



Hendrik Vos & Emilie Baillieul

# Het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie: de afrekening en een blik vooruit



---

2002 - 2

### *Abstract*

Het Belgisch voorzitterschap ging op 1 juli 2001 van start onder hooggespannen verwachtingen. Deze monografie onderzoekt of België deze verwachtingen heeft kunnen inlossen. Na een korte schets van de precieze betekenis van een voorzitterschap, volgt een algemene beschouwing van de verwezenlijkingen van het Belgische voorzitterschap per beleidsdomein. Wat hieruit voortvloeit is weinig eenduidig: in verscheidene dossiers werd vooruitgang geboekt, in andere dossiers (en vooral in het externe optreden) viel de machteloosheid op. De monografie gaat vervolgens dieper in op de manier waarop het debat over de toekomst van de Unie tijdens het Belgisch voorzitterschap evolueerde. Het blijkt dat het voorzitterschap in zekere zin een stempel heeft kunnen drukken op de Verklaring van Laken. Het is geslaagd in zijn opzet om een breed debat over de toekomst van de Unie op gang te trekken, waarbij het evenwel de vraag blijft of dit debat ook een reële impact zal hebben op de volgende IGC. Veel zal afhangen van andere ontwikkelingen die mede de toekomst van Europa zullen bepalen. In bijlage volgt tot slot een kritische vergelijking tussen de prioriteitennota van het voorzitterschap en de uiteindelijke prestaties.

Prof. H. Vos en Emilie Baillieul zijn lid van de Vakgroep Politieke Wetenschappen (RUG).

*When the Belgian Presidency of the European Union set off on July 1st, 2001, expectations ran high. This essay examines if Belgium has succeeded in fulfilling these great anticipations. After a short overview of what a presidency exactly means, the performances of the Presidency in different policy areas are assessed. The results of the Presidency can hardly be called unambiguous: while progress has been achieved in a lot of dossiers, the Presidency demonstrated its powerlessness in others (especially in the Union's external action). The essay especially concentrates on the way in which the debate on the future of the Union evolved. The Presidency has succeeded in putting a real stamp on the Laeken Declaration. In particular, Belgium has achieved its intention of widening the agenda set in Nice and launching a broad debate about the Union's future. However, it is not clear whether this debate will have a substantial impact on the next IGC. Much hangs on a number of other developments that will determine the future of the Union. In an annex, the Belgian priorities note and the final achievements are systematically compared.*

*Prof. Hendrik Vos and Emilie Baillieul are members of the Department of Political Science at Ghent University (Belgium)*

La présidence belge de l'Union européenne, qui débutait le 1er juillet 2001, avait suscité de nombreuses attentes. Cette monographie examine dans quelle mesure ces attentes ont été rencontrées. Après une brève esquisse quant aux possibilités d'une présidence, nous analysons les résultats de la présidence belge dans différents domaines. Cette analyse révèle des résultats inégaux. Dans certains dossiers, la présidence a réussi à engranger du concret, dans d'autres (et en particulier dans le domaine de l'action extérieure) la Présidence a fait preuve d'impuissance. Cette monographie examine en particulier la manière dont s'est déroulé le débat sur l'avenir de l'Europe lors de la Présidence belge. Il apparaît que la Belgique a su marquer de son sceau la Déclaration de Laeken. Elle a réussi à élargir l'ordre du jour fixé à Nice et à lancer un débat public sur l'avenir de l'Europe. Mais il est impossible de prédire si ce débat aura un impact réel sur la prochaine CIG. Beaucoup dépendra d'autres facteurs déterminants pour l'avenir de l'Europe. En annexe se trouve un examen détaillé de la note de priorités gouvernementales et des résultats obtenus.

Le professeur Hendrik Vos et Emilie Baillieul sont membres du Département de Sciences Politiques à l'Université de Gand.

*Inhoud*

<b>1. Een balans van het voorzitterschap</b>	<b>2</b>
<b>2. Het EU-voorzitterschap: de context</b>	<b>7</b>
De taken van een Europees voorzitter	7
Macht van een voorzitter	8
<b>3. De agenda van het Belgische voorzitterschap</b>	<b>11</b>
Interne beleidsdomeinen	11
Uitbreiding	12
De externe dimensie van de Europese Unie	12
Conclusie	13
<b>4. Het debat over de toekomst van de Europa</b>	<b>15</b>
De gevolgen van de uitbreiding	15
Verklaring betreffende de toekomst van de Unie	17
De Verklaring van Laken	19
<b>5. Na Laken</b>	<b>25</b>
<b>6. Tot slot</b>	<b>28</b>
<b>Bijlage: een analyse van de prioriteitennota</b>	<b>30</b>

## 1. Een balans van het Voorzitterschap

Toen het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie op 1 juli 2001 van start ging, waren de verwachtingen hoog gespannen. De Belgische 'hoofdrolspelers' (in de eerste plaats eerste minister Guy Verhofstadt en minister van buitenlandse zaken Louis Michel) aarzelden niet om in binnen- en buitenlandse pers te verkondigen dat ze de Europese trein tijdens het Belgische voorzitterschap weer op het juiste spoor willen zetten. Hoewel de voorbije tien jaar de ene na de andere onherroepelijke stap richting eenheidsmunt werd gezet, heerst er bijna even lang een gevoel van onbehagen over de gang van zaken in Europa. Dit bleek al in 1992, meteen nadat in Maastricht over de meest ingrijpende wijzigingen aan de Europese verdragen werd onderhandeld. De Denen wezen dit nieuwe verdrag in eerste instantie af en het Franse referendum werd een dubbeltje op zijn kant. De twee volgende onderhandelingsrondes over verdragswijzigingen (Amsterdam en Nice) hebben het tij niet gekeerd: opinieonderzoek wijst uit dat de doorsnee-Europeaan zich weinig betrokken voelt bij het Europese project. De Europese verkiezingen van 1999 waren wat opkomst betrof allesbehalve een succes en dat de publieke opinie niet warm liep voor het Europese project bleek in de eerste helft van 2001 bij twee referenda: de Denen zeiden 'nej' tegen de euro, de Ieren 'no' tegen het Verdrag van Nice. Bovendien werd het Zweeds voorzitterschap in juni 2001 op een weinig fraaie manier afgesloten: ondanks de oorspronkelijk ambitieuze top in Göteborg, waar duurzame ontwikkeling op de Europese agenda zou worden geplaatst, ging de aandacht er voornamelijk naar de zware straatprotesten.

Onder dit weinig belovend gesternte ging het Belgische voorzitterschap van start. En dan hebben we het nog niet over de uitbreiding gehad. Vandaag staat de Unie immers voor de grootste uitbreidingsoperatie uit haar geschiedenis: in de loop van de volgende jaren zullen meer dan tien nieuwe lidstaten, waarvan de Europese gezindheid tot nader order een groot vraagteken is, toetreden. Dit zal de besluitvorming grondig veranderen (lees: compliceren). Of een Europa met 27 of 28 lidstaten nog daadwerkelijk zal kunnen functioneren, blijft voor velen hoogst onzeker. Immers, de uitdagingen waarmee Europa zich vandaag geconfronteerd ziet, hebben onder meer te maken met haar externe optreden, met het bestrijden van criminaliteit, met het asiel- en migratiebeleid, met haar financiering, met fiscaliteit, etc. Dit zijn beleidsdomeinen waar stemming bij unanimité vooralsnog de regel is, hetgeen maakt dat een doorbraak in deze dossiers twijfelachtig wordt indien 27 of 28 partijen hun veto kunnen stellen. Meer in het algemeen stellen velen zich de vraag of een groot Europa niet per definitie een 'verwaterd' Europa zal zijn. De Top van Nice bereidde de Unie mathematisch voor op de uitbreiding (afspraken over de stemmenweging in de Raad, het aantal europarlementsleden, etc.) maar loste volgens velen het wezenlijke besluitvormingsprobleem niet op. Het was in Nice zelf, toen bleek dat de onderhandelingen niet zouden uitmonden in een ingrijpende verdragswijziging dat onder meer de Belgische premier Verhofstadt het idee opperde om met een 'Verklaring van Laken' het Belgisch voorzitterschap af te sluiten. Deze Verklaring zou het debat over de 'toekomst van Europa' op gang moeten trekken. De bedoeling zou onder meer kunnen zijn om uit te maken waarmee Europa zich in de eenentwintigste eeuw wel of niet moet bezighouden. Waarna in 2004 via een nieuwe verdragswijziging de besluitvormingsmechanismen aangepast kunnen worden om ook effectief een krachtadig beleid in de geselecteerde domeinen mogelijk te maken.

Het Belgische voorzitterschap situeerde zich dus op een cruciaal moment: enerzijds was de beeldvorming over Europa zeer negatief geweest, anderzijds bestond een mogelijkheid om via het debat over de toekomst de sfeer te doen kantelen en met een ambitieus project opnieuw meer enthousiasme op te wekken.

Een balans opmaken van het Belgische voorzitterschap is niet eenvoudig. Als het voorzitterschap één ding heeft geleerd, is het overigens hoe onbezonnen het wel is om punten aan politici te geven. Twee maanden voor de start van het voorzitterschap, toen het Zweeds voorzitterschap nog volop aan de gang was, legde de premier een prioriteitennota<sup>1</sup> neer. Wie de ambities uit die nota naast de realisaties legt, zal merken dat het resultaat zeker niet slecht is. In talrijke vakronden werden complexe dossiers tot een goed einde gebracht en vele ministers hebben elk op hun terrein successen geboekt. Maar dat er ook beleidsdomeinen zijn waar de vooruitgang uiterst moeizaam verloopt, werd net zo goed duidelijk. En er was natuurlijk 11 september: de nachtmerrie van alle diplomaten die het voorzitterschap minutieus hadden voorbereid, werd realiteit toen een eerste boeiing zich in een van de New Yorkse Twin Towers boorde. Nooit eerder in de Europese geschiedenis werden de agenda's van de meest uiteenlopende raden zo drastisch en onverwacht overhoop gegooid. Dat de Unie geen grootse acties ondernam, is begrijpelijk. Europa is daar simpelweg niet bevoegd voor en het ziet er overigens niet naar uit dat daar in de nabije toekomst veel aan zal veranderen. En dat de Unie (in tegenstelling tot conflicten in het verleden) met één stem sprak is weliswaar correct, maar wat is er de meerwaarde van als die ene stem voornamelijk echoëde wat in Washington werd gesouffleerd? Er waren de voorbije zes maanden slechts weinig regio's ter wereld die zich niet mochten verheugen op een bezoek van Louis Michel of Guy Verhofstadt, met Javier Solana of Romano Prodi als *compagnon de route*. Maar het valt te betwijfelen of de EU in deze crisis ook echt leiderschap heeft uitgestraald. Op sommige multilaterale fora sprak de Unie dan weer wel met een eigen stem, zoals tijdens de klimaat-, handels- en racismeconferenties. De zes maanden Belgisch voorzitterschap bieden een goede synthese van wat de Unie wel aankan en wat niet. Nogal wat opgedane ervaringen hebben op een of andere manier dan ook hun weg gevonden naar de Verklaring van Laken.

Men moet zich echter de vraag stellen wat de invloed of de verdienste van het voorzitterschap in dit alles was. Mag ons land de pluimen van de successen op eigen hoed steken en moeten we verantwoordelijk geacht worden voor alles wat fout liep? Zeker niet. In concrete dossiers was het soms nodig een handig compromis te smeden, maar als voorzitter blijf je bij de formulering van het Europese beleid of standpunt volstrekt afhankelijk van hoe ver de andere lidstaten willen gaan. Tot op grote hoogte maakt het dus niet veel uit wie het voorzitterschap waarneemt. Een voorzitter is weliswaar formeel bevoegd om de agenda vast te stellen van alle Raden, in de praktijk speelt hij in op het lopende programma en op discussies die vaak al jaren aan de gang zijn. De Belgische prioriteitennota was in die zin veel minder ambitieus of vernieuwend dan werd voorgesteld. De actualiteit dicteerde de rest. Anders gezegd, de macht van een voorzitter wordt doorgaans overschat.

Op de “Verklaring van Laken” heeft het voorzitterschap wél een eigen stempel kunnen drukken. De discussie over de toekomst van Europa zal breder zijn dan vorig jaar in Nice werd afgesproken. Verscheidene vragen die in de Verklaring worden gesteld, zijn behoorlijk suggestief en verraden de opinie van de opsteller. Of deze verklaring (ondanks het eenvoudige taalgebruik) echt de weg naar het grote publiek zal vinden, valt evenwel te betwijfelen. En of ze *in the long run* de Europese geschiedenisboeken zal halen, zal pas de volgende jaren

---

<sup>1</sup> Zie “Het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie, 1 juli – 31 december 2001: Prioriteitennota”, voorgesteld in mei 2001. (<http://www.eu2001.be>)

blijken. In de jaren zeventig schreef ook Leo Tindemans op verzoek van zijn collega-regeringsleiders een rapport over de Europese toekomst. Een rapport waarvan vooral is onthouden dat het in vele laden belandde en daar nooit meer is uitgekomen. Er zijn weliswaar tekenen dat het met de Verklaring van Laken minder roemloos zal aflopen want in de splinternieuwe Conventie zal er minstens over gediscussieerd worden. Maar het wordt afwachten of dit een vrijblijvende oefening blijft, dan wel een dynamiek in het leven roept die in 2004 resulteert in een grondige verbouwing van het Europese huis.

Wat we van het Belgisch voorzitterschap onthouden, is dus weinig eenduidig. Een scheut van voluntarisme in de verklaring van Laken, veel machteloosheid in het externe optreden. Goed beheer van enkele dossiers, diplomatieke incidenten in andere. Voor sommigen is Louis Michel een toonbeeld van politieke moed, voor anderen een olifant met weinig ervaring in de porseleinwinkel.

De kans is overigens reëel dat het ons laatste voorzitterschap was. Een vraag die in het debat over Europa's toekomst aan de orde zal zijn, heeft precies te maken met de zinvolheid van het roterend voorzitterschap, zeker in een uitgebreide Unie. Het kost geld, tijd, energie, de impact ervan is niet zo groot en de continuïteit van het beleid dreigt eronder te leiden. Is het sop voor ons land de kool wel waard geweest? Of de pralinen en de zijden dassen voor journalisten volstonden om het Belgische imago in de wereld op te krikken, is hoogst twijfelachtig. De voornaamste verdienste van het voorzitterschap is waarschijnlijk dat het Europa dichter bij bracht. Ten minste bij dat deel van de publieke opinie dat de buitenland-pagina's van de kranten bereikte en er vernam dat Europa met heel concrete dingen bezig is: van dodehoekspiegels over armoedebeleid tot voedselveiligheid. Maar vooral voor de vele ambtenaren, kabinetten en ministers was de gedwongen kennismaking met Europa en zijn cenakels waarschijnlijk een goede zaak. De ervaring die werd opgedaan, kan de basis vormen voor een proactief en toekomstgericht Europebeleid, vanaf 2002. Het belangrijkste moet dus eigenlijk nog komen.

In deze bijdrage gaan we na wat er van het Belgische voorzitterschap geworden is. We staan stil bij concrete realisaties in de verschillende domeinen, maar de aandacht gaat vooral naar het debat over de toekomst van Europa. We trachten na te gaan hoe dit debat evolueerde in de tweede helft van 2001 en hoe het een zekere vorm heeft aangenomen. We zullen ook vooruitblikken en duiden op enkele ontwikkelingen die mee hun stempel zullen drukken op Europa's toekomst.

In een eerste deel wordt de context van een voorzitterschap geschetst: er wordt ingegaan op de taken van een voorzittend land en op de invloed die een voorzitter heeft op de agenda. In een tweede deel wordt stilgestaan bij de prestaties van het Belgische voorzitterschap door een algemene beoordeling te geven van wat er in de diverse prioritaire beleidsdomeinen gerealiseerd werd. Daarna wordt uitgebreid ingegaan op de Verklaring van Laken en het debat over de toekomst van Europa. Na een korte historiek wordt zowel aan procedurele kwesties als aan inhoudelijke aspecten (die overigens sterk met elkaar verbonden zijn) aandacht besteed. In een laatste deel wordt de lezer ten slotte gewezen op een aantal tendensen en ontwikkelingen die mee hun stempel zullen drukken op Europa's toekomst en het dus verdienen om in de gaten te worden gehouden. In bijlage wordt de nota van de Belgische regering waarin de zestien prioriteiten werden opgesomd, overlopen en volgt een systematische vergelijking met de feitelijke realisaties in de betreffende domeinen.

## 2. Het EU-voorzitterschap: de context

Het is belangrijk om een Europees voorzitterschap in zijn juiste context te situeren. Een voorzitterschap wordt voor een periode van zes maanden waargenomen door telkens andere lidstaten. Dit betekent dat ministers, diplomaten en ambtenaren van de betrokken lidstaat de zittingen leiden van de Europese Raad, de Ministerraad, het Coreper en honderden werkgroepen (die de ruggengraat van de Raad vormen). Om de betekenis van een voorzitterschap te kunnen inschatten, is het nuttig om hieronder bondig stil te staan bij twee zaken: wat wordt precies verwacht van een voorzitter en waar situeert zich zijn macht of invloed?<sup>2</sup> Vooraf moet echter nog worden opgemerkt dat een voorzitterschap ook een aantal neveneffecten met zich meebrengt. Zo heeft een voorzitterschap doorgaans een positieve invloed op het Europese engagement van het voorzittende land. Het uitoefenen van het voorzitterschap kan een stimulans zijn om Europese besluiten zoals richtlijnen versneld om te zetten in nationale wetten, zeker indien het voorzittende land wat dat betreft een achterstand heeft<sup>3</sup> en het kan aanzetten tot een grotere compromisbereidheid. Een succesvol voorzitterschap laat een land ook toe zijn imago op te poetsen, hetgeen de politici in functie meestal goed uitkomt. Het is in elk geval plezierig om openlijk complimenten te krijgen van collega-staatschefs en andere “groten der aarde”. De kiezers voelen zich trots dat hun vertegenwoordiger het zo ver geschopt heeft en wie zich heel sterk in de kijker werkt, kan achteraf *ge-headhunt* worden voor een prestigieuze internationale functie. Zo werkte Willy Claes zich tijdens het Belgische voorzitterschap van 1993 als minister van buitenlandse zaken in de kijker en werd korte tijd later Secretaris-Generaal van de NAVO. Jean-Luc Dehaene, eerste minister in 1993, schopte het medio 1994 en zo na tot voorzitter van de Commissie. Het meeste positieve neveneffect van het voorzitterschap is waarschijnlijk wel dat het Europa dichterbij brengt, zowel bij de bevolking die via de nationale media meer met Europanieuws worden geconfronteerd, als bij de ambtenaren en politici die met hun neus op de Europese realiteit worden gedrukt en moeten ‘meedraaien’ in de besluitvormingscircuits.

### De taken van een Europees voorzitter

In de eerste plaats neemt de Europese voorzitter eerder organisatorische of administratief-technische zaken voor zijn rekening: het leiden van de debatten en het ondertekenen van de verslagen en besluiten. Het is ook de voorzitter die beslist hoeveel tijd er aan een bepaald punt wordt besteed en wanneer tot een stemming wordt overgegaan.

In de tweede plaats is het de voorzitter die de agenda van de vergaderingen bepaalt. Samen met de Commissie worden prioriteitennota's uitgewerkt, waarmee de voorlopige agenda's van de Raden worden gestoffeerd. Op het eerste zicht beschikt een voorzitter via deze ‘agenda-setting’ over een grote macht: een voorzitter kan met enthousiasme aan bepaalde dossiers werken en andere voor zich uitschuiven. Toch moet dit ernstig gerelativeerd worden; we komen hierop terug als we de macht en de invloed van een voorzitter bespreken.

---

<sup>2</sup> Voor een meer uitgewerkte analyse, zie VOS, H., “Het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie”, in: *Samenleving en Politiek*, juni 2001.

