



De bestuurlijke kaart van de Europese Unie

*Instellingen, besluitvorming
en beleid*

Anna van der Vleuten (red.)

De bestuurlijke kaart van de Europese Unie

www.coutinho.nl/europeseunie6

Met de code in dit boek heb je 18 maanden toegang tot je online studiemateriaal. Dit materiaal bestaat uit open vragen, opdrachten, multiplechoicevragen, een begrippentrainer, interessante links en tips om verder te lezen.

Om je studiemateriaal te activeren heb je onderstaande code nodig.

Ga naar www.coutinho.nl/europeseunie6 en volg de instructies.

De bestuurlijke kaart van de Europese Unie

Instellingen, besluitvorming en beleid

Anna van der Vleuten (red.)

Gerry Alons

Ludo Block

Caelesta Braun

Femke van Esch

Mendeltje van Keulen

Ellen Mastenbroek

Sebastiaan Princen

Carlos Reijnen

Mathieu Segers

Semin Suvarierol

Reinout van der Veer

Bertjan Verbeek

Esther Versluis

Zesde, herziene druk

**UITGEVERIJ
COUTINHO**

bussum 2023

© 2007/2023 Uitgeverij Coutinho bv

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op 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 wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl). Voor de readerregeling kan men zich wenden tot Stichting UvO (Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, www.stichting-uvo.nl). Voor het gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal in knipselkranten dient men contact op te nemen met Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, www.stichting-pro.nl).

Eerste druk 2007

Zesde, herziene druk 2023

Uitgeverij Coutinho

Postbus 333

1400 AH Bussum

info@coutinho.nl

www.coutinho.nl

Opmaak: Yolande Verhoef, Amsterdam

Omslag: studio Pietje Precies bv, Hilversum

Noot van de uitgever

Wij hebben alle moeite gedaan om rechthebbenden van copyright te achterhalen. Personen of instanties die aanspraak maken op bepaalde rechten, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met de uitgever.

De personen op de foto's komen niet in de tekst voor en hebben geen relatie met hetgeen in de tekst wordt beschreven, tenzij het anders vermeld is.

ISBN: 978 90 469 0857 0

NUR: 754

Voorwoord bij de zesde, herziene druk

Ten tijde van de eerste druk in 2007 was de Europese Unie voor de meeste mensen in Nederland onbekend en vaak onbemind. In de pers belandde 'Brussel' op de pagina's met financieel-economische berichtgeving, en incidenteel was er een achtergrondartikel over het Europese bestuurlijke labyrint of de Europese parlementsverkiezingen, of over hoe Nederland weer een topfunctie had gekregen dan wel was misgelopen. Inmiddels is 'Europa' prominent aanwezig in nieuws en politieke debatten over uiteenlopende onderwerpen, van stikstofreductie en migratie tot gezondheidszorg en energiebeleid. Ook is de noodzaak voor Europese samenwerking tastbaarder geworden, zeker in het licht van de oorlog die woedt aan de buitengrens, al is tevens de kritiek op 'Brussel' luider geworden.

Onder invloed van deze ontwikkelingen is het nog moeilijker geworden om alle beleidsterreinen waarop de EU een rol speelt te behandelen in een boek waarvan de omvang beperkt moet blijven. De tijd dat een overzichtelijk aantal landen over een beperkt aantal beleidsterreinen afspraken maakte, ligt ver achter ons. Bovendien blijft het doel van dit boek onveranderd: het dient geen encyclopedisch werk te zijn, maar een handzame en leesbare leidraad om de kennis over en het inzicht in de Europese politiek te vergroten. Wie het leest, leert hoe de Europese Unie beleid maakt en begrijpt waarom de EU op deze wijze is vormgegeven.

Alle veranderingen in de afgelopen jaren, met Brexit als uitschieter, maakten een herziene druk noodzakelijk. Mijn coauteurs en ik hebben alle hoofdstukken zorgvuldig geactualiseerd en nieuwe, recente voorbeelden gebruikt. Tegelijkertijd blijven veranderingen elkaar in hoog tempo opvolgen, waardoor elk boek over de EU bij verschijnen onvermijdelijk alweer op punten gedateerd is.

Gelukkig kon ik opnieuw een beroep doen op een fantastisch team experts. Vrijwel allemaal zijn dit auteurs die al meewerkten aan eerdere edities. Ze zijn werkzaam aan verschillende universiteiten en hebben een verschillende disciplinaire achtergrond. Ook heb ik dankbaar gebruikgemaakt van de uitstekende ondersteuning die Uitgeverij Coutinho biedt. De zorg die zij aan dit boek geven, van concept tot omslag, is de droom van iedere auteur. Ten slotte een woord van dank aan de gebruikers die hun commentaar stuurden, inclusief een oplettende student die op een foutief bijschrift bij een foto wees.

We hebben dit 'Europaboek' met plezier geschreven en vormgegeven. We hopen dat studenten, docenten en andere geïnteresseerden ook deze druk met plezier zullen lezen.

