

Voorbeelden, toelichtingen en figuren	9
Inleiding	13
“Europa heeft beslist dat...”	14
Comitolowie? Comitolowat?	15
Een ondoordringbaar kluwen?	15
Ten geleide: de verdere opbouw van dit boek	17
Een zijsprongetje: de politieke wetenschap en Europese besluitvorming	21
De oude strijd: neofunctionalisten tegen intergouvernementalisten	21
Wandelen met de hond: een <i>principal-agent</i> perspectief	23
Instellingen zijn belangrijk	25
Macht achter de schermen: netwerktheorieën	27
Multilevel governance als metafoor	30
1. Historische beslissingen	33
1.1 Inleiding	33
1.1.1 Wat zijn historische beslissingen?	33
1.1.2 Staats- en regeringsleiders aan het Europese roer	34
1.1.3 Een klein clubje?	34
1.2 Vier historische beslissingen: de procedures en de realiteit	37
1.2.1 Financiële meerjarenplannen: moeilijke centenkwesities	37
1.2.2 Een nieuwe voorzitter van de Commissie: de strijd om een topfunctie	41
1.2.3 Uitbreiding: hoe groot wordt de Unie?	44
1.2.4 Het wijzigen van de verdragen: timmeren aan de fundamenten	48

1.2.5	Conclusie: de Europese Raad hakt de historische knopen door	52
1.3	Instelling 1: de Europese Raad	52
1.3.1	Samenstelling van de Europese Raad	53
1.3.2	Weinig functies op papier	54
1.3.3	De voorbereiding van een Europese Raad	57
1.3.4	De chefs en hun rituelen	59
1.3.5	Het slotdocument: elke komma telt	61
1.3.6	De Europese Raad in een uitgebreide Unie	63
2.	Europese wetten	67
2.1	Tachtigduizend bladzijden	67
2.2	De meest gebruikte procedure: de medebeslissingsprocedure	70
2.2.1	Het verloop van de medebeslissingsprocedure: pingpong tussen instellingen	73
2.2.2	Cijfers over de medebeslissingsprocedure	78
2.3	Procedures die in onbruik raken: de raadplegingsprocedure, de instemmingsprocedure en de samenwerkingsprocedure	81
2.3.1	Raadplegingsprocedure	81
2.3.2	Instemmingsprocedure	83
2.3.3	Samenwerkingsprocedure	85
2.4	Instelling 2: de Europese Commissie	87
2.4.1	Het politieke niveau: het College van Commissarissen	90
2.4.2	Het administratieve niveau: Directoraten-Generaal en Diensten	93
2.4.3	Het initiatiefrecht van de Commissie	96
2.4.4	De voelsprietten en de helplijnen van de Commissie	98
2.4.5	Het College van Commissarissen aan het werk	101
2.5	Instelling 3: de Raad van Ministers, kortweg de Raad	102
2.5.1	De samenstelling van de Raad en het coördinatieprobleem	103
2.5.2	Een roterend voorzitterschap	107
2.5.3	De werking van de Raad: vechten om de stemmen (maar uiteindelijk bij consensus beslissen)	109
2.5.4	Het Secretariaat-Generaal: het geheugen van de Raad	116
2.5.5	Het Coreper: topdiplomaten onder elkaar	118
2.5.6	De werkgroepen: waar het echte werk gebeurt	122
2.5.7	De Raad in een uitgebreide Unie	124
2.6	Instelling 4: het Europees Parlement	125
2.6.1	Een indrukwekkend traject	125
2.6.2	Samenstelling en fracties	127
2.6.3	Organisatie van de werkzaamheden	133
2.6.4	De parlementaire commissies: cruciale schakels in het wetgevende werk	135

2.6.5	Deelname aan de besluitvorming onder de medebeslissingsprocedure	139
2.6.6	Secretariaat-Generaal en andere medewerkers	141
2.6.7	De uitdagingen voor het Parlement	143
2.7	Andere spelers in het verhaal	144
2.7.1	Het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: de praatbarakken	145
2.7.2	Nationale en regionale parlementen op zoek naar hun rol	148
3.	De uitvoering van de Europese wetgeving	155
3.1	Een gedeelde verantwoordelijkheid	155
3.2	Het implementatiedeficit	157
3.3	Uitvoeringshandelingen of gedelegeerde wetgeving: de duistere kamers van de comitologie	160
4.	Een nieuwe techniek van besluitvorming: open coördinatie	169
4.1	Zachte regelgeving: met pek en veren paraderen	169
4.2	Een voorbeeld: de werkgelegenheidsstrategie	174
5.	De deelname van het federale België aan de Europese besluitvorming	179
5.1	Inleiding	179
5.2	Regio's en hun toegangspoorten tot Europese besluitvorming	181
5.2.1	Rechtstreekse en formele participatie	181
5.2.2	Rechtstreekse en informele participatie	182
5.2.3	Onrechtstreekse en formele participatie	183
5.2.4	Onrechtstreekse en informele participatie	183
5.2.5	De regionale attaché in de Permanente Vertegenwoordiging: spin in het web	184
5.2.6	Een evaluatie	184
5.3	Het Belgische standpunt en de verdediging ervan	185
5.3.1	De formulering van een Belgisch standpunt	185
5.3.2	Parlementen: de grote afwezigen?	187
5.3.3	België in de Raad van Ministers	188
6.	Besluit: democratie in de wondere wereld van de Europese Unie	191
	Bijlage: Relevante verdragsartikelen	197
	Verdrag betreffende de Europese Unie	197
	Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap	198

Voorbeelden, toelichtingen en figuren

Voorbeelden

Voorbeeld 1.	De meerjarenbegroting 2007-2013	39
Voorbeeld 2.	De aanduiding van José Manuel Barroso als voorzitter van de Commissie	43
Voorbeeld 3.	De start van de toetredingsonderhandelingen met Turkije	47
Voorbeeld 4.	Uitnodiging van de Nederlandse eerste minister Balkenende aan de leden van de Europese Raad, voor de vergadering van 16-17 december 2004	61
Voorbeeld 5.	Verordening (EG) 1107/2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen	67
Voorbeeld 6.	Richtlijn 2005/65/EG betreffende het verhogen van de veiligheid van havens	68
Voorbeeld 7.	Roken leidt tot een langzame, pijnlijke dood: interimstitutionele conflicten bij de totstandkoming van een richtlijn	70
Voorbeeld 8.	De havenrichtlijn (hoe het fout kan lopen)	77
Voorbeeld 9.	De Buttiglione-affaire	91
Voorbeeld 10.	Witboek chemische stoffen	100
Voorbeeld 11.	Agenda van de Raad Landbouw en Visserij van 25 april 2006 (Luxemburg, 2724ste zitting van de Raad)	115
Voorbeeld 12.	De verdeling van de spreektijd tijdens de plenaire zitting van het Europees Parlement in Straatsburg, vergadering van maandag 4 september 2006	134
Voorbeeld 13.	Opvolging van de havenrichtlijn door de parlementscommissies	138
Voorbeeld 14.	België in 2005 veroordeeld voor niet naleving van de nitraatrichtlijn uit 1991	158
Voorbeeld 15.	Monsterboetes voor het niet naleven van Europese wetgeving	160
Voorbeeld 16.	Een milieukeur voor stofzuigers	161
Voorbeeld 17.	Europese doelstellingen in verband met tewerkstelling	172

Toelichtingen

Toelichting 1.	Naar een Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie	50
Toelichting 2.	De Europese Raad in de verdragen	55
Toelichting 3.	Het toepassingsgebied van de medebeslissingsprocedure	72
Toelichting 4.	Het toepassingsgebied van de raadplegingsprocedure	83
Toelichting 5.	Het toepassingsgebied van de instemmingsprocedure	84
Toelichting 6.	De samenwerkingsprocedure	87
Toelichting 7.	De verdeling van de portefeuilles in de Commissie-Barroso (2004-2009)	90
Toelichting 8.	De Directoraten-Generaal en Diensten binnen de Commissie	94
Toelichting 9.	De verschillende samenstellingen van de Raad	104
Toelichting 10.	Het voorzitterschap van de Raad (1993-2020)	107
Toelichting 11.	Stemmenweging in de Raad	111
Toelichting 12.	Het Compromis van Ioannina (1994)	112
Toelichting 13.	De Directoraten-Generaal binnen het Secretariaat-Generaal van de Raad	117
Toelichting 14.	Het isoglucosearrest (1980)	126
Toelichting 15.	Aantal leden in het Europees Parlement, per lidstaat	128
Toelichting 16.	De fracties in het Europees Parlement en hun ledenaantal	129
Toelichting 17.	Europese politieke partijen	131
Toelichting 18.	De commissies in het Europees Parlement	136
Toelichting 19.	Directoraten-Generaal in het Secretariaat-Generaal van het Europees Parlement	142
Toelichting 20.	Aantal leden in het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's	146
Toelichting 21.	Afdelingen/commissies in het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's	147
Toelichting 22.	De Europese Raad van Lissabon, 23-24 maart 2000	170
Toelichting 23.	Paragraaf 37 van de conclusies van de Europese Raad van Lissabon, 23-24 maart 2000	172

Figuren

Figuur 1.	De vergaderzaal van de Europese Raad	58
Figuur 2.	De medebeslissingsprocedure	79
Figuur 3.	De medebeslissingsprocedure 1999-2004: resultaten in cijfers	80

Figuur 4.	De raadplegingsprocedure	82
Figuur 5.	De instemmingsprocedure	84
Figuur 6.	De samenwerkingsprocedure	86
Figuur 7.	De vergaderzaal van de Raad van Ministers (27 lidstaten)	110
Figuur 8.	Hiërarchie in de structuur van de Raad	118
Figuur 9.	Comitologie: de raadplegingsprocedure	162
Figuur 10.	Comitologie: de beheersprocedure	164
Figuur 11.	Comitologie: de regelgevingsprocedure	165
Figuur 12.	Regio's en hun toegangskanalen tot de Europese Unie	180

Inleiding

De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), de voorloper van wat vandaag de Europese Unie is, begon te werken vanaf 1952. De instellingen die toen werden opgericht, hielden zich bezig met het beheer van de kolen- en staalsectoren in zes landen: België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland. In 1958 werden de Verdragen van Rome van kracht: dezelfde zes landen vormden voortaan een Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) en vooral een Economische Gemeenschap (EEG). Het was de ambitie om op termijn een gemeenschappelijke markt te creëren.

Een halve eeuw later is het aantal lidstaten flink toegenomen. Sinds januari 2007 telt de Unie 27 lidstaten. Ook de actieradius van het Europese niveau is vandaag veel uitgebreider dan in de beginjaren: Europese beslissingen hebben een impact op talrijke beleidsdomeinen. De Europese Unie beslist in welk lettertype op een pakje sigaretten wordt aangegeven dat rokers een langzame, pijnlijke dood sterven. De minimale lengte en breedte van de kooi voor een kip in een legbatterij zijn Europees vastgelegd (evenals de beslissing om legbatterijen op termijn af te schaffen), net als de compensatie die een vliegtuigreiziger krijgt wanneer zijn vlucht vertraagd is. Er is een Europese wet onderhandeld die zegt dat een tractor met een voorruit een ruitenwisser moet hebben met een snelheid van minstens twintig cyclussen per minuut. De meeste milieunormen worden vandaag op Europees niveau bepaald, naast regels voor consumentenbescherming en een aantal minimale sociale afspraken. Om de interne markt op een behoorlijke manier te laten functioneren, neemt de Unie maatregelen die vaak heel concreet ingrijpen in het dagelijkse leven. Over landbouw en handel hebben de afzonderlijke lidstaten haast niets meer te vertellen. Het is onder druk van de Europese Unie dat er de voorbije jaren een liberalisering plaatsvond in sectoren zoals de post, telecommunicatie, spoorwegen en elektriciteit. Europa komt ook in het nieuws met andere verhalen, bijvoorbeeld als buurlanden vragen of ze lid mogen worden van de Unie of als er gediscussieerd wordt over het budget en de besteding van het Europese geld.

In al deze kwesties moeten beslissingen worden genomen: hoe snel en onder welke voorwaarden wordt er geliberaliseerd? Hoe streng moeten de

milieunormen zijn? Welke landen mogen lid worden van de Unie en voor wie is er geen plaats? Hoeveel subsidies gaan er naar welke landbouwers? Wanneer mag een stofzuigerfabrikant op de verpakking van zijn stofzuigers een logo afdrukken waaruit kan blijken dat het om een milieuvriendelijk toestel gaat? Aan welke standaarden moeten producten voldoen die op de Europese markt verkocht worden? Op hoeveel vakantiedagen hebben werknemers binnen de Unie minimaal recht? Steeds moeten er knopen worden doorgehakt.

De bedoeling van dit boek is om de lezer wegwijs te maken in de manier waarop Europese beslissingen worden genomen. We zullen een overzicht geven van de instellingen die betrokken zijn bij de besluitvorming en we zullen aangeven hoe ze werken. Het zal snel duidelijk worden dat we ons niet kunnen beperken tot een juridisch verhaal van procedures, reglementen, artikeltjes en paragrafen. De politieke realiteit heeft veel meer facetten. Gewoonten en verwachtingen kunnen een rol spelen en er ontstaan dynamieken die niet in regels gevat kunnen worden. Er zijn de ongeschreven afspraken en de bedoelde en onbedoelde neveneffecten van andere beslissingen. Het is de intentie van dit boek om de realiteit van de besluitvorming zo correct en toch zo overzichtelijk mogelijk weer te geven. Kortom, het leven zoals het is, de Europese Unie.

“Europa heeft beslist dat...”

Als er in de media bericht wordt over een beslissing van de Europese Unie, dan begint een journalist het verhaal met ‘Europa heeft beslist dat...’. In andere landen spreekt men over ‘een beslissing van Brussel’. Dat is helder en het sluit aan bij de tendens om nieuws zo beknopt mogelijk te brengen. Het geeft echter ook de indruk dat het Europese bestuursniveau uit één stuk bestaat, dat zich bovendien ver van ons bevindt, op een plek waar een gewone sterveling nooit komt.

‘Europa’ lijkt een monoliet waarbinnen geen discussie plaatsvindt, een soort bureaucratische machine die ten gepaste tijde een nieuwe regel decreteert. Die beslissing komt boven ons tot stand, ergens waar we er geen vat op hebben, en daalt op een gegeven moment op ons neer.

Dat beeld klopt niet. De Europese Unie is wel degelijk een politieke machine, waar stevige debatten plaatsvinden. Wellicht gebeurt dat geregeld binnenskamers en ver uit de buurt van de camera’s, maar vaak ook openbaar. In vergelijking met de nationale politiek berichten media relatief weinig over de discussies die zich afspelen op het Europese niveau. Maar dat betekent niet dat er geen meningsverschillen zijn tussen politieke strekkingen en tussen lidstaten. Er zijn wel degelijk botsende meningen: links tegen rechts, klein tegen groot, hard tegen onzacht. Bij de besluitvorming worden bovendien talrijke partijen betrokken. Er zijn natuurlijk de leden van de

Commissie en hun ambtenarenapparaat, maar ook belangengroepen van allerlei slag hebben hun zeg. In de meeste domeinen hebben de Europese parlementsleden intussen het laatste woord en uiteraard beslissen ook de regeringen van de verschillende lidstaten mee over de Europese politiek.

Comitolowie? Comitowat?

De manier waarop het Europese beleid tot stand komt, verschilt van de manier waarop nationale overheden beslissingen nemen. De vertrouwde scheiding der machten komt niet op dezelfde manier terug op het Europese niveau. Er is ook geen Europese regering. Dit gebrek aan referentiepunten maakt de Europese machinerie waarschijnlijk moeilijker te begrijpen.

Maar daarnaast is ook het jargon dat rond het Schumanplein gehanteerd wordt, nogal ondoordringbaar. Er wordt volop gegoocheld met termen als codecisieprocedure, conciliatiecomités, comitologiecomités en interinstitutionele akkoorden. Er zijn het EMCO en het Coreper, maar ook de QMV is belangrijk, net als de B-punten en de OMC. We mogen de rol van de Antici in dit alles niet over het hoofd zien en in Europese Unie-termen heet een minister van Buitenlandse Zaken nog steeds een ‘hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijke buitenlandse en veiligheidsbeleid’, een job die gecombineerd wordt met die van secretaris-generaal van de Raad. Een wet heet in het Europese jargon een verordening, terwijl een richtlijn eigenlijk een kaderwet is. Er zijn trouwens ook nog beschikkingen en besluiten. Een gemeenschappelijk standpunt is iets anders dan een gemeenschappelijke strategie (op basis waarvan er een gemeenschappelijk optreden kan komen). Een Europese ambtenaar noemde een spade een enkelvoudig eenmansgraaf-instrument. Een achteruitkijkspiegel heet in EU-taal een supplementair systeem voor indirect zicht. De ‘niet voor de weg bestemde mobiele machine’ uit richtlijn 97/68/EG is gewoon een grasmaaier.

Europese besluitvormers lijken te spreken in een soort codetaal, waarmee ook een ge oefend waarnemer het vaak moeilijk heeft.

Een ondoordringbaar kluwen?

Toch is de Europese besluitvorming eigenlijk niet zo ingewikkeld, in vergelijking met de manier waarop beslissingen worden genomen in de nationale of de dorpspolitiek. Wie het jargon wegkrabt, ontdekt al snel dat er vaste patronen zijn, dat de verschillende Europese instellingen elk hun rol hebben en dat daar zelfs enige logica in zit. In feite worden de spelregels in de verdragen vastgelegd. Als er Europese beslissingen worden genomen, dan moeten de procedures gevolgd worden, zoals die in de verdragen omschreven zijn. De realiteit wijkt daar, zoals we in dit boek zullen zien, soms van

af. Maar ook in de dagdagelijkse praktijk vallen er regelmatigheiden te ontdekken.

Wie Europese besluitvorming wil begrijpen, moet echter onderscheid maken tussen verschillende soorten van beslissingen. Dat is cruciaal, want voor verschillende soorten van beslissingen zijn er verschillende circuits.

Dat is ook zo in de Belgische of de Vlaamse politiek. De beslissing om een nieuwe staatshervorming door te voeren, komt op een andere manier tot stand dan de beslissing om een minimumhoeveelheid Vlaamse muziek op de openbare radio te draaien, de invoer van zeehondenbont te verbieden, extra bedden toe te wijzen aan de ziekenhuizen of gebieden af te bakenen waar er minder bemest mag worden. In het ene geval gaat het om het sleutelen aan de structuur van het hele politieke bestel, in andere gevallen gaat het om wetten, in nog andere gevallen om uitvoeringsbesluiten (koninklijke of ministeriële besluiten of besluiten van de regering). Deze beslissingen worden elk op een andere manier genomen.

Zo gaat het ook in Europa. De beslissing om toetredingsonderhandelingen op te starten met Turkije, komt op een andere manier tot stand dan de beslissing om genetisch gemodificeerde maïs van het type MON810 toe te laten in de Europese supermarkten. De aanduiding van een nieuwe voorzitter van de Europese Commissie verloopt op een andere wijze dan die waarop de beslissing wordt genomen om de elektriciteitsmarkt te liberaliseren. In dit boek maken we onderscheid tussen historische beslissingen, gewone wetgeving en besluiten die te maken hebben met de toepassing en de uitvoering van de wetten. Aan de hand van talrijke voorbeelden zullen we de verschillen verduidelijken. Elke categorie wordt gekenmerkt door een aparte manier van besluitvorming. We geven aan wie de hoofdrolspelers zijn, hoe ze zich tot elkaar verhouden en wie finaal het laatste woord heeft. Met deze survival kit is de lezer gewapend om zijn weg te vinden in de Europese doolhof.

Ten geleide: de verdere opbouw van dit boek

Dit boek bestaat uit vijf delen. Een eerste deel behandelt beslissingen die de Europese Unie zelf grondig veranderen, zoals het goedkeuren van een nieuw verdrag of het toelaten van nieuwe lidstaten. We bestempelen ze als historische beslissingen en geven enkele voorbeelden. We gaan na hoe deze beslissingen tot stand komen en bespreken de instelling die (niet op papier, maar wel in de realiteit) de meest cruciale rol speelt bij het doorhakken van de historische knopen: de Europese Raad.