<sup>3</sup> Dit deed zich trouwens in België voor: bij de vorming van de regering die verantwoordelijk zou worden voor het voorzitterschap werd een regeringscommissaris aangesteld met als specifieke taak het wegwerken van de achterstand in de omzetting van Europese regelgeving.

Ten derde, en dit is wellicht de belangrijkste functie, wordt van de voorzitter een bemiddelende rol verwacht. Een voorzitter moet compromissen smeden. Via bemiddelingsvoorstellen moet hij zoveel mogelijk lidstaten trachten te overtuigen en zoeken naar de grootste gemene deler. Bovendien is hij de *go-between* tussen de lidstaten en de andere instellingen (Commissie, Europees Parlement). Uit deze bemiddelende functie kan een voorzitter doorgaans het meeste prestige halen; niet zozeer bij de publieke opinie, die vaak moeite heeft met tussenoplossingen, wel bij de collega-lidstaten. Een doorbraak forceren in moeilijke dossiers wordt sterk geapprecieerd. Van een voorzitter wordt dan ook vooral neutraliteit verwacht.

Ten vierde heeft een voorzitter ook een vertegenwoordigende functie. Hij is het gezicht en de spreekbuis van de Unie in de media, ten opzichte van de andere Europese instellingen en op de internationale scène: tijdens missies, in de internationale instellingen en op multilaterale evenementen (bijvoorbeeld op de Klimaatconferentie).

Bij al deze taken wordt de voorzitter geholpen door de Commissie en vooral het Secretariaat-Generaal van de Raad, niet alleen technisch, maar ook inhoudelijk. Dit Secretariaat-Generaal vormt immers het ‘geheugen’ van de Raad: voorzitters komen en gaan, maar het Secretariaat-Generaal blijft. Medewerkers van de Secretaris-Generaal helpen bij het zoeken naar compromissen en de Secretaris-Generaal zelf, die deze functie cumuleert met die van Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, neemt (net als de Commissie) een deel van de vertegenwoordigende taak op zich.

### **Macht van een voorzitter**

De voorzitter bepaalt de agenda's van de vergaderingen – we vermeldden het hierboven al. In theorie kan een voorzitter dus autonoom beslissen wat wel en wat niet besproken wordt. In de praktijk ligt dit evenwel anders. De dagelijkse werking van Europa verloopt namelijk niet in brokken van zes maanden en kent een eigen dynamiek, die grotendeels bepaald wordt door het lopende programma. Zeker in de zogenaamde eerste pijler (waarbinnen zich nog steeds het leeuwendeel van de Europese activiteiten afspeelt) is een voorstel tot wetgeving meestal maanden-, soms jarenlang ‘onderweg’. Het initiatiefrecht in deze dossiers ligt bij de Commissie. Een lidstaat kan tijdens zijn voorzitterschap dus niet zelf een voorstel tot richtlijn uitschrijven en op de agenda plaatsen. De meeste dossiers die een voorzitter behandelt, zijn dossiers die tijdens vorige voorzitterschappen werden opgestart. Wil een voorzitter echt wegeen op de Europese agenda, dan is systematisch overleg met de Commissie (vaak jaren op voorhand) cruciaal. In de meeste gevallen zal een voorzitter gewoon ‘inpijken’ op datgene wat reeds in de pijplijn zit en eventueel aandringen bij de Commissie om een voorstel sneller ter tafel te leggen. Maar de kans dat deze voorstellen nog tijdens het eigen voorzitterschap effectief als richtlijn of verordening van kracht worden, is meestal klein.

Anders gezegd, het overgrote deel van de Europese agenda kent een eigen dynamiek waarop een voorzitter (zelfs na grondig overleg met de Commissie en het Europees Parlement) slechts heel indirect kan wegeen. Men kan de Europese besluitvorming vergelijken met een stroom, waarin zich tientallen, soms honderden dossiers gedurende jaren voortbewegen. In de tweede helft van 2001 komt deze stroom aan het Belgisch voorzitterschap voorbij. Sommige dossiers spoelen aan in een finale fase en moeten afgewerkt worden. Het gaat dan meestal om dossiers die al twee, drie, soms meer voorzitterschappen geleden in de stroom kwamen en die nu *rijp* zijn: de posities van alle betrokkenen (Commissie, Parlement, lidstaten, enz.) zijn gekend en



er moet een ultiem compromis worden geformuleerd. Andere dossiers spoelen aan en vragen om een standpuntbepaling van de Raad (bijvoorbeeld het antwoord van de lidstaten op de amendementen van het Europees Parlement – afhankelijk van de besluitvormingsprocedure zijn hier strikte termijnen aan verbonden), vooraleer ze weer in de stroom worden geworpen om pas vele maanden later ten volle beslissingsrijp te zijn. Van dossiers die de Commissie nog maar recent in de stroom wierp, kan de voorzitter er enkele uitvissen voor een eerste bespreking en andere laten voorbijdrijven (deze kunnen door de volgende voorzitter voor het eerst worden opgepikt). De lopende agenda bepaalt dus voor het overgrote deel welke dossiers in welk stadium ter sprake zullen komen.

De eerder aangehaalde Belgische prioriteitennota bevatte nogal wat dossiers die op het lopende programma stonden en was in die zin minder ambitieus dan op het eerste zicht leek: België moest deze dossiers sowieso behandelen. De Europese agenda kent dus voor het grootste deel een eigen dynamiek die losstaat van de wensen, eisen of prioriteiten van de voorzitter.

Daarnaast geeft de Europese Raad een voorzitter doorgaans ook een aantal opdrachten mee. Bij het uitzetten van de bakens of bij het bepalen van de grote krachtlijnen van het beleid voor de volgende jaren wordt immers vaak een timing vooropgesteld. In Stockholm (najaar 2000) bepaalden de staatshoofden en regeringsleiders bijvoorbeeld dat voor eind 2001 indicatoren inzake arbeidskwaliteit en sociale insluiting op tafel zouden moeten liggen. Dit werd een opdracht voor de Europese Ministers van Arbeid en Sociale Zaken, die dus onder een Belgisch minister tot conclusies moesten komen.

Soms gaat het in dit verband om een evaluatieopdracht. In Tampere (najaar 1999) werd beslist dat Europa initiatieven moest ondernemen in verband met het asiel- en migratiedebat, de creatie van een Europese rechtsruimte en de bestrijding van criminaliteit. Eind 2001, dus onder Belgische voorzitterschap, moesten de inspanningen worden geëvalueerd. Evenmin als op het ‘lopende programma’ heeft een voorzitter veel impact op deze ‘opdrachten’. De marge om een heel eigen invulling te geven, is niet zo groot.

Enigszins anders wordt het wanneer een opdracht vager omschreven is. Toen de Europese Raad in december 2000 in Nice bepaalde dat er in 2001 een debat over de toekomst van Europa moest worden opgestart en de Verklaring van Laken al een eerste mijlpaal in de discussie zou worden, wist niemand wat dit nu precies zou moeten of kunnen inhouden. Er werden weliswaar al vier thema's naar voor geschoven (cf. infra), maar deze bleven vaag genoeg om op uiteenlopende wijzen te kunnen worden ingevuld. Hier kan een voorzittend land dus wel een stempel drukken en het debat in een bepaalde richting sturen. Maar uiteraard zijn er ook hier marges: de voorzitter is geen dictator en moet rekening houden met gevoeligheden en compromisbereidheid in de andere lidstaten. Toch werd precies met betrekking tot deze Verklaring van Laken van het Belgisch voorzitterschap enig voluntarisme verwacht (of gevreesd, of gewenst ...). De Belgen hebben in de loop van de voorbije decennia immers een pro-Europese houding aangenomen en pleiten doorgaans voor een sterker Europa, met inbegrip van sterkere instellingen, ruimere bevoegdheden, etc<sup>4</sup>. Verder in deze bijdrage zullen we nagaan of het Belgische voorzitterschap erin slaagde het debat in een bepaalde richting te sturen.

---

<sup>4</sup> COOLSAET, R., *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2000*. Leuven, Van Halewyck, 2001, pp. 540, 569-570. Alle belangrijke partijen zijn het eens dat ‘meer Europa’ wenselijk is, hoewel de aandachtige waarnemer soms meningsverschillen van politieke en ideologische aard ziet verschijnen (bijvoorbeeld over het nut van een bevoegdheidsafbakening, de prioriteit die gegeven moet worden aan de uitbouw van een fiscaal Europa etc.).

Voor de volledigheid moeten we hier nog aan toevoegen dat ook ‘plotse gebeurtenissen’ een stempel kunnen drukken op de Europese agenda. Buiten de wil van de voorzitter kunnen agenda’s van diverse Raden overhoop worden gehaald. Dit was in het verleden bijvoorbeeld het geval bij de schipbreuk van olietanker Erica, die de Europese machinerie rond maritieme veiligheid in een hogere versnelling bracht.

De nachtmerrie van diplomaten en al wie het voorzitterschap minutieus had gepland en voorbereid, werd op 11 september bewaarheid. De aanslagen in New York en Washington, de oorlog in Afghanistan en (indirect hiermee verbonden) de escalerende crisis in het Midden-Oosten hebben een overweldigende invloed gehad op het Europese voorzitterschap. Waarschijnlijk werden nooit eerder in de Europese integratiegeschiedenis de agenda’s van vele Raden (Algemene Zaken, Transport, Interne Markt, Justitie en Binnenlandse Zaken, ...) zo grondig en onverwacht overhoop gehaald: de strijd tegen het terrorisme werd plots een centraal aandachtspunt, vliegtuigmaatschappijen raakten in onoverkomelijke moeilijkheden, humanitaire hulp moest worden georganiseerd, gemeenschappelijke verklaringen volgden elkaar snel op. Een extra Europese Raad werd georganiseerd in Brussel op 21 september, en de geplande informele Europese Raad van Gent was in heel grote mate aan deze gebeurtenissen gewijd.

Uit het optreden van de Unie in deze specifieke crisissituatie werden lessen getrokken die zonder twijfel mee een stempel drukken op het debat over de toekomst.

### 3. De agenda van het Belgische voorzitterschap

Het Belgische voorzitterschap had zijn prioriteitennota onderverdeeld in vier domeinen: het interne beleid, de uitbreiding, het externe beleid en de Verklaring van Laken. Op deze Verklaring gaan we in een volgend hoofdstuk uitgebreid in. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de andere prioriteiten. In bijlage worden meer systematisch en in detail de zestien prioriteiten overlopen en vergeleken met de feitelijke realisaties. Hier geven we een bondige samenvatting.

#### Interne beleidsdomeinen

Bij de eerste reeks prioriteiten van het voorzitterschap valt vooral de continuïteit op. De invoering van de euro wordt bijvoorbeeld geformuleerd als “een van de allerbelangrijkste doelstellingen”, maar eigenlijk had het Belgische voorzitterschap hier nauwelijks een rol in te spelen: de belangrijke beslissingen werden al veel eerder genomen en zelfs met praktische en technische afspraken moest de Raad zich niet meer bezig houden. Daarnaast had het voorzitterschap een aantal sociale thema's in de prioriteitennota opgenomen ('Indicatoren inzake de kwaliteit van arbeid en sociale insluiting', 'Modernisering van de sociale zekerheid en de duurzaamheid van pensioenen'). Zowat alle doelstellingen werden gehaald en de open coördinatiemethode (cf. infra) wordt voortaan op meerdere vlakken verder gezet. Dat het bilan hier positief is, komt uiteraard ten dele omdat het pad al geëffend was en de Europese ministers van sociale zaken al eerder principieel akkoord gingen om vooruitgang te boeken in de aangehaalde domeinen. Bij de opstelling van de prioriteitennota werd dan ook vooral een goede inschatting gemaakt van wat haalbaar was. De grote Europese ervaring van een aantal Belgische ministers, diplomaten en ambtenaren speelde hier een belangrijke rol. Een zelfde vaststelling geldt overigens voor de thema's in verband met milieu, volksgezondheid en duurzame ontwikkeling ('Duurzame ontwikkeling en de zorg voor een betere levenskwaliteit', 'De Europese voedselautoriteit') die in de prioriteitennota naar voor werden geschoven en zonder grote problemen werden gerealiseerd.

Toch bleken sommige prioriteiten te ambitieus geformuleerd. Het vooropgestelde politiek akkoord over het gemeenschapsoctrooi werd bijvoorbeeld niet bereikt en ook inzake fiscaliteit ('het extern luik van het fiscaal pakket') was de vooruitgang minder groot dan was vooropgesteld. Beide beslissingen moeten binnen de Raad evenwel met unanimitéit worden genomen. De reële dreiging met veto's maakt het heel moeilijk om een vergelijk te vinden, ook al heeft de voorzitter een goede reputatie wat het smeden van compromissen betreft. Dezelfde problemen deden zich voor met betrekking tot het asiel- en migratiebeleid. Het 'actieprogramma dat moet leiden tot het stand komen van een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' dat op de Europese Raad van Tampere (1999) werd goedgekeurd, is nog lang niet gerealiseerd. In Tampere werd voorzien dat de vooruitgang eind 2001 moest geëvalueerd worden, maar er werden nauwelijks successen geboekt. De Unie heeft nog lang geen 'gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid.' Hier staat dan weer wel tegenover dat de strijd tegen het terrorisme sinds 11 september bovenaan de Europese agenda staat en enkele dossiers onder druk van de omstandigheden in een stroomversnelling raakten: het voorstel voor een beslissing over het Europees arrestatiebevel is op nauwelijks enkele maanden tijd bijna afgewerkt, een lijst met terroristische organisaties werd opgesteld, er

kwam een afspraak over de definitie en bestraffing van terrorisme en er was vooruitgang inzake de strijd tegen de financiering van het terrorisme. Daarnaast – en dit was wel gepland door het voorzitterschap – werd een akkoord bereikt over de oprichting van de definitieve Eurojust, een vaste eenheid van magistraten met instructiebevoegdheid. De bedoeling van Eurojust is de strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten, evenals de strijd tegen de internationale misdaad, te versterken. Nog voor het Belgische voorzitterschap van start ging, waren al veel afspraken gemaakt en het voorzitterschap heeft dit dossier dan ook met succes kunnen afronden, behalve wat betreft de zeteltoewijzing.

## **Uitbreiding**

Tijdens het Belgische voorzitterschap werden enkele ‘brede oriëntatiediscussies’ over de uitbreiding gehouden, onder meer tijdens de Europese Raden van Gent en Laken. De toetredingsonderhandelingen worden in de eerste plaats door de Commissie gevoerd, die op regelmatige basis voortgangsrapporten opstelt. Het Belgische voorzitterschap kon er dan ook akte van nemen dat het schema en de kalender die in Nice werden afgesproken min of meer gevolgd worden. Tijdens de zes maanden van het Belgische voorzitterschap werden ruim veertig hoofdstukken afgesloten en meer dan tien hoofdstukken geopend. In Laken sloten de staatshoofden en regeringsleiders zich aan bij de visie van de Commissie dat als het huidige tempo van de onderhandelingen en de hervormingen in de kandidaat-lidstaten wordt aangehouden, de onderhandelingen met tien landen tegen eind 2002 succesvol kunnen worden afgesloten. De verdienste van het voorzitterschap ligt echter vooral in de inspanning die werd geleverd om de kandidaat-lidstaten (vaak met inbegrip van Turkije) bij vele activiteiten te betrekken. Dit is natuurlijk een ideale gelegenheid voor de kandidaten om zich stilaan te mengen in het reilen en zeilen van de Unie. Ook andere voorzitterschappen passen deze strategie overigens al enige tijd toe.

## **De externe dimensie van de Europese Unie**

In de Belgische prioriteitennota werden een viertal regio's (Rusland, de Balkan, Centraal-Afrika, het Midden-Oosten) naar voor geschoven waarrond een intense activiteit werd aangekondigd. Zoals gepland heeft het voorzitterschap een actieplan voor de uitvoering van de gemeenschappelijke strategie EU-Rusland voorgelegd en er was een Europees-Russische Top waarop talrijke kwesties van gemeenschappelijk belang ter sprake kwamen. In de Balkan werd onder meer een stabilisatie- en associatieverdrag gesloten met Kroatië. De Unie kwam overeen financiële bijstand te verschaffen aan het Centraal-Afrikaanse vredesproces en ondernam pogingen om de vredesgesprekken te stimuleren. Het is echter duidelijk dat vooral de aanslagen van 11 september richting hebben gegeven aan het externe optreden van de Unie. Plots werd ook Afghanistan een prioritaire regio en het vredesproces in het Midden-Oosten kwam in een nieuw perspectief te staan. En uiteraard werden de relaties met de Verenigde Staten geïntensifieerd.

Een gezamenlijke Europese deelname aan de militaire acties vond niet plaats. De Unie is daar trouwens ook niet bevoegd voor (en het ziet er niet naar uit dat daar in de nabije toekomst verandering in zal komen). Toch legde de Unie op het eerste zicht een zelden geziene activiteit aan de dag: er leek geen regio ter wereld die zich niet mocht verheugen op een bezoek van het Belgische voorzitterschap. Premier Verhofstadt kreeg in de binnenlandse pers zelfs het verwijt België slechts bij tussenlanding te besturen. Maar tegelijk werd duidelijk dat

de Unie op politiek vlak slechts een dwerg is. Op een extra Europese Raad in Brussel, meteen na de aanslagen, en ook later in het conflict sprak de Unie weliswaar met één stem haar verontwaardiging uit (tijdens de Kosovo- en Golfoorlog was dit niet steeds het geval), maar originele accenten werden niet echt gelegd. De Unie echode voornamelijk wat in Washington werd voorgezegd. De Verenigde Staten overlegden na de aanslagen en bij de start van de operaties in Afghanistan bilateraal met verscheidene lidstaten, maar de Unie als geheel werd nauwelijks of niet betrokken. De grote lidstaten maakten rechtstreeks afspraken met de Verenigde Staten en ondernamen nauwelijks moeite om de Unie bij hun plannen te betrekken. De Frans-Duits-Britse ontmoeting voor de Top in Gent vormde hiervan een duidelijke illustratie: het voorzitterschap werd niet eens uitgenodigd. Korte tijd later verzamelde een iets uitgebreider clubje in Londen, dit keer mét EU-voorzitter Verhofstadt, maar nog steeds zonder de Commissie. Op de agenda stond nochtans ook overleg over niet-militaire aangelegenheden.

We moeten dan ook vaststellen dat het Belgische voorzitterschap (en bij uitbreiding de Unie als geheel) tijdens dit conflict geen leiderschap uitstraalde. Bij vorige grote conflicten was dit overigens evenmin het geval. De meest wezenlijke beslissingen van de Unie hebben wellicht nog te maken met het verschaffen van humanitaire hulp aan de conflictgebieden. De deelname aan VN-activiteiten in de Afghaanse regio berusten op beslissingen van de afzonderlijke lidstaten en kunnen niet geïnterpreteerd worden als een gemeenschappelijke actie van de Unie.

Ook in het Midden-Oosten bleek de machteloosheid van de Unie in haar extern optreden. Zonder de hulp van de Verenigde Staten blijkt de Unie er weinig te kunnen uitrichten en het kost Israël erg veel moeite om de Unie als volwaardig gesprekspartner te erkennen. Het vredesproces beleefde in de tweede helft van 2001 meerdere dieptepunten en de besprekingen in het kader van het Euromediterrane partnerschap konden hier niets aan veranderen.

