



DE AANLOOP NAAR DE EUROPESE AKTE

De belangrijkste ontwikkelingen die voortvloeiden uit de oprichtingsverdragen waren de instelling van een systeem van eigen middelen van de Gemeenschap, de versterking van de begrotingsbevoegdheden van het Europees Parlement, de rechtstreekse algemene verkiezing van het Europees Parlement en de oprichting van het Europees Monetair Stelsel. De inwerkingtreding van de Europese Akte in 1986, die een substantiële wijziging van het Verdrag van Rome inhield, versterkte de integratiedoelstelling door een grote interne markt tot stand te brengen.

DE MIJLPALLEN IN DE EERSTE FASE VAN INTEGRATIE

Artikel 8 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, ook bekend als het Verdrag van Rome^[1], bepaalde dat er in een overgangperiode van twaalf jaar, verdeeld in drie fasen en eindigend op 31 december 1969, een gemeenschappelijke markt tot stand zou worden gebracht. De eerste doelstelling, de douane-unie, werd sneller verwezenlijkt dan verwacht. De overgangperiode voor de uitbreiding van quota en de geleidelijke afschaffing van interne douanebeperkingen eindigde al op 1 juli 1968. Toch bleven er aan het eind van de overgangperiode nog aanzienlijke belemmeringen voor het vrije verkeer bestaan. Tegen die datum had de EEG een gemeenschappelijk extern tarief voor handel met derde landen vastgesteld.

Een ander groot project voor de Europese integratie was de totstandbrenging van een "groen Europa" in de landbouw. In 1962 werden de eerste verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) vastgesteld en werd het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) opgericht.

DE EERSTE WIJZIGINGEN VAN DE VERDRAGEN

A. Institutionele verbeteringen

De eerste institutionele verandering vond plaats door middel van het Fusieverdrag^[2] van 8 april 1965, waarbij de uitvoerende organen van de drie op dat moment bestaande gemeenschappen (EGKS, EEG en EGA of Euratom) fuseerden en waarbij het beginsel van begrotingseenheid werd vastgelegd.

[1]Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, zie: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>

[2]Fusieverdrag, PB 152 van 13.7.1967, blz. 2-17, zie: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/fusion/sign>



B. Eigen middelen en begrotingsbevoegdheden

Met het besluit van de Raad van 21 april 1970^[3] werd een systeem van eigen middelen voor de Gemeenschap ingesteld dat de financiële bijdragen van de lidstaten verving (1.4.1).

- In het Verdrag van Luxemburg van 22 april 1970^[4] werden aan het Parlement bepaalde begrotingsbevoegdheden toegekend (1.3.1).
- Met het Verdrag van Brussel van 22 juli 1975^[5] verkreeg het Parlement het recht om de begroting te verwerpen en de Commissie kwijting te verlenen voor de uitvoering van de begroting. Bij dit verdrag werd tevens de Rekenkamer opgericht, een orgaan voor de boekhoudkundige controle en het financieel beheer (1.3.12).

C. Verkiezingen

De Akte van 20 september 1976 verleende het Parlement nieuwe legitimiteit en gezag: sindsdien wordt het door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen gekozen (1.3.4). Bij de herziening van de Akte in 2002 werden het algemene beginsel van evenredige vertegenwoordiging en andere kaderbepalingen voor nationale wetgeving inzake de Europese verkiezingen ingevoerd.

D. Uitbreiding van de EU

Het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland traden op 1 januari 1973 toe tot de EEG, terwijl het Noorse volk zich in een referendum uitsprak tegen toetreding. Griekenland werd lid in 1981, Spanje en Portugal in 1986.

E. De Europese begroting

Na de eerste uitbreidingen klonk de roep om meer begrotingsdiscipline en een hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Tijdens de Europese Raad van 1979 werd overeenstemming bereikt over aanvullende maatregelen. Met de akkoorden van Fontainebleau van 1984 werd een duurzame oplossing gevonden: elke lidstaat waarvan de relatieve welvaart door buitensporige financiële lasten werd bedreigd, kon hiervoor compensatie ontvangen.

PLANNEN VOOR VERDERE INTEGRATIE

Na de eerste successen van de economische gemeenschap kwam de doelstelling van een politieke eenwording van de lidstaten in het begin van de jaren zestig weer hoog op de agenda te staan, ondanks het mislukken van de plannen voor de Europese Defensiegemeenschap in augustus 1954.