In een tweede deel hebben we het over de Europese wetgeving. De Europese Unie maakt regels in talrijke beleidsvelden: landbouw, milieu, transport, interne markt, consumentenbescherming, enzovoort. We bespreken de procedures die gebruikt worden in de verschillende domeinen en staan vooral stil bij de meest gebruikte procedure: de medebeslissingsprocedure. De drie belangrijkste instellingen die onderhandelen over de Europese wetten, worden elk apart behandeld: de Europese Commissie, de Raad van Ministers en het Europees Parlement. Deze instellingen vormen het topje van de diplomatieke ijsberg die we aan de oppervlakte brengen.

Een derde deel heeft het over de uitvoering van de Europese wetgeving. Vele regels worden pas echt tastbaar wanneer ze ook effectief door de lidstaten worden toegepast. In een beperkt aantal gevallen lijkt dat problemen op te leveren. We bespreken het verschijnsel dat implementatiedeficit wordt genoemd. Bij de uitvoering van de Europese wetten hoort nog een ander facet. Net als nationale wetten moeten ook Europese regels dikwijls verder worden geconcretiseerd, vooraleer ze echt van toepassing zijn. In de nationale politiek wordt dat onder meer geregeld via ministeriële besluiten. In de Europese Unie is hiervoor een gesofisticeerde regeling uitgewerkt, via de comitologie. Ook dat komt in deel drie aan bod.

In het vierde deel bespreken we de open coördinatiemethode. Dat is een relatief nieuwe manier van werken, die gebruikt wordt om de lidstaten op eenzelfde spoor te zetten, zonder dat er sprake is van harde wetgeving. De wijze waarop er beslissingen worden genomen in het kader van deze methode, verschilt van de manier waarop de meer klassieke wetgeving tot stand

komt. Aan de hand van een uitgewerkt voorbeeld tonen we aan hoe de methode in de praktijk werkt en wie erbij betrokken wordt.

In het vijfde en laatste deel hebben we het over de manier waarop de Belgische overheid zich heeft georganiseerd om deel te nemen aan de Europese besluitvorming. Omdat in de Belgische federatie ook de regio's een belangrijke rol spelen, bekijken we meer algemeen langs welke toegangspoor- ten regio's hun weg vinden naar de Europese besluitvorming.

Het overgrote deel van de Europese beslissingen komt in dit boek aan bod. Toch zijn er een aantal zaken die buiten beeld blijven. Het gaat om domeinen waarvoor er heel aparte circuits en procedures bestaan. In de eerste plaats hebben we het over het buitenlandse beleid van de Unie en de manier waarop de Europese deelname aan internationale overeenkomsten is geregeld. Ook sommige beslissingen in verband met justitiële en politionele samenwerking blijven buiten beschouwing. De jaarlijkse begrotingsonderhandelingen worden evenmin besproken. (Het financiële meerjarenplan wordt wel behandeld, als 'historische beslissing'). Ten slotte blijven ook het beheer van de monetaire unie en de rol die onder meer de Europese Centrale Bank hierin speelt, grotendeels onbesproken.

Voor we beginnen met de bespreking van de historische beslissingen, maken we nog een zijspiong. We bekijken hoe de Europese besluitvorming geanalyseerd wordt in de politieke wetenschap en vanuit welke invalshoeken politico- logen op zoek gaan naar patronen en verklaringen.

In de verschillende delen zullen we af en toe verwijzen naar de verdragen, waarin formeel is vastgelegd hoe bepaalde beslissingen moeten worden genomen. Het gaat dan om artikelen uit het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-verdrag) en uit het overkoepelende Verdrag betreffende de Europese Unie (EU-verdrag). Het eerste werd al in 1957 ondertekend in Rome, het tweede werd in 1992 in Maastricht ondertekend. Beide verdragen zijn enkele keren gewijzigd. De laatste keer gebeurde dat in 2000, in Nice. We verwijzen in dit boek altijd naar de laatste versie van een verdragsartikel. De meest relevante artikelen, aangeduid met (*), zijn in bijlage opgenomen. Bij een verwijzing naar een verdragsartikel wordt vermeld over welk verdrag het gaat, in de volgende vorm: 'artikel *n* EG' of 'artikel *n* EU'.

Waar dat relevant is, hebben we het ook over het Verdrag van Lissabon dat werd onderhandeld nadat de Europese Grondwet in een Frans en Nederlands referendum was weggestemd. Dit Verdrag zou een aantal procedures wijzigen, maar is (nog?) niet in werking getreden. Het werd op 13 december 2007 plechtig ondertekend door de staats- en regeringsleiders van de Unie. Een nieuw verdrag geldt echter pas als het door elk van de lidstaten geratificeerd is. Eén land koos ervoor om deze ratificatie te laten verlopen via een referendum: Ierland. Daar verzette een meerderheid van de bevolking zich

in 2008 tegen het Verdrag van Lissabon, waardoor het niet in werking kon treden. De Unie functioneert dus nog steeds volgens de regels die in Nice (2000) werden afgesproken.

Een zijsprongetje: de politieke wetenschap en Europese besluitvorming

Er zijn politicologen die van de studie van de Europese Unie hun beroep hebben gemaakt. Ze proberen te begrijpen welke dynamieken er schuilgaan achter de Europese integratie. Op die manier willen ze ontdekken in welke richting Europa evolueert.

Sommige van die wetenschappers analyseren de manier waarop Europese beslissingen worden genomen en trachten de patronen daarachter bloot te leggen. Dat is niet zo eenvoudig, want de Europese Unie is een merkwaardig bestuursniveau. De Unie is zeker geen staat en ze is evenmin een 'gewone' internationale organisatie. In een halve eeuw tijd werd een heel aparte constructie opgebouwd, die nergens ter wereld haar gelijke kent. Het is vooral de manier waarop de Unie beslissingen neemt, die haar anders maakt dan andere internationale organisaties. Het bestuderen van de Europese politiek is bovendien niet zo gemakkelijk omdat het proces van Europese integratie nog altijd bezig is. Het is als een poging om raak te schieten op een bewegend doel. Op internationale congressen verschillen politieke wetenschappers dan ook met elkaar van mening. In boeken en artikelen proberen ze het eigen gelijk te bewijzen. Toch kunnen de verschillende modellen en analyses elkaar ook goed aanvullen. Wie niet te fanatiek vasthoudt aan één model en de verschillende theoretische bijdragen creatief met elkaar combineert, kan een beter zicht krijgen op de manier van werken van de Europese Unie.

De oude strijd: neofunctionalisten tegen intergouvernementalisten

Vroeger waren er twee grote scholen: de neofunctionalisten en de intergouvernementalisten. De neofunctionalisten¹ waren van oordeel dat Europese integratie begint in een heel concreet domein (kolen en staal) waar het voor alle betrokken landen lonend is (functioneel) om een aantal bevoegdheden af te staan en in handen te leggen van instellingen op een hoger niveau: supranationale instellingen. Dit proces zou een eigen, onafwendbare dynamiek

kennen en al snel leiden tot verdere economische integratie. Naarmate er meer beslissingen op Europees niveau worden genomen, zouden de belangengroepen zich op dat supranationale niveau gaan organiseren. Geleidelijk aan vraagt dat om meer politieke coördinatie, waardoor de supranationale instellingen steeds machtiger worden. Integratie in één domein heeft volgens neofunctionalisten dus een sneeuwbaaleffect en leidt tot integratie in andere domeinen (*spill over*) waardoor een steeds verder schrijdend (technocratisch) proces op gang komt. Europese instellingen stellen zich hoe langer hoe meer onafhankelijk op en leggen hun eigen agenda op aan de lidstaten, die niet anders meer kunnen dan bijkomende bevoegdheden naar het supranationale niveau over te hevelen.

Intergouvernementalisten² betwisten deze onvermijdelijkheden en leggen de nadruk op de cruciale rol die de regeringen van de lidstaten blijven spelen, zowel bij het maken van de fundamentele keuzes als in het concrete besluitvormingsproces. Het zijn de preferenties van de lidstaten en hun onderlinge machtsverhoudingen die bepalend zijn voor het uitzicht van de Europese constructie. Europa is een project tussen regeringen, *inter gouvernementen*. Als er stappen worden gezet die tegen het belang van een lidstaat ingaan, dan valt het Europese integratieproces gewoon stil.

Het liberale intergouvernementalisme³ is een wat meer gesofisticeerde variant op het intergouvernementalisme. Deze stroming besteedt immers ook aandacht aan de manier waarop de preferenties van de lidstaten tot stand komen. Er wordt hierbij gebruikgemaakt van de liberale theorieën, die binnen de lidstaten een strijd zien tussen verschillende maatschappelijke (vooral economische) belangen. Deze vormen coalities om macht te verwerven. Uiteindelijk wordt er een nationaal belang gedefinieerd, waarvan sommige facetten het best in een internationale context worden gerealiseerd. Lidstaten gaan met elkaar in onderhandeling en zullen ook weer coalities trachten te vormen om zoveel mogelijk van de eigen preferenties te realiseren. In cruciale kwesties zal een lidstaat het heel hard spelen. Als het gaat om minder belangrijke dossiers, kan er eventueel een toegeving worden gedaan, in ruil voor een tegemoetkoming in een andere kwestie. Grote landen hebben in deze onderhandelingen over het algemeen meer macht dan kleine landen.

Het neofunctionalisme en het intergouvernementalisme zijn ‘grote’ theorieën: ze proberen in te schatten waar de Europese Unie naartoe gaat en hoe ze evolueert. De hoogdagen van deze grote modellen zijn voorbij. Beide theorieën bieden interessante inzichten in bepaalde facetten van het integratieproces, maar ze slagen er niet in om de complexiteit van de Europese politiek volledig te vatten. Meer gesofisticeerde varianten, zoals het liberale intergouvernementalisme, proberen een aantal uitgangspunten te redden, maar dat lukt niet helemaal. Wie een halve eeuw integratie bestudeert, merkt al snel dat het allemaal niet zo automatisch verlopen is als de neofunctionalisten ooit voorspelden. Maar het is evenmin zo dat de lidstaten er

altijd in slaagden om de touwtjes strak in handen te houden, zoals de intergouvernementalisten verkondigden.

Bovendien maken deze theorieën ons niet veel wijzer als het aankomt op het ontrafelen van de dynamiek achter concrete beslissingen, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw, milieu of transportbeleid. Van de neofunctionalisten kan worden verwacht dat ze waarschijnlijk een grote rol zien weggelegd voor de Europese Commissie, de meest supranationale instelling. We zullen verder in dit boek vaststellen dat er soms belangrijke beslissingen worden genomen waarop de Commissie amper een impact heeft. De intergouvernementalisten zullen dan weer benadrukken dat finaal de lidstaten, die vertegenwoordigd zijn in de Raad van Ministers en in de Europese Raad, steeds het laatste woord hebben. Ook dat klopt niet altijd.

Wandelen met de hond: een *principal-agent* perspectief

De meeste politicologen erkennen vandaag dat de verhouding tussen de lidstaten en de Europese instellingen in de besluitvorming wat complexer ligt. Het zijn oorspronkelijk de lidstaten die supranationale instellingen in het leven riepen, zoals een Europees Parlement, een Europese Commissie of een Hof van Justitie. Deze instellingen zijn nodig aangezien het voor alle deelnemende landen duidelijk is dat een aantal kwesties (te beginnen met het beheer van de kolen- en staalsector) beter op een hoger niveau wordt behandeld. Dit is het geval omdat het op lange termijn efficiënter is, omdat de lidstaten elk afzonderlijk onvoldoende technische kennis in huis hebben of omdat het naar kiezers toe handig is om de verantwoordelijkheid voor onpopulaire beslissingen op dat hogere niveau te kunnen afschuiven. Aangezien de regeringen van de deelnemende landen de controle over de constructie uiteraard niet volledig wilden kwijtraken, creëerden ze ook een Raad van Ministers waarin ze zelf vertegenwoordigd waren. Later werden er bovendien tientallen comités opgericht met vertegenwoordigers van de lidstaten, die de Europese Commissie assisteren of op de vingers kijken. In de werking van de supranationale instellingen ontstaat echter een eigen dynamiek en het wordt soms moeilijk voor de lidstaten om alle touwtjes in handen te houden. Al is het maar omdat de lidstaten onderling vaak van mening verschillen, wat door de supranationale instellingen handig kan worden uitgebuit.

Men zou het beeld kunnen gebruiken van een baas (lidstaten) die met zijn hond (de instellingen die door de lidstaten in het leven werden geroepen) wandelt: de neofunctionalisten gaan ervan uit dat de hond al snel zijn eigen weg kiest en de baas alleen nog maar de hond achterna holt, terwijl de intergouvernementalisten benadrukken dat de baas de leiband stevig vasthoudt en autonoom beslist waar hij de hond wel of niet heen stuurt.

Men moet niet veel ervaring hebben met het uitlaten van honden om te weten dat het ingewikkelder ligt. De baas heeft ongetwijfeld een zekere beslissingsmacht, maar de hond kiest mee het traject en het is niet altijd eenvoudig om de volledige controle te behouden. Bovendien bepaalt het inslaan van een specifieke straat (om welke reden dan ook) mee het vervolg van het traject, ongeacht de specifieke preferenties van baas of hond.

De politiek-wetenschappelijke literatuur heeft het over het *principal-agent perspectief*: de *principal* is degene die een deel van zijn bevoegdheden afstaat aan een *agent*, die in opdracht van de *principal* een aantal taken moet vervullen.⁴ In de realiteit merkt men dat een *agent* al wel eens de neiging krijgt om zich onafhankelijker te gedragen, bijvoorbeeld omdat hij op een bepaald moment over meer informatie beschikt dan de *principal*. De *agent* kan er dus een eigen agenda op na houden en zijn macht trachten te versterken, waarbij de belangen van de *principal* naar het achterplan verdwijnen. Om dat te vermijden kunnen heel duidelijke afspraken vooraf worden gemaakt of kan de *principal* controlemechanismen creëren.

Er kunnen bijvoorbeeld strikte procedures worden vastgesteld die de bevoegdheden van de *agent* glashelder aflijnen. Dat gaat dan wel ten koste van de flexibiliteit en de onafhankelijkheid van de *agent*, die op die manier misschien minder efficiënt wordt in het realiseren van het doel waarvoor hij oorspronkelijk door de *principal* in het leven was geroepen. De *principal* kan ook proberen om de *agent* bij de uitvoering van zijn taken op de vingers te kijken. Hij kan dat zelf doen of hij kan deze controleopdracht aan een derde partij geven, een andere *agent* als het ware. De *principal* kan ook een vinger in de pap houden bij benoeming of ontslag van de *agent*. Of de *principal* kan ervoor zorgen dat hij uiteindelijk het budget vastlegt waarmee de *agent* moet werken. Er zijn dus talrijke manieren om enige vorm van controle te behouden, maar er hangt altijd een kostenplaatje aan vast.

In het geval van de Europese Unie wordt het allemaal nog wat complexer omdat er verschillende *principals* (lidstaten) zijn, met uiteenlopende belangen, die diverse *agents* (supranationale instellingen) in het leven riepen. Wie vanuit dit perspectief de besluitvorming probeert te ontleden, zal meteen zien dat de verhoudingen zeer complex liggen. Geen van de verschillende instellingen beschikt over *carte blanche* in de besluitvorming. De lidstaten trachten via diverse technieken hun belangen veilig te stellen, maar behouden niet de volledige controle over alle facetten van de besluitvorming. Besluitvorming is niet enkel een strijd tussen regeringen (intergouvernementeel), maar ook tussen instellingen (interinstitutioneel).

Dit model trapt dus niet in de val om a priori uit te gaan van de dominante rol van hetzij de supranationale instellingen, hetzij de lidstaten. Wie dit model hanteert om de institutionele verhoudingen te bestuderen, zal dus meer nuances en subtiliteiten zien dan intergouvernementalisten of neofunctionalisten.

Instellingen zijn belangrijk

Het *principal-agent* perspectief is niet meteen een grote theorie die alle ontwikkelingen in de Europese politiek kan verklaren. Wel wordt er een interessante invalshoek naar voren geschoven: de instellingen, de manier waarop ze werken, hun onderlinge verhoudingen en de manier waarop ze soms met elkaar concurreren, zijn erg belangrijk. Het zal doorheen dit boek duidelijk worden dat verschillende instellingen, zoals het Europees Parlement, de Raad van Ministers, de Europese Raad of de Commissie, inderdaad een cruciale rol spelen in de Europese besluitvorming. Dat gebeurt op een gesofisticeerde manier. Elk van de instellingen werkt binnen het kader dat door de verdragen is voorgeschreven en heeft ook interne werkregels. Het zijn echter niet enkel de formele aspecten die bepalen hoe een instelling werkt. In elke instelling heerst namelijk ook een eigen cultuur, die bovendien nog eens kan verschillen van tak tot tak. Het Directoraat-Generaal Leefmilieu binnen de Europese Commissie werkt bijvoorbeeld op een andere manier dan het Directoraat-Generaal Interne Markt. De verschillende regels en gebruiken bepalen mee de uiteindelijke uitkomst van het besluitvormingsproces.

Het nieuw institutionalisme is de tak in de politieke wetenschap die de rol en de invloed van de instellingen en hun manier van werken bestudeert. 'Institutions matter', zeggen nieuw institutionalisten.⁵ Er bestaan drie stromingen die heel verschillende klemtonen leggen: het historisch nieuw institutionalisme, het sociologisch nieuw institutionalisme en het rational choice nieuw institutionalisme.

In het historisch nieuw institutionalisme⁶ wordt benadrukt dat een beleidskeuze die op een bepaald moment en in een specifieke context gemaakt wordt, consequenties heeft op langere termijn. Op het moment dat een beslissing wordt genomen, kunnen die gevolgen niet altijd zo goed worden ingeschat. Vaak blijkt pas later dat de eerste beslissing ertoe leidt dat in een later stadium het aantal alternatieven beperkt is. De uitbreiding van de Europese Unie zou een voorbeeld kunnen zijn. Op een bepaald moment wordt een aantal beloftes gedaan naar kandidaat-lidstaten en wordt hun verteld dat ze lid kunnen worden als ze aan strenge voorwaarden voldoen. Het lijkt allemaal nog onschuldig, maar als de kandidaat-lidstaat effectief aan de gestelde voorwaarden voldoet, dan is er eigenlijk geen weg meer terug.

Een keuze die in het verleden gemaakt werd, beïnvloedt dus de keuzes die in de toekomst nog gemaakt kunnen worden. De oorspronkelijke keuze heeft soms onvoorziene gevolgen, maar het is moeilijk om terug te komen op een ingeslagen pad. 'Padafhankelijkheid' is de sleutelterm die hier gebruikt wordt. We maken een vergelijking: de cheeta of de jachtluipaard is zo snel dat hij in principe elke antilope uit een kudde kan inhalen. De cheeta zet de achtervolging in op een antilope en stevent er aan volle snelheid op af. Maar stel nu dat hij in zijn ooghoeken plots een andere antilope ziet die nog iets beter in het vlees zit. Is het dan verstandig om de achtervolging op de eerste

antilope stop te zetten? Waarschijnlijk niet, omdat het tijd en energie vraagt om tot stilstand te komen. En dan moet er een nieuwe richting gekozen worden en moet de cheeta opnieuw op snelheid komen, wat ook weer tijd en energie vraagt. Op dat moment is de meer voedzame antilope waarschijnlijk al lang verdwenen, maar ook het eerste slachtoffer zal zich intussen in veiligheid kunnen brengen. De cheeta blijft dan achter met een lege maag. Anders gezegd, eens er een beslissing is genomen, is er een hoge kost om daar nog van af te wijken, zelfs al blijkt achteraf dat de oorspronkelijke beslissing niet de beste was. De instellingen die in een specifieke context worden opgericht en de afspraken die gemaakt worden, volgen vanaf een bepaald moment een eigen logica, die niet altijd te voorzien was, maar nog moeilijk te veranderen valt. Wie wil analyseren welke logica er zit achter een beslissing die vandaag getroffen wordt, zal in vele gevallen naar het verleden moeten kijken: vroegere engagementen maken andere keuzes misschien wel onmogelijk.

