

Relativiteit en succes van een Europees voorzitterschap

Het Belgisch voorzitterschap van naderbij bekeken

door Jan BEYERS

Onderzoeksassistent aan het Departement Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universitaire Instelling Antwerpen

en Bart KERREMANS

Wetenschappelijk medewerker aan het Departement Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universitaire Instelling Antwerpen

Tijdens de tweede helft van 1993 was het de beurt aan België om het voorzitterschap van de Europese Unie waar te nemen. Er is aan deze gebeurtenis binnen en buiten België heel wat aandacht besteed. Hoewel de aandacht voor een voorzitterschap een normale zaak is, is het nuttig om eens van naderbij te kijken welke functie het Belgisch voorzitterschap en het voorzitterschap in het algemeen spelen in Europese besluitvorming.

I. Hoge verwachtingen in een onzekere omgeving

De verwachtingen tegenover het Belgisch voorzitterschap waren hoog gespannen. Onder andere doordat de twee vorige Belgische voorzitterschappen (in 1982 en in 1987) als een groot succes werden beschouwd kon dit niet mislukken. Bovendien hadden de twee vorige voorzitters zichzelf als 'Euro-sceptici' geprofileerd. Voor het Deense voorzitterschap (eerste helft van 1993) gold daarbij de onzekerheid over de uitslag van het (tweede) Deens referendum over het Verdrag van Maastricht als belangrijkste verklaringsgrond¹. Voor het Britse voorzitterschap (tweede helft van 1992) konden een traditioneel Euro-scepticisme en de zwakke binnenlandse positie van John Major en zijn regering ingeroepen worden².

Hoge verwachtingen bestonden niet alleen bij de Belgische publieke opinie en tal van Belgische politici maar ook bij verscheidene andere lidstaten en bij de Europese Commissie. Deze laatste beschouwde het Belgische voorzitterschap als hét moment om de ontsporende trein die de Europese Unie na het eerste Deense referendum en de monetaire crisis was geworden terug op de rails te krijgen. Na het Belgische voorzitterschap zou immers het Griekse komen, en daar verwachtte men nog minder van dan van de Denen en de Britten³.

Men kan zich de vraag stellen in hoeverre hier geen verwachtingen gecreëerd werden die de rol van het EG-voorzitterschap op zich aanzienlijk overschatten. Daarbij komt dat we rekening moeten houden met de specifieke situatie van een

1 P. LUDLOW, 'The Presidency: The Machine keeps Rolling On', in: *European Brief*, Vol. 1, 1993, n° 2, blz. 33

2 Zie o.m. P. BRUSSE, 'EG-voorzitterschap Verenigd Koninkrijk: Brits instinct en conservatieve eensgezindheid', in: *Internationale Spectator*, Vol. XLVI, 1992, n° 9, blz. 517-522

3 H.J. AXT, 'Griechenlands Präsidentschaft in der Europäischen Union: Neue Initiativen für den Balkan?', in: *Integration*, 1994, n° 1, blz. 12-20

kleine lidstaat dat net een ingrijpende staatshervorming achter de rug had⁴. Pijpers bijv. wijst op de enorme werklust die de relance van de Europese integratie met zich mee heeft gebracht en de aanzienlijke belasting daardoor voor de ambtelijke en diplomatieke diensten van (vooral de kleinere) lidstaten⁵.

Hoewel het Belgisch voorzitterschap sterk aangemoedigd werd moest het toch anticiperen op een hele reeds onzekere factoren. Intern bestond er grote onzekerheid over de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht en de belabberde socio-economische en monetaire toestand⁶. Extern werd de Unie geconfronteerd met twee aanslepende dossiers, de afwikkeling van de Uruguay-Ronde en de burgeroorlog in Bosnië-Hercegovina.

II. Criteria om een voorzitterschap te evalueren

Na afloop van het tweede semester van 1993 is het in het licht van de hoge verwachtingen niet eenvoudig het Belgische voorzitterschap te evalueren. Daar toe zijn een aantal redenen. Zo is het vrij onduidelijk welke criteria er gehanteerd moeten worden om een voorzitterschap te beoordelen. Is het voldoende dat een voorzitter erin slaagt de lidstaten ertoe te bewegen om tot een hele reeks van besluiten te komen inclusief dossiers die controversieel zijn (formevaluatie) of moet de inhoud van deze besluiten in de evaluatie betrokken worden (inhoudsevaluatie)? Binnen EG-kringen bestaat nogal eens de neiging uitsluitend de formevaluatie in rekening te brengen. Dat er resultaat wordt geboekt op een aantal controversiële dossiers is dan het belangrijkste⁷. De inhoud van het tot stand gebrachte beleid is dan van secundair belang. Nochtans is de inhoud van een besluit niet onbelangrijk omdat besluiten ook een minder communautair karakter kunnen hebben. Zo kan het perfect in het belang van de Europese Unie zijn om bij bepaalde zaken de boot af te houden of om in bepaalde dossiers een non-decisie na te streven. Bovendien is het nadeel van een formevaluatie dat ze gefixeerd kan zijn op formele besluiten en niet op resultaten die niet de vorm aannemen van formele besluiten. Tijdens een voorzitterschap kunnen er immers debatten op gang worden gebracht die consequenties kunnen hebben voor de toekomst, er kan substantieel aan dossiers worden gewerkt zonder dat dit evenwel leidt tot een formeel besluit. Zo kan een volgend voorzitterschap voor een stuk profiteren van de resultaten van een vorig voorzitterschap. Daarom is het meer aangewezen om een formevaluatie uit te splitsen in twee delen. Ten eerste zijn er de doorbraken op controversiële zaken en ten tweede zijn er de aanzetten die tijdens een voorzitterschap worden gemaakt tot besluitvorming in de toekomst. Gezien het brede karakter van de Europese beleidsvorming zal in dit artikel slechts beperkt op een aantal zaken worden ingegaan.

