

<b>Voorbeelden, toelichtingen en figuren</b>	9
<b>Inleiding</b>	13
“Europa heeft beslist dat...”	14
Comitolowie? Comitolowat?	15
Een ondoordringbaar kluwen?	15
<b>Ten geleide: de verdere opbouw van dit boek</b>	17
<b>Een zijsprongetje: de politieke wetenschap en Europese besluitvorming</b>	21
De oude strijd: neofunctionalisten tegen intergouvernementalisten	21
Wandelen met de hond: een principal-agent perspectief	23
Instellingen zijn belangrijk	24
Macht achter de schermen: netwerktheorieën	27
Multilevel governance als metafoor	30
Noten	31
<b>1. Historische beslissingen</b>	33
1.1 Inleiding	33
1.1.1 Wat zijn historische beslissingen?	33
1.1.2 Staats- en regeringsleiders aan het Europese roer	33
1.1.3 Een klein clubje?	34
1.2 Vier historische beslissingen: de procedures en de realiteit	37
1.2.1 Financiële meerjarenplannen: moeilijke centenkwesities	37
1.2.2 Een nieuwe voorzitter van de Commissie: de strijd om een topfunctie	41
1.2.3 Uitbreiding: hoe groot wordt de Unie?	44
1.2.4 Het wijzigen van de verdragen: timmeren aan de fundamenten	48

1.2.5	Conclusie: de Europese Raad hakt de historische knopen door	52
1.3	Instelling 1: de Europese Raad	53
1.3.1	Samenstelling van de Europese Raad	54
1.3.2	Weinig functies op papier	55
1.3.3	De voorbereiding van een Europese Raad	57
1.3.4	De chefs en hun rituelen	59
1.3.5	Het slotdocument: elke komma telt	61
1.3.6	De Europese Raad in een uitgebreide Unie	63
	Noten	64
2.	<b>Europese wetten</b>	67
2.1	Honderdduizend bladzijden	67
2.2	De meest gebruikte procedure: de gewone wetgevingsprocedure	70
2.2.1	Het verloop van de gewone wetgevingsprocedure: pingpong tussen instellingen	72
2.2.2	Cijfers over de gewone wetgevingsprocedure (en de medebeslissingsprocedure)	77
2.3	De bijzondere wetgevingsprocedure	81
2.4	Instelling 2: de Europese Commissie	86
2.4.1	Het politieke niveau: het College van Commissarissen	89
2.4.2	Het administratieve niveau: Directoraten-Generaal en Diensten	93
2.4.3	Het initiatiefrecht van de Commissie	96
2.4.4	De voelsprietten en de helplijnen van de Commissie	99
2.4.5	Het College van Commissarissen aan het werk	102
2.5	Instelling 3: de Raad	103
2.5.1	De samenstelling van de Raad en het coördinatieprobleem	104
2.5.2	Een roterend voorzitterschap	107
2.5.3	De werking van de Raad: vechten om de stemmen (maar uiteindelijk zoveel mogelijk bij consensus beslissen)	110
2.5.4	Het Secretariaat-Generaal: het geheugen van de Raad	118
2.5.5	Het Coreper: topdiplomaten onder elkaar	119
2.5.6	De werkgroepen: waar het echte werk gebeurt	123
2.5.7	De Raad in een uitgebreide Unie	125
2.6	Instelling 4: het Europees Parlement	126
2.6.1	Een indrukwekkend traject	126
2.6.2	Samenstelling en fracties	129
2.6.3	Organisatie van de werkzaamheden	134
2.6.4	De parlementaire commissies: cruciale schakels in het wetgevende werk	137
2.6.5	Deelname aan de besluitvorming onder de gewone wetgevingsprocedure	141

2.6.6	Secretariaat-Generaal en andere medewerkers	144
2.6.7	De uitdagingen voor het Parlement	145
2.7	Andere spelers in het verhaal	146
2.7.1	Het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: de praatbarakken	147
2.7.2	Nationale en regionale parlementen op zoek naar hun rol	150
	Noten	154
<b>3.</b>	<b>De uitvoering van de Europese wetgeving</b>	159
3.1	Een gedeelde verantwoordelijkheid	159
3.2	Het implementatiedeficit	161
3.3	Uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen	165
	Noten	173
<b>4.</b>	<b>Een alternatieve techniek van besluitvorming: open coördinatie</b>	175
4.1	Zachte regelgeving: met pek en veren paraderen	175
4.2	Een voorbeeld: de werkgelegenheidsstrategie	180
	Noten	183
<b>5.</b>	<b>De deelname van het federale België aan de Europese besluitvorming</b>	185
5.1	Inleiding	185
5.2	Regio's en hun toegangspoorten tot Europese besluitvorming	187
5.2.1	Rechtstreekse en formele participatie	187
5.2.2	Rechtstreekse en informele participatie	188
5.2.3	Onrechtstreekse en formele participatie	189
5.2.4	Onrechtstreekse en informele participatie	189
5.2.5	De regionale attaché in de Permanente Vertegenwoordiging: spin in het web	190
5.2.6	Een evaluatie	190
5.3	Het Belgische standpunt en de verdediging ervan	191
5.3.1	De formulering van een Belgisch standpunt	191
5.3.2	Parlementen: de grote afwezigen?	192
5.3.3	België in de Raad	194
	Noten	195
<b>6.</b>	<b>Besluit: democratie in de wondere wereld van de Europese Unie</b>	197
<b>Bijlage</b>		
<b>Relevante verdragsartikelen</b>		201

# 1.

## Historische beslissingen

### 1.1 Inleiding

#### 1.1.1 Wat zijn historische beslissingen?

Sommige beslissingen van de Europese Unie veranderen het aanzien van de Unie of ze hebben een sterke impact op het functioneren van de Unie in haar totaliteit (dus niet in maar één beleidsdomein). We spreken dan over ‘historische beslissingen’.<sup>1</sup> Een heel scherpe definitie is dat niet – het heeft ook enigszins te maken met een ‘aanvoelen’.

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

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

#### 1.1.2 Staats- en regeringsleiders aan het Europese roer

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

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

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

#### 1.1.3 Een klein clubje?

Soms wordt geargumenteed dat het niet de Europese Raad is, maar slechts een beperkt aantal leden van de Europese Raad die de grote beslissingen nemen. Meer specifiek wordt dan verwezen naar de grote landen. Men spreekt in dat verband over een *directoire*:

als de grote landen het op een akkoordje gooien, dan moeten de kleine landen volgen. Het is inderdaad zo dat een klein land in de Europese Raad de facto minder zwaar weegt. Dat neemt niet weg dat kleine landen knap lastig kunnen doen. Bovendien hangt de uitkomst van een vergadering van de Europese Raad vaak ook af van het diplomatieke talent en het politieke doorzicht van de onderhandelaars. Een klein land met een getalenteerde en ervaren regeringsleider kan wellicht 'boven zijn gewichtsklasse' spelen. Bovendien mag men niet uit het oog verliezen dat de grote landen vaak weinig eensgezind zijn, waardoor zich dan toch andere coalities vormen, waarbij ook de kleinere landen worden betrokken.

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

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

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

Bovendien konden de leiders van Frankrijk en Duitsland het meestal goed met elkaar vinden (zelfs als ze een heel andere (ideologische) achtergrond hadden), wat de verstandhouding uiteraard positief beïnvloedde: de Gaulle – Adenauer, Pompidou – Brandt, Schmidt – Giscard tot Kohl – Mitterrand. Nadien kwamen nog het koppel Schröder – Chirac, en daarna Sarkozy – Merkel. Daar werd zelfs een apart woord voor uitgevonden: Merkozy. Zelfs als het er tussen de Franse en Duitse leiders op het eerste gezicht minder hartelijk aan toe gaat, zoals bijvoorbeeld het geval was tussen Merkel en Sarkozy's opvolger Hollande, blijven ze elkaar wel heel frequent ontmoeten, met het oog op het uitwerken van gezamenlijke standpunten. Over het algemeen is het overigens zo dat er na een wissel van leiders even een periode intreedt waarin de verstandhouding enigszins zoek lijkt. Maar altijd opnieuw gaan Frankrijk en Duitsland uiteindelijk toch weer intens samenwerken.

De Duitse eenmaking van 1990 scheen de as te bedreigen: Duitsland telde plots aanzienlijk meer inwoners dan Frankrijk en werd ook economisch (BBP) belangrijker. Door de op stapel staande uitbreiding van de Unie naar Centraal- en Oost-Europa zou Duitsland bovendien centraler in de Unie liggen dan Frankrijk. De ingrijpende gebeurtenissen in de nasleep van de Koude Oorlog zorgden op bepaalde momenten zeker voor spanningen, maar maakten de band tussen beide landen absoluut niet stuk, wel integendeel.

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

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

De vraag die zich vandaag stelt, is of het belang van de Frans-Duitse as in een Unie van zevenentwintig lidstaten nog wel zo groot is.

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

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

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

## 1.2 Vier historische beslissingen: de procedures en de realiteit

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

### 1.2.1 Financiële meerjarenplannen: moeilijke centenkwesies

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

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

Voor het vastleggen van de *jaarlijkse* begroting (die gebaseerd is op de meerjarenbegroting) was er in de verdragen al altijd een procedure voorzien (momenteel artikelen 313-316 VWEU). Voor de *meerjarenbegroting* of het financieel meerjarenplan lag dit anders. Tot het Verdrag van Lissabon van kracht werd, was er in de verdragen nergens sprake van zo'n meerjarig financieel kader. In de praktijk was er wel een procedure gegroeid die zoals gezegd bestond uit het afsluiten van een interinstitutioneel akkoord. Men zou het een *gentlemen's agreement* kunnen noemen, maar dan met een heel hoge status. Alle instellingen (zoals de Europese Commissie, de Raad van Ministers of het Europees Parlement) hebben er zich steeds door gebonden geacht.

Het Verdrag van Lissabon heeft het voor het eerst dus wél expliciet over een meerjarig financieel kader, dat moet worden vastgesteld bij Europese wet van de Raad (die er unaniem over moet stemmen), op voorstel van de Commissie en na goedkeuring door een meerderheid in het Europees Parlement (artikel 312 VWEU (\*)). Er wordt aan toegevoegd dat de Europese Raad unaniem kan besluiten dat de Raad het meerjarig financieel kader voortaan mag vastleggen bij gekwalificeerde meerderheid, in plaats van eenparigheid. In de Europese Raad werd hierover nog geen overeenstemming gevonden, waardoor in de praktijk de eenparigheid binnen de Raad overeind blijft als regel.