Het sociologisch nieuw institutionalisme legt andere accenten en bouwt verder op de theorieën van het constructivisme in de internationale betrekkingen. Het zegt dat de instellingen die betrokken zijn bij de besluitvorming, een aantal ideeën en normen in zich dragen. Dat beïnvloedt mee de uitkomst van de beslissingen die worden genomen. De instellingen hebben een visie op wat ‘gepast’ is voor de Europese Unie, en wat *not done* is. Deze visies en voorkeuren worden ‘geconstrueerd’ door debatten en discussies in een bepaalde maatschappelijke context. Ze worden de hele tijd bijgesteld. Wie de besluitvorming bestudeert, mag er zich dus niet van afmaken door de eigenbelangen van alle betrokken spelers op een rijtje te zetten en te zoeken naar de grootste gemene deler tussen de spelers met de meeste macht. Ook het klimaat en de cultuur waarbinnen een beslissing genomen wordt, spelen een rol. Als na de val van de Berlijnse Muur de vertegenwoordigers van de verschillende instellingen in hun toespraken steeds opnieuw benadrukken dat de eenmaking van het continent een historische kans biedt en dat de vorming van een grote Europese Unie de stabiliteit zal bevorderen, dan wordt het moeilijk om later nog principieel verzet aan te tekenen wanneer de Centraal- en Oost-Europese landen vragen of ze lid mogen worden. Zelfs wanneer blijkt dat de instellingen moeilijker zullen functioneren met nieuwe lidstaten erbij en het ingaat tegen verschillende concrete belangen. Een ander voorbeeld: wanneer het besef groeit dat er iets moet worden gedaan om het democratische niveau van de Europese Unie op te krikken en dat in het debat altijd maar herhaald wordt, dan kan men zich niet verzetten tegen een machtstoename van het Europees Parlement. Het is rationeel moeilijk te verklaren dat de lidstaten en de Commissie daarvoor pleiten, want een toename van de macht voor het Parlement kan betekenen dat zij aan macht verliezen. Toch werd bij elke verdragsherziening beslist om het Europees Parlement meer inspraak te geven. Het sociologisch nieuw institutionalisme benadrukt dus dat instellingen functioneren in een klimaat waarin een aantal normen en waarden gelden, die ze zelf trouwens ook verster-

ken of propageren. Dat heeft een grote impact op de uiteindelijke beslissingen die worden genomen.

Ten slotte is er het rational choice nieuw institutionalisme. Deze strekking ziet de instellingen als creaties van de lidstaten, die op die manier hun eigen belangen en voorkeuren veilig trachten te stellen. Ze interpreteren de Europese constructie dus expliciet vanuit het *principal-agent* perspectief, waar we het daarnet over hadden. De instellingen werden doelbewust gecreëerd om de belangen van de afzonderlijke lidstaten veilig te stellen. Ze vinden het begrijpelijk dat de instellingen zullen proberen om hun eigen weg te gaan en aparte belangen na te streven, maar als het om belangrijke dossiers gaat, zullen de lidstaten dat niet toelaten. Er werd immers in mechanismen voorzien om hen uiteindelijk weer in de pas te doen lopen. In het rational choice nieuw institutionalisme worden de instellingen dus gezien als ‘vehikels’ die nodig zijn om het eigenbelang van de lidstaten te realiseren. De uitgangspunten van deze benadering stemmen overeen met die van het liberale intergouvernementalisme. Als er iets wijzigt aan de institutionele balans, bijvoorbeeld door de invoering van de stemming bij meerderheid in plaats van unanimititeit, dan zullen de lidstaten hun strategie wijzigen om er toch maar voor te zorgen dat de uiteindelijke uitkomst van het besluitvormingsproces zo dicht mogelijk hun oorspronkelijke voorkeur benadert. Ze zullen zich dan bijvoorbeeld meer compromisbereid tonen, om te vermijden dat ze geïsoleerd raken en in een stemming het onderspit moeten delven. Maar het is niet zo dat ze hun eigenbelang op een andere manier zullen definiëren, of dat ze niet meer in de eerste plaats bekommerd zouden zijn om het nastreven van dat eigenbelang.

De drie vormen van nieuw institutionalisme gaan er dus van uit dat de instellingen belangrijk zijn. Als er iets wijzigt aan hun manier van werken (formeel of informeel), dan heeft dat een impact op de beslissingen die uiteindelijk worden genomen. Het nieuw institutionalisme heeft dus aandacht voor de complexiteit van de relaties tussen de instellingen en de manier van werken binnen de instellingen. De verschillende strekkingen spreken elkaar enigszins tegen. De veronderstellingen waarop de rational choice-benadering is gebaseerd, wijken sterk af van het sociologisch nieuw institutionalisme. Binnen het rational choice-paradigma worden de spelers gedreven door hun eigenbelang. Als er iets wijzigt aan de institutionele context, dan zullen de spelers hun strategie aanpassen, maar ze blijven handelen met het oog op hun eigenbelang. In het sociologisch nieuw institutionalisme maakt het eigenbelang plaats voor waarden en normen. Het historisch nieuw institutionalisme benadrukt vooral het effect van vroegere beslissingen.

Macht achter de schermen: netwerktheorieën

Er zijn ook politicologen die wat verder kijken dan de instellingen. Europese beslissingen hebben een grote impact op verschillende groepen in de maat-

schappij: op grote bedrijven, consumenten, milieubewegingen, zelfstandigen, lokale besturen, landbouwers, noem maar op. Deze groepen zullen dan ook proberen om zich te organiseren en op die manier een zeg te krijgen in de besluitvorming.⁷

Wie met deze bril naar de Europese Unie kijkt, zal oog hebben voor belangengroepen en de manier waarop zij betrokken worden bij de besluitvorming, direct of via de omweg van een lidstaat. De focus ligt dan al snel op de talrijke formele en informele netwerken die het Europese besluitvormingsproces omgeven. We zullen verder in dit boek zien dat in de beleidsvoorbereidende fase belangengroepen maar ook experts en andere betrokkenen inderdaad mee aan tafel zitten en hun visie kunnen geven op de wetsvoorstellen die dan later door de instellingen verder worden behandeld.

De uiteindelijke beslissing die wordt genomen, wordt in mindere of meerdere mate mee bepaald door het overleg in de netwerken. Wie het zo bekijkt, zal niet meteen op zoek gaan naar hiërarchische relaties, maar zal het beleid uiteindelijk zien als het resultaat van overleg *tussen* talrijke actoren die zich met eenzelfde thema bezighouden. In de netwerken zijn sommige spelers natuurlijk wel sterker vertegenwoordigd dan andere.

Ten eerste zijn ze beter georganiseerd: over hoe meer geld, personeel en middelen een organisatie beschikt, hoe sneller zo een organisatie actief zal kunnen deelnemen aan overleg.

In de tweede plaats is het gemakkelijker om te mobiliseren als er specifieke belangen op korte termijn in het geding zijn dan wanneer een groepering meer diffuse of langetermijnbelangen wil verdedigen. Als een Europese wet duidelijk becijferbare kosten of baten met zich kan meebrengen voor een bepaalde industrietak, dan zal deze tak hier alert op reageren en de beslissing zoveel mogelijk in het eigen voordeel proberen te beïnvloeden. Verschillende betrokken partijen (bijvoorbeeld autoconstructeurs of farmaceutische bedrijven) kunnen dan vlot overtuigd worden om te investeren in de lobbyactiviteiten, precies omdat het heel duidelijk is wat er op het spel staat. Groeperingen die minder concrete thema's verdedigen (zoals wereldvrede, een schoon milieu of gelijkheid tussen man en vrouw), hebben het meestal heel wat moeilijker om te mobiliseren. De vruchten van hun lobbywerk kunnen meestal maar op veel langere termijn geplukt worden en bovendien is er een sterke neiging tot *freeridgedrag*. De neiging om te investeren in organisaties die het 'algemene belang' nastreven, is immers beperkt omdat iedereen profiteert van de resultaten die deze organisaties boeken. Natuurorganisaties streven bijvoorbeeld naar een beter milieu. Maar het zijn niet alleen hun leden die genieten van dat betere milieu. Heel wat natuurliefhebbers zien er dus niet het nut van in om zelf lid te worden van zo een organisatie. Er hangt een kostprijs aan vast (bijvoorbeeld tijd, lidgeld), terwijl de baten (het betere milieu) ook geplukt worden zonder dat men lid wordt.

Omdat de Europese Commissie beseft dat bepaalde organisaties (vooral ngo's en groeperingen die niet-commerciële belangen nastreven) moeilijker

aan de middelen raken om zich te organiseren op Europees niveau, kent ze subsidies toe aan diverse verenigingen om hen net wel in de mogelijkheid te stellen om in de netwerken te participeren.

Het is moeilijk om eenduidig in te schatten wie er macht heeft in een netwerk en de beslissing het sterkst kan beïnvloeden. Dat hangt immers af van verschillende factoren. Als algemene regel kan men stellen dat een speler meer macht heeft naarmate hij onmisbaarder is. Een groepering die bijvoorbeeld alle technische details van een beleidsdomein goed beheerst, zal deze kennis kunnen gebruiken om de beslissing in het eigen voordeel te beïnvloeden. De andere spelers aan de tafel (in de beleidsvoorbereidende fase is dat vooral de Europese Commissie) zijn immers afhankelijk van deze kennis. De instemming van een groepering die veel aanzien en respect heeft bij de publieke opinie, kan noodzakelijk zijn om de beslissing later te verkopen. Maar ook onderhandelings talent kan een rol spelen, net als dossierkennis en overtuigingskracht. Er zijn bovendien belangengroepen die bevoorrechte banden hebben met bepaalde instellingen, partijen of personen in het formele besluitvormingscircuit. Ook dat kan een doorslaggevende rol spelen.

Sommige grote belangengroepen zijn intern verdeeld over bepaalde kwesties, wat hun onderhandelingsmacht negatief beïnvloedt. In een netwerk zijn de verschillende spelers meestal op een of andere manier van elkaar afhankelijk. Wie op een bepaald ogenblik het zwaarst weegt, zal op andere momenten misschien minder invloed kunnen uitoefenen. Dat blijkt in elk geval uit de praktijk. De landbouwlobby slaagt erin om op sommige beslissingen een stempel te drukken, maar komt er in andere beleidsdomeinen niet aan te pas. Hetzelfde geldt voor de milieubeweging die sommige dossiers sterk kan beïnvloeden en bij andere beslissingen het onderspit moet delven. Zo werden er in het verleden bepaalde milieuregels goedgekeurd die nadelig zijn voor vele landbouwbedrijven. In het handelsbeleid slagen de landbouworganisaties er wel in om een sterke vinger in de pap te houden.

Netwerkttheorieën verduidelijken dat macht verspreid zit over verschillende spelers, waartussen complexe afhankelijkheidsrelaties bestaan. In deze context is het moeilijk om eenduidig aan te wijzen wie er het meeste macht heeft. In de Europese context zijn de netwerken waarschijnlijk nog belangrijker dan in de nationale politiek. Dat komt omdat Europese beslissingen van toepassing zijn op een heel groot grondgebied, met een enorme culturele, politieke en economische diversiteit. Eenzelfde Europese wet zal andere gevolgen hebben in Finland dan in Cyprus. De consequenties kunnen anders zijn voor een landbouwer dan voor een bankier. Om deze beslissingen voor te bereiden en er de gevolgen van in te zien, is er een grote behoefte aan informatie en technische kennis. (Europese) politici zijn daarvoor in grote mate afhankelijk van organisaties op het terrein. Bovendien zal verder blijken dat de Europese politiek veel minder hiërarchisch georganiseerd is dan het beleid in vele nationale staten. In de meeste landen berust de ul-

tieme beleidsverantwoordelijkheid bij de regering. In de Europese Unie is de macht veel meer verspreid en is er geen sprake van één regering. Dat leidt ertoe dat de besluitvorming telkens opnieuw een strijd wordt, waarvan de afloop op voorhand moeilijk in te schatten is. Talrijke organisaties beseffen dat ze effectief invloed kunnen uitoefenen en proberen steeds opnieuw om zoveel mogelijk spelers aan hun kant te krijgen.

Multilevel governance als metafoor

Voor elke theoretische invalshoek die hierboven beschreven werd, zijn er wel enkele voorbeelden te vinden die kunnen bewijzen dat deze specifieke kijk op de Europese besluitvorming klopt. Toch zijn de benaderingen gebaseerd op heel verschillende uitgangspunten en ze trekken daar ook uiteenlopende conclusies uit. Sommige beslissingen worden helder verklaard vanuit een bepaald perspectief, terwijl diezelfde benadering manifest tekortschiet om andere beslissingen te verklaren.

We kunnen hier alleen maar uit besluiten dat de Europese Unie gekenmerkt wordt door een curieuze manier van besturen. De manier waarop beslissingen tot stand komen, kan niet vanuit één model verklaard worden: diverse logica's spelen een rol op andere momenten, in uiteenlopende situaties en in verschillende domeinen.

Besluitvorming speelt zich ook af op meerdere niveaus: er zijn natuurlijk de Europese instellingen, maar er zijn ook de lidstaten die hun strategie uitstippelen om hun belangen op dat Europese niveau te verdedigen en er zijn belangengroepen van allerlei slag die invloed proberen uit te oefenen. Binnen de lidstaten zijn er vaak ook regionale of lokale overheden die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken willen worden bij Europese besluitvorming. Europees beleid wordt dus beïnvloed door overheden en ook private actoren op verschillende niveaus. Het Europese niveau is in de loop van de voorbije halve eeuw steeds machtiger geworden, maar de andere territoriale niveaus hebben tegelijk wel geprobeerd om hun invloed op dat Europese niveau zo groot mogelijk te houden. 'Macht' is dus verspreid over verschillende niveaus, waardoor de besluitvorming een *multilevel* karakter krijgt.

In de Europese manier van besturen is er ook geen plaats voor een stabiele regering, zoals in de nationale politiek, die voor een bepaalde periode aan de macht is en in diverse domeinen de beslissingen naar haar hand kan zetten. De besluitvorming verloopt veel dynamischer en in diverse circuits, die op elkaar inhaken maar nooit kopieën van elkaar zijn. In verschillende beleidsdomeinen gelden er andere logica's. De manier waarop landbouwsubsidies verdeeld worden, verschilt van de wijze waarop het energiebeleid tot stand komt. In het Europees Parlement moet een meerderheid telkens opnieuw worden opgebouwd en het ligt op voorhand niet vast welke allianties zich zullen aftekenen. Als politicologen het over de Europese bestuurs-

stijl hebben, gebruiken ze niet de term *government*, maar wel het woord *governance*. Dat moet duidelijk maken dat er geen sprake is van één speler (of een constante set van spelers) die in alle domeinen de belangrijke beslissingen naar zijn hand kan zetten (zoals een regering). De uitdrukking *governance* verwijst naar een meer levendige manier van besturen, waarvan het resultaat vaak minder voorspelbaar is.

Sinds het midden van de jaren 1990 duikt in de studies over de Europese Unie vaak de term *multilevel governance* op, een metafoor die benadrukt hoe veelzijdig en complex de Europese Unie eigenlijk wel in elkaar zit.⁸ Toch wil dat niet zeggen dat het geheel onbegrijpelijk wordt. De indeling van dit boek helpt de lezer om bos en bomen in de Europese besluitvorming uit elkaar te houden.

Noten

1. De meest bekende neofunctionalist is waarschijnlijk Ernst Haas. Ook Leon Lindberg kan worden beschouwd als een van de grondleggers van deze theorie. Zie Haas, E.B. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford (Cal.): Stanford University Press; Haas, E.B. (1975), *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Research Studies 25. Berkeley (Cal.): Institute of International Studies; Lindberg, L.N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford (Cal.): Stanford University Press.
2. Stanley Hoffman legde in de jaren 1960 de fundamenteën van de intergouvernementele benadering van het Europese integratieproces. Een verzameling van zijn werk verscheen in 1995: Hoffman, S. (1995), *The European Sisyphus. Essays on Europe 1964-1994*. Oxford: Westview Press.
3. De theorie van het liberale intergouvernementalisme is uitgewerkt door Andrew Moravcsik. Zie: Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: University College London Press.
4. Hussein Kassim en Anand Menon passen de *principal-agent* benadering toe in de context van de Europese Unie, net als Mark Pollack. Zie Kassim, H., & Menon, A. (2003), The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled? In: *Journal of European Public Policy*, 10(1), 121-139; Pollack, M.A. (1997), Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community. In: *International Organization*, 51(1), 99-134; Pollack, M.A. (2003), *The Engines of European Integration. Delegation, Agency and Agenda-Setting in the EU*. New York: Oxford University Press.
5. Peter Hall en Rosemary Taylor maakten in 1996 helder onderscheid tussen de drie vormen van nieuw institutionalisme. Gerald Schneider en Mark Aspinwall publiceerden een overzicht van verschillende bijdragen tot de studie van de EU vanuit een nieuw institutionalistische invalshoek. Zie: Hall, P., & Taylor, R.C.R. (1996), Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies*, 44(5), 936-957; Schneider, G., & Aspinwall, M.D. (eds.) (2001), *The Rules*

- of Integration: Institutionalist Approaches to the Study of Europe*. Manchester: Manchester University Press.
6. Paul Pierson past het historische nieuw institutionalisme, en meer bepaald het concept 'padafhankelijkheid' toe in de context van de EU. Zie Pierson, P. (1998), *The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis*. In: Sandholtz, W., & Stone Sweet, A. (eds.), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
 7. Justin Greenwood bestudeert de verdediging van belangen in de EU. John Peterson, Elisabeth Bomberg en Tanja Börzel besteden in hun analyses van Europese besluitvorming eveneens aandacht aan netwerken en belangenverdediging. Zie Greenwood, J. (2003), *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke: Macmillan; Peterson, J., & Bomberg, E. (1999), *Decision-Making in the European Union*. Basingstoke: Macmillan; Peterson, J. (2004). Policy Networks. In: A. Wiener, & T. Diez (Eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press; Börzel, T. (1998). Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. In: *Public Administration*, 76(2), 253-273.
 8. Liesbet Hooghe en Gary Marks bestuderen de EU als een ruimte van multilevel governance. Zie Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European Integration*. Boulder: Rowman and Littlefield.

1.

Historische beslissingen

1.1 Inleiding

1.1.1 Wat zijn historische beslissingen?

Sommige beslissingen van de Europese Unie veranderen het aanzien van de Unie of ze hebben een sterke impact op het functioneren van de Unie in haar totaliteit (dus niet in maar één beleidsdomein). We spreken dan over ‘historische beslissingen’.¹

Op sommige beslissingen kan heel duidelijk het etiket ‘historisch’ gekleefd worden. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het Verdrag van Maastricht. Andere beslissingen, bijvoorbeeld kleinere verdragswijzigingen, kunnen als ‘min of meer’ historisch worden omschreven. Er worden uiteraard niet zoveel historische beslissingen genomen. In sommige jaren geen enkele, in andere jaren dan weer twee of soms drie.

Verdragswijzigingen vormen natuurlijk een typisch voorbeeld van een historische beslissing: het aanpassen van de doelstellingen en spelregels van de Europese Unie heeft meestal verstrekkende gevolgen. Ook de beslissing om nieuwe landen in de Unie op te nemen, kan bestempeld worden als een historische beslissing. De vastlegging van de meerjarenbegroting (de financiële perspectieven) en het omschrijven van grote prioriteiten van de Unie vallen eveneens in deze categorie, met als de aanduiding van een Commissievoorzitter, die vijf jaar lang een topfunctie zal bekleden. Eventueel kan ook de beslissing om een lidstaat toe te laten om de euro in te voeren als historisch beschouwd worden.

1.1.2 Staats- en regeringsleiders aan het Europese roer

Hoe komen deze en andere historische beslissingen tot stand? Er is niet één standaardprocedure die van toepassing is voor al de vermelde voorbeelden. De verdragen voorzien in verschillende procedures, waarmee dan ook nog eens aparte gebruiken en informele regels gepaard gaan. Over het algemeen (de nuances komen verder nog aan bod) kan men stellen dat de Europese Raad, dus de vergadering van de staats- en regeringsleiders van de Unie, telkens een hoofdrol speelt. De Europese Raad (zie 1.3) mag niet worden verward met de Raad van Ministers (ook kortweg de Raad genoemd, zie 2.5). In de Raad van Ministers zitten ‘gewone’ ministers (ministers van Buitenlandse Zaken of Landbouw of Leefmilieu, enzovoort), terwijl de Europese Raad bestaat uit de chefs: premiers en presidenten.