De plannen inzake het ‘Europees Veiligheids- en Defensiebeleid’ hebben tijdens het Belgische voorzitterschap wel verder vorm gekregen. De gebeurtenissen van 11 september waren hier zonder twijfel een stimulerende factor, maar toch blijven de discussies uiterst moeizaam verlopen. De Unie werd in Laken weliswaar ‘operationeel’ verklaard op het vlak van crisisbeheer (ook een prioriteit van het voorzitterschap), maar gezien de gebrekkige eigen capaciteit van de Unie op talrijke vlakken zal een werkelijk gezamenlijk optreden slechts mogelijk zijn als de Unie toegang krijgt tot NAVO-middelen. Eerst Turkije en later Griekenland lagen evenwel dwars. Een akkoord met de NAVO bleef dan ook uit.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het externe optreden van de Unie in een aantal concrete dossiers wel succesvol is verlopen onder het Belgische voorzitterschap: tijdens de racismeconferentie in Durban, de Wereldhandelsconferentie in Doha, de klimaatonderhandelingen in Marrakech, etc. slaagde de Unie erin om met een eensgezind standpunt naar buiten te komen en duidelijk te wegen op de conclusies.

## **Conclusie**

Het zijn de ervaringen van vandaag die richting zullen geven aan het debat over de toekomst van Europa. Het is dan ook nuttig om enkele samenvattende conclusies te formuleren over de gebeurtenissen en activiteiten tijdens het Belgische voorzitterschap. Zo viel eens te meer op dat in dossiers waarover bij unanimitéit moet worden gestemd, de vooruitgang zeer moeizaam

verloopt. Zelfs in ogenschijnlijk banale kwesties (toewijzing van zetels aan agentschappen) dreigt deze beslissingsregel verlamdend te werken en dit geldt *a fortiori* in meer belangrijke domeinen. Met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, maar ook inzake asiel- en migratiebeleid, bleef het gemeenschappelijk optreden van de Unie beperkt. Over meerdere jaren beschouwd, kan weliswaar enige vooruitgang worden vastgesteld, maar of deze ontwikkelingen zich ook na de uitbreiding (zie verder) zullen bestendigen, is lang niet zeker. Overigens bestaat onder de huidige lidstaten nu al onenigheid over de domeinen waarin de Unie wel of niet actief moet optreden. Ook kon worden vastgesteld dat nieuwe instrumenten die worden gehanteerd in plaats van harde regelgeving, op bijval konden rekenen. De vooruitgang die in een aantal sociale dossiers werd geboekt, de opstelling van indicatoren inzake duurzame ontwikkeling etc. moeten hiermee in verband worden gebracht. Het gaat (althans op het eerste zicht) om eerder vrijblijvende oefeningen ('open coördinatie', cf. infra) en niet om concrete richtlijnen of verordeningen. Ten slotte viel op dat de agenda van de Unie in sterke mate gedicteerd of alleszins beïnvloed wordt door externe ontwikkelingen, zoals geïllustreerd door de aanslagen op 11 september en de hierop volgende strijd tegen het terrorisme.

Recente successen, maar vooral ook mislukkingen zullen direct of indirect hun stempel drukken op de fundamentele discussies over de richting die Europa uit moet en de consequenties die daarmee gepaard gaan. In een volgend deel gaan we in op dit debat over de toekomst van de Unie.

#### 4. Het debat over de toekomst van Europa

Het vierde hoofdstuk van de Belgische prioriteitennota was getiteld “De Toekomst van de Europese Unie: naar een ambitieuze Verklaring van Brussel-Laken.” Tijdens de zes maanden van het Belgische voorzitterschap heeft dit debat minder centraal gestaan dan oorspronkelijk gepland was. Dit had uiteraard vooral te maken met de terreuraanslagen van 11 september, maar wellicht ook met de veelheid aan andere agendapunten die het Belgische voorzitterschap wilde behandelen. Alvorens te schetsen welke de plannen van het voorzitterschap waren, wat er precies van deze intenties in huis kwam en hoe dit debat mee een stempel kan of zal drukken op de toekomst, is het nuttig om stil te staan bij de oorsprong van het debat.

##### De gevolgen van de uitbreiding

Naast de invoering van de euro is het uitbreidingsproces waarschijnlijk de grootste uitdaging waarmee Europa sinds de val van de Berlijnse muur geconfronteerd wordt. De consequenties van een uitbreiding met tien of meer landen, zijn immers enorm. Sommigen spreken zelfs over de ‘herstichting’ van Europa. In de eerste plaats zijn er de financiële gevolgen en in diverse beleidsdomeinen (landbouw, structuurfondsen, etc.) zijn heel concrete koerswijzigingen noodzakelijk. Uiteraard zal ook de manier waarop beslissingen genomen worden en verdragswijzigingen doorgevoerd worden, beïnvloed worden: met meer deelnemers rond de tafel zal het er namelijk niet eenvoudiger op worden.

Het was de bedoeling om in 1997 op de Top van Amsterdam de Unie al voor te bereiden op de uitbreiding. Dit is niet gelukt en de wijzigingen die in Amsterdam aan het Verdrag werden aangebracht, waren veel beperkter dan oorspronkelijk verwacht. De besluitvorming werd enigszins versoepeld doordat de medebeslissingsprocedure (die een aanzienlijke macht aan het Europees Parlement geeft) vereenvoudigd werd. Bovendien werd het aantal domeinen waarbinnen met gekwalificeerde meerderheid kon gestemd worden, uitgebreid. Misschien nog belangrijker was het inschrijven van het principe van de ‘versterkte samenwerking’ in het Verdrag. De bedoeling van dit mechanisme is om een groep lidstaten de kans te bieden om binnen het institutionele kader van de Unie verder te gaan, en dus de Europese integratie voort te verdiepen. Deze flexibele vorm van integratie werd mogelijk in de eerste (in hoofdzaak economische) pijler en in de derde pijler (samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken). Bovendien werd uitdrukkelijk bepaald dat een meerderheid van de lidstaten moet deelnemen en dat elke lidstaat (ook de niet-participant) zijn veto kan stellen tegen deze versterkte samenwerking. *De facto* is versterkte samenwerking geen nieuwe uitvinding. Ook vroeger gebeurde het dat een beperkte groep landen in een bepaald domein sneller vooruit ging, maar dan gebeurde dit in principe buiten de Europese Unie (bijv. Schengen) of alleszins buiten het vertrouwde institutionele kader (bijv. via de Euro 11, nu Euro 12).

Er was evenwel een consensus dat in Amsterdam de Unie nog niet klaar gemaakt was voor de uitbreiding; voor enkele fundamentele knelpunten bleek in 1997 geen doorbraak mogelijk. Zo dook al snel de term ‘left-overs’ van Amsterdam op voor de drie volgende issues: de omvang en samenstelling van de Commissie, de mogelijke uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad en de stemmenweging in de Raad. De vrees bestond

namelijk dat de Commissie te uitgebreid zou worden, er was de vaststelling dat de unanimiteitsregel die nog steeds gold in verscheidene beleidsdomeinen de besluitvorming dreigde te verlammen en vooral de grote landen drongen aan op een herziening van de stemmenweging in de Raad. (De kandidaat-landen waren nagenoeg allemaal kleinere landen en indien het bestaande principe (wegingsfactor 10 voor een groot land, 8 voor een middelgroot land, 5 of minder voor een klein land) zou gehanteerd worden, zouden de grote landen in de Raad sterk geminoriseerd worden. Duitsland rekende voor dat het met zijn ruim 80 miljoen inwoners op een wegingsfactor 10 zou kunnen rekenen, terwijl de kleinste landen die samen evenveel inwoners zouden omvatten, samen over een stemmengewicht van meer dan 50 zouden beschikken.

In februari 2000 werd dan ook al een nieuwe Intergouvernementele Conferentie (IGC) opgestart om minstens een oplossing te zoeken voor de drie left-overs. Deze IGC resulteerde in december 2000 in Nice in een volgende verdragswijziging. In de aanloop naar Nice hamerden sommige lidstaten er echter op dat de verdragswijziging niet beperkt mocht blijven tot de behandeling van de left-overs. Zo pleitten verschillende delegaties in elk geval voor een versoepeling van de voorwaarden om tot versterkte samenwerking over te gaan. De besprekingen in Nice verliepen uiterst moeizaam en het werd de langste Top uit de Europese geschiedenis. Na afloop overheerste in verschillende lidstaten het gevoel dat de Europese Unie enkel 'mathematisch' voorbereid was op de uitbreiding. In Nice werd immers beslist over een herschikking van het stemmengewicht in de Raad, over het aantal commissarissen, over de zetelverdeling in het Europees Parlement (ook voor de kandidaat-lidstaten), over de versoepeling van de procedure om tot versterkte samenwerking over te gaan, en dergelijke. Uiteraard heel belangrijk, maar eigenlijk niet de kern van de zaak. Bovendien is de besluitvorming er waarschijnlijk niet eenvoudiger op geworden: om te besluiten bij gekwalificeerde meerderheid moet aan bijkomende voorwaarden voldaan zijn (vooral een technische kwestie die in de praktijk niet veel verschil zal maken) en het aantal commissarissen zal nog blijven toenemen tot de Unie 27 lidstaten telt. Het bleef dan ook een open vraag of de Europese Unie na de uitbreiding nog werkbaar zou zijn. Als de Unie krachtadig zou willen inspelen op de uitdagingen van de 21<sup>ste</sup> eeuw, zou verder gesleuteld moeten worden aan de besluitvormingsprincipes, bijvoorbeeld door de communautaire methode die voor de meeste besluiten in de eerste pijler gehanteerd wordt ook van toepassing te maken in de tweede (gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid) en derde pijler. In deze tweede en derde pijler geldt namelijk in hoofdzaak de intergouvernementele besluitvorming, waarbij de rol van de Europese Commissie en het Europees Parlement beperkt is en unanimiteit onder alle lidstaten de regel. In Nice werd weliswaar beslist om de unanimiteitsregel voor een aantal beslissingen niet meer te hanteren, maar in verscheidene belangrijke (politiek gevoelige) kwesties, zoals fiscaliteit, sociaal beleid, asiel- en migratiebeleid, buitenlands beleid, etc. behouden lidstaten nog steeds hun vetorecht.

Toch is het logisch dat er niet lichtzinnig beslist wordt om de Europese besluitvorming drastisch te versoepelen. Het heeft geen zin om Europa een racefiets te geven, als Europese politici het niet eens zijn over het parcours dat moet worden afgelegd. Het zou bijvoorbeeld weinig verstandig zijn om de besluitvorming in een bepaald beleidsdomein drastisch te vereenvoudigen, als later beslist zou worden dat Europa in dit domein niet moet optreden. Het is dan ook nuttig om eerst een debat op te starten over de toekomst van Europa: waar willen we met Europa naar toe, wat zijn op korte, middellange en eventueel zelfs lange termijn de eindtermen voor Europa? De Belgische eerste minister Guy Verhofstadt was in Nice al een van de vurigste pleitbezorgers voor het opstarten van dit debat. Er werd dan ook beslist om de



discussie niet af te sluiten. De ‘Verklaring betreffende de toekomst van de Unie’<sup>5</sup>, die door de staatshoofden en regeringsleiders werd goedgekeurd, roept op tot een breed en diepgaand debat over de toekomst van de Europese Unie. Het Zweedse en Belgische voorzitterschap werden ertoe aangemaand om de discussie op gang te trekken.

### **Verklaring betreffende de toekomst van de Unie**

De Verklaring die in Nice werd goedgekeurd, oriënteert het debat al in een bepaalde richting. In deze Verklaring wordt in de eerste plaats gepleit voor brede discussies met alle belanghebbende partijen: vertegenwoordigers van nationale parlementen en van de gehele publieke opinie zoals politieke, economische en academische kringen, vertegenwoordigers van de civiele samenleving, etc. Ook de kandidaat-lidstaten moeten op een of andere manier bij het debat betrokken worden. In de loop van 2001 zou meer precies de *methode* bepaald worden volgens dewelke het debat moest worden gevoerd. In 2004 zou vervolgens een nieuwe IGC bijeengeroepen worden om op basis van het gevoerde debat finaal de knopen door te hakken en nieuwe Verdragswijzigingen voor te stellen.

Daarnaast zou in 2001 ook de *agenda*, de inhoud van het debat preciezer afgelijnd moeten worden. De Verklaring vermeldt alvast de vier volgende thema’s:

1. “Hoe een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten vast te stellen en vervolgens te handhaven, die strookt met het subsidiariteitsbeginsel”. Dit thema werd vooral naar voor geschoven door zij die de indruk hebben dat de Europese Unie van langsom meer ingrijpt in het leven van de burger, en hierbij ook ‘inbreekt’ in de bevoegdheden van de lidstaten en eventueel hun regio’s. Vooral de Duitse *Länder* ervaren dit al enige tijd als problematisch: ze hebben het gevoel dat Europa in toenemende mate optreedt in wat traditioneel hun bevoegdheidsdomeinen zijn, terwijl ze niet bij machte zijn om dit proces stop te zetten omwille van de eerder beperkte invloed die regio’s hebben op het Europese besluitvormingsproces. Niet toevallig worden in deze discussie vaak de Duitse termen “*Kompetenzabgrenzung*” en “*Kompetenzordnung*” gebruikt.
2. “De status van het te Nice afgekondigde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”. In 1999 werd op de Europese Raad in Keulen beslist om een Handvest van grondrechten op te stellen, met de bedoeling deze basisrechten meer zichtbaar te maken voor de burgers van de Unie. Het voorbereidende werk gebeurde in een Conventie die was samengesteld uit vertegenwoordigers van de vijftien regeringen, maar die ook vertegenwoordigers omvatte van het Europees Parlement, de Commissie en de nationale Parlementen. Deze groep stelde een consensustekst op die in Nice door de staatshoofden en regeringsleiders officieel werd afgekondigd. Het Charter werd echter niet in de Verdragen opgenomen en er werd in de Verdragen zelfs geen verwijzing naar gemaakt. Dit zou het Charter immers een juridische afdwingbaarheid geven waar sommige delegaties nogal weigerachtig tegenover stonden.
3. “Een vereenvoudiging van de verdragen om ze duidelijker en begrijpelijker te maken, zonder inhoudelijke veranderingen”. De Verdragen bestaan op dit moment uit talrijke delen, titels en hoofdstukken en bovendien zijn er de afzonderlijke pijlers, met elk hun besluitvormingsprocedures. Deze structuur kan ongetwijfeld vereenvoudigd worden. Belangrijker is echter dat sommige titels zeer gedetailleerd vastleggen tot op welke hoogte de Unie wel en niet kan optreden in heel specifieke beleidsdomeinen. Indien men hier zelfs maar de kleinste wijziging wenst aan te brengen, moet een verdragsherziening

---

<sup>5</sup> “Verklaring betreffende de toekomst van de Unie”, annex bij Verdrag van Nice (<http://www.europa.eu.int>).

worden doorgevoerd. Dit impliceert in de praktijk minstens het bijeenroepen van een IGC, een akkoord onder alle staatshoofden en regeringsleiders en de ratificatie door de parlementen van alle lidstaten (voor België zelfs ook de parlementen van de deelstaten). In een aantal landen is bovendien een referendum verplicht. Anders gezegd, zelfs voor het aanbrengen van kleine wijzigingen aan de Verdragen moet een uiterst complexe en slopende procedure worden gevolgd. Dit kan het op termijn erg moeilijk maken voor de Unie om snel en efficiënt op nieuwe uitdagingen in te spelen. In een rapport dat de Commissie in 1999 liet opstellen door Richard von Weizsäcker, Jean-Luc Dehaene en David Simon over de “institutionele gevolgen van de uitbreiding” werd deze analyse al gemaakt: “De aanhoudende verdragswijziging is een bron van politieke moeilijkheden in verschillende lidstaten van de huidige Unie. Het verhoogt het gevoel van rechtsonzekerheid [...] Deze weg kan niet verder worden bewandeld in een uitgebreide Unie waarin elke verdragswijziging zou moeten worden behandeld in 25 of meer parlementaire stelsels, met alle vertragen, frustraties en risico’s voor een volledige verlamming van dien.”<sup>6</sup> Een splitsing van de Verdragen in twee afzonderlijke delen zou een oplossing kunnen bieden. Het eerste deel, het basisverdrag, zou enkel bestaan uit de doelstellingen, de beginselen en algemene beleidsoriëntaties, de burgerrechten en het institutionele kader. Dit onderdeel zou slechts bij unanimitie en na een ratificatieprocedure gewijzigd kunnen worden. Daarnaast zou er een tweede deel zijn dat de andere verdragsbepalingen zou bevatten, met inbegrip van deze die betrekking hebben op specifieke beleidsvormen. Deze kunnen worden gewijzigd op een meer eenvoudige manier en alleszins zonder de zware ratificatieprocedure.

4. “De rol van nationale parlementen in het Europese bestel”. In essentie gaat in alle lidstaten de wetgevende macht uit van het parlement. In toenemende mate en in de meest uiteenlopende beleidsdomeinen treedt ook Europa wetgevend op. De nationale parlementen hebben soms de indruk dat ze geleidelijk aan gedegradeerd worden tot de uitvoerders van Europese richtlijnen of verordeningen: Europa zet de krijtlijnen uit en de marges waarbinnen parlementen nog autonoom wetgevend kunnen optreden, worden steeds nauwer. Hoewel de parlementen momenteel al over een aantal indirecte mogelijkheden beschikken om controle uit te oefenen op de Europese activiteiten (bijv. door een toezicht op de activiteiten van de nationale ministers in de Raad – slechts een beperkt aantal parlementen maakt overigens geregeld gebruik van deze mogelijkheid), wensen vele nationale parlementen een meer prominente plaats in de Europese architectuur. Soms wordt zelfs gesproken over de introductie van een Tweede Kamer in het Europees Parlement, samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale (of regionale) parlementen. Deze Tweede Kamer zou dan kunnen fungeren als een soort waakhond met betrekking tot het subsidiariteitsprincipe.

In Nice zelf werd dus bepaald waarover in elk geval moest worden gediscussieerd met het oog op een nieuwe IGC die in 2004 zou worden samengeroepen. Op 7 maart 2001, onder Zweeds voorzitterschap, werd de discussie officieel gelanceerd, maar het was vooral uitkijken naar de wending die het debat onder het Belgische voorzitterschap zou nemen. In Laken zou immers een Verklaring worden aangenomen met passende initiatieven voor het voortzetten van dit proces. Bovendien schoof eerste minister Verhofstadt deze Verklaring van Laken als absolute prioriteit van het voorzitterschap naar voor. Het was duidelijk dat hij een aantal nieuwe accenten in het debat wilde leggen.

---

<sup>6</sup> De institutionele implicaties van de uitbreiding – Verslag aan de Europese Commissie (Verslag “Dehaene – von Weizsäcker – Simon”) – 18 oktober 1999, p.12.

## De Verklaring van Laken

In de prioriteitennota geeft het Belgische voorzitterschap zichzelf met betrekking tot de discussie over de toekomst van Europa drie opdrachten mee: “De Verklaring van Brussel-Laken moet zich uitspreken over de *agenda* van het debat [...], over de *methode* die gebruikt zal worden en over de *kalender*.” [italics: hv, eb] Het was niet de bedoeling om al definitieve antwoorden te formuleren (“Dat gebeurt pas op het einde van de rit”), maar wel om via een aantal specifieke vragen het debat een duidelijke richting en stevige impuls te geven. Bij de voorbereiding van de Verklaring heeft eerste minister Verhofstadt zich omringd met vijf persoonlijke raadgevers: de vroegere commissievoorzitter Jacques Delors, de Belgische ex-premier Jean-Luc Dehaene, de Poolse ex-premier Bronislav Geremek, de Italiaanse ex-premier Giuliano Amato en de voormalige raadgever van de Britse premier Blair, David Miliband.