⁴ Zie *Internationale Spectator*, Vol. XLVII, 1993, n° 10.

⁵ A. PIJPERS, 'Lusten en lasten van het EG-voorzitterschap', in: *Internationale Spectator*, Vol. XLVI, 1992, n° 4, blz. 209. Zo gaf België 250 miljoen uit aan zijn voorzitterschap, wat weinig is in vergelijking met andere voorzitterschappen. *De Standaard*, 3 - 4 juli 1993, blz. 8.

⁶ Het Britse Hogerhuis diende tevergeefs een klacht in tegen de eventuele ongrondwettelijkheid van het verdrag en het Duitse Grondwettelijk Hof moest zich uitspreken over de verenigbaarheid van het EU-verdrag met de Duitse grondwet.

⁷ Het zijn vooral de controversiële dossiers die in de kijker staan bij de evaluatie van een voorzitterschap. Het feit dat het waarborgen van een goede alledaagse werking van de Unie minder in de belangstelling staat wijst er mogelijk op dat een voorzitterschap in hoofdzaak een politieke rol wordt toegemeten.

Een voorzitterschap kan zich ook slechts profileren op bepaalde welgekozen dossier gezien de beperkte tijd waarover het beschikt. In deze keuze speelt de interactie tussen Europese Commissie en voorzitterschap een cruciale rol. Zo is het de gewoonte dat ambtenaren en diplomaten die betrokken zijn bij technische onderhandelingen voor een voorzitterschap samen met de respectievelijke verantwoordelijke van de Europese Commissie de mogelijke agenda voor het voorzitterschap doornemen. Op die manier komt in het programma van een voorzitterschap ook het programma van de Europese Commissie aan bod.

Deze keuze valt meestal het sterkst op in jonge beleidsdomeinen omdat daar ook relatief meer controversiële dossiers zijn. In een beleidsdomein met een lange traditie zoals landbouw vallen controversiële keuzen in geïsoleerde dossiers minder op tenzij het volledige beleidsdomein aan revisie toe is. De controversialiteit van de dossiers die een voorzitterschap op zijn agenda wenst te plaatsen is ook niet 100% het resultaat van een interactie tussen voorzitter en de Europese Commissie. Een voorzitterschap wordt pas geconfronteerd met de controversialiteit wanneer een dossier effectief op de agenda van de Raad kan komen (waarin het voorzitterschap een rol speelt). Bij de initiatie van besluitvorming of de voorbereiding van voorstellen door de Europese Commissie en de implementatie van uiteindelijk genomen besluiten is de invloed beperkter. Bovendien is de rol van een voorzitterschap afhankelijk van de manier waarop dossiers door de instellingen worden gesluisd. Wanneer een voorstel ter advies bij het Europees Parlement of bij het Economische en Sociaal Comité ligt is de invloed van het voorzitterschap beperkt. Soms kan het daarom minder vat krijgen op controversiële dossier dan het wel zou wensen⁸.

III. Vormevaluatie

Bij een vormevaluatie van het Belgisch voorzitterschap valt de doorbraak in een paar controversiële dossiers op.

De reeds zeven jaar aanslepende GATT-onderhandelingen werden uiteindelijk afgerond. Op zichzelf was dit geen sinecure gezien de Franse veto-dreigementen en de bijkomende voorwaarden die de EU in oktober inzake de audiovisuele cultuurgoederen hadden gesteld wat bij de Amerikaanse onderhandelingspartner stuitte op ernstige bezwaren.

Een belangrijke verwezenlijking van het Belgisch voorzitterschap was het akkoord op de Top van Brussel (29 oktober) over de zetels van verscheidene EG-instellingen. Deze kwestie sleepte reeds 13 jaar aan. Het resultaat is de weerspiegeling van een typische Belgische conflictoplossing waarbij iedereen een deel van de koek krijgt⁹. Instellingen van de Europese Unie worden daardoor over tal van steden verspreid. Of dit de overzichtelijkheid van de Unie bevordert, blijft een open vraag. Alleszins kregen drie instellingen die in de toekomst een belangrijke rol zullen gaan spelen elk een zetel: het Europees Monetair Instituut in Frankfurt, het Europees Milieubureau in Kopenhagen en het hoofdkwartier van de op

⁸ Zo lag tijdens het voorzitterschap een voorstel tot modificatie van de richtlijn m.b.t. etikettering voor advies bij het Europees Parlement. Het gaat in dit geval om een zware modificatie. De onderhandelaars hebben er tijdens het Belgisch voorzitterschap niet aan kunnen werken. Zie in *COM-documenten*, COM(89), 2151final.

⁹ In de EG leidt dit vooralsnog tot een verspreiding van tal van instellingen over de Lidstaten. Een dergelijk beleid heeft in België mede geleid tot een torenhoge overheidsschuld.

te richten Europol in Den Haag. Toch mag de kwaliteit van het 'Belgisch compromis' in dit dossier niet overdreven worden. Na de totstandkoming van het besluit ontstond er een hevige controverse met betrekking tot het feit dat in het Merkenbureau dat gevestigd werd in Madrid het taalgebruik tot vijf talen beperkt zou worden. Deze 'taalstrijd' hitste vooral in België de gemoederen op. Aanvankelijk eisten zowel de Spanjaarden als de Britten het Agentschap voor Medicijnen op. Voor de Spanjaarden was het feit dat de Britten twee instellingen zouden krijgen en ze zelf uit de boot vielen onaanvaardbaar. De strategie van de Spanjaarden was om zodanig onmogelijke eisen te formuleren met de bedoeling het hele compromis te dwarsbomen. De Spaanse delegatie eisten het merkenbureau en het gebruik van 5 talen. Het Belgisch voorzitterschap accepteerde het voorstel wat niet werd verwacht door de Spanjaarden. Een van de redenen voor deze acceptatie van het Belgische voorzitterschap lag in de vrees dat bij het uitblijven van een compromis de hele zetelkwestie terug boven water zou komen.