Als het al niet formeel zo geregeld is, dan wijst in elk geval de praktijk uit dat deze club van hoogste politieke gezagdragers een doorslaggevende stem heeft bij het nemen van de historische beslissingen. Als de leden van de Europese Raad het over moeilijke kwesties onderling eens worden of als er in bepaalde gevallen een overduidelijke meerderheid is, waartoe zeker ook de grote lidstaten behoren, dan kan men de zaak in de meeste gevallen min of meer als afgehandeld beschouwen.

Het is opvallend, maar weinig verrassend, dat historische beslissingen vaak ‘voor elk wat wils’ bevatten. Soms voorzien de verdragen in de mogelijkheid om een historische beslissing bij gekwalificeerde meerderheid te nemen, maar in de praktijk is het in elk geval de gewoonte om consensus te bereiken. Dat maakt dat historische beslissingen vaak *package deals* zijn, waarbij dossiers die soms weinig met elkaar te maken hebben, op een hoopje komen of waarbij er een *gentleman’s agreement* is om later met prioriteit een ander dossier aan te pakken. Dat valt meestal op tijdens de afsluitende persconferentie, waar elke staatsleider met opgeheven hoofd het belang van de gemaakte afspraken onderstreept, maar waarbij een waarnemer soms het gevoel krijgt dat elke staatsleider een andere vergadering heeft bijgewoond.

1.1.3 Een klein clubje?

Soms wordt geargumenteed dat het niet de Europese Raad is, maar slechts een beperkt aantal leden van de Europese Raad die de grote beslissingen nemen. Meer specifiek wordt dan verwezen naar de grote landen. Men spreekt in dat verband over een *directoire*: als de grote landen het op een akkoordje gooien, dan moeten de kleine landen volgen. Het is inderdaad zo dat een klein land in de Europese Raad de facto minder zwaar weegt. Dat neemt niet weg dat kleine landen knap lastig kunnen doen. Bovendien hangt de uitkomst van een vergadering van de Europese Raad vaak ook af

van het diplomatieke talent en het politieke doorzicht van de onderhandelaars. Een klein land met een getalenteerde en ervaren regeringsleider kan wellicht 'boven zijn gewichtsklasse' spelen. Bovendien mag men niet uit het oog verliezen dat de grote landen vaak weinig eensgezind zijn, waardoor zich dan toch andere coalities vormen, waarbij ook de kleinere landen worden betrokken.

Sommigen gaan nog verder en argumenteren dat het slechts twee specifieke landen zijn die de historische beslissingen naar hun hand zetten: Frankrijk en Duitsland, die sinds 1963 (het Vriendschapsverdrag) heel regelmatig overleg plegen met betrekking tot Europese aangelegenheden. Er zijn genoeg voorbeelden bekend van deals die eerst door beide landen worden onderhandeld en daarna worden bevestigd door de Europese Raad. De Top van Den Haag (1969), waar voltooiing, verdieping en uitbreiding (naar het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken) als een triptiek aan elkaar gekoppeld werden, en het akkoord over de invoering van de euro in de aanloop naar het Verdrag van Maastricht vormen typische illustraties. Een meer recent voorbeeld is de deal die in het Brusselse Konradhotel werd gemaakt over de financiering van de uitbreiding, in oktober 2002: vele lidstaten, met Duitsland voorop, hamerden er al maanden op dat de landbouwuitgaven drastisch omlaag moesten. Britten en Nederlanders steunden de Duitse eisen. Het zouden harde onderhandelingen worden, maar Frankrijk en Duitsland gooiden het 's ochtends op een akkoordje. De vergadering van de Europese Raad was hierdoor haast overbodig geworden. Britten en Nederlanders bleven verongelijkt achter en slaagden er niet in om het Frans-Duitse akkoord te ontrafelen.

Het is begrijpelijk dat Duitsland en Frankrijk in het verleden zo sterk hun stempel konden drukken op Europese ontwikkelingen. De hele Europese integratie had in zekere zin te maken met de verzoening van beide landen. Er is niet alleen de historische link tussen Frankrijk en Duitsland, maar beide landen staan ook voor een ander Europees project. Frankrijk ziet de Europese integratie eerder intergouvernementeel, Duitsland is meer supranationaal georiënteerd. Frankrijk staat erg kritisch ten opzichte van de Verenigde Staten, terwijl Duitsland (tenminste tot voor de Irakcrisis) zich veel welwillender opstelt. Voor Frankrijk zijn buitenlands beleid en defensie belangrijke Europese prioriteiten, Duitsland ziet Europese integratie liefst op andere terreinen een vlucht nemen. Frankrijk staat traditioneel kritisch tegenover vrijhandel en zet de hielen in het zand als er een onderhandelingsmandaat voor multilaterale handelsbesprekingen wordt afgesproken, terwijl Duitsland net competitief genoeg is om winst te halen uit een vrijhandelssituatie, enzo voort. Er zijn dus veel zaken die Frankrijk en Duitsland verdelen. Als beide landen dan toch tot een gezamenlijk voorstel komen, dan is dat meestal al een compromis, waarin ook de andere lidstaten zich kunnen herkennen. Dat is zowel bij grote beslissingen het geval, als in heel concrete, technische dossiers.

Soms is een Frans-Duits compromis moeilijk ‘geïsoleerd’ te verklaren. Toen het dossier over de liberalisering van de post op tafel lag, maakte Duitsland een grote bocht: blijkbaar werd op alle punten toegegeven. De oorspronkelijke voorstellen werden flink uitgehoud en Frankrijk leek zijn slag volledig thuis te halen. Dat moet echter worden gesitueerd in de sfeer van goede verstandhouding die doorheen de jaren gegroeid is. Toen Martin Bangemann (voormalig Duits lid van de Europese Commissie) in dit specifieke dossier gevraagd werd naar een verklaring voor de Duitse bocht, antwoordde hij dat de Duits-Franse relatie een liefdesaffaire is, en liefdesaffaires vallen niet uit te leggen. De realiteit is waarschijnlijk minder romantisch, maar toch valt het op dat een toegift van een van beide landen vaak leidt tot een doorbraak in dossiers en dat dit een regelmatig terugkerend scenario is geworden. Dat maakt dat de koppeling van dossiers soms minder expliciet gemaakt moet worden: er is een vertrouwensband, en die leidt ertoe dat de ene partij erop kan rekenen dat de andere partij zich op een gepast moment ook wel eens toegeeflijk zal opstellen.

Bovendien konden de leiders van Frankrijk en Duitsland het meestal goed met elkaar vinden (zelfs als ze een heel andere (ideologische) achtergrond hadden), wat de verstandhouding uiteraard positief beïnvloedde: de Gaulle – Adenauer, Pompidou – Brandt, Schmidt – Giscard, Kohl – Mitterrand tot Schröder – Chirac.

De Duitse eenmaking scheen de as te bedreigen: Duitsland telde plots aanzienlijk meer inwoners dan Frankrijk en werd ook economisch (BBP) belangrijker. Door de op stapel staande uitbreiding zou Duitsland bovendien centraler in de Unie liggen dan Frankrijk. De ingrijpende gebeurtenissen in de nasleep van de Koude Oorlog zorgden op bepaalde momenten zeker voor spanningen, maar maakten de band tussen beide landen absoluut niet stuk, wel integendeel.

Daarnt werd gezegd dat een Frans-Duits akkoord heel vaak de voorbode is van een globaal akkoord. Toch zijn er voldoende voorbeelden die het tegendeel bewijzen. Toen er een opvolger moest worden aangeduid voor de Commissievoorzitters Jacques Delors en Romano Prodi, pleegden Duitsland en Frankrijk intens overleg en schoven ‘hun’ kandidaat naar voren (respectievelijk Jean-Luc Dehaene en Guy Verhofstadt). In geen van beide gevallen haalden ze hun slag thuis. Ook op andere momenten zijn (onder meer) de Britten erin geslaagd om stoorzender te spelen.

Het is ook niet zo dat de Frans-Duitse as op absolute exclusiviteiten gebaseerd is. Doorheen de integratiegeschiedenis valt op dat een van beide landen het wel eens met een ander land deed. Een flirt tussen Duitsland en Italië leverde het Genscher-Colomboplan op en Frankrijk ging wel eens vreemd met het Verenigd Koninkrijk. Toch valt op dat deze initiatieven over het algemeen weinig succesvol zijn en de traditionele partners korte tijd later toch weer samenkwamen.

De vraag die zich vandaag stelt, is of het belang van de Frans-Duitse as in een uitgebreide Unie nog wel zo groot is. Met andere woorden: volstaat

een Frans-Duits akkoord over het algemeen om vooruitgang te boeken? Of zijn er per definitie meer landen nodig? En omgekeerd: als Frankrijk en Duitsland het onderling niet eens kunnen worden, leidt dat dan per definitie tot stagnatie, of zijn er intussen alternatieve motoren denkbaar geworden?

Een andere vraag die zich meteen stelt, is of het überhaupt mogelijk is om binnen de Europese Unie met een stabiele coalitie (bijvoorbeeld Frankrijk – Duitsland, of de Commissie – Duitsland, het Parlement – de Commissie of alle grote landen, of...) de dingen steeds naar de eigen hand te zetten. Waarschijnlijk is dat niet het geval. Het lijkt erop dat er zich rond elke beslissing en in elk domein telkens een nieuwe coalitie vormt. Van permanente coalities die overal hun stempel op drukken, is er geen sprake (meer?). Dat is alleszins een opmerkelijk verschil met de interne politiek in de lidstaten: in de meeste gevallen is daar sprake van een min of meer stabiele regering, waarbij dezelfde politieke partij(en) gedurende een hele legislatuur in principe in elk domein de beslissingen nemen.

Hieronder bekijken we meer in detail de procedures die gehanteerd worden voor verschillende soorten historische beslissingen. Daarna zeggen we iets over de werking van de Europese Raad.

1.2 Vier historische beslissingen: de procedures en de realiteit

Voor het nemen van historische beslissingen gelden uiteenlopende procedures. Sommige zijn (min of meer) in de verdragen vastgelegd, terwijl andere eerder berusten op informele afspraken. Hieronder worden vier historische beslissingen onder de loep genomen: het vaststellen van de financiële meerjarenplannen, het aanduiden van een nieuwe Commissievoorzitter, de beslissing om de Unie uit te breiden en ten slotte het amenderen van de verdragen.

1.2.1 Financiële meerjarenplannen: moeilijke centenkwesies

Het werken met financiële perspectieven of meerjarenplannen dateert uit de jaren 1980. Het was een periode waarin Europa te kampen had met ernstige financiële problemen. Enerzijds waren er de toetredingen van Spanje, Portugal en Griekenland, die bijkomende uitgaven noodzakelijk maakten. Anderzijds was er het landbouwbudget dat zwaar dreigde te ontsporen. In dezelfde periode vroeg de Britse premier Margaret Thatcher nadrukkelijk om ‘korting’ op de Britse ledenbijdrage: “I want my money back.” Het jaarlijkse vastleggen van de begroting was dan ook een uiterst moeizaam proces geworden, dat veel spanningen met zich meebracht tussen de lidstaten en tussen de instellingen. Dat werd op den duur onhoudbaar en leidde tot diverse crisissen.

Uiteindelijk werd beslist om een nieuwe methode te hanteren: via een interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Commissie en de Raad van Ministers zouden voortaan voor een langere periode de grote budgettaire prioriteiten worden vastgelegd in de vorm van financiële vooruitzichten of perspectieven. Die geven de maximale omvang en de samenstelling van de voorzienbare uitgaven weer. Het eerste interinstitutionele akkoord is in 1988 gesloten en had betrekking op de periode 1988-1992 (het zogenaamde pakket Delors I, ook wel het Drieluik van Delors genoemd). Voor de periode 1993-1999 werden nieuwe financiële vooruitzichten vastgelegd (het Delors II-pakket) en na lang onderhandelen werden in 1999 ook de perspectieven voor de periode 2000-2006 vastgelegd. Het ging toen om een onderdeel van de zogenaamde Agenda 2000, waarin al veel aandacht ging naar de uitbreiding met de Centraal- en Oost-Europese landen die er zou aankomen. In de loop van 2004-2006 kwam moeizaam een akkoord tot stand over de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013.

Voor het vastleggen van de *jaarlijkse* begroting (die gebaseerd is op de meerjarenbegroting) is er in een procedure voorzien in het huidige verdrag (artikelen 268-280 EG). Van een *meerjarenbegroting* of een financieel meerjarenplan is er in de verdragen echter nergens sprake. Het is een procedure die uit de praktijk gegroeid is en die zoals gezegd bestaat uit het afsluiten van een interinstitutioneel akkoord, zeg maar een *gentlemen's agreement*, maar dan met een heel hoge status. Alle instellingen (zoals de Europese Commissie, de Raad van Ministers of het Europees Parlement) achten er zich volstrekt door gebonden.

Het Verdrag van Lissabon heeft het wél over een meerjarig financieel kader, dat moet worden vastgesteld bij Europese wet van de Raad (die er unaniem over moet stemmen), op voorstel van de Commissie en na goedkeuring door een meerderheid in het Europees Parlement.²

Wat het Verdrag van Lissabon voorschrijft, leunt dicht aan bij de bestaande praktijk. Momenteel gaat de procedure immers als volgt in het werk: de Commissie legt een voorstel op tafel en is daarmee als eerste aan zet. Vooraleer de Commissie haar voorstel lanceert, heeft ze uiteraard al een en ander voorbereid. Het voorstel is gebaseerd op intensief overleg tussen de verschillende administraties binnen de Commissie: de Directoraten-Generaal (zoals Landbouw, Milieu, Industrie, enzovoort, zie 2.4.2). Er worden bij de voorbereiding van het voorstel binnen de Commissie verschillende werkgroepen opgericht ('inter-service committees'), met daarbovenop een overkoepelend coördinatiecomité, voorgezeten door de hoogste ambtenaar binnen de diensten van de Commissie: de secretaris-generaal. Zodra de Commissie haar voorstel goedgekeurd heeft, start er een intensief onderhandelingsproces met de andere instellingen, in de eerste plaats de Raad van Ministers en het Europees Parlement. Op het niveau van de Raad zijn het vooral de ministers van Economie en Financiën, van Landbouw en van Buitenlandse Zaken die de onderhandelingen voeren, maar ook de andere

raadsformaties (zie 2.5.1) zullen er zich over buigen. De substructuren van de Raad, waar we het verder nog uitgebreid over zullen hebben (Coreper II, maar ook Coreper I en diverse werkgroepen, zie 2.5.5 en 2.5.6), worden nauw betrokken en proberen elk op hun niveau om een overeenkomst te vinden. In de meeste gevallen worden er nog bijkomende ad-hocgroepen opgericht, soms op erg hoog niveau (bijvoorbeeld een groep ‘Vrienden van het Voorzitterschap’, waar vertegenwoordigers van de lidstaten informeel bijeenkomen). Het Europees Parlement debatteert ook uitgebreid over de financiële vooruitzichten en zal een speciale parlementscommissie oprichten om een standpunt uit te werken.

Pas als alle betrokken partijen een compromis bereiken, en dat duurt al snel langer dan één of twee jaar, wordt het interinstitutionele akkoord ondertekend en is er officieel een meerjarenbegroting. De praktijk wijst echter uit dat de onderhandelingen vrij snel kunnen worden afgesloten van zodra er een overeenstemming is tussen de staats- en regeringsleiders in de Europese Raad (dus niet de Raad van Ministers), zelfs indien hun voorstel sterk afwijkt van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie en van de desiderata van het Europees Parlement. Het ultieme interinstitutionele akkoord lijkt steeds heel sterk op het compromis dat op dit hoogste niveau bereikt werd, vaak na een marathononderhandeling. De finale knopen voor de meerjarenbegroting voor 2000-2006 werden doorgehakt tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in Berlijn, in maart 1999, na een lange vergadernacht. De uitgaven werden op een lager niveau vastgelegd dan de Commissie, met steun van het Parlement, oorspronkelijk had voorzien. Het interinstitutionele akkoord dat op 6 mei 1999 werd ondertekend, was haast volledig een kopie van het akkoord tussen de staats- en regeringsleiders uit maart. Bij de onderhandelingen over de meerjarenbegroting 2007-2013 zien we eenzelfde patroon: na lang onderhandelen werd er tussen de lidstaten op het hoogste niveau een akkoord bereikt, dat sterk afweek van wat het Europees Parlement en de Commissie oorspronkelijk voorstelden. Toch onderschreven de drie instellingen in het finale interinstitutionele akkoord uiteindelijk dit compromis (zie voorbeeld 1).

► Voorbeeld 1. De meerjarenbegroting 2007-2013

De beslissing over de financiële perspectieven voor de periode 2007-2013 verliep nog moeizamer dan die over de vorige meerjarenbegrotingen.

De Commissie deed op 10 februari 2004 een ‘mededeling’³ waarin ze in grote lijnen aangaf hoeveel middelen er volgens haar moesten worden voorzien voor de verschillende uitgavencategorieën (landbouw, steun aan armere regio’s, wetenschappelijk onderzoek, enzovoort). Het bedrag dat door de Commissie werd gesuggereerd, bedroeg 992,7 miljard euro, wat overeenkomt met 1,20% van het gezamenlijke Bruto Nationaal Inkomen (BNI) van de lidstaten.

In de maanden die voorafgingen aan februari 2004, was al duidelijk geworden dat de Commissie zou aansturen op een wat ruimere begroting dan voorzien in

Agenda 2000, het vorige meerjarenprogramma. In de periode 2007-2013 zouden immers de overgangstermijnen verlopen die waren afgesproken in verband met de uitbreiding. Nu zou de ‘volledige kost’ van de uitbreiding moeten worden meegerekend. Bovendien heeft de Unie de voorbije jaren vele ambities geuit: Europa wil een sterkere speler op wereldvlak worden, meer werk maken van een gezamenlijke aanpak van asiel- en migratievraagstukken of bijkomende investeringen doen in wetenschappelijk onderzoek. Aan de realisatie van ambities hangt een prijskaartje, dus moet ook het budget toenemen, stelde de Commissie.

Zes lidstaten, met voorop de nettobetalers (lidstaten die meer geld in de Europese begroting stoppen dan ze terugkrijgen in de vorm van fondsen en subsidies), verzetten zich tegen de intenties van de Commissie. Op 15 december 2003, nog twee maanden voor de lancering van de eerste mededeling van de Commissie, lieten Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk in een gezamenlijke brief al weten dat zij het budget van de Unie beperkt wilden houden tot maximum 1% van het BNI van de lidstaten. De toon was meteen gezet.

In juli en september 2004 en in april 2005 concretiseerde de Commissie haar voorstellen verder.

Het Europees Parlement richtte een aparte parlementscommissie op om het begrotingsdebat op te volgen: de ‘Tijdelijke commissie beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013’, die vijftig leden telde. Deze parlementscommissie kwam een eerste keer bijeen op 14 oktober 2004 en vergaderde frequent in de eerste helft van 2005. Op 8 juni 2005 stemde de plenaire vergadering van het Europees Parlement, op basis van het werk van de speciale parlementscommissie, een resolutie waarvan de inhoud dicht aanleunde bij het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie: het Parlement stelde voor om de uitgaven vast te leggen op 973,3 miljard euro (1,18% van het BNI).