Onder het Belgische voorzitterschap werden in dit debat effectief enkele belangrijke beslissingen genomen. De Verklaring van Laken bestaat uit drie delen:

1. “Europa op een kruispunt van snelwegen.” In dit deel wordt een politieke analyse gegeven van de problemen waarmee de Europese Unie kampt. In de ontwerpversie van de Verklaring van Laken ging het om een vrij negatief document. De finale versie is positiever: de Europese integratie is in essentie een succesverhaal. Toch is de besluitvorming niet altijd efficiënt, de democratische controle is soms onvoldoende en er heerst onduidelijkheid over de rol van Europa in een gemondialiseerde wereld.
2. “De uitdagingen en hervormingen in een vernieuwde Unie”. In dit tweede deel worden de agenda en de inhoud van het debat geschetst. Dit deel bestaat uit een groot aantal vragen waarop in de loop van de volgende maanden een antwoord geformuleerd moeten worden om duidelijkheid te bekomen over waar Europa naartoe wil. We komen hier uitgebreid op terug.
3. “De bijeenroeping van een Conventie over de toekomst van Europa”. In het laatste deel van de Verklaring wordt voorgesteld om de discussie te laten verlopen binnen het raam van een Conventie. Dit wordt voorgesteld als een nieuwe methode om verdragswijzigingen voor te bereiden. Ook hier komen we op terug.

### *De methode: een Conventie*

De methode die traditioneel wordt gebruikt bij de voorbereiding van verdragsherzieningen is die van de IGC: vertegenwoordigers van de regeringen die gedurende meerdere maanden in besloten kring samenkomen, waarna de staatshoofden en regeringsleiders op een Top de knopen finaal doorhakken. Het voorbije decennium kon worden vastgesteld dat IGC's elkaar enerzijds steeds sneller opvolgen, maar dat anderzijds niet de gewenste resultaten worden geboekt. De formule wordt sinds enige tijd op de korrel genomen door vele nationale parlementen, de publieke opinie, de vertegenwoordigers van de civiele samenleving. Het democratisch gehalte, de transparantie en soms zelfs de legitimiteit van de IGC's worden in vraag gesteld. Na Nice was het in elk geval expliciet de bedoeling om eerst een debat in bredere kring te voeren.

Tijdens zijn toespraak voor het Europees Parlement bij het begin van het Belgische voorzitterschap liet eerste minister Verhofstadt al verstaan dat in die optiek een Conventie moest worden opgericht: een vergadering die verschillende opties of scenario's over de toekomst van Europa moest uitwerken. Dit idee werd verder uitgewerkt door de ministers van

Buitenlandse Zaken op hun informele bijeenkomst in Genval (8-9 september). Het principe van de Conventie werd er aanvaard en op de informele Europese Raad in Gent (19 oktober) werd dit ook door de staatshoofden en regeringsleiders bevestigd.

Van deze Conventie zullen een vertegenwoordiger van elke regering, twee vertegenwoordigers van elk nationaal parlement en zestien vertegenwoordigers van het Europees Parlement deel uitmaken. Twee vertegenwoordigers van de Commissie worden hieraan toegevoegd. Tevens werd beslist dat de kandidaat-lidstaten op dezelfde manier als de lidstaten bij de werkzaamheden betrokken zullen worden, zij het dat ze geen veto kunnen stellen indien er zich onder de vijftien lidstaten een consensus aftekent. Van groot symbolisch belang is dat Turkije dezelfde status als de andere kandidaat-lidstaten krijgt, ondanks het feit dat met Turkije nog geen toetredingsonderhandelingen werden opgestart. Daarnaast worden enkele waarnemers aangeduid die de debatten mee kunnen volgen: de Europese ombudsman, drie vertegenwoordigers van het Economisch en Sociaal Comité, drie vertegenwoordigers van de Europese sociale partners en zes vertegenwoordigers uit de regio's, steden en regio's met wetgevende bevoegdheid, benoemd door het Comité van de regio's. In Laken werd beslist dat Valéry Giscard d'Estaing voorzitter van de Conventie zou worden, geflankeerd door twee vice-voorzitters, de Italiaanse en Belgische ex-premiers Amato en Dehaene. Naast de Conventie zal een Forum worden opengesteld voor organisaties die de spreekbuis vormen van de civiele samenleving. Het zal de vorm aannemen van een gestructureerd netwerk van organisaties en hun bijdragen zullen als input dienen voor het debat. De Conventie zal voor het eerst samenkomen op 1 maart 2002 en ongeveer een jaar werken, waarna de resultaten aan de Europese Raad zullen worden voorgelegd.

Het is dus de bedoeling om de IGC op een transparante manier voor te bereiden en het kan op het eerste zicht dan ook verbazen dat een zo fundamentele vernieuwing al bij al vrij vlot aanvaard werd. Zeker omdat een aantal lidstaten, waaronder Groot-Brittannië, zich bij de start van het Belgische voorzitterschap nog erg kritisch uitliet over deze formule. Het is dan ook zinvol om de beslissing tot oprichting van de Conventie meer gedetailleerd te analyseren.

Het is nuttig om op te merken dat de Conventie-methode niet nieuw is. Bij de opstelling van het eerder vermelde Grondrechtencharter werd deze aanpak al gehanteerd. Deze ervaring houdt overigens meteen een waarschuwing in: open debatten, een internetsite en een *webcam* hebben niet geleid tot een breed debat bij de publieke opinie; en in de meeste nationale parlementen (die dus een vertegenwoordiging hadden in de Conventie) is het Charter nooit onderwerp van gesprek geweest. De Conventie die het Charter voorbereidde, is er wel in geslaagd een consensustekst voor te leggen aan de staatshoofden en regeringsleiders. Dit maakte het voor deze laatsten zowat onmogelijk om nog aan de tekst te sleutelen: de politieke druk om de tekst ongewijzigd te aanvaarden, bleek te groot. Het was precies deze ervaring die een aantal lidstaten uiterst sceptisch maakte tegenover de conventieformule. Nu zijn een aantal mechanismen ingebouwd die ervoor moeten zorgen dat de staatshoofden en regeringsleiders dit keer niet voor voldongen feiten worden geplaatst.

In de eerste plaats werd afgesproken dat de staatshoofden en regeringsleiders de Voorzitter van de Conventie zouden aanduiden, en dat deze Voorzitter bij voorkeur een oud-regeringsleider zou zijn met wie gemakkelijk rechtstreekse contacten gelegd kunnen worden. Zoals gezegd werd in Laken een voormalig Frans president aangeduid. Deze voorzitter krijgt, samen met het presidium waarin de regeringsvertegenwoordigers proportioneel sterker aanwezig zijn dan in de Conventie zelf, overigens veel macht: "De voorzitter zal het begin van de besprekingen van de Conventie voorbereiden door lessen te trekken uit het openbaar

debat. Het presidium zal een stuwende rol spelen en een eerste basis voor de werkzaamheden van de Conventie aandragen.”<sup>7</sup> In de tweede plaats is uitgemaakt dat er een reflectieperiode zal worden ingelast tussen het einde van de Conventie (de precieze datum is niet bepaald, maar wellicht wordt het medio 2003) en het begin van de IGC (waarschijnlijk in 2004). Vooral Groot-Brittannië, Ierland en de Scandinavische landen drongen hierop aan. Officieel heet het dat de regeringen voldoende tijd moeten hebben om hun parlementen te consulteren omtrent de positie die zal ingenomen worden op de IGC. Maar waarschijnlijk loopt men dat door de inbouw van deze cesuur een aantal besluiten van de Conventie ‘vergeten’ worden, of op zijn minst aan kracht zullen inboeten. In derde instantie is er de ‘eindtekst’ van de Conventie: zoals gezegd was de ervaring van een aantal lidstaten met de Conventie die het Grondrechtencharter voorbereidde niet positief omdat deze Conventie met een consensusstekst naar voor kwam die als het ware ‘te nemen of te laten’ was. De Belgische eerste minister stelde van in het begin dan ook voor om de Conventie slechts een aantal ‘opties’ te laten formuleren. Wellicht speelden ook pragmatische overwegingen een rol: in een breed debat over de toekomst van Europa is het weinig waarschijnlijk dat er een sterke consensus ontstaat. Men moet zich wat dit betreft weinig illusies maken: de neuzen in de verschillende nationale parlementen wijzen verschillende richtingen uit als het aankomt op een versterking van de instellingen, de kwestie van het buitenlands en veiligheidsbeleid, de verdeling van de bevoegdheden, etc. Vooral onder druk van het Europees Parlement is alsnog de mogelijkheid behouden om eventueel een consensus te formuleren. Het Parlement vreest – waarschijnlijk niet onterecht – dat bij een eenvoudige opsomming van opties de staatshoofden en regeringsleiders vrij spel hebben en naar eigen believen kunnen shoppen uit de verschillende scenario’s. Hierdoor zou de impact van de Conventie uiteindelijk zeer gering worden. De Verklaring van Laken vermeldt uiteindelijk dat de Conventie een slotdocument zal opstellen dat ofwel verschillende opties met vermelding van de steun van waarop deze konden rekenen, ofwel aanbevelingen in geval van consensus kan bevatten.

Samengevat kunnen we dan ook stellen dat de staats- en regeringsleiders hun handen vrij houden en – althans in theorie – op geen enkele wijze gebonden worden door het werk van de Conventie. De Verklaring van Laken is wat dit betreft duidelijk: “het slotdocument zal het uitgangspunt vormen voor de besprekingen in de Intergouvernementele Conferentie, die de uiteindelijke beslissingen zal nemen.” Bovendien valt de beperkte betrokkenheid van de Europese Commissie op: deze beschikt weliswaar over twee vertegenwoordigers in de Conventie, maar ze kreeg niet de opdracht om het debat vanuit een ‘Europese geest’ te initiëren, laat staan te sturen. De rol van de lidstaten (hun regeringen en parlementen) blijft groot. Twee zaken moeten hier echter aan worden toegevoegd. In de eerste plaats werden in Laken zoals gezegd twee vice-voorzitters voor de Conventie aangeduid: de ex-premiers Amato en Dehaene, die beiden deel uitmaakten van de groep die de Verklaring van Laken voorbereidde. Dit zou alvast garant moeten staan voor een grondige discussie over de thema’s die in de Verklaring van Laken naar voor werden geschoven (cf. infra). In de tweede plaats mag de dynamiek die met de Conventie op gang wordt gebracht waarschijnlijk niet onderschat worden, zeker indien de Conventie erin slaagt met een aantal consensusvoorstellen voor de dag te komen. In dat laatste geval zou de bewegingsruimte van de staatshoofden en regeringsleiders in 2004 wel eens beperkt kunnen zijn. Anders gezegd, het gaat op papier om een vrijblijvende oefening, maar dit wil lang niet zeggen dat de impact ervan verwaarloosbaar zal zijn. Pas in 2004 zal blijken of met de Conventie een breed, transparant en tegelijk ook doeltreffend proces op gang gebracht is, met een reële impact op de toekomst van de Unie.

---

<sup>7</sup> De toekomst van de Europese Unie – Verklaring van Laken (<http://www.eu2001.be>)

*De inhoud: een open agenda*

De vier thema's die in Nice werden opgesomd (cf. supra) zullen uiteraard deel uitmaken van het debat, maar als het van het Belgische voorzitterschap afhangt, mag het daar niet bij blijven: "Het Belgische voorzitterschap is evenwel van plan om de agenda open te trekken tot een globaal project voor Europa", heette het in de prioriteitennota.

Van de vier kwesties die in Nice naar voor werden geschoven, wordt slechts de 'bevoegdheidsordening' expliciet aangehaald in deze prioriteitennota. De bekommernis van de eurosceptici dat Europa meer en meer 'inbreekt' in de nationale en regionale bevoegdheden wordt vermeld, maar er wordt meteen aan toegevoegd dat een bevoegdheidsordening niet mag leiden tot het stilvallen van de integratiedynamiek. En meteen worden een heleboel beleidsterreinen opgesomd waar precies méér Europa wenselijk zou zijn, voornamelijk uit de tweede en de derde pijler, waar de vooruitgang belemmerd wordt door de intergouvernementele methode. De prioriteitennota vermeldt verder nog dat ook andere elementen van het debat bepalend zijn voor de toekomst van Europa: de financiering van de Unie, de besluitvormingsprocedures, de institutionele architectuur en het interinstitutionele evenwicht, de rol van de deelstaten, de verdragstructuur, een gemoderniseerde *communautaire methode*, evenals de rol van de dialoog met de sociale partners en het maatschappelijk middenveld. Voor de Belgische voorzitter moeten al deze thema's door de Conventie behandeld worden. Er wordt voorgesteld om een aantal specifieke vragen te stellen en op die manier de deur te openen voor een breed en diepgaand debat.

Hoewel de Verklaring die in Nice goedgekeurd werd expliciet stelde dat "het proces *onder meer* op de volgende [vier] thema's betrekking moest hebben" [italics: hv, eb] drongen sommige lidstaten, waaronder Groot-Brittannië en Ierland, er op aan om het debat toch te beperken tot de vier hoger vermelde thema's. Zij wilden onder meer vermijden dat de institutionele kwesties die reeds in Nice behandeld waren (bijvoorbeeld de uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid), opnieuw ter tafel zouden liggen. Ook andere lidstaten stuurden aan op een strikt werkkader. De discussies verliepen dan ook eerder moeizaam. Wie er de conclusies van de Raden Algemene Zaken op naslaat, kan een zekere evolutie vaststellen. Op 8-9 oktober "sprak de Raad zich uit voor een aanpak die erin bestaat de onderwerpen en doelstellingen van de Verklaring van Nice uit te werken in de vorm van vragen"<sup>8</sup>. De conclusies van de vergadering van 19-20 november vermelden dat de voorzitter opmerkt "dat de vier streepjes van de Verklaring van Nice het uitgangspunt blijven voor de onderwerpen waarover de Conventie zich moet buigen, met dien verstande dat deze op een redelijke wijze moeten worden uitgewerkt - op grond van de "onder meer" die bij de opsomming van de onderwerpen in de Verklaring van Nice wordt gebruikt."<sup>9</sup> Na de Frans-Duitse top op 23 november in Nantes<sup>10</sup> bleek evenwel dat ook Frankrijk en Duitsland gewonnen waren voor een brede agenda, waarbij heel fundamentele, maar ook symbolische kwesties aan bod zouden mogen komen, zoals de behoefte aan een Europese grondwet en de heropening van het debat over de uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid. Maar het voorzitterschap wilde toch nog bijkomende waarborgen inbouwen en verkondigde dat de Conventie uiteindelijk zélf over haar agenda zou beslissen. Bij een toelichting voor het Europees Parlement verklaarde Louis Michel op 28 november: "De Conventie zal, ongeacht de inhoud van de verklaring van Laken, haar eigen agenda kunnen

<sup>8</sup> Conclusies 2372<sup>e</sup> zitting van de Raad Algemene Zaken, Luxemburg, 8-9 oktober 2001.

<sup>9</sup> Conclusies 2386<sup>e</sup> zitting van de Raad Algemene Zaken, Brussel, 19-20 november 2001.

<sup>10</sup> Zie «Déclaration conjointe sur les grandes priorités Européennes», Frans-Duitse top, 23 nov. 2001. (<http://www.elysee.fr>)

vaststellen. Het lijkt mij niet wenselijk om de Conventie een van tevoren vastgesteld mandaat mee te geven.”<sup>11</sup>

Het eerste ontwerp van de Verklaring van Laken dat eerste minister Verhofstadt op 25 november had verspreid, net voor hij aan zijn hoofdstedentocht begon, bevatte dan ook veel meer vragen dan de vier kwesties van Nice.

Nogal wat delegaties, waaronder de Franse en de Britse, bekritiseerden het ontwerp. Intussen was echter duidelijk geworden dat het werk van de Conventie althans formeel toch eerder vrijblijvend zou zijn (cf. supra). De druk om het ambitieniveau van de Verklaring van Laken erg drastisch omlaag te halen, was dan ook niet zo groot. De ontwerpverklaring werd weliswaar afgezwakt, een aantal vragen werden minder retorisch geformuleerd en de algemene teneur is minder federalistisch, maar de Belgische eerste minister hield vast aan een uiterst brede agenda.

De Verklaring die op 15 december in Laken werd goedgekeurd, bevat dan ook vier vragenrubrieken, die niet overeenstemmen met de vier kwesties van Nice. Deze laatste kwesties werden uiteraard wel verwerkt in de Verklaring, maar tegelijk ook in een veel bredere context geplaatst. De vier rubrieken zijn de volgende:

1. “Een betere verdeling en omschrijving van de bevoegdheden van de Europese Unie”. Deze eerste rubriek verwijst wel nog expliciet naar een kwestie uit de Verklaring van Nice. De vragen die hier worden geopperd, hebben te maken met hoe de indeling van bevoegdheden transparanter kan gemaakt worden en hoe dit alles zich verhoudt tot het subsidiariteitsbeginsel. De teneur van de Belgische prioriteitennota wordt aangehouden: enerzijds wordt de discussie in een bepaalde richting georiënteerd, want de vraag wordt opgeworpen of Europa zich niet méér moet bezighouden met buitenlands en defensiebeleid en hoe de samenwerking met betrekking tot politie en gerecht, maar ook inzake sociale insluiting, milieu, gezondheid, en voedselveiligheid kan verbeterd worden. Anderzijds wordt eraan toegevoegd dat Europa niet alles mag ‘regelen’ en respect moet hebben voor de bevoegdheden van lidstaten en regio’s. Deze expliciete verwijzing naar de regio’s valt op: “moeten zij geen garanties krijgen dat aan hun bevoegdheden niet zal worden geraakt?”. Anders gezegd, hoe wordt een evenwicht gevonden waarbij de Europese dynamiek niet stilvalt en er tegelijk geen ‘inbraak’ komt in de exclusieve bevoegdheidsterreinen van de lidstaten en hun regio’s?
2. “Vereenvoudiging van de instrumenten van de Unie”. De kernvraag in deze rubriek is of er geen betere omschrijving nodig is van de verschillende instrumenten van de Unie en of hun aantal niet moet worden gereduceerd. Moeten de lidstaten niet meer manoeuvreerruimte krijgen bij het realiseren van beleidsdoelstellingen? En voor welke bevoegdheden is open coördinatiemethode, waarbij geen dwingende regelgeving meer wordt uitgevaardigd maar er een zekere politieke en morele druk komt te liggen op de lidstaten, het meest geschikte instrument?
3. “Meer democratie, transparantie en efficiëntie in de Europese Unie”. In deze rubriek wordt de vraag gesteld hoe de instellingen democratischer kunnen worden. Een opvallend directe vraag heeft te maken met de aanduiding van de voorzitter van de Commissie: door de Europese Raad, het Europees Parlement of via rechtstreekse verkiezingen? Ook over de verkiezing van het Europees parlement en de transparantie binnen de Raad worden vragen gesteld. De plaats van de nationale parlementen in de Europese architectuur, de structuur en toekomstige rol van de verschillende Raden, en het nut van het roterend

---

<sup>11</sup> Handelingen van het Europees Parlement, vergadering van woensdag 28 november 2001, Toekomst van de Unie (<http://www.europa.eu.int>)

Voorzitterschap vormen het onderwerp van andere vragen. Treffend, en ongetwijfeld beïnvloed door de gebeurtenissen op 11 september, zijn ook de vragen met betrekking tot het externe beleid van de Unie: “Hoe de coherentie van het Europees buitenlands beleid te vergroten? [...] Moet de externe vertegenwoordiging van de Unie op internationale fora verder worden uitgebreid?” Maar het meest opmerkelijk in deze rubriek is waarschijnlijk dat enkele vragen waarop in Nice een (blijkbaar onbevredigend) antwoord werd geformuleerd, opnieuw worden gesteld, zoals de vraag of een uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid niet wenselijk is.

4. “De weg naar een grondwet voor de Europese burgers”. Twee kwesties uit de Verklaring van Nice (de vereenvoudiging van de verdragen en het statuut van het Grondrechtencharter) worden in deze rubriek ondergebracht. De vraag of een splitsing tussen een basisverdrag en de andere verdragsbepalingen (cf. supra) wenselijk is, wordt expliciet gesteld. Vooral vernieuwend is evenwel de vraag of een vereenvoudiging en een herschikking van de verdragen op lange termijn niet leidt tot een Europese grondwet.