De doorbraak in een aantal controversiële materies, mag evenwel niet verhehlen dat op een aantal dossiers geen echte resultaten werden bereikt.

Het bekendste daarvan vormde de oorlog in ex-Joegoslavië. Ondanks nieuwe gewelddadigheden bleef de Europese Unie uitblinken in gebrek aan slagvaardigheid. Het Belgisch voorzitterschap besefte klaarblijkelijk dat het daar weinig aan kon veranderen. Daarom werd een 'low-profile' aangehouden om te vermijden dat de lidstaten té zeer met elkaar in de clinch gingen en dat het voorzitterschap gezichtsverlies zou leiden¹⁰. Dat de rol van de Europese Unie in ex-Joegoslavië daardoor als een lachertje werd beschouwd, bewees Milosevic door te weigeren de Belgische minister van buitenlandse betrekkingen, Willy Claes, bij diens bezoek aan Belgrado te ontvangen.

Ook op het dossier inzake de belasting op brandstoffen die CO₂-uitstoot veroorzaken bleven resultaten uit. Nochtans had het Belgische voorzitterschap daar zelf een direct belang bij. Deze belasting zou immers als gedeeltelijke compensatie gediend hebben die nodig was geworden nadat de regering voordelen aan de Belgische werknemers had toegekend die de arbeidskosten verlaagden, maar die eveneens tot gevolg hadden dat de inkomsten voor de financiering van de sociale zekerheid daalden. Ook de Europese Commissie zag de energiebelasting als een middel om de gederfde overheidsinkomsten als gevolg van dalende sociale zekerheidsbijdragen te compenseren. In dit dossier haalden België en de Europese Commissie echter bakzeil. Nadat de zuidelijke lidstaten van de Unie beloofd was dat overgangsperioden zouden voorzien worden, bleven de Britten dwarsliggen. Zij verzetten zich tegen het principe van een Europese belasting. Omdat voor fiscale materies unanimité vereist is, bleef een regeling hier uit.

Een belangrijke bijkomende teleurstelling was dat gedurende het Belgische voorzitterschap geen eerste stappen werden gezet in de concretisering van de Europese samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (de zgn. derde zuil van Maastricht). Dit kan gezien worden als een gevolg van het laat in werking treden van het Verdrag van Maastricht. Doch, het feit dat het Belgische Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen een aanvraag tot toekenning van het statuut van politiek vluchteling van twee Basken ontvankelijk had verklaard, had de Spaanse regering ertoe aangezet elke beslissing inzake justitie en binnenlandse zaken te blokkeren. Omdat daarvoor unanimité vereist is, be-

¹⁰ P. GOOSSENS, 'Europa: als de geit vooruit wil', in: *Knack-Magazine*, 27 oktober 1993, blz. 19

schikt elke lidstaat hier over een vetorecht. Spanje vroeg namelijk om de uitlevering van de Basken die verdacht werden van banden met de ETA.

Tijdens het Belgisch voorzitterschap werden ook een aantal aanzetten gegeven voor besluitvorming die zal plaatsvinden tijdens de volgende voorzitterschappen. Om te beginnen zullen een aantal doorbraken op de genoemde controversiële dossiers zorgen voor de aanzet van nieuwe besluitvorming. Het nieuwe GATT-akkoord zal aanleiding geven tot nieuwe voorstellen van de Europese Commissie en de zetelkwestie kan nog een staart krijgen bij het Europees Hof van Justitie dat kan eisen dat de Raad op haar besluit terugkomt.

Verder werd tijdens het Belgisch voorzitterschap een aanzet gegeven voor de herziening van het Lomé 4 - akkoord met de ACP landen. Hiertoe organiseerde het Staatssecretariaat voor Ontwikkelingssamenwerking een conferentie in het Egmontpaleis. Deze herziening is het resultaat van een beslissing genomen op de Algemene Raad van oktober in Luxemburg. Als gevolg van intens onderhandelen tijdens het Belgisch voorzitterschap tussen de Lidstaten kon het onderhandelingsmandaat voor de Europese Commissie vastgelegd worden op de Algemene Raad van 2 februari 1994. In het kader van de externe betrekkingen van de Unie is er ook gewerkt aan de mogelijkheid van een modelaanbeveling voor onderhandelingsmandaat wanneer de EU zou deelnemen aan niet gemengde akkoorden. Dit model zou een referentiekader kunnen aanbieden voor toekomstige onderhandelingsmandaten van de Europese Commissie. Verder werden er tijdens het voorzitterschap pogingen ondernomen om het Algemeen Preferentie Systeem ter herzien, doch deze pogingen liepen op niets uit. Met betrekking tot het uitvoerregime van goederen met dubbel gebruik is het voorzitterschap er in geslaagd het voorstel van de Europese Commissie na twee jaar te doen deblokkeren door het herschrijven van het voorstel. Dit deblokkeren kan een echte prestatie genoemd worden gezien het gaat om de communautarisering van een erg gevoelige materie die nauw verbonden is met veiligheidskwesties.

