



## DE VERDRAGEN VAN MAASTRICHT EN VAN AMSTERDAM

Middels het Verdrag van Maastricht zijn de voorgaande Europese verdragen gewijzigd en is er een Europese Unie gecreëerd die rust op drie pijlers: de Europese Gemeenschappen, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (JBZ). Met het oog op de uitbreiding van de Europese Unie is het Verdrag van Amsterdam bedoeld om de nodige aanpassingen aan te brengen voor een doeltreffender en democratischer functioneren van de Unie.

### I. HET VERDRAG VAN MAASTRICHT

Het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)<sup>[1]</sup> is op 7 februari 1992 in Maastricht ondertekend en op 1 november 1993 in werking getreden.

#### A. Structuur van de Unie

De oprichting van een Europese Unie bij het Verdrag van Maastricht betekende een volgende stap in het proces van de totstandbrenging van "een unie die de volkeren van Europa steeds nauwer met elkaar verbindt". De Europese Unie werd gebaseerd op de Europese Gemeenschappen, aangevuld met de beleidsterreinen en samenwerkingsvormen die in het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn vastgelegd. De Unie had één institutioneel kader, bestaande uit de Raad, het Europees Parlement, de Europese Commissie, het Hof van Justitie en de Rekenkamer, die toen strikt genomen de enige instellingen van de Gemeenschap waren die hun bevoegdheden uitoefenden overeenkomstig het bepaalde in de Verdragen. Bij het Verdrag werden het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's in het leven geroepen, die beide adviesorganen zijn. Verder zijn als aanvulling op de bestaande financiële instellingen van de EIB-groep (de Europese Investeringsbank en het Europees Investeringsfonds) krachtens het Verdrag het Europees Stelsel van Centrale Banken en de Europese Centrale Bank opgericht.

#### B. Bevoegdheden van de Unie

De Unie werd bij het Verdrag van Maastricht opgericht en voorzien van bepaalde bevoegdheden, die worden onderverdeeld in drie categorieën, gewoonlijk aangeduid als "pijlers": de eerste pijler bestond uit de Europese Gemeenschappen en bood een kader op grond waarvan de communautaire instellingen de bevoegdheden konden uitoefenen die hen door de lidstaten waren toegekend, op de terreinen die onder het toepassingsgebied van het Verdrag vielen; de tweede pijler werd gevormd door

[1]PB C 191 van 29.7.1992, blz. 1-112



het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid, dat in titel V van het Verdrag is vastgelegd; de derde pijler betref de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, waarin titel VI van het Verdrag voorzag. De titels V en VI voorzagen in intergouvernementele samenwerking via de communautaire instellingen, aangevuld met bepaalde supranationale elementen, zoals samenwerking met de Europese Commissie en raadpleging van het Europees Parlement.

### 1. De Europese Gemeenschap (eerste pijler)

De Europese Gemeenschap had als taak de goede werking van de interne markt te waarborgen en onder andere te zorgen voor een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit, een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, en gelijkheid tussen mannen en vrouwen. De Gemeenschap trachtte, binnen de grenzen van haar bevoegdheden, deze doelstellingen te verwezenlijken door het tot stand brengen van een gemeenschappelijke markt en het uitvoeren van daarmee samenhangende maatregelen, zoals omschreven in artikel 3 van het EG-Verdrag, alsmede door het invoeren van een gemeenschappelijk economisch en monetair beleid, zoals bedoeld in artikel 4. Bij haar werkzaamheden diende de Gemeenschap te handelen overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel. Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vielen, trad de Gemeenschap op overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel (artikel 5 van het EG-Verdrag).