Namens alle auteurs,
Anna van der Vleuten
Nijmegen, 19 december 2022



Inhoud

Leeswijzer	11
------------	----

1	Van slagveld tot onderhandelingstafel: de geschiedenis van de Europese samenwerking	13
----------	--	----

Mathieu Segers

1.1	Strijden tegen de machinaties van het machtsevenwicht (1943-1949)	13
1.2	Revolutie in de Europese betrekkingen (1950-1954)	17
1.3	De oprichting van de EEG en Euratom (1955-1968)	20
1.4	Verdieping, verbreding en voltooiing van de markt (1969-1992)	24
1.5	Kansen en bedreigingen van een andere orde (1993-2023)	27
1.6	Tot slot	32

Deel I De Europese instellingen

2	De institutionele architectuur van de EU	37
----------	---	----

Sebastiaan Princen

2.1	Casus: de Algemene verordening gegevensbescherming	37
2.2	Intergouvernementalisme en supranationalisme	39
2.3	Wat voor besluiten neemt de EU?	41
2.4	Drie fasen in de besluitvorming	42
2.5	De gewone wetgevingsprocedure	44
2.6	Bijzondere wetgevingsprocedures	47
2.7	De open coördinatiemethode	48
2.8	Tot slot	49

3	De Commissie en de agentschappen: een Europese superregering?	53
----------	--	----

Ellen Mastenbroek, Semin Suvarierol & Esther Versluis

3.1	Organisatie	53
3.2	Taken	63
3.3	Agentschappen	68
3.4	Tot slot	73

4	Het Europees Parlement, van marginaal tot machtig	75
	Esther Versluis	
4.1	Geschiedenis en ontwikkeling	75
4.2	Samenstelling en locatie	77
4.3	Bevoegdheden	84
4.4	Werkwijze	86
4.5	Tot slot	90
5	De Raad en de Europese Raad: cruciale schakels naar de nationale politiek	93
	Mendeltje van Keulen & Mathieu Segers	
5.1	De Raad en de Europese Raad, intergouvernementeel tegenwicht	93
5.2	De organisatie van de Raad	98
5.3	De besluitvorming in de Raad	102
5.4	De organisatie van de Europese Raad	105
5.5	Tot slot	111
6	Het Hof en de Rekenkamer: recht en controle	113
	Anna van der Vleuten	
6.1	Het Europees Hof van Justitie	113
6.2	De taken van het Hof en het Gerecht	116
6.3	Knelpunten en kritiek	122
6.4	De Europese Rekenkamer	126
6.5	Tot slot	129
7	Georganiseerde belangen, lobbyen en lobbyisten	131
	Caelesta Braun & Sebastiaan Princen	
7.1	Wie zijn de lobbyisten?	131
7.2	Strategieën voor belangenbehartiging in Europa	134
7.3	Routes naar belangenbehartiging	137
7.4	Gevolgen van lobbyen voor de besluitvorming binnen de EU	141
7.5	Tot slot	144

Deel II Europees beleid

8	De interne markt: spagaat tussen economische en sociale prioriteiten	147
	Anna van der Vleuten	
8.1	De verwevenheid van economisch en sociaal beleid	147
8.2	De interne markt	148
8.3	De sociale dimensie van de EU	153
8.4	Tot slot	160

9	De Europese Economische en Monetaire Unie	163
	<i>Femke van Esch</i>	
9.1	Fiasco of zegen?	163
9.2	De EMU: meer dan geld alleen	164
9.3	Het monetair beleid van de ECB	169
9.4	De lange geschiedenis van de EMU	171
9.5	Een EMU in drie fasen	173
9.6	Tot slot	176
10	Landbouw en milieu	179
	<i>Gerry Alons & Sebastiaan Princen</i>	
10.1	Gestikt in stikstof?	179
10.2	Het Europese landbouwbeleid	180
10.3	Het Europese milieubeleid	186
10.4	Tot slot	191
11	Er zijn grenzen: politieke en justitiële samenwerking	193
	<i>Ludo Block</i>	
11.1	Soevereiniteit als obstakel voor samenwerking	193
11.2	Het besluitvormingsproces na Lissabon	195
11.3	De inhoud van het beleid: waar gaat het over?	198
11.4	Agentschappen en instituties voor politie- en justitie-samenwerking	202
11.5	Samenwerking in de praktijk	206
11.6	Tot slot	207
12	De EU als speler op het wereldtoneel: handel en ontwikkelingssamenwerking	209
	<i>Gerry Alons</i>	
12.1	Externe economische betrekkingen van de EU	209
12.2	Het gemeenschappelijk handelsbeleid van de EU	210
12.3	Besluitvormingsregels en actoren in het handelsbeleid van de EU	213
12.4	Strategie en politisering	217
12.5	De EU en ontwikkelingssamenwerking	219
12.6	Tot slot	223
13	De EU als speler op het wereldtoneel: veiligheid en defensie	225
	<i>Bertjan Verbeek & Anna van der Vleuten</i>	
13.1	De EU op het wereldtoneel: de puzzel	225
13.2	Het politieke buitenlandbeleid van de EU	226
13.3	Doelstellingen van het beleid	230
13.4	Waarom dit beleid?	234
13.5	Tot slot	236

Deel III Theorieën, kwesties en ideeën

14 Theorieën van Europese integratie	241
Anna van der Vleuten	
14.1 Indelingen: het olifantprobleem	241
14.2 Voorlopers	242
14.3 Europese integratie	244
14.4 Governance-benaderingen	250
14.5 Constructivisme en kritische benaderingen	254
14.6 Tot slot	255
15 De kloof tussen de burger en Brussel	257
Reinout van der Veer	
15.1 Brussel als ver-van-mijn-bedshow	257
15.2 Legitimiteit	259
15.3 Democratisch tekort	261
15.4 Tot slot	271
16 Retourtje Brussel-Den Haag: Nederland in de EU	273
Mendeltje van Keulen	
16.1 Nederland en Europese samenwerking	273
16.2 De standpuntbepaling voor Europese regelgeving	277
16.3 De Nederlandse belangenbehartiging in Brussel	282
16.4 Ontwikkelingen in het Europabeleid	286
16.5 Tot slot	289
17 De grenzen van Europa	291
Carlos Reijnen	
17.1 Uitbreiding	291
17.2 Grenzen aan uitbreiding	296
17.3 Europese waarden	302
17.4 Tot slot	305
Afkortingen	309
Literatuur	315
Illustratieverantwoording	323
Register	325
Over de auteurs	341

Leeswijzer

Dit boek opent in hoofdstuk 1 met een beknopte geschiedenis van de ontwikkeling van de Europese samenwerking. Het is namelijk moeilijk te begrijpen hoe de EU functioneert zonder te weten waarom de eerste stappen op weg naar samenwerking gezet werden.