Meer in het oog springend was het de goedkeuring van het Witboek van de Europese Commissie over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid op de tweede Top van Brussel (10-11 december)¹¹. Maar ook hier kunnen een aantal opmerkingen gemaakt worden. De oorspronkelijke doelstelling van de Europese Commissie om 120 miljard ECU vrij te maken voor werken aan infrastructuur, telecommunicatie, energienetwerken en informatie (met de bedoeling 15 miljoen nieuwe banen te creëren tegen 2000) werd onder druk van landen als Nederland, Groot-Brittannië en Duitsland aanzienlijk afgezwakt¹². Enerzijds werd de tewerkstellingsdoelstelling onduidelijk geformuleerd (een 'substantiële' vermindering van de werkloosheid), anderzijds bleef de vraag onbeantwoord op welke manier de daarvoor voorziene middelen bekomen moeten worden¹³. Sommi-

11 Commissie van de EG, 'Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid', in: *COM-documenten*, COM (93) 700 def.

12 *Le Monde*, 11 décembre 1993, blz. 1 & 19

13 Van de 120 miljard ECU te besteden over 6 jaar wordt 5 miljard daarvan uit de EGBegroting gefinancierd, 7 miljard is afkomstig van de Europese Investeringsbank en 8 miljard moet worden gezocht op de kapitaalmarkt. Wat dit laatste juist betekent, bleek voor velen onduidelijk te zijn. Voor een overzicht, zie 'Conseil européen de Bruxelles 10 et 11 décembre 1993: Conclusions de la Présidence', in: *Agence Europe*, édition spéciale, n° 6127, 12 décembre 1993, blz. 5-16

gen zien daarin een teken dat delen van het Witboek nooit uitgevoerd zullen worden¹⁴.

IV. Mogelijke verklaring voor het succesvol beoordelen van het Belgisch voorzitterschap

De vormevaluatie van het Belgische voorzitterschap levert dus een positief resultaat op ook al waren er 'zwakke plekken' aan te duiden. Er zijn vier mogelijke verklaringen te vinden voor het relatieve succes van het Belgisch voorzitterschap. Ten eerste beheersen de Belgen de gave van het onderhandelen, ten tweede beschikken ze over de ruimte om op Europees niveau te onderhandelen, een derde verklaring is hun Europese ingesteldheid en ten slotte speelt de ervaring van een kleine groep personen met Europese dossiers een belangrijke rol.

A. bemiddelingskwaliteiten

De resultaten van het Belgisch voorzitterschap waren volgens vele waarnemers te danken aan de vrij sterk ontwikkelde bemiddelingskwaliteiten van de Belgische voorzitters. Gezien de conflictgeladen Belgische politiek hoeft dit ook niet te verbazen. Compromissen zijn een noodzaak om in de Belgische politiek te overleven. Vanhoonacker stelt het als volgt: 'La nécessité d'une recherche continue de compromis entre les différents groupes linguistiques en Belgique fait que les hommes politiques belges sont généralement de bons médiateurs'¹⁵.

B. Europese ingesteldheid

Als voorzitter van de Europese Commissie noemde Jacques Delors het voorzitterschap het beste voorzitterschap dat hem in zijn lange carrière was overkomen. Dit hoeft eigenlijk niet te verbazen. De doelstellingen die België probeert na te streven zijn doorgaans zeer communautair van aard. Hierdoor kan een Belgisch voorzitterschap sterker een symbiose met de Europese Commissie nastreven dan andere voorzitterschappen¹⁶. Belgisch ambtenaren en diplomaten die betrokken zijn op werkgroepen van de Raad hebben ook de uitdrukkelijke schriftelijke instructie gekregen zoveel mogelijk de lijn van de Europese Commissie aan te houden. Het Belgisch voorzitterschap en de Europese Commissie zaten voor vele dossiers op dezelfde lijn. Dit vormde een schril contrast met de Deense en de Britse voorzitters, die terzake van een zekere reserve en zelfs achterdocht getuigden.

C. onderhandelingsruimte

Hoewel de staatsvorming ingrijpend is geweest voor de interne Belgische politiek, is de federalisering van het land tijdens het Belgisch voorzitterschap nog

14 Zie o.m. *Handelingen van het Europese Parlement*, woensdag 15 december 1993, blz. 168-193 & 209-218

15 S. VANHOONACKER, 'La présidence belge', in: *Eipascope*, 1993, n° 3, blz. 3

16 Deze Europese ingesteldheid blijkt ook uit de manier waarop de Belgische onderhandelaren de Europese instellingen definiëren. Zo noemde premier Dehaene in een interview met de krant de *Standaard* de Commissie 'het uitvoerend orgaan van de Gemeenschap'. *De Standaard*, 3 - 4 juli 1993, blz. 10.

niet van een doorslaggevende invloed geweest op het functioneren van het Belgisch voorzitterschap. De reden hiervan is dat een aantal structuren nog niet volledig uitgewerkt waren¹⁷. Een andere reden is het feit dat gemeenschappen en gewesten nog jonge instellingen zijn die aan het begin staan van de ontwikkeling van hun politieke en administratieve dynamiek en zich nog maar recentelijk zijn beginnen te profileren op het Europese vlak.

Belangrijker voor een Belgisch voorzitterschap is dat de ambtenaren en diplomaten die bij de onderhandelingen betrokken zijn naast hun algemeen Europese ingesteldheid en hun bemiddelingskwaliteiten ook de ruimte krijgen van hun overheid om deze kwaliteiten ten volle uit te spelen. Het feit dat het dikwijls enkelingen binnen administraties zijn die zich met Europese dossier bezig moeten houden en dat de wisselwerking tussen de besturen door ingewijden als beperkt wordt beschouwd maakt dat de onderhandelaars weinig onderhevig zijn aan precisie en gedetailleerde instructies van hun oversten¹⁸. In feite geeft deze situatie de Belgische onderhandelaars veel bewegingsruimte en hoeven ze zich bij onderhandelingen niet te fixeren op details. Daarbij komt dat de algemene Europese ingesteldheid een aanmoediging is tot het boeken van resultaten. Belgische onderhandelaars op het Raadsniveau beschikken doorgaans ook over uitstekende rechtstreekse relaties met hun kabinet en hun minister. In het Belgische geval zijn ambtenaren en diplomaten op de Permanente Vertegenwoordiging en in de ministeries meer dan ordinaire postbussen die hun politieke overheid brieven, maar effectieve deelnemers aan de politieke besluitvorming.