Wat het Verdrag van Lissabon voorschrijft, leunt dicht aan bij de bestaande praktijk, met als belangrijkste verschilpunt de rol van de Europese Raad. Verdragsrechtelijk gesproken is die niet betrokken bij het bepalen van het meerjarig financieel kader, terwijl ze in de praktijk wel een cruciale rol speelt. Tot bij de vaststelling van de meerjarenbegroting 2014-2020 ging de procedure als volgt: de Commissie legt een voorstel op tafel en is daarmee als eerste aan zet. Vooraleer de Commissie haar voorstel lanceert, heeft ze uiteraard al een en ander voorbereid. Het voorstel is gebaseerd op intensief overleg tussen de verschillende administraties binnen de Commissie: de Directoraten-Generaal (zoals Landbouw, Milieu, Industrie, enzovoort, zie 2.4.2). Er worden bij de voorbereiding van het voorstel binnen de Commissie verschillende werkgroepen opgericht (*'inter-service committees'*), met daarbovenop een overkoepelend coördinatiecomité, voorgezeten door de hoogste ambtenaar binnen de diensten van de Commissie: de secretaris-generaal. Zodra de Com-

missie haar voorstel goedgekeurd heeft, start er een intensief onderhandelingsproces met de andere instellingen, in de eerste plaats de Raad en het Europees Parlement. Op het niveau van de Raad zijn het vooral de ministers van Economie en Financiën, van Landbouw en van Buitenlandse Zaken die de onderhandelingen voeren, maar ook de andere raads-formaties (zie 2.5.1) zullen er zich over buigen. De substructuren van de Raad, waar we het verder nog uitgebreid over zullen hebben (Coreper II, maar ook Coreper I en diverse werkgroepen, zie 2.5.5 en 2.5.6), worden nauw betrokken en proberen elk op hun niveau om een overeenkomst te vinden. In de meeste gevallen worden er nog bijkomende ad-hocgroepen opgericht, soms op erg hoog niveau (bijvoorbeeld een groep 'Vrienden van het Voorzitterschap', waar vertegenwoordigers van de lidstaten informeel bijeenkomen). Het Europees Parlement debatteert ook uitgebreid over de financiële vooruitzichten en zal soms een speciale parlementscommissie oprichten om een standpunt uit te werken.

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

De discussies over het meerjarenbudget voor de periode 2014-2020 begonnen al in 2010. Verschillende lidstaten lieten in die periode weten dat ze geen verhoging van het budget zouden aanvaarden. In 2011 legde de Commissie officieel haar voorstel op tafel, waarbij ze toch een hoger bedrag voorstelde (1025 miljard euro), in vergelijking met 2007-2013 (toen was het 994 miljard euro). Dat was volgens de Commissie nodig om de economische groei te bevorderen en om de extra bevoegdheden te kunnen uitoefenen die sinds het Verdrag van Lissabon op het Europese niveau lagen. Tussen de lidstaten was er grote verdeeldheid, maar uiteindelijk vormde zich een sterk kamp van landen die pleitten voor bezuinigingen en voor een kleiner budget dan in de voorgaande periode. Het Europees Parlement was het daar helemaal niet mee eens, maar werd amper gehoord. Tijdens een eerste vergadering van de Europese Raad, in november 2012, lag er een voorstel op tafel om de begroting te beperken tot 950 miljard euro. De Top mislukte, onder meer omdat Frankrijk en verschillende nieuwe lidstaten uit Oost-Europa de besparingen te drastisch vonden. Er kwam een nieuwe Top, in februari 2013, en daar bereikten de staats- en regeringsleiders wel een akkoord. Het meerjarenbudget zou worden vastgelegd op 960 miljard euro. Het Europees Parlement keurde dit akkoord in eerste instantie af. Uiteindelijk werd na een volgende onderhandelingsfase beslist om op vraag van het parlement meer flexibiliteit toe te laten. Dit zou bijvoorbeeld betekenen dat overschotten op de ene post verschoven zouden kunnen worden naar een andere post. Na deze en enkele kleinere andere toegevingen aanvaardde het Europees Parlement in juni 2013 uiteindelijk het compromis zoals dat door de Europese Raad was uitgewerkt. In het najaar werd de procedure officieel afgerond met een formeel akkoord binnen de Raad (met unanimitieit), na instemming door het Europees Parlement. Voor het eerst werd een meerjarenbudget officieel goedgekeurd volgens de procedure zoals voorgeschreven in het Verdrag van Lissabon. De politieke dynamiek tijdens het onderhandelingsproces verschilde evenwel weinig van de discussies in de periode voor het Verdrag van Lissabon.

## 1.2.2

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

De voorzitter van de Commissie speelt een belangrijke rol in de Europese politiek. Hij wordt benoemd voor een periode van vijf jaar. Hij heeft de politieke leiding over de Commissie, speelt een doorslaggevende rol bij de verdeling van de bevoegdheden onder de commissarissen en vertegenwoordigt de Commissie op bijeenkomsten van onder meer de Europese Raad of de Groep van de meest geïndustrialiseerde landen (G8 of G20). De voorzitter kan ook het ontslag eisen van andere leden van de Commissie (zie 2.4.1).

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

Met het Verdrag van Maastricht werd de procedure duidelijker omschreven: de lidstaten zouden voortaan met unanimitieit en na raadpleging van het Europees Parlement de persoon aanduiden die zij als Commissievoorzitter wensten. De andere commissieleden zouden door de respectieve lidstaten worden voorgedragen, in overleg met de nieuwe voorzitter. De hele Commissie zou vervolgens het vertrouwen moeten krijgen van het Europees Parlement. Vanaf dat moment werd dus formeel bevestigd dat de Commissievoor-

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

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

In het Verdrag van Nice, dat onderhandeld werd in 2000 en in werking trad op 1 februari 2003, werd bepaald dat de voorzitter van de Commissie voortaan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen (zie 2.5.3 en toelichting 7) door de Raad, in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders, genomineerd kon worden. De formulering is erg merkwaardig: het Verdrag van Nice heeft het niet over de Europese Raad, maar wel over de Raad, in samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders. Het lijkt een detail, maar het illustreert vooral de terughoudendheid om de Europese Raad ook formeel bevoegdheden te geven. We komen daar verder nog op terug (zie 1.3.2). Datzelfde Verdrag van Nice bevestigt ook dat het Parlement niet alleen moet worden geraadpleegd over de nieuwe Commissievoorzitter, maar er via een stemming zijn goedkeuring aan moet hechten.

Toen in Nice beslist werd om de voorzitter van de Commissie voortaan met gekwalificeerde meerderheid te nomineren, speelde het Korfusscenario ongetwijfeld in het achterhoofd: unanimitéit was voortaan niet meer nodig, tenminste op papier. In realiteit (en dat bleek later) wordt toch nog altijd gestreefd naar een consensus: minstens onder alle grote lidstaten moet er in de praktijk eensgezindheid zijn. Dat werd duidelijk toen de opvolger van Prodi moest worden genomineerd. Dat gebeurde tijdens een bijeenkomst van de Europese Raad op 17-18 juni 2004: waarschijnlijk was er een meerderheid die de Belgische premier Guy Verhofstadt zou steunen, maar toch verkoos het Ierse voorzitterschap om op zoek te gaan naar een kandidaat die op een algemene consensus kon rekenen. De kandidatuur van Verhofstadt werd immers resoluut verworpen door de Britten. In allerijl werd later in juni nog een extra Europese Raad georganiseerd, waar een consensus werd gevonden rond de toenmalige Portugese premier. Ook het Europees Parlement stemde hiermee in, en voortaan zou José Manuel Barroso de Commissie leiden. Vijf jaar later werd hij door de Europese Raad voorgedragen voor een tweede mandaat. In het Parlement was er gemor te horen en Barroso werd gevraagd om extra uitleg te geven over zijn plannen voor die nieuwe termijn. Uiteindelijk stemde het Parlement, weliswaar met enkele maanden vertraging, in met de verlenging van het mandaat.

Met het Verdrag van Lissabon is de invloed van het Europees Parlement nog iets meer uitgebreid en voortaan krijgt de Europese Raad wel expliciet een rol bij de aanduiding van de Commissievoorzitter. Artikel 17 VEU (\*) zegt dat de Europese Raad 'rekening moeten houden' met de resultaten van de Europese verkiezingen bij het voordragen van een kandidaat (formeel kan dat nog altijd bij gekwalificeerde meerderheid). 'Rekening houden met' laat uiteraard ruimte voor interpretatie. Het betekent niet per definitie dat de voorzitter altijd uit de grootste fractie moet komen, maar bij de aanduiding van José Manuel Barroso was dat wel het geval. In 2004, dus nog lang voor het Verdrag van Lissabon in werking trad, had de Europese Volkspartij al laten verstaan dat zij als grootste partij in het Parlement het recht had om de voorzitter van de Commissie te leveren. In die zin bevestigde het Verdrag van Lissabon eigenlijk een praktijk die al ontstaan was. Datzelfde artikel 17 VEU zegt ook expliciet dat het Europees Parlement uiteindelijk de voorzitter van de Commissie verkiest, bij meerderheid van zijn leden. Als de kandidaat die genomineerd werd door de Europese Raad geen meerderheid haalt, dan moet de Europese Raad een nieuwe kandidaat voordragen. Dat is op zich niet zo'n groot verschil met de vroegere procedure, maar door expliciet te zeggen dat het Parlement de voorzitter van de Commissie 'verkiest', klinkt het wel forser dan voorheen.

De rol van het Europees Parlement bij de aanduiding van de Commissievoorzitter is doorheen de jaren dus steeds groter geworden en het Verdrag van Lissabon zet een stap verder in die richting.

In 2014, toen een opvolger voor Barroso moest worden aangeduid, zouden de nieuwe spelregels voor het eerst van toepassing zijn. Er gebeurden twee opvallende zaken. Ten eerste, de Europese Raad zou voor de allereerste keer een kandidaat voordragen bij gekwalificeerde meerderheid. Onder staats- en regeringsleiders was er een grote meerderheid om in juni 2014 Jean-Claude Juncker, de voormalige Luxemburgse premier, voor te dragen. Maar er was ook uitgesproken tegenstand, vooral van de Britten. Er werd dus geen unanimitéit bereikt en er moest worden gestemd. Het is tot op vandaag bijzonder uitzonderlijk dat er in de Europese Raad wordt overgegaan tot een formele stemming. Een tweede breuk met het verleden heeft te maken met de rol van het Europees Parlement. Dat Parlement, of liever de politieke partijen pleegden een werkelijke machtsgreep door een systeem van *Spitzenkandidaten* uit te werken. Het kwam erop neer dat de grote politieke families in de aanloop naar de Europese verkiezingen van 2014 elk een kopstuk aanduiden, een *Spitzenkandidaat*. Er werd een onderlinge afspraak gemaakt dat de *Spitzenkandidaat* van de politieke familie die als overwinnaar uit de verkiezingen zou komen en die erin zou slagen om ook een meerderheid achter zich te krijgen, zou worden voorgedragen als kandidaat-voorzitter van de Europese Commissie. Aan de Europese Raad, die formeel de voordracht moet doen, werd duidelijk gemaakt dat het Parlement niet zou instemmen met een andere naam dan de gesuggereerde *Spitzenkandidaat*. De Europese Raad zag zich voor een voldongen feit geplaatst, en besliste (weliswaar niet met unanimitéit) om de *Spitzenkandidaat* van de grootste politieke familie, Jean-Claude Juncker, officieel voor te dragen als voorzitter van de Commissie. Het Parlement bevestigde kort nadien deze



voordracht. (zie voorbeeld 1).