In deel I staan het spel en de spelers centraal. Hoofdstuk 2 presenteert de werking van de EU als geheel. Het legt uit hoe de bevoegdheden zijn verdeeld en hoe Europese wetgeving tot stand komt. De hoofdstukken 3 tot en met 6 behandelen de belangrijkste Europese instellingen: de Commissie en de agent-schappen, het Europees Parlement, de Raad en de Europese Raad, het Europees Hof van Justitie, het Gerecht en de Rekenkamer. Hoofdstuk 7 besteedt aandacht aan de lobbygroepen die actief zijn in de Europese arena.

In deel II staat de output van Europese besluitvorming centraal. Achter-eenvolgens komen het interne marktbeleid en sociaal beleid, monetair beleid, landbouw- en milieubeleid, justitiële en politieke samenwerking, handelsbeleid en ontwikkelingssamenwerking, en buitenlands en defensiebeleid aan de orde. De omvang van het boek dwong om keuzes te maken; dat betekent dat bijvoorbeeld transportbeleid, visserij en regionaal beleid hier niet in een apart hoofdstuk behandeld worden.

In deel III zijn de hoofdstukken gebundeld die enkele andere dimensies van de (bestudering van de) EU belichten. Hoofdstuk 14 geeft een beknopt overzicht van de belangrijkste integratietheorieën. In hoofdstuk 15 staan de legitimiteit van de EU en de kloof tussen burger en Brussel centraal. Hoofdstuk 16 gaat over de standpuntbepaling en belangenbehartiging van Nederland in Brussel. Hoofdstuk 17, ten slotte, richt zich op de grenzen van Europa: wat bindt de Europese landen en waar lopen de scheidslijnen?

De hoofdstukken kunnen probleemloos in een andere volgorde gelezen worden. Sommige lezers starten graag met theorievorming, andere willen eerst meer zicht hebben op de uitkomsten van Europese besluitvorming of de verhoudingen tussen de nationale en Europese arena's. Voor het begrip van de stof is dat geen bezwaar.

Op www.coutinho.nl/europeseunie6 vind je het online studiemateriaal bij dit boek. Dit materiaal bestaat uit:

- open vragen
- opdrachten
- multiplechoicevragen
- een begrippentrainer
- interessante links
- tips om verder te lezen

Het aanvullende websitemateriaal biedt verbreding en verdieping bij de hoofdstukken en heeft daarmee een belangrijke ondersteunende rol. De vragen en opdrachten maken het mogelijk om de besproken stof te oefenen, zowel met een begrippentrainer als met open en gesloten vragen.



Door middel van het webicoon wordt er naar dit materiaal verwezen.

Voor docenten zijn er antwoorden op de open vragen beschikbaar.

1 Van slagveld tot onderhandelingstafel: de geschiedenis van de Europese samenwerking

Mathieu Segers

De Europese Unie (EU) is een uniek samenwerkingsproject tussen staten. Het wederzijdse vertrouwen dat de lidstaten van de EU sinds de Tweede Wereldoorlog hebben opgebouwd, is opzienbarend, vooral omdat deze staten vóór die tijd herhaaldelijk onderling oorlog voerden. Het integratieproces verloopt echter met horten en stoten. In dit hoofdstuk onderzoeken we de moeizame ontstaansgeschiedenis van de EU.

1.1 Strijden tegen de machinaties van het machtsevenwicht (1943-1949)

De politiek van het machtsevenwicht en de daarmee gepaard gaande onderlinge oorlogen domineerden eeuwenlang de Europese betrekkingen. Volgens de [logica van het machtsevenwicht](#) wilden staten voorkomen dat één enkele staat zo machtig werd dat hij zijn hegemonie vestigde en dus alle andere zou overheersen. Uit vrees voor dit scenario probeerden staten voortdurend allianties te sluiten en zo een tegenwicht tot stand te brengen ten opzichte van de potentiële hegemoon. Daarbij konden de bondgenoten van vandaag de vijanden van morgen blijken, en andersom. Daarnaast werden staten in deze situatie geconfronteerd met het [veiligheidsdilemma](#): telkens als zij hun eigen veiligheid probeerden te vergroten, bijvoorbeeld door zich beter te bewapenen, voelden omringende staten zich bedreigd en voerden zij op hun beurt hun bewapening op. Hierdoor werden argwaan en wantrouwen aangewakkerd. Het was deze logica die tot en met de Tweede Wereldoorlog de Europese politiek domineerde.

Tabel 1.1 Chronologie van de Europese integratie

1939-1945	Tweede Wereldoorlog
1945	Afspraken in Jalta en Potsdam over de opdeling van Duitsland in vier bezettingszones
1948	Pact van Brussel (later WEU); oprichting OEEES (later OESO)

1 • Van slagveld tot onderhandelingstafel: de geschiedenis van de Europese samenwerking