[3]70/243/EGKS, EEG, Euratom: Besluit van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen, zie: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1970/243/oj?locale=nl>

[4]Verdrag houdende wijziging van een aantal budgettaire bepalingen, PB L 2 van 2.1.1971, blz. 1-12, zie: https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096159975&whOJ=NO_OJ=002.YEAR_OJ=1971&type=advanced&lang=nl&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_COLL_OJ=oj-1

[5]Verdrag houdende wijziging van een aantal financiële bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben PB 359 van 31.12.1977, blz. 1-19, zie: https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096310653&whOJ=NO_OJ%3D359.YEAR_OJ%3D1977&type=advanced&lang=nl&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_COLL_OJ=oj-1



A. Mislukte poging tot politieke eenmaking

Tijdens de top van Bonn van 1961 gaven de staatshoofden en regeringsleiders van de zes oprichtende lidstaten van de EEG een intergouvernementele commissie, onder voorzitterschap van de Franse ambassadeur Christian Fouchet, de opdracht om voorstellen in te dienen voor een politiek statuut van een unie van Europese volkeren. Deze studiecmissie trachtte de lidstaten tot twee keer toe (in 1960 en 1962) een ontwerpverdrag voor te leggen dat aanvaardbaar was voor alle partijen, maar zonder succes. Fouchet had zijn plan nochtans gebaseerd op de strikte eerbiediging van het zelfstandige karakter van de lidstaten en had de federale optie dus uitgesloten.

Het substituut voor het uitblijven van een politieke gemeenschap werd uiteindelijk de "Europese politieke samenwerking". Op een conferentie tijdens de Top van Den Haag in december 1969 besloten de staatshoofden en regeringsleiders na te gaan op welke manier het best vooruitgang geboekt kon worden op het gebied van de politieke eenwording. Het verslag-Davignon, dat in oktober 1970 werd goedgekeurd door de ministers van Buitenlandse Zaken en vervolgens werd aangevuld met andere verslagen, vormde de basis voor de Europese politieke samenwerking tot de inwerkingtreding van de Europese Akte.

B. De crisis van 1966

In de derde fase van de overgangperiode zouden de stemprocedures in de Raad wijzigen (overgang van eenparigheid naar gekwalificeerde meerderheid van stemmen op bepaalde gebieden). Dat leidde tot een grote crisis. Frankrijk verzette zich tegen een aantal voorstellen van de Commissie, onder meer over de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en woonde de belangrijkste communautaire vergaderingen niet langer bij (politiek van de "lege stoel"). Uiteindelijk zorgde het zogeheten Akkoord van Luxemburg voor een uitweg (1.3.7). Daarin werd bepaald dat indien er vitale belangen van een lidstaat op het spel stonden, de leden van de Raad zich zouden inspannen om tot een oplossing te komen die door allen kon worden gesteund met inachtneming van hun wederzijdse belangen.

C. Het toenemende belang van de Europese toppen

Hoewel de conferenties van staatshoofden en regeringsleiders buiten het institutionele kader van de Gemeenschappen om bleven plaatsvinden, zetten zij steeds vaker politieke lijnen uit en zochten zij naar oplossingen voor problemen waar de Raad niet uit raakte. Na de eerste bijeenkomsten in 1961 en 1967 wonnen de conferenties aan belang met de top van Den Haag op 1 en 2 december 1969. Daar werd onderhandeld over de uitbreiding van de Gemeenschap en werd een akkoord gesloten over het stelsel van de communautaire financiën. Tijdens de top van Fontainebleau (december 1974) werden belangrijke politieke besluiten genomen met betrekking tot de rechtstreekse verkiezingen van het Parlement en de besluitvormingsprocedures in de Raad. Er werd ook besloten dat de staatshoofden en regeringsleiders in de toekomst drie keer per jaar bijeen zouden komen als "Europese Raad" om communautaire zaken en de politieke samenwerking te bespreken (1.3.6).



D. Institutionele hervorming en monetair beleid

Tegen het einde van de jaren zeventig namen de lidstaten allerlei initiatieven om hun economische en fiscale beleid op elkaar af te stemmen. Om het probleem van de monetaire instabiliteit en de nadelige gevolgen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de cohesie tussen de lidstaten op te lossen, werd tijdens de Europese Raden van Bremen en Brussel in 1978 het Europees Monetair Stelsel (EMS) opgericht. Hoewel het werd opgericht op een vrijwillige en gedifferentieerde basis (het Verenigd Koninkrijk besloot niet deel te nemen aan het wisselkoersmechanisme), was het EMS toch gebaseerd op het bestaan van een gemeenschappelijke munt, namelijk de ecu.

Tijdens de Europese Raad van Londen van 1981 dienden de ministers van Buitenlandse Zaken van Duitsland en Italië, Hans-Dietrich Genscher en Emilio Colombo, een ontwerp in voor een Europese Akte die diverse gebieden zou bestrijken: politieke samenwerking, cultuur, grondrechten, harmonisatie van de wetgeving die niet onder de communautaire verdragen viel, bestrijding van geweld, terrorisme en criminaliteit. Dit voorstel is nooit als zodanig goedgekeurd, maar sommige elementen ervan zijn overgenomen in de "Plechtige Verklaring betreffende de Europese Unie" die op 19 juni 1983 in Stuttgart werd aangenomen.