De lidstaten voerden intussen onderling harde onderhandelingen binnen het kader van de Raad van Ministers. Het Nederlandse voorzitterschap stelde in de tweede helft van 2004 voor om de discussie te voeren via de bouwblokkenmethode: in plaats van meteen de hele begroting te analyseren, zouden de verschillende beleidsdomeinen eerst elk afzonderlijk bekeken worden door de bevoegde formaties van de Raad. Telkens werd nagegaan hoeveel uitgaven gerechtvaardigd zijn in dat specifieke domein. De werkgroepen van de Raad werden hierbij uiteraard betrokken. Het Luxemburgse voorzitterschap (eerste helft 2005) wilde de onderhandelingen afronden en de Europese Raad van juni 2005 stond in het teken van de discussie over het budget. Het was toen al duidelijk dat het budget veel lager zou uitvallen dan de oorspronkelijke Commissievoorstellen. Het Verenigd Koninkrijk vroeg bovendien een vermindering van de landbouwuitgaven, terwijl de meeste andere lidstaten aandrongen op de afbouw van de korting die de Britten sinds halfweg de jaren 1980 krijgen op hun begrotingsbijdrage. De Top mislukte, maar de grote lijnen van het compromis onder de staats- en regeringsleiders waren wel duidelijk geworden. Een halfjaar later, in december 2005, stond de Europese Raad opnieuw in het teken van de begrotingsonderhandelingen. Er werd grote druk gezet op het Britse voorzitterschap: als er niet snel een akkoord kwam, zou de planning voor de uitgaven vanaf 2007 een grote vertraging oplopen. Vooral de nieuwe lidstaten zouden daar slachtoffer van worden. De staats- en regeringsleiders bereikten uiteindelijk een politiek akkoord over een budget dat nog 860,8 miljard euro zou bedragen (1,045% van het BNI).

In het Europees Parlement was veel gemor te horen en de verschillende fracties bleven aandringen op een hoger bedrag. De Commissie paste haar oorspronkelijke voorstellen aan op 1 februari 2006, waarbij ze het compromis van de Europese Raad als uitgangspunt nam. De drie instellingen gingen een finale onderhandelingsronde in en op 4 april 2006 werd een akkoord bereikt tussen de Commissie, het Europees Parlement en de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten (in de Raad van Ministers). Het budget voor 2007-2013 zou 864,3 miljard euro bedragen (1,05% van het BNI). Het Europees Parlement slaagde er dus in om de begroting nog met vier miljard euro op te trekken. Dit extra geld zal onder meer gebruikt worden voor studentenuitwisseling (het Erasmusproject). De finale cijfers wijken evenwel sterk af van de oorspronkelijke standpunten van de Europese Commissie en het Parlement. Op 15 mei stemde de Raad (met de ministers van Buitenlandse Zaken, in de formatie Algemene Zaken) formeel in met de voorstellen en op 17 mei 2006 werd het interinstitutionele akkoord ondertekend in Straatsburg.

1.2.2 Een nieuwe voorzitter van de Commissie: de strijd om een topfunctie

De voorzitter van de Commissie speelt een belangrijke rol in de Europese politiek. Hij wordt benoemd voor een periode van vijf jaar. Hij heeft de politieke leiding over de Commissie, speelt een doorslaggevende rol bij de verdeling van de bevoegdheden onder de commissarissen en vertegenwoordigt de Commissie op bijeenkomsten van onder meer de Europese Raad of de Groep van de zeven meest geïndustrialiseerde landen plus Rusland (G8). De voorzitter kan ook het ontslag eisen van andere leden van de Commissie (zie 2.4.1).

Voor het Verdrag van Maastricht van kracht werd (november 1993), was er in het verdrag niet in een speciale procedure voorzien om de Commissievoorzitter aan te duiden. In theorie werd hij aangeduid zoals alle andere commissarissen (toen nog voor vier jaar). In de praktijk ging er uiteraard wel meer aandacht naar de Commissievoorzitter dan naar de andere commissarissen. Die andere commissarissen werden gewoon 'goedgekeurd', nadat ze door de respectieve lidstaten waren voorgedragen. Over de voorzitter werd wel altijd flink gedebatteerd en er ging steeds een aantal informele overlegondes aan vooraf tussen de lidstaten, op het hoogste niveau. In 1976 werd het duidelijk dat een Commissie maar kon worden samengesteld nadat er overeenstemming was over wie voorzitter zou worden (toen werd het de Brit Roy Jenkins). Het akkoord om Jacques Delors aan te duiden als Commissievoorzitter werd bereikt tijdens een bijeenkomst van de Europese Raad in Fontainebleau (1984).

Met het Verdrag van Maastricht werd de procedure duidelijker omschreven: de lidstaten zouden voortaan met unanimiteit en na raadpleging van het Europees Parlement de persoon aanduiden die zij als Commissievoorzit-

ter wensten. De andere commissieleden zouden door de respectieve lidstaten worden voorgedragen, in overleg met de nieuwe voorzitter. De hele Commissie zou vervolgens het vertrouwen moeten krijgen van het Europees Parlement. Vanaf dat moment werd dus formeel bevestigd dat de Commissievoorzitter moest worden aangeduid vóór de andere commissarissen en dat het Europees Parlement moest worden geraadpleegd bij de aanduiding van de voorzitter. Ook dit laatste was intussen al gebruikelijk. Sinds Maastricht blijft de Commissie in principe ook vijf jaar in functie, waarbij de Commissielegislatuur is afgestemd op die van het Europees Parlement. De Maastrichtregels waren voor het eerst van toepassing in 1994, toen de opvolger van Delors moest worden aangeduid. Op een Top in Korfu werd duidelijk dat dit een materie was voor de Europese Raad en dat de unanimitieit echt vereist was: de Belg Jean-Luc Dehaene kreeg op den duur alleen nog tegenstand van de Britse premier John Major, maar die haalde wel zijn slag thuis, ook al hadden de tegenkandidaten (de Nederlander Ruud Lubbers en de Brit Leon Brittan) zich op dat moment al teruggetrokken. Enkele weken later vond de Europese Raad dan toch een consensus rond de Luxemburger Jacques Santer.

Het Europees Parlement besliste om over deze nominatie van Santer te stemmen. In theorie moest het Parlement enkel geraadpleegd worden, maar het was duidelijk dat een negatieve stemming grote consequenties zou hebben. De facto had het Parlement dus wel een grotere rol. Met een nipte meerderheid, en na druk vanuit verschillende hoofdsteden op 'hun' parlementsleden, werd Santer aanvaard. De aanduiding van de Italiaan Romano Prodi in 1999 verliep vlotter, zowel op het niveau van de Europese Raad als binnen het Europees Parlement.

In het Verdrag van Nice, dat onderhandeld werd in 2000 en in werking trad op 1 februari 2003, werd in artikel 214 EG (*) bepaald dat de voorzitter van de Commissie voortaan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen (zie 2.5.3 en toelichting 11) door de Raad, in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders, genomineerd kon worden. De formulering is erg merkwaardig: het verdrag heeft het niet over de Europese Raad, maar wel over de Raad, in samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders. Het lijkt een detail, maar het illustreert vooral de terughoudendheid om de Europese Raad ook formeel bevoegdheden te geven. We komen daar verder nog op terug (zie 1.3.2). Artikel 214 EG (*) bevestigt ook dat het Parlement niet alleen moet worden geraadpleegd over de nieuwe Commissievoorzitter, maar er via een stemming zijn goedkeuring aan moet hechten.

Toen in Nice beslist werd om de voorzitter van de Commissie voortaan met gekwalificeerde meerderheid te nomineren, speelde het Korfusscenario ongetwijfeld in het achterhoofd: unanimitieit was voortaan niet meer nodig, tenminste op papier. In realiteit (en dat bleek later) wordt toch nog altijd gestreefd naar een consensus: minstens onder alle grote lidstaten moet er in de praktijk eensgezindheid zijn. Dat werd duidelijk toen de opvolger van Prodi

moest worden genomineerd. Dat gebeurde tijdens een bijeenkomst van de Europese Raad op 17-18 juni 2004: waarschijnlijk was er een meerderheid die de Belgische premier Guy Verhofstadt zou steunen, maar toch verkoos het Ierse voorzitterschap om op zoek te gaan naar een kandidaat die op een algemene consensus kon rekenen. De kandidatuur van Verhofstadt werd immers resoluut verworpen door de Britten (zie voorbeeld 2).

Met het Verdrag van Lissabon zou de invloed van het Europees Parlement nog wat uitbreiden. In grote lijnen zou de procedure dezelfde blijven, maar de Europese Raad (die in het Verdrag van Lissabon hier wél expliciet een rol krijgt) zou ‘rekening moeten houden’ met de resultaten van de Europese verkiezingen bij de nominatie van een kandidaat. ‘Rekening houden met’ laat uiteraard ruimte voor interpretatie. Het betekent niet per definitie dat de voorzitter altijd uit de grootste fractie moet komen, maar bij de aanduiding van José Manuel Barroso is dat in elk geval al wel gebeurd. De rol van het Europees Parlement bij de aanduiding van de Commissievoorzitter is doorheen de jaren dus steeds groter geworden en het Verdrag van Lissabon zou een nieuwe stap in die richting betekend hebben, maar tot op vandaag is het duidelijk dat het de staats- en regeringsleiders zijn die beslissen wie de Commissievoorzitter wordt. Ze hebben deze beslissing de facto steeds bij unanimititeit genomen, ook al is dat sinds 2003 geen formele vereiste meer.

► **Voorbeeld 2. De aanduiding van José Manuel Barroso als voorzitter van de Commissie**

De zoektocht naar een opvolger voor Romano Prodi vond plaats in de eerste helft van 2004, toen Ierland het voorzitterschap van de Europese Unie uitoefende. In november zou de nieuwe Commissie aantreden en het Europees Parlement wilde in juli, nog voor de vakantieperiode, stemmen over de nieuwe voorzitter. Al snel werd duidelijk dat er één naam was die op een grote instemming kon rekenen: de Luxemburgse premier Jean-Claude Juncker. Hij had de expliciete steun van Frankrijk, Duitsland en verscheidene andere lidstaten. Geen enkel land leek zich te zullen verzetten. Bovendien genoot hij als christendemocraat de steun van de grootste fractie in het Europees Parlement. Hij maakte zelf echter herhaaldelijk duidelijk dat hij de baan van Commissievoorzitter niet zou aanvaarden. Er werden in het voorjaar van 2004 dan ook talrijke andere namen geopperd, waaronder die van de Oostenrijkse kanselier Wolfgang Schäussel, de Brit Chris Patten (die op dat moment deel uitmaakte van de Europese Commissie), de voormalige Belgische premier Jean-Luc Dehaene en zijn opvolger Guy Verhofstadt. Het Ierse voorzitterschap van de Unie ging op zoek naar de kandidaat met de meeste steun. Het was de bedoeling om tijdens het diner op de eerste avond van de Europese Raad van 17 en 18 juni 2004 een akkoord te bereiken. Frankrijk en Duitsland hadden zich intussen geschaard achter de Belgische liberale premier Verhofstadt, die zelf had aangegeven dat hij wel interesse had in de baan. De verkiezingen voor het Europees Parlement

waren enkele dagen achter de rug en de grootste groep, de Europese Volkspartij en Europese Democraten, liet weten dat zij de voorkeur zou geven aan iemand die ideologisch tot dezelfde fractie zou behoren. In principe steunde de Volkspartij dan ook Chris Patten, maar er waren signalen dat de kandidatuur van Verhofstadt niet unaniem zou worden afgewezen. Toch heeft de Ierse premier Bertie Ahern het op de avond van 17 juni niet op een stemming laten aankomen. Een meerderheid onder de lidstaten zou de kandidatuur van Verhofstadt zeker steunen. Of hij de vereiste gekwalificeerde meerderheid achter zich zou krijgen, was niet meteen duidelijk, maar de kans bestond alleszins. Het Verenigd Koninkrijk verzette zich expliciet tegen Verhofstadt omwille van zijn federalistische visie op de Europese integratie en vermoedelijk ook wegens zijn kritische houding ten opzichte van de Verenigde Staten. De Britten werden in hun verzet bijgetreden door de Italiaanse premier Silvio Berlusconi. Ook Polen, Portugal en Oostenrijk waren niet enthousiast over de kandidatuur van Verhofstadt, maar het was lang niet zeker dat zij zich bij een stemming ook expliciet tegen hem zouden hebben gekeerd.

Voor het Ierse voorzitterschap zat er niets anders op dan in de twaalf dagen die er nog restten voor de afloop van hun voorzitterschap, op zoek te gaan naar een nieuwe kandidaat. Al snel circuleerde de naam van de Portugese premier José Manuel Barroso. De staats- en regeringsleiders werden op 29 juni 2004 opnieuw naar Brussel geroepen voor een buitengewone Top, waar de kandidatuur van Barroso weinig enthousiast, maar wel bij consensus, werd aanvaard. Op 21 juli stemde ook het Europees Parlement in een geheime stemming in met de nieuwe Commissievoorzitter: 413 leden stemden voor, 251 leden stemden tegen en 44 onthielden zich. De opvolger van Romano Prodi was hiermee aangeduid.

1.2.3 Uitbreiding: hoe groot wordt de Unie?

De Europese Gemeenschap werd voor het eerst uitgebreid in 1973. Na de veto's van de Franse president Charles de Gaulle tegen Britse toetreding in de jaren 1960 konden het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken dan toch lid worden. Griekenland kwam erbij in 1981, Spanje en Portugal (na een wat moeizamer onderhandelingsproces) in 1986. In 1995 was het aan Finland, Zweden en Oostenrijk en in 2004 kwamen er tien nieuwe lidstaten bij: Cyprus, Malta en acht landen uit Centraal- en Oost-Europa. Op 1 januari 2007 traden ook Bulgarije en Roemenië toe.

De mijlpalen in de uitbreiding zijn steeds ontmoetingen van de Europese Raad geweest: in Edinburgh (1992) was het de Europese Raad die besliste om te onderhandelen met Finland, Zweden, Oostenrijk en Noorwegen.⁴ Het was de Europese Raad die in Kopenhagen in 1993 de criteria vastlegde waaraan kandidaat-lidstaten moesten voldoen. De Europese Raad van Luxemburg (1997) gaf het startschot voor de onderhandelingen met enkele Centraal- en Oost-Europese landen (Hongarije, Polen, Estland, de Tsjechische Republiek, Slovenië) en Cyprus. Het was opnieuw de Europese Raad

(dit keer in Helsinki, 1999) die groen licht gaf om te onderhandelen met de resterende Centraal- en Oost-Europese landen (Roemenië, Slowakije, Letland, Litouwen, Bulgarije) en Malta. Tijdens diezelfde vergadering werd ook Turkije erkend als kandidaat-lidstaat. De Europese Raad van Kopenhagen (2002) bevestigde dat de uitbreiding met acht Centraal- en Oost-Europese landen plus Malta en Cyprus kon doorgaan op 1 mei 2004, terwijl Roemenië en Bulgarije er in principe vanaf 2007 bij zouden kunnen. En het was opnieuw de Europese Raad die in december 2004 principieel besliste om de onderhandelingen met Turkije te openen.

Toch spelen, in elk geval formeel gesproken, ook andere instellingen een rol in het uitbreidingsproces. Het verdrag is heel kort over de uitbreiding van de Unie: artikel 49 EU (*) zegt dat elke Europese staat kan verzoeken om lid te worden van de Unie. De enige voorwaarde is dat de staat in kwestie grondvest is op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat. Dat wordt beschreven in artikel 6 EU (*). Wat een 'Europese staat' is, wordt niet verder bepaald. De toetredingsaanvraag van Marokko (juli 1987) werd afgewezen met het argument dat Marokko geen Europese staat is. Voor het overige werd dit criterium nooit verfijnd.

Het is volgens artikel 49 EU (*) de Raad van Ministers die beslist over toetreding, met eenparigheid van stemmen, na de Commissie te hebben geraadpleegd en na instemming van het Europees Parlement (bij volstreekte meerderheid onder de leden). Het akkoord ('toetredingsverdrag') moet worden geratificeerd door alle bestaande lidstaten en uiteraard ook door de nieuwe lidstaat. Er is in deze procedure geen sprake van de Europese Raad, terwijl de praktijk net het grote belang aantoonde van de bijeenkomsten van de staats- en regeringsleiders. Met het Verdrag van Lissabon zou er overigens niet veel veranderen: de concrete stappen die gezet worden in het uitbreidingsproces, worden niet formeel vastgelegd.

Het onderhandelingsproces dat aan een uitbreiding voorafgaat, is gegroeid op basis van gewoonten en gebruiken uit het verleden. Het is vooral de uitbreiding naar Centraal- en Oost-Europa die de behoefte deed ontstaan aan een 'uitbreidingsmethodologie'. De procedure, die overigens nog altijd wordt bijgestuurd (en volgens sommigen steeds strenger wordt), komt hierop neer: een land dient een aanvraag in tot lidmaatschap bij de Raad. Het voorzittende land zal deze kwestie over het algemeen ter sprake brengen tijdens een zitting van de Europese Raad. De Commissie onderzoekt de situatie in het land en geeft een advies. De zogenaamde Kopenhagencriteria zijn hier de toetssteen. In 1993 formuleerde de Europese Raad in Kopenhagen namelijk drie criteria waaraan een land moet voldoen als het tot de Europese Unie wil toetreden. Ten eerste is er een politiek criterium: het land moet een democratische rechtsstaat zijn, waar de mensenrechten en de rechten van minderheden gerespecteerd worden. Ten tweede moet het land een vrije markteconomie kennen die in staat is om te functioneren in de grote Euro-

pese markt. Ten derde moet het land bereid zijn om alle verplichtingen te aanvaarden die het lidmaatschap met zich meebrengt. Dat betekent dat het alle bestaande Europese regels (het zogenaamde *acquis communautaire*) moet kunnen omzetten in het eigen rechtsstelsel.⁵ In deze periode, die voorafgaat aan een positief commissieadvies, kan er al steun gaan naar het betrokken land. Men spreekt dan over een pretoetredingsstrategie, waarbij een of andere overeenkomst wordt gesloten met het betrokken land. In het verleden waren dat bijvoorbeeld de ‘handels- en samenwerkingsovereenkomsten’ met de meeste Centraal- en Oost-Europese landen. Deze overeenkomsten werden later vervangen door bredere ‘Europa-akkoorden’ of ‘Associatieakkoorden’, waarin al een duidelijk perspectief op lidmaatschap werd geboden. Met een aantal Balkanlanden worden intussen ‘Stabilisatie- en associatieakkoorden’ afgesloten of onderhandeld, die eveneens passen binnen een pretoetredingsstrategie. De betrokken landen krijgen financiële ondersteuning, er wordt een intense dialoog opgezet en de Commissie zal regelmatig voortgangsrapporten publiceren.

Na een positief advies van de Commissie kan de Raad van Ministers (in de praktijk gebeurt dit na een bespreking in de Europese Raad) beslissen om de toetredingsonderhandelingen op te starten. Deze onderhandelingen zijn erop gericht de ruim dertig hoofdstukken van het *acquis communautaire* te vertalen in nationaal recht. Eerst vindt er, hoofdstuk per hoofdstuk, een screening plaats door de Commissie: de Commissie vergelijkt de Europese regels in een bepaald hoofdstuk (bijvoorbeeld milieu of energie of visserijbeleid) met de wetgeving ter zake in de kandidaat-lidstaat, gaat na welke veranderingen de kandidaat-lidstaat nog moet doorvoeren en waar er zich problemen situeren. Voor elk hoofdstuk wordt zo een screeningrapport opgesteld. Op basis van dit rapport wordt door de Commissie een onderhandelingspositie voorgesteld die door de Raad van Ministers moet worden goedgekeurd. Als dat gebeurd is, wordt het betrokken hoofdstuk ‘geopend’ verklaard. De Commissie blijft de technische en dagelijkse kant van de onderhandelingen opvolgen, maar ook de lidstaten voeren vanuit de verschillende vakraden, elk voor hun domein, gesprekken met de vertegenwoordigers van de kandidaat-lidstaat. Eigenlijk is het een soort van intergouvernementele conferentie die op die manier wordt samengeroepen, met vertegenwoordigers van alle regeringen van de huidige lidstaten aan de ene kant, en regeringsvertegenwoordigers van de kandidaat-lidstaat aan de andere kant. De Raad van Ministers (in de formatie van de ministers van Buitenlandse Zaken) maakt geregeld een evaluatie (gebaseerd op een advies van de Commissie). Jaarlijks stelt de Commissie een ‘voortgangsrapport’ op waarin de evolutie van het voorbije jaar wordt geëvalueerd en waarin wordt vooruitgekeken naar de toekomst. Een voor een worden de hoofdstukken door de Raad van Ministers – die hierover met unanimiteit beslist – als afgesloten beschouwd. Soms worden ook overgangstermijnen en -maatregelen afgesproken. Sommige (gemakkelijke) hoofdstukken blijven slechts een paar

dagen geopend, terwijl over andere hoofdstukken jaren onderhandeld kan worden. In 2005, toen beslist werd om de onderhandelingen met Turkije op te starten (over vijfendertig hoofdstukken), is expliciet afgesproken dat ook de beslissing om een hoofdstuk te openen unaniem moet worden genomen en dat onderhandelingen kunnen worden opgeschort als niet of onvoldoende voldaan is aan de politieke criteria van Kopenhagen. Als er bijvoorbeeld een verslechtering optreedt van de mensenrechtensituatie, dan kan worden beslist om de onderhandelingen (tijdelijk) af te breken.

