

Vlaams Parlement, 8 mei 2014

Europa: waarde(n)vol, en dus de moeite waard

Koen LENAERTS*

1. INLEIDING

Europa krijgt vaak kritiek. Deze richt zich vooral op het proces van besluitvorming binnen de Europese Unie, dat voor de burger complex en ontoegankelijk lijkt, en tot – als negatief ervaren – ‘compromissen’ leidt. Het afgeleverde product roept vaak weerstand op bij een kritische bevolking. Vandaar de vraag: waarom doen we het eigenlijk?

Een begin van antwoord luidt dat de waarden waarop de Europese Unie berust – en die helaas zelden het nieuws halen – de essentie zijn. Het zijn de fundamenten van de Europese constructie.

Om te beoordelen of Europa echt de moeite waard is, dienen we ons niet blind te staren op het besluitvormingsproces en bepaalde compromissen. Er dient eerder te worden onderzocht of de waarden waarop de Europese Unie is gegrond de moeite waard zijn en of de Unie deze waarden ook daadwerkelijk bevordert.

2. VREDE: *CONDITIO SINE QUA NON* VOOR HET BEVORDEREN VAN DE WAARDEN WAAROP DE UNIE IS GEGEROND

Vertrekpunt van de zoektocht naar deze waarden is het Verdrag betreffende de Europese Unie (“VEU”). Volgens dit Verdrag heeft de Unie als doel ‘de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen’ (art. 3, lid 1, VEU). Het VEU preciseert verder op wélke waarden de Unie berust: ‘eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid,

* Vicepresident van het Hof van Justitie van de Europese Unie en Buitengewoon hoogleraar, Instituut voor Europees recht, K.U.Leuven. Alle uitgedrukte opinies zijn persoonlijk.

democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren' (art. 2 VEU). Het gaat volgens het VEU om waarden die de lidstaten gemeen hebben 'in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen' (art. 2 VEU).

Vrede is niet toevallig het eerste doel van de EU. Wil de Unie de waarden bevorderen die in het VEU worden vermeld dan is vrede daarvoor een *conditio sine qua non*. Het is niet onbelangrijk om daarbij stil te staan, 100 jaar na de Eerste Wereldoorlog: de Europese Unie is eerst en vooral een vredesproject. Toen de zes oorspronkelijke lidstaten in 1950 rond de tafel gingen zitten om het pijnlijke verleden te vervangen door samenwerking, was het uitgangspunt '*nie wieder Krieg*'. De eerste woorden van het Verdrag van Parijs tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal ("EGKS") lieten de lidstaten aanvangen met de overweging 'dat de wereldvrede slechts kan worden beschermd door een krachtsontplooiing evenredig aan de gevaren die hem bedreigen'. Robert Schuman en Jean Monnet hadden daartoe een praktische strategie uitgezet om oorlog niet louter onwettig maar praktisch onmogelijk te maken. Ten eerste zouden de lidstaten voor de 'eeuwenoude wedijver' een '*samensmelting hunner wezenlijke belangen*' in de plaats te stellen. Ten tweede zouden zij 'door het instellen van *een economische gemeenschap* de eerste grondstenen [...] leggen voor een grotere en hechtere gemeenschap tussen volkeren, die lange tijd door bloedige strijd verdeeld zijn geweest'. Ten slotte zouden zij 'de grondslagen [...] leggen voor *instellingen*, die in staat zijn richting te geven aan een voortaan gezamenlijke bestemming'. Hun driedelig plan, dat weerspiegeld is in de aanhef van het EGKS-Verdrag, maakt nog steeds de kern uit van de Europese constructie.

3. EEN GEMEENSCHAPPELIJK PROJECT GEGROND OP WEDERZIJD RESPECT TUSSEN GELIJKEN, LOYALE SAMENWERKING EN SOLIDARITEIT

In de eerste plaats moeten de lidstaten hun wezenlijke belangen samensmelten. Staten die toetreden tot de Europese Unie moeten afstand doen van protectionisme en ethnisch

nationalisme, in vroegere tijden de voedingsbodem van bloedige conflicten. Inherent aan de beslissing van een staat om toe te treden tot de Europese Unie is de verbintenis tot verdraagzaamheid, goede nabuurschapsbetrekkingen, loyale samenwerking en solidariteit. De belangen van de lidstaten zijn immers samengesmolten om een gemeenschappelijk project na te streven, gegrond op gedeelde waarden.

De Europese Unie is dus gebaseerd op loyale samenwerking tussen de lidstaten (art. 4, lid 3, VEU), samenwerking die geen bedreiging vormt voor de identiteit van de lidstaten en hun regio's. Integendeel, de Unie erkent uitdrukkelijk de gelijkheid van de lidstaten en hun nationale identiteit die, zo stelt het VEU letterlijk, 'besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor lokaal en regionaal zelfbestuur' (art. 4, lid 2, VEU).