Samengevat kunnen we stellen dat de Verklaring van Laken een groot aantal, uiteenlopende vragen bevat. Bovendien worden vragen opgeworpen die nooit eerder zo expliciet gesteld werden door de staatshoofden en regeringsleiders (bijv. over de nood aan een grondwet). Ook zijn vele vragen behoorlijk suggestief geformuleerd. Hoewel de teneur zeker niet altijd eenduidig is, slaat de balans wel degelijk door: de strekking van de verklaring is eerder eurofiel dan eurosceptisch. Het Belgische voorzitterschap is dus zeker geslaagd in zijn opzet om de agenda die in Nice werd afgesproken, te verruimen en een breed debat over de toekomst op gang te trekken. We moeten echter opnieuw benadrukken dat het – althans op papier – om een vrijblijvend proces gaat: de Conventie zal naar alle waarschijnlijkheid de vragen wel behandelen, maar het is lang niet zeker of op alle vragen ook een antwoord zal worden geformuleerd (laat staan dat rond alle vragen een consensus zal groeien) en formeel zijn de staats- en regeringsleiders geenszins verplicht om met eventuele antwoorden rekening te houden. Daar staat tegenover dat door het stellen van specifieke vragen wel een zekere ‘sfeer’ gecreëerd wordt en een dynamiek op gang gebracht wordt, waarvan het resultaat moeilijk voorspelbaar is.



## 5. Na Laken

**H**oe de toekomst van Europa er zal uitzien, is ook na Laken nog onduidelijk. Het wordt wachten op de volgende verdragsherziening – die waarschijnlijk min of meer zal samenvallen met de eerste uitbreidingsgolf – om een indicatie te zien van waar Europa heen gaat. Zoals hierboven werd weergegeven, wordt alvast een breed debat opgestart waarbij uiteenlopende vragen het onderwerp van discussie zullen zijn. In dit laatste deel zullen we wijzen op een aantal ontwikkelingen die mee hun stempel op de toekomst zullen drukken en het dan ook verdienen om nauwkeurig in de gaten gehouden te worden.

In de eerste plaats moet uiteraard het werk van de *Conventie* worden gevolgd: het valt af te wachten of deze groep erin slaagt antwoorden te formuleren op alle gestelde vragen. Het wordt ook uitkijken naar de mate van consensus die wordt bereikt. De kans dat een grote overeenstemming wordt gevonden over alle mogelijke kwesties is weliswaar klein (daarvoor is de groep vermoedelijk te heterogeen), maar of het alleen maar blijft bij een nogal diffuse (en dus *gratis*) opsomming van uiteenlopende scenario's is lang niet zeker. Een boeiend aandachtspunt wordt zeker de rol die de Commissie zal spelen. Omwille van haar expertise slaagt ze er misschien in om boven haar (op papier beperkte) rol uit te stijgen en fundamenteel te wegen op het eindresultaat; hoewel het weinig waarschijnlijk is dat grote twistpunten met de lidstaten in haar voordeel beslecht zullen worden. Meer in het bijzonder moet vooral aandacht gaan naar de behandeling van de institutionele vraagstukken, de kwestie van het statuut en de herschikking van de verdragen, en de wijze waarop de bevoegdheidsafbakening vormt krijgt. Wat de institutionele vraagstukken betreft, is er het bekende uitgangspunt dat een uitgebreide Unie immobiel dreigt te worden in de talrijke domeinen waarin nog de unanimiteitsregel geldt en dus elke lidstaat een veto kan stellen. Een massale invoering van de communautaire methode (met initiatiefrecht bij de Commissie en een Raad die bij meerderheid stemt) staat garant voor een sterker Europees optreden. Maar dit impliceert eveneens dat de lidstaten meer soevereiniteit afstaan aan Europa en dit ligt politiek erg gevoelig, zeker in de domeinen waarover al jarenlang discussies gevoerd worden (buitenlands en defensiebeleid, fiscaliteit, sociale zekerheid etc.). Inzake het statuut van de verdragen, wordt met de Verklaring van Laken een proces opgestart dat kan leiden naar een Europese grondwet, maar of de Conventie de ingeslagen weg zal uitwandelen, is niet zeker. Indien de verdragen niet worden gesplitst en dus in hun huidige vorm behouden blijven, wordt in een uitgebreide Unie het doorvoeren van verdragswijzigingen een uiterst penibele klus, waardoor een belangrijk element van dynamiek uit het integratieproces gehaald wordt. Wat tot slot de bevoegdheidsafbakening betreft, kan men zich de vraag stellen waar precies de meerwaarde ligt van de formulering van een nauwkeurige afbakening van werkerreinen tussen de Europese Unie, de lidstaten en eventueel de regio's. Is het opstellen van een catalogus in een politieke ruimte die gekenmerkt wordt door 'multi-level governance' überhaupt wel uitvoerbaar? Een strikte catalogus zou het bovendien haast onmogelijk maken om snel en vlot in te spelen op nieuwe uitdagingen. Daar staat tegenover dat meer duidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling kan bijdragen tot meer transparantie en veel wantrouwen kan wegnemen. Indien op een of andere manier een meer flexibele catalogus kan worden opgesteld, die aansluit bij de huidige verdragsteksten, zal dit zeker overwogen worden. Bij sommigen leeft, zoals eerder gezegd, de vrees dat indien geen limieten worden afgesproken, de Unie op sluipende wijze steeds machtiger wordt en een bedreiging vormt voor staten en regio's. Bij anderen bestaat de angst dat *Kompetenzabgrenzung* een wapen is om de invloed

van Europa sterk in te perken. De confrontatie van deze verschillende zienswijzen maakt de discussie uiterst boeiend en het resultaat weinig voorspelbaar.

Daarnaast wordt het belangrijk om de *rol van de kandidaat-lidstaten* in dit hele debat nauwkeurig te analyseren. Dat ze lid willen worden van de EU is al langer duidelijk. Dat er in 2004 een tiental landen zullen toetreden, wordt eveneens heel waarschijnlijk. Ze zullen hun zeg hebben tijdens de volgende IGC en een eventueel nieuw verdrag moeten ratificeren. In de Conventie zullen deze landen al kleur moeten bekennen: wat verwachten ze precies van Europa? Volstaat voor hen een grote interne markt (waarbij steun uit de structuurfondsen uiteraard mooi meegenomen is) of wensen zij deel uit te maken van een politiek Europa, met een stem in de wereld en een gemeenschappelijk beleid in talrijke domeinen. Het antwoord op deze vraag is nog lang niet duidelijk. Voor een Europa waaraan een hoog prijskaartje hangt (bijv. ten gevolge van een doorgedreven sociale of milieupolitiek) zullen ze wellicht bedanken indien er geen massale steunmaatregelen tegenover staan. En nadat hun beleid decennialang door Moskou werd gedictieerd, leeft in sommige landen nogal wat wantrouwen tegenover een Brusselse regelneef.

Ten derde moet aandacht besteed worden aan *de houding van een aantal actoren* die zich sinds enige tijd manifest in het debat over de Europese toekomst mengen. Nationale parlementen, constitutionele regio's, sociale partners en de andere-mondialiseringsbeweging zullen een zekere invloed uitoefenen omdat ze op een of andere wijze bij het werk van de Conventie betrokken worden; maar ook daarbuiten zullen ze mee het debat bepalen en een zeker klimaat scheppen. Het wordt afwachten of (een deel van) de civiele samenleving zich van Europa afkeert en zich in het kamp van eurosceptici nestelt, dan wel of het een massale beweging in tegenovergestelde richting wordt: een pleidooi voor méér Europa (sociaal, milieu, fiscaal etc.), als antwoord op de economische mondialisering.

Direct aansluitend bij het vorige aandachtspunt, is het ook belangrijk om na te gaan of en hoe *de burger* zich betrokken voelt bij het Europese project. Opiniepeilingen wijzen er al vele jaren op dat een groot aantal Europeanen onverschillig, sceptisch, en soms zelfs afkerig staat ten opzichte van de Unie. De grootste toekomstplannen kunnen kelderen als er geen draagvlak voor bestaat onder de bevolking en het project elke legitimiteit mist. Of de aanwezigheid van twee vertegenwoordigers uit alle nationale parlementen in de Conventie de gemiddelde Europeaan een groter gevoel van betrokkenheid bij het Europese gebeuren zal geven, is zeer de vraag. Indien beslist wordt om voortaan de Commissievoorzitter rechtstreeks te verkiezen of om bij de Parlementsverkiezingen (gedeeltelijk) met Europese lijsten te werken, zal de interesse misschien wel toenemen. Maar in dit verband is het effect van de euro, als een dagelijks symbool van Europese identiteit, vermoedelijk nog veel belangrijker. Veel zal echter afhangen van het succes van deze eenheidsmunt en dus van het monetaire en economische beleid van de Unie in de komende jaren.

Ook *interne ontwikkelingen* binnen de lidstaten zullen hun stempel drukken op de discussies in de Conventie of de IGC en dus heel direct mee de toekomst van de Unie bepalen. Met verkiezingen voor de deur (bijv. in Frankrijk, Duitsland, Nederland, Portugal) hebben politici soms de neiging om de nationale kaart te trekken en zich minder Europees op te stellen. Specifieke gevoeligheden (bijv. met betrekking tot de plaats van de regio's in Europa) kunnen het debat in een bepaalde richting sturen. En er is ook Groot-Brittannië, waar eerste minister Blair zijn landgenoten tracht warm te maken voor de euro. Het is echter nog niet zeker of zijn campagne succes zal hebben, dan wel als een boemerang zal terugkeren, waardoor de Britse scepsis ten opzichte van Brussel er maar groter op zal worden. Onduidelijkheid is er ook over

de positie van Ierland, waar de bevolking in een eerste referendum het Verdrag van Nice alvast verworpen heeft. Ook in andere lidstaten zullen nationale thema's of belangen uiteraard een doorslaggevende rol spelen bij de bepaling van de eigen visie op de toekomst van de Unie.

Vervolgens mag ook de impact van *externe gebeurtenissen* niet onderschat worden. De terreuraanslagen in de Verenigde Staten maakten van de bestrijding van het terrorisme plots een Europese topprioriteit. Het is al meermaals gebleken dat externe gebeurtenissen de Europese agenda mee beïnvloeden, soms dicteren en in elk geval een *incentive* vormen om binnen Europa sommige zaken gezamenlijk aan te pakken.

Ten zevende wordt het uitkijken naar wat er gebeurt met de *resultaten* van de Conventie. In de tekst hierboven vallen vooral de vele vraagtekens op: het is onduidelijk hoe het eindproduct van de Conventie eruit zal zien. Maar er stelt zich ook nog een andere vraag: in welke mate zal de IGC die vermoedelijk in 2004 wordt opgestart, rekening houden met het werk dat in de Conventie werd verricht? De regeringsleiders zullen niet starten met een blanco vel bij de uitwerking van de volgende verdragsherziening, maar of ze zich ook werkelijk gebonden zullen achten, blijft koffiedik kijken.

Ten slotte is het interessant om na te gaan hoe Europa de volgende maanden en jaren roeit met *de riemen die al voorhanden zijn*. In het kader van de tweede pijler beschikt de Unie over een aantal instrumenten om een gemeenschappelijk buitenlands beleid te voeren, met inbegrip van gemeenschappelijke optredens. De vraag stelt zich of deze specifieke instrumenten de Unie zullen toelaten zich als een geloofwaardige actor in de wereld te manifesteren. Sinds enkele jaren gebruikt de Unie ook nieuwe methodes, waarbij termen als *benchmarking*, scoreborden, indicatoren, uitwisseling van *best practices* etc. centraal staan: er worden einddoelen of richtsnoeren vooropgesteld (bijv. met betrekking tot tewerkstelling, sociale insluiting, etc.) maar het is aan de lidstaten zelf om te bepalen hoe ze deze streefdoelen kunnen bereiken. Wie de doelstellingen niet haalt, wordt niet gesanctioneerd, maar van alle lidstaten worden statistieken bijgehouden die de vooruitgang meten. Deze 'name, blame and shame'-strategie zou druk moeten zetten op eventuele achterblijvers. De volgende jaren zal moeten blijken of deze 'open coördinatiemethode' effectief is en een voldoende stimulans biedt aan de lidstaten om de gestelde einddoelen te realiseren. Eveneens zal moeten blijken hoe deze nieuwe methode zich verhoudt tot de traditionele rechtsinstrumenten: effent open coördinatie het pad voor 'harde regelgeving' of zal deze methode in sommige beleidsdomeinen systematisch de richtlijnen en verordeningen vervangen? Of wordt versterkte samenwerking de samenwerkingsvorm van de toekomst? In Amsterdam werd deze mogelijkheid in het Verdrag ingeschreven maar ze is nog nooit toegepast. Soms wordt geargumenteed dat versterkte samenwerking een belangrijk mechanisme zou kunnen worden in een uitgebreid Europa. Het zou dan ook kunnen dat dit binnenkort voor het eerst wordt toegepast, bijvoorbeeld in dossiers waar een grote meerderheid onder de lidstaten verder wil gaan dan een minderheid (bijv. fiscaliteit). De volgende maanden en jaren zal moeten blijken welke lidstaten effectief bereid zijn om deze stap te zetten. *De facto* ontstaat op deze manier een Europa met meerdere snelheden. Maar het wordt vooral belangrijk om de gevolgen hiervan te analyseren: leidt versterkte samenwerking tot het ontstaan van een *avant-garde*, een groep landen die systematisch *gezamenlijk* verder gaat (waardoor een kern-Europa groeit) of ontstaat een *Europa à la carte*, waarbij telkens andere landen zich engageren in versterkte samenwerking. Dit laatste zou de transparantie in elk geval niet ten goede komen en veel onduidelijkheid scheppen.

## 6. Tot slot

In de vorige paragrafen gingen we na welke elementen en ontwikkelingen een impact (zullen) hebben op de discussie over de toekomst van Europa en mee de uitkomst van het debat zullen bepalen. Uiteraard zullen ook andere factoren een rol spelen. In een studie over hoe Europa er binnen twintig jaar zou kunnen uitzien,<sup>12</sup> trachtte de Britse Federal Trust recent nog de drijfveren achter de Europese politiek te detecteren, waarbij vier factoren als cruciaal naar voor werden geschoven: demografische ontwikkelingen, technologische vooruitgang, mondialisering en het belang van ideologie. Het spreekt voor zich dat ook deze en wellicht nog vele andere factoren mee het klimaat zullen bepalen waarin het debat zal gevoerd worden. Maar uiteindelijk zullen heel concrete politieke keuzes gemaakt moeten worden.

Als we het bovenstaande samenvatten, dan vallen vooral de vele vraagtekens op. Op vele vragen (welke zijn de grenzen van Europa?; hoeveel leden kan de Unie aan?; etc.) zijn we niet eens ingegaan. We moeten dan ook constateren dat het op dit moment uiterst onduidelijk is hoe de toekomst van Europa er zal uitzien. Vandaag stellen we vast dat de economische eenmaking (interne markt, landbouw, buitenlandse handel) min of meer een feit is, met de euro als de kroon op het werk. Het was de voorbije halve eeuw soms moeilijk voorspelbaar wanneer welke stap zou gezet worden, maar de richting was over het algemeen duidelijk. Maar wat nu vandaag? De voorbije maanden en jaren werden andere pistes geëxploreerd en er vonden topontmoetingen plaats over werkgelegenheid, kenniseconomie, sociale samenhang, asiel en politionele samenwerking; er zijn engagementen aangegaan inzake defensie- en veiligheidsbeleid en duurzame ontwikkeling, en er werd recent zelfs een begin gemaakt van het 'fiscale Europa'. Met andere woorden: in Europa kunnen talrijke nieuwe sporen worden opgestart en er werden zelfs al voorzichtige verbintenissen aangegaan. Maar de integratie verloopt moeizaam in deze domeinen, niet het minst door de logge besluitvormingsprocedures. Het is dan ook nog lang niet zeker welke sporen de volgende jaren effectief zullen worden gevolgd. Dit is niet de plaats om uitgebreid in te gaan op de vele toekomstscenario's die sinds enkele jaren worden geschetst, naar voor geschoven, verdedigd, gevreesd of verworpen door de diverse regeringen en de vele belangengroepen en denktanken (van een desintegrerend Europa tot en met de Verenigde Staten van Europa).

De vraag die zich stelt, is of het debat dat nu wordt opgestart tot het definiëren van duidelijke doelstellingen zal leiden: welke sporen moeten in de 21<sup>ste</sup> eeuw gelegd worden en wat moet de eindbestemming zijn die alle lidstaten gezamenlijk willen bereiken? Of ontbreekt de ambitie om een politiek Europa op te bouwen? Wordt de uitgebreide Unie niet méér dan een degelijk uitgebouwde vrijhandelszone met open coördinatie als centraal beleidsinstrument en waarbij sommige lidstaten zich hooguit op *à la carte*-basis engageren in verdere samenwerking? Of is de wil om verder te gaan bij sommige lidstaten zo groot dat een voorhoede ontstaat, waarbij de Unie het saturnusmodel aanneemt: een kern, omgeven door concentrische cirkels? De kern wordt hier gevormd door een beperkt aantal landen die systematisch verder integreren in talrijke domeinen (en mogelijk de rest van de Unie op sleeptouw nemen).

---

<sup>12</sup> DUFF, A., WILLIAMS, S., *European futures. Alternative scenarios for 2020*. London, Federal Trust, 2001.

Europa staat op een uiterst cruciaal moment in haar geschiedenis. In de loop van de drie volgende jaren moeten bijzonder belangrijke knopen worden doorgehakt. Samen met de uitbreiding zullen de beslissingen die genomen worden het aanzien van de Unie grondig veranderen. De discussie zal niet makkelijk zijn, want de voorbije jaren bleek Europa een vaas vol *craquelé*: er waren barsten tussen voorstanders van een federale structuur en adepten van de nationale soevereiniteit, tussen zij die snel willen uitbreiden, en zij die willen wachten, tussen degenen die een sociaal spoor willen opstarten en degenen die eerst en vooral een Europees leger willen, enzovoort. De kleine lidstaten vrezen een machtsgreep door de grote lidstaten, die als 'directorium' in een 'VN Veiligheidsraad-scenario' het beleid zullen bepalen. De grote lidstaten willen niet dat kleine lidstaten, vaak niet groter dan een provincie, kunnen dwarsliggen bij de uitstippeling van het beleid. Er is vandaag veel wantrouwen in Europa. Door het continent lopen vele breuklijnen, kriskras door elkaar.

Het Belgische voorzitterschap tracht met een vrij ambitieuze Verklaring van Laken en een aantal retorische vragen de discussie al in een bepaalde richting te oriënteren. Maar de meningsverschillen zijn daarmee niet uitgevlakt. Ten vroegste in 2004, bij de volgende verdragsherziening, zal blijken of de Verklaring van Laken een voetnoot wordt, dan wel een apart hoofdstuk verdient in de Europese geschiedenisboeken.

## **BIJLAGE**

### **Een analyse van de prioriteitennota**

Begin mei 2001, dus twee maanden voor het voorzitterschap van start ging, verspreidde de Belgische regering een ‘prioriteitennota’, die zestien punten bevatte. Hieronder worden deze zestien prioriteiten overlopen, waarbij telkens wordt nagegaan of de doelstelling bereikt werd.

Uit wat voorafgaat is al gebleken – en dit zal ook in deze bijlage bevestigd worden – dat niet alle successen de verdienste zijn van het Belgische voorzitterschap. Net zo min als de mislukkingen uitsluitend te wijten zijn aan het Belgische voorzitterschap. Voor een succesvolle afronding van een dossier is de voorzitter meestal sterk afhankelijk van het Europees Parlement, de Commissie en bovenal van de andere delegaties in de Raad. Een voorzitter mag nog de meest briljante compromissen formuleren, uiteindelijk moeten alle (of voldoende) andere lidstaten willen meestappen. Misschien méér dan de maatstaf voor het feitelijke succes van het voorzitterschap, kan deze bijlage aantonen of de Belgische overheid in staat was om een realistische inschatting te maken van wat er ‘mogelijk’ was in de tweede helft van 2001. We moeten er ook aan herinneren dat mei 2001 voorafgaat aan 11 september 2001. Zoals eerder al gebleken, hebben de gebeurtenissen van 11 september een zware en niet te voorziene stempel op het voorzitterschap gedrukt.