Deze laatste ontwikkelingen zijn erg opvallend. Tot 2014 waren het in de praktijk altijd de staats- en regeringsleiders die beslisten wie de Commissievoorzitter werd. Op papier had het Europees Parlement wel het laatste woord, maar het Parlement durfde het nooit aan om een voorgedragen kandidaat niet te steunen. De Europese Raad besliste over de voordracht de facto steeds bij unanimitéit, ook al was dat sinds 2003 geen formele vereiste meer. In 2014 werd er voor het eerst expliciet gestemd door de staats- en regeringsleiders over een nieuwe Commissievoorzitter. Minstens even sterk in het oog springend, is de vaststelling dat het Europees Parlement en de politieke families een stevigere vinger in de pap kregen. Door de aanduiding van de *Spitzenkandidaten* hebben ze de Europese Raad voor een voldongen feit geplaatst: het Parlement had nu niet enkel het laatste woord, maar klaarblijkelijk ook het eerste woord, al zegt het Verdrag van Lissabon nog altijd dat de staats- en regeringsleiders eerst aan zet zijn. De procedure met de *Spitzenkandidaten* is in het Verdrag nergens voorzien, maar uiteraard ook niet verboden. Ze zorgde er alleszins voor dat de Europese Raad het gevoel had dat er geen keuze meer was. De toekomst zal uitwijzen of ook volgende voorzitters van de Commissie nog op deze manier worden aangeduid, en of deze aparte procedure op een dag misschien ook geformaliseerd wordt.

---

### Voorbeeld 1. De aanduiding van Jean-Claude Juncker als voorzitter van de Commissie

In het najaar van 2012 hield José Manuel Barroso zijn jaarlijkse *State of the Union*-toespraak voor het Europees Parlement. Hij had het over de plannen van de Commissie voor het volgende jaar. Maar hij keek ook verder vooruit, onder meer naar de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2014. Het zou goed zijn als er in de aanloop naar deze verkiezingen echte Europese debatten zouden komen, zei hij, en het zou in die optiek een prima idee zijn als de politieke families elk hun kandidaat voor het voorzitterschap van de Commissie zouden hebben. Het zou de inzet van de verkiezingen duidelijker maken voor de Europeanen. Het is opvallend dat het uitgerekend Barroso was die het idee hoog op de politieke agenda zette. Al snel zou blijken dat vooral binnen zijn eigen politieke familie heel wat leiders veel minder enthousiast waren, terwijl andere politieke groepen het idee veel meer genegen waren.

In elk geval werd het idee meteen opgepikt door het Europees Parlement, dat het in november 2012 al vermeldde in een resolutie. In het voorjaar van 2013 deed de Commissie nogmaals nadrukkelijk de aanbeveling aan de politieke partijen om in de aanloop naar de Europese verkiezingen een kopstuk aan te duiden, dat dan expliciet de kandidaat-Commissievoorzitter voor die politieke familie zou zijn.

De Britse premier David Cameron uitte twijfels over het plan en vond dat het in eerste instantie aan de staats- en regeringsleiders was om een kandidaat-Commissievoorzitter voor te dragen. Het kon niet de bedoeling zijn dat de politieke partijen de manoeuvreerruimte van de Europese Raad zouden beperken. Ook de voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy, liet geregeld zijn scepsis blijken. Andere leiders, waaronder de Duitse kanselier Angela Merkel, zouden – zeker binnenskamers – ook ongesteld zijn over de greep die het Parlement en de politieke partijen probeerden te krijgen op de procedure.

De bal was evenwel beginnen rollen, en sociaal-democraten, liberalen en groenen brachten alles in gereedheid om hun eigen kopstuk aan te duiden. Een uitgesproken voorstander van het idee was de voorzitter van het Europees Parlement, de Duitse sociaal-democraat Martin Schulz.

In het jargon begon men te spreken over *Spitzenkandidaten* – voor een zeldzame keer was het een Duits woord dat door iedereen werd overgenomen. De sociaal-democraten zouden Schulz zelf aanduiden als hun *Spitzenkandidaat*. De liberalen kozen op hun congres voor hun fractieleider in het Europees Parlement, Guy Verhofstadt. De groenen organiseerden heuse *primaries* en duiden uiteindelijk twee *Spitzenkandidaten* aan: de Duitse Ska Keller en de Fransman José Bové. Extreem-links schoof het boegbeeld van de Griekse Syriza-partij naar voor, Alexis Tsipras. De Britse Conservatieven, extreem-rechts en andere eurosceptische fracties beslisten om niet mee te doen met deze procedure en dus geen *Spitzenkandidaat* aan te duiden. Begin 2014 hadden alle grote politieke families wel hun kopstuk aangeduid, met uitzondering van de Europese Volkspartij. Op 7 maart hield deze partij een congres in Dublin en er werd beslist om, ondanks interne twijfels over de procedure, toch een eigen kopstuk aan te duiden. Er werd een stemming georganiseerd waarbij de Fransman Michel Barnier en de Luxemburgse ex-premier Jean-Claude Juncker kandidaat waren. Centrum-rechts koos voor Juncker.

In de aanloop naar de verkiezingen waren er vele politici en commentatoren die betwijfelden of de Europese Raad zich op deze manier voor het blok zou laten zetten. Het proces kreeg evenwel een eigen dynamiek: in de gespecialiseerde pers verschenen interviews met de Spitzenkandidaten, er werden televisiedebatten georganiseerd waarbij de kopstukken met elkaar discussieerden over de grote uitdagingen en talrijke kandidaten voor de parlementsverkiezingen zeiden expliciet dat zij finaal alleen maar zouden instemmen met een Commissievoorzitter die zich voor de verkiezingen expliciet als kandidaat geuit had.

In de populaire pers werd het idee nauwelijks opgepikt, de debatten hadden relatief weinig kijkers en werden laat op de avond uitgezonden, en bij de verkiezingen zelf was de opkomst nog lager dan de vorige keren. Maar toch zou het institutioneel machtsspel in het voordeel van het Parlement uitdraaien. De Europese Volkspartij kwam als sterkste uit de verkiezingen en al snel bleek dat er in het Parlement een meerderheid was die Jean-Claude Juncker zou steunen voor het Commissievoorzitterschap, en dat het zeer onwaarschijnlijk was dat een andere voorgedragen kandidaat een meerderheid zou krijgen.

Toen de Europese Raad op 27 juni vergaderde, zou voorzitter Herman Van Rompuy dan ook Jean-Claude Juncker voorstellen voor de officiële voordracht. Over andere eventuele kandidaten werd niet meer gesproken. De Britse premier David Cameron, die in de loop van de voorbije maanden herhaaldelijk zijn afkeur had laten blijken over de gang van zaken in het algemeen én over de figuur van Juncker in het bijzonder, wilde zich niet aansluiten bij de consensus. Daarom werd er, uiterst uitzonderlijk in de Europese Raad, een stemming georganiseerd. Zesentwintig van de achtentwintig leiders stemden in met de voordracht van Juncker. De Britse en de Hongaarse leiders verzetten zich, maar konden de meerderheid niet breken.

---

### 1.2.3 Uitbreiding: hoe groot wordt de Unie?

De Europese Gemeenschap werd voor het eerst uitgebreid in 1973. Na de veto's van de Franse president Charles de Gaulle tegen Britse toetreding in de jaren 1960 konden het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken dan toch lid worden. Griekenland kwam erbij in 1981, Spanje en Portugal (na een wat moeizamer onderhandelingsproces) in 1986. In 1995 was het aan Finland, Zweden en Oostenrijk en in 2004 kwamen er tien nieuwe lidstaten bij: Cyprus, Malta en acht landen uit Centraal- en Oost-Europa. Op 1 januari 2007 traden ook Bulgarije en Roemenië toe. Op 1 juli 2013 werd Kroatië de achtentwintigste lidstaat. Het oorspronkelijk aantal leden is intussen dus haast vervijfvoudigd.

De mijlpalen in de uitbreiding zijn steeds ontmoetingen van de Europese Raad geweest: in Edinburgh (1992) was het de Europese Raad die besliste om te onderhandelen met Finland, Zweden, Oostenrijk en Noorwegen.<sup>2</sup> Het was de Europese Raad die in Kopenhagen in 1993 de criteria vastlegde waaraan kandidaat-lidstaten moesten voldoen. De Europese Raad van -Luxemburg (1997) gaf het startschot voor de onderhandelingen met enkele Centraal- en Oost-Europese landen (Hongarije, Polen, Estland, de Tsjechische Republiek, Slovenië) en Cyprus. Het was opnieuw de Europese Raad (dit keer in Helsinki, 1999) die groen licht gaf om te onderhandelen met de resterende Centraal- en Oost-Europese landen (Roemenië, Slowakije, Letland, Litouwen, Bulgarije) en Malta. Tijdens diezelfde vergadering werd ook Turkije erkend als kandidaat-lidstaat. De Europese Raad van Kopenhagen (2002) bevestigde dat de uitbreiding met acht Centraal- en Oost-Europese landen plus Malta en Cyprus kon doorgaan op 1 mei 2004, terwijl Roemenië en Bulgarije er in principe vanaf 2007 bij zouden kunnen. En het was opnieuw de Europese Raad die in december 2004 principieel besliste om de onderhandelingen met Turkije te openen. Het was in de marge van de Europese Raad van 9 december 2011 dat het Toetredingsverdrag met Kroatië plechtig werd ondertekend, en op de vergadering van 1-2 maart 2012 verleende de Europese Raad aan Servië de status van kandidaat-lidstaat.

Toch spelen, in elk geval formeel gesproken, ook (en vooral) andere instellingen een rol in het uitbreidingsproces. "Het verdrag is heel kort over de uitbreiding van de Unie: artikel 49 VEU (\*) zegt dat elke Europese staat kan verzoeken om lid te worden van de Unie. De enige voorwaarde is dat de staat in kwestie de basiswaarden van de Europese Unie eerbiedigt en wil uitdragen. Deze waarden worden beschreven in artikel 2 VEU (\*). Wat een 'Europese staat' is, wordt niet verder bepaald. De toetredingsaanvraag van Marokko (juli 1987) werd afgewezen met het argument dat Marokko geen Europese staat is. Voor het overige werd dit criterium nooit verijnd.

Het is volgens artikel 49 VEU (\*) de Raad van Ministers die beslist over toetreding, met eenparigheid van stemmen, na de Commissie te hebben geraadpleegd en na instemming van het Europees Parlement (bij volstreekte meerderheid onder de leden). Het akkoord ('Toetredingsverdrag') moet worden geratificeerd door alle bestaande lidstaten en uiteraard ook door de nieuwe lidstaat. In het Verdrag van Lissabon wordt voor het eerst expliciet vermeld dat er rekening moet worden gehouden met de criteria voor toetreding die door de Europese Raad zijn overeengekomen. Daarmee wordt verwezen naar de zogenaamde criteria van Kopenhagen. Maar bij het nemen van de beslissing tot uitbreiding zelf is er in deze procedure geen sprake van de Europese Raad, terwijl de praktijk net het grote belang aantoont van de bijeenkomsten van de staats- en regeringsleiders. Ook de concrete stappen die gezet worden in het uitbreidingsproces, worden in het Verdrag van Lissabon niet formeel vastgelegd.