Daarenboven kan de Unie slechts optreden op een gebied waarop haar door het Verdrag een bevoegdheid werd toegekend (art. 5, lid 2, VEU). De meeste bevoegdheden deelt de Unie met de lidstaten (zoals bv. op het gebied van de interne markt, landbouw, transport, milieu, energie, mededinging, consumentenbescherming, sociaal beleid, enz.). Welnu, de Unie kan haar niet-exclusieve bevoegdheden slechts uitoefenen wanneer deze bevoegdheidsuitoefening een echte meerwaarde biedt. Immers, het subsidiariteitsbeginsel neergelegd in het VEU (art. 5, lid 3) stelt dat de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen alleen optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt. Subsidiariteit als waarde van de Europese Unie houdt niet alleen respect in voor de bevoegdheden van de lidstaten. Zij houdt ook een verplichting in voor de Unie. Wat enkel op EU niveau zinvol behandeld kan worden moet daar ook worden behandeld, ondanks de moeilijkheidsgraad in de besluitvorming. In de eerste plaats kunnen we daarbij denken aan bepaalde aspecten van het milieubeleid. Lucht en water kennen geen grenzen. Een zuiver nationaal beleid in verband met lucht- en waterkwaliteit wordt onmiddellijk ondermijnd indien een buurland veel soepeler normen hanteert. De Unie is in dit opzicht verplicht haar verantwoordelijkheid te nemen. Duurzame energievoorziening, transeuropese

spoorwegverbindingen, controle op internationale fusies van ondernemingen, de strijd tegen sociale dumping zijn andere voorbeelden van situaties waarin een Unie-optreden echt een meerwaarde biedt.

De Unie is geen ‘staat’ en ambieert dat ook niet te worden. De Unie poogt niet de bevoegdheidsuitoefening op federaal, regionaal of lokaal niveau opzij te duwen. Integendeel, ze respecteert ten volle deze verschillende niveaus. Welk niveau welke bevoegdheden uitoefent wordt in belangrijke mate door overwegingen van subsidiariteit beheerst, om uit te komen bij het meest geschikte niveau voor besluitvorming.

De Europese Unie is dus geen staat, maar wel ‘a state of mind’, gekenmerkt door de waarden van overleg en wederzijds respect tussen gelijken. Dit wederzijds respect maakt daadwerkelijke solidariteit mogelijk tussen de volkeren van Europa. De kern van de missie van de Europese Unie is dan ook om eenheid in verscheidenheid te realiseren, om de Europese volkeren te verenigen in hun verschillen of, anders gezegd, om orde te brengen in het pluralisme, de verscheidenheid een plaats te geven met het oog op coherente, gezamenlijke actie, gebaseerd op de gedeelde waarden van de Unie.

4. EVOLUTIE VAN EEN ECONOMISCH GERICHTE EUROPESE GEMEENSCHAP NAAR DE HUIDIGE EUROPESE UNIE

Deze grondwaarden van wederzijds respect tussen gelijken, loyale samenwerking en solidariteit waren reeds van in het prille begin aanwezig. Ze zijn immers essentieel voor het bestendigen en bevorderen van de vrede in Europa. In tegenstelling tot het VEU, kwam echter noch in het EGKS Verdrag van 1951, noch in het EEG Verdrag van 1957 een catalogus van waarden voor waarop de Europese constructie berust. Europa was in de beginjaren immers een economisch gericht project. Het tweede punt in het plan van Robert Schuman en Jean Monnet was namelijk het oprichten van een economische gemeenschap.

De Europese Economische Gemeenschap had vooral tot doel een gemeenschappelijke markt op te zetten en zo de economische en sociale vooruitgang van de lidstaten te verzekeren. Later werd de draagwijdte van het EEG Verdrag gevoelig uitgebreid. De

lidstaten hebben in steeds meer domeinen bevoegdheden overgedragen aan de Unie. Er werd een interne markt gecreëerd als een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal gegarandeerd is. Daaraan werd ook een ‘Monetaire Unie’ toegevoegd en een ‘Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid’. Bovendien is de interne markt tegelijk ook een ‘Ruimte voor Vrijheid, Veiligheid en Recht’, gekenmerkt door politieke samenwerking en wederzijdse erkenning en afdwinging van nationale rechterlijke beslissingen, zowel in burgerlijke als in strafzaken, alsook door een gemeenschappelijk beleid inzake visa, asiel en aspecten van immigratie uit derde landen.

Deze ingrijpende wijzigingen hebben ervoor gezorgd dat de Europese Unie niet langer een louter economisch project is. Naarmate de aanwezigheid van de Unie in het dagelijks bestaan van haar burgers groter wordt, groeit het besef dat de waarden eigen aan de lidstaten ook op het supranationale niveau gewaarborgd moeten worden.

5. EVOLUTIE VAN DE BESCHERMDE WAARDEN IN DE VERDRAGEN

Het verwondert dan ook niet dat de geleidelijke omvorming tot een echte en hechte Europese Unie gepaard is gegaan met het opnemen van deze waarden in de Verdragsteksten waarop de Unie steunt.

In dit verband blijf ik even stilstaan bij de waarde van democratie en de eerbiediging van de grondrechten.