Onderstaand overzicht bevat uiteraard niet *alle* realisaties of activiteiten die plaatsvonden tijdens het Belgische voorzitterschap. Ondanks enkele uitzonderingen, wordt in principe enkel ingegaan op de prioriteiten die in mei werden geformuleerd. Het valt op dat in sommige beleidsdomeinen belangrijke ontwikkelingen plaatsvonden die perfect op hun plaats waren geweest in de prioriteitennota, maar die toch niet werden opgenomen (bijvoorbeeld dossiers als Galileo, snelheidsbegrenzers in vrachtwagens, hernieuwbare energiebronnen, energie-efficiëntie in gebouwen, ...). Misschien heeft dit te maken met het feit dat sommige Belgische ministers en administraties te weinig vertrouwd zijn met belangrijke Europese ontwikkelingen op hun beleidsterrein. Anderzijds moet hieraan worden toegevoegd dat deze dossiers wel werden opgenomen in het ‘werkprogramma’, dat later in overleg met de Commissie en het Secretariaat-Generaal van de Raad werd opgesteld.

#### **I. Interne beleidsdomeinen: de Europese Unie moet antwoorden vinden op de uitdagingen van vandaag en morgen**

##### **1. De invoering van de euro**

De voorbereiding van het in omloop brengen van de munten en biljetten werd gedefinieerd als een van de allerbelangrijkste doelstellingen van het Belgische voorzitterschap. Hierbij hoorde een maandelijkse monitoring door de Commissie en de eurogroep. Daarnaast wilde het voorzitterschap ook een grote informatiecampagne lanceren.

Zoals gepland vond er een maandelijkse monitoring plaats door de eurogroep (gedurende het hele jaar 2001 voorgezeten door de Belgische minister van financiën) en de Commissie. De bedoeling was om de maatregelen van de lidstaten van nabij op te volgen. In al de betrokken landen vonden informatiecampagnes plaats. Daarnaast werd in oktober op instructie van de Raad een gemeenschappelijk Europees netwerk voor het beheer van informatie over de omschakeling naar de euro opgericht. Het is alleszins opmerkelijk dat de overgang naar de euro op 1 januari 2002 over het algemeen bijzonder vlot verlopen is. Wel moet worden vastgesteld dat de verdienste van het Belgische voorzitterschap in dit dossier zeer beperkt is: alle belangrijke beslissingen werden al eerder genomen en over de technische voorbereidingen moest niet meer door de Raad worden beslist.

## **2. Indicatoren inzake de kwaliteit van de arbeid**

Het Belgische voorzitterschap wilde een sterke sociale dimensie omvatten en aandacht besteden aan de uitbouw van een Europees sociaal model. Men zou klemtonen leggen op kwaliteit van de arbeid (met uitwerking van indicatoren), gelijkheid van kansen, betrokkenheid van werknemers bij economische mutaties en de strijd tegen sociale uitsluiting en armoede.

Werkgelegenheid, en meer bepaald de kwaliteit van de arbeid ('meer en betere banen') vormde een van de voornaamste prioriteiten van het Belgische voorzitterschap. In maart 2001 gaf de Europese Raad in Stockholm de opdracht aan de Belgische bevoegde ministers om zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve tewerkstellingsindicatoren te verfijnen en vast te leggen. Via een verbetering van de kwantitatieve indicatoren zou de werkgelegenheidssituatie tussen de lidstaten nauwkeuriger kunnen worden vergeleken. Het voorzitterschap organiseerde in dit verband verscheidene conferenties, waarop de nadruk vaak lag op de kwaliteit van de arbeid. Onder impuls van het voorzitterschap werd in het Pakket Werkgelegenheid 2001-2002 een nieuw hoofdstuk over de kwaliteit van banen geïntegreerd dat al van toepassing zal zijn voor het Europese werkgelegenheidsbeleid van 2002. Het Pakket Werkgelegenheid wordt jaarlijks in navolging van het proces van Luxemburg opgesteld en dient als leidraad voor de uitwerking van de Nationale Actieplannen in de lidstaten. Voor het eerst wordt naast de kwantitatieve doelstellingen nu ook de kwaliteit van arbeid als richtsnoer in rekening gebracht. Het voorzitterschap is er dus in geslaagd (uiteraard mede op basis van het werk van de Commissie) om een reeks kwaliteitsindicatoren op te stellen die op de Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken van december werd goedgekeurd. Het gaat om indicatoren met betrekking tot verloning, opleiding, loonsongelijkheid tussen mannen en vrouwen, gezondheid en veiligheid op het werk, flexibiliteit en veiligheid, inschakeling in en toegang tot de arbeidsmarkt, organisatie van het werk en evenwicht tussen beroeps- en privé-leven, en algemene arbeidsprestaties. Twee andere thema's die ook zullen worden geëvalueerd zijn sociale dialoog en participatie van werknemers, en diversiteit en non-discriminatie. Deze kwaliteitsindicatoren zullen dus operationeel zijn vanaf 2002 en ze zullen het mogelijk maken de vooruitgang te meten in de kwaliteit van de werkgelegenheid in de lidstaten en op Europees niveau.

In verband met de kwaliteit van arbeid werden ook heel concrete resultaten geboekt onder het Belgische voorzitterschap. Zo is de Raad erin geslaagd formeel een gemeenschappelijk standpunt vast te stellen met betrekking tot een ontwerprichtlijn die de bescherming beoogt van werknemers tegen risico's die het gevolg zijn van blootstelling aan lawaai. Er moet echter worden opgemerkt dat het akkoord hierover eigenlijk al in de eerste helft van 2001 werd bereikt, waardoor de verdienste zeker niet in de eerste plaats bij de Belgische ministers ligt.

Ook het streven naar 'gelijkheid van kansen' was belangrijk voor het Belgische voorzitterschap. Op conferenties en seminars met betrekking tot werkgelegenheid en sociale thema's die in de tweede helft van 2001 werden georganiseerd, was de gelijkheid tussen mannen en vrouwen geregeld aan de orde (bijvoorbeeld met betrekking tot gezondheidsbeleid op het werk). In september werd op een conferentie ook het vijfde Europese actieprogramma gelanceerd betreffende de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, waarbij echter opgemerkt moet worden dat het voorzitterschap zelf weinig te maken had met de opstelling van dit programma (het ging om een initiatief van de Commissie). Daarnaast had het voorzitterschap zich voorgenomen indicatoren op te stellen over loonsongelijkheden tussen mannen en vrouwen. Een set van negen indicatoren werd in december voorgelegd aan en goedgekeurd door de Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken (ratio voor alle werknemers; ratio voor de loonmassa; ratio voor deeltijdwerk; ratio per leeftijdsgroep en opleidingsniveau; beloningsachterstand in beroepen waarin veel vrouwen werkzaam zijn; opsplitsing van het loonverschil tussen mannen en vrouwen (met behulp van de Oaxacadecompositie); indicator omtrent wetgeving, voorschriften en regelingen inzake bestrijding van discriminatie en beroepsongelijkheden; indicator omtrent de inbreng van de overheid bij loononderhandelingen; indicator omtrent deeltijdwerk en loopbaanonderbreking). Het Belgisch voorzitterschap wilde daarenboven de genderdimensie integreren in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid. Het organiseerde hieromtrent een technisch seminarie in samenwerking met de Commissie en slaagde erin het principe

van een jaarlijks verslag over de toepassing van *gender mainstreaming* in het beleid van de Europese Unie goed te keuren. Ook werd de gelijkheid tussen man en vrouw in de Euro-Mediterrane betrekkingen, waarbij twaalf landen van het Middellandse Zeegebied betrokken zijn, als aandachtspunt naar voor geschoven, onder meer tijdens een forum in juli. Onder Belgisch voorzitterschap formuleerde de Raad tenslotte een gemeenschappelijk standpunt over de herziening van de richtlijn inzake gelijke kansen voor mannen en vrouwen op de arbeidsmarkten, hoewel er al een politiek akkoord bereikt was onder Zweeds voorzitterschap en de Belgische verdienste hier dus eerder beperkt was.

Onder meer naar aanleiding van de sluiting van Renault-Vilvoorde ijverde de Belgische overheid voor een grotere betrokkenheid van werknemers. Ook in verband met dit thema werden debatten en conferenties georganiseerd (onder meer met betrekking tot sociale bemiddeling, sociale verantwoordelijkheidszin etc.). De richtlijn inzake informatie en consultatie van werknemers (de zogenaamde Renault-richtlijn) wilde België alleszins onder zijn voorzitterschap afronden. Aangezien de Raad in tweede lezing niet alle amendementen van het Europees Parlement wilde overnemen, werd een bemiddelingscomité bijeengeroepen. In dit comité werd een definitief akkoord bereikt tussen de Raad en het Parlement. In verband met de richtlijn betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever werd in december een politiek akkoord bereikt, waardoor de bal nu weer in het kamp van het Europees Parlement ligt. Het voorzitterschap slaagde er ook in om de onderhandelingen over de verordening over het statuut van de Europese vennootschap af te ronden. Dit dossier had echter onder eerdere voorzitterschappen (voornamelijk het Franse) de meeste stadia van het beslissingsproces al doorlopen. De doorbraak in dit controversieel dossier werd mogelijk door de koppeling van deze verordening aan de richtlijn over werknemersparticipatie. In verband met grensoverschrijdende conflicten heeft het voorzitterschap een discussie opgestart over de opportuniteit van een Europese sociale bemiddeling via de organisatie van een colloquium in november. Bovendien heeft de Raad de Commissie verzocht verslag uit te brengen over de resultaten die het overleg met de sociale partners oplevert over de noodzaak om op Europees niveau vrijwillige mechanismen uit te werken inzake conflictregelingen. Het valt uiteraard af te wachten welke de uitkomst van dit debat zal worden. Bovendien heeft deze oefening vooralsnog een vrijblijvend karakter.

Meer in het algemeen besteedde het Belgische voorzitterschap ook aandacht aan de Europese sociale dialoog, als een instrument voor actievere participatie van vertegenwoordigers van werknemers aan het sociale Europa. Aan de vooravond van de Europese top van Laken vond een topontmoeting plaats (met het Belgische voorzitterschap, de twee toekomstige voorzitterschappen, de Europese Commissie en de sociale partners), waarbij de sociale partners elementen bespraken die in de conclusies van de Top van Laken zouden worden opgenomen: de kwaliteit van arbeid, levenslang leren en de plaats van de sociale dialoog in het toekomstige Europa. De sociale partners kregen bovendien de kans hun wenselijke rol toe te lichten in de toekomstige Europese structuur. Ze kregen ook de garantie te mogen deelnemen aan de Conventie. Bovendien werd beslist om het initiatief van deze top te herhalen: voortaan zal voor elke voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad een gelijkaardige top worden gehouden.

Ten slotte wilde België ook de strijd tegen de armoede en de sociale uitsluiting hoog op de agenda plaatsen. Opnieuw werd een conferentie georganiseerd, maar belangrijk is vooral de uitwerking van een open coördinatiemethode inzake sociale insluiting. Achttien indicatoren werden goedgekeurd die de graad van armoede of sociale uitsluiting meten. Op die manier kan de toestand en evolutie van sociale uitsluiting per land gemeten en vergeleken worden. Deze indicatoren bestrijken vier dimensies van sociale uitsluiting: tewerkstelling, gezondheid, financiële armoede en onderwijs. Een analyse van de nationale actieplannen heeft het bovendien mogelijk gemaakt een eerste gemeenschappelijk rapport over sociale insluiting aan te nemen. Om de samenwerking tussen beleidsmakers, sociale partners, ngo's, wetenschappers en sociaal uitgesloten te stimuleren is een (vierjaarlijks) Communautair Actieprogramma goedgekeurd (dat op 1 januari 2002 van start gaat).



### **3. De modernisering van de sociale zekerheid en de duurzaamheid van de pensioenen**

De sociale klemtoon die het Belgische voorzitterschap wilde leggen, hield ook aandacht in voor de modernisering van de sociale bescherming en meer concreet de duurzaamheid en herfinanciering van de pensioenen. Wat dit laatste aspect betrof, wilde het voorzitterschap overeenstemming bereiken over gemeenschappelijke doelstellingen die blijvende bescherming waarborgen voor gepensioneerden.

Dat sociale dossiers belangrijk waren voor het Belgische voorzitterschap bleek uit het feit dat, naast de vorige prioriteit, ook de modernisering van de sociale zekerheid en de duurzaamheid van de pensioenen als aparte prioriteiten werden geformuleerd. Ook in verband met deze en aanverwante materies werden conferenties georganiseerd waarop experts en politieke verantwoordelijken hun meningen en ervaringen uiteenzetten en onderling in debat gingen.

De modernisering van de sociale zekerheid is een politiek gevoelige materie waarover al jaren gediscussieerd wordt. In dit verband kon het Belgische voorzitterschap echter verder bouwen op de inspanningen van het Zweedse voorzitterschap. In de eerste helft van 2001 werden namelijk de technische discussies al afgerond omtrent het voorstel van de Commissie (dat dateerde uit 1998) om verordening 1408/71 – die de coördinatie regelt van de sociale zekerheidsstelsels – te vereenvoudigen en te hervormen. De Europese Raad van Stockholm had de Raad verzocht om voor eind 2001 overeenstemming te bereiken over parameters voor de modernisering van de verordening. De Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid is er begin december in geslaagd een aantal principes en basisopties vast te leggen aan de hand waarvan de betrokken verordening gemoderniseerd moet worden. Op basis van twaalf parameters zal de oude wetgeving aangepast worden, waarbij onder meer het verschil tussen zelfstandigen en loontrekkenden, maar ook het onderscheid tussen EU-burgers en buitenlanders wegvalt. Wat dit laatste betreft, heeft de Raad besloten om artikel 63 van het Verdrag als juridische basis te nemen voor de nieuwe verordening: onderdanen van derde landen die legaal verblijven en werken in een lidstaat zouden hun recht op sociale zekerheid ook kunnen aanspreken als ze migreren naar een andere lidstaat. Dit impliceert dus een verruiming van de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels tot onderdanen van derde landen. Groot-Brittannië, Ierland en Denemarken zijn, in overeenstemming met enkele protocollen bij het Verdrag, evenwel niet verplicht om dit laatste te aanvaarden.

Een bijzondere klemtoon werd in de prioriteitennota gelegd op de duurzaamheid van de pensioenstelsels. Al in Stockholm (voorjaar 2001) stelde de Europese Raad vast dat er omwille van de vergrijzing strategieën nodig zouden zijn om toereikende pensioenstelsels te garanderen. Nog onder Zweeds voorzitterschap werd het debat opgestart en België wilde tegen eind 2001 een aantal gemeenschappelijke doelstellingen overeenkomen, die enerzijds blijvende bescherming voor gepensioneerden waarborgen en anderzijds de gezondheid van de openbare financiën garanderen. Tegemoetkomend aan de verzoeken van de Europese Raad van Stockholm en Göteborg om de open coördinatiemethode toe te passen op vlak van pensioenen, verklaarde de Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken zich begin december akkoord met een gemeenschappelijk rapport van het Comité voor sociale bescherming en het Comité voor economische politiek dat doelstellingen en werkmethodes voorstelt voor het gebruik van deze open coördinatiemethode op vlak van pensioenen. De doelstellingen zijn: (1) de geschiktheid van pensioenen: lidstaten moeten ervoor zorgen dat de pensioenstelsels sociale doelstellingen waarborgen; (2) de financiële houdbaarheid van pensioenstelsels; (3) de aanpassing van pensioenstelsels aan veranderende behoeften (van de economie, de maatschappij en individuen). De lidstaten moeten tegen september 2002 een eerste nationaal strategisch rapport over pensioenen opstellen. Deze zullen worden geanalyseerd in een gemeenschappelijk rapport van de Commissie en de Raad die goede praktijken en baanbrekende benaderingen van gezamenlijk belang zullen aangeven. Dit gezamenlijk rapport moet voorgelegd worden aan de Europese Raad in de lente van 2003 (onder Grieks voorzitterschap). Hoewel het technische werk voornamelijk door de hoger vermelde Comités werd geleverd, heeft het Belgische voorzitterschap toch een stimulerend klimaat gecreëerd in dit pensioendossier.

#### **4. Het extern luik van het fiscaal pakket**

Het Belgische voorzitterschap wilde de beslissingen die in 2000 werden genomen in verband met het fiscaal pakket (spaarfiscaliteit, belastingsregelingen voor ondernemingen, intresten, royalty's) verder uitwerken. Een belangrijk aspect omvatte de voortzetting van de onderhandelingen met derde landen (voornamelijk Zwitserland) met het oog op een definitief akkoord over de ontwerprichtlijn inzake spaarfiscaliteit (2002).

Het voorzitterschap had de intentie om – samen met de Commissie – de beslissingen die eind 2000 waren genomen over het fiscaal pakket verder uit te werken. Integratie van financiële markten wordt immers als een onontbeerlijk aspect van een echte eenheidsmarkt beschouwd. Het gaat hier evenwel om een uiterst complex en gevoelig dossier, waarbij onder meer Oostenrijk en Luxemburg inzake spaarfiscaliteit een harde onderhandelingspositie innemen. Bovendien moeten beslissingen met betrekking tot fiscaliteit met unanimiteit worden genomen. Een definitieve regeling zal in elk geval nog enige tijd op zich laten wachten en wellicht jarenlange overgangperiodes inhouden. In december werd al wel een tekst goedgekeurd die als basis zal dienen voor onderhandelingen met derde landen. Een doorbraak in dit dossier zal staan of vallen met de bereidheid van niet-EU-landen om bepaalde maatregelen toe te passen, die bijvoorbeeld moeten vermijden dat spaargeld (onbelast) zou wegvloeien naar deze landen. Oostenrijk en Luxemburg hebben de garantie gekregen dat de definitieve regeling pas zal worden aangenomen nadat succesvolle onderhandelingen met derde landen afgerond zijn. Anders gezegd, onderhandelingen met landen als de Verenigde Staten, Liechtenstein, Monaco, Andorra, San Marino en vooral Zwitserland zijn cruciaal. En hier wringt het schoentje. Onder het Belgische voorzitterschap werd er weliswaar een mandaat verleend aan de Commissie om, in nauwe samenwerking met het voorzitterschap, onderhandelingen op te starten, maar er is bijvoorbeeld nog geen garantie dat Zwitserland bereid zou zijn de onderhandelingen aan te vatten.

#### **5. Een aanzet voor een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid**

In Tampere had de Europese Raad de opdracht gegeven om tegen eind 2001 een evaluatie te maken van het actieprogramma om te komen tot een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Het Belgische voorzitterschap wilde verder prioriteit verlenen aan de totstandkoming van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid: harmonisering van de toekenningsprocedures en van het onthaal van vluchtelingen en een begin maken van een overkoepelend migratiebeleid. Bovendien wilde het voorzitterschap (in samenwerking met de kandidaat-lidstaten) de strijd tegen de illegale migratie opvoeren.

Dat het programma en de ambities van Tampere lang niet gerealiseerd zouden zijn tegen het einde van 2001 was al duidelijk geworden vele maanden voor het Belgische voorzitterschap van start ging. Dat de vooruitgang in de derde pijler uiterst traag verloopt is een vaststelling en kan niet als verwijt gelden naar de Belgische overheid. De politieke gevoeligheid van een harmonisering van de asiel- en migratieprocedures of de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid, ligt zeer hoog. De Commissie uitte overigens kritiek op de trage ontwikkelingen in de betrokken pijler en hekelde het gebrek aan politieke wil om vooruitgang te boeken.