1949	Oprichting BRD en DDR; start Koude Oorlog; oprichting Raad van Europa
1949-1950	Oprichting NAVO
1950	Schumanplan vormt start onderhandelingen EGKS
1951	Verdrag van Parijs = EGKS-Verdrag
1952-1954	Onderhandelingen over de EDG; ratificatie in Frans parlement mislukt
1955	Akkoorden van Parijs; BRD wordt lid NAVO
1955	Resolutie van Messina vormt start onderhandelingen EEG en Euratom
1957	Verdragen van Rome = EEG-Verdrag en Euratom-Verdrag
1965-1966	Crisis van de lege stoel; Compromis van Luxemburg
1973	Toetreding Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland; Noorwegen zegt nee
1974	Oprichting Europese Raad
1981	Toetreding Griekenland
1986	Toetreding Spanje en Portugal
1986	Europese Akte
1989	Val van de Berlijnse Muur; start IGC over EMU en EPU
1992	Verdrag van Maastricht = EU-Verdrag, oprichting EU met drie pijlers
1993	Criteria van Kopenhagen voor kandidaat-lidstaten
1995	Toetreding van Finland, Oostenrijk en Zweden; Noorwegen zegt wederom nee
1997	Verdrag van Amsterdam
2000	Verdrag van Nice
2002	Invoering euro in elf lidstaten
2004	Toetreding Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië
2004	Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa = 'Europese Grondwet'
2005	Ratificatieproces Europese Grondwet afgebroken na afwijzing in referendum in Frankrijk en Nederland
2007	Toetreding Bulgarije en Roemenië
2007	Verdrag van Lissabon = Hervormingsverdrag, treedt op 1 december 2009 in werking
2013	Toetreding Kroatië
2016	Brexit-referendum in Verenigd Koninkrijk
2020	Verenigd Koninkrijk verlaat de EU



Figuur 1.1 Jean Monnet

1.1.1 Jean Monnet: een andere logica

Op 5 augustus 1943 schreef Jean Monnet, een Franse ambtenaar en zakenman, een notitie aan zichzelf over de toestand in de wereld. Het was voor hem toen al duidelijk dat de Tweede Wereldoorlog zou eindigen in een overwinning voor de geallieerden. Hij stelde zich de vraag wat er na die overwinning met Europa zou moeten gebeuren. Volgens hem moest Europa er alles aan doen om een voortzetting van de geschiedenis van oorlogen te voorkomen. Dat was alleen mogelijk door de Europese betrekkingen, die al eeuwenlang beheerst werden door de politiek van het machtsevenwicht en de 'logica' van het veiligheidsdilemma, een ander fundament te geven. Dat kon volgens Monnet door te streven naar Europese samenwerking, naar 'de organisatie van een Europese entiteit'. Een 'economische gemeenschap' zou daarvan een belangrijk onderdeel moeten vormen. Om dat einddoel te bereiken, zouden de democratische landen van Europa allereerst moeten besluiten om **supranationale instituties** (zie kader) op te richten in bepaalde economische beleidssectoren. De landen die participeerden in deze supranationale instituties zouden stap voor stap vertrouwen kunnen opbouwen; vertrouwen in zichzelf, maar vooral in elkaar en in hun gezamenlijke vermogen om stabiliteit en vrede in Europa mogelijk te maken. Dat was de kern van Monnets **functionele logica**: duurzame samenwerking door toenemende sectorintegratie. Pas in 1950 zag Monnet kans om politiek draagvlak te verwerven voor zijn ideeën en zijn notitie om te zetten in een concreet plan: het Schumanplan.

Intergouvernementalisme en supranationalisme

Intergouvernementalisme betekent letterlijk 'tussen regeringen'. Bij intergouvernementele samenwerking hebben staten de touwtjes in handen. Regeringen nemen de besluiten en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. Elke staat heeft bovendien het recht zijn veto uit te spreken. Een staat hoeft zich alleen aan een besluit te houden indien hij er zelf mee heeft ingestemd.

Bij supranationalisme, dat letterlijk 'boven het nationale niveau' of 'boven-staatelijk' betekent, wordt de rol van regeringen beperkt door de inbreng van instellingen die niet bij een bepaald land horen, maar de gezamenlijke belangen vertegenwoordigen.

1.1.2 Deling van Duitsland en Europa (1945-1946)

Met de overwinning in zicht bereikten de regeringsleiders van de 'Grote Drie' – Franklin Roosevelt (Verenigde Staten), Winston Churchill (Verenigd Koninkrijk) en Jozef Stalin (Sovjet-Unie) – in februari 1945 tijdens de Conferentie van Jalta overeenstemming over de deling van Duitsland. Duitsland werd opgedeeld in vier **bezettingszones** en Berlijn werd opgedeeld in vier sectoren. Elke bezettingsmacht zou het hoogste gezag bekleden in zijn eigen zone. Tijdens de Conferentie van Potsdam, in de zomer van 1945, bevestigden de grootmachten hun besluit.

Onder invloed van de toenemende spanningen tussen Oost en West groeiden de drie westelijke zones en de Sovjetzone na 'Potsdam' snel uit elkaar. In 1946 stelde Churchill in een beroemde rede in Missouri vast dat een IJzeren Gordijn was neergedaald dat het Europese continent in tweeën spleet. Churchill herhaalde in deze rede zijn oproep uit 1943 voor het oprichten van 'een **Verenigde Staten van Europa**'. Hij dacht daarbij aan een samenwerkingsverband met een eigen leger en een eigen Hof van Justitie, dat gericht zou zijn op het bevorderen van vrijhandel. De continentale mogendheden Frankrijk en West-Duitsland zouden het samenwerkingsverband moeten dragen. Het Verenigd Koninkrijk hoefde geen deel uit te maken van deze Verenigde Staten van Europa. Vanuit Brits perspectief lag de prioriteit bij de eigen Gemeenebest (*Commonwealth*) en de *special relationship* met de VS. Deze prioriteitsstelling zou de naoorlogse Britse politiek ten aanzien van het Europese integratieproces blijven domineren.