A. DE WAARDE VAN DEMOCRATIE

Democratie is, zoals gezegd, één van de waarden waarop de Europese Unie volgens artikel 2 VEU berust. De EGKS en EEG Verdragen bepaalden helemaal niets over de democratische legitimiteit van de supranationale organisatie die zij in het leven riepen, zoals dat bij de meeste verdragen tot oprichting van een internationale organisatie het geval is. Op de eerste rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement was het

wachten tot 1979, maar deze instelling had weinig bevoegdheden. Dit gaf aanleiding tot de kritiek dat de Gemeenschap leed aan een ‘democratisch deficit’.

Sinds die beginperiode is er op dit vlak veel veranderd. Het Verdrag van Maastricht heeft de term democratie geïntroduceerd in het EU-Verdrag, als een beginsel waarop de Unie gebaseerd is en dat gemeenschappelijk is aan alle lidstaten. Het is echter niet bij een formele erkenning van de waarde van democratie gebleven. Vandaag bepaalt het VEU dat de Unie is ‘gegrond op de representatieve democratie’ (art. 10, lid 1, VEU). Het gaat om een dubbele democratische legitimiteit. Enerzijds worden de burgers van de Unie ‘op het niveau van de Unie rechtstreeks vertegenwoordigd in het Europees Parlement’. Anderzijds worden de lidstaten ‘in de Europese Raad vertegenwoordigd door hun staatshoofd of regeringsleider en in de Raad door hun regering, die zelf democratische verantwoording verschuldigd zijn aan hun nationale parlement of aan hun burgers’ (art. 10, lid 2, VEU).

Democratie betekent ook dat burgers zelf het recht hebben om ‘deel te nemen aan het democratisch bestel van de Unie’ en dat de besluitvorming plaatsvindt ‘op een zo open mogelijke wijze, en zo dicht bij de burgers als mogelijk’ (art. 10, lid 3, VEU). Om die reden is in de Verdragen uitdrukkelijk een rol weggelegd voor middenveldorganisaties: de EU-wetgever moet representatieve organisaties de mogelijkheid geven om ‘langs passende wegen hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden’ (art. 11 VEU). Nog opvallender is het burgerinitiatief dat het Verdrag van Lissabon geïntroduceerd heeft. Een groep van minstens één miljoen burgers afkomstig uit minstens zeven lidstaten¹ kan de Europese Commissie verzoeken een voorstel in te dienen over een bepaalde aangelegenheid, weliswaar ‘binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden’ (art. 11, lid 4, VEU). De eerste initiatieven die volgens deze procedure zijn ingediend gaan onder meer over mediapluralisme, de privatisering van watervoorzieningen en de legalisering van marihuana.

¹ Eén vierde van het aantal lidstaten, stelt art. 7 van Verordening 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief, *Pb.* 2011, L 65/1.

Daarnaast heeft het Europees Parlement ook een steeds grotere rol gekregen. Enkele uitzonderingen niet te na gesproken heeft het Parlement vandaag in het wetgevend proces hetzelfde gewicht als de Raad.

Het zou verkeerd zijn om het democratisch model van de Unie te beoordelen alsof het om een natiestaat ging. Het Europees Parlement heeft niet dezelfde bevoegdheden als nationale of regionale parlementen. Zo heeft het geen wetgevend initiatiefrecht en zijn zijn leden niet volgens strikte evenredige vertegenwoordiging verkozen. De Europese Unie heeft niet als doel om zich als een nieuwe, grotere en machtigere natiestaat te ontpoppen. Zij probeert dan ook niet de verschillende democratische systemen van de lidstaten te vervangen. De democratie op Unieniveau vult de democratie in de lidstaten aan; beide versterken elkaar. Zo heeft het Verdrag van Lissabon de rol van de nationale parlementen vergroot om te vermijden dat de uitvoerende macht van een lidstaat instemt met Uniewetgeving en daarbij intern parlementaire inspraak vermijdt. Verder kregen ook de nationale parlementen de taak toebedeeld om na te gaan of de Unie het subsidiariteitsbeginsel naleeft.

B. EERBIED VOOR DE GRONDRECHTEN

Respect voor de waarde van democratie kan men niet los zien van mensenrechten. Het verbaast dan ook niet dat ‘eerbied voor de mensenrechten’ één van de waarden is waarop de Unie rust (art. 2 VEU). Net als de waarde van democratie heeft ook de grondrechtenbescherming een evolutie doorgemaakt.

Met het Handvest van de Grondrechten heeft de Unie sinds 2000 haar eigen grondrechtencatalogus. Het bevat niet alleen burgerlijke en politieke vrijheden, maar ook sociale rechten. Het Handvest was bestemd om integraal te worden opgenomen in de Europese Grondwet maar toen in 2004 bleek dat deze niet in alle lidstaten werd goedgekeurd, begon het Hof van Justitie in zijn rechtspraak alvast naar het Handvest te verwijzen.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009, is het Handvest bindend en heeft het juridisch dezelfde waarde als de Verdragen waarop de