In de prioriteitennota werd melding gemaakt van enkele dossiers waar de Belgische overheid toch vooruitgang wilde boeken: harmonisering van de toekenningsprocedures en van het onthaal van vluchtelingen en de strijd tegen illegale migratie. Hieronder zal blijken dat de balans wat deze dossiers betreft globaal genomen niet erg positief is. Wat overigens te verwachten was. Toch moet bij een evaluatie van de vooruitgang in de derde pijler ook rekening gehouden worden met een aantal onverwachte doorbraken: 11 september plaatste de strijd tegen het terrorisme vooraan op de agenda en verscheidene dossiers met betrekking tot justitie kwamen plots in een stroomversnelling terecht. Hieronder bespreken we eerst de (minieme) vooruitgang in de dossiers die als prioritair naar voor

geschoven werden en vervolgens besteden we aandacht aan de juridische component van de strijd tegen het terrorisme.

Met betrekking tot de richtlijn die betrekking heeft op de vaststelling van minimale normen voor de opvang van asielzoekers werden diverse delicate kwesties aangesneden, maar een politiek akkoord werd op raadsniveau niet bereikt. Er blijft ook onenigheid in verband met de verordening tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.

Wat de strijd tegen illegale migratie (en meer bepaald mensenhandel en mensensmokkel) betreft, werd in oktober een conferentie georganiseerd. Belangrijk was ook de 'high impact operation' die plaats vond van 29 september tot 8 oktober: het ging om een gezamenlijke controleoperatie aan de toekomstige buitengrenzen van de Unie, waaraan alle lidstaten en tien kandidaat-lidstaten deelnamen, met het oog op de verbetering van grenscontrolevaardigheden en de samenwerking tussen de wetshandhavingdiensten. Van een eengemaakte Europese grenspolitie is hiermee evenwel nog lang geen sprake. De Commissie publiceerde in november een mededeling over een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie maar heel concrete knopen werden daarmee niet doorgehakt. Ook afspraken met betrekking tot andere regelgeving die met de migratieproblematiek te maken heeft (gezinshereniging en de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen) komen uiterst moeizaam tot stand en er werd onder Belgisch voorzitterschap in de twee aangehaalde dossiers weinig substantiële vooruitgang geboekt. Met betrekking tot het kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel werd wel politieke overeenstemming bereikt in de Raad. In verband met het kaderbesluit over de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie werd weliswaar vooruitgang geboekt, maar nog geen politiek akkoord bereikt.

In november werd een consensus bereikt over het beginsel om maandelijks eendaagse vergaderingen van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken te organiseren (waarbij het voorzitterschap moet oordelen over de noodzakelijkheid van een dergelijke vergadering op basis van de voorbereiding van dossiers). Deze zouden moeten bijdragen tot het opdrijven van de werkzaamheden. Bovendien stelde de Europese Raad in Laken dat nieuwe impulsen en richtsnoeren essentieel zijn om de achterstand op het programma van Tampere in te halen. Een voorstel van premier Verhofstadt om een nieuwe kalender (met nieuwe vervaldata) op te stellen, heeft het niet gehaald. Wel wordt de Commissie verzocht nieuwe voorstellen (over asielprocedures, gezinshereniging en de verordening Dublin II) te lanceren om de impasse in het asiel- en immigratievraagstuk te doorbreken.

In groot contrast met de vraagstukken rond asiel en migratie werd in verband met de strijd tegen terrorisme sinds 11 september wel forse vooruitgang geboekt. Er werden buitengewone raden georganiseerd en zelfs een extra Europese Raad, op 21 september in Brussel, waar een actieplan tegen het terrorisme werd goedgekeurd. Europol kreeg een grotere rol in de strijd tegen het internationaal terrorisme (in samenwerking met interpol) en ook de strijd tegen de financiering van het terrorisme werd opgevoerd. Zo werden er initiatieven genomen om de vermogens van potentiële terroristen (tijdelijk) te bevriezen en de zogenaamde witwasrichtlijn (eigenlijk de herziening van de bestaande witwasrichtlijn), die zich al in een eindfase van de besluitvorming bevond, werd uiteindelijk na een succesvolle conciliatieprocedure goedgekeurd. Meest opmerkelijk was evenwel dat er in een tijdspanne van nauwelijks enkele maanden akkoorden werden bereikt over de gezamenlijke definitie en bestraffing van terrorisme en over het Europees arrestatiebevel. Het arrestatiebevel veroorzaakte oorspronkelijk nochtans heel wat ophef, onder meer omdat verscheidene lidstaten er niet voor te vinden waren om onderdanen uit te leveren voor daden die door de staat die de uitlevering vraagt als misdaad worden beschouwd, maar in het eigen recht niet als dusdanig worden erkend (met andere woorden: het opheffen van het principe van de dubbele strafbaarheid). Uiteindelijk werd met betrekking tot deze dubbele strafbaarheid een compromis uitgewerkt. Ook over de lijst van misdaden waarvoor het Europese arrestatiebevel zou gelden, werd intens gediscussieerd. Uiteindelijk moest op het niveau van de staats- en regeringsleiders worden ingegrepen om het dossier uit het slop te halen en toen tenslotte nog alleen Italië dwars lag, werd zelfs bedreigd met 'versterkte samenwerking': de

veertien andere lidstaten zouden desnoods alleen verder gaan. Pas in allerlaatste instantie sloot Italië zich aan bij de consensus, hoewel het land een slag om de arm houdt: pas na een grondwetswijziging (waarmee het Italiaanse parlement moet instemmen) zal het arrestatiebevel toegepast kunnen worden. Ook over de gezamenlijke definitie van terrorisme werd hevig gedebatteerd. Uiteindelijk kwam er een akkoord uit de bus over een aantal daden die door lidstaten voortaan als ‘terroristisch’ zullen worden gekwalificeerd. Ook werd een minimale strafmaat voor het leiden van of deelnemen aan terroristische acties afgesproken, hoewel dit laatste nog door verscheidene parlementen moet worden goedgekeurd. Intussen werd ook een gemeenschappelijke lijst opgesteld van terroristische organisaties, personen, groeperingen en entiteiten.

## **6. Een vaste Europese eenheid van magistraten: Eurojust**

Het Belgische voorzitterschap wilde tot een akkoord komen over de oprichting van de definitieve Eurojust (de justitiële evenknie van Europol: een vaste eenheid van magistraten met instructiebevoegdheid).

In het kader van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit was de Europese Raad van Tampere in 1999 overeengekomen dat een Eurojust opgericht moest worden. In september 2000 werd een akkoord bereikt over de oprichting van een voorlopige Eurojust, ‘Pro-Eurojust’. Deze voorlopige eenheid was sedert 1 maart 2001 werkzaam en moest zich vooral toespitsen op een verbetering van de samenwerking tussen nationale autoriteiten inzake onderzoek en vervolging van zware criminaliteit. *De facto* functioneerde Eurojust dus al en het is dan ook geen verrassing dat onder Belgisch voorzitterschap het definitieve akkoord over de oprichting uit de bus kwam. Omdat in Laken geen overeenstemming werd bereikt over het zetelpakket kreeg deze instelling evenwel slechts een voorlopige vestigingsplaats, namelijk Den Haag (waar ook europol gevestigd is).

## **7. De duurzame ontwikkeling en de zorg voor een betere levenskwaliteit**

Een eerste aanzet tot de uitvoering van de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling, die in Göteborg (juni 2001) werd goedgekeurd, was eveneens een prioriteit voor het Belgische voorzitterschap. De concrete doelstelling was het vastleggen van precieze doelstellingen en indicatoren. Daarnaast wilde het voorzitterschap bijzondere aandacht besteden aan de integratie van de milieudimensie in het transportbeleid. Meer precies wilde België het tweede pakket maatregelen inzake maritieme veiligheid tot een goed eind brengen. Daarnaast wilde het voorzitterschap een gemeenschappelijk standpunt bereiken over een nieuwe reglementering inzake preventie en duurzaam beheer van afvalstoffen en de bevordering van milieuvriendelijke producten en over de regulering van de opspoorbaarheid en het labelen van genetisch gemanipuleerde organismen. Tot slot wilde het voorzitterschap ook de energie- en milieufiscaliteit opnieuw op de Europese agenda plaatsen.

Duurzame ontwikkeling en een betere levenskwaliteit vormden de eerder groene accenten in het voorzitterschapsprogramma. De uitvoering van de *Europese strategie voor duurzame ontwikkeling* – die de Europese Raad van Göteborg in juni 2001 goedkeurde – was bijgevolg een centrale bekommernis. Daartoe dienden concrete indicatoren en doelstellingen opgesteld te worden, onder meer om de milieudimensie toe te voegen aan het proces van Lissabon in verband met werkgelegenheid, economische hervorming en sociale samenhang. Er werd inderdaad overeenstemming bereikt over indicatoren aan de hand waarvan de vorderingen van de Unie en de lidstaten op vlak van duurzame ontwikkeling jaarlijks zal worden geëvalueerd: 7 milieu-indicatoren werden toegevoegd aan de lijst van structurele indicatoren. In Barcelona zullen deze een eerste keer gehanteerd worden.

Op een tweedaagse informele gezamenlijke raadszitting in Leuven en in Louvain-la-Neuve met de ministers van milieu en van transport werd de integratie van de milieudimensie in het transportbeleid

aangekaart. Op formele zittingen van de transportraad werd het tweede pakket maatregelen inzake maritieme veiligheid behandeld, het zogenaamde Erica II-pakket. Het gaat om een gevoelig pakket, met diverse componenten: de instelling van een fonds voor de vergoeding van schade door verontreiniging door olie, de invoering van een communautair monitoring-, controle- en informatiesysteem voor de zeevaart en de oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de zeevaart en de preventie van verontreiniging door schepen. In beide laatste dossiers werd onder Belgisch voorzitterschap een gemeenschappelijk standpunt vastgesteld, maar van een afronding van de dossiers is nog geen sprake (ook al omdat de knoop over de vestigingsplaats van het Agentschap nog niet is doorgehakt).

Daarnaast had het voorzitterschap een aantal concrete milieudossiers naar voor geschoven waarin het een doorbraak of minstens vooruitgang wenste: de richtlijn in verband met verpakking en verpakkingsafval werd later dan voorzien door de Commissie ingediend, waardoor een gemeenschappelijk standpunt onmogelijk was. Over het voorstel voor een verordening betreffende de traceerbaarheid en etikettering van genetisch gemodificeerde organismen werd uitgebreid gediscussieerd in de Raad. In afwachting van een akkoord blijft – onder meer na aandringen van het Belgische voorzitterschap – in elk geval het huidige moratorium, dat sedert 1998 in de Unie van toepassing is, van kracht.

In verscheidene andere milieudossiers, die niet in de prioriteitennota werden opgenomen, werd substantiële vooruitgang geboekt: onder meer de richtlijnen en besluiten over ozon, brandstofkwaliteit, pleziervaartuigen, niet voor de weg bestemde mobiele machines, publieke participatie bij milieubesluitvorming, financiering van NGO's, bevordering van hernieuwbare energiebronnen, ... werden ofwel afgerond, ofwel tot een politiek akkoord of gemeenschappelijk standpunt gebracht. En uiteraard werden verscheidene seminars en studiedagen georganiseerd (bijv. in verband met dioxines in de lucht, luchtkwaliteit, milieucommunicatie, open ruimte etc.)

Het Belgische voorzitterschap had aangekondigd de energie- en milieufiscaliteit op de agenda te plaatsen. In deze dossiers wordt af en toe zelfs met 'versterkte samenwerking' gedreigd, waardoor de landen die bereid zijn om deze vormen van belasting in te voeren, dit ook gezamenlijk kunnen doen. Toch – misschien te wijten aan verdeeldheid in de Belgische regering en omdat niet de ministers van leefmilieu, maar die van financiën hier uiteindelijk een doorslaggevende stem hebben – werden in dit dossier geen opmerkelijke stappen gezet.

Vele milieudossiers worden ook behandeld op multilaterale fora, waarop België in de tweede helft van 2001 de Unie vertegenwoordigde. Dit gebeurde onder meer op bijeenkomsten over biodiversiteit, bossen, het Aarhus-verdrag en talrijke voorbereidende vergaderingen voor de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling (Johannesburg, 2002). In dit verband trachtte de Belgische voorzitter onder meer de problematiek van 'mondiaal milieubeheer' hoog op de agenda te krijgen. Het meest succesvol waren waarschijnlijk de klimaatconferenties in Bonn en Marrakech. Ondanks de houding van de Verenigde Staten, werd onder Europese impuls het Kyotoproces weer vlot getrokken (hoewel natuurlijk afgewacht moet worden wat de uiteindelijke resultaten zullen zijn).

## **8. De Europese voedselautoriteit**

België wilde tijdens zijn voorzitterschap overgaan tot de definitieve installatie van de Europese voedselautoriteit. Meer in het algemeen wilde het voorzitterschap ook aandacht besteden aan een versterking van de controle op de voedselketen en het invoeren van een positieve lijst inzake de samenstelling van diervoeders.

Na opeenvolgende crisissen in de landbouwsector werd consumentenbescherming en het herstellen van het vertrouwen van de consumenten in het voedsel een Europese prioriteit. In dit verband organiseerde het voorzitterschap enkele conferenties, maar het was vooral uitkijken naar een akkoord over de Europese Voedselautoriteit. Na (grotendeels informeel) overleg met de Commissie en het

Europees Parlement, waarbij verscheidene standpunten van dit parlement werden overgenomen, werd onder Belgisch voorzitterschap een akkoord bereikt (waardoor het dossier niet in een slopende conciliatieprocedure terechtkomt). De verordening tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden werd dan ook goedgekeurd door Raad en Parlement. Het valt overigens op dat in de loop van de procedure ook de naam wijzigde (het heet voortaan 'Autoriteit voor voedselveiligheid'). Samen met de richtlijn betreffende de handel in mengvoeders (in december werd een bemiddelingsprocedure succesvol afgesloten) zou deze verordening moeten bijdragen tot meer controle op de voedselketen en meer zekerheid inzake de samenstelling van diervoeders. Doordat in Laken geen overeenstemming werd bereikt over de definitieve zetel van deze autoriteit, werd beslist om de autoriteit tijdelijk in Brussel onder te brengen (waarover de Commissie trouwens enthousiast is). Wat betreft de positieve lijst inzake de samenstelling van de diervoeders, werd afgesproken om tegen december 2002 een haalbaarheidsstudie te ondernemen.

## **9. Het gemeenschapsoctrooi**

Het Belgische voorzitterschap benadrukte het belang van onderzoek en ontwikkeling in de Unie en wenste een politiek akkoord te bereiken over het gemeenschapsoctrooi en een gemeenschappelijk standpunt over het zesde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling.

Om actief bij te dragen tot de ontwikkeling van een 'Europese ruimte van onderzoek en innovatie' wilde het voorzitterschap een politiek akkoord bereiken over het gemeenschapsoctrooi. Het talenregime en de positie van nationale bureaus bleken echter grote hinderpalen. Aangezien over deze materie bij unanimititeit diende te worden beslist, was het van bij de aanvang al duidelijk dat dit een moeilijk dossier zou worden. Het werd dan ook verscheidene keren geagendeerd en uiteindelijk werd de kwestie zelfs behandeld door de staats- en regeringsleiders in Laken. Ook een compromisvoorstel (een octrooiaanvraag is mogelijk in een taal naar keuze en het octrooi wordt afgeleverd in drie officiële werktalen en eventueel in een andere taal als de aanvrager bereid is te delen in de kosten; aanvragen mogen gericht zijn tot de nationale bureaus - die verantwoordelijk zullen zijn om antecedenten op te sporen - maar moeten worden gemeld aan het Europees patentenbureau) bleek onhaalbaar. Globaal genomen zijn vooral Spanje en Portugal in dit dossier blijven dwarsliggen: ofwel moest hun taal op gelijke voet behandeld worden met Engels, Frans en Duits, ofwel zou enkel het Engels aanvaard mogen worden. De Europese Raad van Laken gaf de Raad Interne Markt de opdracht om in de tweede helft van december nog te trachten een akkoord te bereiken, maar met het allerlaatste compromisvoorstel weigerden dit keer Frankrijk, Duitsland en Portugal in te stemmen.

Het voorzitterschap had ook de intentie een gemeenschappelijk standpunt over het zesde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling vast te stellen. Er werd over dit thema een conferentie georganiseerd en de ministers van Onderzoek slaagden er effectief in om een gemeenschappelijk standpunt te bereiken. In de compromistekst van het voorzitterschap werden overigens ook de standpunten van het Europees Parlement grotendeels geïntegreerd.

## II. Het vastberaden verder zetten van de uitbreiding: naar een herstel van de Europese identiteit

### 10. De uitbreiding

Het Belgische voorzitterschap wenste de verderzetting van de toetredingsonderhandelingen volgens het schema en de kalender die in december 2000 in Nice werden goedgekeurd. Tevens wilde het voorzitterschap in Gent en in Laken brede oriëntatiediscussies houden.

De uitbreiding werd als een van de voornaamste prioriteiten naar voor geschoven. Toch is de rol van het voorzitterschap hier niet zo groot. Momenteel worden met de kandidaat-lidstaten voornamelijk technische onderhandelingen gevoerd over de omzetting van het *acquis communautaire* in de eigen wetgeving. Vooral de taak van de Commissie (meer bepaald het Directoraat-Generaal Uitbreiding) is hier aanzienlijk. In totaal werden in de tweede helft van 2001 een veertigtal hoofdstukken gesloten en ruim tien nieuwe hoofdstukken geopend. Op verscheidene terreinen werd hierdoor achterstand ingelopen. De onderhandelingen schieten dus flink op en het schema en de kalender die in Nice werden afgesproken, worden gerespecteerd en zijn op de Top in Laken herbevestigd. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat op de informele Europese Raad in Gent een uitgebreide discussie gewijd zou worden aan de uitbreiding, maar deze Top werd uiteindelijk gedomineerd door besprekingen over de gevolgen van de terreuraanslagen van 11 september. De uitbreiding kwam slechts in de marge aan bod.

In november publiceerde de Commissie een nieuw strategisch document en ‘voortgangsrapporten’ voor de verschillende kandidaat-lidstaten. Hier klinken vooral positieve geluiden door: hoewel er nog verschillende zware hoofdstukken op de agenda staan (onder meer in verband met landbouw, structuurfondsen, budget), meent de Commissie dat de onderhandelingen met tien kandidaten tegen eind 2002 afgerond kunnen worden. Het gaat om Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slovaakse, Hongarije, Slovenië, Cyprus en Malta. Aan de politieke criteria voldoen alle kandidaat-lidstaten en de aanpassing van de wetgeving en de administratie schiet voor deze tien landen redelijk goed op. In Laken hebben de staats- en regeringsleiders zich eensgezind achter deze Commissiedocumenten geschaard. Als het huidige tempo van onderhandelingen en hervormingen wordt voortgezet, zullen dan ook tien staten in 2004 kunnen deelnemen aan de verkiezingen van het Europees Parlement. Bulgarije en Roemenië zullen specifieke bijstand krijgen om de nodige hervormingen te versnellen.

Net als andere recente voorzitterschappen heeft ook de Belgische overheid getracht om de kandidaat-lidstaten geleidelijk aan bij de werkzaamheden van de Unie te betrekken. Zo werden alle kandidaten uitgenodigd om zich aan te sluiten bij de conclusies van de extra Europese Raad van 21 september over de strijd tegen het terrorisme. Tevens werden ze betrokken bij de discussies over mensenhandel. Maar ook bij meer ‘gewone’ werkzaamheden wordt al overlegd met de kandidaat-landen. Zo werden zij onder meer uitgenodigd op een informele Raad Cultuur over audiovisueel beleid.