1.1.3 Marshallplan, BRD en DDR (1947-1949)

In 1947 werd Churchills vrees bevestigd: het IJzeren Gordijn ging dicht. De VS zetten het **Marshallplan** op, een omvangrijk hulpprogramma voor de wederopbouw in heel Europa. Stalin wees het aanbod om te participeren in het Marshallplan echter resoluut van de hand. Daardoor werd het gezamenlijke bestuur van Duitsland door de vier bezettingsmogendheden gaandeweg onmogelijk. In mei 1949 werd de oprichting van de Bondsrepubliek Duitsland (**BRD**) een feit met de

goedkeuring van een grondwet door de West-Duitse Parlementaire Raad en de drie westelijke bezettingsmachten. Het opperste gezag bleef wel voorbehouden aan de bezettingsmachten. In september 1949 werden de eerste vrije verkiezingen in West-Duitsland gehouden. De Sovjet-Unie reageerde met de omvorming van de Sovjet-Russische bezettingszones tot de Duitse Democratische Republiek (DDR). De Koude Oorlog was begonnen.

1.2 Revolutie in de Europese betrekkingen (1950-1954)

De VS spanden zich in om een West-Europese eenheid te creëren als beschermingsblok tegen de communistische dreiging vanuit de Sovjet-Unie en haar Oost-Europese satellietstaten. Het beeld dat Washington daarbij voor ogen had, was dat van een federatie naar Amerikaans model. Monnets ideeën voor supranationale samenwerking werden door Washington daarom van harte gesteund.

In de eerste jaren na de oorlog lukte het echter niet om in West-Europa supranationale integratie tot stand te brengen. Er waren wel initiatieven voor samenwerking, maar als puntje bij paaltje kwam, bleven die toch steken in de oude intergouvernementele vormen. Zo sloten Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Benelux-landen in 1948 het zogenoemde [Pact van Brussel](#) (de latere West-Europese Unie – WEU). Dit samenwerkingsverband werkte als een klassieke alliantie die puur gericht was op collectieve verdediging, vooral tegen mogelijke nieuwe Duitse agressie. Ook de [Raad van Europa](#) en de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES, later OESO) waren zuiver intergouvernementeel van aard.

Niet supranationale samenwerking was de eerste prioriteit van de West-Europese staten, maar het verkrijgen van een dubbele veiligheidsgarantie tegen de Sovjet-Russische en Duitse dreiging. Deze kon alleen gegeven worden door de VS. In mei 1950 werd de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie ([NAVO](#)) opgericht, waarmee de VS tegemoetkwamen aan het West-Europese verlangen naar bescherming. Gezien de Amerikaanse veiligheidsgarantie én de feitelijke deling van de Duitse ervijand was Frankrijk nu bereid en in staat om het initiatief te nemen tot een supranationaal integratieproject in West-Europa.

1.2.1 Het Schumanplan (1950)

Op 9 mei 1950 lanceerde de Franse minister van Buitenlandse Zaken, Robert Schuman, een plan voor supranationale samenwerking in West-Europa. Volgens dit plan, dat bedacht was door Monnet maar bekend werd als het [Schumanplan](#), zouden de West-Europese staten op het gebied van de kolen- en staalproductie bevoegdheden overdragen aan een orgaan 'boven' de deelnemende staten: een supranationale instelling.

Het Schumanplan betekende het begin van de 'revolutie in de Europese betrekkingen' volgens het scenario dat Monnet in de zomer van 1943 op papier had

gezet, en een radicale koerswijziging in de buitenlandse politiek van Frankrijk. In het plan van Schuman zou Frankrijk een eventuele Duitse dreiging namelijk niet meer (militair) defensief tegemoet treden. Sterker nog, de ervijanden van wel- eer zouden nauw met elkaar gaan samenwerken. Het beleidsterrein waarop dat zou moeten gebeuren, was de kolen- en staalindustrie, die een cruciale rol had gespeeld in de oorlogsmachine van Adolf Hitler. Het nieuwe beleid was gericht op supranationale integratie: controle door samenwerking.

1.2.2 De totstandkoming van de EGKS (1951-1952)

Het Schumanplan kon rekenen op enthousiaste instemming van de BRD. Het paste immers goed in het buitenlands beleid van Konrad Adenauer, de eerste West-Duitse bondskanselier. Hij wilde de BRD economisch, politiek en militair aan West-Europa binden, de zogenoemde **Westbindung**, om zo de vrees voor nieuwe Duitse agressie weg te nemen. Naast Frankrijk en de BRD reageerden Italië, België, Nederland en Luxemburg positief op het Schumanplan. Deze landen waren economisch en maatschappelijk nauw verbonden met Frankrijk en de BRD. Zo was voor handelsland Nederland het wegnemen van handelsbelemmeringen door West-Europese samenwerking een voorwaarde voor economische groei en welvaart. Na onderhandelingen ondertekenden op 18 april 1951 de zes landen het Verdrag van Parijs ter oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (**EGKS**) en na ratificatie door de nationale parlementen van de lidstaten trad het verdrag in augustus 1952 in werking.

Het supranationale bestuurlijke centrum van de EGKS werd gevormd door een negenkoppige **Hoge Autoriteit**, waarvan Monnet de eerste voorzitter werd. De Nederlandse diplomaat Max Kohnstamm, voormalig privésecretaris van koningin Wilhelmina, werd de eerste secretaris-generaal. De Hoge Autoriteit werd gecontroleerd door een Algemene Vergadering, bestaande uit 78 afgevaardigden uit de nationale parlementen. De beslissingsmacht binnen de EGKS lag echter niet bij de Hoge Autoriteit maar bij de Raad van Ministers, waarin bewindslieden uit de regeringen van de lidstaten zitting hadden. De rechtsprekende macht kwam toe aan het Europese Hof van Justitie.