Ten slotte, als de hoofdstukken (nagenoeg) allemaal afgesloten zijn, stelt de Commissie weer een globaal advies op. De Raad van Ministers (in de praktijk de Europese Raad) hakt de knoop finaal door, en na instemming van het Europees Parlement kan het toetredingsverdrag ondertekend worden. Vervolgens moet het worden geratificeerd door alle huidige lidstaten en door de kandidaat-lidstaat zelf. De meeste Centraal- en Oost-Europese landen kozen er bij hun toetreding voor om dat via een referendum onder hun bevolking te doen. In de 'oude' lidstaten wordt deze ratificatie traditioneel overgelaten aan de parlementen. In Frankrijk is intussen echter afgesproken dat toekomstige uitbreidingen aan een Frans referendum onderworpen zullen worden.

► Voorbeeld 3. De start van de toetredingsonderhandelingen met Turkije

Al in 1959 vraagt Turkije om geassocieerd lid te worden van de toenmalige Europese Economische Gemeenschap. In 1963 wordt een Associatieakkoord ondertekend waardoor Turkije deel kan worden van een douane-unie met de Europese Economische Gemeenschap. Er wordt ook een (weinig concreet) perspectief geboden op volwaardig lidmaatschap. In 1987 vraagt Turkije opnieuw om lid te worden. Enkele jaren later vragen verschillende Centraal- en Oost-Europese landen het lidmaatschap van de Europese Unie aan. In december 1997, op de Top in Luxemburg, beslissen de staats- en regeringsleiders om de onderhandelingen te openen met zes kandidaat-lidstaten. Turkije is er niet bij, wat tot veel ongenoegen leidt in Ankara. In 1999, op een Top in Helsinki, wordt beslist om met nog zes andere kandidaten te onderhandelen. Opnieuw is Turkije er niet bij, maar voor het eerst wordt Turkije wel expliciet erkend als een kandidaat-lidstaat, die onder dezelfde voorwaarden als de andere kandidaten (lees: de Kopenhagencriteria) zal kunnen toetreden tot de Unie. Vanaf 2000 zal de Commissie jaarlijks een *regular report* publiceren waarin ze een stand van zaken opmaakt van de situatie in Turkije en van de vorderingen, op weg naar het lidmaatschap van Unie.

In Turkije worden, onder impuls van de regering, belangrijke politieke hervormingen doorgevoerd om aan de wensen van de Europese Unie tegemoet te komen. In 2002 leggen de Europese staats- en regeringsleiders in Kopenhagen de datum vast waarop de Centraal- en Oost-Europese landen zullen toetreden tot de Unie. Nog steeds worden er geen onderhandelingen geopend met Turkije. Er wordt wel beslist dat de Europese Raad in 2004, op basis van een rapport van de Commissie, zal nagaan of Turkije voldoende aan de politieke Kopenhagencriteria beantwoordt. Als dat het geval is, dan moeten de toetredingsonderhandelingen zonder verwijl (*sic*) worden opgestart. In december 2004 be-

slist de Europese Raad dat de onderhandelingen met Turkije effectief kunnen worden geopend in oktober 2005, indien Turkije nog enkele welomschreven hervormingen doorvoert. Turkije moet ook de tien nieuwe lidstaten van de Unie opnemen in het bestaande douaneakkoord. Dat is een gevoelig punt voor Turkije, omdat ook het deel van Cyprus dat door Turkije niet wordt erkend, tot de nieuwe lidstaten behoort. Toch worden de afspraken nageleefd (hoewel de praktische invulling achterop hinkt: Cypriotische boten mogen bijvoorbeeld niet aanmeren in Turkse havens en het Turkse luchtruim blijft gesloten voor Cypriotische vliegtuigen). In december 2004 wijzen de staats- en regeringsleiders er al expliciet op dat lange overgangsperioden nodig kunnen zijn en misschien ook wel permanente vrijwaringsclausules, hoewel het niet zo duidelijk is wat onder dat laatste moet worden verstaan. Ook wordt aangegeven dat het volwaardige lidmaatschap er niet zal komen vóór 2014. Het financiële kader laat dat immers niet toe. Opmerkelijk is ten slotte ook de bepaling die zegt dat de onderhandelingen kunnen worden geschorst als er een ernstige schending is van de democratie of de mensenrechten.

De Commissie werkt intussen het onderhandelingskader verder uit en stelt voor om de onderhandelingen te laten verlopen via vijfendertig hoofdstukken. Op 3 oktober 2005 komen de Europese ministers van Buitenlandse Zaken in Luxemburg bijeen in een zitting van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen. In de nacht van 3 op 4 oktober 2005 beslissen ze formeel om de onderhandelingen op te starten. De Commissie begint nu met de screening: voor elk van de vijfendertig hoofdstukken wordt de Europese regelgeving vergeleken met de Turkse wetgeving.

Op 12 juni 2006 wordt, ondanks het initieel harde verzet van Cyprus, unaniem beslist om het eerste hoofdstuk te openen: onderzoek en ontwikkeling. Het is een weinig problematisch hoofdstuk: de Turkse regelgeving botst op geen enkel vlak met de Europese regels. Het hoofdstuk wordt dezelfde dag nog afgesloten. De onderhandelingen over de vierendertig resterende hoofdstukken zullen echter nog jaren in beslag nemen.

1.2.4 Het wijzigen van de verdragen: timmeren aan de fundamente

De Europese verdragen vormen de basis van de Europese samenwerking. In deze teksten wordt vastgelegd wat de doelstellingen zijn van de Europese integratie, in welke beleidsdomeinen er Europese beslissingen kunnen worden genomen en volgens welke spelregels dat moet gebeuren: welke Europese instellingen worden erbij betrokken, hoe zijn die samengesteld, op welke manier stemmen zij, enzovoort? Het verdrag waarop de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) is gebaseerd, dateert uit 1951. De verdragen die de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) instellen, werden in 1957 ondertekend. Het EGKS-verdrag is vervallen (het was maar vijftig jaar geldig), maar de nog relevante bepalingen zijn intussen opgenomen in het EEG-verdrag. Verdragen worden niet vaak gewijzigd. Dat is begrijpelijk, want spelregels aanpassen is een ingrijpende en complexe aangelegenheid, met verstrekkende gevolgen.

Er gebeurden enkele ‘technische’ en pragmatische aanpassingen in de loop van de jaren 1960-1970. Zo werd in april 1965 bijvoorbeeld het ‘fusie-verdrag’ ondertekend, waardoor de commissies van de EEG, en Euratom en de Hoge Autoriteit van de EGKS samenvielen. Voortaan zou er één Europese Commissie zijn.

De belangrijkste verdragswijzigingen, met hun ondertekeningsdatum, zijn de Europese Akte (1986), het Verdrag van Maastricht (1992), het Verdrag van Amsterdam (1997), het Verdrag van Nice (2001) en het Verdrag tot instelling van een Grondwet voor Europa (2004). Dit Grondwettelijk Verdrag werd na de negatieve referenda in Frankrijk en Nederland niet geratificeerd en is dus niet van kracht. In de plaats daarvan kwam er het Verdrag van Lisabon (2007), maar ook dat trad nog niet in werking.

De verdragswijzigingen waren er meestal op gericht om het werkterrein van de Europese Unie uit te breiden, de instellingen vlotter en democratischer te doen functioneren en bestaande praktijken formeel te regelen. Zo werden de Europese instellingen dankzij de Europese Akte bijvoorbeeld bevoegd om over milieuregels te onderhandelen en kan er sinds het Verdrag van Maastricht een Europees cultuurbeleid worden gevoerd. Het Europees Parlement won bij elke verdragsherziening aan macht.⁶

De procedure die tot een verdragswijziging leidt, wordt in de verdragen maar heel kort omschreven, meer bepaald in artikel 48 EU (*): als de Commissie of een lidstaat het aangewezen vindt om het verdrag te wijzigen, dan wordt die kwestie voorgelegd aan de Raad van Ministers (in de praktijk zullen dat de ministers van Buitenlandse Zaken zijn). Het Parlement en de Commissie kunnen hun mening geven, waarna de Raad aan het voorzitterschap kan adviseren om een ‘conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten’ bijeen te roepen. In het Europese Unie-jargon wordt gesproken over een Intergouvernementele Conferentie (IGC). Deze vergadering moet een consensus vinden over de wijzigingen die aan de verdragen moeten worden aangebracht. Het lijkt allemaal vrij simpel en over de rol van de staats- en regeringsleiders wordt niet gesproken.

De praktijk wijst uit dat het wijzigen van de verdragen heel complex en tijdrovend is en dat de toppolitici van de lidstaten er intens bij betrokken worden. In de praktijk wordt tijdens een bijeenkomst van de Europese Raad afgesproken vanaf wanneer de IGC zal samenkomen. De eerste bijeenkomst van een IGC vormt het begin van een onderhandelingsproces dat vele maanden in beslag neemt. Er wordt tijdens een IGC op verschillende ‘niveaus’ onderhandeld: onder de vertegenwoordigers van de regeringen, onder de permanente vertegenwoordigers (zeg maar de ambassadeurs van de lidstaten bij de Europese Unie, waarover we het verder uitgebreid zullen hebben, zie 2.5.5),⁷ onder de ministers van Buitenlandse Zaken en onder de staats- en regeringsleiders. Deze onderhandelingen verlopen meestal in een nogal besloten sfeer. De finale onderhandelingsfase, waar de laatste knopen worden doorgehakt, vindt steeds plaats tijdens een bijeenkomst van de Europese

Raad, officieel in de vorm van de slotzitting van de IGC (respectievelijk in Luxemburg, Maastricht, Amsterdam, Nice en Brussel). Na afloop van deze slotzitting wordt het politieke akkoord juridisch verder op punt gesteld en enkele maanden later komen de staats- en regeringsleiders met de ministers van Buitenlandse Zaken opnieuw samen om het nieuwe verdrag plechtig te ondertekenen. Meestal gebeurt dat in de stad waar de laatste onderhandelingsronde plaatsvond: Maastricht, Amsterdam, Nice en Lissabon. Het Grondwettelijk Verdrag werd, omwille van de symboliek, ondertekend in Rome.

Na de plechtige ondertekening van een nieuw verdrag start de ratificatiefase. Het verdrag wordt pas van kracht als alle lidstaten het geratificeerd hebben. Elke lidstaat kiest zelf op welke manier het dat regelt. In de meeste landen bestaat de ratificatie uit een stemming in het nationale parlement. In landen als Ierland en Denemarken vereist de grondwet meestal een referendum. Bij de ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag waren er meer landen die kozen voor de referendumformule. Het resultaat van dit experiment is intussen gekend: een meerderheid van de Fransen en Nederlanders heeft het Grondwettelijk Verdrag afgewezen.

Tijdens de onderhandelingen die geleid hebben tot het Verdrag van Nice, groeide het gevoel dat de hierboven geschetste methode haar limieten had bereikt: met een almaar groeiend aantal lidstaten gedurende maanden onderhandelen in de besloten sfeer van een IGC kon niet meer leiden tot fundamentele reflecties, laat staan grondige herzieningen van de verdragen.

Na Nice werd er dan ook geëxperimenteerd met een nieuwe formule: een volgende verdragswijziging zou weliswaar nog steeds gebeuren door een IGC, maar voorafgaand aan de IGC zou er een Conventie plaatsvinden, waar de nationale parlementen en het Europees Parlement sterk in vertegenwoordigd zouden zijn. Deze Conventie zou op een transparante manier werken en een document voorbereiden, waardoor de IGC alvast niet met een blanco blad zou starten. Deze formule heeft effectief gewerkt (zie toelichting 1) en de ‘Conventiemethode’ wordt, als het Verdrag van Lissabon in werking zou treden, de standaardprocedure voor alle volgende verdragswijzigingen. Enkel voor minder belangrijke verdragsaanpassingen zou het bijeenroepen van een Conventie niet vereist zijn. Het Verdrag van Lissabon zou ook voorzien in enkele ‘vereenvoudigde herzieningsprocedures’ van de verdragen, maar omdat (de parlementen van) alle lidstaten steeds (minstens impliciet) moeten instemmen met zelfs de miniemste verdragswijziging, blijft het sleutelen aan de verdragen altijd een complexe onderneming.

► Toelichting 1. Naar een Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie

In december 2000 bereikte de Europese Raad een politiek akkoord over het Verdrag van Nice. De slotzitting van de IGC duurde erg lang en weinigen waren tevreden over het resultaat. Bij het verdrag werd meteen een ‘Verklaring betreffende

de de toekomst van de Unie' gevoegd. Hierin werd opgeroepen om in 2001 een brede discussie op te starten over Europa's toekomst. Dat zou eventueel kunnen leiden tot opnieuw een aanpassing van de verdragen. Tijdens de Top in Laken, in december 2001, namen de staats- en regeringsleiders de zogenaamde Verklaring van Laken aan, waarin een groot aantal fundamentele vragen werd opgesomd. Over deze vragen zou worden nagedacht door een Conventie.⁸ De Conventie werd samengesteld uit vertegenwoordigers van de regeringen en van de parlementen van alle lidstaten en kandidaat-lidstaten. Ook het Europees Parlement was sterk vertegenwoordigd en er werden verschillende waarnemers toegelaten om deel te nemen aan de vergaderingen.⁹ Het Presidium van de Conventie werd samengesteld uit de voorzitter van de Conventie (de voormalige Franse president Valéry Giscard d'Estaing), de twee vicevoorzitters (de Belg Jean-Luc Dehaene en de Italiaan Giuliano Amato) en negen andere leden van de Conventie.¹⁰

Deze Conventie startte haar werkzaamheden op 28 februari 2002. Op 18 juli 2003 werd het slotdocument, een ontwerp-grondwet, overhandigd aan de Italiaanse premier Silvio Berlusconi, die op dat moment het voorzitterschap van de Unie uitoefende. Dit slotdocument was min of meer een consensus (slechts acht van de tweehonderdzeventien deelnemers aan de Conventie weigerden het document te ondertekenen). Het zou de bestaande verdragen vervangen en alle fundamentele spelregels in één document vastleggen. Enkele dagen later, op 21 juli 2003, startte het Italiaanse voorzitterschap de officiële procedure tot verdragswijziging met het voorstel om (conform artikel 48 EU) een IGC bijeen te roepen. In september 2003 gaven het Europees Parlement en de Commissie een positief advies, en op 4 oktober 2003 startte officieel de IGC, tijdens een bijeenkomst van de staats- en regeringsleiders in Rome. Diezelfde dag vergaderden ook de ministers van Buitenlandse Zaken al een eerste keer officieel in het kader van de IGC. Het ontwerp Grondwettelijk Verdrag van de Conventie, dat over een breed draagvlak beschikte, werd het uitgangspunt voor de onderhandelingen. Toch waren er nog vele discussiepunten en bleef het overleg in het kader van de IGC intens. Later in oktober boog ook de Europese Raad zich opnieuw over de kwestie en op het niveau van de regeringsvertegenwoordigers werd er in de loop van de daaropvolgende weken frequent vergaderd. Op 12 en 13 december 2003 vond de laatste Europese Raad onder Italiaans voorzitterschap plaats. Het was de bedoeling om de IGC af te ronden, maar de onderhandelingen mislukten. Spanje en Polen weigerden om het Grondwettelijk Verdrag te aanvaarden en de Italianen werd verweten dat ze de onderhandelingen slecht geleid hadden. Het Ierse voorzitterschap startte vanaf januari 2004 vooral bilaterale consultaties met de verschillende hoofdsteden. Op de Europese Raad van 25-26 maart werden de IGC-onderhandelingen officieel hervat. Op de Europese Raad van 16-17 juni vond dan eindelijk de slotzitting van de IGC plaats. De laatste knopen die nog moesten worden doorgemaakt, hadden betrekking op de verdeling van de stemmen in de Raad en op de vraag of de meerjarenbegroting bij unanimititeit, dan wel bij meerderheid moest worden vastgelegd. Uiteindelijk werd over alle punten een politiek akkoord bereikt, dat in heel sterke mate leek op het ontwerp Grondwettelijk Verdrag dat door de Conventie was uitgewerkt. Op een aantal punten werd de ambitie van de Conventie wat teruggeschoefd, en hier en daar werden er technische aanpassingen aangebracht. De Conventie was zeker niet voor niets geweest en over het algemeen was er waardering over deze nieuwe aanpak om de verdragen te wijzigen. Toch is het Grondwettelijk Verdrag niet in werking getreden. Een meerderheid van Fransen en Nederlanders stemde tegen de tekst, waardoor de ratificatie niet kon doorgaan.

1.2.5 Conclusie: de Europese Raad hakt de historische knopen door

Verschillende soorten van historische beslissingen komen tot stand volgens uiteenlopende procedures. Formeel gesproken zijn daarbij verschillende instellingen betrokken. Voor de financiële meerjarenplannen is er een procedure die niet omschreven is in de verdragen: er wordt een interinstitutioneel akkoord gesloten tussen Commissie, Raad van Ministers en Parlement. Bij het aanduiden van een nieuwe voorzitter van de Commissie is het de Raad, in de samenstelling van staats- en regeringsleiders, die een kandidaat nomineert. Het Europees Parlement stemt erover. Een nieuw verdrag komt tot stand na een intergouvernementele conferentie, waarvan de slotzitting traditioneel samenvalt met een vergadering van de Europese Raad. Over de toetreding van nieuwe lidstaten wordt volgens het verdrag beslist door de Raad, na een advies van de Commissie en goedkeuring door het Europees Parlement. In de praktijk zijn het de staats- en regeringsleiders die de bakens uitzetten en finaal de knoop doorhakken.

Er is een grote terughoudendheid om de Europese Raad formeel een rol te geven bij het nemen van historische beslissingen. Dat blijkt onder meer uit de merkwaardige juridische constructies die worden gebruikt om toch maar te vermijden dat de Europese Raad zou worden vermeld. In de realiteit zien we echter dat historische afspraken haast altijd op dit niveau worden gemaakt. Dat gebeurt minstens met een heel grote meerderheid, en in de praktijk vooral bij consensus. Een akkoord op het niveau van de Europese Raad wordt nog zelden in vraag gesteld door de andere instellingen, en al zeker niet door de Raad van Ministers. De praktijk toont aan dat ook de Commissie zich meestal niet verzet tegen een moeizaam bereikt compromis op het niveau van de allerhoogste politieke gezagdragers.

Het Europees Parlement kan een meer onafhankelijke rol spelen en dreigt dat soms ook te doen. Toch slaagde het er tot nog toe nooit in om een doorslaggevende stem te hebben bij de historische beslissingen die we hierboven beschreven. Als het Parlement zich in deze cruciale dossiers onafhankelijk wil opstellen, dan wordt er desnoods via de nationale hoofdsteden druk uitgeoefend op de individuele parlementsleden en op de nationale partijen die erin vertegenwoordigd zijn. Toch zijn er tekenen die erop wijzen dat het Parlement ook in de grote dossiers assertiever wordt en in de clinch durft te gaan met de lidstaten (zie bijvoorbeeld de rol die het Parlement speelde bij het ontslag van de Commissie-Santer (zie 2.4.1) of bij de installatie van de Commissie-Barroso (zie voorbeeld 9)).