### 2. Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) (tweede pijler)

De Unie had tot taak een op intergouvernementele leest geschoeid buitenland- en veiligheidsbeleid te bepalen en uit te voeren. De lidstaten dienden dit beleid actief en onvoorwaardelijk te steunen in een geest van wederzijdse loyaliteit en solidariteit. Het GBVB had onder meer de volgende doelstellingen: beschermen van de gemeenschappelijke waarden, fundamentele belangen, onafhankelijkheid en integriteit van de Unie, overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties; vergroten van de veiligheid van de Unie in alle opzichten; bevorderen van internationale samenwerking; ontwikkelen en versterken van de democratie en de rechtsstaat en van de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

### 3. Samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (derde pijler)

De Unie had als doelstelling op deze terreinen een op intergouvernementele leest geschoeid gemeenschappelijk optreden te ontwikkelen, teneinde de burgers een hoog niveau van bescherming te verschaffen in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Dit beleid had betrekking op de volgende terreinen:

- regels voor en versterkte controle op het passeren van de buitengrenzen van de Gemeenschap;
- bestrijding van terrorisme, misdaad, drugshandel en internationale fraude;
- justitiële samenwerking in civiele en strafzaken;
- oprichting van een Europese politiedienst (Europol) en invoering van een systeem voor het uitwisselen van informatie tussen nationale politiediensten;



- bestrijding van illegale immigratie;
- gemeenschappelijk asielbeleid.

## II. HET VERDRAG VAN AMSTERDAM

Het op 2 oktober 1997 te Amsterdam ondertekende Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten<sup>[2]</sup> is op 1 mei 1999 in werking getreden.

### A. Uitbreiding van de bevoegdheden van de EU

#### 1. Europese Gemeenschap

Wat de doelstellingen betreft, is bijzondere nadruk gelegd op een evenwichtige en duurzame ontwikkeling en een hoog niveau van werkgelegenheid. Er is een mechanisme opgezet voor het coördineren van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten en het Verdrag voorzag in de mogelijkheid van communautaire maatregelen op dit terrein. De Overeenkomst betreffende het sociaal beleid is met enkele verbeteringen in het EG-Verdrag opgenomen (schrapping van niet-deelnemingsclausule). Vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag vond de besluitvorming voor belangrijke terreinen die voorheen onder de "derde pijler" vielen plaats volgens de "communautaire methode". Men denke hierbij aan beleid met betrekking tot asielzaken, immigratie, passeren van de buitengrenzen, fraudebestrijding, douanesamenwerking, justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, alsmede een deel van de samenwerking waarin het Schengenakkoord voorzag en dat volledig door de EU en de Gemeenschappen werd ondersteund.

#### 2. Europese Unie

De intergouvernementele samenwerking tussen justitiële en politiediensten werd versterkt doordat doelstellingen en taken duidelijk werden omschreven en er een nieuw rechtsinstrument werd ingevoerd dat vergelijkbaar was met een richtlijn. De instrumenten voor het uitvoeren van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid zijn verder ontwikkeld, met name door de invoering van een nieuw instrument, de gemeenschappelijke strategie, van een nieuwe functie, de secretaris-generaal van de Raad verantwoordelijk voor het GBVB, en van een nieuwe structuur, de Eenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing.

### B. Versterking van het Europees Parlement

#### 1. Wetgevingsbevoegdheid

In het kader van de medebeslissingsprocedure, die is uitgebreid tot de vijftien in het EG-Verdrag reeds bestaande rechtsgronden, werden het Parlement en de Raad vrijwel gelijkwaardige medewetgevers. De medebeslissingsprocedure gold voor alle wetgevingsgebieden waarop de Raad met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten kon nemen, met uitzondering van het landbouw- en mededingingsbeleid. In vier gevallen (de artikelen 18, 42 en 47, alsmede artikel 151 betreffende cultuurbeleid, dat ongewijzigd blijft) gold voor toepassing van de

---

[2]PB C 340 van 10.11.1997, blz. 115



medebeslissingsprocedure nog steeds het vereiste dat een besluit met eenparigheid van stemmen door de Raad moest zijn goedgekeurd. De andere wetgevingsterreinen waarop besluiten met eenparigheid van stemmen moesten worden goedgekeurd, vielen buiten het toepassingsgebied van de procedure.

## **2. Controlebevoegdheid**

Behalve de Commissie als college, moest ook de voorgedragen voorzitter van de toekomstige Commissie door het Parlement worden goedgekeurd (artikel 214).