Max Kohnstamm, lobbyist voor Europa

Max Kohnstamm (1914-2010) werd na de Tweede Wereldoorlog directeur van Bureau Duitsland van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken. In die functie schreef hij een notitie waarin hij een lans brak voor toenadering tot Duitsland en nauwere Europese samenwerking. Zijn ideeën over Europese integratie kregen concreet vorm toen hij in 1950 als lid van de Nederlandse delegatie deelnam aan de onderhandelingen over het Schumanplan. Kohnstamm werd gegrepen door de ideeën van Jean Monnet. De supranationale weg leek hem de enige kans om Europa de dynamiek van de hoop te brengen in plaats van de dynamiek van de angst –



Figuur 1.2 Max Kohnstamm

angst die onlosmakelijk verbonden was met de politiek van het machts-evenwicht en het veiligheidsdilemma.

Toen de EGKS in 1952 in werking trad, werd Kohnstamm de eerste secretaris-generaal. Zijn beroep zou de rest van zijn leven naar eigen zeggen onveranderd blijven: lobbyist voor Europa. Voor Kohnstamm ging het politieke belang van het integratieproject boven het economisch belang. In een televisie-interview in 2003 werd hij kritisch ondervraagd over de hoge kosten van het Europese landbouwbeleid, waarop hij reageerde met: 'Ja, een paar dagen oorlog hè; die prijs ... meer niet' (Segers en Kohnstamm, 2011).

1.2.3 De mislukking van de EDG en de Akkoorden van Parijs (1952-1954)

Terwijl de EGKS definitief vorm kreeg, lanceerde Monnet een tweede plan voor Europese integratie. Dit was gericht op het oprichten van de Europese Defensiegemeenschap (EDG), met een West-Europees leger onder supranationaal bevel. Het plan speelde in op de wens om West-Duitsland te herbewapenen, die sinds het uitbreken van de oorlog in Korea steeds luider hoorbaar was in het Westen. Het project liep uit op een mislukking, omdat het Franse parlement in augustus 1954 weigerde om het verdrag te ratificeren. Het feit dat het EDG-verdrag onder meer de West-Duitse herbewapening en toetreding tot de NAVO regelde en het Franse defensiebeleid zou binden aan een supranationale institutie bleek onverteerbaar voor de Franse parlementariërs.

De Franse regering werd verantwoordelijk gehouden voor het EDG-fiasco. Frankrijk had zich dan ook te voegen naar de voorstellen die de Britse premier Anthony Eden deed om alsnog een verdrag tot stand te brengen waarmee de herbewapening van de Bondsrepubliek geregeld kon worden. Het initiatief van Eden leidde na moeizame onderhandelingen tot de Akkoorden van Parijs, die in het voorjaar van 1955 geratificeerd werden door de parlementen van de betrokken staten. Dit verdrag zorgde ervoor dat het NAVO-lidmaatschap en de herbewapening van de BRD alsnog geregeld werden. In tegenstelling tot de EDG was dit echter puur intergouvernementeel; er was geen sprake meer van supranationale samenwerking waaraan Frankrijk zijn eigen defensiebeleid ondergeschikt had moeten maken. Bovendien zagen de Fransen de deelname van het Verenigd Koninkrijk als een veiligheidsgarantie tegen eventueel eigenmachtig Duits optreden.

Na de ratificatie van de Akkoorden van Parijs trad de Bondsrepubliek toe tot de West-Europese Unie (WEU, voortgekomen uit het Pact van Brussel) en

de NAVO. Dit betekende een groot succes voor de Westbindung-politiek van bondskanselier Adenauer. Wel had hij 'vrijwillig' moeten verklaren dat de BRD afzag van de productie van ABC-wapens (atomaire, bacteriële en chemische wapens).

1.3 De oprichting van de EEG en Euratom (1955-1968)

In het voorjaar van 1955 circuleerden er twee nieuwe plannen voor Europese integratie. Deze plannen beoogden een *relance européenne*, een heropleving van het integratieproces na het fiasco van de EDG.

1.3.1 Relance européenne (1955)

Het ene plan was alweer van Monnet, die samen met de Belgische minister van Buitenlandse Zaken Paul-Henri Spaak werkte aan nieuwe initiatieven voor **sectorintegratie**. Monnet en Spaak waren ervan overtuigd dat één beleidsterrein uitermate geschikt was voor een tweede supranationale Europese Gemeenschap, namelijk kernenergie, de energiebron van de toekomst. Zij ontwikkelden een plan voor een Europese atoomgemeenschap (Euratom).

Het andere plan was van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Jan-Willem Beyen. Anders dan Monnet en Spaak was hij geen aanhanger van sectorintegratie. Hij ijverde voor algemene integratie door middel van het oprichten van een Europese **gemeenschappelijke markt**. Die zou moeten plaatsvinden in een aantal fasen, waarvan de oprichting van een douane-unie de eerste was (zie kader). Ook volgens Beyen waren er supranationale instellingen nodig, maar in zijn plan ging het daarbij vooral om een onafhankelijke Europese instelling die eerlijke concurrentie in de gemeenschappelijke markt zou moeten garanderen. Protectionistisch nationaal beleid dat leidde tot (te) hoge prijzen en oneerlijke concurrentie tussen de West-Europese landen zou zo moeten worden ingedamd.

Fasen van economische integratie

De gangbare indeling van fasen van economische integratie is als volgt:

- vrijhandelszone: bij import en export tussen de lidstaten onderling worden aan de grenzen geen importheffingen opgelegd, waardoor het onderlinge invoertarief nul is;
- douane-unie: het voorgaande plus een gezamenlijk 'buitentarief' bij import uit en export naar niet-lidstaten (importheffing, exportsubsidie);
- gemeenschappelijke of interne markt: het voorgaande plus vrij verkeer van personen, kapitaal, goederen en diensten (afbouw van niet-tarifaire belemmeringen, zoals studiefinanciering alleen voor 'eigen' studenten);
- economische en monetaire unie: het voorgaande plus harmonisatie van het monetair en economisch beleid.