Het onderhandelingsproces dat aan een uitbreiding voorafgaat, is gegroeid op basis van gewoonten en gebruiken uit het verleden. Het is vooral de uitbreiding naar Centraal- en Oost-Europa die de behoefte deed ontstaan aan een 'uitbreidingsmethodologie'. De procedure, die overigens nog altijd wordt bijgestuurd (en volgens sommigen steeds strenger wordt), komt hierop neer: een land dient een aanvraag in tot lidmaatschap bij de Raad. Het voorzittende land zal deze kwestie over het algemeen ter sprake brengen tijdens een zitting van de Europese Raad. De Commissie onderzoekt de situatie in het land en geeft een advies. De zogenaamde Kopenhagencriteria zijn hier de toetssteen. In 1993 formuleerde de Europese Raad in Kopenhagen namelijk drie criteria waaraan een land moet voldoen als het tot de Europese Unie wil toetreden. Ten eerste is er een politiek criterium: het land moet een democratische rechtsstaat zijn, waar de mensenrechten en de rechten van minderheden gerespecteerd worden. Ten tweede moet het land een vrije markteconomie kennen die in staat is om te functioneren in de grote Europese markt. Ten derde moet het land bereid zijn om alle verplichtingen te aanvaarden die het lidmaatschap met zich meebrengt. Dat betekent dat het alle bestaande Europese regels (het -zogenaamde *acquis communautaire*) moet kunnen omzetten in het eigen rechtsstelsel.<sup>3</sup> In deze periode, die voorafgaat aan een positief commissieadvies, kan er al steun gaan naar het betrokken land. Men spreekt dan over een pretoetredingsstrategie, waarbij een of andere overeenkomst wordt gesloten met het betrokken land. In het verleden waren dat bijvoorbeeld de 'handels- en samenwerkingsovereenkomsten' met de meeste Centraal- en Oost-Europese landen. Deze overeenkomsten werden later vervangen door bredere 'Europa-akkoorden' of 'Associatieakkoorden', waarin al een duidelijk perspectief op lidmaatschap werd geboden. Met een aantal -Balkan-landen worden intussen 'Stabilisatie- en associatieakkoorden' afgesloten of -onderhandeld, die eveneens passen binnen een pretoetredingsstrategie. De betrokken landen krijgen financiële ondersteuning, er wordt een intense dialoog opgezet en de Commissie zal regelmatig voortgangsrapporten publiceren.

Na een positief advies van de Commissie kan de Raad (in de praktijk gebeurt dit meestal na een bespreking in de Europese Raad) beslissen om de toetredingsonderhandelingen op te starten. Deze onderhandelingen zijn erop gericht de ruim dertig hoofdstukken van het *acquis communautaire* te vertalen in nationaal recht. Eerst vindt er, hoofdstuk per hoofdstuk, een screening plaats door de Commissie: de Commissie vergelijkt de Europese regels in een bepaald hoofdstuk (bijvoorbeeld milieu of energie of visserijbeleid) met de wetgeving ter zake in de kandidaat-lidstaat, gaat na welke veranderingen de kandidaat-lidstaat nog moet doorvoeren en waar er zich -problemen situeren. Voor elk hoofdstuk wordt zo een screeningrapport -op-gesteld. Op basis van dit rapport wordt door de Commissie een -onderhandelingspositie voorgesteld die door de Raad moet worden goedgekeurd. Als dat gebeurd is, wordt het betrokken hoofdstuk 'geopend' verklaard. De Commissie blijft de technische en dagelijkse kant van de -onderhandelingen opvolgen, maar ook de

lidstaten voeren vanuit de verschillende vakraden, elk voor hun domein, gesprekken met de vertegenwoordigers van de kandidaat-lidstaat. Eigenlijk is het een soort van intergouvernementele conferentie die op die manier wordt samengeroepen, met vertegenwoordigers van alle regeringen van de huidige lidstaten aan de ene kant, en regeringsvertegenwoordigers van de kandidaat-lidstaat aan de andere kant. De Raad (in de formatie van de ministers van Buitenlandse Zaken) maakt geregeld een evaluatie (gebaseerd op een advies van de Commissie). Jaarlijks stelt de Commissie een 'voortgangsrapport' op waarin de evolutie van het voorbije jaar wordt geëvalueerd en waarin wordt vooruitgekeken naar de toekomst. Een voor een worden de hoofdstukken door de Raad – die hierover met unanimiteit beslist – als afgesloten beschouwd. Soms worden ook overgangstermijnen en -maatregelen afgesproken. Sommige (gemakkelijke) hoofdstukken blijven slechts een paar dagen geopend, terwijl over andere hoofdstukken jaren onderhandeld kan worden. In 2005, toen beslist werd om de onderhandelingen met Turkije op te starten (over vijfendertig hoofdstukken), is expliciet afgesproken dat ook de beslissing om een hoofdstuk te openen unaniem moet worden genomen en dat onderhandelingen kunnen worden opgeschort als niet of onvoldoende voldaan is aan de politieke criteria van Kopenhagen. Als er bijvoorbeeld een verslechtering optreedt van de mensenrechtensituatie, dan kan worden beslist om de onderhandelingen (tijdelijk) af te breken.

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

---

### Voorbeeld 2. De start van de toetredingsonderhandelingen met Turkije

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

In Turkije worden, onder impuls van de regering, belangrijke politieke hervormingen doorgevoerd om aan de wensen van de Europese Unie tegemoet te komen. In 2002 leggen de Europese staats- en regeringsleiders in Kopenhagen de datum vast waarop de Centraal- en Oost-Europese landen zullen toetreden tot de Unie. Nog steeds worden er geen onderhandelingen geopend met Turkije. Er wordt wel beslist dat de Europese Raad in 2004, op basis van een rapport van de Commissie, zal nagaan of Turkije voldoende aan de politieke Kopenhagencriteria beantwoordt. Als dat het geval is, dan moeten de toetredingsonderhandelingen zonder verwijl (*sic*) worden opgestart. In december 2004 beslist de Europese Raad dat de onderhandelingen met Turkije effectief kunnen worden geopend in oktober 2005, indien Turkije nog enkele welomschreven hervormingen doorvoert. Turkije moet ook de tien nieuwe lidstaten van de Unie opnemen in het bestaande douaneakkoord. Dat is een gevoelig punt voor Turkije, omdat ook het deel van Cyprus dat door Turkije niet wordt erkend, tot de nieuwe lidstaten behoort. Toch worden de afspraken nageleefd (hoewel de praktische invulling achterop hinkt: Cypriotische boten mogen bijvoorbeeld niet aanmeren in Turkse havens en het Turkse luchtruim blijft gesloten voor Cypriotische vliegtuigen). In december 2004 wijzen de staats- en regeringsleiders er al expliciet op dat lange overgangperiodes nodig kunnen zijn en misschien ook wel permanente vrijwaringsclausules, hoewel het niet zo duidelijk is wat onder dat laatste moet worden verstaan. Ook wordt aangegeven dat het volwaardige lidmaatschap er niet zal komen vóór 2014. Het financiële kader laat dat immers niet toe. Opmerkelijk is ten slotte ook de bepaling die zegt dat de onderhandelingen kunnen worden geschorst als er een ernstige schending is van de democratie of de mensenrechten.

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

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

---

### 1.2.4 Het wijzigen van de verdragen: timmeren aan de fundamente

De Europese verdragen vormen de basis van de Europese samenwerking. In deze teksten wordt vastgelegd wat de doelstellingen zijn van de Europese integratie, in welke beleidsdomeinen er Europese beslissingen kunnen worden genomen en volgens welke spelregels dat moet gebeuren: welke Europese instellingen worden erbij betrokken, hoe zijn die samengesteld, op welke manier stemmen zij,

enzovoort? Het verdrag waarop de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) is gebaseerd, dateert uit 1951. De verdragen die de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) instellen, werden in 1957 ondertekend. Het EGKS-verdrag is vervallen (het was maar vijftig jaar geldig), maar de nog relevante bepalingen zijn intussen opgenomen in het EEG-verdrag. Verdragen worden niet vaak gewijzigd. Dat is begrijpelijk, want spelregels aanpassen is een ingrijpende en complexe aangelegenheid, met verstrekkende gevolgen.

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

De belangrijkste verdragswijzigingen, met hun ondertekeningsdatum, zijn de Europese Akte (1986), het Verdrag van Maastricht (1992), het Verdrag van Amsterdam (1997), het Verdrag van Nice (2001) en het Verdrag tot instelling van een Grondwet voor Europa (2004). Dit Grondwettelijk Verdrag werd na de negatieve referenda in Frankrijk en Nederland niet geratificeerd en is dus nooit van kracht geworden. In de plaats daarvan kwam er het Verdrag van Lissabon (2007), en dat trad op 1 december 2009 in werking.

De verdragswijzigingen waren er meestal op gericht om het werkterrein van de Europese Unie uit te breiden, de instellingen vlotter en democratischer te doen functioneren en bestaande praktijken formeel te regelen. Zo werden de Europese instellingen dankzij de Europese Akte bijvoorbeeld bevoegd om over milieuregels te onderhandelen en kan er sinds het Verdrag van Maastricht een Europees cultuurbeleid worden gevoerd. Het Europees Parlement won bij elke verdragsherziening aan macht.<sup>4</sup>

Tot het Verdrag van Lissabon van kracht werd, was de procedure die tot een verdragswijziging leidt, maar heel kort omschreven. Het kwam erop neer dat er een 'conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten' moest worden bijeengeroepen. In het jargon van de Europese Unie spreekt men van een Intergouvernementele Conferentie (IGC). Deze vergadering moest een consensus vinden over de wijzigingen die aan de verdragen moesten worden aangebracht. Over de rol van de Europese Raad werd er formeel niet gesproken.

Het Verdrag van Lissabon behandelt de herzieningsprocedure veel uitgebreider dan dat totnogtoe het geval was. In artikel 48 VEU (\*) wordt een onderscheid gemaakt tussen de gewone herzieningsprocedure en vereenvoudigde herzieningsprocedures. De gewone herzieningsprocedure komt hierop neer: een lidstaat, de Commissie of het Europees Parlement kunnen voorstellen om de verdragen te herzien. De Europese Raad kan met gewone meerderheid besluiten om de zaak daadwerkelijk te bespreken. In dat geval zal de voorzitter van de Europese Raad een Conventie bijeenroepen, waarin vertegenwoordigers zetelen van de nationale parlementen, naast vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, van het Europees Parlement en van de Commissie. Deze Conventie moet bij consensus een aanbeveling doen over de nodige verdragsherzieningen. Die aanbeveling wordt overgemaakt aan een conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, en daarmee belanden we opnieuw bij de 'oude' procedure. Het is deze IGC die formeel gesproken de knoop doorhakt en beslist over de verdragswijzigingen. De 'tussenstap' van de Conventie kan geschrapt worden als het om een verdragswijziging gaat die niet verregaand is, en als het Europees Parlement ermee instemt om deze stap over te slaan.