1.3 Instelling 1: de Europese Raad

Zoals gezegd, is het de Europese Raad (of kortweg de Top) die een hoofdrol speelt bij het nemen van de historische beslissingen.¹¹

In 1957 kwamen de regeringsleiders van de EEG al een eerste keer samen. Sinds 1969 (de Top van Den Haag) werden vergaderingen op dit allerhoogste niveau frequenter. In 1974, tijdens de Top van Parijs en onder voorzitterschap van de Franse president Valéry Giscard d'Estaing, werd de Europese Raad formeel opgericht, hoewel hij de eerste jaren buiten het verdragsrechtelijke kader zou functioneren. Pas met de goedkeuring van de Europese Akte wordt de Europese Raad vermeld in het verdrag: de samenstelling wordt beschreven en er wordt bepaald dat deze vergadering (ten minste) twee keer per jaar zal samenkomen. In de praktijk komt de Europese Raad tegenwoordig ieder jaar een viertal keer bijeen: er zijn altijd bijeenkomsten in juni en december, op het eind van elk voorzitterschap. Daarnaast is er traditioneel een bijeenkomst in maart, die sinds 2000 vooral in het teken staat van de opvolging van de economische prestaties van de Unie. Ten slotte wordt er meestal in oktober een meer informele bijeenkomst gepland. De laatste jaren zijn er ook wel extra bijeenkomsten georganiseerd. Zo waren er bijvoorbeeld spoedbijeenkomsten naar aanleiding van de aanslagen in de VS in september 2001 en in februari 2003, bij de start van de oorlog in Irak. Sinds halfweg de jaren 1970 kwam de Europese Raad intussen ruim honderd keer samen. De staats- en regeringsleiders ontmoeten elkaar ook in de marge van andere gebeurtenissen, zoals de ondertekening van toetredingsverdragen, de plechtige ondertekening van een nieuw verdrag en andere speciale gelegenheden.

Vroeger vonden de bijeenkomsten van de Europese Raad plaats in een stad in het land dat het voorzitterschap van de Unie waarnam (zie 2.5.2). Zo waren er bijeenkomsten in Maastricht, Tampere, Lissabon en in vele andere steden. Tijdens de bijeenkomst in Nice (2000) werd beslist om de zittingen steeds in Brussel te houden. Momenteel wordt er nog vergaderd in het Justus Lipsiusgebouw, waar ook de Raad van Ministers vergadert. In de toekomst zal de Europese Raad worden gehuisvest in een naburig gebouw, vlakbij het Résidence Palace. De informele bijeenkomsten kunnen wel nog plaatsvinden in de voorzittende lidstaat. Zo kwam de Europese Raad in het najaar van 2005, onder Brits voorzitterschap, informeel bijeen in Hampton Court. Het verschil tussen een formele en een informele bijeenkomst van de Europese Raad is niet altijd zo duidelijk.

1.3.1 Samenstelling van de Europese Raad

De samenstelling van de Europese Raad wordt intussen geregeld in artikel 4 EU (*): de Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten en de Commissievoorzitter. De meeste lidstaten worden vertegenwoordigd door hun regeringsleider, de eerste minister. In sommige landen, zoals Frankrijk, Finland of Cyprus, heeft ook het staatshoofd (de president) verregaande bevoegdheden op het vlak van buitenlandse politiek.

De delegatie van deze landen wordt dan ook geleid door de president, die zich kan laten vergezellen door de eerste minister. De staats- en regeringsleiders worden bijgestaan door de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten. De Commissievoorzitter wordt bijgestaan door een ander lid van de Commissie, afhankelijk van de onderwerpen die besproken worden. Hoewel het verdragsrechtelijk niet zo is voorzien, nemen ook de secretaris-generaal van de Raad (die deze baan combineert met de functie van hoge vertegenwoordiger van het Gemeenschappelijke Buitenlandse en Veiligheidsbeleid) en zijn adjunct deel aan de bijeenkomsten van de Europese Raad (zie 2.5.4).

Een Verklaring, die in Maastricht aan het verdrag werd toegevoegd,¹² zegt dat de ministers van Economische Zaken en Financiën deelnemen aan de bijeenkomsten van de Europese Raad wanneer er zaken worden besproken die te maken hebben met de economische en monetaire unie. Soms schuiven deze ministers gewoon mee aan tafel, maar het gebeurt ook dat zij de plaats innemen van de ministers van Buitenlandse Zaken.

Het Verdrag van Lissabon zou de ministers van Buitenlandse Zaken schrappen als vaste leden van de Europese Raad. De staats- en regeringsleiders zouden wel kunnen beslissen om zich te laten bijstaan door een minister wanneer de agenda dat vereist. Dat zou dan op voorhand moeten worden afgesproken en er zou in dat geval sprake zijn van een 'buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad'. Het voorstel om de ministers van Buitenlandse Zaken niet meer als vaste leden van de Europese Raad te beschouwen, heeft alles te maken met de uitbreiding: de Europese Raad telt intussen vele leden en dat heeft een negatieve invloed op de dynamiek van de discussies. Het Verdrag van Lissabon zegt wel dat de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlands Beleid deel zou uitmaken van de Europese Raad. Bovendien zou de Europese Raad worden geleid door een voorzitter, die om de tweeënhalf jaar verkozen wordt met gekwalificeerde meerderheid. Tot op vandaag is er geen permanente voorzitter: er wordt gewerkt met een zesmaandelijks roterend voorzitterschap (zie 2.5.2). De regeringsleider of het staatshoofd van het land dat de Raad van Ministers voorziet, leidt de vergaderingen van de Europese Raad.

1.3.2 Weinig functies op papier

Hoewel het verdrag in artikel 4 EU (*) dus wel iets zegt over de samenstelling van de Europese Raad, komt deze instelling verder in het verdrag nauwelijks ter sprake. In zeker opzicht is de Europese Raad zelfs geen formele instelling: in artikel 7 EG (*) wordt immers een opsomming gegeven van de instellingen, maar de Europese Raad wordt daar niet bij vermeld.

In 1983, tijdens een bijeenkomst in Stuttgart, nam de Europese Raad een Plechtige Verklaring aan, waarin werd gezegd dat de belangrijkste functie

van de Europese Raad bestaat uit het geven van algemene impulsen en sturing en het zorgen voor consistentie in het optreden van de Unie.

Er wordt, behalve in artikel 4 EU (*), in de verdragen maar acht keer verwezen naar de Europese Raad. Ter vergelijking: naar het Europees Parlement, de Raad van Ministers, de Commissie of het Hof van Justitie wordt telkens honderden keren verwezen. De zeldzame verwijzingen naar de Europese Raad zijn steeds algemeen van aard (zie toelichting 2). In het concrete besluitvormingsproces heeft de Europese Raad officieel geen rol.

► Toelichting 2. De Europese Raad in de verdragen

Behalve in artikel 4 EU (*), waarin wordt bepaald hoe de Europese Raad is samengesteld en waarin wordt gezegd dat de Europese Raad impulsen geeft en grote beleidslijnen vaststelt, wordt slechts in acht artikelen nog verwezen naar deze Europese Raad. Het gaat om vier artikelen uit het EU-verdrag en vier artikelen uit het EG-verdrag:

- Artikel 13 EU zegt dat de Europese Raad de algemene richtsnoeren en gemeenschappelijke strategieën voor het buitenlandse beleid opstelt.
- Artikel 17 EU zegt dat de Europese Raad kan beslissen om geleidelijk een gemeenschappelijk defensiebeleid uit te bouwen.
- In artikel 23 EU wordt gezegd dat de Europese Raad zich kan buigen over buitenlandspolitieke kwesties waarover bij meerderheid kan worden beslist, maar waar een lidstaat zich om belangrijke redenen tegen verzet.
- Artikel 40A EU bepaalt dat de Europese Raad zich eveneens kan buigen over het voorstel om een nauwere samenwerking aan te gaan op het vlak van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.
- Artikel 11 EG leunt hier enigszins bij aan en zegt dat er aan de Europese Raad ook kan worden gevraagd om zich uit te spreken over andere vormen van nauwere samenwerking.
- Artikel 99 EG zegt dat de Europese Raad de globale richtsnoeren voor het economische beleid van de lidstaten bespreekt.
- Artikel 113 EG schrijft voor dat de Europese Centrale Bank jaarlijks een verslag over het gevoerde monetaire beleid moet voorleggen aan de Europese Raad.
- In artikel 128 EG wordt ten slotte bepaald dat de Europese Raad conclusies opstelt met betrekking tot de werkgelegenheidssituatie in de lidstaten.

Daarnaast heeft de Europese Raad ook nog andere functies, waar in de verdragen wel op wordt gealludeerd, maar zonder dat het zo expliciet wordt gezegd. Zo zijn er de beslissingen inzake verdragswijzigingen die worden genomen door een conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen (de IGC, waar we het eerder over hadden, zie 1.2.4). De IGC komt op cruciale momenten bijeen in een samenstelling die identiek is aan die van de Europese Raad. Enkele keren wordt in de verdragen ook gezegd dat een beslissing moet worden genomen door de ‘regeringen van de lidstaten, op het ni-

veau van de staatshoofden en regeringsleiders'. Dat geldt voor de benoeming van de president, vicepresident en overige directieleden van de Europese Centrale Bank (artikel 112 EG).¹³

Merkwaardiger is de formulering die in zes andere artikelen in de verdragen wordt gebruikt: er is sprake van beslissingen die moeten worden genomen door de Raad, in samenstelling van de staats- en regeringsleiders. Dat illustreert de terughoudendheid om werkelijke beslissingsbevoegdheid aan de Europese Raad te geven. Waar expliciet erkend wordt dat een beslissing door de hoogste politieke leiders moet worden genomen, kent men hun die bevoegdheid wel toe, maar dan als zijnde een andere instelling, namelijk de Raad. Het functioneren van de Raad wordt veel gedetailleerder geregeld op andere plaatsen in de verdragen en in interne reglementen (de Raad wordt verder uitgebreid besproken in 2.5).

Het is de Raad die in de samenstelling van staats- en regeringsleiders beslist tot het lanceren van de monetaire unie (artikel 121 EG) en die moet bespreken (*sic!*) welke lidstaten aan de voorwaarden voldoen om te mogen toetreden tot de muntunie. De finale beslissing hierover wordt genomen door de Raad (artikel 122 EG). Een verdere specificering ontbreekt, dus wellicht worden de ministers van Economie en Financiën bedoeld. Daarnaast wordt een gelijkaardige formulering gebruikt in het al eerder vermelde artikel 214 EG (*): de voorzitter van de Commissie wordt voorgedragen door de Raad, in de samenstelling van staats- en regeringsleiders. Ten slotte is het ook de Raad, in diezelfde samenstelling, die kan constateren dat er een ernstige en voortdurende schending is van de grondrechten en beginselen waarop de Unie is gebaseerd. Nadien kan de Raad, zonder verdere specificering van de samenstelling – dus in principe in de samenstelling van de ministers van Buitenlandse Zaken – eventueel sancties treffen (artikel 7 EU).

De Europese Raad, zoals omschreven in artikel 4 EU (*), heeft dus formeel gezien niet veel in de pap te brokken. De Europese Raad krijgt in het verdrag eigenlijk enkel een rol bij het vaststellen van de richtsnoeren voor het buitenlandse en veiligheidsbeleid en bij het aannemen van conclusies over de algemene richtsnoeren voor het economische en werkgelegenheidsbeleid.

Er bestaat een weigerachtigheid om de Europese Raad daarnaast effectief een rol te laten spelen in de besluitvorming. In de praktijk zien we echter dat de Europese Raad zich met veel meer bezighoudt dan verdragsrechtelijk is voorzien. Soms wordt zelfs 'gewone' wetgeving behandeld op dit niveau. Dit laatste is vooral het geval wanneer een formatie van de Raad van Ministers er niet uitraakt en een bijkomende impuls nodig heeft. De Europese Raad boog zich bijvoorbeeld herhaaldelijk over het Galileodossier: de uitwerking van een Europees satellietnavigatiesysteem. Aan dit project is een hoog kostenplaatje verbonden, er zijn grote belangen in het geding voor bepaalde Europese industrieën en bovendien bevatten de plannen delicate strategische en veiligheidsaspecten, die in de Verenigde Staten met een kriti-

sche blik worden gevolgd. Ook gevoelige economische dossiers, zoals omstreden liberaliseringsvoorstellen, worden al wel eens op het niveau van de Europese Raad ter sprake gebracht. Deze dossiers worden dan even op het hoogste niveau behandeld, waarna de vakministers de ‘opdracht’ krijgen om constructief verder te werken, volgens de lijnen die de staats- en regeringsleiders uiteenzetten.

In het Verdrag van Lissabon zou de Europese Raad zich op papier evenmin nauwelijks inlaten met concrete besluitvorming. Het blijft in de eerste plaats een orgaan dat impulsen geeft. Toch, zoals eerder bleek, wordt de feitelijke rol van de Europese Raad bij het doorhakken van de historische knopen hier en daar erkend. Bovendien wordt de Europese Raad voor het eerst ook genoemd als een echte instelling van de Unie.

1.3.3 De voorbereiding van een Europese Raad

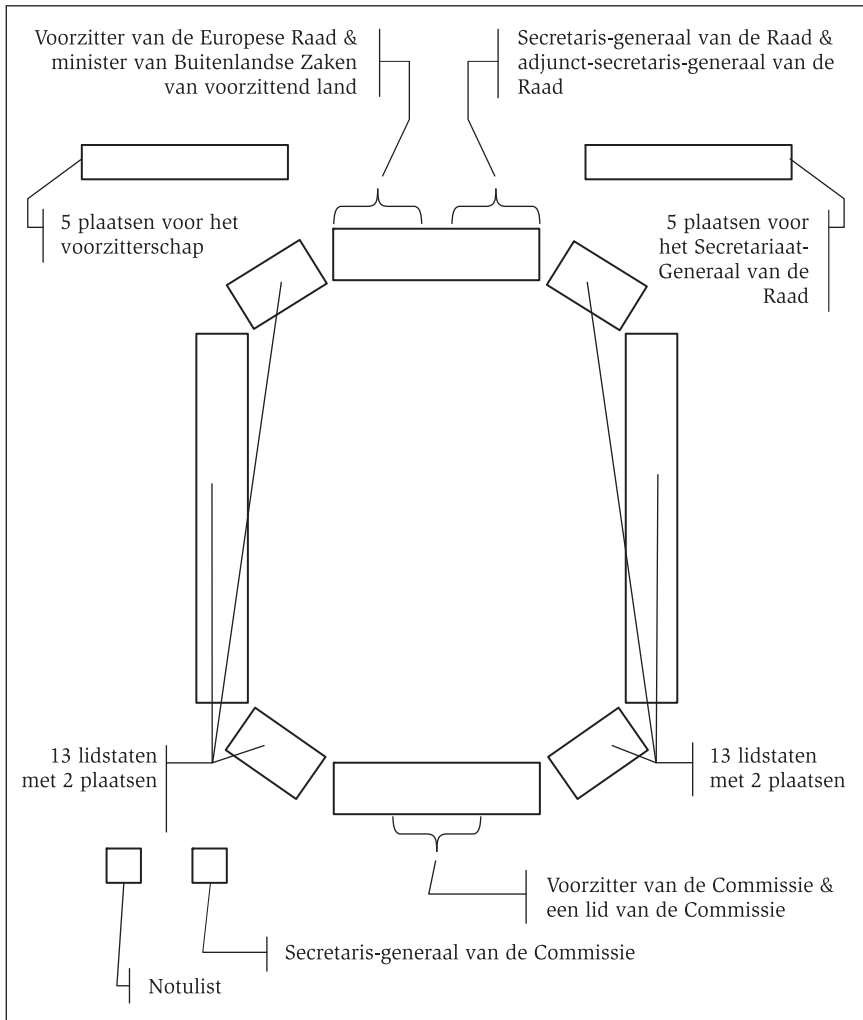
Een vergadering van de Europese Raad wordt grondig voorbereid: er moet een agenda worden vastgelegd en er moeten ontwerpconclusies worden uitgeschreven, waarover op de vergadering overeenstemming moet worden bereikt.

De politieke coördinatie gebeurt door het voorzittende land, dat hiervoor kan samenwerken met de Commissie en vooral met het Secretariaat-Generaal van de Raad (zie 2.5.4).

Vroeger was het de gewoonte dat de eerste minister of de president van het voorzittende land in de dagen en weken die aan de Top voorafgingen, een bezoek bracht aan elke hoofdstad om de Top voor te bereiden. Door de recente uitbreidingen van de Unie is deze hoofdstedentour erg tijdrovend geworden en daardoor sinds kort in onbruik. Tot op vandaag is een voorzitter immers ook tegelijk nog premier of president in het eigen land, waardoor hij onmogelijk alle tijd in het voorzitterschap kan stoppen. Wel is er enkele dagen of weken voor een bijeenkomst van de Europese Raad vaak nog bilateraal overleg tussen het voorzittende land en lidstaten die specifieke problemen hebben met bepaalde agendapunten.

De vergaderingen van de Europese Raad worden ook voorbereid door de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten, die meestal op de maandag en dinsdag voor een Top een vergadering houden van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen. De ontwerpconclusies van de Europese Raad, die dikwijls plaatsvindt op donderdag en vrijdag (zie 1.3.4), worden dan grondig bekeken. Als er economische kwesties besproken worden, dan zullen ook de ministers van Economie en Financiën zich kort voor de Top over de ontwerpconclusies buigen. Het echte voorbereidende werk gebeurt echter door het Coreper II (zie 2.5.5), een vergadering van de permanente vertegenwoordigers van alle lidstaten (zeg maar de ambassadeurs van de lidstaten bij de Europese Unie).

In de aanloop naar een Europese Raad worden er daarnaast nog diverse coördinatievergaderingen gehouden, waar verschillende lidstaten proberen om hun standpunten op elkaar af te stemmen. Beneluxoverleg is daarvan een typisch voorbeeld en ook de Scandinavische landen hebben een gelijkwaardig overleg. Frankrijk en Duitsland organiseren vooraf meestal ook een ontmoeting om een en ander te coördineren, net als diverse andere lidstaten, afhankelijk van wat er op de agenda staat.



Figuur 1. De vergaderzaal van de Europese Raad.

Eigen bewerking, gebaseerd op de Schoutete¹⁴ en op informatie van het Secretariaat-Generaal van de Raad.

1.3.4 De chefs en hun rituelen

De precieze werking van de Europese Raad wordt niet in de verdragen omschreven. Toch functioneert deze vergadering op een heel unieke manier. In de eerste plaats is de Europese Raad geen ‘vakraad’. Dat betekent dat verschillende dossiers, met uiteenlopende inhoud, ter sprake kunnen komen en eventueel ook aan elkaar gelinkt kunnen worden. De Europese Raad moet zich niet beperken tot één hokje, zoals de gewone ministerraden. Het moet dan ook niet verbazen dat de grote *package deals* in de Europese geschiedenis worden onderhandeld tijdens de Europese Raad.

Maar ook andere elementen dragen bij tot een ‘speciale’ sfeer tijdens de Top. De Europese Raad is namelijk een vergadering waaraan niet wordt deelgenomen door diplomaten, assistenten, technici of experts. Dat is zeer uitzonderlijk in de internationale politiek. De vergaderzaal van de Europese Raad is het exclusieve terrein voor toppolitici en slechts een heel beperkt aantal ondersteunende krachten (van het voorzitterschap en het Secretariaat-Generaal van de Raad).