Turkije is de enige kandidaat-lidstaat waarmee de onderhandelingen nog niet aangevat werden. Discussies over Cyprus blijven aan de gang en de Europese Raad heeft in Laken de toenadering tussen de leiders van het Griekse en Turkse deel van Cyprus positief onthaald en hen aangemoedigd verder te zoeken naar een politieke oplossing. Turkije blokkeerde lange tijd een doorbraak in het dossier van de Europese troepenmacht. Als NAVO-lidstaat die niet tot de EU behoort, kon Turkije mee beslissen over de inzet van NAVO-middelen voor de Europese troepenmacht. Uiteindelijk ging Turkije akkoord met een compromisvoorstel, dat echter voor Griekenland dan weer te ver ging. In Turkije worden in elk geval wel hervormingen doorgevoerd om het land voor te bereiden op een toetreding. Zo werden recent een aantal herzieningen van het burgerlijk wetboek gestemd waardoor mannen en vrouwen meer gelijke rechten krijgen. Het voorzitterschap heeft deze wetswijzigingen positief geëvalueerd. Belangrijk was ten slotte ook de beslissing van de Top in Laken om Turkije eenzelfde statuut te geven als de andere kandidaat-lidstaten in de Conventie die het debat over de toekomst van Europa moet

voeren (zie elders). *De facto* zijn dit soort stappen heel moeilijk omkeerbaar. Het intens betrekken van Turkije bij het debat over Europa's toekomst is weliswaar symbolisch, maar toch van erg groot belang.

### III. De externe dimensie van de Europese Unie: naar een stabilisering van het Europese continent en een versterking van de Europese stem in de wereld

#### 11. Het Europees veiligheids- en defensiebeleid

De verdere uitwerking van de Europese defensie-identiteit stond centraal voor het Belgische voorzitterschap. Meer concreet wilde België dat de Europese Unie in Laken operationeel zou worden verklaard op het vlak van crisisbeheer. Het voorzitterschap beoogde ook een definitief akkoord over de samenwerking tussen de Unie en de NAVO. Daarnaast wilde het voorzitterschap de werkzaamheden verder zetten met betrekking tot crisispreventie en de civiele aspecten van crisisbeheer: het politionele aspect, de vorming van personeel, de versterking van de rechtstaat en de civiele bescherming.

Het Belgische voorzitterschap wilde, in overeenstemming met eerder genomen beslissingen, de Europese Unie in Laken operationeel verklaren op het vlak van crisisbeheer en met het oog daarop een definitief akkoord bekomen over de samenwerking met de NAVO. In november vond in Brussel een Conferentie voor de verbetering van de vermogens (*EU military capacity improvement conference*) plaats: de ministers van defensie onderzochten welke vermogens nodig zijn om in 2003 een missie van 60.000 personen voor ten minste een jaar binnen de zestig dagen te kunnen opzetten. De lidstaten bevestigden op deze conferentie hun wil om de doelstellingen te bereiken. De bijdragen die de verschillende lidstaten wenselijk te leveren, werden geïnventariseerd maar er werden ook verscheidene lacunes vastgesteld. Om voor het hele spectrum van de zogenaamde Petersbergtaken complexe operaties uit te voeren, zullen nog veel inspanningen moeten worden geleverd. Belangrijke tekortkomingen situeren zich onder meer in commando- en controlestructuren, inlichtingendiensten en strategisch transport. Er werd op de Conferentie een vermogensactieplan goedgekeurd om de inspanningen op te voeren, maar nog onafhankelijk daarvan kan een Europese troepenmacht pas echt werkzaam zijn indien zij toegang heeft tot NAVO-middelen. Tijdens het Belgische voorzitterschap werd getracht om een formeel akkoord met de NAVO te onderhandelen, maar vooral Turkije lag hier dwars. Turkije vreest namelijk dat de NAVO-middelen eventueel ingezet zouden worden voor operaties bij Cyprus of in de oostelijke Middellandse Zee, waar het land verwickeld zit in geschillen met Griekenland. In eerste instantie eiste Turkije dan ook een volledige betrokkenheid in de Europese defensiebesluitvorming. Later gaf Turkije zijn hardnekkige veto op: Turkije zal wel geraadpleegd worden, maar niet mee beslissen. Wel werd afgesproken dat de Unie niet automatisch over NAVO-middelen zal beschikken, maar dat de NAVO-raad elk verzoek *ad hoc* zal behandelen en bijgevolg telkens bij consensus zal beslissen. Voor Griekenland gingen deze toegevingen dan weer te ver, waardoor uiteindelijk (nog) geen akkoord met de NAVO kon worden gesloten. Zoals gepland werd de EU in Laken wel operationeel verklaard, maar zonder overeenkomst met de NAVO stelt deze operationaliteitsverklaring eigenlijk niet veel voor. Wel kan verwacht worden dat er spoedig een regeling met de NAVO getroffen kan worden. In Laken zaaide de Belgische minister van buitenlandse zaken wel verwarring door op een persconferentie te verklaren dat de Unie unaniem een troepenmacht voor Afghanistan zou oprichten waaraan alle lidstaten zouden deelnemen. Achteraf werd duidelijk dat het absoluut niet om een Europese troepenmacht als dusdanig zou gaan, dat het bevel gevoerd zou worden door Groot-Brittannië en dat zelfs nog niet alle EU-lidstaten beslist hadden om effectief deel te nemen.

Op voorstel van de Belgische minister van defensie hebben de ministers van buitenlandse zaken gedebatteerd over de mogelijkheid om een Raad Defensie op te richten (naast de informele ontmoetingen en uitnodigingen op Raden Algemene Zaken). Hierover bestond evenwel geen consensus en deze knoop is dan ook nog lang niet doorgehakt.

Crisisbeheersing heeft uiteraard niet alleen een militaire, maar ook een civiele component. Het Belgische voorzitterschap wilde ook de werkzaamheden op dit laatste vlak verder zetten. De lidstaten



hadden tijdens de Europese Raad in Feira vier prioritaire actieterreinen vastgesteld (politie, versterking van de rechtsstaat, versterking van het civiel bestuur en van de civiele bescherming) en er zich toe geëngageerd om tegen 2003 vijfduizend politieambtenaren te kunnen mobiliseren voor internationale politieopdrachten (waarvan duizend inzetbaar in minder dan dertig dagen). Op de conferentie over de toezegging van politievermogens, in november, bleek dat dit objectief zal gehaald worden.

## **12. Rusland**

België wilde tijdens zijn voorzitterschap een actieplan voorleggen voor de uitvoering van de gemeenschappelijke strategie EU-Rusland. Tijdens een top in oktober wilde België dat de aandacht onder meer zou gaan naar de economische betrekkingen en de gevolgen van de uitbreiding. Ook de stabilisering van de situatie in de Kaukasus en de versterking van de rechtstaat wilde België aan bod laten komen.

In juli, bij het begin van het Belgische voorzitterschap, werd zoals gepland een werkplan voorgelegd voor de uitvoering van de gemeenschappelijke strategie EU-Rusland. En begin oktober vond inderdaad een topontmoeting plaats. Daar werd onder meer gediscussieerd over het vrij verkeer tussen Rusland en de regio Kaliningrad (een Russische enclave die na de uitbreiding binnen de EU zal liggen). Ook handelsvraagstukken, en meer bepaald de (door de EU gesteunde) toekomstige toetreding van Rusland tot de wereldhandelsorganisatie, vormden gespreksonderwerpen. Bovendien werd gesproken over een gezamenlijke economische ruimte: een expertengroep kreeg de opdracht om tegen 2003 een concept uit te werken. Aandacht ging ook naar samenwerking in verband met energie en ruimteonderzoek en de plaats van Rusland in het Europese veiligheidsbeleid kwam eveneens aan bod hoewel er wat dit laatste betreft geen concrete beslissingen werden genomen.

Het valt echter op dat het aspect ‘mensenrechten’ nauwelijks aan bod is gekomen. In de gezamenlijke verklaring na afloop van de top in oktober wordt bijvoorbeeld met geen woord gerept over de eerbiediging van de mensenrechten in Tsjetsjenië. De agenda van deze top werd overigens sterk beïnvloed door de actualiteit en er werd onder meer afgesproken om te bestuderen hoe informatie met betrekking tot terrorisme vlot uitgewisseld kan worden. Bovendien wordt een intense dialoog opgestart in verband met crisispreventie en –beheer.

## **13. Centraal-Afrika**

Het Belgische voorzitterschap wilde de Europese Unie nauwer betrekken bij het vredesproces in Centraal-Afrika en de regio van de Grote Meren. Het wilde tevens, samen met andere internationale organisaties, een inventaris opstellen van humanitaire noden en rehabilitatiebehoeften met betrekking tot gezondheid, onderwijs, infrastructuur, justitie en het democratiseringsproces in het algemeen. Op deze basis wilde België ook een actieplan voorstellen met het oog op vrede en ontwikkeling in de regio.

In mei, dus nog vóór het Belgische voorzitterschap van start ging, stelde de Raad een gemeenschappelijk standpunt vast over de preventie, beheersing en oplossing van conflicten in Afrika. Het Belgische voorzitterschap wilde de betrokkenheid van de Unie bij het vredesproces in Centraal-Afrika nog opvoeren. In die optiek stelde België dan ook een actieplan op voor het gebied van de Grote Meren, onder meer gericht op een betere coördinatie en coherentie van het Uniebeleid. Zowel de veiligheids- als de humanitaire situatie blijven in de hele regio echter erg verontrustend. Het welslagen van het hele vredesproces blijft sterk afhankelijk van de politieke wil van de betrokken partijen op het terrein. De beide vredesprocessen (het proces van Lusaka in verband met de Democratische Republiek Congo en het proces van Arusha in verband met Burundi) blijven heel erg fragiel. Zo mislukte bijvoorbeeld de inter-Congolese dialoogontmoeting van oktober in Addis Abeba. De Unie keurde wel bijkomende (financiële) ondersteuningsacties goed en stuurde eind november ook een ministeriële

missie naar de regio, onder leiding van Louis Michel. Men kan echter moeilijk stellen dat het vredesproces hiermee in een stroomversnelling is geraakt. Diverse partijen werden wel uitgenodigd op een rondetafelconferentie in Brussel (januari 2002), maar vrede en ontwikkeling realiseren in deze regio, blijft een uiterst complexe onderneming. Intussen beslisten Groot-Brittannië en Frankrijk om hun ministers van buitenlandse zaken in januari 2002 naar Congo te sturen om hun bijdrage tot een vredesregeling te onderzoeken.

Van de ministeriële reis naar Centraal-Afrika zal misschien nog vooral het haast vijandige onthaal in Zimbabwe onthouden worden: de Unie is uiterst bezorgd omwille van de weinig transparante voorbereidingen van de presidentsverkiezingen in 2002. Dit is ook op de Top in Laken bevestigd. President Mugabe blijkt maar matig opgezet met deze bemoeienissen.

Vermeldenswaard is ook dat er op 11 oktober in Brussel een ministeriële conferentie Europa-Afrika plaatsvond, als onderdeel van een proces waarmee in april 2000 tijdens een top in Cairo een begin is gemaakt (een volgende top zal plaatsvinden in Lissabon, in 2003). Uiteenlopende thema's (conflictpreventie, teruggave van cultuurgoederen, schuldenlast, regionale samenwerking, mensenrechten, voedselveiligheid, strijd tegen aids, milieu) werden behandeld. In Brussel werd ook nog het 'New African Initiative' besproken en er werd beslist om regelmatig gesprekken te voeren tussen de Unie en de promotoren van dit initiatief. Als intussen min of meer verplicht nummer volgde ook nog een gezamenlijke verklaring tegen het terrorisme.

#### **14. De Balkan**

Ook de Balkan was een prioritaire regio voor het Belgische voorzitterschap, in die zin dat België het proces dat op de Top van Zagreb werd gelanceerd, wilde verder zetten, met het oog op regionale samenwerking en economische ontwikkeling. Tevens was het de bedoeling om met een of meerdere landen stabilisatie- en associatieverdragen te sluiten. Meer in het algemeen wilde het voorzitterschap zich blijven inzetten voor het bewaren van vrede en veiligheid in de Balkan.

Het proces dat op de Top van Zagreb werd gelanceerd, heeft voornamelijk betrekking op regionale samenwerking en economische ontwikkeling, hetgeen door de Unie ook in de tweede helft van 2001 ondersteund en aangemoedigd werd. In oktober werd een stabilisatie- en associatieakkoord gesloten met Kroatië. Dit ging gepaard met een gemeenschappelijke verklaring over het opzetten van een politieke dialoog. Ook andere landen in de regio worden betrokken in het stabilisatie- en associatieproces. Indirect wordt hiermee niet enkel een blijvend vooruitzicht op (onder meer financiële) bijstand, maar (op langere termijn) ook op toetreding verleend.

Wat het bewaren van vrede en veiligheid betreft, moet in de eerste plaats verwezen worden naar het conflict tussen Macedonië en de etnische Albanen. In augustus werd door de partijen een kaderakkoord ondertekend (het akkoord van Ohrid), hetgeen door de EU positief onthaald werd. Via haar vertegenwoordiger (François Léotard) had de Unie (net als de VS) overigens meegewerkt aan de sluiting van de overeenkomst. De gebrekkige vooruitgang bij de uitvoering van deze kaderovereenkomst, vormde echter reden tot ongerustheid. Het voorzitterschap oefende in naam van de Unie druk uit op de Macedonische regering om de ontwapening van het vroegere UCK gepaard te laten gaan met een grondwetsherziening die de rechten van de verschillende bevolkingsgroepen garandeert. Financiële bijstand zou afhankelijk worden gemaakt van vooruitgang in het oplossen van het politieke conflict. Hoewel de Unie nog niet klaar is om een EU-troepenmacht als zodanig te sturen, blijven verschillende lidstaten wel aanwezig in de regio. Sinds kort is er sprake van een stabilisering, maar het vredesproces blijft heel broos, want in november nog laaide het geweld weer even op.

Ook in Kosovo is er sprake van een zekere stabilisering. Dit bleek onder meer uit het relatief ordelijke verloop van de verkiezingen in november. In overeenstemming met een pleidooi van de EU-ministers van buitenlandse zaken, werden de Kosovaarse Serviërs door de Joegoslavische president Kostunica aangemoedigd om deel te nemen aan deze verkiezingen.

## 15. Het vredesproces in het Midden-Oosten

België kondigde aan tijdens zijn voorzitterschap de partijen aan te sporen via dialoog en onderhandelingen hun geschillen op te lossen en de draad van het vredesproces dus weer op te nemen. Met de Verenigde Staten en alle partijen in de regio wilde België goede contacten onderhouden. Tevens zou België erop toezien dat de dynamiek van het Euromediterrane partnerschap wordt behouden.

In samenwerking met de Verenigde Staten en alle betrokken partijen in de regio wilde het Belgische voorzitterschap het vredesproces in het Midden-Oosten nieuwe impulsen geven. Toch kon het voorzitterschap in de praktijk niet veel anders doen dan telkens opnieuw zijn bezorgdheid uiten over de escalerende situatie en via verklaringen de opeenvolgende aanslagen en vergeldingsacties veroordelen en oproepen tot dialoog en onderhandelingen. Beoordelingen werden de Palestijnse autoriteit en de Israëlische regering aangemaand om respectievelijk de daders van gewelddaden op te pakken en de troepen weg te trekken uit zones die onder Palestijns gezag staan. In de conclusies van de Top van Laken worden de intussen klassieke eisen nog een keer herhaald: de vrede kan alleen gebaseerd zijn op de resoluties nr. 242 en 338 van de Verenigde Naties, het recht van Israël op veiligheid en dat van de Palestijnen op een eigen staat. Bovendien moeten het plan-Tenet (staakt-het-vuren) en de aanbevelingen van de Commissie-Mitchell leiden tot een hervatting van de dialoog. De Unie pleitte ook herhaaldelijk voor een onpartijdig toezichtsmechanisme.

Naar aanleiding van de terreuraanslagen in de Verenigde Staten kwam ook het conflict in het Midden-Oosten centraal te staan en de buitengewone Europese Raad van 21 september beklemtoonde dat de Unie alles in het werk moest stellen om de conflictpartijen tot een duurzame vrede te brengen. Er werd beslist om nog intensiever te bemiddelen en een hoge delegatie met de Belgische premier en minister van buitenlandse zaken, de Spaanse minister van buitenlandse zaken, de hoge vertegenwoordiger voor het buitenlands beleid van de Unie en de Commissievoorzitter bracht medio november een bezoek aan het conflictgebied. Nog voor deze missie was de Europese voorzitter erin geslaagd om de partijen twee maal aan de onderhandelingstafel te doen plaatsnemen (eind september en begin november). Echter zonder resultaat. Ook de diplomatieke rondreis leverde geen concrete resultaten op en verliep overigens in een weinig hartelijke sfeer. Dat in België een rechtszaak loopt tegen de Israëlische premier Sharon verzuurde de relaties nog sterker. Globaal genomen was het optreden in het Midden-Oosten opnieuw een illustratie van de machteloosheid in het externe Unieoptreden. Typerend is dat de ministers van buitenlandse zaken in hun raadsconclusie van begin oktober de Verenigde Staten oproepen “al hun invloed aan te wenden om het conflict in het Midden-Oosten tot een oplossing te brengen.”

Het voorzitterschap wilde tevens de dynamiek van het Euro-mediterrane partnerschap (het zogenaamde Barcelonaproces) behouden. Er vond een zitting plaats met de ministers van buitenlandse zaken van 27 landen die een stand van zaken opmaakten en nieuwe impulsen aan het proces trachtten te geven, maar de agenda werd eigenlijk gedomineerd door de escalaties in het Midden-Oosten.

## IV. De toekomst van de Europese Unie: naar een ambitieuze Verklaring van Brussel-Laken

### 16. De verklaring van Laken

België wilde een ambitieuze verklaring van Laken, die zich zou uitspreken over de agenda van het debat over Europa's toekomst, over de methode die zal gebruikt worden en over de kalender. In elk geval wilde het Belgische voorzitterschap een aantal vragen stellen om de deuren te openen voor een breed en diepgaand debat.

Hier werd reeds uitgebreid op ingegaan.

## **V. Ten slotte: ook actualiteit en internationale uitdagingen zouden volgens de prioriteitennota de agenda bepalen**

Er werd in deze bijdrage reeds ingegaan op de gebeurtenissen van 11 september. Globaal genomen heeft de Unie tijdens het Belgische voorzitterschap weinig leiderschap uitgestraald. Maar in andere conflicten (Balkan, Golfoorlog) was dit niet anders. Het gaat hier om een structureel probleem dat niet (uitsluitend) te wijten is aan een zwak optreden van het voorzittende land. Europa slaagt er slechts erg moeizaam in om eigen accenten te leggen bij crisissen en het is duidelijk dat verscheidene lidstaten weigerachtig staan tegenover het voeren van een werkelijk gemeenschappelijk buitenlands beleid.

Toch moet er worden opgemerkt dat de Europese Unie op sommige multilaterale fora in de tweede helft van 2001 net wél succesvol optrad. Aan de klimaatconferenties (Bonn en Marrakech) werd al aandacht besteed, maar ook in Durban (racismeconferentie) en Doha (start van een nieuwe handelsronde binnen het WTO-kader) slaagde de Unie erin om met één stem te spreken en een stempel te drukken op het eindresultaat.

Onder 'actualiteit' kan ook de verdere opkomst van het zogenaamde 'antiglobalisme' als maatschappelijke en politieke kracht beschouwd worden. Het Zweeds voorzitterschap werd, nogal onverwacht, afgesloten met straatsprotesten en bij het begin van het Belgische voorzitterschap liep een demonstratie in Genua tegen een bijeenkomst van de G7 ernstig uit de hand. Ook bij de bijeenkomsten van de staats- en regeringsleiders in Gent en Laken werd gedemonstreerd, maar zware rellen bleven uit. Nog tijdens het voorzitterschap heeft de Belgische overheid op deze ontwikkelingen gereageerd: niet uitsluitend door het ontwerpen van gesofisticeerde plannen voor ordehandhaving, maar ook via de organisatie van een conferentie (oktober, Gent) over de gevolgen van de mondialisering, waarop vertegenwoordigers van de andere-mondialiseringsbeweging uitgenodigd werden.