De praktijk wijst in elk geval uit dat het wijzigen van de verdragen heel complex en tijdrovend is en dat de toppolitici van de lidstaten er intens bij betrokken worden. De IGC speelt daarbij in elk geval een cruciale rol. Het is in realiteit de Europese Raad die beslist vanaf wanneer zo'n IGC zal samenkomen. Het gaat ook steeds om een onderhandelingsproces dat vele maanden in beslag neemt. Er wordt tijdens een IGC op verschillende 'niveaus' onderhandeld: onder de vertegenwoordigers van de regeringen, onder de permanente vertegenwoordigers (zeg maar de ambassadeurs van de lidstaten bij de Europese Unie, waarover we het verder uitgebreid zullen hebben, zie 2.5.5),<sup>5</sup> onder de ministers van Buitenlandse Zaken en onder de staats- en regeringsleiders. Deze onderhandelingen verlopen meestal in een nogal besloten sfeer. De finale onderhandelingsfase, waar de laatste knopen worden doorgesneden, vindt steeds plaats tijdens een bijeenkomst van de Europese Raad, officieel in de vorm van de slotzitting van de IGC (respectievelijk in Luxemburg, Maastricht, Amsterdam, Nice en Brussel). Na afloop van deze slotzitting wordt het politieke akkoord juridisch verder op punt gesteld en enkele maanden later komen de staats- en regeringsleiders en/of de ministers van Buitenlandse Zaken opnieuw samen om het nieuwe verdrag plechtig te ondertekenen. Meestal gebeurt dat in de stad waar de laatste onderhandelingsronde plaatsvond: Maastricht, Amsterdam en Nice. Het Grondwettelijk Verdrag werd, omwille van de symboliek, ondertekend in Rome.

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

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

Na Nice werd er dan ook geëxperimenteerd met een nieuwe formule: een volgende verdragswijziging zou weliswaar nog steeds gebeuren door een IGC, maar voorafgaand aan de IGC zou er een Conventie plaatsvinden, waar de nationale parlementen en het Europees Parlement sterk in vertegenwoordigd zouden zijn. Deze Conventie zou op een transparante manier werken en een document voorbereiden, waardoor de IGC alvast niet met een blanco blad zou starten. Deze formule heeft effectief gewerkt (zie toelichting 1) en de 'Conventiemethode' wordt met het Verdrag van Lissabon dus de standaardprocedure voor alle volgende verdragswijzigingen (zie artikel 48 VEU (\*)). Enkel voor minder belangrijke verdragsaanpassingen zou het bijeenroepen van een Conventie dus niet vereist zijn. Het Verdrag van Lissabon voorziet ook in enkele 'vereenvoudigde herzieningsprocedures' van de verdragen. Het gaat bijvoorbeeld om wijzigingen bij de omschrijving van de bevoegdheden van de Unie (maar het mag niet om een uitbreiding van de bevoegdheden gaan).

Daarover kan de Europese Raad met unanimitéit beslissen, zonder bijeenroeping van een Conventie of een IGC. De wijziging treedt pas in werking na ratificatie in alle lidstaten.

Ook de beslissing om domeinen waar de unanimiteitsregel geldt over te hevelen naar stemming bij meerderheid of de beslissing om de 'gewone wetgevingsprocedure' (zie verder) toe te passen in domeinen waar die nog niet gold, kan sinds het Verdrag van Lissabon volgens een vereenvoudigde verdragsherzieningsprocedure worden genomen. In deze gevallen is het opnieuw de Europese Raad die de beslissing neemt. Ratificatie is niet nodig, maar nationale parlementen hebben wel zes maanden de tijd om te protesteren. Als er zo'n protest komt, dan kan de verdragsherziening niet doorgaan. Het sleutelen aan de verdragen blijft dan ook altijd een complexe onderneming.

---

### **Toelichting 1. Naar een Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie**

In december 2000 bereikte de Europese Raad een politiek akkoord over het Verdrag van Nice. De slotzitting van de IGC duurde erg lang en weinigen waren tevreden over het resultaat. Bij het verdrag werd meteen een 'Verklaring betreffende de toekomst van de Unie' gevoegd. Hierin werd opgeroepen om in 2001 een brede discussie op te starten over Europa's toekomst. Dat zou eventueel kunnen leiden tot opnieuw een aanpassing van de verdragen. Tijdens de Top in Laken, in december 2001, namen de staats- en regeringsleiders de zogenaamde Verklaring van Laken aan, waarin een groot aantal fundamentele vragen werd opgesomd. Over deze vragen zou worden nagedacht door een Conventie.<sup>6</sup> De Conventie werd samengesteld uit vertegenwoordigers van de regeringen en van de parlementen van alle lidstaten en kandidaat-lidstaten. Ook het Europees Parlement was sterk vertegenwoordigd en er werden verschillende waarnemers toegelaten om deel te nemen aan de vergaderingen.<sup>7</sup> Het Presidium van de Conventie werd samengesteld uit de voorzitter van de Conventie (de voormalige Franse president Valéry Giscard d'Estaing), de twee vicevoorzitters (de Belg Jean-Luc Dehaene en de Italiaan Giuliano Amato) en negen andere leden van de Conventie.<sup>8</sup>

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

---

### **1.2.5 Conclusie: de Europese Raad hakt de historische knopen door (maar het Europees Parlement roert zich)**

Verschiedende soorten van historische beslissingen komen tot stand volgens uiteenlopende procedures. Formeel gesproken zijn daarbij verschillende instellingen betrokken. Voor de financiële meerjarenplannen is er een procedure die tot voor het Verdrag van Lissabon zelfs niet omschreven was in de verdragen: er werd een interinstitutioneel akkoord gesloten tussen Commissie, Raad van Ministers en Parlement. Het Verdrag van Lissabon omschrijft nu wel de procedure, maar daarin is formeel geen plaats voor de Europese Raad. Bij het aanduiden van een nieuwe voorzitter van de Commissie is het sinds het Verdrag van Lissabon de Europese Raad die een kandidaat voordraagt. Voordien werd gesproken over de Raad, in de samenstelling van staats- en regeringsleiders. Het Europees Parlement stemt over de nieuwe Voorzitter. Een nieuw verdrag komt tot stand na een intergouvernementele conferentie, waarvan de slotzitting traditioneel samenvalt met een vergadering van de Europese Raad, zonder dat dit zo expliciet gezegd wordt. Enkel bij de vereenvoudigde wijzigingsprocedures, die met het Verdrag van Lissabon zijn ingevoerd, heeft de Europese Raad expliciet de bevoegdheid om knopen door te hakken. Over de toetreding van nieuwe lidstaten wordt volgens het verdrag beslist door de Raad, na een advies van de Commissie en goedkeuring door het Europees Parlement. Maar in de praktijk zijn het opnieuw de staats- en regeringsleiders die de bakens uitzetten en finaal de knoop doorhakken.

Er is blijkbaar een grote terughoudendheid om de Europese Raad formeel een rol te geven bij het nemen van historische beslissingen. Dat blijkt onder meer uit de merkwaardige juridische constructies die in het verleden werden gebruikt om toch maar te vermijden

dat de Europese Raad zou worden vermeld. Het Verdrag van Lissabon is wel wat explicieter, maar nog niet consequent of in alle gevallen. In de realiteit zien we dus dat historische afspraken haast altijd op dit niveau worden gemaakt. Dat gebeurt minstens met een heel grote meerderheid, en in de praktijk vooral bij consensus. Een akkoord op het niveau van de Europese Raad wordt nog zelden in vraag gesteld door de andere instellingen, en al zeker niet door de Raad. De praktijk toont aan dat ook de Commissie zich meestal niet verzet tegen een moeizaam bereikt compromis op het niveau van de allerhoogste politieke gezagdragers.

Het Europees Parlement kan een meer onafhankelijke rol spelen en dreigde er in het verleden al wel vaker mee om dat ook te doen. Bij de discussies over de meerjarenbegrotingen gebeurde het wel vaker dat er in het Parlement straffe taal klonk. Maar tot voor kort slaagde dat Parlement er nooit in om een doorslaggevende stem te hebben bij de historische beslissingen die we hierboven beschreven. Als het Parlement zich in deze cruciale dossiers onafhankelijk wilde opstellen, dan werd er desnoods via de nationale hoofdsteden druk uitgeoefend op de individuele parlementsleden en op de nationale partijen die erin vertegenwoordigd zijn. Uiteindelijk stemde het altijd in met het compromis dat op het niveau van de Europese Raad bereikt werd. Toch zijn er al langer tekenen die erop wijzen dat het Parlement ook in de grote dossiers assertiever wordt en in de clinch durft te gaan met de lidstaten. Bij de aanduiding van Jean-Claude Juncker als Commissievoorzitter is dat ook gelukt: het Parlement (of liever de grotere politieke families, vertegenwoordigd in dit Parlement) is erin geslaagd om de Europese Raad voor een voldongen feit te plaatsen. Het kreeg niet alleen het laatste woord (zoals formeel geregeld), maar door de truc met de *Spitzenkandidaten* had het nu ook het eerste woord. De Europese Raad moest uitzonderlijk zelfs een stemming organiseren om een en ander te bekrachtigen. De machtsbalans is deze keer in het voordeel van het Parlement gekanteld, en het is nu afwachten of dat ook bij de aanduiding van een volgende Commissievoorzitter het geval zal zijn. Het wordt vooral ook uitkijken of de winst aan assertiviteit vanwege het Parlement zich voortaan eveneens zal manifesteren bij andere grote beslissingen.