Europese Unie gegrond is. Het wordt vaak ingeroepen, zowel voor het Hof van Justitie als voor de nationale rechter. Het Handvest is immers gericht niet alleen tot de instellingen en organen van de Unie maar ook in bepaalde gevallen tot de lidstaten, namelijk ‘wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen’ (art. 51, lid 1). Het Hof heeft inmiddels duidelijk gemaakt dat dit betekent dat de lidstaten het Handvest moeten eerbiedigen telkens zij binnen de werkingssfeer van het Unierecht handelen en dus niet alleen wanneer zij een maatregel van Unierecht, bijvoorbeeld een richtlijn, uitvoeren in de nationale rechtsorde.² Een lidstaat die een uitzondering maakt op het vrij verkeer voert niet letterlijk het Unierecht uit, maar handelt wel binnen de werkingssfeer van het Unierecht. Het Hof zal dan ook de nationale maatregel aan het Handvest kunnen toetsen. Deze aanpak ligt volledig in lijn met de rechtspraak van het Hof over het toepassingsgebied van de grondrechten vóór het Handvest. Het was immers moeilijk voor te stellen dat de lidstaten met de bewoordingen van het Handvest een achteruitgang in de grondrechtenbescherming wilden realiseren.

Het bestaan van het Handvest betekent allerm minst dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat 47 Europese staten bindt waaronder de 28 lidstaten van de EU, voor de Unie zijn relevantie verliest. In het Verdrag van Lissabon werd de Unie opgedragen om toe te treden tot dit verdrag (art. 6, lid 2, VEU). Het heeft juridisch heel wat voeten in de aarde gehad om dit mogelijk te maken. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens voorzag immers alleen in toetreding door staten. Daarom diende een mechanisme te worden bedacht dat kon verzekeren dat de juiste speler – hetzij de Unie, hetzij de lidstaat – verantwoordelijk zou worden gehouden voor een eventuele inbreuk. Wanneer de Unie als verweerder voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg gedaagd zou worden, was het bovendien wenselijk dat het Hof van Justitie in Luxemburg zich eerst kon uitspreken over de verenigbaarheid met de grondrechten van handelingen van instellingen en organen van de Unie, vóór het Straatsburgse Hof dat zou doen. Voor deze en andere problemen is een oplossing gevonden. Het is nu aan het Hof van Justitie om na te gaan of de internationale

² Zie bv. arrest Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, r.o. 16-31.

overeenkomst waarmee de Unie zal toetreden tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in overeenstemming is met de Verdragen waarop de Unie gegrond is³. Het gevolg van deze toetreding zal zijn dat de grondrechtenbescherming nog meer ‘gelaagd’ wordt dan vandaag al het geval is.

Met een eigen grondrechtencatalogus en de toetreding tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens heeft de Unie kenbaar gemaakt dat grondrechten vandaag meer dan ooit een kernwaarde vormen die de Europese constructie schraagt.

6. DE BURGER STAAT CENTRAAL

Het grote belang dat het Hof in zijn rechtspraak hecht aan de bescherming van de grondrechten wijst er ook op dat in de Europese Unie de mens, en met name de burger van de Unie, centraal staat.

‘Vastberaden de grondslagen te leggen voor een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren’, zo luidde in 1957 de eerste zin van de preambule van het Verdrag van Rome waarbij de Europese Economische Gemeenschap werd opgericht. Het Hof van Justitie heeft al vroeg duidelijk gemaakt dat het verdrag zich daarmee ‘over de regeringen heen ... tot de volken’ richtte (Van Gend & Loos)⁴, dat de Europese Verdragen en wetgeving rechten en plichten bevatten voor burgers en niet alleen voor de lidstaten.

Sinds het Verdrag van Maastricht is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit ook formeel burger van de Unie. Die status van burger van de Unie dient volgens het Hof ‘de fundamentele status’, de ‘primaire hoedanigheid’ van de onderdanen van de lidstaten te zijn.⁵ De burger ontleent er onder meer het actief en passief kiesrecht aan bij de verkiezingen voor het Europees Parlement én bij de gemeenteraadsverkiezingen in de

³ Zie advies 2/13, hangend.

⁴ Arrest van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1.

⁵ Arrest Baumbast en R, C-413/99, EU:C:2002:493, r.o. 82; arrest Zhu et Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, r.o. 25; arrest Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, r.o. 41.

lidstaat waar hij verblijf houdt, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat (art. 20, lid 2, (b), en 22, lid 1, VWEU), maar in de eerste plaats ook het recht om vrij te reizen en te verblijven binnen de Unie (art. 21, lid 1, VWEU). Het is daarbij wel belangrijk om op te merken dat deze burgerschapsrechten alleen in zogenaamde grensoverschrijdende situaties gelden. Een Belgisch staatsburger die nooit van zijn recht op vrij verkeer gebruik heeft gemaakt en altijd in België heeft verbleven zal dus geen rechten kunnen ontlenen aan zijn burgerschap van de Unie. Het gaat om een zuiver interne situatie waarop het Unierecht niet van toepassing is; het Hof van Justitie is evenmin bevoegd om er uitspraak over te doen.

De laatste jaren heeft het Hof duidelijk gemaakt dat er geen sprake is van een zuiver interne situatie wanneer er weliswaar geen grensoverschrijdend element aanwezig is in de klassieke betekenis van het woord maar de fundamentele status van burger van de Unie ondermijnd dreigt te worden door een nationale maatregel.