D. *ervaring met Europese besluitvorming*

België kan ook profiteren van het feit dat het één van de eerste betrokkenen was bij Europese beleidsvorming. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde ambtenaren reeds meer dan 20 jaar betrokken zijn bij de Europese beleidsvorming. Daarbij komt dat een aantal ambtenaren niet alleen de vergaderingen van het Belgisch voorzitterschap waarnamen, maar soms ook ten dele die van het Luxemburgs voorzitterschap. Het is immers de gewoonte dat in het kader van de Benelux Nederland en België met de Luxemburgse administratie personeel uitwisselen voor vertegenwoordiging en negotiatie in werkgroepen¹⁹. Dit heeft tot gevolg dat een aantal mensen naast een lange ervaring met dossiers ook een extra ervaring met onderhandelen achter de rug hebben.

V. *Inhoudsevaluatie*

Wanneer men afstapt van een evaluatie die de kwaliteit van het voorzitterschap alleen afmeet aan de besluitkracht van de EG, maar haar eveneens toetst aan de inhoud (of de kwaliteit) van de genomen besluiten, dan hoeft het Belgische voorzitterschap niet meer of niet minder bewierookt te worden dan de-

¹⁷ Zo werd het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de deelstaten op 16 december 1994 goedgekeurd.

¹⁸ Zie J. BEYERS, *Belgian administrative decision making network on European issues: a qualitative hypothetical approach*, paper presented at the Third European Conference on Social Network Analysis, München, juni 1993, blz. 1-28.

¹⁹ Zo doen de Belgen voor de Luxemburgers de industriële aspecten en de Nederlanders de commerciële aspecten. Zie o.m. F. HAYES, 'The role of COREPER in EEC Decision Making', in *Administration*, Vol. 32, 1984, no. 2, blz. 192.

gene die haar voorafgingen. Voor sommige dossiers kan immers gesteld worden dat de drijfveer van het voorzitterschap om een resultaat te bereiken de kwaliteit van het genomen besluit in het gedrang bracht.

Dit is in de eerste plaats het geval voor het sociaal beleid. Tijdens het Belgische voorzitterschap werden een aantal minimumnormen voor arbeid (o.m. inzake kinderarbeid) vastgesteld die qua niveau ronduit belachelijk zijn voor een Unie waarin dergelijke normen reeds beter op nationaal niveau geregeld zijn. De oorzaak daarvan zou liggen in het Belgische streven de beslissingen door alle twaalf lidstaten aanvaard te krijgen, ook al voorziet het Sociaal Protocol van het Verdrag van Maastricht in de mogelijkheid de beslissing te nemen bij een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten die dat Protocol onderschreven hebben. Het is immers de weerstand van de enige lidstaat die dat niet deed, het Verenigd Koninkrijk, die als reden wordt aangehaald voor het bedroevende niveau van de huidige EG-normen. Dit kan verbazen omdat het Belgische voorzitterschap de sociale dimensie van de Europese integratie als belangrijke doelstelling voorop had gesteld en daartoe de nieuwe mogelijkheden van het Sociaal Protocol beeerde te willen aanwenden²⁰.

Ook als naar de beslissing van de lidstaten ten aanzien van het Witboek van de Europese Commissie wordt gekeken, valt een stiefmoederlijke behandeling van het sociaal Europa op. Terwijl er grote vaagheid blijft bestaan over de aan te wenden middelen ten gunste van de werkgelegenheid, zijn principes zoals verlaging van de arbeidskosten, loonmatiging en arbeidsflexibiliteit ondubbelzinnig goed-gekeurd, dus uitvoerbaar. Ook hiervoor zou men het Belgische voorzitterschap met de vinger kunnen wijzen.

Toch komt hier een tweede element in de evaluatie van een voorzitterschap kijken: in hoeverre kan de EG-voorzitter verantwoordelijk worden gesteld voor de inhoud van de genomen besluiten? In hoeverre kan het voorzitterschap de eer opstrijken voor een geslaagd beleid of de schuld krijgen van een falende besluitvorming?

VI. Voorzitterschap en EG-besluitvorming

Hoewel de rol van een voorzitterschap niet expliciet in het Verdrag staat gedefinieerd²¹ heeft zich binnen de Europese Unie een praktijk ontwikkeld waarbij een voorzitterschap een belangrijke rol vervult in het doen functioneren van de Raad. Wij zouden deze praktijk willen samenvatten in vier aspecten: het voorbereiden van de agenda van de Raad met de Europese Commissie en het Secretariaat-Generaal van de Raad, het bemiddelen tussen de Lidstaten, het anticiperen

20 C.F. WITTEBROOD, 'Het Belgisch voorzitterschap, terug naar de communautaire orthodoxie', in: *Internationale Spectator*, Vol. XLVII, 1993, n° 9, blz. 480.

21 Artikel 2 van het Fusieverdrag bepaalt het rotatiesysteem voor het voorzitten van de Raad, maar zegt verder niets over de rol van het voorzitterschap. Artikel 3 van het Fusieverdrag stipuleert dat de voorzitter, net als de leden of de Commissie de Raad in vergadering bijeen kan roepen. Artikel 236 van het Verdrag van Rome geeft het voorzitterschap de taak om een intergouvernementele conferentie samen te roepen met het oog op de wijziging van het Verdrag. In artikel 30 van de Eenheidsakte staan een paar paragrafen die het voorzitterschap samen met de Commissie een rol toekennen in de politieke samenwerking.

op de politieke omgeving en de anticipatie op de institutionele configuratie van de EU²².