### 1.3 Instelling 1: de Europese Raad

Zoals gezegd, is het de Europese Raad (of kortweg de Top) die een hoofdrol speelt bij het nemen van de historische beslissingen.<sup>9</sup>

In 1957 kwamen de regeringsleiders van de EEG al een eerste keer samen. Sinds 1969 (de Top van Den Haag) werden vergaderingen op dit -allerhoogste niveau frequenter. In 1974, tijdens de Top van Parijs en on-der voorzitterschap van de Franse president Valéry Giscard d'Estaing, werd de Europese Raad formeel opgericht, hoewel hij de eerste jaren buiten het -verdragsrechtelijke kader zou functioneren. Pas met de goedkeuring van de -Europese Akte wordt de Europese Raad vermeld in het verdrag: de samenstelling wordt beschreven en er wordt bepaald dat deze vergadering (ten minste) twee keer per jaar zal samenkomen. In de praktijk komt de Europese Raad tegenwoordig ieder jaar minstens vier keer bijeen: er zijn altijd bijeenkomsten in juni en december. Daarnaast is er traditioneel een bijeenkomst in maart, die sinds 2000 vooral in het teken staat van de opvolging van de economische prestaties van de Unie. In het najaar is er een vergadering, waar de klemtoon al wel eens ligt op de buitenlandse politiek. De laatste tijd worden er ook geregeld extra bijeenkomsten georganiseerd, zodat er in realiteit tegenwoordig per jaar al snel zeker zes vergaderingen van de Europese Raad plaatsvinden. Zo waren er bijvoorbeeld spoedbijeenkomsten naar aanleiding van de aanslagen in de VS in september 2001 en in februari 2003, bij de start van de oorlog in Irak. De crisis in de eurozone leidde in de periode 2010-2013 tot verschillende extra vergaderingen. Op 23 april 2015 was er een buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad, enkele dagen nadat een vluchtelingenboot voor de Libische kust was gekapseisd, waarbij honderden doden vielen. Sinds halfweg de jaren 1970 kwam de Europese Raad intussen ruim honderddertig keer samen. De staats- en regeringsleiders ontmoeten elkaar ook in de marge van andere gebeurtenissen, zoals de ondertekening van toetredingsverdragen, de plechtige ondertekening van een nieuw verdrag en andere speciale gelegenheden.

Vroeger vonden de bijeenkomsten van de Europese Raad plaats in een stad in het land dat het voorzitterschap van de Unie waarnam (zie 2.5.2). Zo waren er bijeenkomsten in Maastricht, Tampere, Lissabon en in vele andere steden. Tijdens de bijeenkomst in Nice (2000) werd beslist om de zittingen steeds in Brussel te houden. De vergaderingen gaan tot 2016 door in het Justus Lipsiusgebouw, waar ook de Raad vergadert. Vanaf 2016 heeft de Europese Raad een eigen plek in een naburig gebouw, als onderdeel van het Résidence Palace. Het gebeurde uitzonderlijk wel nog eens dat er informele vergaderingen plaatsvonden in de voorzittende lidstaat, in plaats van in Brussel. Zo kwam de Europese Raad in het najaar van 2005, onder Brits voorzitterschap, informeel bijeen in Hampton Court.

#### 1.3.1 Samenstelling van de Europese Raad

De samenstelling van de Europese Raad wordt intussen geregeld in artikel 15 VEU (\*): de Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten en de Commissievoorzitter. De meeste lidstaten worden vertegenwoordigd door hun regeringsleider, de eerste minister. In sommige landen, zoals Frankrijk, Finland of Cyprus, heeft ook het staatshoofd (de president) verregaande bevoegdheden op het vlak van buitenlandse politiek. De delegatie van deze landen wordt over het algemeen dan ook geleid door de president. Hoewel het verdragsrechtelijk niet zo is voorzien, neemt ook de secretaris-generaal van de Raad (de hoogste ambtenaar bij de Raad, zie 2.5.4) deel aan de bijeenkomsten van de Europese Raad.

Voor het Verdrag van Lissabon van kracht werd, waren ook de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten leden van de Europese Raad. Met het Verdrag van Lissabon zijn zij als vaste leden geschrapt. De staats- en regeringsleiders kunnen volgens artikel 15

VEU (\*) wel beslissen om zich te laten bijstaan door een minister wanneer de agenda dat vereist. Dat zou dan op voorhand moeten worden afgesproken en er zou in dat geval sprake zijn van een 'buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad'. Op 16 september 2010 was er voor het eerst zo'n buitengewone zitting, met vooral de buitenlandse politiek op de agenda. De ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten woonden de vergadering bij. Het initiatief om de ministers van Buitenlandse Zaken te schrappen als vaste leden van de Europese Raad, heeft alles te maken met de uitbreiding: de Europese Raad telt intussen vele leden en dat heeft een negatieve invloed op de dynamiek van de discussies. Het Verdrag van Lissabon zegt wel dat de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid deel uitmaakt van de Europese Raad. In de praktijk woont die echter niet alle vergaderingen bij, of toch niet altijd de hele vergadering. Als er buitenlandspolitieke kwesties besproken worden, is de Hoge Vertegenwoordiger wel aanwezig, maar als er over andere zaken wordt gediscussieerd, is dat niet steeds het geval.

Een andere belangrijke nieuwigheid in het Verdrag van Lissabon is de beslissing om de Europese Raad te laten leiden door een vaste voorzitter, die om de tweeënhalve jaar verkozen wordt met gekwalificeerde meerderheid onder de staats- en regeringsleiders (en eenmaal opnieuw kan aangeduid worden). In het verleden was er nooit een permanente voorzitter, maar gold voor de Europese Raad, net als voor de Raad van Ministers, het zesmaandelijks roterend voorzitterschap (zie 2.5.2). De regeringsleider of het staatshoofd van het land dat de Raad van Ministers voorziet, leidde de vergaderingen van de Europese Raad. Sinds het Verdrag van Lissabon van kracht werd, is er dus de permanente voorzitter, die niet alleen de vergaderingen leidt en voorbereidt, maar ook op zijn niveau voor de externe vertegenwoordiging van de Unie zorgt, zeker als het gaat om buitenlands en veiligheidsbeleid. De voorzitter mag geen nationaal mandaat uitoefenen (zie opnieuw artikel 15 VEU (\*)). Tijdens een informele bijeenkomst van staats- en regeringsleiders in Brussel, op 19 november 2009, werd beslist om toenmalig Belgisch premier Herman Van Rompuy aan te duiden als de eerste permanente voorzitter van de Europese Raad. Tijdens diezelfde vergadering werd de Britse Catherine Ashton voorgedragen voor de functie van Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid. Hoewel beide beslissingen in principe via een gekwalificeerde meerderheid konden worden genomen, was het duidelijk dat de staats- en regeringsleiders zochten naar figuren waarrond een consensus kon bestaan. Wat dat betreft, lijkt de situatie dus erg op de manier waarop de voorzitter van de Europese Commissie traditioneel werd genomineerd (zie 1.2.2). Maar waar er voor de aanduiding van een Commissievoorzitter ook instemming nodig is van het Europees Parlement, is dat niet het geval voor de aanduiding van de voorzitter van de Europese Raad. Hierop heeft het Parlement geen impact. In 2012 werd het mandaat van Van Rompuy met tweeënhalve jaar verlengd. In het najaar van 2014 werd dan een opvolger aangeduid, opnieuw bij consensus. Het werd de voormalige Poolse premier, Donald Tusk.

### 1.3.2 Weinig functies op papier

Hoewel het verdrag in artikel 15 VEU (\*) dus wel iets zegt over de samenstelling van de Europese Raad, komt deze instelling verder in het verdrag relatief weinig ter sprake. Het is zelfs pas sinds het Verdrag van Lissabon dat de Europese Raad formeel als een instelling erkend is (zie artikel 13 VEU (\*)). Voordien werd de Europese Raad nooit opgenomen bij de opsomming van de instellingen van de Unie.

In 1983, tijdens een bijeenkomst in Stuttgart, nam de Europese Raad een Plechtige Verklaring aan, waarin werd gezegd dat de belangrijkste functie van de Europese Raad bestaat uit het geven van algemene impulsen en sturing en het zorgen voor consistentie in het optreden van de Unie. En zo is het nu ook bepaald in artikel 15 VEU (\*): de Europese Raad geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en bepaalt de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten. Daar wordt zelfs expliciet aan toegevoegd dat de Europese Raad geen wetgevingstaak uitoefent.

De verwijzingen naar de Europese Raad zijn dan ook beperkt, zowel in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) als in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Als de Europese Raad vermeld wordt, dan gaat het meestal om institutionele kwesties of om zaken van algemene aard, bijvoorbeeld in de buitenlandse politiek of bij het vastleggen van richtsnoeren voor het economisch beleid. In het concrete, dagdagelijkse besluitvormingsproces heeft de Europese Raad officieel geen rol.

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

Voor het Verdrag van Lissabon van kracht werd, was er soms ook in de verdragen bepaald dat een beslissing moest worden genomen door de 'regeringen van de lidstaten, op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders'. Of er werd gezegd dat een beslissing moest worden genomen door de Raad, in samenstelling van de staats- en regeringsleiders.

Deze cryptische formuleringen zijn met het Verdrag van Lissabon haast allemaal verdwenen (en gewoon vervangen door 'Europese Raad'), maar het illustreert vooral de terughoudendheid om werkelijke beslissingsbevoegdheid aan de Europese Raad te geven.

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

op het niveau van de Europese Raad ter sprake gebracht. Deze dossiers worden dan even op het hoogste niveau behandeld, waarna de vakministers de 'opdracht' krijgen om constructief verder te werken, volgens de lijnen die de staats- en regeringsleiders uitzetten.

### **1.3.3 De voorbereiding van een Europese Raad**

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

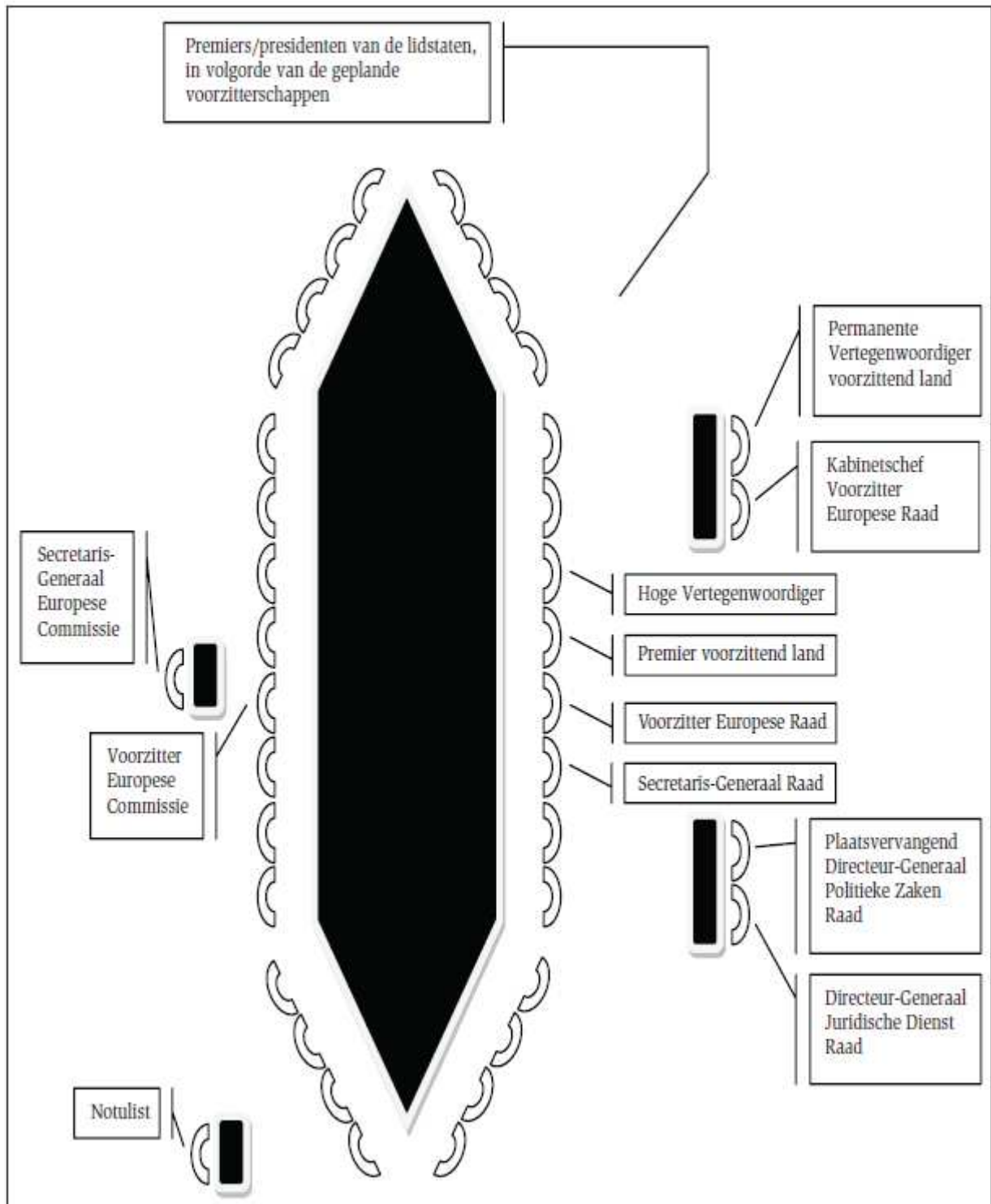
De politieke coördinatie gebeurde in het verleden door het voorzittende land, dat hiervoor kon samenwerken met de Commissie en vooral met het Secretariaat-Generaal van de Raad (zie 2.5.4). Sinds het Verdrag van Lissabon speelt uiteraard de vaste voorzitter een cruciale rol bij de voorbereiding. Hij beschikt over een eigen staf (heel belangrijk, maar in omvang beperkt tot slechts een handvol medewerkers) en kan daarnaast ook beroep doen op het Secretariaat-Generaal van de Raad.