In de zaak *Ruiz Zambrano*⁶ vroeg een Belgische rechter of een Colombiaans ouderpaar dat illegaal in het land verbleef uitgewezen kon worden; een materie waarvoor niet de Unie maar België bevoegd is. De twee jongste kinderen van het koppel hadden echter wel de Belgische nationaliteit en waren dus burgers van de Unie. Zij hadden nog nooit gebruik gemaakt van hun recht op vrij verkeer binnen de Unie en waren dat ook niet van plan. Op het eerste zicht ging het dan ook om een zuiver interne situatie en men speculeerde dat het Hof de zaak onontvankelijk zou verklaren. Dat deed het Hof echter niet. Het wees erop dat de beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken om de ouders uit te wijzen in de praktijk tot gevolg zou hebben dat ook de Belgische kinderen niet alleen het Belgisch grondgebied maar ook het grondgebied van de Europese Unie als zodanig zouden moeten verlaten. Dit betekende dat de nationale maatregel ertoe zou leiden dat de twee jonge burgers van de Unie het ‘effectieve genot’ zou worden ontzegd van ‘de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten’ (r.o. 42) – in de eerste plaats het recht om op het grondgebied van de Unie te verblijven. Het Hof antwoordde dan ook aan de Belgische rechter dat de Verdragsbepalingen betreffende het

⁶ Arrest *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124.

burgerschap van de Unie in deze specifieke omstandigheden niet toelieten dat België het echtpaar Ruiz Zambrano uitzette.

De rechtspraak van het Hof in verband met het burgerschap draagt ook indirect bij tot een betere bescherming van de grondrechten, en met name van het recht op gezinsleven (art. 7 Handvest). *Ruiz Zambrano* is immers gegrond op de vaste premisse dat het gezin samen moet kunnen blijven. Ik kan dit nog met een ander recent voorbeeld illustreren, het arrest *O* van 12 maart 2014.⁷ Daarin ging het om de weigering van de Nederlandse autoriteiten om een verblijfsrecht toe te kennen in Nederland aan een derdelander die de echtgenoot is van een Nederlands staatsburger. Normaal gezien kent het Unierecht geen verblijfsrecht toe aan gezinsleden van een burger van de Unie in de lidstaat waarvan deze burger de nationaliteit bezit. Daarop heeft de rechtspraak van het Hof van Justitie wel een uitzondering gecreëerd. Wanneer de burger van de Unie zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend door effectief te verblijven in een andere lidstaat, kan een derdelander die een gezinslid van deze burger is bij terugkeer van deze laatste in zijn lidstaat van oorsprong aanspraak maken op een verblijfsrecht op grond van de bepalingen van het Verdrag in verband met het burgerschap van de Unie. Hier zien we terug het verband opduiken tussen de burgerschapsrechten en de bescherming van het gezinsleven. Het Hof oordeelt immers dat een burger van de Unie een gezinsleven dat hij in een andere lidstaat heeft opgebouwd met een derdelander moet kunnen voortzetten in de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft en dit om het nuttig effect van de burgerschapsrechten van het Verdrag te waarborgen. Immers, indien bij terugkeer van de burger van de Unie in de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit geen verblijfsrecht zou worden toegekend aan zijn echtgenoot, dan zou deze burger ervan worden weerhouden zijn burgerschapsrechten uit te oefenen. Hij zou immers niet geneigd zijn om zich in een andere lidstaat te gaan vestigen indien hij niet de zekerheid zou hebben dat hij bij terugkeer in de lidstaat van oorsprong het gezinsleven dat hij in het gastland heeft opgebouwd, kan voortzetten.

De arresten in de zaken *Ruiz Zambrano* en *O* tonen ook aan hoe ver de Europese Unie verwijderd is van een louter Economische Gemeenschap. De regels met betrekking tot het

⁷ Arrest O, C-456/12, EU:C:2014:135.

burgerschap van de Unie staan volledig los van een economische vrij verkeer logica. Burgerschapsrechten gelden immers zowel voor wie economisch actief is als voor wie dat niet is.

7. DE EU PAST ZICH AAN MAATSCHAPPELIJKE VERANDERINGEN AAN

De Europese constructie kent een continue evolutie. De Unie past zich aan de maatschappelijke veranderingen aan, maar blijft daarbij trouw aan de waarden waarop zij is gegrond.

Het arrest in de zaak *Pringle*⁸ biedt daarvan een goede illustratie. In deze zaak vroeg een Ierse rechter aan het Hof van Justitie of het besluit waarbij de Europese Raad een bepaling van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (“VWEU”) wijzigde (via de vereenvoudigde wijzigingsprocedure) om aan de lidstaten toe te laten een financieel stabiliteitsmechanisme als het ESM in te stellen wel wettig was. De Ierse rechter wilde ook weten of het ESM-Verdrag zelf verenigbaar was met de EU-Verdragen en in het bijzonder met art. 125 VWEU, dat lidstaten verbiedt om de aansprakelijkheid voor verbintenissen van andere lidstaten op zich te nemen. Het Hof heeft beide vragen bevestigend beantwoord. Daarmee heeft het bevestigd dat solidariteit een belangrijke waarde vormt in de EU rechtsorde die, zoals Robert Schuman al in 1950 voorzag, onlosmakelijk deel uitmaakt van het Europese integratieproject.