## **3. Verkiezing en statuut van de leden**

Ten aanzien van de procedure voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement via rechtstreekse algemene verkiezingen (artikel 190 van het EG-Verdrag), gold dat de bevoegdheid van de Gemeenschap voor het vaststellen van een eenvormige verkiezingsprocedure werd uitgebreid met de bevoegdheid om gemeenschappelijke beginselen vast te stellen. In hetzelfde artikel was ook een rechtsgrond opgenomen die het mogelijk maakte om voor de leden van het Europees Parlement een enkel statuut vast te stellen. Het ontbrak echter nog steeds aan een bepaling die het mogelijk maakte maatregelen te nemen voor het ontwikkelen van Europese politieke partijen (cf. artikel 191).

### **C. Nauwere samenwerking**

In de Verdragen waren nu voor het eerst algemene bepalingen opgenomen die het mogelijk maakten dat een aantal lidstaten onder bepaalde voorwaarden gebruik konden maken van de gemeenschappelijke instellingen om nauwer met elkaar samen te werken. Deze mogelijkheid kwam bovenop de gevallen van nauwere samenwerking op grond van specifieke bepalingen, zoals de Economische en Monetaire Unie, de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, en de opnemng van het Schengenacquis. Gebieden waarop nauwere samenwerking kon plaatsvinden, waren justitie en binnenlandse zaken (derde pijler) en onder zeer strikte voorwaarden aangelegenheden die onder een niet-exclusieve communautaire bevoegdheid vielen. De voorwaarden waaraan elke nauwere samenwerking moest voldoen en de voorziene machtigingsprocedure moesten ervoor zorgen dat dit nieuwe middel van het integratieproces een uitzondering zou blijven en alleen zou worden gebruikt voor verdere integratie en niet voor stappen terug.

### **D. Vereenvoudiging**

Het Verdrag van Amsterdam heeft de Europese Verdragen gezuiverd van elke bepaling die is vervallen of door de tijd is ingehaald, terwijl er tegelijk voor werd gewaakt dat de rechtsgevolgen die daar in het verleden uit voortvloeiden niet door de schrapping werden aangetast. Ook zijn de Verdragsartikelen opnieuw genummerd. Om juridische en politieke redenen is het Verdrag ondertekend en ter ratificatie voorgelegd in de vorm van amendementen op de bestaande Verdragen.



## E. Institutionele hervormingen met het oog op uitbreiding

a. Bij het Verdrag van Amsterdam is het maximaantal leden van het Europees Parlement overeenkomstig zijn verzoek vastgesteld op 700 (artikel 189).

b. De samenstelling van de Commissie en de kwestie van de weging van de stemmen werden geregeld in een bij het Verdrag gevoegd "Protocol betreffende de instellingen". Ingevolge dit protocol zou de Commissie bij uitbreiding van de Unie worden samengesteld uit één onderdaan van elke lidstaat, met een maximum van twintig, op voorwaarde dat de weging van de stemmen in de Raad vóór de uitbreiding werd gewijzigd. In ieder geval moest een nieuwe intergouvernementele conferentie ten minste één jaar vóór de toetreding van de 21ste lidstaat de institutionele bepalingen van de Verdragen volledig herzien.

c. Het was zo dat de Raad ingevolge een aantal van de nieuwe rechtsgronden die bij het Verdrag van Amsterdam zijn ingevoerd, met gekwalificeerde meerderheid kon besluiten. Toch waren er in het bestaand communautair beleid alleen in het onderzoeksbeleid nieuwe bepalingen ingevoerd die voorzagen in stemming bij gekwalificeerde meerderheid. Op andere beleidsterreinen bleef eenparigheid van stemmen vereist.

## F. Andere kwesties

Een apart protocol regelde de communautaire procedures voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Door nieuwe bepalingen inzake de toegang tot documenten (artikel 255) en meer openheid ten aanzien van het wetgevingswerk van de Raad (artikel 207, lid 3) werd de transparantie vergroot.

## ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement werd geraadpleegd voordat er een intergouvernementele conferentie werd bijeengeroepen. Ook nam het Parlement in ad hoc samenstellingen deel aan de intergouvernementele conferenties; bij de laatste drie intergouvernementele conferenties werd het, afhankelijk van de conferentie, vertegenwoordigd door zijn Voorzitter of twee van zijn leden.

Ina Sokolska  
11/2019