Vroeger was het de gewoonte dat de eerste minister of de president van het voorzittende land in de dagen en weken die aan de Top voorafgingen, een bezoek bracht aan elke hoofdstad om de Top voor te bereiden. Door de uitbreidingen van de Unie werd deze hoofdstedentoe erg tijdrovend en daardoor raakte deze gewoonte in de jaren tweeduizend stilaan in onbruik. Tot het Verdrag van Lissabon van kracht werd, was een voorzitter immers ook tegelijk nog premier of president in het eigen land, waardoor hij onmogelijk alle tijd in het voorzitterschap kon stoppen. Wel werd er enkele dagen of weken voor een bijeenkomst van de Europese Raad vaak nog bilateraal overleg georganiseerd tussen het voorzittende land en lidstaten die specifieke problemen hadden met bepaalde agendapunten. Met de komst van de vaste voorzitter, die deze functie niet combineert met een ander mandaat, is het wel weer mogelijk geworden om voor belangrijke bijeenkomsten van de Europese Raad een hoofdstedentoe te organiseren. De vaste voorzitter van de Europese Raad reist dan ook geregeld naar de verschillende lidstaten voor overleg, ter voorbereiding van de volgende vergaderingen.

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

In de aanloop naar een Europese Raad worden er daarnaast nog diverse coördinatievergaderingen gehouden, waar verschillende lidstaten proberen om hun standpunten op elkaar af te stemmen. In het verleden was er bijvoorbeeld heel stelselmatig een Beneluxoverleg. Ook de Scandinavische landen of de Baltische staten hebben regelmatig een gelijkaardig overleg in de aanloop naar een Europese Raad. Frankrijk en Duitsland organiseren vooraf meestal ook een ontmoeting om een en ander te coördineren, net als diverse andere lidstaten, afhankelijk van wat er op de agenda staat.





Figuur 1. De vergaderzaal van de Europese Raad

### 1.3.4 De chefs en hun rituelen

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

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

Elke lidstaat kan een Europese Raad in principe bijwonen met een delegatie van twintig personen: diplomaten, medewerkers van

de Permanente Vertegenwoordiging (de ambassade van de lidstaat bij de Europese Unie, zie 2.5.5), kabinetsmedewerkers, experts, en dergelijke. Deze mensen hebben toegang tot de blauwe zone in het gebouw waar de vergadering plaatsvindt. Vier onder hen krijgen bovendien toegang tot de rode zone, die zich net buiten de vergaderzaal bevindt. Elke delegatie beschikt immers over vier rode badges, die toegang verschaffen tot deze zone: een badge voor de permanente vertegenwoordiger, een badge voor de *antici* (de assistent van de permanente vertegenwoordiger, zie 2.5.5) en twee *floating badges*, waarop geen naam is vermeld en die dus van eigenaar kunnen wisselen. Mensen met een rode badge hebben het recht om gedurende korte tijd de vergaderzaal te betreden en enkele woorden te wisselen met hun eerste minister of president, bijvoorbeeld wanneer deze om assistentie vraagt. Dit overleg blijft in principe altijd kort. Een enkele keer slaagt een diplomaat erin om langer in de vergaderzaal te blijven. Tijdens de laatste fase van de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht zou de Britse diplomaat John Kerr zich naar verluidt letterlijk onder tafel geïnstalleerd hebben om nota's te blijven doorgeven aan John Major, de toenmalige Britse eerste minister.<sup>10</sup>

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

Elke delegatie heeft ook nog twee gouden badges, die toegang geven tot nog een andere ruimte in het gebouw. In het Justus Lipsiusgebouw was dat de achtste verdieping. De gouden badges zijn in principe bedoeld voor de "proche collaborateurs": de permanente vertegenwoordigers en de persoonlijke Europa-adviseurs van de leiders (de zogenaamde *sherpa's*). Die ruimte, waar *antici* en andere leden van de delegaties geen toegang toe hebben, wordt gebruikt voor informeel overleg. Er is een zaal waar de voorzitter van de Europese Raad diners organiseert met de leiders. De directe medewerkers zijn in de buurt, op dezelfde verdieping, maar ze niet aanwezig in de zaal zelf. Ze krijgen een aparte maaltijd. Er zijn ook geen notulisten in de zaal. Als een van de leiders vertaling nodig heeft, dan kan er gebruik worden gemaakt van een oortje, maar de tolken bevinden zich evenmin in de zaal. Ze vertalen van op afstand. Als een leider advies nodig heeft van een medewerker, dan gebeurt dat in de gang, of tijdens kleine onderbrekingen. De meest heikele kwesties worden doorgaans tijdens deze diners besproken. Vaak duren deze eerder informele momenten ook langer dan de eigenlijke vergadering zelf.

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

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

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

Een bijeenkomst van de Europese Raad duurt vaak twee dagen, doorgaans op donderdag en vrijdag. Een uitzondering was de Top van Nice, waar vier dagen lang werd onderhandeld over het nieuwe verdrag. Onder het voorzitterschap van Herman Van Rompuy begon een Top meestal met een avondvergadering, die werd gevolgd door een diner voor de staats- en regeringsleiders. Ook tijdens dit diner werden er dus agendapunten aangesneden. De vergadering werd de volgende dag voortgezet en, afhankelijk van de zwaarte van de agenda, afgerond tegen de middag of tegen de avond. Het gebeurde wel eens dat vergaderingen uitliepen tot diep in de nacht. Onder het voorzitterschap van Donald Tusk wordt getracht om de vergaderingen wat korter te houden en eventueel te beperken tot één dag.

Op een Europese Top werden in het verleden soms hoge gasten uitgenodigd. Zo kwam Kofi Annan, toenmalig Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, op bezoek tijdens de Top van Brussel in december 2004. Een maand eerder, in november 2004, was er het bezoek van de Iraakse premier Allawi. De laatste jaren is het echter ongebruikelijk om extra gasten te horen tijdens een Europese Raad. Het moet expliciet en met unanimité onder de lidstaten beslist worden. In de tweede helft van 2014, toen de Oekraïense crisis hoog op de agenda stond, werd Petro Porosjenko, de president van Oekraïne, uitgenodigd om het begin van een Europese Raad bij te wonen.

Een Europese Raad begint traditioneel met een kort overleg met de voorzitter van het Europees Parlement. Ook de 'familiefoto' is een terugkerend ritueel: de deelnemers aan de vergadering laten zich in groep fotograferen.

Een andere gewoonte is het gebruik van de biechtstoelprocedure. Als de discussie in het slop raakt, kan de voorzitter de vergadering onderbreken en bilateraal gesprekken opstarten met andere delegaties om af te tasten waar het ultieme compromis zou kunnen liggen. Soms gebeurt dat in het Justus Lipsiusgebouw, soms keren de delegaties terug naar de hotels. Het kan ook gebeuren in de uren die aan de vergadering voorafgaan, en in dat geval is het mogelijk dat de bijeenkomst pas later start dan oorspronkelijk gepland.

---

### Voorbeeld 3. Uitnodigingsbrief van voorzitter Donald Tusk aan de Europese Raad, voor de vergadering van 19-20 maart 2015

Brussel, 18 februari 2015

Het is mij een genoegen u uit te nodigen voor de volgende bijeenkomst van de Europese Raad op 19 en 20 maart 2015.

De bijeenkomst zal gewijd zijn aan drie grote thema's: de energie-unie, de economie en externe betrekkingen.

Na de gebruikelijke gedachtewisseling met de voorzitter van het Europees Parlement en de groepsfoto zullen wij onze eerste werksessie aan de energie-unie wijden. Deze energie-unie heeft vijf onderling nauw samenhangende en elkaar versterkende dimensies. Tijdens onze aanstaande bijeenkomst wil ik de bespreking graag toespitsen op een aantal aspecten van de energie-unie, die met name verband houden met energiezuikerheid, de interne markt en klimaatdiplomatie. Op die punten kunnen wij onmiddellijk meerwaarde brengen. Het spreekt voor zich dat de Europese Raad in de toekomst op de energie-unie zal terugkomen om verder sturing te bieden, ook inzake aangelegenheden die nu niet op tafel liggen.

Tijdens het diner zullen wij ons over de externe betrekkingen buigen. Wij moeten sturing geven aan de voorbereiding van de top van het Oostelijk Partnerschap in Riga. Het is belangrijk dat de EU toont dat zij vastbesloten blijft betrekkingen te onderhouden met de regio, zowel op bilateraal als op regionaal vlak. De situatie in Oekraïne en de betrekkingen met Rusland zullen centraal staan in onze bespreking tijdens het diner, met bijzondere aandacht voor de stappen die nu moeten worden gezet.

Vrijdag zullen wij een debat houden over de economische situatie en over de doorvoering van cruciale structurele hervormingen in de lidstaten. Het TTIP zal eveneens bovenaan op de agenda staan: wij moeten samen alles in het werk stellen om de onderhandelingen over een ambitieuze, alomvattende en voor beide partijen voordelige overeenkomst voor het einde van het jaar af te ronden. Ik heb de president van de Europese Centrale Bank uitgenodigd om aan de bespreking over de economie deel te nemen.