E. Het Spinelli-project

Enkele maanden na de eerste rechtstreekse algemene verkiezingen van het Parlement in 1979 maakte het Parlement een ernstige crisis door in zijn betrekkingen met de Raad, dit naar aanleiding van de begroting voor 1980. Op initiatief van EP-lid Altiero Spinelli, grondlegger van de Federalistische Europese Beweging en oud-lid van de Commissie, kwam een groep van negen EP-leden in juli 1980 bijeen om te bespreken op welke manier het functioneren van de instellingen nieuw leven kon worden ingeblazen. In juli 1981 richtte het Parlement een Commissie institutionele zaken op waarvan Spinelli coördinerend rapporteur was. De taak van de commissie bestond erin een ontwerp voor herziening van de Verdragen voor te bereiden. De commissie koos ervoor een plan uit te werken voor wat de grondwet van de Europese Unie moest worden. Het ontwerpverdrag werd op 14 februari 1984 met grote meerderheid van stemmen goedgekeurd. De wetgevingsbevoegdheid zou worden uitgeoefend volgens een tweekamerstelsel dat sterk verwant was met dat van een federale staat. Dit stelsel was erop gericht een evenwicht tot stand te brengen tussen het Europees Parlement en de Raad. Het bleek echter niet aanvaardbaar voor de lidstaten.

DE EUROPESE AKTE

Nu het geschil van begin jaren tachtig over de communautaire begroting van de baan was, besloot de Europese Raad van juni 1984 te Fontainebleau een ad-hoccomité op te richten bestaande uit persoonlijke vertegenwoordigers van de staatshoofden en regeringsleiders. Dit werd het comité-Dooge genoemd, naar de voorzitter ervan. Aan dit comité werd opdracht gegeven voorstellen in te dienen voor de verbetering van het functioneren van de Gemeenschap en de politieke samenwerking. De Europese Raad van Milaan besloot in juni 1985 met een meerderheid van stemmen (7 voor en 3 tegen, een uitzonderlijke gang van zaken binnen dit orgaan) een intergouvernementele



conferentie bijeen te roepen die zich moest buigen over de bevoegdheden van de instellingen, de uitbreiding van het werkterrein van de Gemeenschap en de totstandbrenging van een "echte" interne markt.

Op 17 februari 1986 werd de Europese Akte^[6] door negen lidstaten ondertekend. Denemarken (na de positieve uitslag van een referendum), Italië en Griekenland volgden op 28 februari 1986. De Akte werd in de loop van 1986 door de parlementen van de lidstaten geratificeerd en trad op 1 juli 1987, met zes maanden vertraging wegens een door een particulier bij een Ierse rechtbank ingesteld beroep, in werking. De Europese Akte was de eerste substantiële wijziging van het Verdrag van Rome. De belangrijkste bepalingen waren:

A. Uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie

1. door een grote interne markt tot stand te brengen

Vóór 1 januari 1993 moest een volledig werkende interne markt worden voltooid. Voor de instelling van de interne markt werd de in 1958 afgesproken doelstelling als uitgangspunt genomen en vervolgens verbreed ([2.1.1](#)).

2. door te voorzien in nieuwe bevoegdheden op het gebied van

- monetair beleid,
- sociaal beleid,
- economische en sociale cohesie,
- onderzoek en technologische ontwikkeling,
- milieubeleid,
- samenwerking inzake buitenlands beleid.

B. Verbeteringen in de besluitvormingscapaciteit van de Raad

In vier van de bestaande bevoegdheidsdomeinen van de Gemeenschap (wijziging van het gemeenschappelijk douanetarief, vrijheid van dienstverlening, vrij verkeer van kapitaal, en het gemeenschappelijk zeevaart- en luchtvaartbeleid) werd voor de besluitvorming overgestapt van eenparigheid van stemmen op gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Ook heel wat nieuwe bevoegdheidsdomeinen, zoals de interne markt, sociaal beleid, economische en sociale cohesie, onderzoek en technologische ontwikkeling en milieubeleid, werden gekoppeld aan besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Tot slot lag de kwestie van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid aan de basis van een aanpassing van het intern reglement van orde van de Raad naar aanleiding van een eerdere verklaring van het voorzitterschap waarin gesteld werd dat de Raad in de toekomst niet alleen kan overgaan tot een stemming op initiatief van zijn voorzitter, maar ook op verzoek van de Commissie of van een lidstaat, als een gewone meerderheid van de leden van de Raad hiermee instemt.

[6] Europese Akte, PB L 169 van 29.6.1987, blz. 1-28, zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:11986U/TXT>



C. Een versterkte rol voor het Europees Parlement

De bevoegdheden van het Europees Parlement werden versterkt doordat:

- zijn instemming noodzakelijk werd wanneer de Gemeenschap uitbreidings- en associatieovereenkomsten wenste te sluiten;
- er een procedure voor samenwerking met de Raad werd ingesteld ([1.2.3.](#)), die het Parlement beperkte maar reële wetgevingsbevoegdheden verleende. De procedure, die indertijd kon worden toegepast op basis van een tiental rechtsgronden, vormt een keerpunt in de ontwikkeling van het Europees Parlement tot een werkelijke medewetgever.

Ina Sokolska
05/2019