Die waarde van solidariteit kreeg een nieuwe invulling met de financiële crisis. Vóór de eurocrisis had niemand de Economische en Monetaire Unie in direct verband gebracht met solidariteit tussen de lidstaten. De lidstaten hadden een gemeenschappelijke munt gecreëerd omdat het hen elk afzonderlijk ten goede zou komen, meer welvaart zou brengen, en de inflatie laag zou houden. De Economische en Monetaire Unie werd daarom ook geschoeid op begrotingsdiscipline en zelfredzaamheid. Elke lidstaat besliste voor zichzelf hoe hij een begroting in evenwicht zou realiseren; overheidsbedrijven moesten toegang hebben tot de financiële markten onder dezelfde voorwaarden als

⁸ Arrest *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756.

private ondernemingen; noch de Unie, noch de lidstaten konden aansprakelijk worden gesteld voor de schulden van een andere lidstaat. Solidariteit is dus helemaal niet het eerste wat opvalt bij het nalezen van de Verdragsartikelen in verband met de Economische en Monetaire Unie. De eurocrisis heeft echter wel aan het licht gebracht dat echte solidariteit tussen de lidstaten noodzakelijk kan zijn om de Economische en Monetaire Unie in stand te houden. Wanneer een lidstaat in financiële moeilijkheden komt, kan het gemeenschappelijk belang vereisen dat de andere lidstaten voor hem in de bres springen. Hiervoor werd het ESM in het leven geroepen. In de zaak *Pringle* heeft het Hof concreet invulling gegeven aan de waarde “solidariteit” in de context van de Economische en Monetaire Unie. De financiële hulp die het ESM zou verstrekken moest in overeenstemming zijn met de zogenaamde ‘*no bail-out clause*’ van artikel 125 VWEU. Het Hof besliste daartoe dat financiële hulp aan drie voorwaarden moest voldoen. Ten eerste moet de lidstaat in moeilijkheden aansprakelijk blijven ten aanzien van zijn schuldeisers; ten tweede moet het ESM de financiële hulp verschaffen als een aanmoediging voor de lidstaat om naar een gezond begrotingsbeleid te evolueren en ten slotte moet die hulp beperkt blijven tot gevallen waarin de stabiliteit van de eurozone in haar geheel in gevaar wordt gebracht. Op deze manier heeft het Hof een nieuw evenwicht gecreëerd tussen, enerzijds, het verbod voor de lidstaten om zich aansprakelijk te stellen voor elkaars schulden en, anderzijds, de solidariteit die de laatste jaren onvermijdelijk is gebleken om de Economische en Monetaire Unie in stand te houden. Deze rechtspraak betekent een nieuwe stap in de voortschrijdende Europese integratie en illustreert treffend hoe de Unie zich ondanks relatief statische Verdragsteksten aanpast aan ingrijpende maatschappelijke veranderingen.

8. DE EU DRAAGT HAAR WAARDEN OOK BUITEN HAAR GRENZEN UIT

De Europese Unie draagt haar waarden ook uit buiten haar grenzen, op verschillende manieren.

A. DE KOPENHAGEN CRITERIA

Ten eerste door de eisen die zij stelt aan kandidaat-lidstaten. De Europese Unie oefent een niet te ontkennen aantrekkingskracht uit op de omliggende staten en hun bevolking, zoals de recente geschiedenis aantoont. Volgens het EU-Verdrag kan elke Europese staat die de waarden van de Europese Unie eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, verzoeken om lid te worden van de Unie. Het Verdrag preciseert dat bij de beoordeling van het verzoek ‘rekening [wordt] gehouden met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding’ (art. 49 VEU), een zinsnede die verwijst naar de zogenaamde Kopenhagen criteria. Een kandidaat-lidstaat dient over stabiele instellingen te beschikken, de democratische principes en de grondrechten te respecteren en een functionerende markteconomie te hebben die bestand is tegen de concurrentie van de interne markt. Ten slotte moet de kandidaat-lidstaat het *acquis communautaire* overnemen en toepassen. Het vooruitzicht van een eventueel lidmaatschap zet staten er dan ook toe aan om vooruitgang te boeken op het vlak van de eerbieding van de Europese waarden, zoals de democratie, het rechtsstaatbeginsel en de grondrechten.

B. REGLEMENTERING VAN ACTIVITEITEN DIE TEN DELE OOK BUITEN DE UNIE PLAATSVINDEN

De Unie draagt ook haar waarden uit door activiteiten te reglementeren die van nature uit grensoverschrijdend zijn. Een voorbeeld daarvan is de luchtvaartsector. Zoals iedereen weet, zijn vervuilende CO₂ emissies een neveneffect van elke activiteit in deze sector.