Vervolgens zullen wij het hebben over de situatie in Libië, die in verscheidene opzichten zeer verontrustend is. Wij zullen bekijken hoe wij steun kunnen bieden voor de inspanningen om het land te stabiliseren en een politieke oplossing te bewerkstelligen.

---

#### 1.3.5 Het slotdocument: elke komma telt

Na een bijeenkomst van de Europese Raad worden de 'Conclusies van de Europese Raad' vrijgegeven. Vroeger werd er ook gesproken over de 'Conclusies van het voorzitterschap', maar sinds het Verdrag van Lissabon in werking trad, is dit niet meer gebeurd. Bij speciale bijeenkomsten, bijvoorbeeld toen op 11 maart 2011 enkel de leiders van de landen die de euro als munteenheid hebben aangenomen bijeenkwamen, volgen er meestal geen conclusies, maar is er sprake van een 'Verklaring'. Dat was ook het geval na de buitengewone bijeenkomst van april 2015 over de vluchtelingencrisis.

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

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

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

Op het einde van de Europese Raad, en meestal ook na de eerste avondvergadering, is er traditioneel een persconferentie, geleid door de voorzitter van de Europese Raad en meestal ook de Commissievoorzitter. Nadien volgen de persconferenties van de afzonderlijke delegaties, waarbij elke delegatie de gewoonte heeft om vooral de eigen 'overwinningen' in de verf te zetten. Wie de verschillende persconferenties volgt, krijgt soms de indruk dat er verslag wordt uitgebracht over heel verschillende vergaderingen. Dat was bijvoorbeeld het geval na de Top van Lissabon, in juni 2000 (zie ook verder, toelichting 18). De Britten hadden het over de *Dot-Com Summit* (Europa koos resoluut voor de informatiemaatschappij, heette het), de Belgen benadrukten het sociale karakter van de Top, terwijl andere delegaties net in de verf zetten dat Europa resoluut de weg van de liberalisering zou inslaan.

Over het algemeen wordt aangenomen dat het de grote landen zijn die het zwaarst wegen op de conclusies. De Europese Raad is het typevoorbeeld van een intergouvernementele ontmoeting. In deze fora hebben grote landen in de praktijk meestal meer te zeggen dan kleine landen. Dat neemt niet weg dat een klein land met een ervaren regeringsleider best wel kan meepraten en – als hij over genoeg politieke *feeling* beschikt – 'boven zijn gewichtsklasse' kan spelen.

Het is trouwens hoogst ongewoon om tijdens een Europese Raad tot een stemming over te gaan. Meestal zoekt men naar een (minstens impliciete) consensus over de conclusies. Een zeldzame uitzondering vormt de Europese Raad van Milaan van 28-29 juni 1985: er was onenigheid over de vraag of het wenselijk was om een IGC op te starten die over een grondige verdragswijziging moest nadenken. Het Italiaanse voorzitterschap organiseerde uiteindelijk een stemming, waarbij het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Griekenland zich verzetten tegen het bijeenroepen van de IGC. De zeven overige lidstaten steunden het voorstel en dus kon de IGC, die zou leiden tot de Europese Akte, van start gaan. Een meer recent voorbeeld van een stemming binnen de Europese Raad werd hierboven al besproken: de voordracht van Jean-Claude Juncker als voorzitter van de Europese Commissie (zie 1.2.2).

### 1.3.6 De Europese Raad in een uitgebreide Unie

Door het groter worden van de Unie nam uiteraard ook het aantal deelnemers van de Europese Raad toe. Dat maakte het moeilijk om nog krachtige en fundamentele beslissingen te nemen in dit forum, met op een bepaald moment ongeveer zestig mensen rond de tafel. De onderhandelingen verliepen vaak moeizaam en de grote ambities (zoals bijvoorbeeld afgesproken in Tampere of Lissabon) werden op het terrein onvoldoende opgevolgd om het gewenste resultaat te bereiken. Ook de voorbereiding van de vergadering liet al eens te wensen over, afhankelijk van de lidstaat die op dat moment het voorzitterschap waarnam. Tijdens de vergadering gebeurde het dat afzonderlijke delegaties elk nog eens hun gekende standpunt herhaalden, wat tijdrovend en weinig constructief was. In de praktijk verlieten vele deelnemers op die momenten dan ook de vergaderzaal om pas terug te keren als er werkelijk onderhandeld werd.

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

De Top van Nice gaf vele deelnemers het gevoel dat de Europese Raad ook niet meer het perfecte forum was om een beslissing te nemen over grondige verdragswijzigingen. Na deze Top begon men te experimenteren met een andere techniek om de verdragswijziging voor te bereiden: de Conventie (zie eerder, 1.2.4). Tijdens een Top in Sevilla, in 2002, werden al enkele afspraken gemaakt om de vergaderingen vlotter te laten verlopen en de conclusies zo beknopt mogelijk te houden. Maar het is vooral het Verdrag van Lissabon dat probeert om weer meer kracht en dynamiek in de Europese Raad te brengen. De beperking van het ledenaantal (geen ministers van Buitenlandse Zaken meer) en de invoering van een vaste voorzitter (zie 1.3.1) die de bijeenkomsten grondig kan voorbereiden en opvolgen, moeten in deze optiek gezien worden. Waarnemers hebben de indruk dat de Europese Raad sindsdien inderdaad weer in sterkere mate als een sturend forum kan optreden.

## Noten

1. Deze omschrijving is gebaseerd op John Peterson en Elisabeth Bomberg, die het hebben over high politics en history making decisions op het super-systemic level. Zie: Peterson, J., & Bomberg, E. (1999), *Decision-Making in the European Union*. Basingstoke: Macmillan, 5-16.
2. De toetredingsonderhandelingen met Noorwegen werden met succes afgesloten in 1994, maar in een referendum verwierpen de Noren, net als in 1972, het lidmaatschap van de Europese Unie.
3. De Top in Kopenhagen wees erop dat ook de Europese Unie zelf in staat moet zijn om de nieuwe landen op te nemen. Dat wordt door sommigen beschouwd als het vierde criterium van Kopenhagen.
4. De Europese Akte 'legitimeerde' bijvoorbeeld de Europese Raad (die al sinds halfweg de jaren 1970 formeel werkte), breidde de stemming bij gekwalificeerde meerderheid uit en versterkte het Europees Parlement. De finalisering van de interne markt vormde het ultieme doel, maar ook het cohesiebeleid en het milieubeleid werden vermeld en de samenwerking inzake buitenlands beleid kreeg een verdragsrechtelijke basis. In Maastricht werd bovenop de bestaande EEG-, EGKS- en Euratom-verdragen een paraplu geplaatst: het Verdrag betreffende de Europese Unie. De drie 'oude' verdragen werden geamendeerd, en vormden samen de eerste (communautaire) pijler van de nieuwe Europese Unie. Zo werd de stemming bij gekwalificeerde meerderheid verder uitgebreid, het Parlement werd opnieuw versterkt en er werd een adviserend Comité van de Regio's opgericht. Ook het stappenplan dat zou leiden tot de invoering van de euro, werd in de eerste pijler opgenomen. De samenwerking inzake buitenlandse zaken werd (op papier) omgevormd tot een 'Gemeenschappelijk Buitenlands en Defensiebeleid' en zou de tweede pijler vormen van de Unie. De derde Unie-pijler bestond uit een nieuw domein: samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken. In de tweede en de derde pijler zou de besluitvorming erg moeilijk blijven: de meeste beslissingen kunnen er slechts met unanimité onder alle lidstaten worden genomen. In de eerste pijler werd de unanimité-regel stilaan de uitzondering. In Amsterdam en in Nice werd het aantal domeinen uit de eerste pijler waarin met gekwalificeerde meerderheid kon worden gestemd, nog verder opgetrokken en voor versterkte samenwerking (een beperkte groep landen die verder integreren dan de andere) werd een formele procedure afgesproken (Amsterdam) en vereenvoudigd (Nice). De politieke samenwerking (op het vlak van buitenlands beleid en politieke samenwerking) werd ietwat vereenvoudigd, maar bleef erg log. Met het Verdrag van Lissabon werden opnieuw enkele domeinen overgeheveld van de stemming bij unanimité naar stemming bij gekwalificeerde meerderheid (onder meer justitiële samenwerking) en het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement nam opnieuw toe (onder meer inzake landbouw). De Unie kreeg voortaan ook bevoegdheden inzake onder meer sport en ruimtevaart.
5. Sommige regeringen duiden hun permanente vertegenwoordiger aan als hun IGC-vertegenwoordiger, maar dat geldt niet voor alle lidstaten.
6. Deze Conventieformule werd enkele jaren eerder al gehanteerd voor het uitwerken van het Europese grondrechtencharter. Van december 1999

tot oktober 2000 werkte deze Conventie aan de opstelling van een ontwerp van Handvest van de Grondrechten. Het werd later in 2000 door het Europees Parlement, de Commissie en de Raad goedgekeurd en plechtig afgekondigd tijdens de Top in Nice, op 7 december 2000.

7. Meer precies was de Conventie als volgt samengesteld: vijftien vertegenwoordigers van de staatshoofden of regeringsleiders van de lidstaten (één per lidstaat), dertig leden van de nationale parlementen (twee per lidstaat), zestien leden van het Europees Parlement en twee vertegenwoordigers van de Commissie. De kandidaat-lidstaten konden ten volle aan de besprekingen van de Conventie deelnemen en mochten ook één vertegenwoordiger van de regering en twee leden uit het nationale parlement aanduiden. Daarnaast werden enkele waarnemers toegelaten: de Europese ombudsman, drie vertegenwoordigers van het Economische en Sociale Comité, drie vertegenwoordigers van de Europese sociale partners en zes vertegenwoordigers van de regio's, steden en regio's met wetgevende bevoegdheid (door het Comité van de Regio's aan te wijzen). De president van het Hof van Justitie en de voorzitter van de Rekenkamer konden op uitnodiging van het Presidium voor de Conventie het woord voeren.
8. Meer precies ging het om de vertegenwoordigers van alle regeringen die tijdens de Conventie het voorzitterschap van de Raad bekleedden, twee vertegenwoordigers van de nationale parlementen, twee vertegenwoordigers van het Europees Parlement en twee vertegenwoordigers van de Commissie.
9. Voor meer informatie over de Europese Raad, zie o.m. de Schoutete, Ph. (2012), *The European Council*. In: J. Peterson, & M. Shackleton (Eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press; Ludlow, P. (2005), *A view from Brussels: Leadership in an Enlarged EU. The European Council, the Presidency and the Commission*. Brussels: EuroComment; Werts, J. (2008) *The European Council*. John Harper Publishing; Puetter, U. (2014), *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and institutional change*. Oxford: Oxford University Press.
10. In een amusant artikel stond *The Economist* in 2003 stil bij de werking van de Europese Raad: *Negotiating by night*. In: *The Economist*, 369, issue 8354, 13/12/2003, 52.