A. voorbereiding met de Europese Commissie en het Secretariaat-Generaal van de Raad

'Le rôle de la Présidence consiste principalement à rechercher des compromis parmi les Etats membres'²³. Met deze zin verwoordt Vanhoonacker treffend de relativiteit van een voorzitterschap. De voorzitter kan een belangrijke rol te spelen in de 'agenda-setting' ook al moet het hier het initiatiefmonopolie van de Europese Commissie respecteren²⁴. Samenwerking met deze instelling is dan ook een basisvereiste, wil een voorzitter bepaalde doelstellingen realiseren. Of een bepaald agendapunt ook tot een effectief besluit zal leiden, is voornamelijk van de lidstaten afhankelijk. Zo wezen we reeds op de gewoonte dat ambtenaren en diplomaten die betrokken zijn bij technische onderhandelingen voor een voorzitterschap samen met de respectievelijke verantwoordelijke van de Europese Commissie de mogelijke agenda voor het voorzitterschap doornemen. Anderzijds kan een voorzitterschap ook een rol spelen bij de oriëntatie van een voorstel naar een bepaalde technische werkgroep of een bepaalde groep onderhandelaars. Hiervoor is naast overleg met de Europese Commissie ook overleg met de ambtenaren van het Secretariaat-Generaal van de Raad van belang. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de hele praktische organisatie van de onderhandelingen in de talloze werkgroepen, de COREPER en het SCA. Het Secretariaat-Generaal van de Raad verzekert eigenlijk de continue werking van de Raad, beschikt over de technische kennis (de procedures en de gebruiken) en vormt eigenlijk het geheugen voor een voorzitterschap.

B. bemiddelingsrol van de voorzitter

De voorzitter kan in de Raad een zekere invloed uitoefenen door via bemiddeling mee te werken aan een voor alle lidstaten aanvaardbaar compromis. Maar dan nog wordt de inhoud van een dergelijk besluit vooral bepaald door de grenzen die de lidstaten voor zichzelf vastleggen en door de aanvaardbaarheid van het compromis voor de Commissie. Deze laatste kan immers zolang de Raad niet besluit een voorstel intrekken.

Als een voorzitterschap er niet in slaagt de lidstaten tot een compromis te bewegen, dan is dat in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de lidstaten die terzake dwarsliggen. De voorzitter kan immers niet in hun plaats beslissen maar slechts trachten de lidstaten tot een compromis te bewegen. Andersom geldt eveneens dat wanneer een bepaald besluit tot stand komt dat slechts ten dele de verdienste van de voorzitter is. Het zijn immers de lidstaten die hun verzet tegen een bepaald voorstel opgeven wat in de eerste plaats de totstandkoming van een besluit mogelijk maakt. Is de inhoud van dat besluit om een of andere reden te

²² Een goede politicologische beschouwing over de plaats van een voorzitterschap in de ingewikkelde consensus-machinerie van de Raad is te vinden bij C. ENGEL, 'De besluitvorming in de Raad', in: M. WOLTERS (ed.), *Democratie en beleid in de Europese Gemeenschap*, Alphen a/d Rijn, Samson, 1992, hoofdstuk 5, blz. 96 - 97.

²³ S. VANHOONACKER, o.c., p. 3

²⁴ Concreet betekent dit dat de Voorzitter een doorslaggevende rol kan spelen in de keuze van de Commissievoorstellen die effectief op de agenda van de Raad (en de werkgroepen) zullen komen.

leurstellend dan geldt ook hier weer dat de lidstaten (inclusief de voorzitter) daarvoor collectief verantwoordelijk zijn. Gezien de rol in de voorbereiding van de werkzaamheden van de Raad en de bemiddelingsrol van een voorzitterschap neemt de voorzitter doorgaans een neutrale positie in in de debatten. Ambtenaren en diplomaten kregen tijdens het Belgische voorzitterschap de schriftelijke instructie niet de indruk te wekken partijdig te zijn in een geschil²⁵.

C. *anticipatie op de politieke omgeving*

De houding van de lidstaten wordt dan ook meer beïnvloed door hun binnenlandse problemen en belangen, door internationale gebeurtenissen en door hun onderlinge relaties dan door het voorzitterschap. Zo moest het Belgisch voorzitterschap rekening houden met de slechte economische conjunctuur en het budgettaire keurslijf waarbinnen de meeste lidstaten moesten werken. Daarbij kwam nog de monetaire instabiliteit die culmineerde in een regelrechte monetaire crisis waarop het Belgisch voorzitterschap hoegenaamd geen greep had²⁶. Wanneer over de structurele beperkingen voor het Belgische voorzitterschap gesproken wordt, dient rekening gehouden te worden met de eerder vermelde onzekerheid over de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht en de spanningen die dit teweeg kon brengen²⁷. Op 1 november trad het verdrag in werking en kon het Belgische voorzitterschap beginnen aan de voorbereiding van de tweede fase van de EMU. De zetel en de voorzitter van het Europees Monetair Instituut werden vastgesteld en de economische richtsnoeren voor 1994 werden door de Raad van Economie en Financiën (ECOFIN) vastgelegd²⁸.

D. *anticipatie op de institutionele configuratie van de EU*

De beperkingen waaraan een voorzitterschap onderhevig is, worden ook in grote mate bepaald door de structuren waarbinnen de EU-besluitvorming plaats vindt. De voorzitter fungeert daarbij als niet meer dan een *primus inter pares*. Naarge-

25 Dit fenomeen verklaart tevens de beperkte invloed van een voorzitterschap. Om zijn invloed als voorzitter maximaal te doen laten gelden moet het voor een stuk zich plaatsen buiten het invloedsproces dat aan de gang is tussen de lidstaten. Dit fenomeen kan deels de terughoudende attitude van het voorzitterschap inzake het voormalige Joegoslavië verklaren. Het verklaart ook het stemgedrag van een voorzitterschap dat ingaat tegen het eigenbelang. Zo stemde Denemarken met betrekking tot het bananendossier tijdens haar voorzitterschap mee met het voorstel van de Commissie en verhinderde op die manier de tot standkoming van een blokkeringsminderheid.