Op 1 en 2 juni 1955 vond in de Siciliaanse havenplaats Messina een conferentie plaats over de plannen van Beyen, Monnet en Spaak. Op de valreep lukte het de Benelux om de BRD, Frankrijk en Italië te committeren aan de [Resolutie van Messina](#), die later het symbool werd van de relance européenne. Op zich stelde de resolutie weinig voor. De zes lidstaten van de EGKS verklaarden slechts dat een intergouvernementeel comité de haalbaarheid van een gemeenschappelijke markt en een atoomgemeenschap zou onderzoeken. Daarmee hielden ze alle opties open. Spaak werd benoemd tot voorzitter van het comité. Hij was optimistisch gestemd: hoe ingewikkeld de materie ook was, volgens hem was het nu niet langer de vraag *of* de gemeenschappelijke markt en de atoomgemeenschap er zouden komen, maar *hoe*.

1.3.2 'Europa' in de wereld (1956-1957)

In april 1956 presenteerde Spaak het eindrapport van zijn comité, dat bekend zou worden als het [Spaak-rapport](#). In het rapport werden de beide projecten, de atoomgemeenschap en de gemeenschappelijke markt, onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daarnaast pleitte het rapport voor de oprichting van een supranationale Europese Commissie die verantwoordelijk zou zijn voor de stapsgewijze invoering van de gemeenschappelijke markt. Tijdens de Conferentie van Venetië op 29 en 30 mei 1956 besloten de EGKS-lidstaten de conclusies van het Spaak-rapport te aanvaarden en verdragsonderhandelingen te openen. De omstandigheden leken gunstig: begin 1956 was in Frankrijk een nieuwe regering aangetreden onder leiding van Guy Mollet, die een meer constructieve politiek voorstond ten aanzien van de relance européenne.

Toch verliepen de onderhandelingen stroef. Tijdens een conferentie in Parijs, in oktober 1956, dreigden ze zelfs op een volledige mislukking uit te lopen. De BRD weigerde in te stemmen met de Franse eisen van sociale harmonisatie. Die kwamen erop neer dat Frankrijk de andere landen vroeg zich aan te passen aan het Franse beleid betreffende betaling van overuren, vakantiedagen en gelijke beloning van vrouwen en mannen. Zo wilde Frankrijk voorkomen dat het hoge Franse prijsniveau – dat onder meer het gevolg was van de hoge sociale lasten – de Franse industrie uit de markt zou prijzen. Kort na de mislukte conferentie van Parijs ontstonden echter grote internationale spanningen die de Europese onderhandelingen in een stroomversnelling brachten.

Eind oktober brak in Hongarije een opstand uit tegen het communistische regime, die door het Russische Rode Leger op gewelddadige wijze werd neergeslagen. Tegelijkertijd leidde de [Suezcrisis](#) tot hoogoplopende internationale spanningen. In de zomer van 1956 nationaliseerde Egypte het Suezkanaal, dat tot dan toe in Frans-Britse handen was. In de maanden die volgden, probeerden Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk tevergeefs de nationalisatie van het kanaal ongedaan te maken. Begin november voerden ze zelfs bombardementen uit op Egyptische doelen en landden Franse en Britse paratroepen in Egypte. Daarop stelde Nikolaj Boelganin, premier van de Sovjet-Unie, dat hij vastbesloten was de

Frans-Britse interventie neer te slaan. Hij dreigde zelfs met nucleaire aanvallen op Londen en Parijs. Amerikaanse steun voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk bleef uit. Hierop besloten zij hun interventie af te breken. Zij leden daarmee internationaal een enorm gezichtsverlies. De Suezcrisis was de onomstotelijke bevestiging van het machtsverval van de grote mogendheden van weleer. Ze was voor beide landen een directe aanleiding om zich sterker op de Europese samenwerking te richten.

Op 6 november, op het hoogtepunt van de Suezcrisis, reisde bondskanselier Adenauer af naar Parijs. Er bestond grote binnenlandse weerstand tegen dit bezoek, want een meerderheid van de West-Duitsers wenste niet geassocieerd te worden met Frans-Britse koloniale problemen. Adenauer dacht daar echter anders over. Gezien de gespannen situatie in de wereld en de Sovjet-Russische dreigementen was het volgens hem juist van het allergrootste belang dat 'Europa' zich hecht aaneensloot. Zijn bezoek aan de Franse premier Mollet werd een succes. Adenauer en Mollet sloten compromissen op alle openstaande punten en effenden zo de weg voor de ondertekening van de [Verdragen van Rome](#), op 25 maart 1957, waarmee de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en [Euratom](#) werden opgericht.

1.3.3 Het Europa van De Gaulle (1958-1968)

In 1959 werd generaal Charles de Gaulle president van Frankrijk. Zijn eerste prioriteit was de positie van Frankrijk in de wereld. Een essentieel onderdeel van De Gaulles buitenlandbeleid was zijn streven naar een [intergouvernementeel](#) en '[Europees](#)' Europa dat, onder leiding van Frankrijk, als een onafhankelijke derde macht naast de twee supermogendheden – de VS en de Sovjet-Unie – zou functioneren. Het Verenigd Koninkrijk verschilde in zijn ogen te veel van het Europese continent en paste daarom niet in de EEG. Het vormde bovendien een bedreiging voor de onafhankelijkheid van Europa, omdat het zou kunnen fungeren als een 'paard van Troje' voor de VS. Via het [Britse lidmaatschap](#) van de EEG zouden de Amerikanen hun greep op de Europese samenwerking aanzienlijk kunnen versterken. Dat zou De Gaulles plannen voor een 'Europees' Europa doorkruisen. Daarom sprak hij tot tweemaal toe, in 1963 en 1967, een veto uit over Britse toetreding.



