate gedeeld door de andere landen die in de loop der jaren zijn toegetreden. En ze liggen aan de basis van veel van de gebeurtenissen die zich sinds 1950 hebben afgespeeld en de Unie hebben opgeleverd die we nu hebben.

Twee verschillende visies

In grote lijnen zijn er twee manieren waarop je de werking van de Gemeenschap en de Unie kunt bekijken. De ene manier ziet vooral een rol weggelegd voor de lidstaten en hun intergouvernementele aanpak, de andere legt meer nadruk op de inbreng van de Europese instellingen.

De meeste aanhangers van de eerste visie, de zogenaamde 'realistische' of 'neorealistische' denkrichting, menen dat de Gemeenschap en de Unie geen fundamentele verandering in de relatie tussen lidstaten hebben teweeggebracht. De regeringen blijven hun nationale belang nastreven en proberen hun macht zowel in de EU als elders te optimaliseren. Een recentere variant, het liberaal intergouvernementalisme, kijkt naar het krachtenspel in de binnenlandse politiek van landen om hun gedrag in de Unie te verklaren. In het vervolg van dit boek zullen we deze opvattingen, bij gebrek aan een beter woord, samenvatten onder de noemer 'intergouvernementalistisch'.

Het is zeker waar dat de rol die nationale regeringen nog altijd spelen in het doen en laten van de Unie niet mag worden onderschat. Zij zijn het die de verdragen van de Unie moeten ondertekenen, ze hebben beslissingsbevoegdheid in de vertegenwoordigende Raad en bezitten nog altijd het monopolie op het gebruik van het leger. Maar andere opvattingen over hoe de Unie werkt, of zou moeten werken, zoals