26 Zie daarover o.m. M. LAMBRECHTS, P. LOVENS, *Monnaies en crise: le SME, le dollar et les spéculateurs*, Bruxelles, Editeco, 1993 & J. PFISTER, 'Ist das Europäische Währungssystem am Ende? Die Beschüsse vom 2. August 1993' in: *Europa-Archiv*, Vol. 48, 1993, n° 24, blz. 711-717

27 Deze was o.a. afhankelijk van de uitspraak van het Duitse Grondwettelijk Hof. Een negatieve uitspraak zou de Economische en Monetaire Unie in het gedrang gebracht hebben, maar ook zeker voor een regelrechte crisis in de EG gezorgd hebben. Toenemende spanningen tussen Frankrijk en Duitsland zouden de Franse vetodreigingen t.a.v. de Uruguay-Ronde meer reëel gemaakt kunnen hebben. Het was dan ook een opluchting toen het Duitse Grondwettelijk Hof op 12 oktober stelde dat de bepalingen van het Verdrag niet in tegenspraak waren met de Duitse grondwet. Bundesverfassungsgericht, 'Vertrag von Maastricht über die Europäische Union verfassungsgemäß', weergegeven in: *Europäische Grundrechten Zeitschrift*, Vol. 20, 1993, n° 17, 18. Oktober 1993, blz. 429-446

28 *Europe Documents*, n° 1865, 16 décembre 1993, blz. 1-6

lang de besluitvormingsprocedures die van toepassing zijn, zal het voorzitterschap een grotere of een kleinere rol kunnen spelen. Wanneer de Raad bij gekwalificeerde meerderheid moet besluiten, wordt de potentiële rol groter. Wanneer unanimiteit vereist is, zijn de mogelijkheden vrij beperkt. In het eerste geval kan de voorzitter door het uitwerken van compromissen meewerken aan de vorming van een meerderheid. In het tweede geval echter zal de meest weerspannige lidstaat overtuigd moeten worden het vetorecht niet aan te wenden. Dit leidt niet alleen tot sterke vertragingen maar ook tot een aantasting van het handlingsvermogen van de Unie. Het niet-optreden van de Unie in de crisis in ex-Joegoslavië vormt hiervan een pijnlijk voorbeeld. Door de combinatie van de unanimitetsvereiste en de grote onderlinge verdeeldheid werd het Belgische voorzitterschap (zoals de voorgaande) herleid tot, zoals Pijpers het verwoordt: '(...) een présidence waarvan de bekleder hoofdzakelijk als woordvoerder/aanspreekpunt en boodschapper, hooguit als mandataris van de Twaalf fungeert, maar nauwelijks als politiek leider kan opereren'²⁹.

VII. Vorig, huidig en volgend voorzitterschap

Bij de beoordeling van een voorzitterschap dient niet alleen een vorm- en een inhoudsevaluatie uitgevoerd te worden en rekening te worden gehouden met de relatief zwakke rol die een voorzitterschap kan spelen. Ook moet aandacht besteed worden aan het feit dat een voorzitterschap relatief kort duurt³⁰. Dit heeft als belangrijk gevolg dat het ene voorzitterschap in zekere mate het succes van de andere kan bepalen. De 'levenscyclus' die een bepaald EG-besluit doorloopt, neemt in een niet onbelangrijk aantal gevallen meer dan zes maanden in beslag³¹. Het gevolg is dan ook dat een grote politieke doorbraak in een moeilijk dossier meer de verdienste is van de vorige dan de huidige voorzitter kan zijn. Omgekeerd gebeurt het natuurlijk ook dat de nieuwe voorzitter het puin van de vorige moet opruimen wanneer die een aantal moeilijke dossiers onbehandeld heeft gelaten³².

Het Belgische voorzitterschap past, net zoals alle vorige, zeer duidelijk in het kader van het continue proces van beleidsvorming in de EG. Enerzijds waren er dossiers waarvoor het de eer mocht opstrijken, hoewel het Deense voorzitterschap een groot stuk van de onderhandelingen op zich had genomen. Anderzijds schoof het een aantal dossiers naar de Grieken door waarvoor het zelf de belangrijke doorbraken meehielp tot stand komen. Een voorbeeld van het eerste is het akkoord over de besteding van de toenemende middelen van de structu-

29 A.E. PIJERS, o.c., 1992, blz. 210

30 Voor een voorzitterschap dat in de tweede helft van het jaar valt moet eigenlijk 4 en een halve maand gerekend worden in plaats van 6 maanden, vermits augustus een vakantiemaand is en de Europese instellingen vanaf half december uitbollen.

31 De term 'levenscyclus' is afgeleid van het begrip 'beleidscyclus in de EG' dat door Wolters wordt gebruikt. Daarmee bedoelt hij de cyclus die een voorstel doorloopt voor het effectief tot een besluit leidt. Het vertrekt als voorstel van de Commissie in een van de werkgroepen van de Raad. Het wordt in een besluit omgezet via het overleg in deze werkgroepen en eventueel (voor zover het om een controversieel voorstel gaat) in de COREPER (I en II) en één van de EG-raden. Zie M. WOLTERS, 'De beleidscyclus van de Europese Gemeenschap', in: M. WOLTERS (ed.), *Democratie en beleid in de Europese Gemeenschap*, Alphen a/d Rijn, Samson, 1992, hoofdstuk 2

32 B. KERREMANS, 'The Presidency: Six Long Months on Mission Impossible', in: *European Brief*, Vol. 1, 1993, n° 2, blz. 32

rele fondsen van de EG. Een voorbeeld van het tweede vormen de onderhandelingen over de uitbreiding van de Europese Unie met vier lidstaten van de EFTA.