Figuur 1.3 Charles de Gaulle (links) en de West-Duitse bondskanselier Konrad Adenauer (rechts)

Volgens De Gaulle diende Europa een klassiek 'Europa van staten' te zijn, dus vooral intergouvernementeel. Voor een dominante rol van supranationale Europese integratie was geen plaats in zijn visie. Dit bracht hem in 1965 hard in botsing met de Europese Commissie. De Commissie had met betrekking tot de financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voorstellen gedaan die onder meer het invoeren van besluitvorming bij meerderheid – dus een verlies van het vetorecht – en een uitbreiding van de bevoegdheden van de Commissie behelsden. Door te verklaren dat dit voor Frankrijk onaanvaardbaar was, veroorzaakte De Gaulle de zogenoemde **legestoelcrisis** (zie kader).

De crisis van de lege stoel

Naar aanleiding van de plannen van de Commissie dreigde Frankrijk uit de EEG te stappen. Het kon niet accepteren dat het zijn vetorecht zou verliezen waardoor andere lidstaten aan Frankrijk hun wil zouden kunnen opleggen. Daarop volgde de 'crisis van de lege stoel', die zo genoemd wordt omdat Frankrijk weigerde zijn plek aan de onderhandelingstafel in te nemen zolang de Commissievoorstellen betreffende het GLB niet van de agenda waren gehaald. De lege stoel miste zijn uitwerking niet. De Commissie kwam met nieuwe voorstellen die meer in lijn waren met de Franse wensen. Begin 1966 werd met het **Compromis van Luxemburg** een uitweg gevonden. De lidstaten werden het eens over een formule voor de meerderheidsregel. In het geval dat de Raad van Ministers vaststelde dat er 'vitale belangen' van een of meer lidstaten op het spel stonden, kon bij unanimitie in plaats van bij meerderheid besloten worden. Dit *agreement to disagree* sloot de door De Gaulle ontketende periode van openlijke strijd over de doelstelling van het integratieproces af.

1.3.4 Permanente strijdpunten

Met het Compromis van Luxemburg verdween de ideeënstrijd over de toekomst van het Europese integratieproces weliswaar naar de achtergrond, maar was deze allerm minst beslecht. De volgende decennia zouden veel onopgeloste strijdpunten blijven sluimeren:

- de methode van integratie (supranationaal of intergouvernementeel);
- de snelheid en omvang van integratie (verdieping en/of verbreding);
- de (stem)verhoudingen tussen grote en kleine lidstaten.

Telkens als er onderhandeld werd over verdragshervorming en verdergaande integratie laaiden discussies over deze punten weer op. Dit leidde herhaaldelijk tot marathonvergaderingen en tot lange, gecompliceerde verdragsteksten vol compromissen met betrekking tot deze strijdpunten. Lidstaten die op het ene punt hun zin hadden kunnen doordrukken, moesten vaak op andere punten concessies doen. Op die manier ontstonden de befaamde **Grand Bargains** ('deals') die

ten grondslag liggen aan de Europese verdragen. Ook de Commissie speelde dit spel mee. De Nederlandse Eurocommissaris (en vader van het Europese landbouwbeleid) Sicco Mansholt schreef daarover:

‘Het aantal onopgeloste punten moet niet te groot zijn, maar ook niet te klein, want dan heb je weinig te verdelen (...). Wij gaan uitzoeken hoe we iedereen iets kunnen geven als genoegdoening. Iedere minister moet natuurlijk thuis kunnen komen met iets waarvan hij kan zeggen: “Kijk, dat heb ik gedaan gekregen.”’ (Van Merriënboer, 2006, p. 285)

De taaie onderhandelingen over deze Grand Bargains kwamen dus in de plaats van dreigementen en oorlogvoering als alledaagse werkelijkheid in West-Europa.

1.4 Verdieping, verbreding en voltooiing van de markt (1969-1992)

Na het vertrek van De Gaulle in 1968 ontstond er ruimte voor verdieping en uitbreiding van de Europese integratie. Frans-Duitse initiatieven vormden telkens de motor.

1.4.1 Het einde van de trente glorieuses en de Europese Akte (1969-1985)

In de jaren zeventig legden de Franse presidenten Georges Pompidou en Valéry Giscard d'Estaing samen met hun West-Duitse tegenhangers, de bondskanseliers Willy Brandt en Helmut Schmidt, de basis voor Europese monetaire samenwerking met de oprichting van het Europees Monetair Stelsel (EMS, zie hoofdstuk 9). Bovendien werden de onderhandelingen over Britse toetreding heropend. In januari 1973 breidde de EEG zich uit met het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland.

Ondertussen voltrok zich een ingrijpende verandering op nationaal niveau. Na de Tweede Wereldoorlog hadden de landen van West-Europa zich tot verzorgingsstaten ontwikkeld die in materiële zin tegemoetkwamen aan het maatschappelijke verlangen naar stabiliteit en welvaart. De Europese integratie gaf de lidstaten een beleidsinstrument in handen dat sociale bescherming mogelijk maakte zonder de economische ontwikkeling in de weg te staan. Door de schaalvergroting die mogelijk werd dankzij de EEG konden namelijk tegelijkertijd volledige werkgelegenheid én economische groei gerealiseerd worden. In de jaren zeventig kwam er een einde aan deze jaren van naoorlogse voorspoed, die bekendstaan als de *trente glorieuses*, de ‘dertig vette jaren’.

De verzorgingsstaat kwam in toenemende mate onder druk te staan. West-Europa had te kampen met alsmaar toenemende werkloosheid, lage economische groei, hoge inflatie en groeiende staatsschulden. Bovendien zag het zich door de globalisering meer en meer geconfronteerd met een achterstand op