Welnu, de Unie heeft als één van haar doelstellingen ‘het welzijn van haar volkeren te bevorderen’ (art. 3, lid 1, VEU). Milieubescherming neemt in dit verband een belangrijke plaats in. De Unie streeft daarom ook naar ‘een hoog niveau van bescherming en

verbetering van de kwaliteit van het milieu' (art. 3, lid 3, TEU)⁹. Vermits vervuiling geen grenzen kent, is de Unie toegetreden tot een aantal internationale overeenkomsten op het vlak van milieubescherming, zoals het Kyoto Protocol. Niet elk land ter wereld heeft dit Protocol ondertekend, maar door het reglementeren van grensoverschrijdende activiteiten slaagt de Unie er toch in om ondernemingen uit landen die dit Protocol niet hebben ondertekend, verplichtingen te doen naleven die uit dit Protocol voortvloeien.

Een goede illustratie hiervan is richtlijn 2008/101 die het systeem van emissierechten heeft uitgebreid naar de luchtvaartsector.¹⁰ De regels van deze richtlijn zijn van toepassing op exploitanten van een commerciële luchtlijn naar of vanaf het grondgebied van een lidstaat.¹¹ In de zaak *Air Transport Association of America*¹² argumenteerden grote Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen dat de richtlijn het territorialiteitsbeginsel uit het internationaal recht schond door de emissierechten te berekenen over de gehele internationale vlucht, dus ook over het deel van het traject dat buiten het grondgebied van de lidstaten viel, zoals wanneer het vliegtuig zich boven de volle zee bevindt. Het Hof van Justitie heeft deze redenering verworpen. Aangezien de EU-Verdragen eisen dat de Unie in haar milieubeleid een hoog niveau van bescherming nastreeft, kan de EU-wetgever ervoor opteren om de uitoefening van een commerciële activiteit op het Uniegrondgebied te onderwerpen aan bepaalde milieunormen en dat is zeker zo wanneer die normen voortvloeien uit een internationale overeenkomst die de Unie heeft goedgekeurd, zoals het Kyoto Protocol. Dat bepaalde elementen die bijdragen aan vervuiling op dit grondgebied hun oorsprong vinden in gebeurtenissen die zich ten dele (of zelfs in grote mate) daarbuiten afspelen staat aan de volle toepassing van het

⁹ Zie ook art. 191, lid 2, VWEU.

¹⁰ Richtlijn 2008/101 van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, *Pb.* 2008, L 8/3. De richtlijn werd oorspronkelijk gepubliceerd met nummer 2009/101 en is voornamelijk alleen onder dit nummer op het internet te vinden.

¹¹ Art. 1, derde alinea, (b), onder (r) van Richtlijn 2008/101.

¹² Arrest *Air Transport Association of America e.a.*, C-366/10, EU:C:2011:864,r.o.125-130.

Unierecht niet in de weg. Het Hof heeft daarmee duidelijk gemaakt dat de Unie bevoegd is om haar milieunormen toe te passen op luchtvaartactiviteiten die ten dele buiten het grondgebied van de Unie plaatsvinden. Het volstaat dat de vlucht haar bestemming of haar oorsprong binnen de Unie heeft. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het Europees Parlement onlangs heeft ingestemd met het voorstel van de Commissie om dit regime tot 2017 op te schorten voor vluchten die vertrekken van of aankomen op luchthavens buiten de Europese Economische Ruimte.¹³ De Unie zou daarmee tegemoet willen komen aan de bezorgdheden die andere staten binnen een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties hadden geuit¹⁴ maar tracht tegelijk voldoende druk te zetten op deze staten om snel een gelijkaardig regime in te voeren.

C. BIJDRAGE TOT DE ONTWIKKELING VAN HET INTERNATIONAAL RECHT

Een derde manier waarop de Unie haar waarden uitdraagt, is door de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te ondersteunen en te stimuleren.

De Unie doet dat in de eerste plaats door zelf het internationaal recht na te leven en af te dwingen. Volgens artikel 3, lid 5, VEU draagt de Unie bij tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht. Wanneer zij een handeling vaststelt, is zij dus gehouden het gehele internationale recht in acht te nemen, daaronder begrepen het internationale gewoonterecht dat de instellingen van de Unie bindt. De door de Unie gesloten internationale overeenkomsten zijn verbindend voor de instellingen van de Unie

¹³ Wetgevende resolutie van het Europees Parlement van 3 april 2014 betreffende het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter amendering van richtlijn 2003/87/EG Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (nog niet gepubliceerd in het *Pb.*)

¹⁴ International Civil Aviation Organization, Assembly Resolution A38-18 (Doc 10022) en Written Statement of Reservation by Lithuania on behalf of the Member States of the European Union and 141 other Member States of the European Civil Aviation Conference (ECAC) with regard to ICAO Assembly Resolution A38-18, <http://www.icao.int/>.

en zijn bijgevolg van hogere rang dan de handelingen van de Unie (art. 216, lid 2, VWEU).¹⁵ Het Hof van Justitie brengt dat in zijn arresten vaak in de praktijk.