Een akkoord over de werking en over de besteding van de middelen van de structurele fondsen van de EU was noodzakelijk geworden als gevolg van het Plan Delors II dat op de Top van Edinburgh eind 1992 goedgekeurd was. Dit plan voorziet in een toename van de financiële middelen van de Unie en is het prijskaartje dat de zuidelijke EG-lidstaten en Ierland aan de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht hadden verbonden. Door de toename van de middelen wilden heel wat lidstaten meer geld uit de structurele fondsen halen. Vooral Duitsland, de grootste netto-bijdrager aan het communautaire budget, stond daarbij sterk in de schoenen omdat de hereniging de financiële noden als gevolg van structurele economische hervormingen had doen exploderen. Maar ook Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk wilden mee van de toegenomen middelen profiteren. Vooral de vraag welke regio's tot de achtergebleven gebieden gerekend moeten worden, was daarbij belangrijk. Deze krijgen immers ruim 2/3 van de uitgaven van de structurele fondsen. Na maandenlang overleg in de betrokken werkgroep van de Raad en in de COREPER slaagde de Algemene Raad (ministers van buitenlandse zaken) er op 21 juli 1993 in een akkoord te bereiken. Hoewel dit alleen maar mogelijk was geweest door het intensieve overleg onder Deens voorzitterschap, werd het toch vooral als het eerste succes van het Belgische voorzitterschap beschouwd. In het uiteindelijke akkoord werden regio's in Duitsland, Nederland, België en Groot-Brittannië erkend worden als achtergebleven gebied³³. Op die manier werd het herverdelend effect van het Europese regionaal beleid wat afgezwakt³⁴ en werden de financiële transfers tussen noord en zuid binnen de EU politiek meer aanvaardbaar gemaakt. Hoewel het Belgisch voorzitterschap kon profiteren van het voorbereidend werk van de Denen is het toch terecht van dit akkoord een eerste succes te noemen. Het dossier werd tijdens het Belgische voorzitterschap op het politieke niveau gefinaliseerd. In het begin van het voorzitterschap is 3 weken zeer intensief gewerkt, met soms vergaderingen van 15 uur per dag. Experts uit de lidstaten, de Permanente Vertegenwoordigingen, Minister van Buitenlandse Zaken Claes en Commissievoorzitter Jacques Delors waren zeer intensief betrokken bij het bilaterale politiek informeel overleg tussen het voorzitterschap, de Raad en de Europese Commissie om dit dossier te finaliseren. De tandem Claes-Delors heeft een cruciale rol gespeeld in de finalisering van het gehele dossier.

In het dossier van de uitbreiding van de Europese Unie zal het Griekse voorzitterschap met een deel van de Belgische pluimen gaan lopen. Tijdens het Belgische voorzitterschap werden hier immers een aantal belangrijke doorbraken gerealiseerd (o.m. wat betreft het Buitenlands en Veiligheidsbeleid, de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en de EG-normen inzake milieu en sociaal beleid)³⁵. Het Griekse voorzitterschap slaagde erin deze onderhandelingen af te ronden waardoor de uitbreiding van de Unie mogelijk wordt.

33 Het betreft: ex-DDR, Oost-Berlijn, Flevoland, Henegouwen (Wallonië), Valenciennes, Avesnes en Douai (allen in Frankrijk), Corsica, de Franse overzeese gebieden, de Schotse eilanden en het Engelse Merseyside.

34 Iets waarvoor vooral Ierland ging dwarsliggen, zie: *Financieel Economische Tijd*, 22 juli 1993, blz. 2

35 Zie *Agence Europe*, n° 6134, 22 décembre 1993, blz. 7-8 (voor Finland, Zweden en Oostenrijk) & n° 6135, 23 décembre 1993, blz. 6 (voor Noorwegen).

VIII. Conclusie

Het voorzitterschap van de Europese Unie is geen gemakkelijke klus. Door de steeds grotere rol die de Unie in het nationale en het internationale leven is gaan spelen, is de agendadruk enorm toegenomen. Desondanks is de evaluatie van het Belgische voorzitterschap relatief positief te noemen. Relatief omdat op bepaalde dossiers (zoals ex-Joegoslavië) absoluut geen vooruitgang werd geboekt en het voorzitterschap zichzelf een 'low profile' aanmat. Relatief ook omdat een inhoudelijke evaluatie een minder gunstig beeld oplevert dan de vormevaluatie. In sommige dossiers (vooral het sociaal beleid) leek immers het bereiken van een compromis zwaarder te wegen dan de kwaliteit van het tot stand gebrachte beleid. Relatief ten slotte omdat de rol van het voorzitterschap in de EU niet overdreven mag worden. Grote successen en grote mislukkingen zijn zeker niet alleen aan de voorzitter maar ook aan de Europese Commissie en aan de compromisbereidheid van de lidstaten toe te schrijven. Een voorzitter maakt eveneens gebruik van de successen en mislukkingen van z'n voorganger en effent in dezelfde zin de weg voor z'n opvolger.

Summary: Relativity and Success of a European Presidency The Belgian Presidency on closer observation

The Belgian Presidency is generally seen as being a success. On many difficult questions, the Belgians succeeded in forging compromises between the member states. There is a risk however, that the apparent successes of this Presidency will lead to an over-estimation of the role which a EU-president can play. Therefore, it is important to pay attention to its limits and possibilities. It can help to relativize the Belgian presidency and to improve insights into the potential role of EU-presidents within the decision-making of the European Union.