Elke lidstaat kan een Europese Raad in principe bijwonen met een delegatie van twintig personen: diplomaten, medewerkers van de Permanente Vertegenwoordiging (de ambassade van de lidstaat bij de Europese Unie, zie 2.5.5), kabinetsmedewerkers, experts, en dergelijke. Deze mensen hebben toegang tot de blauwe zone in het gebouw waar de vergadering plaatsvindt. Vier onder hen krijgen bovendien toegang tot de rode zone, die zich net buiten de vergaderzaal bevindt. Elke delegatie beschikt immers over vier rode badges, die toegang verschaffen tot deze zone: een badge voor de permanente vertegenwoordiger, een badge voor de *antici* (de assistent van de permanente vertegenwoordiger, zie 2.5.5) en twee *floating badges*, waarop geen naam is vermeld en die dus van eigenaar kunnen wisselen. Mensen met een rode badge hebben het recht om gedurende korte tijd de vergaderzaal te betreden en enkele woorden te wisselen met de eerste minister, de president of de minister van Buitenlandse Zaken, bijvoorbeeld wanneer deze om assistentie vragen. Dit overleg blijft in principe altijd kort. Een enkele keer slaagt een diplomaat erin om langer in de vergaderzaal te blijven. Tijdens de laatste fase van de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht zou de Britse diplomaat John Kerr zich naar verluidt letterlijk onder tafel geïnstalleerd hebben om nota's te blijven doorgeven aan John Major, de toenmalige Britse eerste minister.¹⁵

Daarnaast zijn er ook drie notulisten, waarvan er zich telkens maar één in de vergaderzaal bevindt. Om de vijftien minuten rapporteert die mondeling over het verloop van de vergadering in de rode zone. Op dat moment wordt de notulist vervangen door de tweede notulist, die na een kwartier zelf gaat rapporteren en plaatsmaakt voor de derde notulist, waarna het weer aan de eerste is. De leden van de delegatie die zich in de rode zone bevinden, sturen deze informatie door naar de meer uitgebreide nationale delegatie in de blauwe zone.

Een vergadering van de Europese Raad is dus een bijeenkomst die in een relatieve beslotenheid plaatsvindt, waarbij de chefs niet op de vingers gekeken worden en waarbij informatie maar traag doorsijpelt naar de rest van de delegatie. Ook de pers kan maar met vertraging volgen wat er precies gebeurt en het is moeilijk om exact na te gaan wie er wat gezegd heeft. De staats- en regeringsleiders noemen elkaar er frequent bij de voornaam, maar bevoorrechte getuigen bevestigen dat discussies soms heel hard en bitsig kunnen zijn of persoonlijk kunnen worden.

Deze speciale vergadersfeer bevordert wel het maken van deals. Er kan immers vrijuit gesproken worden en er kunnen toegevingen worden gedaan, indien daar in een ander dossier een overwinning voor in de plaats komt.

Anderzijds heeft de beslotenheid van de vergadering ook nadelen: als er technische beslissingen moeten worden genomen, dan worden er wel eens fouten gemaakt. Soms is het op het einde van de vergadering niet meer zo duidelijk wat er precies beslist werd. Het gebeurde al dat de slotteksten tegenstrijdigheden bevatten, die dan in de loop van de volgende weken en maanden moeten worden uitgeklaard door experts of door het Coreper (zie 2.5.5).

Een bijeenkomst van de Europese Raad duurt meestal twee dagen, vaak op donderdag en vrijdag. Een uitzondering was de Top van Nice, waar vier dagen lang werd onderhandeld over het nieuwe verdrag. Tegenwoordig begint een Top met een avondvergadering, die wordt gevolgd door een diner voor de staats- en regeringsleiders en een apart diner voor de ministers van Buitenlandse Zaken. Ook tijdens deze diners worden er agendapunten aangesneden. De ministers van Buitenlandse Zaken bespreken meestal buitenlandse politieke kwesties en bereiden een Europees standpunt voor naar aanleiding van conflicten of andere belangrijke gebeurtenissen op internationaal vlak. De vergadering wordt de volgende dag voortgezet en, afhankelijk van de zwaarte van de agenda, afgerond tegen de middag of tegen de avond. Het gebeurt dat vergaderingen uitlopen tot diep in de nacht.

Vaak wordt een Top afgesloten met een lunch, waarop ook de kandidaat-lidstaten uitgenodigd zijn. Zo waren de landen uit Centraal- en Oost-Europa al enkele jaren voor hun toetreding aanwezig in de marge van de Europese Raad. Landen als Kroatië en Turkije zijn intussen ook al uitgenodigd om deel te nemen aan deze afsluitende lunches.

Op een Europese Top worden soms hoge gasten uitgenodigd. Zo kwam Kofi Annan op bezoek tijdens de Top van Brussel in december 2004. Een maand eerder, in november 2004, was er het bezoek van de Iraakse premier Allawi.

Een Europese Raad begint meestal met een kort overleg met de voorzitter van het Europees Parlement. Een ander typisch ritueel is de ontvangst, waarbij de eerste minister (of de president) en de minister van Buitenlandse Zaken van de voorzittende lidstaat de delegaties beurtelings begroet. Ook de 'familiefoto' is een terugkerend ritueel: de deelnemers aan de vergadering laten zich in groep fotograferen.

Een andere gewoonte is het gebruik van de biechtstoelprocedure. Als de discussie in het slop raakt, kan de voorzitter de vergadering onderbreken en bilateraal gesprekken opstarten met andere delegaties om af te tasten waar het ultieme compromis zou kunnen liggen. Soms gebeurt dat in het Justus Lipsiusgebouw, soms keren de delegaties terug naar de hotels.

► **Voorbeeld 4. Uitnodiging van de Nederlandse eerste minister Balkenende aan de leden van de Europese Raad, voor de vergadering van 16-17 december 2004**

Den Haag, december 2004.

Geachte collega,

Met genoegen nodig ik u uit voor de bijeenkomst van de Europese Raad die op 16 en 17 december in Brussel zal plaatsvinden.

Ik begroet u graag in Justus Lipsius waar op 16 december om 19.15 ons diner zal aanvangen. Tijdens dit diner zullen wij van gedachten wisselen over de uitbreidingskwesities die op de agenda van de Europese Raad staan. De ministers van Buitenlandse Zaken zullen tijdens hun diner spreken over Oekraïne, het Midden-Oosten en de Europese Veiligheidsstrategie.

Op 17 december zal om 10.00 de gebruikelijke bijeenkomst met de voorzitter van het Europees Parlement plaatsvinden. Vervolgens zal een ontmoeting plaatsvinden met de secretaris-generaal van de VN, de heer Kofi Annan, waarbij we zullen stilstaan bij de dreigingen en uitdagingen van de 21ste eeuw, met name het concept van collectieve veiligheid en de strijd tegen armoede door de vervulling van de Millennium Development Goals.

Daarna zal de plenaire werksessie aanvangen met een bespreking over de voortgang in de strijd tegen terrorisme, op basis van een presentatie door secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger Javier Solana. Voorts zullen de ontwerpconclusies worden besproken en zal ik u kort uiteenzetten wat de resultaten zijn van de serie debatten over 'Europe. A Beautiful Idea?', die op mijn initiatief is gehouden.

Aansluitend zal een ontmoeting met de kandidaat-lidstaten plaatsvinden.

Ik zie ernaar uit om u op 16 december te begroeten.

Hoogachtend,

Jan Peter Balkenende

Voorzitter van de Europese Raad

1.3.5 Het slotdocument: elke komma telt

Na een bijeenkomst van de Europese Raad worden de 'Conclusies van het voorzitterschap' of de 'Conclusies van de Europese Raad' vrijgegeven. Beide omschrijvingen worden in de praktijk door elkaar gebruikt. Bij informele bijeenkomsten volgen er meestal geen conclusies, maar soms wordt er wel een

‘Verklaring’ afgelegd. Het is een vaste gewoonte geworden dat de voorzitter enkele dagen na de Top verslag uitbrengt van deze conclusies in het Europees Parlement.

Vaak zijn de conclusies compromissen, en dus op het eerste gezicht niet echt spectaculair. Toch zijn het teksten waarnaar in de meest gevallen nog vaak wordt verwezen. Het valt op dat vergaderingen van de Europese Raad sinds halfweg de jaren 1990 dikwijls een thematisch karakter kregen. Op die manier definieert de Europese Raad prioriteiten in diverse domeinen. In Luxemburg (1997) ging het over tewerkstelling en in Tampere (1999) was onder meer het asiel- en migratiebeleid aan de orde. Lissabon (2000) plaatste de kenniseconomie en de concurrentiekracht op het voorplan, terwijl Stockholm en Göteborg (2001) daar de dimensie duurzame ontwikkeling aan toevoegden. De conclusies van deze Tops vormen voor vele jaren min of meer de bijbels voor de Europese besluitvorming in de bedoelde domeinen. Dat zijn dan ook Europese Raden die lang nazinderen en die dikwijls worden vermeld. Als op deze manier prioriteiten worden vastgelegd, valt dat onder de definitie van ‘historische beslissing’. Overigens betekent dit niet dat de plannen en ambities van de Tops ook altijd gerealiseerd worden. Lissabon en Tampere zijn daar duidelijke voorbeelden van.

Een ontwerp van de conclusies circuleert meestal al wel enkele dagen, soms weken op voorhand. Het is het resultaat van de voorbereidende besprekingen in het Coreper en in de Raad Algemene Zaken (zie 1.3.3). De medewerkers van het voorzitterschap, bijgestaan door het Secretariaat-Generaal van de Raad en door de Commissie, stippen aan over welke punten er eensgezindheid bestaat, en over welke punten er nog discussie is. Vaak worden de ontwerpconclusies tijdens de ochtend van de tweede en laatste vergaderdag bij het ontbijt bestudeerd door elke delegatie, waarbij wordt nagegaan of er wel voldoende rekening werd gehouden met de eigen desiderata.

Op het einde van de Europese Raad, en meestal ook na de eerste avondvergadering, is er traditioneel een persconferentie, geleid door het voorzitterschap en meestal in het gezelschap van de Commissievoorzitter en de hoge vertegenwoordiger voor het buitenlandse beleid. Nadien volgen de persconferenties van de afzonderlijke delegaties, waarbij elke delegatie de gewoonte heeft om vooral de eigen ‘overwinningen’ in de verf te zetten. Wie de verschillende persconferenties volgt, krijgt soms de indruk dat er verslag wordt uitgebracht over heel verschillende vergaderingen. Dat was bijvoorbeeld het geval na de Top van Lissabon, in juni 2000 (zie ook verder, toelichting 22). De Britten hadden het over de Dot-Com Summit (Europa koos resoluut voor de informatiemaatschappij, heette het), de Belgen benadrukten het sociale karakter van de Top, terwijl andere delegaties net in de verf zetten dat Europa resoluut de weg van de liberalisering zou inslaan.

Over het algemeen wordt aangenomen dat het de grote landen zijn die het zwaarst wegen op de conclusies. De Europese Raad is het typevoorbeeld van een intergouvernementele ontmoeting. In deze fora hebben grote landen

in de praktijk meestal meer te zeggen dan kleine landen. Dat neemt niet weg dat een klein land met een ervaren regeringsleider best wel kan meepraten en – als hij over genoeg politieke *feeling* beschikt – ‘boven zijn gewichtsklasse’ kan spelen.

Het is trouwens hoogst ongewoon om tijdens een Europese Raad tot een stemming over te gaan. Meestal zoekt men naar een (minstens impliciete) consensus over de conclusies. Een zeldzame uitzondering vormt de Europese Raad van Milaan van 28-29 juni 1985: er was onenigheid over de vraag of het wenselijk was om een IGC op te starten die over een grondige verdragswijziging moest nadenken. Het Italiaanse voorzitterschap organiseerde uiteindelijk een stemming, waarbij het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Griekenland zich verzetten tegen het bijeenroepen van de IGC. De zeven overige lidstaten steunden het voorstel en dus kon de IGC, die zou leiden tot de Europese Akte, van start gaan.

1.3.6 De Europese Raad in een uitgebreide Unie

Door het groter worden van de Unie is ook het aantal deelnemers van de Europese Raad toegenomen. Onder waarnemers heerst het gevoel dat het moeilijk wordt om nog krachtige en fundamentele beslissingen te nemen in dit forum, waar intussen haast dertig delegaties rond de tafel zitten.

De onderhandelingen verlopen vaak moeizaam en de grote ambities (zoals bijvoorbeeld afgesproken in Tampere of Lissabon) worden op het terrein onvoldoende opgevolgd om het gewenste resultaat te bereiken. Tijdens de vergadering gebeurt het dat afzonderlijke delegaties elk nog eens hun gekende standpunt herhalen, wat tijdrovend en weinig constructief is. In de praktijk verlaten vele deelnemers op die momenten dan ook de vergaderzaal om pas terug te keren als er werkelijk onderhandeld wordt.

Daarnaast valt het op dat de vakraden de gewoonte hebben gekregen om detailkwesties door te schuiven naar het niveau van de staats- en regeringsleiders, waardoor er vaak trivialiteiten op de agenda staan. Zo zouden het de staats- en regeringsleiders zijn die beslissen over de kleur van de Europese paspoorten. Ook de toewijzing van zetels voor agentschappen (zoals de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid, met hoofdzetel in Parma, of het Agentschap voor Maritieme Veiligheid, dat Lissabon als vestigingsplaats krijgt – zie ook 3.1), wordt doorgaans door de Europese Raad beslist, niet zelden na harde discussies.

De Top van Nice gaf vele deelnemers het gevoel dat de Europese Raad ook niet meer het perfecte forum was om een beslissing te nemen over grondige verdragswijzigingen. Na deze Top begon men te experimenteren met een andere techniek om de verdragswijziging voor te bereiden: de Conventie (zie eerder, 1.2.4). Of de flink uitgebreide Europese Raad in de toekomst zal kunnen blijven functioneren zoals hij dat in het verleden deed, als

ideaal forum om *package deals* te sluiten, is koffiedik kijken. Tijdens een Top in Sevilla, in 2002, werden al enkele afspraken gemaakt om de vergaderingen vlotter te laten verlopen en de conclusies zo beknopt mogelijk te houden. De voorstellen die in het Verdrag van Lissabon waren opgenomen om het ledenaantal te beperken en te voorzien in een vaste voorzitter (zie 1.3.1), moeten ook in deze optiek gezien worden. Zolang het Verdrag van Lissabon niet in werking treedt, blijft het aantal leden van de vergadering echter erg groot.

Noten

1. Deze omschrijving is gebaseerd op John Peterson en Elisabeth Bomberg, die het hebben over *high politics* en *history making decisions* op het *super-systemic level*. Zie: Peterson, J., & Bomberg, E. (1999), *Decision-Making in the European Union*. Basingstoke: Macmillan, 5-16.
2. Het Verdrag van Lissabon zegt ook hoe het meerjarige financiële kader er moet uitzien: voor verschillende categorieën van uitgaven moeten maxima worden vastgesteld voor een periode van ten minste vijf jaar (in de praktijk werkt men met periodes van zeven jaar, cf. 2000-2006, 2007-2013).
3. COM (2004) 101: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst – beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013.
4. De toetredingsonderhandelingen met Noorwegen werden met succes afgesloten in 1994, maar in een referendum verwierpen de Noren, net als in 1972, het lidmaatschap van de Europese Unie.
5. De Top in Kopenhagen wees erop dat ook de Europese Unie zelf in staat moet zijn om de nieuwe landen op te nemen. Dat wordt door sommigen beschouwd als het vierde criterium van Kopenhagen.
6. De Europese Akte ‘legitimeerde’ bijvoorbeeld de Europese Raad (die al sinds halfweg de jaren 1970 formeel werkte), breidde de stemming bij gekwalificeerde meerderheid uit en versterkte het Europees Parlement. De finalisering van de interne markt vormde het ultieme doel, maar ook het cohesiebeleid en het milieubeleid werden vermeld en de samenwerking inzake buitenlands beleid kreeg een verdragsrechtelijke basis. In Maastricht werd bovenop de bestaande EEG-, EGKS- en Euratom-verdragen een paraplu geplaatst: het Verdrag betreffende de Europese Unie. De drie ‘oude’ verdragen werden geamendeerd, en vormden samen de eerste (communautaire) pijler van de nieuwe Europese Unie. Zo werd de stemming bij gekwalificeerde meerderheid verder uitgebreid, het Parlement werd opnieuw versterkt en er werd een adviserend Comité van de Regio’s opgericht. Ook het stappenplan dat zou leiden tot de invoering van de euro, werd in de eerste pijler opgenomen. De samenwerking inzake buitenlandse zaken werd (op papier) omgevormd tot een ‘Gemeenschappelijk Buitenlands en Defensiebeleid’ en zou de tweede pijler vormen van de Unie. De derde Unie-pijler bestond uit een nieuw domein: samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken. In de tweede en de derde pijler zou de besluitvorming erg moeilijk blijven: de meeste beslissingen kunnen er slechts met unanimitéit

onder alle lidstaten worden genomen. In de eerste pijler werd de unanimiteitsregel stilaan de uitzondering. In Amsterdam en in Nice werd het aantal domeinen uit de eerste pijler waarin met gekwalificeerde meerderheid kon worden gestemd, nog verder opgetrokken en voor versterkte samenwerking (een beperkte groep landen die verder integreren dan de andere) werd een formele procedure afgesproken (Amsterdam) en vereenvoudigd (Nice). De politieke samenwerking (op het vlak van buitenlands beleid en politieke en justitiële samenwerking) werd ietwat vereenvoudigd, maar bleef erg log.

7. Sommige regeringen duiden hun permanente vertegenwoordiger aan als hun IGC-vertegenwoordiger, maar dat geldt niet voor alle lidstaten.
8. Deze Conventieformule werd enkele jaren eerder al gehanteerd voor het uitwerken van het Europese grondrechtencharter. Van december 1999 tot oktober 2000 werkte deze Conventie aan de opstelling van een ontwerp van Handvest van de Grondrechten. Het werd later in 2000 door het Europees Parlement, de Commissie en de Raad goedgekeurd en plechtig afgekondigd tijdens de Top in Nice, op 7 december 2000.
9. Meer precies was de Conventie als volgt samengesteld: vijftien vertegenwoordigers van de staatshoofden of regeringsleiders van de lidstaten (één per lidstaat), dertig leden van de nationale parlementen (twee per lidstaat), zestien leden van het Europees Parlement en twee vertegenwoordigers van de Commissie. De kandidaat-lidstaten konden ten volle aan de besprekingen van de Conventie deelnemen en mochten ook één vertegenwoordiger van de regering en twee leden uit het nationale parlement aanduiden. Daarnaast werden enkele waarnemers toegelaten: de Europese ombudsman, drie vertegenwoordigers van het Economische en Sociale Comité, drie vertegenwoordigers van de Europese sociale partners en zes vertegenwoordigers van de regio's, steden en regio's met wetgevende bevoegdheid (door het Comité van de Regio's aan te wijzen). De president van het Hof van Justitie en de voorzitter van de Rekenkamer konden op uitnodiging van het Presidium voor de Conventie het woord voeren.
10. Meer precies ging het om de vertegenwoordigers van alle regeringen die tijdens de Conventie het voorzitterschap van de Raad bekleedden, twee vertegenwoordigers van de nationale parlementen, twee vertegenwoordigers van het Europees Parlement en twee vertegenwoordigers van de Commissie.
11. Merkwaardig genoeg is er niet veel (recente) literatuur waarin de werking van de Europese Raad wordt onderzocht. Philippe de Schoutheete, Neill Nugent en Fiona Hayes-Renshaw en Helen Wallace geven wel beknopte overzichten. Peter Ludlow geeft een uitgebreide analyse van sommige specifieke Europese Raden, in afzonderlijke boeken. Zie: de Schoutheete, Ph., *The European Council*. In: J. Peterson, & M. Shackleton (Eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 21-46; Hayes-Renshaw, F., & Wallace, H. (2006), *The Council of Ministers*. Basingstoke: Macmillan; Ludlow, P. (2005), *A view from Brussels: Leadership in an Enlarged EU. The European Council, the Presidency and the Commission*. Brussels: EuroComment. Zie ook hoofdstuk 11 in: Nugent, N. (2006), *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
12. Het gaat om Verklaring 4, gehecht aan het Verdrag van Maastricht: "Verklaring betreffende het Derde Deel, Titel VI, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap".
13. Artikel 117 EG zegt dat ook de president van het Europees Monetair Instituut, dat een rol speelt in de overgangsfase naar de monetaire unie, benoemd wordt

door de regeringen van de lidstaten, op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders.

14. Zie: de Schoutheete, Ph., The European Council. In: J. Peterson, & M. Shackleton (Eds.), *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 41.
15. In een amusant artikel stond *The Economist* in 2003 stil bij de werking van de Europese Raad: Negotiating by night. In: *The Economist*, 369, issue 8354, 13/12/2003, 52.