Maar de Unie stimuleert ook de ontwikkeling van het internationaal recht en doordrenkt dit recht met haar waarden, met name op het vlak van grondrechtenbescherming. Hier zijn vooral de arresten van het Hof van Justitie in de *Kadi* zaken¹⁶ van belang. Op grond van een aantal resoluties van de VN Veiligheidsraad moeten staten die lid zijn van de Verenigde Naties zorgen voor de bevrozing van de tegoeden en andere financiële middelen die rechtstreeks of onrechtstreeks gecontroleerd worden door personen geassocieerd met het terrorisme. Daartoe stelt het VN Sanctiecomité, een orgaan van de VN Veiligheidsraad, regelmatig een lijst op van personen wier tegoeden moeten worden bevroren. Al legt het internationaal recht de verplichting op om resoluties van de VN Veiligheidsraad uit te voeren, toch ontsnappen EU-maatregelen die deze resoluties ten uitvoer brengen niet aan de rechtsmacht van het Hof van Justitie. Het Hof zal dan ook nagaan of zulke maatregelen rechtsgeldig zijn en of ze de grondrechten van de personen wier tegoeden geblokkeerd worden niet schenden. Wanneer iemand belandt op een lijst van personen wier tegoeden volgens de VN resolutie moeten worden geblokkeerd, dan kijkt het Hof er in het bijzonder op toe dat de rechten van verdediging gerespecteerd worden en dat voldoende bewijsmateriaal wordt aangevoerd voor dergelijke ingrijpende maatregel. Op deze manier verzekert het Hof dat de handhaving van vrede en veiligheid ook op het internationale niveau hand in hand gaat met de eerbiediging van het rechtsstaatbeginsel. De rechtspraak van het Hof van Justitie in dit verband heeft geleid tot concrete verbeteringen in de bescherming van de grondrechten op wereldvlak. De modus operandi van het Sanctiecomité van de VN werd aangepast om aan de bezorgdheden van de EU tegemoet te komen.

¹⁵ Arrest *Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, r.o. 307.

¹⁶ Arrest *Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461; arrest *Commissie/Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518.

9. EN DE BESLUITVORMINGSPROCEDURE?

Als project geeft de Europese Unie uiting aan waarden die de volkeren en staten van Europa – verenigd in hun verscheidenheid – gezamenlijk nastreven. Ondanks ruime bijval voor deze waarden, schuiven zij soms naar de achtergrond, omdat het proces van besluitvorming binnen de Europese Unie en de compromissen die dit proces oplevert tegenstand oproepen.

Een waarde(n)vol project komt op die manier onder druk te staan als een niet haalbare utopie omdat het proces van besluitvorming en het daardoor gegenereerde resultaat, het product dus, worden gewantrouwd.

Maar toch is het besluitvormingsproces ook op zichzelf waardevol. Het gaat hier om het derde punt in het plan van Robert Schuman en Jean Monnet, “instellingen [werden opgericht] die [...] richting [...] geven aan een voortaan gezamenlijke bestemming”. Welnu, de wisselwerking tussen de instellingen zit zo in elkaar dat zij constructieve besluitvorming aanmoedigt. Dat de bevoegdheid om met een wetgevend initiatief te komen bij de Europese Commissie ligt, is daarbij cruciaal. Wanneer zij een wetgevend initiatief indient, overstijgt de Commissie de nationale belangen en richt zij zich op het belang van de Unie als geheel. Het is waar dat die nationale belangen tijdens de wetgevende procedure de kop opsteken in de Raad, maar twee elementen bieden tegengewicht aan deze reflex. Ten eerste moeten lidstaten aan de belangen van andere lidstaten tegemoet komen. Ten tweede kan de Raad normaal gezien alleen een wetgevende handeling aannemen wanneer het op één lijn zit met het Europees Parlement. Die laatste instelling is samengesteld uit parlementsleden die niet zetelen of stemmen als vertegenwoordigers van een bepaalde lidstaat maar als leden van een transnationale politieke fractie. Dit zorgt ervoor dat men op zoek gaat naar overeenstemming in het hogere belang van de Unie. Op deze manier ontmiijnt de wetgevingsprocedure van de Unie conflicten veroorzaakt door divergente nationale belangen en vervangt het deze door een ‘triloog’ tussen Commissie, Raad en Parlement.

Zelfs de zo vaak bekritiseerde besluitvormingsprocedure is dus bijzonder waardevol.

‘L’Europe ne se fera pas d’un coup, ni dans une construction d’ensemble’, waarschuwde Robert Schuman op 9 mei 1950. We bouwen al lang aan de Europese constructie en dat is niet altijd vanzelfsprekend. Het loont de moeite om af en toe eens te kijken hoe de werken opschieten. Ik hoop u vandaag te hebben kunnen aantonen dat we erin geslaagd zijn om een Unie te bouwen op de stevige fundamenten van gemeenschappelijke waarden die, naarmate de constructie vordert, steeds belangrijker zijn geworden. De Unie slaagt erin deze waarden te beschermen én ze mee te laten evolueren met de maatschappelijke veranderingen en de steeds hechtere verstrengeling van nationale belangen. Dat de Unie deze waarden hoog in het vaandel draagt, blijkt verder, zoals gezegd, uit het feit dat ze die ook op het internationale vlak uitdraagt.

De Europese constructie is niet ‘af’. Af zal ze wellicht nooit zijn. Het belangrijkste is dat ze over stevige fundamenten beschikt waar we allemaal achter staan, dat we instellingen hebben die over die fundamenten waken en dat instellingen zoals het Hof van Justitie die fundamenten vrijwaren van verstarring. Dat maakt Europa écht de moeite waard.